

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA**

Katedra ústavního práva

Mgr. Marek Chmel

Recentní reformy federalismu v německy mluvících zemích

Recent reforms of federalism in German speaking countries

Disertační práce

Školitel:

Doc. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.

Praha, 2016

Čestné prohlášení:

Prohlašuji, že jsem předkládanou disertační práci zpracoval samostatně, řádně jsem citoval veškeré použité prameny a literaturu a práci jsem nepoužil pro získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne

Mgr. Marek Chmel

Poděkování:

Rád bych poděkoval svému školiteli, doc. JUDr. Janu Kyselovi, Ph.D., DSc. za odborné a trpělivé vedení v průběhu mého doktorského studia a za cenné připomínky při psaní disertační práce.

Anotace:

Cílem této práce je seznámit čtenáře s průběhem a výsledky recentních reforem federalismu v Německu, Švýcarsku a Rakousku. Je zajímavé sledovat, že navzdory historické, geografické i kulturní blízkosti vykazují zmíněné federace při vzájemném porovnání výrazné rozdíly, a to jak ve způsobu institucionálního uspořádání, tak i v procesních otázkách při provádění samotných reforem. Součástí práce je rovněž úvaha nad tím, zda jsou poznatky z těchto procesů teoreticky aplikovatelné i na úrovni Evropské unie, protože navzdory obtížnému srovnání EU s federativním modelem uspořádání je možné vypořádat mnoho shodných prvků fungování, ať už se jedná o výkon sdílených kompetencí nebo způsob přerozdělování finančních prostředků. Aby bylo možné se hlouběji ponořit do těchto úvah a s ohledem na nepřiliš rozsáhlou česky psanou literaturu o federalismu a federacích, tvoří kromě historického kontextu součást práce rovněž širší teoretické pojednání.

Abstract:

The purpose of this thesis is to acquaint the reader with the processes and the results of the recent reforms of federalism in Germany, Switzerland and Austria. It is remarkable that in spite of their historical, geographical and cultural proximity show these federal countries substantive differences in the institutional framework as well as in the execution of the reform procedures. This thesis considers also the potential possibility to (partly) apply the knowledge and experience of these reforms within the EU framework. Despite difficult comparison of the EU with the federal countries there are certain identical elements and processes, may it be the execution of the shared competences or reallocation of the public finances. In order to better understand these deliberations and due to the modest Czech literature on federalism and federations the thesis provides also historical perspective as well as broader theoretical background.

Klíčová slova:

Federalismus, federace, reforma, suverenita, veřejné finance, Německo, Švýcarsko, Rakousko, Evropská unie, Alpské země, finanční vyrovnání

Keywords:

Federalism, federation, reform, sovereignty, public finance, Germany, Switzerland, Austria, European Union, Alpine states, equalization payments

Obsah

1. Úvod	9
1.1 Předmět a cíl práce	9
1.2 Nástin problematiky	11
1.2.1 Federalismus a federace	11
1.2.2 Druhé komory parlamentu.....	12
1.2.3 Stručné pojednání o reformách v jednotlivých zemích	13
2. Federalismus	19
2.1 Teorie federalismu v historické a srovnávací perspektivě	19
2.2 Koncept suverenity	25
2.3 Suverenita ve federaci	35
3. Historický exkurz	41
3.1 Svatá říše římská národa německého	41
3.2 Švýcarsko	45
3.3 Rakousko.....	52
3.4 Německo po Vestfálském míru	59
4. Reformy federalismu ve Spolkové republice Německo	65
4.1 Kontext potřeby reforem.....	65
4.2 Snahy o reformy počátkem tisíciletí	69
4.2.1 Nepřehledné rozdělení kompetencí - <i>Politikverflechtung</i>	71
4.2.2 Systém financování	72
4.2.3 Přílišná centralizace federace	83
4.3 Föderalismusreform I	85
4.3.1 Úvod	85
4.3.2 Obsah Föderalismusreform I	92

4.4 Pokračování reforem aneb Föderalismusreform II	108
4.4.1 Zřízení a práce Komise II.....	108
4.4.2 Obsah 2. reformy federalismu – Finanční ústava.....	113
4.4.3 Změna Základního zákona.....	115
4.5 Reforma federalismu 2020.....	122
5. Reformy ve Švýcarsku.....	124
5.1 Kontext přijetí NFA (<i>Neugestaltung des Finanzausgleichs</i>)	124
5.1.1 Geneze ústavní úpravy finančního vyrovnání	124
5.1.2 Proces přijetí NFA.....	127
5.1.3 Legislativní fáze NFA	133
5.1.4 Materie reformy NFA.....	135
5.2 Výhled do budoucna.....	154
6. Rakouské pokusy o reformu	156
6.1 Vývoj federalismu v Rakousku.....	156
6.2 Rozdělení kompetencí mezi spolek a země.....	160
6.3 Nedostatky federativního uspořádání na začátku 21. století.....	163
6.4 Rakouský konvent	165
6.4.1 Přípravy Rakouského konventu	165
6.4.2 Průběh Konventu.....	169
6.4.3 Výsledek Konventu	180
6.5 Dluhová brzda	184
6.6 Reforma správního soudnictví	186
6.7 Výhled do budoucna.....	189
7. Závěr	191
Resumé	198
Summary	200
Seznam literatury	202

1. Úvod

1.1 Předmět a cíl práce

Jedním z nejdůležitějších determinantů při výběru tématu mé disertační práce bylo vedle studia oboru právo rovněž studium Německých a rakouských studií na Fakultě sociálních věd UK. Můj zájem o dění v sousedních zemích spojený s pracovní činností v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR tedy přirozenou cestou formoval mé akademické snažení o pochopení a uchopení ústavních systémů německy mluvících zemí.

Nezastírám, že se mi při psaní práce drala na mysl otázka, kterou mi pokládá většina mých známých a kolegů, když na téma mé disertační práce přijde řeč, totiž k čemu je vůbec zpracování takového tématu dobré. Česká republika sice druhou parlamentní komoru má, ale jako federativní stát by ji neoznačili snad ani nejhrolivější příznivci politické strany Moravané.

Prima facie se tedy zdá být poněkud odtržené od reality, psát o reformách federalismu v německy mluvících zemích. Nicméně mám za to, že do určité (a nikoli zcela zanedbatelné) míry tyto reformy mohou sloužit jako dobrá inspirace a tedy kvalitní teoretická i praktická studnice zkušeností pro zásadní reformy Evropské unie. Zejména Německo a Švýcarsko v nedávné době úspěšně upravily vztahy mezi spolkem a jednotlivými zeměmi (kantony), a to zvláště ve věcech efektivnějšího rozdělení kompetencí a finančního vyrovnání.

O obou tématech jsem přesvědčen, že představují neuralgické body fungování Evropské unie a zcela nepochybně je bude potřeba v době spíše bližší než vzdálenější řešit. Navzdory tomu, že Evropská unie není federálním státem, má v mnohých aspektech možná překvapivě blízko k federalistické struktuře zmiňovaných zemí - zejména z hlediska institucionálního a kompetenčního, nikoli však z hlediska státo tvorného či demokratického.

Ovšem nejen výše zmíněná problematika sdílení kompetencí a finančních prostředků patří mezi společné bolesti. Velmi zajímavým tématem, které však spíše jaksi levituje nad evropským kontinentem a přeci evropské právní řády tvaruje, je koncept suverenity. Tato práce není natolik ambiciózní, aby se důkladně zabývala rovněž tímto tématem do hloubky, nicméně klade si za cíl alespoň stručně pojednat o konceptu suverenity v rámci jednotlivých států jakož i v rámci Evropské unie.

Není to však jen pojem suverenity, kterýžto aktuálně rezonuje nejen na akademické půdě, ale zejména se vyjasňuje a krystalizuje prostřednictvím judikatury ústavních soudů členských

států EU. S jistou mírou nervozity lze rovněž v poslední době pozorovat trend vyprazdňování národních ústav, které se povýtce stávají trychtýřem uplatňování extraterritoriálních pramenů práva, symbolizovaných zejména Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a zejména právě normami Evropské unie.¹ Tento trend je zajímavé pozorovat právě vzhledem k tématu reform federalismu, které čím dál více deprivují federativní státy o další kompetence, pro změnu „zezdola“.

Bylo by přirozeně více než naivní si myslet, že právě tato disertační práce přinese dosud nikým neobjevené originální a zásadní myšlenky, které budou moci být bez dalšího aplikovány v praxi. Jinými slovy, nemohu s čistým svědomím odmítnout nálepku epigona, který, slovy klasika, *píše o tom, co chytřej už dávno ví a hloupého to nezajímá*.² Věřím však, že i navzdory právě uvedenému může být tato práce užitečná. Užitečná v tom smyslu, že v ucelené a přehledné podobě podá svědectví o tom, jakým způsobem fungují víceúrovňové systémy vládnutí v zemích již dlouho demokraticky zavedených a o tom, jak lze efektivně i legitimně zároveň přerozdělovat veřejné finance a kompetence samotné.

Především má tedy tato práce za cíl představit jednotlivé přístupy v otázkách vertikální dělby kompetencí. Pokud se totiž blíže podíváme na švýcarský, německý a rakouský model, lze velmi snadno odpozorovat, že každá z těchto federací je založena na zcela jiném centralizačním stupni uspořádání. Pokud bychom si představili úsečku znázorňující míru centralizace jednotlivých federací, na jejím levém konci by bylo beze všech pochyb usazeno Rakousko (jakožto stát s nejvyšší mírou centralizace), přibližně ve středu úsečky by pak bylo Německo a na konci pravém Švýcarsko s nejdecentralizovanější strukturou.

Nejen jazyková homogenita a do značné míry rovněž kulturní blízkost jsou tedy těmi stěžejními důvody, proč jsem si zmíněné země vybral k vzájemnému srovnání. Hodné zkoumání jsou zvláště skutečnosti či důvody, které zapříčinily vnitřní tenze, vedoucí k reformám ústavněprávního uspořádání, tedy reformám zásadního charakteru. Jak je naznačeno výše, každá země využívá jinou platformu pro zapojení autonomních jednotek do rozhodovacích procesů na úrovni federace, avšak jak koneckonců vyplývá ze samotného názvu práce, ani v jedné zemi nepanuje se *statem quo* všeobecná spokojenost. Zpravidla se však v současnosti provádějí reformy spíše centrifugálně než centripetálně orientované, byť kupříkladu ve věci Föderalismusreform I v Německu nelze zcela jednoznačně říci, o dělbu kompetencí kterým směrem se jedná.

Můžeme si položit otázku, zda vůbec existuje ideální model federativního uspořádání, ke

¹ Podrobně k tomuto např. Grimm, Dieter: *Die Zukunft der Verfassung II; Auswirkungen von Europäisierung und Globalisierung*. Suhrkamp, Berlin 2012.

² ČECHOV, Anton Pavlovič: *Strýček Váňa*. Artur, Praha 2005. S. 9.

kterému apodikticky směřují politické elity jednotlivých států, resp. vůle jejich občanů, případně ke kterému směřuje samotný model Evropské unie. Z historie je však zřejmé, že žádný "Fukuyamův konec federalismu" neexistuje. Toto lapidární konstatování však nijak nebrání řešit věčné dilema cyklickým rozpínáním a opět smršťováním kompetencí spolku podobně jako se pravidelně rozpínají a smršťují lidské plíce.

1.2 Nástin problematiky

1.2.1 Federalismus a federace

Čtený čtenář je pochopitelně obeznámen z teoretickou základnou pojmosloví, avšak navzdory tomu práci nelze začít jinak než vymezením základních definic. Touto disertační prací se line ústřední pojem federace, potažmo federalismu, a proto je nezbytné uvedené dva pojmy oddělit a jednotlivě vysvětlit.

Pojmy federace a federalismu často mohou vyvolávat pocit zaměnitelnosti potažmo do značné míry překryvu, a proto se často i v právním prostředí používají *promiscue*. Z toho důvodu je potřeba rozdíl vysvětlit, byť je nutné zároveň předeslat, že oba koncepty jsou v čase proměnné a rovněž jednotliví teoretici mohou chápat oba pojmy poněkud odlišně, což, připouštím, může v konečném důsledku čtenáře spíše zmást, než mu pomoci.

Pojem federace osobně chápu spíše jako deskriptivní a empirický pojem, popisující každý jeden způsob uspořádání státu. Slovy M. Burgesse je to organizační forma nebo institucionální fakticita, jejímž hlavním účelem je určitým způsobem zakomponovat jednotlivé útvary celku (constituent units of the union) do rozhodovacího procesu centrální vlády skrze samotné ústavní uspořádání.³

Jak jednoduše se lze vypořádat s pojmem prvním, tak o tolik více starostí působí pojem druhý, tedy federalismus. Původ těchto starostí lze hledat již v samotném vzniku první novodobé federace, tedy Spojených států amerických. Samotní otcové zakladatelé totiž přímo hovořili o tom, že nevzniká ani národní, ani federální ústava, avšak ústava vykazující prvky obého.⁴ Jak si

³ BURGESS, Michael: *Comparative federalism. Theory and practice*. Routledge, New York 2006. S. 2.

⁴ MADISON, James: Federalista č. 39. In: HAMILTON, Alexander - MADISON, James - JAY, John: *Listý federalistů*. Vydavatelství University Palackého v Olomouci, Olomouc 1994. S. 216.

všímají mnozí komentátoři⁵, to co my nyní považujeme za model konfederativní, považovali dříve za federativní, což je při čtení původních textů nezbytné mít na paměti.

Proto zejména v anglicky mluvících zemích se rozpoutaly bitvy teoretiků o přetváření obsahu pojmu federalismu. Můžeme jmenovat K. C. Wheara s velmi úzkou definicí federalismu na straně jedné až po Carla Friedricha na straně druhé, jehož koncepce se nezakládala ani tak na normativní konstrukci, jako spíše na dynamických procesech, obsahujících rovněž elementy ekonomické, sociální či kulturní. Nicméně stále by se mělo jednat spíše o konstrukt normativní oproti deskriptivnímu pojmu federace.

Jak koneckonců uvádí jeden z myšlenkových otců-zakladatelů konceptu federalismu, „metody federalismu nejsou jen způsoby organizace státu. Federalismus je politická a právní filosofie, schopná se adaptovat na veškeré politické kontexty, a to jak na obecní tak mezinárodní úrovni, a sice pokud jsou splněny dvě základní prerekvizity: snaha o jednotu, spojená se skutečným respektem autonomie a legitimních zájmů účastnících se entit.“⁶

Stručný exkurz můžeme uzavřít nejčastěji akceptovanou a stále platnou definicí klasika teorie federalismu Williama Rikera, dle něhož je ústava federální, pokud 1) dvě úrovně vlády vládou nad stejným teritoriem a obyvatelstvem, 2) každá úroveň má alespoň jednu autonomní kompetenci a 3) existuje určitá garance autonomie na každé úrovni vlády.

1.2.2 Druhé komory parlamentu

V ústavním systému nejen federativních států mají druhé (horní) parlamentní komory zpravidla za úkol zkvalitnit tvorbu legislativy a nebo, což bývá častější, zajistit agregaci a prosazování zájmů různých skupin obyvatel. Federalismus tak vychází z vertikální dělby moci a z principu ochrany menšin prostřednictvím teritoriální svébytnosti.

Uvedené tvrzení sice zatím platí bez výjimky, ale co platí doposud jako axiom neznamená, že již neexistují úvahy o v zásadě revolučních reformách s cílem prolomit princip ochrany menšin prostřednictvím právě teritoriální svébytnosti. Tak někteří švýcarští akademici⁷ již poukazují na překonanost tohoto modelu s tím, že by svébytnost jednotlivých skupin mohla být

⁵ např. BURGESS, Michael: *Comparative federalism* nebo rovněž HALBERSTAM, Daniel: *Federalism: Theory, Policy, Law*. In: ROSENFELD, Michel - SAJÓ, Andras: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. OUP, Oxford 2012. S. 578.

⁶ Vlastní překlad citace z PESCATORE, Pierre: *Předmluva k Courts and Free Markets*. In: SANDALOW, Terrance, STEIN, Eric: *Courts and Free Markets*. Clarendon Press, Oxford 1982.

⁷ např. VATTER, Adrian: *Föderalismusreform Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*. Verlag Neue Zürcher Zeitung, Curych 2006.

prosazována i jinak než právě prostřednictvím teritoria.

1.2.3 Stručné pojednání o reformách v jednotlivých zemích

Německo

Aniž bych chtěl příliš generalizovat, je skutečně s podivem sledovat, jak věrně se odráží obecně přijímaná povaha jednotlivých národů v přístupu k reformám federalismu. Němci, sluti svou precizností a povahou dotáhnout zamýšlené věci včas do zdárného konce, provádějí ústavní reformy v rekordně krátkém čase a, pokud lze během tak relativně krátké doby usuzovat, s poměrně výraznou efektivitou.

Jak již bylo dopředu avizováno, tato práce ze své podstaty (totiž kvůli relativní šíři záběru) nemůže v podrobnostech jít příliš do minulosti. Faktem však na každý pád zůstává, že v září 2006 byla schválena první skutečně významná novela Základního zákona⁸, tzv. Föderalismusreform I a již o tři roky později ve druhé vlně Föderalismusreform II. Jednalo se tak o zdaleka největší změnu německého ústavního pořádku od přijetí Základního zákona r. 1949.

V první fázi reformního procesu byl kladen důraz na efektivitu schvalování legislativních návrhů jak ze strany spolku (Bund), tak ze strany zemí (Länder). Snaha byla zaměřena rovněž na zlepšení přičitatelnosti politických rozhodování a v neposlední řadě také na zlepšení efektivity při rozdělování úkolů/kompetencí v rámci spolku.

V praktické rovině tak došlo k odstranění některých překonaných metod kooperace, jmenovitě rámcového zákonodárství - příslušné oblasti se v zásadě přesunuly do kompetencí jednotlivých zemí. Země tak od reformy najednou začaly disponovat výrazným nárůstem kompetencí v oblastech jako výkon trestů, nebo dokonce shromažďovací či domovské právo. Rovněž mohou volně upravovat záležitosti týkající se provozu restauračních zařízení a heren, veletrhů nebo třeba oblasti ochrany před hlukem.

Spolek tak sice pozbyl možnosti koordinace a úpravy mnoha oblastí lidské činnosti, avšak uvedená ztráta kompetencí mu byla kompenzována jiným způsobem. Jednak spolek získal výlučné zmocnění v oblasti zbraní nebo kupříkladu zaopatření válečných veteránů, což však asi

⁸ Základní zákon, německy Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, zkráceně Grundgesetz či jen GG, je v současnosti platná německá ústava. Název ústava tento dokument nenesl z důvodu, že po Druhé světové válce se počítalo s platností GG pouze po určité (nedlouhé) dobu, než se zpět připojí území pod správou Sovětského svazu, k čemuž ovšem jak známo došlo až mnohem později.

nelze příliš brát jako výhru. Stejně tak ale nyní může rozhodovat o způsobech využití jaderné energie. Rovněž má však reforma za následek, že Bundesrat, tedy *quazi* horní komora německého parlamentu a platforma pro prosazování zájmů jednotlivých zemí⁹ se v současnosti podílí na schvalování přibližně 35-40 % navrhovaných zákonů, namísto dosavadních 60 %, což už se jeví jako zajímavý údaj pro srovnání. Z právě uvedeného je tedy patrné, že snaze o dosažení větší efektivity rozhodování by touto reformou mohlo být alespoň do určité míry učiněno zadost.

Jednotlivé spolkové země ovšem dostaly další účinné nástroje pro prosazování vlastních cílů a udržování jejich úrovně. Mezi ty nejvýznamnější nepochybně patří možnost prosazovat zájmy v rámci Evropské unie přímo skrze zastoupení na Radě EU.

Na české poměry zcela neobvyklou akceschopnost, razanci a snahu o dotažení věci do zdárného konce prokázala německá vláda již prakticky okamžitě po uvedení v život právě diskutované reformy v září 2006. Již v prosinci toho samého roku totiž zasedla komise nová (Komise pro modernizaci finančních vztahů mezi spolkem a zeměmi, „*Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*“), aby navázala na dosavadní práci. Jak vyplývá z pojmenování této komise, měla na starosti finanční vztahy spolku a zemí.

Jak totiž velí logika věci, k provádění kompetencí je zkrátka potřeba autonomie v rozhodování o finančních otázkách. Cílem další fáze reformy tak byla snaha o posílení finanční odpovědnosti jednotlivých zemí. To bylo po diskusích doplněno rovněž instrumentem, který se posléze ujal i v ostatních zemích stejně jako na úrovni Evropské unie, totiž tzv. dluhovou brzdou, jejíž výše se po vášnivých a dlouhých debatách ukotvila na úrovni 0,35 % hrubého domácího produktu (HDP). Dluhová brzda se přitom uplatňuje jak na spolek, tak rovněž na jednotlivé země. Tento model se stal natolik atraktivním, že i česká vláda v současnosti uvažuje o zavedení dluhové brzdy i pro krajské a obecní rozpočty.¹⁰

Na každý pád *Föderalismusreform II* kromě dluhové brzdy uvedla v život rovněž tzv. systém včasného varování a jako bonus navíc si tvůrci reformy dali za cíl debyrokratizaci státní správy.

Jak pochopitelně existují i kritické hlasy těchto reforem, je třeba zdůraznit, že v zásadě jsou obě reformy přijímány spíše neutrálně až pozitivně, neboť jak spolek tak země (jak koneckonců ukazují i výsledky hlasování) se do určité míry cítí být vítězi těchto reforem (tzv. win-win řešení). To ale v žádném případě neznamená rezignaci na reformy ve střednědobém

⁹ K postavení Spolkové rady podrobněji např. KYSELA, Jan: *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Eurolex Bohemia, Praha 2004.

¹⁰ V současnosti (květen 2016) je návrh projednáván v Poslanecké sněmovně ve druhém čtení, ST 763 a 764.

výhledu. Stejně jako pro církev, tak pro federace totiž platí „semper reformanda est“.

Existují kvalifikované odhady, že kolem r. 2019 bude potřeba provést již třetí vlnu Föderalismusreform, a to z prostého důvodu, že r. 2019 je přelomový z hlediska přerozdělování veřejných financí. Konsolidační balíček, jehož obsahem je pomoc novým spolkovým zemím, je schválen na léta 2011 - 2019 (počítá s přerozdělením 7,2 mld. €), přičemž náklady nese napůl spolek a napůl země. Veskrze důležitější však je, že rovněž finanční toky z tzv. Solidarpakt II v celkovém objemu cca 150 mld € jsou rozvrženy do let 2005 - 2019.

V neposlední řadě skončí i podpora finančně slabých zemí na základě Föderalismusreform II. Sečteno a podtrženo, je nepochybné, že právě koncem desetiletí bude potřeba výrazně proměnit model přerozdělování veřejných prostředků, což je z velké části upraveno (a poměrně podrobně upraveno) přímo Základním zákonem.

Švýcarsko

Co se týče státoprávního uspořádání, je Švýcarsko skutečně zemí *sui generis*. V mnoha ohledech je institucionální systém velice specifický a bez dalšího je i jen stěží pochopitelný. O to více se snad těší jisté oblíbě i v zahraničí, nicméně model samotný bude zřejmě jen velice těžce přenositelný.

Kardinální význam pro pochopení historie i současnosti Švýcarského spříseženectva je skutečnost, že tato země postrádá jasnou geografickou či kulturní homogenitu. Byť historie Švýcarska sahá až do konce 12. století, jen stěží by se dalo hovořit o vytvoření národního státu či alespoň státu jako takového.

Datace vzniku federace se v zásadě počítá až od slavného *Sonderbundkriegu*, kdy katolické kantony prohrály svůj boj za udržení statu quo s kantony liberálními, které tak měly volnou cestu k prosazení větší centralizace a vytvoření jakéhosi federativního uspořádání. Právě 150 let od založení federace tak mělo být symbolickou hodnotou pro vznik zcela nové ústavy, na které se v podstatě pracovalo (nebo se o ní alespoň o to více mluvilo) již od 60. let 20. století. To se sice nezdařilo včas, ale nová ústava nakonec byla přijata o pouhý rok později, tedy r. 1999.

Při diskusích o Švýcarsku nelze nezmínit, že koncept federalismu je nosným elementem švýcarské státnosti a je dokonce symbolem identity pro v podstatě dlouhotrvající multikulturní soužití celé švýcarské společnosti. Co je oproti jakýmkoli jiným federacím neobvyklé, je odlišné pojetí suverenity, tedy alespoň formálně vzato. V čl. 3 nové švýcarské ústavy se tak můžeme dočíst, že „Kantony jsou suverénní potud, pokud není jejich suverenita omezena spolkovou

ústavou; vykonávají veškerá práva, která nejsou přenesena na spolek". Jistě je to historická reminiscence, ale zůstává otázkou, do jaké míry má toto ustanovení praktický význam a co je vlastně jeho skutečným obsahem.

Stejně jako Německo i Švýcarsko se nespokojilo s jednou, byť zcela zásadní změnou. Dne 1. 1. 2008 tak vstoupila v platnost tzv. *Neugestaltung des Finanzausgleichs* (dále jen "NFA"). Jak již sám název napovídá, i v tomto případě byla nová ústava doplněna zcela novým uspořádáním finančních záležitostí spolku a kantonů.

Aby ústavní změna nabyla účinnosti, je potřeba dosáhnout nezbytného kvóra jak v obou komorách parlamentu, tak rovněž v rámci většiny kantonů. Z celkového počtu 4,8 milionu oprávněných občanů nadaných volebním právem se voleb zúčastnilo 1,8 milionu (což poněkud relativizuje tak častou adoraci švýcarské přímé demokracie). Z těchto osob hlasovalo 64, 5% pro reformu a co se týče kantonů, tak pro se vyslovilo 18 kantonů a 5 ½ kantonu proti.¹¹

Celé reformní úsilí bylo činěno ve jménu snahy o odbřemenění spolku, jenž se tak mohl soustředit na nejdůležitější záležitosti, avšak v praxi byl tímto závojem zahalen silný nátlak jednotlivých kantonů, které měly enormní zájem dostat se k podstatně většímu objemu finančních prostředků k provádění vlastních politik.

Do r. 2008 se totiž vztah mezi kantony a spolkem vyznačoval výrazně nejednoznačným rozdělením kompetencí a nepřehlednými subvencemi jednotlivým kantonům. Kromě větší finanční autonomie kantonů tak bylo smyslem rovněž jasně ukotvit zákonné určení daní a pohlídat transparentní toky peněžních prostředků. Reforma tak má za následek jednoznačné posílení principu subsidiarity.

Uvedené není tak zcela překvapivé ve světle toho, že dosavadní úprava vycházela z r. 1959. Modifikací tak doznala jak regulace finančních toků ze strany spolku kantonům, tak i toky od finančně silných kantonů kantonům ekonomicky slabým.

Právě v tomto aspektu není nezajímavé srovnání s Evropskou unií, která se rovněž potýká s velkými problémy při úpravě přerozdělování financí, zejména při čerpání fondů. Švýcarský model totiž fungoval na velmi podobné bázi - příspěvky kantonům byly vázány účelově, což v praxi způsobovalo velké komplikace. Docházelo totiž k zcela neefektivnímu plýtvání veřejnými prostředky na stavby, které neměly adekvátní přínos a důsledkem byly absurdní případy, kdy se kantonům vyplatilo po zimě postavit zcela novou silnici namísto opravy vozovky stávající - na kterou by však nedostaly od státu žádné prostředky.

¹¹ Švýcarsko se skládá z 20 kantonů a 6 tzv. polokantonů.

Tyto způsoby přerozdělování byly upraveny dvěma základními prostředky. Za prvé se jedná o tzv. *Ressourcenausgleich*, tedy jakési přerozdělení na základě zdrojů a dále o tzv. *Lastenausgleich*, což je přerozdělení na základě nákladů. V prvně uvedeném případě se vypočte agregovaný daňový základ jednotlivých kantonů, určí se tak jejich hospodářská síla. Slabé kantony si pak na tomto základě rozdělí mezi sebe 3 mld. franků. Druhé kritérium je založeno na horském terénu a na počtu obyvatel - platí, že čím výše je kanton položen a čím méně lidu čítá, tím více peněz v rámci tohoto vyrovnání obdrží.

Pokud se ovšem věnujeme tématu širší finanční autonomie jednotlivých kantonů, je spravedlivé říci, že tato autonomie neznamená pouze více peněz pro kantony bez prohloubení odpovědnosti. Naopak, finance jsou doprovázeny vyšší mírou kompetencí, z původně 20 kompetencí, které kantony sdílely se spolkem, jich v této kategorii zůstalo pouze 7. Všechny zbylé kompetence byly převedeny kantonům.

Rakousko

Příklad Rakouska je specifický již tím, že se dá hovořit spíše o kvazifederaci než o federaci. Co se týče rozdělení kompetencí, je totiž hlas zemí velice slabý a jejich autonomie je relativně úzká. Pokud můžeme v rámci novodobé rakouské historie hovořit o reformách ústavy či jinak zásadních zlomových událostech, lze tyto spočítat na prstech jedné ruky. S jistou mírou nadsázky lze v tomto ohledu vzpomenout Kelsenovu tvorbu ústavy, 2. světovou válku, státní smlouvu z r. 1955 a vstup do Evropské unie. Reformy federalismu tak v Rakousku po celá léta až do dnešních dnů zůstaly pouze zbožným přáním ústavních právníků.

Jak koneckonců přiznává jeden z hlavních iniciátorů reformy, prof. Peter Bußjäger, rakouská politická elita totiž zcela postrádá nějaký konkrétní spouštěcí impuls pro takovou reformu. Ohledně důvodů se proto dá konstatovat, že se jedná o konstantní míru nespokojenosti se současným stavem, a to jak ze strany politiků, tak zejména ze strany akademiků.

Z právě uvedeného by se mohlo usuzovat, že v případě Rakouska se tedy o recentních reformách federalismu hovořit nedá. To však není zcela pravda. Rakousko bylo poměrně velice blízko schválení zcela nové ústavy v první dekádě třetího milénia, a to po dlouhých odborných diskusích a po vytvoření konkrétního - a nikoli zcela špatného - návrhu.

Mezi lety 2003 - 2005 totiž zasedala Komise pro ústavní reformu, a to dokonce v jednom z období, kdy nebyla u moci tzv. velká koalice lidovců (ÖVP) a sociálních demokratů (SPÖ). Proto se dalo očekávat, že po opětovném vytvoření velké koalice po volbách r. 2006 nebude

schválení nové ústavy stát nic v cestě. Avšak další přelomové události se do cesty postavily spíše politické hry mezi oběma stranami a rovněž nedostatečná ochota politiků ke skutečnému provedení slibovaných reforem.

Ve hře o novou ústavu tedy půjde spíše o to, kdy míra rozmrzelosti a nespokojenosti politických elit převáží nad koaličními spory jednotlivých partnerů, než o to, zda se podaří vytvořit akceschopný a kvalitní režim státoprávního uspořádání, ve kterém již nebude hrát naprosto klíčovou roli ochránce zájmů jednotlivých zemí orgán, který není ani ústavně ani jinak legislativně ukotven - totiž konference hejtmanů, tzv. Landeshauptleutekonferenz.

2. Federalismus

2.1 Teorie federalismu v historické a srovnávací perspektivě

Dějiny Evropy jsou nepřehlednou studnicí rozličných státoprávních uspořádání i nadstátních forem spolupráce mezi národy. Pro potřeby této práce je poněkud zbytečné zabývat se do detailu veřejným právem antického Řecka, byť právě tam lze datovat kořeny státoprávních disciplín, alespoň v rámci našeho civilizačně kulturního okruhu. Helénské městské státy ovšem nedosahovaly takové geografické rozlohy, aby bylo možno uvažovat o čerpání inspirace pro federativní či konfederativní formy uspořádání států – koneckonců i Lykúrgos, autor Spartské ústavy, vytvářel nejvyšší zákon pro území ne větší než 8 400 km².¹² Mezi ze státoprávních hlediska zajímavější útvary patřil např. Athénský spolek, který nebyl jen pouhou smluvní aliancí, ale vytvářel již vlastní rozhodovací struktury, mj. tzv. *Synodos*, jenž zhruba odpovídal shromáždění zástupců lidu, byť se zasedání konala z dnešní perspektivy velmi zřídka, konkrétně každý čtvrtý rok. Hlavní slovo však patřilo Athénám, a proto se také spolek rozpadl spolu s uvádající mocí Athén.

Nepoměrně lepším zdrojem poznání je z pohledu multi-level governance fungování *Imperia Romana*, jehož progresivní metody vládnutí nad obrovským územím kolem celého Středozevního moře fascinují do dnešních dnů. Tím spíše, když vezmeme v potaz, že impérium prokázalo svou odolnost po dobu více než 1200 let. Je více než samozřejmé, že nelze *eo ipso* srovnávat Římskou říši ať už s federacemi moderního stříhu či s modelem fungování Evropské unie. Navzdory tomu ovšem určité mechanismy správy věcí veřejných přeci jen vykazují jisté znaky podobnosti, a to nejen, byť zejména, s Evropskou unií. Konec konců i čeští členové dolní komory Parlamentu vstupují do budovy, na jejímž štítě se skví vytesána Cicerova maxima „*Salus rei publicae suprema lex esto*“.¹³

Bližší zájem si však Římská říše zaslouží i pro svou funkci bezpečnostní. Není náhodou, že jak Švýcarská konfederace, tak de facto Německo, ale především Evropská unie, vznikly za účelem obrany vlastního území a dosažení více méně trvalého míru – pro období Římské říše se proto vžilo označení *Pax romana*.¹⁴ Vše v duchu Althusiova poznatku, že „čím je politický svazek větší, tím je bezpečnější a šťastnější.“¹⁵ Není sice

¹² SELTENREICH, Radim a kol.: *Dějiny evropského kontinentálního práva*. Linde, Praha 2003, s. 60.

¹³ Blaho národa budiž nejvyšším zákonem.

¹⁴ VEBER, Václav: *Dějiny sjednocené Evropy*. Nakladatelství Lidové noviny, Praha 2009, s. 24.

¹⁵ ALTHUSIUS, Johannes: *Politica methodice digesta*. Liberty Fund, Indianapolis 1995, s. 68.

účelem zde vyzdvihovat veškeré římské zásluhy na rozvoji evropské civilizace,¹⁶ ale kupříkladu velice efektivní systém správy vzdálenějších teritorií skrze místní administrativu se nápadně podobá způsobu vládnutí Velké Británie v Indii prostřednictvím místních vládců či provádění legislativy EU a rozhodnutí unijních orgánů skrze národní instituce.¹⁷

První Evropan, Karel Veliký, sice dokázal r. 800 vytvořit a pod sebou sjednotit velkou evropskou říši, avšak charakteristické znaky federativního modelu uspořádání v tomto období zcela chyběly. Nad těmito úvahami lze jistě mávnout rukou a považovat je přinejlepším za zbytečné slohové cvičení, jelikož o vzniku federace se dá hovořit až mnohem později. Pravdou ovšem je, že i *Sacrum Imperium* se během staletí výrazně proměňovalo nejen geograficky, ale mnohem více i ze státopědeckého hlediska. Tak kupříkladu německý státopědec, literárně plodný zejména kolem poloviny 19. století,¹⁸ Robert von Mohl, označil ve svém stěžejním díle *Das Deutsche Reichstaatsrecht* Svatou říši římskou národa německého za spolkový stát feudálního stříhu, a to nejpozději v období od Vestfálského míru.¹⁹ Nic na tom nemění ani Voltairův slavný bonmot, že Svatá říše římská není ani svatá, ani říše ani římská.

Tento útvar, který zde byl více než 800 let, a jehož součástí byly i české země, ale i tak zřejmě nebylo možné považovat za první federaci. V tomto souhlasím s Georgem Jellinekem, jenž upozorňuje na mnohé rozdíly, které indikují opak von Mohlova tvrzení. Předně podotýká, že poddaní byli podřízeni říšské moci pouze skrze zemskou vrchnost, přičemž přímo vykonatelné říšské soudnictví a říšská prerogativa měla spíše zanedbatelný charakter.²⁰ V neposlední řadě rovněž neplatila standardní federativní premisa, že říšský sněm byl nejvyšším zastupitelským orgánem říšských národů. Složení říšského sněmu nemělo se zástupci teritorií mnoho společného, jelikož jeho členové se ponejvíce rekrutovali z říšského úřednictva nebo jim takový status byl propůjčen přímo říší.²¹

Jedna z nejvýznamnějších osobností dějin federalismu Kenneth Wheare považuje Svatou říši římskou, podobně jako Rakousko-Uherskou monarchii, za unii (nezaměňovat

¹⁶ V tomto ohledu bude téměř nemožné překonat osvětovou slavnou scénu spiklenců Lidové fronty Judeje z filmu *Život Briana* od Monty Pythonů.

¹⁷ Při těchto úvahách je ovšem nezbytné mít na paměti rozdílné koncepce těchto politických svazků – na straně jedné lze hovořit o jistých idealistických představách jednotné světovlády, jak byly zformovány například Dantem (O jediné vládě), čemuž by odpovídal vztah Velké Británie a Indie. V protikladu k tomuto stojí klasické státoprávní pojetí jednoho státního subjektu s vnitřně sdílenou mocí (čemuž by odpovídala Althusiova představa) typu EU či Švýcarska.

¹⁸ A tudíž již dobře obeznámený s rozličnými formami federativních států.

¹⁹ VON MOHL, Robert: *Das Deutsche Reichsstaatsrecht*. Laupp'sche Buchhandlung, Tübingen, 1873, s. 31-32.

²⁰ JELLINEK, Georg: *Die Lehre von den Staatenverbindungen*. Alfred Hölder, Universitätsbuchhandler, Vídeň 1882, s. 144.

²¹ *Ibid.*, s. 144-145.

ovšem za unii v americkém slova smyslu)²² a rovněž stejně jako Jellinek odmítá uvedené státní útvary považovat za federaci.²³ Unikátní povahu Rakouska-Uherska se rakouský státopěvec H. I. Bidermann snažil vystihnout pojmem „stát států“ (v originálním jazyce zní formulace podstatně lépe, tj. *Staatenstaat*).²⁴ Velice zajímavě přitom upozorňuje, že mnozí autoři té doby označovali Rakousko-Uhersko nám dobře známým způsobem za státoprávní útvar *sui generis*, nepodřaditelný pod žádnou známou obecnou kategorií.²⁵ Samotný Bidermann ovšem oproti Jellinekovi trval na kategorizaci Rakouska-Uherska jako monarchistické federace, a to z důvodu, že existovala říšská ministerstva (dva státy by přece neměly dohromady jednoho ministra) a rovněž jedna říšská armáda.²⁶ Toto tvrzení ale podle mého vidění soudobým prismalem neobstojí.

Tento velice krátký exkurz na úvod měl ilustrovat složitost a dynamickou proměnnost forem institucionalizovaného lidského soužití. S tím úzce souvisí rovněž akademická nejednotnost na elementárním pojmosloví státopěvy. Již v první kapitole bylo nastíněno, že právě vyřčené se týká i (resp. především) teorií federalismu. Pokud se prozatím budeme držet normativního diskursu, není ani tento prost dilemat rozsahu jednotlivých definic. Jak tomu bývá i v ostatních (společensko-)vědních disciplínách, je obecná definice zpravidla příliš široká a tudíž vágní a lze pod ni subsumovat i případy, u kterých zdravý rozum velí jinak. To je důsledkem tlaku na neustálé rozšiřování definic, aby byly s to pokrýt další a další případy. *In concreto* mám nyní na mysli již dříve uvedenou definici federalismu Williama Rikera.²⁷

Pokud vezmeme tuto definici jako takovou a izolujeme ji od ostatních požadavků, vyjde nám jako federace téměř každý státní útvar.²⁸ Ať už by uvedené platilo pro *Imperium Romanum*, pro Rakousko-Uhersko, tak samozřejmě pro Švýcarsko či Německo, ale dokonce i pro ČR nebo i EU (nakolik můžeme považovat zakládací smlouvy za smlouvy ústavního charakteru). Koneckonců, přímo ústava ČR v čl. 99 an. garantuje poměrně širokou autonomii nižším i vyšším samosprávným celkům, přičemž rozsah autonomie se poměrně

²² Wheare byl původem Australan, ovšem životně spjatý s Oxfordem. Proto chápal pojem unie jako z dnešního pohledu spíše konfederaci. V USA se ovšem pojem unie i vzhledem k Americké občanské válce váže spíše k federativnímu zřízení.

²³ Cit. z CARAMANI, Daniele: *Comparative Politics*, 2. vyd. Oxford University Press, New York 2011, s. 204.

²⁴ BIDERMAN, Hermann Ignaz: *Die rechtliche Natur der österreichisch - ungarischen Monarchie: Vortrag in der Sitzung der Wiener jurist.* Fromme, Vídeň 1877.

²⁵ *Ibid.*, s. 6.

²⁶ *Ibid.*, s. 6-8.

²⁷ Federace musí splňovat tři definiční znaky: 1) dvě úrovně vlády nad jedním teritoriem a obyvatelstvem, 2) tyto úrovně musí mít každá alespoň jednu autonomní kompetenci, 3) existuje určitá garance této autonomie.

²⁸ A dokonce i mnoho nestátních útvarů.

velkoryse odráží v omezených možnostech kontroly ústředních orgánů státní správy ČR. Otázkou pak zůstává, co lze od tak extenzivně pojaté definice očekávat.

Mělo by tedy pro 40 % světové populace, která žije ve federativní formě státního uspořádání,²⁹ být uvedené zjištění něčím znepokojující? Zřejmě ano i ne. Ne proto, že i příklad Evropské unie jakožto definičně nejednoznačného útvaru symbolizuje skutečnost, že tato situace ještě *eo ipso* nemusí nutně znamenat zhoršení životní úrovně pro své obyvatelstvo a rovněž umožňuje zachování (relativně) stabilního právního prostředí. Nicméně nebylo by ani příliš prozřetelné rezignovat na snahu o precizní pojmenování normativních kategorií.

Důsledky zamlžení některých pojmů nemusí být zcela seznatelné okamžitě či dokonce vůbec a přesto mohou mít vliv na životy občanů. Těžko totiž i u ústavněprávní teorie rezignovat na nexus s praxí. Ač může převládat (kupodivu nejen laické) přesvědčení, že teorie je pro právní praxi často zbytná, přirozeně tomu tak není. V čem tedy může být nebezpečné vzdát se snah o cizelaci tak abstraktního pojmu jakým je federalismus?

Dle mého soudu nám vybroušení definice může pomoci lépe pochopit a třeba i začít řešit identitární konflikty v současné, mnohými sociology označované jako postmoderní, společnosti. Současné evropské liberální vlády nejen akcentují, ale výrazně akcelerují snahy o hodnotovou neutralitu společnosti (což je vydáváno za jeden z jejích největších výdobytků). Co u části populace budí zdání velkorysosti a tolerance vyspělé západní kultury, může naopak přispívat k vykořenění jedinců a někdy i k jejich radikalizaci a příklonu k alternativním přístupům k životu.

Právě toto zpochybňování tradičních hodnot (mj. pojmu národ) ze strany intelektuálních elit rozměňuje skrze hodnotový systém i systém normativní,³⁰ což může mít neblahé důsledky pro samotnou podstatu evropské pospolitosti. Proč je ovšem vůbec důležité o výše uvedeném hovořit v tomto kontextu? Právě federativní model státního uspořádání je totiž jedním z možných léků, které mohou ve spojení s jinými prostředky přispět k (vy)lčení různých národních, či snad etnických, konfliktů. Jako příklad je možné uvést Španělsko a problémy s radikalizujícím se Katalánkem. Španělské království je formálně unitárním státem (byť s autonomními oblastmi), což má za následek nedostatečnou identifikaci Katalánců s centrem moci.

²⁹ Čerpáno ze syllabu k předmětu *Federalism and federal political systems compared. Federal theory, conflict-resolution, and democracy* na univerzitě Pompeu Fabra v Barceloně pod vedením Rolanda Sturma. Dostupné na http://www.upf.edu/democraciesactuals/_pdf/programes1314/Federalism_and_Federations_2014.pdf, stav ke dni 1. března 2015.

³⁰ ROBEJŠEK, Petr. Deník Právo, 1. března 2015.

Je možné, že pokud by Španělsko schválilo skutečně federativní ústavu se vším, co k opravdové federaci patří (tedy nejen to, co k ní nezbytně nutně řadí zmiňovaný Riker), bylo by i pro obyvatele Katalánska snazší se identifikovat s oběma politickými útvary – už jen i tím, že by bylo zcela konformní se španělskou ústavou přijmout ústavu katalánskou a nikoli polovičatý katalánský statut. Tato krize identity ovšem není problémem jen Španělska. Rovněž zkušenost Velké Británie ukazuje na skutečnost, že absentující schopnost mocenského centra přihlídnout rovněž k identitárním problémům obyvatel vzdálenějších koutů země je s to způsobit téměř ničivé politické otřesy, a to i tak stabilnímu a geograficky rozsáhlému státu, jakým Velká Británie je. Jinými slovy, vrcholná politika často navozuje dojem, že (s jistou nadsázkou) stačí přidávat položky do katalogů lidských práv jako spotřební zboží do nákupního košíku, což zajistí více méně rovnostářskou a spokojenou voličskou základnu.

Problematika regionalizace

Pokud jsou tu diskutovány státy jako Velká Británie či Španělsko, není možné se vyhnout některým státovědním pojmům, které sice mohou přinášet zmatek, ale bez kterých není možné plně porozumět některým procesům, odehrávajícím se především v posledních 50 letech ve velkých a doposud unitárních státech.

Kořeny regionalismu a devoluce mají velmi dlouhou historii, ale jejich ústavní odraz byl zachycen až Italskou ústavou r. 1948, jež problematiku regionů ukotvila sice poměrně vágně, ale možná právě to umožnilo flexibilní interpretaci některých ustanovení. Obecně vzato, jedná se o vyslyšení některých regionů, volajících po větší kompetenční a finanční autonomii, avšak stále v mezích unitárního státu. Jinými slovy, ve federacích se střetávají dvě zcela autonomní úrovně vládnutí, které disponují (zjednodušeně řečeno) svými originárními pravomocemi, zatímco v regionálních státech či tzv. státech autonomií má centrum silnější mocenské postavení, což bývá vyjádřeno i v symbolické rovině tím, že územní jednotky ve federaci přijímají rovněž vlastní ústavu, zatímco v případě regionálních států tomu tak není.

Postupná tzv. devoluce, tedy posilování pravomocí regionálních center, však tuto jasnou dělící linii dále postupem doby zamlžuje a v praxi se dá jen těžko jednoznačně říci, že Skotsko v rámci Velké Británie nemá takovou míru autonomie jako kupříkladu Štýrsko v rámci federativního Rakouska.

Právě výrazné přibližování se některých dříve plně unitárních států směrem ke státům federativním je trendem poslední doby. O Španělsku se proto hovoří jako o státu autonomií, zatímco Itálie bývá označována jako stát regionální. Jak ale bylo naznačeno, ačkoliv se formálně považují za unitární státy, přiblížily se na ose decentralizace velice blízko státům federálním.

Jak do toho celého zapadá koncept Evropské unie? Jak bylo řečeno, minimálně dle jedné ze stěžejních definic federalismu se o federaci jedná. Jistě si to také mnoho politiků, akademiků i občanů přeje. Ostatně jedním z leitmotivů Schumanovy deklarace z r. 1950, ideovém podkladu pro vznik Evropských společenství,³¹ je v textu dvakrát zmiňovaná snaha o vytvoření Evropské federace. Autonomními kompetencemi EU bez diskuse disponuje, občanství EU je již dlouhou dobu skutečností, normy přímo závazné pro občany rovněž může EU schvalovat, tak proč tedy uvedenému navzdory v akademickém diskursu jednoznačně převládá názor, že se o federaci nejedná?

A pokud se vrátíme k nastolené otázce, vadí nějak a někomu, že vlastně netušíme, jakého subjektu jsme se to stali občany? Za celou dobu trvání Evropských společenství, resp. Evropské unie jsme se totiž ani o píď nepohnuli od Bidermannovy úvahy o Rakousku-Uhersku jako entitě *sui generis*, a to navzdory masivnímu přesunu kompetencí od států k EU.

V tomto okamžiku nelze nezpomenout ponurá až nihilistická slova Ivo Ducháčka³², když smutně konstatoval, že „neexistuje žádná všeobecně akceptovaná teorie federalismu. Není ani shoda na tom, co to federalismus je (...) Federalismus se nyní stal jedním z dobře znějících slov (...), které ovšem může znamenat cokoliv pro kohokoliv, stejně jako demokracie, socialismus, progres, ústava, spravedlnost či mír. Tento pojem je ponejvíce užíván v souvislosti s téměř každou úspěšnou kombinací jednoty s rozmanitostí.“³³ Navzdory tomu nám ale nezbývá nic jiného než se pokusit odpovědět na to, zda pro identifikaci subjektu mezinárodního práva veřejného s federací je nutné brát v potaz i jiné charakteristiky, než jen (alespoň) dvě autonomní úrovně vládnutí nad jedním teritoriem. Situaci bohužel příliš nepřidá, že mnohé z těchto charakteristik (čti potenciálně nezbytných náležitostí každé federace) jsou spíše nejasně ohraničené pojmy – např. suverenita, národ, občanství.

³¹ Schumanova deklarace z 9. května 1950, dostupná např. zde: http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_cs.htm, stav ke dni 2. března 2015.

³² Mimořádně velice zajímavé československé osobnosti.

³³ DUCHÁČEK, Ivo: *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*. Holt, Reinhart & Winston, Londýn 1970, s. 191.

2.2 Koncept suverenity

Pojem suverenity v ústavněprávním diskursu zejména v evropských zemích zažívá skutečnou renesanci. Ačkoliv by se mohlo zdát, že o suverenitě již bylo řečeno vše, co vyřčeno být mohlo, recentní inflace článků v odborných i neodborných periodikách a publikacích týkající se uvedené problematiky svědčí jednoznačně o opaku. Co je tedy příčinou dané situace? Jak poznamenává Jan Kysela, pojem suverenita není nic fixního, konstantního a v čase neměnného, ale jedná se z empirického hlediska o pojem dynamický.³⁴

Upozorňuje přitom na postřeh Carla Schmitta, který tvrdí, že sama struktura právních pojmů odpovídá sociální struktuře dané epochy – mění-li se epocha, mění se i význam pojmů.³⁵ Vystává tak otázka, zda je možné oprostít se od náhledu prismatem dnešní doby a zda je takové oprostění se vůbec vhodné. Není úlohou této práce mapovat genezi pojmu suverenity a provádět čtenáře historickým exkurzem, to již udělali lépe mnozí jiní, v tomto ohledu nelze než doporučit zmiňovanou publikaci Jana Kysely. A pochopitelně není nutné vytvářet recyklát jen proto, že slovy Cicera, *litera non erubescit*.

Avšak mít pojmenován obsah pojmu suverenity se jeví při pojednání o federálních strukturách, potažmo o Evropské unii jako *condicio sine qua non*. Stát bez suverenity (avšak nikoli stát ve smyslu územní jednotky federace) totiž při vědomí současné teorie nemůžeme vůbec uvažovat. Je pravdou, že mnoho ústav jednotlivých států s pojmem suverenity explicitně neoperuje. Pokud se omezíme na relevantní subjekty zkoumání, německý Grundgesetz se omezuje na konstatování, že „Veškerá státní moc vychází z lidu. Je vykonávána lidem prostřednictvím voleb a hlasování a skrze orgány zákonodárné, výkonné a soudní.“³⁶ Rakouská ústava hned v čl. 1 stanoví, že „Rakousko je demokratická republika. Její právo vychází z lidu.“³⁷ Následující čl. 2 odst. 1 doplňuje, že „Rakousko je spolkový stát.“ Možná zajímavější a rozhodně překvapivější je proklamace v ústavě Švýcarska, kde se v čl. 3 říká, že „Kantony jsou suverénní potud, pokud jejich suverenita není omezena spolkovou ústavou; vykonávají veškerá práva, která nebyla přenesena na spolek.“³⁸

Navzdory často absentujícímu explicitnímu ukotvení v ústavě však právní teorie ve své většině trvá na tom, že suverenita je jednotlivým státům imanentní, byť nikoliv v tom

³⁴ KYSELA, Jan: *Ústava mezi právem a politikou: Úvod do ústavní teorie*. Leges, Praha 2014, s. 138.

³⁵ *Ibid.*, s. 139.

³⁶ Osobní překlad čl. 20 odst. 2 Základního zákona z r. 1949.

³⁷ Osobní překlad čl. 1 a 2 Rakouské ústavy z r. 1920.

³⁸ Osobní překlad čl. 3 Švýcarské ústavy z r. 1999.

původním „Bodinovském“ významu slova, tj. ve smyslu moci nejvyšší a nezávislé na jakékoli jiné. Pro jistou vyváženost lze samozřejmě zmínit i názor opačný, zastávaný již např. G. Jelinekem, že lze rozlišovat státy suverénní a nesuverénní.³⁹ Nicméně bez suveréna, tedy nositele suverénní moci, by nám chyběla druhá strana téže mince, totiž legitimní vláda. Obezličku nám v tomto poskytuje Sieyésovo rozdělení na *pouvoir constituant* a *pouvoir constitué*, totiž rozdělení na suveréna právního a politického. Pojítka mezi těmito dvěma veličinami pak představuje koncept legitimacy, jak ji definuje Niklas Luhmann, totiž jako „způsob veřejného určení preferencí, jež jsou prosazovány politickou cestou.“⁴⁰

Co se týče samotné definice suveréna, po zralé úvaze mi konvenuje odkaz Carla Schmitta, dle kterého je suverénem ten, kdo rozhoduje o výjimečném stavu.⁴¹ Ovšem jak trefně upozorňuje Jan Kysela, nejedná se o vyhlášení výjimečného stavu předvídaného ústavním pořádkem, ale o výjimku ze samotných ústavních pravidel.⁴² Zkrátka, lze si představit, že suverénem je ten, kdo sedí v té největší kanceláři nejvyššího mrakodrapu a vůči jehož rozhodnutí již není žádného opravného prostředku. Jak však bude diskutováno níže, tak prosté to zase není.

Tento jednoduchý model je totiž výrazně nabouráván současnou fakticitou, která se dá lapidárně shrnout do několika problematických (alespoň v ústavně-teoretické rovině) konceptů, na jejichž obsahu a samotné existenci nepanuje shoda. Jedná se zejména o koncepty heteronomie, polycentrismu a sdílené či slité suverenity.⁴³ Všechny uvedené pojmy mají společné to, že se snaží normativně postihnout nejnovější „trendy“ v přesunu rozhodovacích procesů z národní úrovně na úroveň nadnárodní, čímž se opět dostáváme k Jelinekovi, který se sice v naprosto odlišném právním prostředí Rakouska-Uherska, ale přesto velice podobným způsobem, zabýval normativně podobnými fenomény.

Tento proces přesunu kompetencí lze a je třeba vnímat mnohohrstevnatě. Jistě existuje mnoho dobrých důvodů, zejména v dnešním (nelze se asi vyhnout tomuto zprofanovanému termínu) globalizovaném světě, jenž čelí rozličným, zejména bezpečnostním a ekonomickým, výzvám, kterým, věřme, lze úspěšně čelit nejlépe skrze

³⁹ Cit. dle KYSELA, Jan: *Ústava mezi právem a politikou*, s. 172.

⁴⁰ LUHMANN, Niklas: *Die Politik der Gesellschaft*. Suhrkamp, Frankfurt am Main 2000, s. 122. Kniha dostupná v elektronické verzi např. zde: <http://www.cs.unsyiah.ac.id/~frdaus/PenelusuranInformasi/tugas2/data/politik-der-gesellschaft.pdf>

⁴¹ SCHMITT, Carl: *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*. 8. vydání. Duncker&Humbolt, Berlín 2004. s. 13.

⁴² KYSELA, Jan: *Ústava mezi právem a politikou*, s. 154-5.

⁴³ Podrobně k tomu viz KYSELA, Jan. Mění se struktura právního řádu a jeho atributy. In: *Eric Stein Working Paper*, č. 1/2009.

Althusiovsky silné a početné zázemí. Zkrátka nelze nebrat v potaz situace, se kterými se žádný právní filosof 16. až 20. století potkat *ex definitione* nemohl, jako jsou hrozby útoků pomocí dronů,⁴⁴ bombových systémů odpalovaných na dálku, ale i hrozby kybernetických válek, vyřazení elektrických přenosových soustav či jiných způsobů vedení tzv. hybridních válek.⁴⁵

Jeví se mi rovněž jako axiomatické, že evropské státy musí sjednocovat své ekonomické zájmy a aproximovat relevantní právní normy za účelem posílení vlastních národních pozic. To samozřejmě není myšlenka nová, ale byla již předmětem úvah např. českého Ústavního soudu prostřednictvím tzv. rozhodnutí Lisabon I., dle kterého „integrační charakter ... (EU) ... může v konečném důsledku přinést ochranu a posílení suverenity členských států vůči vnějším zejména geopolitickým a ekonomickým faktorům; to např. i vůči nově nastupujícím světovým velmocem, u nichž lze jen těžko odhadovat budoucí hodnotové priority, kterým budou ochotny budování nového řádu globalizovaného světa podřizovat.“⁴⁶ Stavba ropodvodů, harmonizace energetických politik, výstavba přenosových soustav, ale i společný postoj ohledně nákupu čínských solárních panelů slouží jako příklady *par excellence*, kde se nachází průsečík zájmů (téměř) všech zemí EU.

Přirozeně se ovšem nejedná pouze o ekonomické zájmy, byť tyto donedávna sloužily jako efektivní plášťik stále užší integrace i v jiných oblastech, které ještě nedávno byly považovány za symboly výkonu suverénní státní moci. Hrozba masivní imigrace uprchlíků ze zemí politicky nestabilních může sloužit jako vhodná ilustrace. Instrukce EU se totiž snažily postihovat uvedené příklady zejména skrze optiku ekonomických kritérií, což ovšem dle mého soudu oslabovalo legitimitu rozhodovacího procesu.⁴⁷

Konstatování Luboše Tichého, že pojem suverenity tedy nemá žádné definitivní (či doslova absolutní) vlastnosti,⁴⁸ proto může vést k zdánlivě logickému závěru, že suverenita „je čistě funkční koncept, který vznikl za určitých specifických okolností za účelem dosažení specifických cílů: míru a bezpečnosti.“⁴⁹ Je to samozřejmě tvrzení, které se snaží reflektovat realitu utváření národních, federálních a recentně zejména nadnárodních struktur s autonomními mocenskými centry rozhodování, avšak při bližším pohledu nám mnoho

⁴⁴ Tj. bezpilotních letounů.

⁴⁵ Např. současné klasické vojenské operace prováděné invazivně na cizím území, avšak skrze neuniformované vojáky, cynicky označované za dobrovolníky na dovolené.

⁴⁶ Bod 102 nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008.

⁴⁷ Typicky rozsudek SDEU ve věci C-370/90 *Surinder Singh* či ještě lépe C-413/99 *Baumbast and R.*

⁴⁸ TICHÝ, Luboš: State sovereignty and integration under development: How to assess these notions. In: TICHÝ, Luboš – DUMBROVSKÝ, Tomáš (eds.): *Sovereignty and integration; Paradoxes and development within Europe today*. Univerzita Karlova v Praze, Praha 2010, s. 33.

⁴⁹ *Ibid.*, s. 33.

nového nepoví. Tak přenos kompetencí na nadnárodní útvary nesměřuje pouze směrem k EU jakožto pionýrovi míru či NATO a samozřejmě OSN. Doposud státní kompetence jsou v současné době směřovány i na organizace typu Rady Evropy (prosazování lidských práv) či WTO (obchodní spolupráce). Jistěže v konečném důsledku i tyto organizace mohou přispívat ke světovému míru, ale troufám si tvrdit, že s uvedenou definicí si nevystačíme.

Výše nastíněné je důsledkem snah vypořádat se s tím, že klasický přístup v linii Bodin – Hobbes je dávno překonán slovy Zygmunta Baumana tekutou modernitou. Již zmiňovaný český Ústavní soud se v tomto nejistém mocenském vakuu přiklonil k doktríně sdílených kompetencí. Tato myšlenková konstrukce je reakcí na judikaturu Soudního dvora EU (dále jen „SDEU“), který poměrně revolučním způsobem posílil vlastní úlohu a vědomě posunul svou pozici z nezávislého rozhodce sporů (jak je úloha soudů obecně chápána) na jednoho z hlavních, protože velmi efektivních, motorů prohlubující se evropské integrace. Autorita Soudního dvora EU byla povýšena především slavnou větou ještě slavnějšího rozsudku Van Gend en Loos, dle které „Společenství představuje nový právní řád mezinárodního práva, v jehož prospěch státy omezily, byť ve vymezených oblastech, svá suverénní práva a jehož subjekty nejsou jen členské státy, ale rovněž jejich příslušníci.“⁵⁰

Český ÚS vysvětluje nové pojmosloví následujícím způsobem: „Evropská unie pokročila zdaleka nejvíce v konceptu sdílené - "slité" - suverenity (pooled sovereignty) a již dnes vytváří entitu sui generis, která těžko snese zařazení do klasických státovědných kategorií. Je spíše otázkou jazykovou, zda lze proces integrace označovat za „ztrátu“ části suverenity, resp. kompetencí, nebo přiléhavěji např. za „propůjčení, postoupení“ části kompetencí suveréna. Může se jevit jako paradoxní, že klíčovým projevem svrchovanosti státu je i možnost se svou svrchovaností (její částí) dále nakládat, resp. určité kompetence dočasně či trvale postoupit.“⁵¹

Ještě o něco skeptičtější k pojmu suverenity je Eliška Wagnerová, která se ptá, zda se vůbec jedná o pojem vhodný pro 21. století.⁵² V podobném duchu hovoří rovněž Neil MacCormick, který poněkud provokativně přirovnává suverenitu k „panenství, jež lze ztratit, aniž by ho kdokoli jiný nabyt a jehož ztrátu lze za jistých okolností oslavovat.“⁵³ Pokud se tedy budeme pohybovat v jinotajích, spíše bych se opřel o slova G. K. Chestertona, který říká, že „kreslíte-li žirafu, musíte ji nakreslit s dlouhým krkem. Jestliže si smělym tvůrčím způsobem dovolíte nakreslit ji s krátkým krkem, zjistíte, že to není

⁵⁰ Rozsudek SDEU 26/62 Van Gend en Loos ze dne 5. 2. 1963.

⁵¹ Bod 104 nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008.

⁵² WAGNEROVÁ, Eliška: Sovereignty from different perspectives. In: TICHÝ, Luboš – DUMBROVSKÝ, Tomáš (eds.): *Sovereignty and integration; Paradoxes and development within Europe today*, s. 67.

⁵³ MACCORMICK, Neil: Sovereignty: Myth and Reality. In: *Scottish Affairs*, č. 11, 1995, s. 2.

žirafa.“⁵⁴

Jinak řečeno, je mi velmi blízký poznatek Jana Kysely, který poznamenává, že „při úvaze o dělené suverenitě může docházet k záměně suverenity (hranice systému) s působnostmi (kompetencemi uvnitř systému), které jsou nějak rozdělené. Vždy je nicméně někdo, kdo kompetence stanoví, tedy má kompetenci rozhodovat o kompetencích (kompetenční kompetence).“⁵⁵ Právě toto je podle mne jeden z hlavních argumentů proti používání konceptu sdílené suverenity.

S otázkou sdílené suverenity šli někteří autoři tak daleko, že dokonce považují určité kompetence Evropské unie za originární, tedy nikoliv delegované. Luboš Tichý se přitom odkazuje na rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu (dále jen „BVerfG“).⁵⁶ Nejsem si však jistý, odkud tento názor čerpá, protože samotný BVerfG judikoval ve svém nálezu ve věci Lisabonské smlouvy,⁵⁷ že Základní zákon jednoznačně zakazuje přenos kompetenční kompetence na jiný subjekt, přičemž upozornil i na čl. 5 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SEU“), který zdůrazňuje princip svěřených pravomocí. Nejen s tímto vědomím se mi pak jeví tvrzení Władysława Czaplińskiego o tom, že nevidí žádný problém s nadřazením primárního práva EU nad národní ústavy a dokonce s jejich vědomým porušováním ze strany EU⁵⁸ jako zcela absurdní a nekompatibilní s dosavadním chápáním diskutovaných pojmů. Rovněž v tomto světle neobstojí ani tvrzení Neila Walkera, že kompetenční kompetencí nevládne ani EU, ani členské státy.⁵⁹

Pokud zůstaneme ještě u EU, jakožto splendidního a jednoznačně nejlepšího subjektu zkoumání z pohledu úvah nad zastaráváním dosavadních státovědných konceptů, BVerfG velmi přiléhavě konstatoval, že členské státy i nadále zůstávají pány smluv.⁶⁰ Z tohoto východiska pak BVerfG vyvodil závěr, že primární právo, funkčně nahrazující ústavu EU, je bez pochyb derivativní právní řád. To je rovněž velmi úzce spjato i s odvozeností občanství EU, které tudíž nijak nezpochybňuje existenci německého národa.⁶¹

Daniel Halberstam si proto všímá, že BVerfG spojuje pojem demokracie výlučně se

⁵⁴ CHESTERTON, Gilbert Keith: *Ortodoxie*. Academia, Praha 2000, s. 84.

⁵⁵ KYSELA, Jan: *Ústava mezi právem a politikou*, s. 172.

⁵⁶ TICHÝ, Luboš: *State sovereignty and integration under development: How to asses these notions*, s. 41.

⁵⁷ Nález 2 BvE 2/08 ze dne 30. 6. 2009.

⁵⁸ Tento názor prof. Czapliński vyslovil během workshopu „European Law and National Constitutions“, uskutečněném ve Varšavě ve dnech 11.-12. dubna 2014.

⁵⁹ Cit. dle KYSELA, Jan: *Ústava mezi právem a politikou*, s. 158.

⁶⁰ 2 BvE 2/08 ze dne 30. 6. 2009, bod 231.

⁶¹ 2 BvE 2/08 ze dne 30. 6. 2009, body 346-350.

státem, disponujícím vlastním lidem a teritoriem.⁶² Tento přístup, kontrastující demokracii a parlamentarismus, považuje Halberstam za „jednu z nejhorších tradic německé konstitucionalistické teorie.“⁶³ Uznává námitku, že Evropský parlament, reprezentující evropské občany, není založen na principu *one man one vote*. Nicméně nesouhlasí ani v nejmenším s tvrzením BVerfG, že z tohoto důvodu není Evropský parlament fórem demokratické reprezentace a tudíž se ani nejedná o klasický parlament,⁶⁴ ale je v podstatě jakousi druhou kvazikomorou, jako tomu bývá ve federacích.

Halberstam z uvedeného tvrzení vyvozuje, že BVerfG tímto *en passant* neguje legitimitu (resp. funkci demokratického reprezentanta) Senátu USA či švýcarské Rady kantonů.⁶⁵ Proto také obviňuje BVerfG z nekoherence, když tento v Lisabonském judikátu zároveň tvrdí, že Spolková rada (dále také „Bundesrat“) je komorou národního parlamentu.⁶⁶ Naopak má Halberstam za to, že pokud BVerfG považuje Bundesrat za komoru parlamentu, musí *a fortiori* přiznat stejný status rovněž Evropskému parlamentu.⁶⁷ Neuznává přitom argument, že alespoň jedna komora parlamentu by měla být volena rovným volebním právem, a to s odůvodněním, že tato zdánlivá výhoda ztrácí na relevanci při společném rozhodovacím procesu (tedy v případech, kdy musí s návrhem zákona vyslovit souhlas obě komory parlamentu). Tento názor nepovažuji za odůvodněný a přijde mi velmi slabě vyargumentovaný.

V zásadě se v tomto ohledu spíše ztotožňuji s těmi názory, dle kterých je třeba se vrátit k samotné podstatě legitimacy EU. Ta je z mého pohledu dána jednoznačně skrze členské státy a nikoli skrze evropský *demos*. Nepovažuji tudíž za překonaný všeobecně známý názor J. H. H. Weilera, že bez *demu* o přímé legitimitě nejde v tomto směru uvažovat, hlavně proto, že chybí homogenní lid, chápající sama sebe jako autonomní demokratický národ.⁶⁸

Pochopitelně existuje mnoho autorů, kteří s tímto výrokem nesouhlasí. Jürgen Habermas upozorňuje v tomto ohledu na „bias“ ideových protivníků, jejichž pohledy jsou

⁶² HALBERSTAM, Daniel – MÖLLERS, Christopher: The German Constitutional Court says Ja zu Deutschland! In: *German Law Journal*, Roč. 10, č. 8, 2009, s. 6.

⁶³ *Ibid.*, s. 6. Všimá si přitom inspirace od Carla Schmitta, kterého evidentně považuje za to nejhorší, co mohlo německý konstitucionalismus vůbec potkat.

⁶⁴ 2 BvE 2/08 ze dne 30. 6. 2009, bod 286.

⁶⁵ HALBERSTAM, Daniel – MÖLLERS, Christopher: *The German Constitutional Court says Ja zu Deutschland!* s. 6.

⁶⁶ 2 BvE 2/08 ze dne 30. 6. 2009, bod 407.

⁶⁷ HALBERSTAM, Daniel – MÖLLERS, Christopher: *The German Constitutional Court says Ja zu Deutschland!* s. 7.

⁶⁸ WEILER, Joseph: Does Europe need a constitution? Demos, Telos and the German Maastricht decision. *European Law Journal*. Č. 3/1995, s. 222.

zatíženy tím, že historicky demokracie byla spojována s národními státy. V současné době proto chápe tyto procesy odděleně, protože společenství evropských občanů, sdílejících společný osud a historii nemusí nutně poskytovat nižší legitimitu.⁶⁹ Rovněž další slavný evropský teoretik, bývalý generální advokát Miguel Maduro, souhlasí s tím, že pojmy suverenity a konstitucionalismus se již nemusí nutně pojít s národním státem, s čímž souvisí i to, že „transnacionální rozhodovací procesy již nebudou muset být legitimizovány odkazem na národní ústavy.“⁷⁰

Jak jsem již indikoval, navzdory tomu, že si uvedených autorů vážím, jsem v tomto směru s jejich názory v rozporu. Tím se dostáváme k jádru pojmu suverenity a k tomu, proč je tento koncept tak důležitý i pro dobu tekuté modernity. Jestliže Pavel Holländer pojmenovává suverenitu jako kompetenci prvotní normotvorby,⁷¹ je zde naznačeno několik rovin suverenity. Není zde prostor zabývat se vším, co z toho plyne, ale podstatné je z mého hlediska to, že kruciólním prvkem je zde přechod mezi stavem mimoprávním a stavem právním.⁷²

Tímto prismatem se ovšem koncept suverenity, alespoň dle mne, nedá napasovat na principy fungování EU. Proto se rovněž podle mého soudu nedá hovořit o „biasu“, jak to jinými slovy popisuje Habermas, ale o nezbytné podmínce, když mluvíme o suverenitě a vládě lidu v rámci státního uspořádání. Pokud nemáme stát, nemáme suverenitu. Pokud se pokusíme suverenitu jiné formě nestátního uspořádání⁷³ nějakým kanálem dodat, buď je tento pokus odsouzen k neúspěchu anebo je vytvořen nový stát, jako tomu bylo při založení Spojených států amerických.

Příklad USA je oproti Evropě poněkud specifický v tom, že ačkoliv se před vznikem federace nejednalo o homogenní národ, byla zde jednoznačná identifikace občanů jakožto legitimního společenství, nějakým způsobem vymezeného vůči jiným mocnostem či jiným hrozbám. Ale i tak bylo potřeba k vytvoření státu v podstatě revolučního aktu, který postavil na jisto, že existovala vůle vytvořit americký národ.

Lze mít mnoho argumentů pro vznik evropské federace stejně jako proti vzniku. Nicméně asi nelze příliš zpochybňovat možnost, že evropská federace vzniknout může. Na

⁶⁹ HABERMAS, Jürgen: Why Europe needs a constitution. In: ERIKSEN, Erik Oddvar – FOSSUM, John Erik – MENÉNDEZ, Agustín (eds.): *Developing a constitution for Europe*. Routledge, London 2004, s. 26.

⁷⁰ MADURO, Miguel Poiaras: From constitutions to constitutionalism: a constitutional approach for global governance. In: *Global governance and the quest for justice*. Hart Publishing, Oxford a Portland, Oregon 2006, s. 229-230.

⁷¹ HOLLÄNDER, Pavel: *Filosofie práva*. 2. vyd. Aleš Čeněk, Plzeň, s. 121.

⁷² Např. KRASNER, Stephen D.: *Sovereignty: Organized hypocrisy*. Princeton University Press, Princeton 1999.

⁷³ Ať už supranacionální či naopak regionální.

tom by zřejmě ze státoprávního hlediska nebylo nic špatného, pokud by zde existovala vůle lidu. Nevidím tedy žádný problém v utvoření legitimního a suverénního mocenského centra na základě konsensu v rámci *demu*, tj. bez potřeby toho, aby existoval jednotný evropský *ethnos*, - pravděpodobně má jednoduší etnický stát jisté výhody, ale těžko lze hovořit o podmínce nutné.

Bez toho, aniž by se tak však stalo, musíme si chtě nechtě vystačit s legitimizačním řetězcem, vedoucím skrze národní státy. Jsou to právě jednotlivé ústavy národních států, které dodaly nezbytnou legitimaci a jsou to vlády členských států, které dojednaly texty primárního práva. Zkrátka, kvaziústavní normy práva EU tu máme jen proto, že byly aprobovány vnitrostátními ústavně-konformními mechanismy. Ať se na to díváme z jakéhokoli úhlu, co se týče primárního práva, otázka na existenci evropského lidu je zcela nadbytečná.

Pokud však v odborném diskursu panuje přesvědčení, že navzdory uvedenému vznikl útvar, který se z vlastní vůle členských států vymkl jejich kontrole, je s tímto názorem imanentně spojen problém demokratického deficitu. Pokud máme za to, že zde skutečně vznikla kvalitativně nová vůle, zcela nezávislá na vůli členských států, je na místě se ptát, odkud čerpá svou legitimitu. To souvisí i s přesvědčením o vzniku sdílené suverenity. Prizmatem Holländerovy formulace suverenity je však důsledek, že suverenita EU je *contradictio in adjecto*.

Výše uvedení titánové právní filosofie si vypomáhají dodatečnými legitimačními vstupy. Velmi pregnančně a v kondenzované podobě toto téma popsal Jan Wintr,⁷⁴ proto se omezím na některé lapidárně formulované poznámky. Předně nelze bez dalšího substituovat legitimní *pouvoir constituant* Evropským parlamentem. Zde bychom zaměňovali kauzalitu, v tom si myslím, že chybí (nebo přinejmenším tuto skutečnost marginalizuje) jak Habermas, tak zejména Halberstam. Obecně takový koncept fungovat nemůže. Těžko si lze představit legitimně deficitní národní ústavu, kterážto legitimita bude zhojena volbami do *ex definitione* nelegitimního orgánu.

Dalším argumentačním pilířem zastánců substitučních legitimačních zdrojů je opora tzv. *output legitimacy*, tj. legitimacy na výstupu. Myšlenka, že problematika záležitostí, kterými se zabývá stát či dokonce supranacionální instituce, je natolik komplexní, že není v možnostech a silách relevantních subjektů respektovat demokratické principy rozhodování,⁷⁵ se může jevit do určité míry lákavou a logickou. Tento argument často bývá

⁷⁴ WINTR, Jan: Evropská unie a pluralita legitimit. In: GERLOCH, Aleš – WINTR, Jan (eds.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Aleš Čeněk, Plzeň 2009, s. 167-176.

⁷⁵ WINTR, Jan: Evropská unie a pluralita legitimit, s. 174.

podporován čísly oblíbenosti či podpory tzv. expertních orgánů, které se těší největší důvěře obyvatel. Jan Wintř v tomto ohledu cituje Fareeda Zakariu, jenž poukazuje na největší oblíbenost institucí s nejmenší mírou demokratické legitimacy, ale zároveň disponujícími odborností a nezávislostí, jako je FED a Nejvyšší soud USA.⁷⁶

Obecně ale tento argument bez dalšího neplatí, tak v rámci institucí se těší největší popularitě Evropský parlament, následován Soudním dvorem EU.⁷⁷ Charlotte Burns se ale domnívá, k čemuž se rovněž přikláním, že tato „popularita“ je dána spíše mlhavou představou o existenci takových orgánů, než vědomostmi o jejich reálném fungování.⁷⁸

Navíc má tento koncept několik zásadních otazníků. Předně není nikde definováno, jak se *output legitimacy* měří a kdo tento výstup hodnotí. Předpokládám, že hodnotitel sám by měl být legitimitou nadán, protože hodnocení prováděné pasáčkem krav v rumunských horách je jistě chvályhodné, za to nám však v poměrování legitimacy rozhodovacích procesů ani o píd' nepomůže.

S legitimací na výstupu je ovšem spojena ještě jedna velká potíž. Velice obtížně lze tato specifická témata (regulace finančních trhů, rozhodování centrální banky o další strategii kvantitativním uvolňování) bez dalšího přenést na témata obecná, neboť objektivizovat dobro je dle mého soudu nemožné. Přechodné vlády „odborníků“ v České republice budiž smutnými pomníčky na cestě k tomuto poznání. Z lidské přirozenosti totiž neexistuje jediná správná varianta redistribuce národního (a v poslední době i nadnárodního) bohatství, jeden objektivně nejlepší model lidského soužití, úprava zdravotní péče, nejlepší varianta účasti na vojenských misích v zahraničí či objektivní vztah k Ukrajině.

Nemohu však samozřejmě zpochybňovat, že zde v posledních desetiletích dochází k postupné erozi státní suverenity tím, že mnoho funkcí na sebe přebírají nadnárodní organizace. Není to pochopitelně pouze Evropská unie, byť u té je ten posun nejmarkantnější. Funkci univerzálního ochránce lidských práv bere na svá bedra Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“), funkci regulátora obchodní politiky Světová obchodní organizace či funkci bezpečnostního garanta OSN.

Velice trefně tento proces popisuje Dieter Grimm jako proces odstátnění, čímž dle něho dochází nejen ke zpochybnění jednotlivých ústav národních států, ale ke zpochybnění

⁷⁶ *Ibid.*, s. 174.

⁷⁷ BURNS, Charlotte: European Parliament. In: CINI, Michelle – PÉREZ-SOLÓRZANO BORRAGAN Nieves, (eds.): *European Union politics*. Oxford University Press, Oxford 2013, s. 168.

⁷⁸ *Ibid.*, s. 168.

konstitucionalismu *an sich*.⁷⁹ Grimm si všímá toho, že konstitucionalismus byl vynalezen během francouzské revoluce a byl představován jako výdobytek moderní společnosti, protože stát tím garantoval princip fungování právního státu, tedy že státní moc bude vykonávána pouze zákonnými prostředky,⁸⁰ tj. to, co Albert Venn Dicey označoval za *rule of law*.

Upřímně řečeno mi i proto poněkud uniká smysl tolika nadšení, které s sebou de-konstitucionalizace přináší. Jak jsem naznačil úvodem, je jen přirozené, že evropské státy se rozhodly vykonávat některé původně čistě státní kompetence společně. Rozumím samozřejmě reakci politických elit na hrůzy Druhé světové války, tj. vůbec nezpochybňuji výstavbu institucionálního systému chránícího lidská práva a evropský mír, zejména skrze nosnou a ďábelsky chytrou myšlenku Jeana Monneta hluboké hospodářské spolupráce, skrze kterou bude „jakákoli válka ... nejenom nemyslitelná, nýbrž i prakticky nemožná.“⁸¹ To jsou záležitosti, s kterými většina racionálně uvažujících lidí zřejmě nebude mít problém. Ten nastává až v okamžiku, kdy se začínají nejprve v praxi a posléze skrze právní teorii efektivně popírat základní hodnotové principy, na kterých byly vybudovány současné liberální demokracie (byť někteří autoři chápou pojem liberální demokracie jako oxymóron⁸²).

Zejména Evropská unie, ale v poslední době i ESLP se zásadním způsobem vlamují do politik jednotlivých států, které formálně zůstávají v jejich kompetenci. Dříve k tomu docházelo pod pláštíkem ekonomických svobod (volný pohyb čtyř základních svobod), nyní se jako podvozek jeví jako ideální prosazování lidských práv. Lze se jistě shodnout na tom, že původně dobré úmysly mohou sklouznout do úpravy oblastí, které s původní kompetencí nemají vůbec nic společného.

Jenže legitimita rozhodovacího procesu není nic, nad čím by bylo možné mávnout rukou. Mnoho studentů i pedagogů bohužel situaci pouze zlehčuje, a to i skrze názvy konferencí a seminářů ve stylu „pohledy na ... ze slonovinové věže“ apod., čímž ovšem symptomaticky poukazují na nedostatečnou sebereflexi. Tak Adéla Kábrtová nedávno na populárním právnickém serveru Jiné právo popisovala studium na College of Europe

⁷⁹ GRIMM, Dieter: *Die Zukunft der Verfassung II; Auswirkungen von Europäisierung und Globalisierung*. Suhrkamp, Berlin 2012, s. 78.

⁸⁰ *Ibid.*, s. 79.

⁸¹ Schumanova deklaráce z 9. května 1950.

⁸² Např. Richard Posner chápe z definice demokracii jako iliberální a liberalismus jako nedemokratický. Navrhuje proto používat sousloví demokracie se zákonem chráněnými svobodami. Podrobněji viz POSNER, Richard: *Law, Pragmatism, and Democracy*. Harvard University Press, Harvard 2003, s. 181.

v Bruggách, které příznačně označila jako postřehy z eurobubliny.⁸³ Snad nevědomky zde *a margo* poznamenala: „Neočekávejte tedy od studia hluboké filozofické debaty o směřování Unie, College se propaguje jako prakticky zaměřená instituce, která vám má poskytnout znalosti nutné do pracovního života.“⁸⁴ Myslím, že k této ilustraci již není dalšího komentáře potřeba.

Dieter Grimm v této souvislosti upozorňuje na skutečnost, že obsahovým vyprazdňováním ústav dochází k přesunu jádra rozhodování z tzv. deliberativní formy demokracie, tj. takové, kde je národním parlamentem transparentně návrh projednáván, směrem k demokracii negociační – tzv. *Verhandlungsdemokratie*, která je typická pro mezinárodní právo veřejné.⁸⁵ Tak jako tak ovšem zřejmě nezbyvá, než akceptovat současnou realitu.

Zůstává k diskusi, zda samotnou nečinností (neúčast občanů při volbách do Evropského parlamentu, nezáměr vlád členských států aktivně reagovat na některé nedemokratické kroky orgánů Evropské unie) lze k legitimizaci systému přispívat. Rozhodně se tím však přispívá ke zmiňované de-konstitucionalizaci, byť např. zmiňovaný Maduro celý proces spíše považuje za globální konstitucionalizaci.⁸⁶ To bychom tam ovšem museli dospět skrze vytvoření evropské federace, chtělo by se dodat.

Tato kapitola pojednávající o suverenitě tvoří nezbytný kanál pro porozumění proměnnosti pojmu suverenity nejen mezi státy a mezinárodními institucemi, či Evropskou unií a dalšími nadstátními útvary, ale tvoří rovněž nezbytnou bázi pro porozumění konceptu suverenity ve federacích. Pojem suverenity totiž vedle fundamentálního konceptu federalismu, federací a jejich modalit představuje další esenciální střípek do akademické mozaiky diskursivní analýzy fungování federativních států.

2.3 Suverenita ve federaci

Z právě uvedeného plyne, že pojem suverenity je jen velmi obtížné obecně definovat a je snad ještě těžší se na takové definici shodnout. Logický argument a *maior ad minus* naznačuje, že i v případě aplikace pojmu suverenity na federální státy nebude záležitost

⁸³ KÁBRTOVÁ, Adéla: *Studium na College of Europe – postřehy z eurobubliny*. Dostupné na <http://jinepravo.blogspot.cz/2015/02/studium-na-college-of-europe-postrehy-z.html>, stav ke dni 7. 3. 2015.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ GRIMM, Dieter: *Die Zukunft der Verfassung II*, s. 80.

⁸⁶ MADURO, Miguel Pinares: *From constitutions to constitutionalism: a constitutional approach for global governance*, s. 342 an.

jednodušší. Diskuse na téma suverenity a EU se snaží reflektovat úvahy mnoha akademiků, pomýšlejících na srovnání EU s federací, alespoň co se legitimacy a konceptu sdílené suverenity týče.

Je tomu tak i proto, že princip sdílené suverenity je často aplikován i na vztahy mezi členskými jednotkami federace a spolkem. Dokonce se dá říci, že v akademickém diskursu jednotlivých federací zpravidla převažuje názor, že stát suverenitu sdílí se svými územními celky. Jak upozorňuje Václav Pavlíček, je tomu tak i proto, že tato myšlenka má svůj původ v judikatuře Nejvyššího soudu USA.⁸⁷

Abychom mohli rozklíčovat federativní povahu USA jakožto archetypu federativních státních uspořádání obecně, musíme se podívat na ideové zdroje, tvořící pilíře americké identity a státnosti. Jedna z kardinálních úvah Jamese Madisona bez pochyb stojí za delší citaci: „Ústava má být založena na souhlasu a přijetí ze strany občanů Ameriky, což by měli vyjádřit zástupci zvolení pro tento zvláštní účel. Na druhé straně však občané nemají Ústavu odsouhlasit a přijmout jako jedinci tvořící jeden celistvý národ, nýbrž jako jedinci tvořící odlišné a nezávislé státy, k nimž patří. Jde tedy o souhlas a přijetí jednotlivými státy, jež bude odvozené od nejvyšší moci každého z nich, totiž od občanů samotných. Akt, na jehož základě Ústava vstoupí v platnost, tedy nebude *národní*, ale *federální*.“⁸⁸

Aktuální úvahy nám výrazně ztěžuje skutečnost, že pojmosloví konce 18. století mělo zcela jiný obsah, než jaký tomuto pojmosloví přisuzujeme nyní. Stručně řečeno, velkou ironií osudu bylo, že otcové zakladatelé chápali pojem federace jako to zřízení, co existovalo podle Článků Konfederace spíše než to, co následovalo podle přijaté ústavy – což právě chápali jako národní.⁸⁹ Michael Burgess proto upozorňuje, že Madisonova rétorika měla uchvátnout odpůrce nového národního státu, jejichž slova lze koncentrovat do projevu Virginského státníka Patricka Henryho, který se ptal: „Kdo Vám dal právo říci *We the people* namísto *We the states*?“⁹⁰

V jistém kontrapunktu se nám potom může jevit skutečnost, že Madison byl zároveň prominentním autorem textu ústavy. Ačkoliv zřejmě nebyl přímo autorem preambule,⁹¹ těžko si lze představit, že by nesouhlasil s jejím textem, který jednoznačně odkazuje pouze

⁸⁷ PAVLÍČEK, Václav a kol.: *Ústavní právo a státověda; I. díl, Obecná státověda*. Linde, Praha 1998, s. 154.

⁸⁸ MADISON, James: *Federalista č. 39*. In: HAMILTON, Alexander – MADISON, James – JAY, John. *Listy federalistů*. Vydavatelství Univerzity Palackého v Olomouci, Olomouc 1994, s. 214.

⁸⁹ BURGESS, Michael: *Comparative federalism; theory and practice*. Routledge, London 2006, s. 55-56.

⁹⁰ Projev Patricka Henryho na ratifikačním konventu Virginie, konaném dne 4. června 1788. Text dostupný zde: <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/preambles14.html>, stav ke dni 8. 3. 2015.

⁹¹ Autorství preambule je připisováno guvernérovi státu Pensylvánie Morrisovi.

na (jeden) lid Spojených států (Amerických), na rozdíl právě od Římské smlouvy, která se odvolává na jednotlivé národy.⁹² Ve své velice pěkné a působivé stati tudíž Madison popsal legitimační řetězec, jakým vznikly Články Konfederace a později rovněž Evropská společenství, nicméně tím materiálně neodpověděl na Henryovu námitku, byť čistě gramaticky to nemusí být hned patrné. Je to totiž výlučně *demos* Spojených států amerických, který ústavu legitimoval.

Jinými slovy, lid Spojených států rozhodl o vytvoření ohniska moci (právního suveréna) na federální (národní) úrovni, nikoli na úrovni jednotlivých států. Pročež odkaz v preambuli na lid nemusí být pro mnohé důkazem dostačujícím, můžeme si vypomoci třeba ještě rozhodnutím BVerfG ve věci Lisabonské smlouvy.⁹³ BVerfG v tomto rozhodnutí netradičně (a podle mého nikoli nepatříčně) specifikuje konkrétní pravomoci, které formují suverénní stát a bez kterých by stát suverénním státem nebyl.

Prostou komparativní metodou pak lze dospět k jednoznačnému závěru, že je to federace a nikoliv jednotlivé státy, která disponuje potřebným penzem kompetencí v uvedených oblastech. Vodítkem v tomto ohledu není enumerativní model federální ústavy, ale především slavný US Code, kodifikující většinu nejdůležitější regulace v kompetenci federace. O monopolu na vojenskou a policejní sílu netřeba vést disputaci, stejně jako o úpravě trestního práva či důležitých fiskálních výdajích. Nicméně i v oblasti sociální a kulturní politiky je rozhodujícím faktorem federální úprava (*pars pro toto* budiž Affordable Care Act či samotná skutečnost, že bylo vytvořeno federální ministerstvo vzdělávání).

Výše uvedené však ještě *eo ipso* nevyvrací teorii dělené suverenity ve federaci. Iveta Němcová ve své rigorózní práci⁹⁴ vychází právě z tohoto nejčastějšího předpokladu. Uvádí, že „federativní ústava tedy vymezuje pravomoci federace – a tím může i omezovat pravomoci jednotlivého státu a tím i jeho suverenitu. Množství pravomocí, které bylo přeneseno, způsob a podmínky přenosu pak určují, nakolik je členský stát ještě suverénním. Pokud by si jednotlivý stát nezachoval svůj státoprávní charakter, byl by pouze administrativněsprávním celkem, a federace by se tak stala státem unitárním – jednotlivé národní státy by jí byly pohlceny.“⁹⁵

Tento moment s sebou přináší další komplikace. Předně je třeba se ptát, zda v rámci

⁹² Tento kontrast je velmi zřetelný v anglickém jazyce, když v jednom případě se hovoří o *we the people*, zatímco ve druhém o *ever-closer union among the peoples*.

⁹³ 2 BvE 2/08 ze dne 30. 6. 2009.

⁹⁴ NĚMCOVÁ, Iveta: *Přenos pravomocí a suverenity států; ústavněprávní aspekty evropské integrace*. Obhájeno na Katedře ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, r. 2011. Práce je dostupná zde: http://is.muni.cz/th/153031/pravf_r/, stav ke dni 9. 3. 2015.

⁹⁵ *Ibid.*, s. 152.

konceptu suverenity lze uvažovat podle měřítek teorie tzv. *zero-sum-game*. Mnozí autoři touto teorií poměřují problematiku občanství, tj. zkoumají, zda platí, že čím více je někdo Evropanem (Američanem), tím méně je pak Němcem (Texasanem) či dokonce Bavorem. Naprostá většina akademiků tento koncept dělení vlastních identit zcela odmítá.⁹⁶ Nicméně lze aplikovat stejnou metodu i na samotný pojem suverenity? V kontextu již řečeného je jasné, že mnoho autorů bude aplikovat stejnou presumpci. Nicméně pokud lze připustit, že suverén zde buď je či není (buď je suverénem Velká Británie nebo je suverénem EU), *zero-sum-game* teorii použít lze.

Výraznou kaňkou na kráse tvrzeného východiska je „bohužel“ praktická stránka celé záležitosti. Není asi pochyb, že bez praxe by byla teorie podstatně jednodušší. Jenže co naplat, s praktickou stránkou věci je nutné se také vyrovnat. Není tedy přeci jen něco pravdy na tvrzení, že „pokud by si jednotlivý (členský, pozn. aut.) stát nezachoval svůj státoprávní charakter, byl by pouze administrativněsprávním celkem, a federace by se tak stala státem unitárním“⁹⁷?

Těžko lze rozporovat skutečnost, že členské jednotky (státy) federací jsou charakterizovány mimo jiné tím, že mají vlastní ústavu. Tak čl. 1 ústavy spolkové země Bavorska, poté co se její preambule odvolává na „lid bavorský“, stanoví, že „Bavorsko je svobodný stát.“ Hned následující článek staví na jisto, že „Bavorsko je lidový stát. Nositelem státní moci je lid. Lid vykonává svou vůli skrze volby a hlasování.“ A konečně čl. 3 říká, že „Bavorsko je právní, kulturní a sociální stát.“⁹⁸

Co je tedy smyslem a významem tohoto textu? Pokud bychom se odpoutali od státoprávních reálií, jistě bychom považovali stát, který bavorská ústava zřizuje, za suverénní. Pochopitelně ale tato ústava nevznikala mimo kontext dané doby. Zkrátka, Bavorsko, jak známo, bylo r. 1946, kdy byla bavorská ústava schválena, zcela pod správou Americké okupační zóny. Rovněž ještě neexistoval Základní zákon, přijatý až r. 1949, stejně jako zásadní tzv. „*Deutschlandvertrag*“, tj. Generální smlouva, přiznávající výkon výsostných práv Spolkové republice (vstoupila v účinnost až r. 1955).⁹⁹

Myslím proto, že vnímat samotný text bavorské ústavy pouze v gramatické rovině

⁹⁶ Např. SHAW, Jo.: *Citizenship: Contrasting Dynamics at the interface of integration and constitutionalism*. In: CRAIG, Paul – DE BÚRCA, Gráinne (eds.). *The evolution of EU Law*. 2. vyd. Oxford University Press, Oxford 2011, s. 599 nebo také ISIN, Engin F. *Claiming European citizenship*. In: ISIN, Engin F. – SAWARD, Michael (eds.): *Enacting European Citizenship*. Cambridge University Press, Cambridge 2013, s. 26.

⁹⁷ NĚMCOVÁ, Iveta: *Přenos pravomocí a suverenity státu*, s. 152.

⁹⁸ Ústava svobodného státu Bavorska z 2. prosince 1946. Text dostupný na <http://www.verfassungen.de/de/by/bayern46-index.htm>, stav ke dni 9. 3. 2015.

⁹⁹ Text dostupný např. zde: <http://www.documentarchiv.de/brd/dtlvertrag.html>, stav ke dni 10. 3. 2015.

bez dobových konotací by bylo přinejmenším zavádějící. To ovšem platí i pro ostatní zemské ústavy stejně tak. Preambule sasko-anhaltské ústavy zdůrazňuje, že cílem veškerého snažení je mj. vytvořit ze Saska-Anhaltska živoucího člena Spolkové republiky Německa a společenství všech národů, na což navazuje čl. 1, který zdůrazňuje Sasko-Anhaltsko jako člena Spolkové republiky Německa a člena Evropských společenství.¹⁰⁰

Nicméně třeba berlínský lid ústava Berlína nezná.¹⁰¹ Kromě odkazu na to, že Berlín je Spolkovou zemí Německa berlínská ústava, co do práv na sebeurčení, mlčí. Znamená to tedy, že existuje lid bavorský, lid meklenbursko-pomořanský, ale neexistuje lid berlínský?¹⁰² A pokud neexistuje, odkud Berlín na rozdíl od většiny německých zemí čerpá originární část sdílené suverenity? Čl. 38 sice poukazuje na to, že berlínský zemský sněm je lidovým zastoupením, avšak je explicitně stanoveno, že do sněmu mohou volit oprávnění Němci.

Lapidárně řečeno, ústavy jednotlivých členských států federace mají nepochybně silný, snad až nosný, význam symbolický. V podstatě sdělují světu, že lid jednotlivých států se dobrovolně (skrže zemský i federální proces schvalování federální ústavy) stal agregovanou ale nikoli asimilovanou a tudíž monolitickou součástí *demu* většího, slovy Burkea tedy nikoli „okamžitého seskupení individuů, ale naopak „uváženým rozhodnutím věků a generací, realizací ideje kontinuity a organického spojení.“¹⁰³ Samozřejmě je tento emblematický prvek vyjádřen téměř vždy rovněž v nikoli pouze reprezentativním penzu kompetencí, které mohou členské jednotky autonomně vykonávat samy a také v tom, že se tyto jednotky zpravidla významným způsobem podílejí na vytváření federální vůle.

Za tento respekt k rozmanitosti ovšem federace vyžadují poslušnost, což je však z mého pohledu pro posouzení suverenity kruciólní. Akhil Reed Amar to ukazuje na příkladu Jižní Karolíny, která by se snažila schválit dodatek vlastní ústavy, avšak takový, který by byl v rozporu s ústavou USA. Pokud by skutečně lid Jižní Karolíny byl suverénem, mohl by svou ústavu měnit (či dokonce zrušit) dle libosti, neb právě tato vlastnost je suverénní moci imanentní.¹⁰⁴ Jenže právě federální ústava (Amar používá sousloví *supremacy clause*) je přesně tím právním suverénem, který donutí soudce státu Jižní

¹⁰⁰ Čl. 1 Ústavy země Saska-Anhaltska z 16. července 1992. Text dostupný na <http://www.verfassungen.de/de/sah/sachsenanhalt92-index.htm>, stav ke dni 10. 3. 2015.

¹⁰¹ Ústava Berlína z 8. června 1995. Text dostupný na <http://www.verfassungen.de/de/be/berlin95-index.htm>, stav ke dni 10. 3. 2015.

¹⁰² Chtělo by se dodat, že jediným Berlínčanem, kterého kdy svět spatřil, byl John F. Kennedy.

¹⁰³ BURKE, Edmund: *The works of Edmund Burke in nine volumes*. 5. část. Charles C. Little and James Brown Publishing, Boston 1839, s. 405.

¹⁰⁴ AMAR, Akhil Reed: Of Sovereignty and Federalism. In: *The Yale Law Journal*. Roč. 96 (1987), č. 7, s. 1458.

Karolíny k neaplikaci takového dodatku.¹⁰⁵ Tímto tedy vykrystalizovala skutečnost, že být se členské jednotky federace podílejí na tvorbě federální ústavy, zdaleka to neznamená, že jsou tyto jednotky rovněž suverénem.

Toto pojetí suverenity ve federaci však nebylo vždy dané. Lze vzpomenout teorii nulifikace Johna Calhouna, jenž zastával přesně opačné stanovisko. Členské státy federace považoval za tvůrce americké ústavy, čímž tyto státy daly vzniknout svému vlastnímu výtvaru, a to za účelem plnění úkolů a přání jednotlivých členských států. Z toho, tak Calhoun, tudíž nemohlo plynout nic jiného než právo veta členského státu, pokud takový členský stát usoudil, že federace svou aktivitou porušila text ústavy.¹⁰⁶ Variaci Calhounovy teorie nulifikace pak představovalo právo secese v některých federacích socialistického tábora.

Jako skutečný Mt. Everest pro chronické odpůrce konceptu sdílené suverenity se pak jeví již zmiňovaný čl. 3 švýcarské ústavy z r. 1999, dle kterého jsou „kantony suverénní potud, pokud jejich suverenity není omezena spolkovou ústavou; vykonávají veškerá práva, která nebyla přenesena na spolek.“¹⁰⁷ I v tomto případě mám ale za to, že veškeré dosud vyjádřené obecné předpoklady platí i zde. Myslím, že mantru historického kontextu přehlédnout nelze a koneckonců i pokud budeme poměřovat švýcarskou ústavu prismatickým praktickým kritériím suverenity, jak byly diskutovány výše, ať už se jedná o tezi Pavla Holländera, Carla Schmitta či kritéria definovaná BVerfG, musíme dospět ke stejnému závěru.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ Podrobněji např. MERRIAM, Charles Edward: The Political Theory of Calhoun. In: *American Journal of Sociology*. Roč. 7, č. 5 (1902), s. 584.

¹⁰⁷ Osobní překlad čl. 3 Švýcarské ústavy z r. 1999.

3. Historický exkurz

3.1 Svatá říše římská národa německého

Tento exkurz nelze z praktických ani logických důvodů začít jinde než charakteristikou Svaté říše římské národa německého. Právě tento (nad)státní útvar se totiž stal společným jmenovatelem všech tří v této práci diskutovaných států a tudíž historie Svaté říše římské je rovněž integrální součástí historie Německa, Rakouska, jakož i Švýcarska.

Avšak nejen to, *Sacrum Imperium Romanum* je totiž rovněž předobrazem moderních federací a snad i jistým zdrojem inspirací pro současnou podobu celé Evropy. Ať chceme, nebo ne, tento útvar *sui generis* přetrval v určité, nikoli neměnné, ale v zásadě relativně ustálené, podobě téměř tisíc let, což je samo o sobě naprosto mimořádné a hodné obdivu – tím spíše, že do tohoto spolku spadalo na 300 různých teritorií.

To platí zejména, vezmeme-li v potaz stovky krvavých bitev, rozpory mezi císařem a papežem, tj. boje o investituru (a koneckonců samotné bitvy o císařský trůn stejně jako o papežský stolec), hladomory, morové epidemie, nájezdy Osmanů a mnoho dalších podobných událostí.

Nebyly to samozřejmě jediné problémy, s kterými se císaři museli potýkat. Stačí se zmínit o velikosti celé Říše, což vyniká zejména s ohledem na možnosti tehdejších způsobů cestování. Je tedy jasné, že císař se chtěl nechtěl musel pevně opírat o vládnoucí knížata v jednotlivých regionech. V dnešní době by jistě posměšky vyvolala situace ohledně hlavního města, které neexistovalo. Pokud se zmiňuje otázka sídla císařů, jistě není bez zajímavosti, že mezi 14. a 18. stoletím neměli císaři sídlo na území dnešního Německa,¹⁰⁸ navzdory tomu, že právě někdy od 15. století se začal užívat dodatek „národa německého“.¹⁰⁹

O co tedy Evropa přišla, když 6. srpna 1806 sňal císař František II. na nátlak Napoleona císařskou korunu z hlavy a prohlásil Svatou říši římskou za rozpuštěnou? Jistě

¹⁰⁸ MARQUARDT, Bernd: *Die alte Eidgenossenschaft und das Heilige Römische Reich (1350 – 1798). Staatsbildung, Souveränität und Sonderstatus am alteuropäischen Alpenrand*. Dike Verlag AG, Curych 2007, s. 9.

¹⁰⁹ Podrobněji viz např. HERBERS, Klaus – NEUHAUS, Helmut: *Das Heilige Römische Reich*. Böhlau Verlag GmbH, Kolín nad Rýnem 2010, s. 12 an.

je, že o státu v moderním slova smyslu nemohlo být řeči, avšak nejednalo se zároveň ani o spolek států.¹¹⁰ *Sacrum Imperium Romanum* dlouho nedisponovalo žádným ústavněprávním dokumentem, byť se o ústavě v materiálním smyslu, tedy o ústavním uspořádání, přeci jen může hovořit. Od r. 1356 se za takovýto dokument obecně považuje Zlatá bula a ještě později dokonce přibyly tzv. základní zákony Říše.

Sice ještě pochopitelně neexistoval koncept občanství, chyběla rovněž jakási centrální výkonná moc, nicméně by se dalo polemizovat o názoru některých autorů, mj. prof. Barbary Stollbergové-Rilingerové, že neexistovala ani žádná centrální suverénní moc stejně jako žádné konkrétně ohraničené území.¹¹¹ Historici naopak, alespoň dle mého soudu, dokázali relativně precizně zmapovat připojování a oddělování jednotlivých území k a od Svaté říše římské, přičemž i jisté nejasnosti ohledně hranic by bez dalšího neměly vést k odmítnutí jednoho ze tří Jellinekových pojmových znaků státu, tj. státního území.¹¹²

Nikoli 100% přesvědčivá je rovněž teze o neexistující suverénní moci. Není zde prostor znovu objevovat kolo, ale jak trefně poznamenal Carl Schmitt, definice právních pojmů se mění v čase a tak mění-li se epocha, mění se i význam pojmů.¹¹³ Ba co víc, tímto přístupem by bylo možné sklouznout i k poněkud nihilistické myšlence, kterou zmínil Jan Kysela, totiž že důslednou a doslovnou aplikací některých úvah o suverenitě můžeme dospět k tomu, že „žádný suverénní stát ve smyslu plné nezávislosti a výlučného uplatňování vlastní moci na svém území již neexistuje, a možná ani neexistoval“.¹¹⁴

Tak přímočará ovšem praxe není, což v případě Svaté říše římské platí dvojnásob. Císař byl především volen kurfiřty, což samo o sobě znamená, že zde existoval určitý legitimizační řetězec. Následující obrázek č. 1 ukazuje, jakým způsobem byly uspořádány základní vztahy uvnitř Říše.

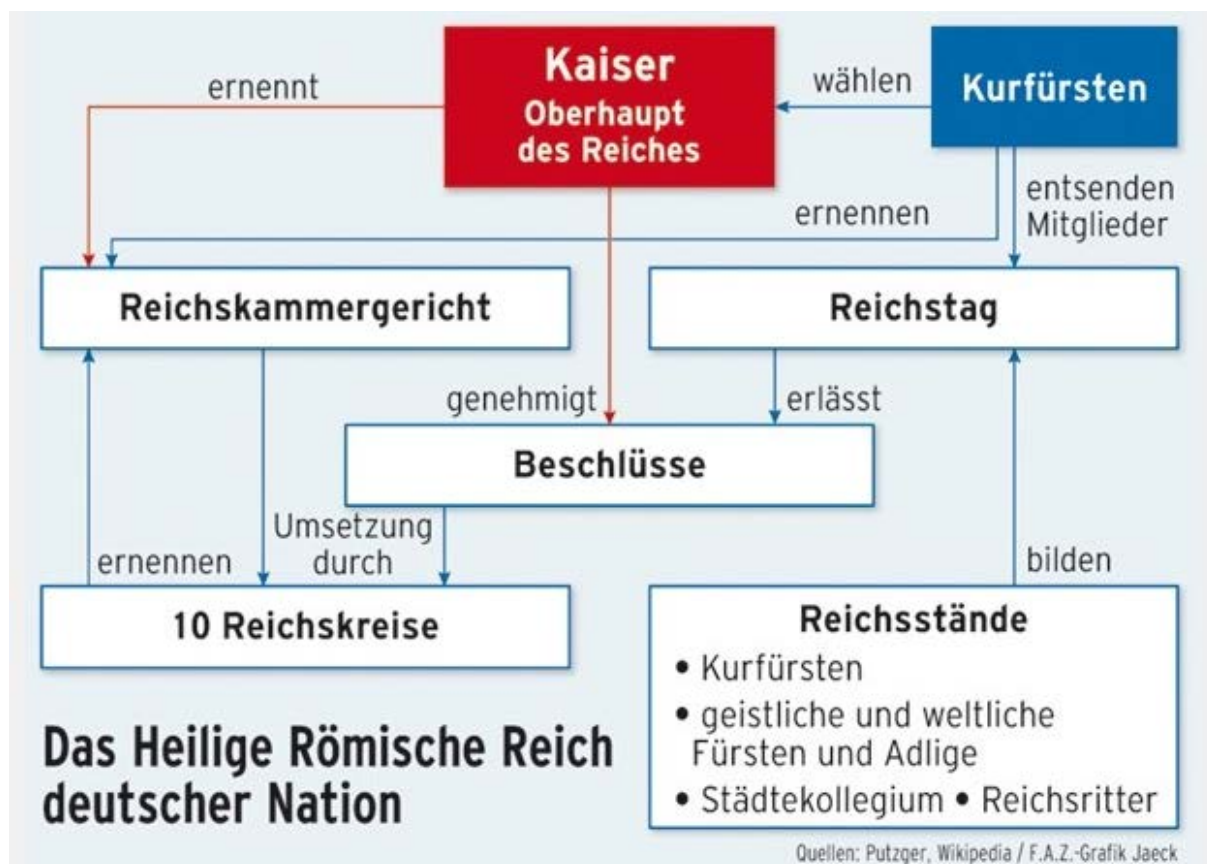
¹¹⁰ STOLLBERG-RILINGER, Barbara: *Das Heilige Römische Reich Deutscher Nation: Vom Ende des Mittelalters bis 1806*. 5. aktualizované vydání. C.H.Beck, Mnichov 2013, s. 7.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² JELLINEK, Georg: *Všeobecná státověda*. Praha 1906, s. 148n.

¹¹³ SCHMITT, Carl: *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*. 8. vydání. Duncker & Humboldt, Berlín 2004, s. 50.

¹¹⁴ KYSELA, Jan: *Ústava mezi právem a politikou. Úvod do ústavní teorie*. Leges, Praha 2014, s. 139.



Zdroj: FAZ¹¹⁵

Tento model se pochopitelně neuplatňoval po celou dobu existence Říše, nicméně formálně byl prosazen, jak známo, Karlem IV. r. 1356 ve formě Zlaté buly sicilské. Volba samotná však císaři nesloužila jako jediný legitimační kanál, naopak se jednalo o jeden z mnoha korálků v řadě.

Při úvahách o legitimaci císaře Svaté říše římské je nutné mít na paměti, jakkoli to zní jako fráze, celý historický kontext. Říše nevznikla ve vakuu, ale do jisté míry na základech Francké říše, z tohoto důvodu byla symbolicky velice významná korunovace Karla Velikého r. 800 císařem.¹¹⁶ Na jedné straně představovala církev pro císaře značnou obtíž (s pojmy jako jsou spor o investituru, císařopapismus, náboženská reformace, pozdější zásada *ciuius regio eius religio* apod. je ctěný čtenář jistě dobře obeznámen), na stranu druhou ovšem přinášela vítaný legitimační důvod – byť tedy poslední císař František II.

¹¹⁵ Použito z článku: BOLLMANN, Ralph. Heiliges Römisches Europa. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10. listopadu 2012. Dostupné na <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/staatenbund-oder-bundesstaat-heiliges-roemisches-europa-11957028.html>, stav ke ni 4. dubna 2016

¹¹⁶ HERBERS, Klaus – NEUHAUS, Helmut: *Das Heilige Römische Reich*, s. 12.

prokázal jistou dávku flexibility, neboť byl „z milosti Boží“ („von Gottes Gnaden“) jak císař Svaté říše římské, tak si tento titul ponechal rovněž i jako císař rakouský, František I.

Jedním z dalších významných pilířů bylo tzv. *Translatio Imperii*, což se odrazilo rovněž v samotném názvu Říše. Snaha o navázání na Římskou říši byla tak silná, že se vycházelo z teorie o nepřerušnosti Římské říše, přičemž *Sacrum Imperium* bylo jediným legitimním nástupcem.¹¹⁷

Toto abstraktní uvažování však mělo velice pragmatický podtext. *Sacrum Imperium* si totiž touto konstrukcí nárokovalo být jediným státoprávním útvarem, zastupujícím veškeré západní křesťanstvo. Nic na tom nezměnil fakt, že oba státoprávní útvary se od sebe výrazně lišily – původní Římská říše měla mnohem blíže k republikánské tradici než Svatá říše římská, zatímco monarchistický císař disponoval postatně méně kompetencemi, než vládci Starého Říma.¹¹⁸

Rozhodně se ovšem nedá říci, že by císař „byl nahý“. I z výše uvedeného vyobrazení je patrné, že přeci jen jistá, a nikoli zanedbatelná, práva císař vykonával, byť je při tomto tvrzení nutné mít na paměti, že *Sacrum Imperium* podléhalo během staletí dynamickým proměnám, což znesnadňuje činit příliš zobecňující tvrzení.¹¹⁹ Ze státovědeckého hlediska byl jedním z nejvýznamnějších status vrchího vlastníka léna (seniora), který svá rozsáhlá teritoria propůjčoval v držbu svým vazalům – místním knížatům. Právě toto osobní pouto mezi vazaly a lenním pánem bylo mocenským jádrem Svaté říše římské.¹²⁰

Sám císař neměl armádu, a tak nemohl jinak než spoléhat na podporu lokálních vládců, kterým na oplátku nabízel „věčný mír“ v křesťanské společnosti. Tato symbióza se institucionálně odrazila koncem 15. století v založení Říšského sněmu o dvou kolegiích, zasedajícího nejprve nepravidelně, od r. 1663 pak stále, se sídlem v Řezně.

Císař disponoval rovněž významnou soudní mocí. Jedním z výsledků reformy tak bylo r. 1495 zřízení Říšského komorního soudu. V této souvislosti je vhodné zmínit, že zejména soudní systém fungoval relativně dobře. Říšský komorní sněm tak mezi historiky obecně platí za nejlépe fungující říšskou instituci.¹²¹ Nikoli nevýznamným prostředkem

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ SCHUBER, Friedrich Hermann: Volkssouveränität und Heiliges Römisches Reich. In: *Historische Zeitschrift*. Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, sv. 213, srpen 1971, s. 100.

¹¹⁹ Přirozeně panovaly velké rozdíly mezi vládami Otonů a Štaufů, stejně jako mezi dobou předreformační a dobou po reformaci.

¹²⁰ Dobré shrnutí viz např. na internetových stránkách Univerzity Münster: <https://www.uni-muenster.de/FNZ-Online/recht/reich/unterpunkte/nation.htm>, stav ke dni 4. dubna 2016.

¹²¹ BOLLMANN, Ralph. Heiliges Römisches Europa. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10. listopadu 2012. Dostupné na <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/staatenbund-oder-bundesstaat-heiliges-roemisches-europa-11957028.html>, stav ke dni 4. dubna 2016

zásahu mezi znesvářené vazaly byl také tzv. zemský mír, byť nebylo vždy v silách císaře zemský mír efektivně vykonávat.

Tato problematika je shrnuta Berndem Marquardtem do 10 pilířů, o které se císař po roce 1555 (tedy po uzavření Augšpurského míru) mohl opřít:

- 1) monopol legálního násilí za účelem dosažení míru a spravedlnosti (v kooperaci s Říšským sněmem prostřednictvím schvalování daní či zákonodárství) – ovšem praktická aplikace tohoto bodu se zdá být, soudě alespoň podle jiných zdrojů, poněkud sporná¹²²
- 2) povinnost všech vazalů dodržovat mír – zákaz vlastního vedení války
- 3) kriminalizace porušení míru, a to jak směrem k císaři, tak vůči sousedním územím
- 4) několikastupňové soudnictví, zajišťující nenásilné řešení sporů
- 5) efektivní možnost výkonu rozsudků, což bylo umožněno rozdělením celého území na 10 Říšských krajů
- 6) postupné faktické vybudování mocenské základny Habsburků skrze několik úrovní vládnutí (regionální vládcí až po 7 kurfiřtů), což alespoň dočasně efektivně znemožnilo nepovšimnutý růst císařovy konkurence
- 7) nárůst příjmů díky povinnosti každého subjektu poměrně přispívat na výdaje Říše
- 8) integrace regionálních vládců skrze víceúrovňové stavovské zastoupení a soudní systém
- 9) princip subsidiarity – centralizace s možností autonomie
- 10) institucionální systém, který byl založen na teorii suverenity Říše – nikoli na suverenitě panovníka – císaře či suverenitě jednotlivých členů.¹²³

3.2 Švýcarsko

Této práci ku prospěchu snad ale bude spíše zmínka o vztahu mezi Švýcarskem a Svatou říší římskou, které se prozatím v českém diskursu nedostalo tolik pozornosti, než opakování notoricky známých událostí a dat o Vestfálském míru či Tereziánských reformách.

¹²² Např. PEYER, Hans Conrad: *Verfassungsgeschichte der alten Schweiz*. Schulthess polygraphischer Verlag AG, Curych 1978, s. 75 nebo již zmiňovaná STOLLBERG-RILINGER, Barbara: *Das Heilige Römische Reich Deutscher Nation*, s. 7.

¹²³ MARQUARDT, Bernd: *Die alte Eidgenossenschaft und das Heilige Römische Reich (1350 – 1798)*, s. 26-29.

Hned z kraje je tak nutné připomenout, že v době vzniku Svaté říše římské Švýcarsko ani nějaký svazek kantonů doposud neexistoval.¹²⁴ Kolem 9. a 10. století se však již alespoň zhruba zformovaly kmeny, obývající současné švýcarské území, kdy se majoritou staly kmeny německé, které se prosadily proti původním keltským Helvétům a Rétům. Koneckonců, v tomto období rovněž vznikla jazyková hranice mezi německy a francouzsky mluvícím obyvatelstvem, která v podstatě beze změny vydržela až dodnes.¹²⁵

Na každý pád bylo současné švýcarské území žádaným zbožím, neboť pokud pomineme lodní přepravu, zůstávaly možnosti spojení Říše s Itálií (tak důležité!) velice omezené. V praxi se jednalo o cestu přes horský průsmyk Sv. Gotthard, druhou možností byl průsmyk San Bernardino.¹²⁶ Dalším specifikem bylo to, že nad rozsáhlým územím měla moc nikoli knížata, ale biskupové – to se týkalo zejména St. Gallenu a Churu.

Mýtickým datem však jistě navždy zůstane 1. srpen 1291, kdy se na trojmezí tří původních kantonů Uri, Schwyz a Unterwalden¹²⁷, konkrétně na louce Rütli u břehu Lucernského jezera, zástupci těchto tří kantonů¹²⁸ dohodli na vzniku věčného spolku. Datum nebylo zvoleno čistě náhodně, neboť tomu bylo právě 14 dní, kdy zemřel neoblíbený císař Rudolf I. Habsburský.¹²⁹ Spolek byl založen s těmito cíli: 1) vzájemná pomoc při násilných aktech ať již vně či uvnitř kantonů, 2) urovnání sporů mezi kantony mírovou cestou, 3) společný postup při boji proti zhářství, loupežím, poškozování majetku či násilnému zabírání území. Za tímto účelem byl zvolen soudce, jehož úřad se nedal koupit.¹³⁰

Důležitým mezníkem pak byla bitva kantonů s Habsburky u Morgartenu r. 1315, která sice nevedla k urovnání sporů s Habsburky, ale utvrdila spolek v hlubší a intenzivnější spolupráci, což zástupci stvrdili obnoveným slibem. Polovina 14. století pak s sebou přinesla první expanzi spolku, kdy se připojilo celkem 5 nových kantonů, mj. i Curych a Bern. Ještě stále však celý spolek spadl pod Svatou říši římskou.

Zajímavým způsobem bylo stanoveno řešení sporů – v takovém případě byli povolání

¹²⁴ V této souvislosti lze citovat vzpomínku Bernda Marquardta, který se během výuky opakovaně ptá studentů na datum vzniku suverénního Švýcarska. Odpovědi typu 1291, 1499, 1648, 1798 či 1848 jsou prý do značné míry charakteristické, neboť odpovídají nejednotě historiků ohledně interpretace klíčových historických událostí.

¹²⁵ IM HOF, Ulrich: *Geschichte der Schweiz*. 8. vydání. Vydavatelství W. Kohlhammer, Stuttgart 2007, s. 17.

¹²⁶ Vzhledem k mimořádně náročnému a členitému terénu bylo největším problémem zdolávání vodních toků, zapuštěných hluboko v soutěskách. Proto začaly kolem 11. století vznikat tzv. Teufelsbrücke, které stály mnoho lidských životů.

¹²⁷ V současnosti rozdělen na Nidwalden a Obwalden.

¹²⁸ Ať už tam Vilém Tell opravdu byl či nikoliv.

¹²⁹ Ohledně rodu Habsburků jistě není bez zajímavosti, že pochází z území dnešního Švýcarska. Jejich původní sídlo se nachází přibližně 30 km od Curychu v kantonu Aargau.

¹³⁰ PEYER, Hans Conrad: *Verfassungsgeschichte der alten Schweiz*, s. 24.

z každé strany sporu (kantonu) dva soudci, přičemž se rozhodovalo zpravidla většinovým způsobem. Pokud nedošlo k vyřešení sporu, byl povolán pátý soudce z jiného kantonu, který měl poslední slovo.¹³¹ Mezi kantony mezitím začal udávat tempo Curych, který vystupoval zejména navenek při sjednávání smluv a zemských mírů velmi sebevědomě.

Důvody připojování jednotlivých kantonů ke spolku byly rozdílné povahy. Jednalo se o důvody vojenského charakteru (užití fyzické síly, pouze případ Thurgau a Waadtu), hospodářského charakteru (koupě, propadnutí zástavy), sociálního charakteru (sympatie sedláků se Spolkem) či v neposlední řadě charakteru politického (Augsburský mír, jiné mírové smlouvy, privilegia apod.). Navzdory nepatrným ziskům z přímé vojenské intervence však vojenská síla spolku představovala pro okolní kantony silný impuls pro přidružení.¹³²

Připojení k většímu celku je jedna věc, musíme si však položit také neméně důležitou otázku, totiž jak takové rozličné územní jednotky mohly držet pohromadě, jaký byl jejich společný jmenovatel. Historie ukazuje, že taková spojení etnicky, kulturně a jazykově rozdílných societ zpravidla nefungují, než fungují. Co tedy bylo (a do jisté míry stále je) jinak?

Dalo by se říci, že již od r. 1291 se zakládacím členům spolku, tedy Švýcarům, podařila jedna skvělá věc – vytvoření mimořádně silného pocitu sounáležitosti, z dnešního pohledu bychom mohli říci patriotismu. Udatné skutky, stejně jako s nimi spojené sliby, se neustále připomínaly, obnovovaly a zejména zveličovaly. Jedním z mnoha příkladů je i ve Švýcarsku nepříliš známý Kompromis ze Stansu z r. 1481, který vyřešil vnitrostátní rozdělení kořisti z vyhrané bitvy spíše lokálního významu. Nemá smysl zabředávat do podrobností, ale krom toho, že byly připojeny kantony Freiburg a Solothurn, je důležitější, že tento kompromis byl ve formě slibu do r. 1526 obnoven celkem jednadvacetkrát.¹³³

Již samotný slib věrnosti, který si na konci 13. století daly tři zakládající kantony, měl od samého počátku charakter nového mýtu, což bylo navíc enormně přiříváno legendou o Vilému Tellovi, jenž spolek osvobodil od tyrana – habsburského zemského místodržícího Herrmanna Gesslerera.

Dalším motivem byla idea přátelství, která se navenek projevovala ve formě odvahy a statečnosti vůči nepříteli – Švýcaři byli obecně pokládáni, a po právu, za jedny z nejlepších vojáků. To vše se nakonec odrazilo i v samotném označení spolku –

¹³¹ *Ibid.*, s. 29.

¹³² *Ibid.*, s. 57.

¹³³ REINHARDT, Volker: *Die Geschichte der Schweiz. Von den Anfängen bis heute*. C.H.Beck, Mnichov 2011.

Spříseženectvo – *Eidgenossenschaft*, čili doslova společenství v přísaze. Vše výše uvedené však nebránilo členským jednotkám vykonávat poměrně široké autonomní pravomoci, což nepochybně přispělo ke spokojenosti jednotlivých kantonů.¹³⁴

Tak jako tak zůstalo Spříseženectví, alespoň formálně, součástí Svaté říše římské až do Vestfálského míru r. 1648. Původní švýcarská historiografie udávala datum nezávislosti r. 1499 a Basilejský mír, nicméně to podle novějších poznatků neodpovídá realitě. Intermezzo mezi lety 1499 a 1648 však není doposud zcela uspokojivě vyřešeno, přičemž se hovoří o zvláštním či specifickém (*Sonderfall, Sonderentwicklung*) vývoji Spříseženectva.¹³⁵ Mimochodem, když se podíváme na mapu Sacra Imperia po r. 1555, je patrné, že nejvyššímu stupni centralizace podléhaly země Rakouské, České a Burgundské, zatímco na druhém konci osy se nacházela území Itálie, Švýcarska a Severního Saska.¹³⁶

Na začátku Třicetileté války byla situace Spříseženectva poněkud nejednoznačná. Sice je pravdou, že díky poměrně úspěšné zahraniční diplomacii mělo Spříseženectvo mírové smlouvy se všemi svými sousedy, nicméně ohledně stavu vojska panovaly jisté pochyby. Bylo tomu tak především proto, že doposud neexistovalo centrálně řízené vojsko a samozřejmě v tomto případě i proto, že jednotlivé kantony i vzhledem ke konfesnímu rozdělení Švýcarska (Kalvín, Zwingli) zastávaly rozdílné pozice.

Z tohoto důvodu bylo kantonům zřejmé, že pokud by se Švýcarsko začalo angažovat ve válce, znamenalo by to téměř jistý zánik Spříseženectva.¹³⁷ Proto až na výjimku kantonu Graubünden, který však ještě v té době netvořil součást Švýcarska, zůstalo Spříseženectvo mimo válečná běsnění (byť samozřejmě k určitým relativně marginálním excesům docházelo). To však v konečném důsledku znamenalo i klesající úroveň švýcarské bojeschopnosti, byť tedy bez politických následků.¹³⁸

Je proto na místě se ptát, zda Vestfálský mír r. 1648 s konečnou platností zaručil Švýcarským kantonům klasickou Bodinovskou¹³⁹ suverenitu. Pokud vycházíme z německého překladu latinského textu, je možné se domnívat, že ano.¹⁴⁰

¹³⁴ Malá odbočka do současnosti - kupříkladu jednotný švýcarský trestní řád byl přijat až r. 2011!

¹³⁵ MARQUARDT, Bernd: *Die alte Eidgenossenschaft und das Heilige Römische Reich (1350 – 1798)*, s. 2.

¹³⁶ *Ibid.*, s. 116.

¹³⁷ Viz například internetový zdroj <http://www.myswitzerland.com/de-ch/dreissigjaehriger-krieg-und-unabhaengigkeit.html>, stav ke dni 5. dubna 2016.

¹³⁸ PEYER, Hans Conrad: *Verfassungsgeschichte der alten Schweiz*, s. 128.

¹³⁹ Jehož dílo *De republica libri sex* shodou okolností vyšlo teprve několik desítek let před Vestfálským mírem.

¹⁴⁰ Cit. dle MARQUARDT, Bernd: *Die alte Eidgenossenschaft und das Heilige Römische Reich (1350 – 1798)*, s. 122.

Čl. 6 I.P.O. a § 61 IPM

„poté, co císařský majestát na základě stížnosti jménem města Basileje a celého Spříseženectva (...) císařským dekretem z 14. května minulého roku prohlásil, že zmíněné město Basilej a celé Spříseženectvo se nachází v kvazi-držbě plné svobody a výjimky z Říše a v žádném případě není podřízené říšským soudům, je tímto prohlášeno toto ustanovení (...) za platné a účinné...“

Jak bylo právě naznačeno, suverenita nepřešla na Spříseženectvo jako takové, ale na jednotlivé kantony, resp. jejich vládcy. Situace se lišila kanton od kantonu, v některých případech zosobňoval nejvyšší moc ve státě (uvnitř i navenek) vladař – kníže, v jiných kantonech se otázka suveréna stala mnohem komplikovanější. To platilo zejména pro městské kantony, kde by se mohlo hovořit o suverenitě občanů jako celku či o (ať už velké či malé) Radě, která byla zosobněním moci nejvyšší.¹⁴¹ K přehlednosti nepřispěla ani raná shromáždění všech dospělých občanů, která ale v praxi vykonávala spíše formální než skutečná práva.

Jak je ovšem pro Švýcarsko symptomatické, změna suveréna měla na praxi velice pozvolný vliv a v jednotlivých kantonech tak probíhala zcela odlišným tempem. Tak mezi lety 1650 a 1730 se pouhých 8 z 13 kantonů odhodlalo k vyhlášení vlastní suverenity, což povýtce souviselo spíše s konfesním přesvědčením (jednalo se o reformované kantony).¹⁴² Nicméně později hrálo jistou roli i ohrožení ze strany Francie.

Proměnu lze sledovat zejména na vnějších symbolech a jejich akceptaci, což platilo zejména v době, kdy většina obyvatel byla negramotná. Tak teprve velmi postupně v průběhu dalších desítek let se symboly Svaté říše římské začaly vytrácet z občanských slibů, ze štítů, úředních budov, dokumentů či mincí.

Zásadní impulsy pro Spříseženectvo přišly z venku koncem 18. století. Jednalo se zejména o vlnu osvícenství, nemenší vliv však mělo i založení první skutečné moderní federace, totiž vznik Spojených států amerických. Svou roli možná hrál i takový detail, že se shodou okolností jednalo rovněž o 13 zakládajících států, stejně jako v případě Spříseženectva. Především se ovšem začala prosazovat velmi silná myšlenka přirozené rovnoprávnosti člověka oproti dosavadní hierarchicky uspořádané společnosti.¹⁴³

¹⁴¹ PEYER, Hans Conrad: *Verfassungsgeschichte der alten Schweiz*, s. 108.

¹⁴² MARQUARDT, Bernd: *Ibid.*, s. 118.

¹⁴³ REINHARDT, Volker: *Geschichte der Schweiz*. 5. aktualizované vydání. C.H.Beck, Mnichov 2014, s. 81.

Jenže dříve, než se jednotlivé kantony stačily vůbec začít bavit o možnostech modernizace státního uspořádání, se do věci začátkem r. 1798 velmi rázně vložil Napoleon Bonaparte, který dlouhosáhlým debatám příliš neholdoval. Během pěti měsíců opanoval celé území Švýcarska, když navíc o rok později smetl jakékoli námitky Rakouska či Ruska, byť byly podpořeny vojenskými jednotkami mj. generála Suvorova.¹⁴⁴

Navzdory tomu, že z Napoleonovy vůle nově založená Helvetská republika měla všeho všudy pouhých pět let existence, ovlivnila myšlení a způsob státního uspořádání Švýcarska naprosto dramatickým způsobem. Koneckonců ani historici se nemohou shodnout na tom, zda se jednalo o násilnou okupaci či naopak osvobození od nadvlády starých pořádků.¹⁴⁵

Co je ze státovědeckého hlediska podstatné, všechny helvétské ústavy byly zcela pod vlivem francouzských revolučních událostí. Především vycházely ze suverenity lidu, což bylo odraženo v textu čl. 2: „*Občané jako celek jsou suverénem či nejvyšší mocí.*“¹⁴⁶ Jak bylo tedy zmíněno, Napoleon dal tímto krokem r. 1798 vzniknout republice, která do značné míry omezila moc kantonů.

Shrnuto, ačkoliv to trvalo dalších 45 let od konce Helvétské republiky, přeci jen se mnohé myšlenky nakonec přetavily do další Švýcarské ústavy a staly se inherentními charakteristikami nového Spříseženectva. Jednalo se zejména o:

- a) psanou ústavu,
- b) národní jednotu,
- c) švýcarské občanství,
- d) suverenitu lidu,
- e) dělbu moci,
- f) volby do dvoukomorového parlamentu,
- g) kolegiátní vládu,
- h) rovnoprávnost občanů i kantonů,
- i) ochranu základních práv a svobod.¹⁴⁷

V tomto přehledu není prostor se věnovat podrobnostem, proto pomineme konstituční smlouvu z r. 1815 a přejdeme rovnou k jednomu z nejdůležitějších momentů švýcarské

¹⁴⁴ REINHARDT, Volker: *Geschichte der Schweiz*, s. 84.

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Ústava z 12. dubna 1798, text dostupný na <http://www.verfassungen.de/ch/verf98-i.htm>, stav ke dni 6. dubna 2016.

¹⁴⁷ KLEY, Andreas: *Verfassungsgeschichte der Neuzeit. Grossbritannien, die USA, Frankreich und die Schweiz*. Stämpfli Verlag AG, Bern 2004, s. 146.

historie, r. 1848 a přijetí nové ústavy. Revoluční myšlenky poloviny 19. století se ve Švýcarsku odrazily ve válce, tzv. *Sonderbundskrieg*, mezi konzervativními a liberálními kantony. Výše uvedené principy se pak plně promítly do ústavy z 12. září 1848,¹⁴⁸ jejíž způsob přijetí však nebyl zcela standardní. Na rozdíl od USA bylo několik poražených konzervativních kantonů proti přijetí ústavy, což by ovšem dle dosavadní ústavní smlouvy znamenalo ztroskotání návrhu. Shromáždění, na kterém byl návrh přijat, ovšem přišlo se zajímavou teoretickou konstrukcí – dle této se nejednalo o revizi původní ústavní smlouvy, ale naopak za akt originární, čímž se elegantně obešel dosavadní ústavní požadavek jednomyslnosti.¹⁴⁹

Obsahově je potřeba k ústavě 1848 připojit několik poznámek. Jednalo se přeci jen o dokument, který výrazně ovlivnil nejen posledních 150 let Švýcarska, ale z kterého bylo přejato mnoho základních idejí i do nové ústavy r. 1999. Základním stavebním kamenem ústavy se stal čl. 3, který je diskutován v této práci na jiném místě, proto zmíním jen jeho znění. „*Kantony jsou suverénní potud, pokud jejich suverenita není omezena Spolkovou ústavou a vykonávají tak veškerá práva, která nebyla přenesena na spolkovou moc.*“¹⁵⁰

Od té doby má tedy Švýcarsko dvoukomorový parlament, spolkový soud, sedmičlennou vládu¹⁵¹ či rozsáhlou možnost participace občanů na spravování věcí veřejných. Co je ovšem ještě nutné podotknout, r. 1848 se považuje také za milník při vytváření vnitřního trhu. Ústava 1848 jednak zavedla společnou měnu¹⁵², garantovala ovšem rovněž svobodu volného obchodu, svobodu usazování či podnikání – to vše do té doby samozřejmé a ani možné nebylo.¹⁵³ Institucionálně se tedy jedná do značné míry o Švýcarsko, které známe dnes.

Malou odbočku na závěr kapitoly si tak zaslouží jen období II. světové války. Symptomatické je, že tuto periodu mnoho odborných publikací popisuje jen velice letmo, pokud vůbec, což vyvolává otázku, do jaké míry si Švýčari prošli očištným procesem jako

¹⁴⁸ Švýcarský prozaik Gottfried Keller to vystihl velice pěkně: „Žádná vláda ani žádný batalion nejsou ochotny chránit práva a svobody tam, kde občané nejsou ochotni vyjít z dveří vlastního domu a rozhlédnout se kolem, co se děje!“ viz KELLER, Gottfried: *Das Fähnlein der sieben Aufrechten*, in: *Gottfried Kellers Werke*, 5. svazek. Curych 1941, s. 239.

¹⁴⁹ KLEY, Andreas: *Verfassungsgeschichte der Neuzeit. Grossbritannien, die USA, Frankreich und die Schweiz*, s. 157.

¹⁵⁰ Ústava Švýcarského spříseženectva z 12. září 1848, text dostupný např. zde: <http://www.verfassungen.de/ch/verf48-i.htm>, stav ke dni 6. dubna 2016.

¹⁵¹ Byť je sedm členů vlády obecně považováno za nedostatek, neodrazily se reformní snahy žádným způsobem ani v novém textu ústavy 1999.

¹⁵² Švýcarský frank měl na jedné straně mince spolkový motiv, zatímco na druhé straně motiv kantonální – paralela s Eurem se tak samozřejmě více než nabízí.

¹⁵³ VON DÄNIKEN, Franz: *Die schweizerische Verfassungsgeschichte, Quelle der Inspiration für den neuen Europäischen Konvent: Quo vadis Europa?* In: *Die schweizerische Verfassungsgeschichte: Eine Quelle von Anregungen für die Zukunft Europas?* Forum Helveticum, Menziken 2002, s. 197.

Německo od nějakých 60. či 70. let 20. století.

V srpnu 1939 se Spolkové shromáždění (tedy společné jednání obou parlamentních komor) usneslo na zplnomocnění vlády k vydávání výnosů či usnesení, které v podstatě nahradily dosavadní zákonodárství. Toto rozhodnutí Spolkového shromáždění nebylo z právního hlediska nijak odůvodněno, to však nemění nic na tom, že mezi lety 1939 – 1949 bylo vydáno na 500 vládních usnesení, zatímco parlament v tomto období schválil pouhé dva zákony.¹⁵⁴

3.3 Rakousko

Rakousko je národem bez dějin a rakouské dějiny jsou dějinami bez národa¹⁵⁵ - toto poněkud přehnané, ale do jisté míry přeci jen výstižné, vyjádření charakterizuje nejednoznačnost, spleť a těžkou uchopitelnost rakouských dějin. O Rakousku, tedy o východní marce vévodství Bavorského, se dá hovořit od konce 10. století, kdy bylo území v hrubých obrysech dnešního Rakouska (vyjma Korutan) označeno jako *terra orientalis* či v překladu Ostarrichi. Nejednalo se však o žádný kompaktní celek, území bylo naopak rozdrobeno na mnoho jednotlivých panství, která vládnoucí Babenberkové rozhodně neměli pod kontrolou.

To se týkalo především oblasti Tyrolska, které dostala pod kontrolu až hrabata z Tirolu v polovině 12. století. Ještě nepřehlednější situace pak panovala v oblasti Vorarlberska. Nejsvébytnější postavení však jednoznačně měly Korutany, které byly převážně obývány Slovanským národem a které byly dokonce r. 976 povýšeny na vévodství. Rovněžtak Štýrsko dlouho koketovalo s autonomií, až se mu r. 1180 taktéž podařilo dosáhnout na status vévodství. To však mělo jepičí život a skončilo již od 12 let později začleněním do Babenberských držav.

Zásadním mezníkem se stal r. 1156, kdy tehdejší císař Fridrich I. Barbarossa vzal Babenberkům vládu nad Bavorským vévodstvím (které předal Welfům) a na oplátku jim skrze tzv. *Privilegium minus* zajistil povýšení samotného Rakouska na vévodství, s čímž byla spojena přímá podřízenost císaři.¹⁵⁶

¹⁵⁴ KLEY, Andreas: *Geschichte des öffentlichen Rechts der Schweiz*. 2. vydání. Dike Verlag AG, Curych 2015, s. 193.

¹⁵⁵ BELLER, Steven: *Geschichte Österreichs*. Böhlau Verlag, Vídeň 2007, s. 9.

¹⁵⁶ LACKNER, Christian: Die Länder und das Reich (907-1278). In: WINKELBAUER, Thomas (ed.): *Geschichte Österreichs*. Reclam, Stuttgart 2015, s. 82-3.

Další osudy Rakouska pak byly úzce spojeny s konfliktem s uherským králem Bélou IV. Rakouský vévoda Fridrich II. totiž poté, co přemístil své sídlo do Vídně, využil oslabení Uher tatarskými nájezdy a pomoc podmínil odstoupením části uherského území. To se Fridrichovi II. nakonec stalo osudným, neboť v bitvě proti Uhrům r. 1246 přišel jak poslední zástupce Babenberků o život. Situace interregna využil nám dobře známý Přemysl Otakar II., který rakouské země připojil ke Království českému a vládl jim až do r. 1276.

Přemysl Otakar II. však na konci své vlády doplatil zejména na výrazný nárůst vlivu rodu Habsburků. Začátkem této kapitoly zmiňovaný Rudolf I. Habsburský, první habsburský římský císař, porazil ve slavné bitvě na Moravském poli Přemysla Otakara II. a během dalších čtyř let ovládl rakouské země.¹⁵⁷

Pro podrobnější popis historických událostí lze odkázat na kvalitní a nevyčerpatelnou historickou literaturu, proto bude další těžiště této kapitoly spočívat spíše v právních a finančních aspektech dějinného vývoje Rakouska. V pozdním středověku byly finance stejně důležité jako dnes. Knížatům a vévodům dělaly těžkou hlavu především dvě oblasti – totiž vedení války a udržování vlastního dvora. Obě záležitosti byly extrémně finančně náročné, a proto bylo nezbytné mít k dispozici efektivní finanční správu.

Pravidelné příjmy měla knížata zejména ze zemské pokladny (čili ze správy vlastních panství), ale rovněž z tzv. regálů či z pachtů. Tyto příjmy však téměř nikdy nestačily k pokrytí veškerých nákladů. Někteří vládci byli v tomto ohledu přeci jen schopnější než ostatní, což v tomto ohledu platilo zejména o vévodovi Štýrskému a hraběti Tyrolskému, Meinhardu II. (1238 – 1295).

Tomu se podařilo vybudovat velmi efektivní systém pod vedením dvorského *vicedoma*, což byl v podstatě nejvyšší finanční úředník. Meinhard II. výrazně zvýšil své příjmy pomocí několika opatření – zvětšení finančního aparátu, podpora městského hospodářství, zřízení vlastní mincovny, bank nebo celnic, či rovněž výstavbou solných dolů a továrnami na její zpracování.

Nejvyšší státní úředník měl na starosti fyzický příjem financí a jejich vlastní správu (rozhodoval podle příkazů, kam peníze půjdou), zároveň stál v čele celé finanční správy. Přímo jemu podřízeni byli *vicedomové*, pod nimiž se rozprostírala hustá síť tzv. urbářských úřadů. Tyto úřady byly obsazovány odvolatelnými a důsledně kontrolovanými úředníky nebo mohly být rovněž propůjčeny.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Podrobněji k tomu např. NIEDERSTATTER, Alois: *Österreichische Geschichte 1278-1411*. Nakladatelství Carl Ueberreuter, Vídeň 2001, s. 78-9.

¹⁵⁸ NIEDERSTATTER, Alois: *Österreichische Geschichte 1278-1411*, s. 313-4.

I úspěšná finanční správa možná nakonec přispěla k pozdějšímu rozmachu rakouských zemí. Navzdory tomu, že důležitost Rakouska nejprve přibrzdila Zlatá bula Karla IV. (1356) zapovězením účasti rakouských knížat na volbě císaře, dokázali se v průběhu 15. století dva rakouští vévodové prosadit až na císařský trůn (Albrecht II. a Bedřich IV. – jako císař Friedrich III.), protože zmíněná Bula nezakazovala pasivní volební právo.¹⁵⁹ Kromě toho se navíc Habsburkům v průběhu 14. století podařilo připojit Korutany a Tyrolsko.

Snaha o prosazení se v rámci Svaté říše římské tak přinesla r. 1453 své plody, kdy bylo Vévodství rakouské povýšeno na Arcivévodství rakouské. V průběhu 15. století pak rakouské země svíraly spory s téměř všemi sousedními zeměmi, s Jiřím z Poděbrad a pak zejména s uherským Matyášem Korvínem.

Nakonec se však Habsburkům podařilo zemi stabilizovat a zejména 16. století je tak ve znamení utužování panství nad Arcivévodstvím rakouským. Toto utužování mělo následující podobu:

- dominance zemského práva proti jakémukoli jinému – tak byli Habsburkové schopni prosadit řemeslný řád pro Vídeň (1527), stejně jako bylo stanoveno, že panská pozemková práva, odporující právu zemskému, pozbudou platnosti;
- eroze městské autonomie skrze oktrojovaná městská práva, jako tomu bylo r. 1524 v případě Salcburku či 1526 Vídně. S tím byla posílena zákonodárná, kontrolní i schvalovací práva;
- zásahy do cechovních spolků. Odnětí soudní autonomie spolu s detailní právní úpravou, mj. policejními řády, učinila z cechů spolky kontrolované státem;
- přeměna doposud korporativně fungující Vídeňské univerzity v klasické státní zařízení;
- výsostná církevní práva – možnost rozhodnout, jaké náboženství je pro poddané to nejlepší. To s sebou přineslo četné spory s církví, jejíž soudní moc nad laiky se omezila v podstatě pouze na úpravu manželství;
- pozvolné zrovnoprávnění různých společenství svobodných statkářů, s čímž byla především spojena spíše odnímání jejich práv než jejich navyšování – i to bylo jedním z důvodů pozdějších selských válek.¹⁶⁰

Nicméně pokud se hovoří o zemských pánech, není pravdou, že by Rakousko bylo

¹⁵⁹ BRAUNEDER, Wilhelm: *Österreichische Verfassungsgeschichte*. 10. vydání. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Vídeň 2005, s. 57.

¹⁶⁰ BRAUNEDER, Wilhelm: *Österreichische Verfassungsgeschichte*, s. 59-61.

pod absolutistickou nadvládou zemských knížat. Naopak, v 16. století se na rozdíl třeba od Českých zemí začaly zejména dolnorakouské, ale i středorakouské zemské stavy výrazněji prosazovat, dalo se mluvit i o období rozkvětu zemských stavů¹⁶¹ a o institucionálním dualismu. Tento rozkvět byl velmi úzce spojen s reformací, avšak je také pravdou, že zemské stavy zdaleka nenarážely na tak tvrdý odpor zemských knížat, jako stavy české.¹⁶²

Je ovšem notoricky známé, jak dopadly stavy při povstání v Bitvě na Bílé hoře. Od r. 1620 se proto výrazným způsobem změnilы vztahы mezi stavy a zemských knížat, pochopitelně ve prospěch později jmenovaných. To platí pro Rakousko stejně jako pro Čechy, byť v Rakousku nakonec nebyla vydána žádná obdoba Obnoveného zřízení zemského, tj. žádný dokument ústavněprávní povahy. Dá se tedy hovořit o jisté dualitě moci do r. 1620, kdy vedle sebe existovala dvě mocenská centra (byť stavy byly slabší), a po tomto roce, kdy se dá hovořit o výsostném postavení zemských knížat. Šlo tak o zrcadlově obrácený proces, než který se odehrával na úrovni Svaté říše římské, kde centrum moci přecházelo, zejména intenzivně po Vestfálském míru, především od císaře ke stavům.

Pokud hovoříme o stavech, jsou to právě ony, které stály u jedné z ústavněprávních specialit Rakouska. Arcivévoda rakouský sice byl r. 1526 korunován uherským králem, nicméně Země Koruny svatoštěpánské se nikdy nestaly součástí Svaté říše římské národa německého. Proto bylo poněkud zajímavé, že habsburští císaři, ze svého titulu tedy i uherští králové, jednali v Uhrách z titulu římského císaře, což se pochopitelně setkávalo s velkou nelibostí.

Právě tento spor, kdy Leopold I. při podpesání mírové dohody s Osmany r. 1687 nechal na listině signaturu s dovětkem císař Říše římské národa německého, ačkoliv byly právě Uhry první frontovou linií, odstartoval boj uherské šlechty za přiznání větších privilegií. Tento boj nakonec skončil úspěchem Uhrů, kteří si vynutili podstatně více autonomie, šlechta dokonce osvobození od odvodu daní, především se ale jednalo o intenzivnější zapojení zemského sněmu. Pragmatickou sankcí r. 1713 však byla Habsburky uhájena dědičnost uherské koruny, zároveň s deklarací nedělitelnosti celé Habsburské monarchie.

Důležitými, stejně jako v Čechách notoricky známými, osobnostmi rakouských dějin byli Marie Terezie a Josef II. Proto se pouze omezíme na konstatování, samozřejmě za cenu velkého zjednodušení, že zejména ve druhé polovině 18. století došlo k výrazným

¹⁶¹ MAŤA, Petr: Wer waren die Landstände? Betrachtungen zu den böhmischen und österreichischen „Kernländern“ der Habsburgermonarchie im 17. und frühen 18. Jahrhundert. In: AMMERER, Gerhard a kol. (eds.): *Bündnispartner und Konkurrenten der Landesfürsten? Die Stände in der Habsburgermonarchie*. R. Oldenbourg Verlag, Vídeň 2007, s. 74.

¹⁶² Ibid.

reformám, vedoucím k přechodu monarchie stavovského dualismu k monarchii (osvícensky) absolutistické. Jinak řečeno, v monarchistické unii stavovských států byly položeny základní stavební kameny pro výstavbu jednotného federativního státu.¹⁶³

Co však bylo pro další politický a právní vývoj rakouských zemí podstatné, byl vztah k Prusku. Obě entity totiž v 18. století vykazovaly velmi podobné znaky vývoje – předně totiž v tomto období započal proces osamostatňování se ve vztahu k Svaté říši římské. Zároveň se však obě entity nacházely v již nastíněném specifickém módu, kdy se část jimi ovládaného území nacházelo mimo působnost *Sacra imperia*, což mohlo být jedním z hnacích motivů pro unifikační tendence bez ohledu na vztah k Říši.¹⁶⁴ Jedním z důvodů, proč Rakousko i Prusko mohlo započít proces osamostatnění, byla jistě i rozloha obou entit, což v konečném důsledku znamenalo komparativní výhodu oproti malým knížectvím s větší závislostí na Říši.¹⁶⁵

Dualismus mezi Pruskem a Rakouskem byl postupem doby čím dál tím zřejmější. Hlavně poté, co Prusko (1795) a Rakousko (1797) uzavřelo s Napoleonovou Francií separátní mír, bylo jasné, že reforma Svaté říše římské již nepřipadá v úvahu.¹⁶⁶ Říše tak dále erodovala a další návrhy na záchranu tak již nemohly být realizovány. Když pak r. 1804 přišel Napoleon s neodolatelnou nabídkou uznání Františkova titulu rakouského císaře výměnou za uznání císařem francouzským, bylo rozhodnuto. 11. srpna 1804 již jako císař František I. stál v čele neomezené, pouze v Maďarsku a Sedmihradsku zemskými stavy omezené, monarchie.¹⁶⁷

Po Vídeňském kongresu se Rakousko stalo součástí Německého spolku jako suverénní stát, kde dokonce drželo předsednictví. Nicméně zásadní dějinné události nastaly zejména během dobře známého revolučního období 1848/9, které se zapsalo do historie oktrojovanou dubnovou (1848) Pillersdorfovou a následnou březnovou (1849) Stadionovou ústavou. Deskripce těchto událostí by však šla dalece nad rámec této práce, proto lze v tomto ohledu odkázat na bohatou českou literaturu.¹⁶⁸

Říjnový diplom, Schmerlingova ústava 1861 či Rakousko-Uherské vyrovnání z r. 1867 a prosincová ústava patří do podobné kategorie. *Á margo* lze poznamenat, že samotné

¹⁶³ BRAUNEDER, Wilhelm: *Österreichische Verfassungsgeschichte*, s. 79.

¹⁶⁴ BRAUNEDER, Wilhelm – HÖBELT, Lothar (eds.): *Sacrum Imperium – Das Reich und Österreich 996 – 1806*. Nakladatelství Wilhelm Brauneder, Vídeň 1996, s. 291.

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ HUBER, Ernst Rudolf: *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*. Sv. 1. 2. vydání. W. Kohlhammer, Stuttgart 1995, s. 62.

¹⁶⁷ BRAUNEDER, Wilhelm: *Österreichische Verfassungsgeschichte*, s. 81.

¹⁶⁸ Např. MALÝ, Karel a kol.: *Dějiny českého a československého práva do r. 1945*. 4. vydání. Leges, Praha 2011.

Rakousko-Uhersko představovalo po nikoli oktrojovaném, ale v Říšské radě schváleném, vyrovnání personální i reálnou unii. Po těchto převratných událostech zůstalo v Rakousku v platnosti několik ústavních zákonů, přičemž ani jeden z nich jako ústava nebyl označen.¹⁶⁹ Poslední poznámka se týká ústavního rozdělení kompetencí – taxativně vypočteny byly kompetence celého císařství Rakouska-Uherska, stejně jako kompetence Předlitavska. Všechny ostatní pravomoci náležely dle ústavních zákonů jednotlivým zemím.¹⁷⁰

Nyní ale již k událostem, které mají bezprostřední vliv na současné uspořádání Rakouska. Začátkem října 1918, tedy těsně před koncem války, se sešel spolkový výbor německých stran zastoupených na Říšské radě s cílem vytvořit německé Národní shromáždění, jež by mělo odsouhlasit vytvoření Německého Rakouska jako součást znovuoobnovené Výmarské republiky. Bylo tedy zřejmé, že se cislajtánští politici již smířili s odtržením neněmeckých částí Rakouska, zejména Maďarska, Čech a Chorvatska.

Provizorní národní shromáždění, které se sešlo na základě voleb do Poslanecké sněmovny Říšské rady r. 1911 (byl tedy využit stejný klíč jako ve vzniknuvším Československu), navzdory tomu, že poslanecký mandát z těchto voleb vypršel již r. 1917. Právní problémy s tím spojené jsou však i v českém diskursu velmi dobře známy, ježto politici takto shromáždění nepředstavovali zástupce Říšské rady, ale ústavodárce nového státu, čili zástupce nového lidového suveréna.

Rozhodnutí Národního shromáždění z 12. listopadu 1918 pak dalo průchod vysněným, byť poměrně dost naivním, cílům o vytvoření zmiňovaného Německého Rakouska. I pohled do mapy dával tušit, že takový celek nebude mít příliš dlouhého trvání. Nicméně k tomuto datu se váže nové státní zřízení, kdy dosavadní monarchie byla nahrazena republikou, byť již 30. října byla přijata provizorní ústava, na základě které se stal Karl Renner spolkovým kancléřem – tedy ten samý člověk, který připravil návrh zmiňované ústavy.¹⁷¹

Co se týče právní kontinuity, opět lze odkázat na značnou podobnost s Československem. Formální diskontinuita byla doplněna kontinuitou materiální skrze usnesení Prozatímního národního shromáždění,¹⁷² které zřejmě nejlépe vystihují slova nejvýznamnějšího rakouského žurnalisty 20. století, Otto Schulmeistera: „Vše zůstalo při starém, pouze kokardy na čepicích policistů a orli na úředních budovách, tedy vnější

¹⁶⁹ FILIP, Jan – SVATOŇ, Filip: *Státověda*. 5. vydání. Wolters Kluwer, Praha 2011, s. 83.

¹⁷⁰ BRAUNEDER, Wilhelm: *Österreichische Verfassungsgeschichte*, s. 170.

¹⁷¹ RATHKOLB, Oliver: *Erste Republik, Austrofaschismus, Nationalsozialismus (1918-1945)*. In: In: WINKELBAUER, Thomas (ed.): *Geschichte Österreichs*. Reclam, Stuttgart 2015, s. 488.

¹⁷² § 16 BeschlProvNV z 30. října 1918, StGBI 1918/1.

symboly, stejně jako ústavní právo v úzkém slova smyslu, se změnily.“¹⁷³

Avšak navzdory tomu, že národní hrdost Rakouska utrpěla válečnou porážkou výrazný šrám, probíhal obecně přechod k demokratickému zřízení překvapivě poměrně umírněným způsobem. Tato překvapivost je zejména podtržena kontextem doby, tj. masivními hospodářskými a sociálními problémy, ale i rozsáhlými epidemiemi všelijakých nemocí či hraničními spory s okolními státy.¹⁷⁴ Přesto se již v únoru 1919 uskutečnily svobodné volby do Konstitučního národního shromáždění, kterých se mohly zúčastnit také ženy. Rovněž tak byl již stejného roku zrušen trest smrti.

Další ránu Rakousku ovšem zasadila Saint-germainská mírová smlouva, jež odrážela obavy ostatních světových mocností z dalšího mocenského nárůstu Německa a Rakouska. I proto bylo Rakousko donuceno 10. září 1919 smlouvu, na jejíž znění prakticky nemělo vliv, podepsat. Na základě této smlouvy se mj. muselo vzdát jakýchkoli vazeb na Německo, tedy jak organizačních, tak rovněž formálních (změna názvu). Především však smlouva pevně stanovila hranice se sousedními státy, čímž se Rakousko konečně výrazně přiblížilo hranicím, jak je známe nyní. Rovněž byla zakázána branná povinnost, výjimku tvořila povolená armáda o 30.000 mužích.

Co je však poměrně unikátní, je skutečnost, že právě v těchto poválečných několika málo letech byly položeny základy fungování současného Rakouska. Právě hned první volby, symptomaticky pro celé moderní dějiny Rakouska, ukázaly na sílu dvou hlavních politických stran, totiž sociálních demokratů a křesťanských demokratů, které dohromady získaly 141 ze 170 křesel. Rovněž se vydaly cestou, která přetrvala až do dnešních dnů, když dohromady vytvořily velkou koalici.

Zdálo se proto, že přijetí standardní rakouské moderní ústavy již nestojí nic v cestě. Avšak samotné diskuse v Konstitutivním národním shromáždění neprobíhaly zcela jednoduše, neboť obě strany měly poněkud odlišné představy o budoucím uspořádání. Zatímco sociální demokraté byli zaměřeni dost centralisticky, křesťanští demokraté zastávali federativně-korporativistický přístup. Trvalo proto poměrně dlouho, přibližně rok a půl, než bylo dosaženo shody. Velký podíl na tom má, jak známo, i velikán rakouského ústavního práva, Hans Kelsen, který se snažil využít veškerá ustanovení dosavadní ústavní úpravy a zajistit tak co největší možnou míru materiální kontinuity, rovněž dokázal poměrně organicky zasadit federativní model uspořádání do poválečné fakticity, když se nechal

¹⁷³ Cit. dle SCHREINER, Helmut: *Provinz und Metropole – Die Länder und der Bund aus der Sicht eines Akteurs*. In: KRIECHBAUMER, Robert (ed.): *Österreichische Nationalgeschichte nach 1945. Die Spiegel der Erinnerung: Die Sicht von innen*. Sv. 1. Böhlau Verlag, Vídeň 1998, s. 866.

¹⁷⁴ RATHKOLB, Oliver: *Erste Republik, Austrofaschismus, Nationalsozialismus (1918-1945)*, s. 477.

inspirovat jak švýcarskou, ale ještě více novou německou ústavou.¹⁷⁵

Ústava, která vstoupila v platnost 10. listopadu 1920 na prvním zasedání Národní rady, platí až do dnešních dnů. Za oběť vyjednávání tehdy padla ujednání o základních právech a svobodách, stejně jako finanční uspořádání státu (změněno novelou 1922), nicméně i tak byla považována za velmi pokrokovou. Jedním z hlavních principů je i federativní uspořádání státu, kdy se na spolkovém zákonodárství podílejí Národní rada („Nationalrat“), zastupující rakouský lid, a Spolková rada („Bundesrat“), která zastupuje zájmy jednotlivých zemí. Soudnictví pak přísluší výhradně spolku.

Temnou kapitolu dějin Rakouska pak tvoří období 1929-1945, ať už bylo vyjádřeno Austrofašismem do r. 1938 či následným anšlusem k nacistickému Německu. Tento model byl vyjádřen především výrazně korporativistickým charakterem, kdy jednotlivé svazy měly velký podíl na výkonu státní moci, stejně jako velkým nárůstem kompetencí spolkového prezidenta a výkonné moci obecně. Anšlus Rakouska pak patří ke smutným, ale známým událostem, předcházejícím 2. světovou válku. Po skončení války bylo Rakousko charakterizováno jistou nejednoznačností, a to ve dvou směrech. Jednak se neustále diskutovalo, zda bylo Rakousko první obětí nebo prvním spojencem hitlerovského Německa, druhá neukotvenost spočívala v blízkosti k východnímu bloku a s tím spojeným silným vlivem Sovětského svazu. To se odrazilo v rakouské neutralitě, promítnuté do státní smlouvy z r. 1955, která trvala až do přistoupení Rakouska k EU r. 1995.

3.4 Německo po Vestfálském míru

Zatímco Švýcarsko a Rakousko zažívaly po Vestfálském míru státotvorný rozkvět, v případě německých území tomu bylo právě naopak. Císařův vliv na chod Svaté říše římské měl spíše sestupnou tendenci, čemuž odpovídala čím dál tím větší nezávislost jednotlivých knížat. Koneckonců i armáda typově odpovídala spíše koaličním vojskům než jednotné armádě. Co se nepovedlo císaři, se ale povedlo pruskému vévodovi Fridrichu Vilému I., kterému se zejména podařilo získat finanční zdroje skrze daňový systém a vytvořit jednotnou armádu. Právě v tomto období lze tudíž vystopovat kořeny dalšího rozmachu Pruska.

Dalším ze řady zásahů do stability Svaté říše římské se stala smrt císaře Karla VI. roku 1740, s čímž bylo spojeno delší interregnum, a to i díky všeobecně známé situace

¹⁷⁵ BRAUNEDER, Wilhelm: *Österreichische Verfassungsgeschichte*, s. 211.

ohledně Pragmatické sankce. Bylo však zcela evidentní, že mocenské centrum se ze západního Německa rozštěpilo a přesunulo na východ, konkrétně do Berlína a do Vídně.¹⁷⁶

Trápení Tisícileté říše však ukončil až Napoleon Bonaparte, který využil její slabosti a nemohoucnosti a s rozhodností sobě vlastní se rozhodl použít stejnou šablonu jako před několika lety ve Švýcarsku. Založení Rýnského spolku však tuto představu zdaleka nenaplnilo, když místní knížata sice vojensky podpořila Napoleona, nicméně se vznikem republiky již chtěla mít společného pouze pramálo. Platí však, že i zde se přes prosazení cizí silou rozmohly modernizační tendence a do společnosti tak byly naočkovány jisté republikánsko-liberální ideje, které došly naplnění o několik desetiletí později.

Následující období po Vídeňském kongresu se sice neneslo ve znamení centralizačních tendencí, nicméně v některých územních jednotkách bývalého Rýnského spolku se pomalu začaly přijímat psané ústavy (první bylo už r. 1807 dočasně existující Vestfálské království Napoleonova bratra Jeroma)¹⁷⁷, což bylo na německy mluvícím území úplně novum. Rakousko i Prusko však vůči těmto tendencím zůstalo alespoň prozatím imunní. Lze tedy konstatovat, že jak Rýnský spolek (1806-1813), tak Německý spolek (1815 – 1866) nepředstavovaly suverénní federativní stát, ale spolek suverénních států.¹⁷⁸

Smyslem vytvoření Německého spolku totiž bylo zabránění importu demokratických a republikánských tendencí z Francie, s čímž rovněž souvisela snaha o potlačení svobody projevu. Naopak velmi podporována byla myšlenka monarchismu.¹⁷⁹

Nicméně je velice zajímavé sledovat, jak dalece a se zájmem byl v Německém spolku diskutován osud USA. Předobraz americké federace byl velkým lákadlem nejen ve Švýcarsku, ale byl hojně diskutován v revolučním období v proslulém kostele sv. Pavla ve Frankfurtu. Literatura uvádí,¹⁸⁰ že během těchto debat byl argument Spojenými státy použit více než stokrát, a to nejen liberály, či radikály, ale rovněž zástupci konzervativců – byť je pochopitelné, že tento argument používali především odpůrci monarchie.

¹⁷⁶ HERBERS, Klaus – NEUHAUS, Helmut: *Das Heilige Römische Reich*, s. 269.

¹⁷⁷ Viz např. stránky Spolkového sněmu o historii Německa: <https://www.bundestag.de/kulturundgeschichte/geschichte/ausstellungen/verfassung/tafel05/tafel05/199776>, stav ke dni 6. dubna 2016.

¹⁷⁸ STURM, Roland: *Demokratie als „Leitgedanke“ des deutschen Föderalismus*. dostupné na internetových stránkách BPB (Bundeszentrale für politische Bildung) zde: <http://www.bpb.de/izpb/159332/demokratie-als-leitgedanke-des-deutschen-foederalismus?p=all>, stav ke dni 6. dubna 2016.

¹⁷⁹ WEICHLEIN, Siegfried: *Föderalismus und Bundesstaat zwischen dem alten Reich und der Bundesrepublik Deutschland*. In: HÄRTEL, Ines (ed.): *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*. Svazek I: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat. Springer, Heidelberg 2012, s. 106.

¹⁸⁰ *Ibid.*, s. 108.

Úvahy se během těchto debat točily kolem přenositelnosti státního uspořádání do německého prostoru, množily se pochyby ohledně zralosti německého obyvatelstva pro převzetí republikánské formy státního zřízení a pro jiné byla představa Německa jako federální republiky naprosto nemyslitelná, a to zejména s ohledem na tehdejší realie. Především se nikdo nedokázal shodnout ani na tom, jestli by se na budoucí federaci měly podílet rovněž ostatní národy – Rakušané, Češi, Poláci aj., nebo by měl vzniknout čistě národní federativní stát.¹⁸¹

Spory se ovšem vedly nejen na poli politickém, nýbrž přirozeně i na poli odborném. Tak Georg Waitz r. 1853 přišel s teorií dělené/sdílené suverenity, kdy se na jednom území podílí na vládě více suverénů. Vycházel přitom z toho, že jsou to státní povinnosti (úlohy), které posléze odůvodňují suverenitu, a nikoli obráceně, jak to bylo doposud chápáno.¹⁸² Dle jeho soudu přináležela imanentně pojmu suverenity i nadále nejvyšší moc, nicméně to nebránilo teorii, kdy každý členský stát mohl v určitém rozsahu kompetencí být tou mocí nejvyšší.¹⁸³ Jinými slovy, Waitzovi nešlo o dělení suverenity jako konceptu *suprema potestas*, ale o věcnou působnost státní moci.¹⁸⁴ Je to tedy idea, která i v českém diskursu nabývá se vstupem ČR do EU na intenzitě a zdá se být, že je to i v současnosti idea převažující.

Tato myšlenková konstrukce byla rovněž dominantní na akademické půdě až do vzniku Německé říše. Po velice dobře známých událostech let 1866 až 1871, kdy se dá konečně mluvit o jednotném – císařském – Německu, se jako kometa přiřítit do akademické obce Max Seydel se svým dílem „*Der Bundesstaatsbegriff*“¹⁸⁵, kterému bylo v r. 1872 teprve 25 let.

Seydel s Waitzem nesouhlasil a ve sporu s ním šel na to poněkud oklikou. Rozhodl se nejprve vymežit pojem státu, který dle jeho soudu představuje nejvyšší formu lidského uspořádání, nad které a vedle něhož nic jiného srovnatelného není. Z tohoto důvodu není podle něj tedy myslitelné, aby na jednom území existovaly dva státy (*contradictio in adiecto*) – následkem tudíž je jediná nejvyšší moc.¹⁸⁶

V případě vymezení pojmu spolkový stát se Seydel rovněž tak pouští do sporu

¹⁸¹ Ibid., s. 109.

¹⁸² Ibid., s. 111.

¹⁸³ GRIMM, Dieter: War das Deutsche Kaiserreich ein souveräner Staat? In: MÜLLER, Sven Oliver – TORP, Cornelius (eds.): *Das Deutsche Kaiserreich in der Kontroverse*. Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 2009, s. 93.

¹⁸⁴ HARBICH, Jürgen: *Der Bundesstaat und seine Unantastbarkeit*. Duncker und Humboldt, Berlín 1965, s. 23.

¹⁸⁵ Český Pojem spolkového státu.

¹⁸⁶ GRIMM, Dieter: *War das Deutsche Kaiserreich ein souveräner Staat?* S. 95.

s Waitzem. Ve svém díle *Der Bundesstaatsbegriff* se velmi výrazně opírá o teze Johna Calhouna a dodává, že pojem dělené suverenity je logicky nemožný.¹⁸⁷ Podle Seydelova názoru je Waitzovo rozlišování mezi neomezeným obsahem a neomezeným rozsahem neudržitelné, neboť „je to právě obsahem suverenity, že nemá žádný určitý rozsah.“¹⁸⁸

Proto je jen logické, že Seydel odmítá jakoukoli formu státního uspořádání mimo spolkový stát nebo spolek států. Při aplikaci těchto úvah na jednotlivé státní útvary byl toho názoru, že USA a Švýcarsko představují suverénní stát, zatímco v případě Německé říše se jedná o mezinárodní smlouvu mezi suverénními státy.¹⁸⁹ Nicméně tento názor byl v tehdejší diskursu, alespoň jak mohu soudit, v zásadě menšinový.

Jen ústava (či ústavní smlouva, chceme-li) však natolik rozsáhlé území, alespoň na tehdejší dobu, a s natolik rozmanitým obyvatelstvem, zpravidla neudrží. Podle Michaela Stürmera¹⁹⁰ bylo tím pojátkem spojených 25 členských zemí, kromě krve, kterou Bismarck tak slavně připomínal, a která byla prolita ve válce proti Francii, především uhlí a ocel.¹⁹¹ Jisté paralely se současností se tímto chtě nechtě opět nabízejí. To platí tím spíše, že v tomto typu kooperativního federalismu (s laskavým svolením Seydela) to byla Říše, která schvalovala zákony, nicméně samotné provádění těchto zákonů již bylo v kompetenci členských zemí. Následkem toho byl až neuvěřitelně malý počet říšského úřednictva, který kolem r. 1890 čítal pouhopouhých tisíc zaměstnanců.¹⁹²

S odstupem doby je však fascinující sledovat proces vzniku jednotného německého národa a jeho uvědomění. Velkou zásluhu má samozřejmě Otto von Bismarck, který pod hlavičkou Pruska, jež tvořilo v podstatě 2/3 rozlohy celé Říše, dokázal téměř nemožné. Povedlo se mu to díky mnoha rozličným faktorům – obecně se dá říci, že vojenskou dominanci Pruska ze 70. let 19. století velice umně dokázal přetavit v pozdější dominanci skrze modernitu, skrze kulturní rozvoj či skrze technologický pokrok. Tento celý proces dospěl později až k tragickému konci během I. světové války, kdy většina národa se do válečných dobrodružství vrhala s neuvěřitelnou vervou a nadšením, což o 25 let později již bylo navzdory válečné propagandě spíše ojedinělým úkazem.

¹⁸⁷ SEYDEL, Max: *Der Bundesstaatsbegriff. Eine staatsrechtliche Untersuchung.* In: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft.* Sv. 28, r. 1872, s. 227.

¹⁸⁸ Cit. dle GRIMM, Dieter: *War das Deutsche Kaiserreich ein souveräner Staat?* S. 95.

¹⁸⁹ SEYDEL, Max: *Der Bundesstaatsbegriff.* S. 227.

¹⁹⁰ Emeritní profesor University v Norimberku, v 80. letech 20. století poradce Helmuta Kohla.

¹⁹¹ Rozhovor vedený s redaktory Uwe Klusmannem a Joachimem Mohrem. Viz. KLUSSMANN, Uwe – MOHR, Joachim (eds.): *Das Kaiserreich. Deutschland unter Preussischer Herrschaft.* Nakladatelství Random House FSC, Mnichov 2014, s. 17.

¹⁹² WEICHLEIN, Siegfried: *Föderalismus und Bundesstaat zwischen dem alten Reich und der Bundesrepublik Deutschland,* s. 113.

Po pádu Hohenzollernů, tedy za doby Výmarské republiky, se nadále stupňovaly centralistické tendence, což se projevilo zejména v ubývající finanční autonomii zemí. Pravdou ovšem je, že právě federativní uspořádání spolu se slabým vedením země do značné míry podařilo „ubránit svébytnost“ tehdy nedemokratického Bavorska před liberály a sociálními demokraty.¹⁹³ Na druhou stranu za tuto možnost odlišit se od říšské politiky byli ještě začátkem 30. let liberálové a sociální demokraté naopak velmi rádi – bohužel ne na dlouho. Konkrétně od r. 1933 se již o federalistické podobě státního zřízení nedá hovořit, kdy toto bylo nahrazeno tzv. *Führersouverenität*, jež se však opírala o legitimní vyjádření vůle lidu v několika volbách.

Ponecháme stranou charakteristiku nacistického práva, neboť tato tematika je v českém prostředí také dobře zpracována. Alespoň za zmínku ale stojí zajímavá diskuse mezi Jiřím Přibáněm a Tomášem Sobkem o hodnotové povaze nacistické jurisprudence, tedy zda se jednalo o důsledný pozitivistický přístup při aplikaci zákonů Třetí Říše, což bylo tezí Gustava Radbrucha, či se naopak dalo hovořit o hodnotové jurisprudenci.¹⁹⁴ Spíše pak převažuje druhý ze zmiňovaných názorů.

Nabízí se tedy otázka, proč po II. světové válce vzniklo v západní části federativní zřízení, zatímco východní část Německa, pozdější Německá demokratická republika, byla spíše centrálně řízeným státem. Těch důvodů bylo zřejmě několik.

Mezi hlavní důvody nepochybně patřila poválečná realita, kdy různá území Německa byla obsazena různými spojeneckými vojsky. Předně bylo vůbec potřeba zajistit vytvoření lokálního administrativního aparátu, který by měl spravování daného území na starosti. To přirozeně probíhalo v režii jednotlivých okupačních mocností, což již *an sich* mělo za následek odklon od myšlenky centrální vlády. *Status quo post bellum* zkrátka Spojence donutil k politickému vyjednávání, což muselo mít za následek jakékoli jiné řešení, jen ne centrálně řízený jednotný stát.

Je pochopitelně pravděpodobné, že svůj podíl na budoucí struktuře Německa měla i historická zkušenost, ale možná jinak než předkládají některé zdroje.¹⁹⁵ Tak by se mohlo pochybovat o tom, zda předchozí federativní zřízení samo o sobě bylo důvodem obnovení této tradice, či zda svou roli sehrály spíše obavy o to, jestli by unitární Německo nebylo přílišným soustem a jestli by bylo možné takový kolos udržet na uzdě.

Federální podoba státního zřízení se však nakonec promítla jen do Základního

¹⁹³ *Ibid.*, s. 119.

¹⁹⁴ Replika Tomáše Sobka k nalezení zde: <http://jinepravo.blogspot.ch/2010/08/tomas-sobek-polemika-s-jirim-pribanem.html>, stav ke dni 7. dubna 2016.

¹⁹⁵ STURM, Roland: *Demokratie als „Leitgedanke“ des deutschen Föderalismus*.

zákona Německé spolkové republiky, zatímco Německá demokratická republika pod tlakem Sovětského svazu kapitulovala a zavedla v Československu velmi dobře známý systém „demokratického centralismu“. Naplnění demokratických idejí se tak NDR dočkala až 3. října 1990 připojením 5 nových spolkových zemí.

4. Reformy federalismu ve Spolkové republice Německo

4.1 Kontext potřeby reforem

Kořeny současné podoby německého federalismu jsou zakotveny v Základním zákoně z 23. května 1949. Při vědomí vývoje posledních 70 let je hned na začátek nutné zdůraznit, že se celkově vzato jedná o velmi úspěšný projekt. Z válkou totálně zdrancované země, kterou Henry Morgenthau plánoval přeměnit v agrární přívěsek a sýpku evropských národů, se během několika málo desetiletí stal nejen motor evropské integrace, ale především motor hospodářský i mezinárodně-politický, jehož politická rozhodnutí velmi výraznou měrou určují dění i ve všech ostatních evropských státech. Je tak již poměrně dlouho zavedenou praxí, že Kissingerův telefonát do Evropy nezvedá nikdo jiný, než německý kancléř (či kancléřka).

Toto konstatování může vést k domněnce, že spolková vláda se postupem doby snažila atrahovat čím dál tím více kompetencí – a i v 50. a 60. letech 20. století tomu tak skutečně bylo.¹⁹⁶ Tato tendence byla navíc zesilována intenzivní vertikální kooperací mezi spolkem a zeměmi, přičemž jako páka pro stále výraznější aktivitu spolku sloužil čl. 72 odst. 1 a zejm. odst. 2 Základního zákona (dále také jako „GG“, tedy *Grundgesetz*).¹⁹⁷

Jak již bylo naznačeno, jádrem vztahů mezi spolkem a zeměmi je a odjakživa bylo rozdělení kompetencí a finančních prostředků. Zkrátka, zpravidla bohaté země si nárokují větší autonomii, zatímco chudší země federace naopak zdůrazňují potřebu solidarity a jednoty národa. Alespoň mi tedy není znám případ, kdy by tomu tak nebylo. Napětí mezi principem autonomie a principem solidarity je pak během reforem federalismu úhelným kamenem úspěchu.

V Německu proběhla první poválečná reforma veřejných financí pod taktovkou Konrada Adenauera r. 1955, ovšem bez valného úspěchu. Proto dosluhující kancléř r. 1961 předložil další návrh finanční reformy, která však vstoupila v platnost teprve r. 1969. A je jistě hodno obdivu, že tato úprava ve své podstatě vydrží až do r. 2019, tedy celých 50 let.

¹⁹⁶ NOACK, Detlev: *Reform des Föderalismus in Deutschland. Schwierigkeiten, Hemmnisse, Perspektiven: Das Beispiel Berlin und Brandenburg*. LIT Verlag Dr. W. Hopf, Berlin 2010, s. 38.

¹⁹⁷ Šlo o oblast tzv. konkurujícího zákonodárství. Není od věci poznamenat, že Evropská unie se potýká úplně se stejným problémem.

Abychom porozuměli reformám ze začátku tohoto tisíciletí, je potřeba reformu z r. 1969 trochu předestřít. Jak bylo právě zmíněno výše, motivem pro provedení reformy je v podstatě vždy spravedlivější přerozdělení veřejných financí, přičemž v tomto případě tomu bylo nejinak. Základní ekonomická poučka říká, že aby bylo přerozdělování financí spravedlivější, je třeba disponovat větším hrncem, z kterého se může rozdávat.

I proto může být poněkud překvapivé, že tím ministrem financí, jenž celou reformu dotáhl do zdárného konce, nebyl nikdo jiný než jeden z nejkonzervativnějších členů vlády původem z Bavorska, Franz-Josef Strauss. Byl to tedy právě on, kdo skrze rozsáhlé ústavní změny (zejm. čl. 91a, b a čl. 104a-115 GG) posunul stupeň centralizace opět o kousek dál. K bontonu konce 60. let sice patřila rovněž sžíravá kritika ze strany levicově-liberálních médií – tentokrát za zřejmou nedostatečnost reformy,¹⁹⁸ to však na celkovém úspěchu nic nezměnilo.

Snaha o tzv. kooperativní federalismus se odrazila v několika oblastech. Do stávajícího čl. 74 GG zakotvujícího konkurujícího zákonodárství přibýly jisté kompetence v oblasti školství, zdravotnictví a výstavby dopravní infrastruktury. Krom toho vznikly nové čl. 91a a 91b pod společným označením „Společné úkoly, spolupráce v oblasti správy (veřejných financí)“¹⁹⁹. Tímto si spolek otevřel dveře do mnoha dalších odvětví (kupř. zemědělství, hospodářství, část školství), které sice i nadále spadaly do kompetencí jednotlivých zemí, avšak spolek si vymínil „spolupůsobení při plnění úkolů jednotlivých spolkových zemí, pokud jsou tyto úkoly důležité pro celou společnost a pokud zlepšení životních podmínek vyžaduje spoluúčast spolku.“²⁰⁰ Tento zásah do kompetencí jednotlivých zemí byl sice poněkud moderován nutností zapojení Spolkové rady do rozhodovacího procesu na úrovni spolku²⁰¹, nicméně navzdory tomu je jasné, že se celkově vzato nejednalo o krok k širší autonomii územních jednotek.

Tradičně bývá druhou stranou mince, a neméně důležitou, reforma přerozdělování financí. Základní zákon byl reformou r. 1969 výrazně modifikován právě v této oblasti, konkrétně byly zavedeny či modifikovány čl. 104a až 115 GG. V tomto ohledu dosáhla reforma vytyčeného cíle, neboť po reformě podléhalo přerozdělení podstatně více veřejných zdrojů. To bylo pochopitelně odůvodněno větším rozsahem spolkových kompetencí.

¹⁹⁸ Viz např. časopisový článek *Mit Löffeln* z týdeníku *Der Spiegel*, č. 18/1969, dostupný zde: <http://magazin.spiegel.de/EpubDelivery/spiegel/pdf/45589648>, stav ke dni 7. dubna 2016.

¹⁹⁹ *Gemeinschaftsaufgaben, Verwaltungszusammenarbeit*.

²⁰⁰ Čl. 91a odst. 1 GG, ve znění z 12. května 1969.

²⁰¹ Text dotčených článků je povětšinou doplněn slovy: „... spolkovým zákonem se souhlasem Spolkové rady...“

Ústavní povinnost finančního vyrovnávání slabých²⁰² zemí zeměmi finančně silnějšími zde již sice existovala od r. 1955, ale především se kromě výlučných příjmů spolku (např. clo, spotřební daň, silniční daň, kapitálová daň apod.) a výlučných příjmů jednotlivých zemí (mj. daň z majetku, dědická daň aj.) zavedl jakýsi společný rozpočet (německé označení „*der Grosse Steuerverbund*“), kam byly přesměrovány další finanční příjmy. Jednalo se zejména o daň z příjmu fyzických i právnických osob, daň ze mzdy či daň z obratu.²⁰³ Zajímavostí je, že až na jisté výjimky spravoval daně nikoli spolek, ale finanční správa jednotlivých členských zemí.²⁰⁴

Viděno v kontextu bylo i v 70. a 80. letech 20. století jen přirozené, že federace přebírala čím dál více kompetencí. Ve světové konkurenci USA, Velké Británie či Francie na poli politickém i hospodářském chtělo Německo držet krok a být alespoň rovnocenným partnerem. Princip subsidiarity ještě příliš mysl občanů ani politiků nezatěžoval a vše tudíž směřovalo ke kumulaci moci na úrovni spolku. Ono být jedním z evropských lídrů bez schopnosti využívat veškeré strategické právní, finanční či administrativní zdroje moderního státu,²⁰⁵ či bez možnosti budovat dopravní infrastrukturu a vytvářet podmínky pro technologický pokrok, by bylo, pokud ne nemyslitelné, tak přinejmenším mimořádně obtížné.

Úvahy nad reformou počtu spolkových zemí

Dá se říci, že s přelomem tisíciletí hyperinflačním způsobem narostla v Německu diskuse ohledně dalšího uspořádání vztahů, a to jak uvnitř, tak navenek vůči EU. Navzdory tomu, že dosavadní státoprávní uspořádání (s)plnilo svůj účel.²⁰⁶

Diskuse probíhala a koneckonců stále probíhá na úrovni akademické, mediální, ale rovněž samozřejmě politické i občanské. Námět přitom není jediný, ale jedná se v zásadě o několik ustálených témat. Pro někoho možná překvapivě je mezi stálé diskusní body zařazena reforma počtu členských zemí. Tento evergreen je přitom součástí diskursu již od

²⁰² Die znění čl. 107 odst. 1 GG z 1. dubna 1955 se jednalo o dělení mezi „*leistungsfähige*“ a „*leistungsschwäche*“, zatímco od r. 1969 se již zavedlo poněkud citlivější označení „*ausgleichspflichtige*“ a „*ausgleichsberechtigte*“.

²⁰³ Viz čl. 106 odst. 3 ve znění z 12. května 1969.

²⁰⁴ Čl. 108 ve znění z 12. května 1969.

²⁰⁵ SCHARPF, Fritz W.: *Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?* Campus Verlag, Frankfurt 2009, s. 27.

²⁰⁶ Viz např. PAPIER, Hans-Jürgen: Steuerungsprobleme und die Modernisierung bundesstaatlicher Ordnung. In: HÄRTEL, Ines (ed.): *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*. Sv. I: Grundlagen des Föderalismus und der Deutsche Bundesstaat. Springer, Heidelberg 2012, s. 362.

konce II. světové války a má své racionální jádro v rozdělení země. Achillova pata německého národa byla dočasně vyjádřena slavnou poslední větou v preambuli základního zákona ve znění do r. 1990 následovně: „Veškerý německý národ se vyzývá, aby ve svobodném sebeurčení usiloval o jednotu a svobodu Německa.“

Jinými slovy, Spolková republika Německo touto větou dala průchod své naději na znovusjednocení s Německou demokratickou republikou, což *eo ipso* již prozrazovalo jistou nejednoznačnost a neúplnou, či spíše nemožnou, definici vlastního území. Pro praxi zásadnější ustanovení je a byl čl. 29 GG – v původním znění z r. 1949 se ještě zrcadlilo jisté nadšení a idealismus jedenácti otců základního zákona²⁰⁷ - „Při členění spolkového území skrze spolkový zákon je potřeba zohlednit zemskou spojitost, dějinné a kulturní souvislosti, hospodářskou účelnost a sociální složení.“

Avšak pro potřeby této práce je pochopitelně nejdůležitější současné znění, které bylo přijato r. 1976 v této, mírně modifikované, podobě: „Spolkové území může²⁰⁸ být spolkovým zákonem nově rozčleněno se zřetelem na zemskou spojitost, dějinné a kulturní souvislosti, hospodářskou účelnost a sociální složení.“ Toto ustanovení tedy přetrvalo okamžik znovusjednocení a stalo se tak jistým žolíkem, který se může vytáhnout, pokud nebude chybět společná vůle k prosazení změn.

Zatím to sice vypadá, že politická vůle k prosazení územního přeskupení prozatím není ve většině, nicméně není to zase tak dávno, co se r. 2003 tehdejší ministerský předseda Porýní-Falce Kurt Beck zasazoval o spojení se Sárskem,²⁰⁹ či r. 2007 ministerský předseda Braniborska Matthias Platzeck pro změnu o spojení Berlína, Braniborska a Meklenburska-Předního Pomořanska.²¹⁰ Docela nedávno pak debatu o přeskupení a zmenšení počtu zemí na mapě Německa podnítila ministerská předsedkyně Sárska Annegret Kramp-Karrenbauer.²¹¹ Ta přitom otevřeně přiznává, že hlavním motivem je snaha vyhnout se bankrotu Sárska. Doslova prohlásila, že „pokud v rámci plánovaného finančního vyrovnání

²⁰⁷ Na samotném „konkláve“ za účelem tvorby Základního zákona se 11 autorům, převážně profesorům ústavního práva, dostávalo na březích jihobavorského Herrenchiemsee jistě mnoho tvůrčí inspirace – neboť každý z nich dostal přiděl 1 litru piva, ½ litru vína a 10 cigaret či 3 cigar na den. Viz: <http://www.spiegel.de/einestages/60-jahre-grundgesetz-a-948304.html>, stav ke dni 7. dubna 2016.

²⁰⁸ V překladu Karla Schelleho a Eduarda Vlčka je místo „může“ použito slovo „musí“ – ovšem nejsem si zcela jistý vzhledem k německému slovu „kann“. Viz: SCHELLE, Karel – VLČEK, Eduard. *Dokumenty ke studiu moderních dějin státu a práva II. Ústavy a normy ústavního charakteru*. Masarykova univerzita, Brno 1994, s. 98.

²⁰⁹ Např. <http://www.faz.net/aktuell/politik/laenderfusion-beck-und-mueller-streiten-ueber-das-saarland-189553.html#elections>, stav ke dni 7. dubna 2016.

²¹⁰ Např. <http://www.morgenpost.de/printarchiv/brandenburg/article103052137/Platzeck-Laenderfusion-bleibt-Ziel.html>, stav ke dni 7. dubna 2016.

²¹¹ Např. <http://www.welt.de/politik/deutschland/article133618189/Laenderfusion-soll-Saarland-vor-der-Pleite-retten.html>, stav ke dni 7. dubna 2016.

zemí nedojde k odbřemenění chudších spolkových zemí, musí být vedena diskuse, jakou podobu vůbec Německo bude mít.²¹² Na tomto příkladu je tedy zřetelně vidět, že uspořádání finančních vztahů v rámci federace nestojí jen v protikladu ke kompetencím jednotlivých zemí, ale míří i k samotné podstatě uspořádání celého spolkového státu.

Z obecné perspektivy lze najít hned několik důvodů pro to, aby se počet zemí (radikálně?) snížil – zastánci hovoří nejčastěji o 6 spolkových zemích. Jako hlavní argument lze spatřovat hledisko finanční úspory. Těžko polemizovat s faktem, že má Německo 16 hlavních měst, 137 zemských ministrů či více než 1800 poslanců zemských sněmů.²¹³ Zejména pro nejmenší územní jednotky jako jsou Brémy či zmiňované Sársko představují náklady na administrativu velkou zátěž. Z finančního hlediska lze pohlížet i na zemské volby, které se díky 16 spolkovým zemím svým charakterem leckdy blíží pocitu permanentních voleb.

Zejména pro městské spolkové země typu Brémy či Hamburk by zřejmě fúze s okolní zemí byla logickým krokem. Ne finanční incentivou ke spojení do větších celků pak představuje argument spravedlivějšího zastoupení hlasů ve Spolkové radě. Je rovněž slyšet názor, že odpůrci spojování zemí argumentují pouze na základě emocí, protože prý nelze popřít výhodnost takového spojování.²¹⁴ Ovšem i tento svár není světovým unikátem, spíše naopak. A logickým důsledkem efektivního spojování do větších celků čistě z ekonomického hlediska by mohlo být úsilí o jednotnou světovládu. Tato nadsázka má zkrátka poukázat na to, že ne vše se dá měřit, a tím méně ve státovědě, finančními benefity. Platí, že pocit příslušnosti k jisté blízké pospolitosti je něco, co se nedá finančně kvantifikovat, byť pokud Němci rozhodnou o fúzi některých spolkových zemí, těžko proti tomu něco namítat.

4.2 Snahy o reformy počátkem tisíciletí

Počátky snah o reformy již byly nastíněny výše. Co však kromě obecného pocitu, že po 50 letech je již dosavadní model poněkud vyšlý z módy, tvořilo, pokud se dá jednoduše shrnout, neuralgické body federativního uspořádání Německa na začátku třetího tisíciletí?

²¹² *Ibid.*

²¹³ BARTHELMESS, Andreas – HÜBL, Philipp: Länder-Neuordnung: Plädoyer für die starken Sechs. In: *Der Spiegel*, internetový článek ze dne 15. prosince 2006, dostupný na <http://www.welt.de/politik/deutschland/article133618189/Laenderfusion-soll-Saarland-vor-der-Pleite-retten.html>, stav ke dni 7. dubna 2016.

²¹⁴ *Ibid.*

Je pravdou, že ať už bude *status quo* jakýkoli, vždy se najde dostatek jeho kritiků. To samozřejmě platilo a platí i v tomto případě, za všechny lze jmenovat profesorku politologie Heidrun Abromeit s jejím dílem „Zakuklený unitární stát“,²¹⁵ ve kterém hovoří o poválečném přechodu z „druhořadého“ federalismu směrem k decentralizovanému unitárnímu státu.²¹⁶ Jenže kritizovat slabé pojítko obyvatel k jednotlivým spolkovým zemím krátce po II. světové válce, kdy se hranice mnoha z nich rozhodnutím okupačních velmocí překreslily na mapě, je přinejmenším poněkud zavádějící.

Nicméně většina autorů a koneckonců i politiků se nakonec shodla na několika hlavních problémech. Šlo především o nejasnost a nepřehlednost rozdělení kompetencí na jednotlivých federálních úrovních (v němčině se pro tuto problematiku ujal termín „*Politikverflechtung*“). To mělo za následek jednak zpomalení a leckdy až zmrazení legislativního procesu, na straně druhé to však rovněž způsobovalo velkou nepřehlednost v otázce odpovědnosti spolkových či zemských, zpravidla legislativních institucí. Do případné budoucí reformy tudíž byla vkládána naděje na obnovení důvěry v politiku.

Tento problém, jak už ostatně vyplývá z textu této práce na jiných místech, je úzce propojen s problematikou veřejného financování. Zejména smíšené financování (tzv. „*Mischfinanzierung*“) společných úloh spolku a zemí dle původního čl. 91a GG z r. 1969 bylo terčem čím dál tím ostřejší kritiky zejména ze strany zemí, neboť tyto do značné míry fakticky ztratily schopnost provádět své autonomní úkoly. Do popředí spolkové politiky se totiž dostalo v intencích keynesiánského pohledu na svět individuální zajištění jednotlivce, jehož právo na stejné zacházení bylo nadřazeno nad regionální pestrost, která se tak stávala čím dál více obsoletní.²¹⁷

To nás přivádí k další kritice, která se prolíná celým textem, totiž k přílišné centralizaci Německa. Tento postup nebyl náhlý či skokový, ale jednalo se naopak o plíživý a do značné míry i přirozený proces – zejména pokud se podíváme na srovnání s ostatními federacemi či výrazně decentralizovanými státy jako je Velká Británie, nebo ostatně jako je rovněž případ Evropské unie. Ve všech případech dochází postupem doby k rozšiřování kompetencí centra, a to i často bez jakékoli ústavněprávní změny – tento proces často bývá doprovázen aktivním až aktivistickým ústavním soudem, jako je tomu např. v USA či EU. Teprve zhruba od začátku 90. let minulého století si některé státy (a čistě formálně i EU) uvědomily potřebu zachovat jistou větší rozmanitost či autonomii členských jednotek, a proto reformní úsilí v Evropě spadají velmi často do tohoto období – to je případ jak

²¹⁵ ABROMEIT, Heidrun: *Der verkappte Einheitsstaat*. Leske + Budrich, Opladen 1992.

²¹⁶ ABROMEIT, Heidrun: *Der verkappte Einheitsstaat*, s. 81-120.

²¹⁷ STURM, Roland: *Der deutsche Föderalismus. Grundlagen – Reformen – Perspektiven*. Nomos, Baden-Baden 2015, s. 227.

Německa, tak Švýcarska, tak i Rakouska.

4.2.1 Nepřehledné rozdělení kompetencí – *Politikverflechtung*

Předmětem kritiky byl v tomto ohledu odklon od klasického westminsterského modelu parlamentního zřízení, v kterém má vládnoucí strana mnohem větší možnosti prosadit svůj program i přes odpor opozice. Podle Fritze Scharpfa²¹⁸ neměl německý institucionální model k dispozici ten nejdůležitější centrální mechanismus, který je schopen legitimní vůli lidu (vyjádřenou volbami do Spolkového sněmu) prosadit. Jinými slovy, existoval zde silný blokační potenciál Spolkové rady. Tím docházelo k tomu, že výrazně narostl počet faktorů, které ovlivňovaly zákonodárství na té nejvyšší úrovni, a zároveň s tím byl celý systém velice zneřehledněn.

V praxi tak docházelo situaci, kdy konečným produktem zákonodárství byl povětšinou zcela neuspokojivý výsledek nekonečného vyjednávání mezi spolkem a zeměmi, který však měl s původními cíli pouze pramálo společného, nehledě na výraznou časovou prodlevu celého procesu.²¹⁹ Při prosazování politického programu tak bylo mnohem více potřeba zákulisního vyjednávání a znalosti taktiky, spíše než jasné vize a návrhu řešení problému.

Ne všichni však na tomto *modu operandi* trátili. Zemské parlamenty sice svou bitvu prohrály, nicméně výrazně narostla vyjednávací i legislativní síla jednotlivých zemských vlád, a to právě skrze zastoupení ve Spolkové radě. Tímto tak docházelo k paradoxní situaci, kdy se zemské vlády řadily mezi strůjce neustálého snižování vlivu zemských parlamentů.²²⁰

Bylo proto jen přirozené, že existovala i skupina těch, kteří považovali status quo možná nikoli za nejlepší, ale alespoň za velmi dobrý a funkční systém. Jinak řečeno, v tomto, švýcarskou optikou nahlíženo konkordančním, režimu spatřovali právě princip a smysl federalismu, kdy je o daném řešení potřeba přesvědčit co největší počet zainteresovaných stran. Wolfgang Luthardt tvrdí: „obecně platí, že rozličné relevantní síly by neměly působit proti sobě. V rámci časového kontinua působí na základě dynamických politických a institucionálních procesů ... určité rozličné síly přímo v jádru rozhodovacího

²¹⁸ SCHARPF, Fritz W.: *Föderale Politikverflechtung: Was muss man ertragen, was kann man ändern?* Max-Planck-Institut working paper č. 99/3 z dubna 1999. Text dostupný na stránkách <http://www.econstor.eu/bitstream/10419/44295/1/644270691.pdf>, stav ke dni 8. dubna 2016.

²¹⁹ *Ibid.*

²²⁰ STURM, Roland: *Der deutsche Föderalismus. Grundlagen – Reformen – Perspektiven*, s. 227.

procesu. Jde tedy o to, tyto rozličné síly a jejich působení účinně zhodnotit a vytvořit pro ně vhodnou politickou a institucionální formu v rámci německého federalismu.“²²¹

Nicméně Roland Sturm poznamenává, že zastánci *statu quo* neberou v potaz důvod úspěchu tohoto uspořádání (*Politikverflechtung*). Argumentuje třemi hlavními důvody, proč byl tento systém doposud úspěšný, a proč naopak v budoucnu už úspěšný nebude:

- i) hospodářský zázrak – přísun dostatečných finančních zdrojů výrazně ulehčuje rozhodovací proces, a to i v případě nerovnoměrného rozdělování prostředků;
- ii) orientace na národní trh – v současné době je naopak velice rozvinutý vnitřní trh EU, na kterém se smazávají národní hranice, a větší roli začíná hrát regionální specifikum jednotlivých produktů;²²²
- iii) relativní sociální a hospodářská homogenita – pouze při velké míře sociální homogenity vede vyšší aktivita spolku ke krátkodobému utlumení konfliktů a k politické integraci – zejména od znovusjednocení je proto pozice vlády o to složitější.²²³

4.2.2 Systém financování

Ohledně německého systému přerozdělování veřejných financí a hospodaření s nimi by se daly popsat stohy papíru. Jasně jsou v tomto ohledu snad jen dvě věci. Navzdory minulým i současným nedostatkům se jedná o systém, který se historicky, tedy za posledních 50 let, osvědčil. Druhou stranou mince ovšem je, že potřeba reformy tohoto systému je v současnosti velice naléhavá a v blízké budoucnosti dokonce nezbytná.

Jisté kontury tohoto systému již byly načrtnuty v úvodu kapitoly o německých reformách, proto se nyní zaměřím na aktuální bolavá místa systému. Obecně jsou za tato bolavá místa považovány tři neduhy:

- i) nedostatečná daňová autonomie spolkových zemí;
- ii) aktuální způsob finančního vyrovnání, tedy horizontální způsob přerozdělování a

²²¹ LUTHARDT, Wolfgang: *Europäischer Integrationsprozess, deutscher Föderalismus und Verhandlungsprozesse in einem Mehrebenensystem: Beteiligungsföderalismus als Zukunftsmodell*. In: *Staatwissenschaften und Staatspraxis*. Roč. 7 (1996), č. 3, s. 310.

²²² S tímto argumentem se však neumím ztotožnit.

²²³ STURM, Roland: *Der deutsche Föderalismus. Grundlagen – Reformen – Perspektiven*, s. 229-230.

iii) rostoucí veřejný dluh Německa i jednotlivých spolkových zemí.

i) daňová autonomie

Stupeň daňové centralizace je jedním, byť zdaleka ne jediným, ze základních ukazatelů míry federativního uspořádání. Zpravidla platí, že čím větší je daňová autonomie, tím spíše se dá hovořit o nezávislejších územních jednotkách na federální vládě. Proto ani nepřekvapí, že jednoznačně největší daňovou autonomií disponují švýcarské kantony, zatímco nejnižším stupněm decentralizace se vyznačují rakouské spolkové země. Poněkud překvapivější zjištěním může být, že německé spolkové země mají v podstatě nulovou daňovou autonomii, což se provedenými reformami změnilo doposud jen nepatrně. Stupeň finanční autonomie je však pochopitelně závislý i na dalších ukazatelích, které již pro spolkové země vyznívají podstatně lépe, např. v možnosti využití finančních zdrojů či možnosti úvěrového zadlužení.²²⁴

Níže uvedený graf (obrázek č. 2) vizuálně znázorňuje velice nízkou míru daňové autonomie jednotlivých zemí, přičemž je zároveň velice zřetelně patrný důsledek rozhodnutí vytvořit tzv. smíšené financování r. 1969 (největší podíl).

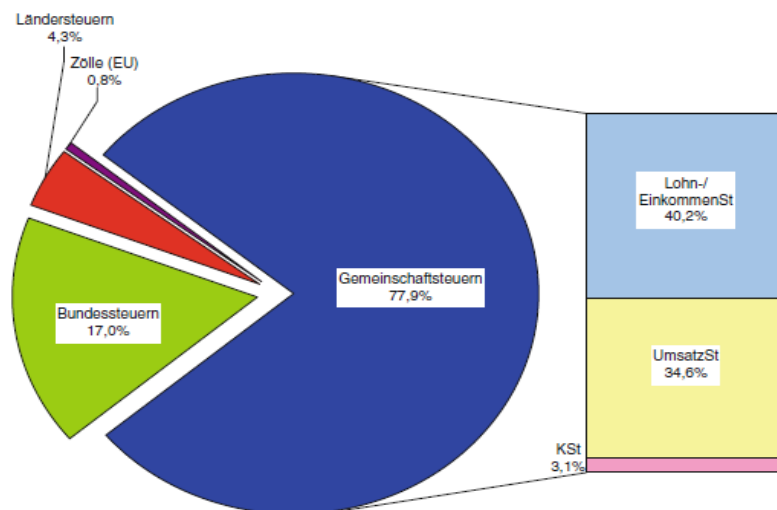


Abb. 1 Gemeinschafts- und Trennsteuern nach dem Aufkommen (2008); ohne reine Gemeindesteuern. (Quelle: BMF (2009), eigene Berechnungen)

Zdroj: Fuest, Thöne: *Der Finanzföderalismus in Deutschland und seine Reform*, s. 268.

²²⁴ FUEST, Clemens – THÖNE, Michael: Der Finanzföderalismus in Deutschland und seine Reform. In: HÄRTEL, Ines (ed.): *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*. Sv. II: Probleme, Reformen, Perspektiven des deutschen Föderalismus. Springer, Heidelberg 2012, s. 267.

Pod „*Gemeinschaftssteuern*“, tedy pod společnými daněmi, se skrývá příjem zejména daně z příjmu fyzických a právnických osob, velkou část tvoří daň z přidané hodnoty. Vybrané daně pak putují do společného „hrnce“, z kterého jsou dále přerozdělovány podle zákonného klíče, dle kterého země dostávají 50 % výtěžku z daně z příjmu a zároveň 49,5 % daně z přidané hodnoty.²²⁵

Co tedy hovoří pro zavedení větší finanční autonomie, třeba v podobě, v jaké funguje již odjakživa ve Švýcarsku? Argumentuje se např. rozdílností životní úrovně obyvatel v jednotlivých zemích, což s sebou nese odlišné preference při zajišťování veřejných statků. Druhým argumentem je větší transparence a jasná odpovědnost politiků, protože by bylo jasné a dohledatelné, od koho a kam peníze putují. V neposlední řadě je argumentačním důvodem pro změnu nemožnost lokálního zvýšení daní při potřebě vyšších výdajů, což s sebou přináší ohrožení platební neschopností.²²⁶

Mezi tradiční námitky proti zavedení daňové autonomie patří především možnost komplexního přerozdělování, které je pro celek výhodnější – zřejmě by se dalo hovořit o Benthamovském „*greatest good for the greatest number*“, tedy o způsobu, jak zajistit co největší blahobyt pro co největší počet lidí.

Panují rovněž obavy z toho, že by mohlo docházet k nebezpečnému jevu známému jako „*race to the bottom*“, což je výraz pro nechtěnou soutěž mezi jednotlivými státy, které se snaží nastavit co nejpřívětivější pravidla na úkor ostatních.²²⁷ Kritici daňové autonomie rovněž namítají, že by přechod na tento model mohl způsobit ještě větší rozdíly mezi jednotlivými zeměmi, protože finančně slabé země by byly nuceny pro udržení stávající úrovně zvednout daňovou zátěž, což by opět bylo impulsem pro odliv kapitálu a pracovníků. Zatím však platí, že vyhlídky na úspěch zastánců daňové autonomie se pohybují velice blízko nuly.

Totíž, aby bylo vůbec možné hovořit o úspěšném přechodu na daňovou autonomii, bylo by potřeba vymyslet efektivní systém horizontálního přerozdělování mezi spolkovými zeměmi, který by bylo bezpodmínečně nutné uvést v život současně s případnou autonomií. Bez tohoto korektivu je totiž jasné, že námitky odpůrců daňové autonomie by se velice snadno mohly stát skutečností.

²²⁵ STURM, Roland: *Der deutsche Föderalismus. Grundlagen – Reformen – Perspektiven*, s. 234.

²²⁶ FUEST, Clemens – THÖNE, Michael: *Der Finanzföderalismus in Deutschland und seine Reform*, s. 269-270.

²²⁷ V jiných souvislostech se o tomto „závodu ke dnu“ hovoří např. při zákonných podmínkách založení obchodních společností, které přirozeně využívají podmínky toho státu, které jsou pro ně nejvýhodnější z hlediska transparentnosti, daňové povinnosti aj.

Nezbytnou součástí oddělení společných financí by však rovněž muselo být velmi důsledné rozdělení kompetencí mezi jednotlivé úrovně vládnutí. Zkrátka, veřejné prostředky by se musely vždy přerozdělovat na té stejné úrovni, na které by byl ustanoven nárok na rovné (finanční) zacházení, jedná se o zásadu tzv. fiskální ekvivalence.²²⁸ Pokud je tedy např. systém sociálních dávek upravován jednotně na spolkové úrovni (tj. pro všechny obyvatele Německa stejně), bylo by nezbytné, aby finanční prostředky na pokrytí těchto výdajů pocházely ze zdrojů spolkových, nikoli zemských. Důsledkem tohoto striktního rozdělení by ale mohla být ztráta ochoty jednotlivých zemí k šetrnému a řádnému hospodaření s těmito prostředky, neboť by s těmito financemi, na rozdíl od současného stavu, neměly co do činění.²²⁹

ii) finanční vyrovnání – „*Finanzausgleich*“

Zatímco čl. 106 GG upravuje 1) **vertikální dělení daňových příjmů** mezi spolek a spolkové země, věnuje se čl. 107 odst. 1 GG 2) **horizontálnímu přerozdělování daňových příjmů** mezi jednotlivými zeměmi. Oproti tomu čl. 107 odst. 2 věta první a druhá GG se věnuje 3) **horizontálnímu finančnímu vyrovnání** mezi zeměmi, přičemž ve větě třetí je ještě skryt další doplňkový korektiv, a to sice ve formě 4) **vertikálního finančního vyrovnání**. Na tomto základě může spolek poskytovat dodatečné finanční prostředky slabým spolkovým zemím.²³⁰

aa) horizontální finanční vyrovnání - „*Länderfinanzausgleich LFA*“

Na tomto místě bude věnován prostor čl. 107 odst. 2 GG, který slouží jako vyrovnávací korektivní mechanismus, sloužící k zajištění srovnatelné úrovně na celém území Německa. Podobný mechanismus má ve svém ústavněprávním rámci ukotvený i Švýcarsko, které však na rozdíl od Německa poskytuje přeci jen o něco málo větší flexibilitu. Zatímco švýcarský systém vyrovnání vyžaduje, aby nejchudší kanton dosahoval alespoň 85 % úrovně průměru Švýcarska, v Německu se jedná o podstatně větší zásah do finanční autonomie zemí, vyžadující, aby nejchudší spolkové země dosáhly úrovně alespoň

²²⁸ SCHARPF, Fritz W.: *Föderale Politikverflechtung: Was muss man ertragen, was kann man ändern?* Max-Planck-Institut working paper č. 99/3 z dubna 1999.

²²⁹ Ibid.

²³⁰ R. 2006 byl čl. 107 odst. 2 GG doplněn ještě čtvrtou větou, která upravuje další možnosti horizontálního přerozdělení, o ní bude řeč ještě později.

95 % německého průměru.²³¹

Již z tohoto jediného údaje je zcela zřejmé, že se jedná o přerozdělení obrovského množství finančních prostředků. Tak za rok 2015 bylo v rámci horizontálního finančního vyrovnání, čili finančního vyrovnání v užším slova smyslu, tzv. „Länderfinanzausgleich“, z bohatých zemí chudým přerozděleno celkem 9,5 mld. €, z toho jen spolková země Bavorsko byla nucena přerozdělit ze svého rozpočtu téměř 5,5 mld. €. ²³² Celková suma je přitom o 600 milionů € vyšší než v roce 2014. Na příjmové straně je přitom jasným vítězem město Berlín, které v rámci vyrovnání obdrželo za rok 2015 3,6 mld. €

Pro ilustraci tabulka finančního vyrovnání mezi zeměmi z r. 2014 (v mil. €), modře značení jsou plátcí, červeně označení příjemci:

Obrázek č. 3

LÄNDERFINANZAUSGLEICH 2014

Gesamtvolumen: ca. neun Milliarden Euro, Angaben in Millionen Euro



zdroj: www.welt.de

²³¹ STURM, Roland: *Der deutsche Föderalismus. Grundlagen – Reformen – Perspektiven*, s. 235.

²³² Časopisový článek *5,5 Milliarden Euro! Bayern zahlt, Berlin profitiert*. Týdeník Focus, zveřejněno na internetových stránkách týdeníku Focus, dostupné zde: http://www.focus.de/politik/deutschland/finanzen-laenderfinanzausgleich-bayern-schultert-mehr-als-haelfte_id_5374089.html, stav ke dni 8. dubna 2016.

Níže pro zajímavost ještě statistika, kolik jednotlivé země vydaly či obdržely za období od r. 1990 do r. 2012 v miliardách € (modře označení příjemci, červeně plátcí):

Obrázek č. 4



zdroj: www.sueddeutsche.de

Není proto překvapením, že zejména bohaté země, které na chudší přispívají nejvíce, se cítí být tímto přerozdělovacím mechanismem dotčeny na svých právech. Proto především ony volaly a volají po nezbytné modifikaci stávajícího systému, což však alespoň doposud vždy, nikoli překvapivě, narazilo na odpor chudších spolkových zemí. Proto se některé spolkové země již několikrát odhodlaly podat ústavní žalobu k Spolkovému ústavnímu soudu kvůli znění zákona o finančním vyrovnání, avšak bez přímého úspěchu. Byť Spolkový ústavní soud v jednom ze svých usnesení dospěl alespoň k závěru,²³³ že „Rovnováha mezi svébytností zemí a spolkovou solidaritou by byla zejména narušena, pokud by míra horizontálního finančního vyrovnání či jeho následky podstatně oslabily výkonnost bohatých zemí, či pokud by došlo k plné nivelizaci všech zemí. (...) Solidarita mezi spolkovými zeměmi zmírňuje rozdíly, nikoli je rovná.“ Ba co víc, Spolkový ústavní soud tímto rozhodnutím donutil spolkové zákonodárce k přijetí zákona, který úžeji

²³³ 2 BvF 2/98, ze dne 11. listopadu 1999.

specifikoval podmínky finančního vyrovnání zejména tím, že definoval některé pojmy z čl. 107 GG, jako např. „přiměřený“ apod.²³⁴

Na tento koncept přerozdělování se ovšem snáší kritika i z ekonomické perspektivy. Míří především na neefektivitu tohoto mechanismu, který odstraňuje většinu podnětů pro chudé spolkové země, aby se snažily vylepšit stav svých veřejných financí. Političtí zástupci těchto zemí jsou si totiž vědomi toho, že pokud místní ekonomika nepřinese do zemské pokladny dostatek peněz, obdrží finanční polštář právě díky vyrovnání. Na toto přerozdělování se dá dívat i tou optikou, že finanční prostředky nejsou akumulovány tam, kde jsou nejefektivněji využity, ale právě odtamtud jsou odčerpány a použity neefektivním způsobem. Na to se ovšem přirozeně dá namítnout, že to je právě podstatou solidarity.

Spolkové země, které jsou na straně příjemců těchto dávek, zase argumentují tím, že jejich hospodářská situace je do značné míry zapříčiněna faktory, které mohou jen stěží, či nemohou vůbec, ovlivnit.²³⁵ Může se jednat zejména o nepříznivou demografickou situaci, vysoké dluhy nakumulované minulými vládami či změnou struktury hospodářství, která postihuje spolkové země rozdílnou měrou dle zemské struktury (např. důraz na průmysl, zemědělství či služby).

Diskutovaný přerozdělovací mechanismus však ještě tlumí ekonomiku všech spolkových zemí bez rozdílu díky poměrně zajímavému jevu. Jedná se o paradoxní situaci, kdy jednotlivé země investují vlastní zdroje do růstu místního hospodářství, ať už je to formou pobídek, dotací, stavbou dopravní infrastruktury či přímo vytvářením nových pracovních míst, jenže právě těmito investicemi se připravují o daňové zisky z nich, které jsou posléze přerozdělovány mezi ostatní spolkové země, a naopak o to méně pak země dostávají v rámci přerozdělování. Tento stav je již zdokumentován a podložen empirickými analýzami.²³⁶

Nyní je potřeba ještě stručně nastínit fungování čl. 107 odst. 2 GG. Prováděcí zákony jsou dva, jednak se jedná o již zmiňovaný „*Massstäbengesetz*“ (MassstG) a dále o tzv. „*Finanzausgleichgesetz*“ (FAG). Ústředním pojmem celé ústavní a s ní spojené zákonné úpravy je „finanční síla“ jednotlivých spolkových zemí, což je pojem širší než daňová síla –

²³⁴ Jeden z těchto zákonů z 9. září 2001, je vedený pod označením *Massstäbengesetz*. BGBl. I S. 2302. Platnost tohoto zákona je ovšem zákonem samotným omezena do r. 2019, druhý z nich, zákon o finančním vyrovnání mezi spolkem a zeměmi z 20. prosince 2001, pod BGBl. I S. 3955.

²³⁵ FÜEST, Clemens – THÖNE, Michael: *Reform des Finanzföderalismus in Deutschland*. Stiftung Marktwirtschaft, Berlín 2009, s. 22.

²³⁶ FÜEST, Clemens – THÖNE, Michael: *Reform des Finanzföderalismus in Deutschland*, s. 23.

kvůli spravedlivému započítání všech, nikoli jen daňových, příjmů.²³⁷ Definici těchto příjmů pak upravuje § 7 a 8 FAG, jedná se o součin zemských i obecních příjmů.

Od tohoto pojmu je nutné odlišit tzv. „*Ausgleichszahl*“, tedy jakési vyrovnávací měřítko, což je pojem, ke kterému je třeba se dopočítat relativně složitým způsobem; jde o to zjistit, jak je která spolková země finančně silná na jednoho obyvatele. Nicméně se vychází z toho, že jak hustě osídlené země, typicky městské země (Berlín, Hamburk, Brémy), tak naopak jen řídké osídlené mají potřebu o něco vyšších výdajů. Proto § 9 FAG určuje multiplikační faktor, kterým se počet obyvatel pro potřeby finančního vyrovnání násobí. Městské země tak disponují faktorem 1,35, zatímco některé řídké osídlené faktory v rozmezí 1,02 – 1,05.²³⁸

bb) vertikální finanční vyrovnání - „*Bundesergänzungszuweisungen, BEZ*“

Tímto mechanismem se uzavírá kruh finančního přerozdělování veřejných financí. Čl. 107 odst. 2 věta třetí dává spolkům ze svých peněžních prostředků možnost poskytnout finančně slabým zemím dodatečné prostředky na pokrytí jejich obecných finančních potřeb – tedy mohli bychom říci, že se jedná o neúčelové finanční dávky.

Zákonnou oporu tohoto vyrovnání představuje mj. § 11 odst. 2 FAG, na základě kterého spolkové země, které ani po horizontálním finančním vyrovnání nedosáhly 99,5 % úrovně průměru Německa, mají nárok na dodatečnou finanční dávku ve výši 77,5 % tohoto rozdílu. Pro představu, v r. 2008 bylo v rámci tohoto ustanovení přerozděleny finanční prostředky ve výši 3,1 mld. €. ²³⁹

Druhým, a ještě podstatně významnějším, zdrojem finančních prostředků pro nové spolkové země je tzv. Pakt solidarity 2, který r. 2005 nahradil dosavadní Pakt solidarity 1. Smyslem tohoto paktu bylo dorovnání životní úrovně nových spolkových zemí na úroveň starých spolkových zemí, což se tedy postupem doby rozhodně nepotvrdilo. Na každý pád platí ukončení tohoto programu v r. 2019, a i proto v současnosti panuje v Německu nervozita, jakým způsobem bude finanční vyrovnání pokračovat po tomto datu.

²³⁷ WENDT, Rudolf: Der Finanzausgleich im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland. In: HÄRTEL, Ines (ed.): *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*. Sv. II: Probleme, Reformen, Perspektiven des deutschen Föderalismus. Springer, Heidelberg 2012, s. 404.

²³⁸ Zákon o finančním vyrovnání mezi spolkem a zeměmi z 20. prosince 2011, BGBl. I S. 3955, 3956.

²³⁹ FUEST, Clemens – THÖNE, Michael: *Der Finanzföderalismus in Deutschland und seine Reform*, s. 284.

Prerozdělování prostředků vynaložených na tento program je nastaveno degresivním způsobem, proto v r. 2005 bylo takto vynaloženo 10,5 mld. €, zatímco poslední rok 2019 budou k dispozici „jen“ 2 mld. €²⁴⁰

Závěrem je potřeba ještě zmínit dva doplňující korektivy, první z nich má za cíl zmírňovat následky strukturální nezaměstnanosti; v rámci něj je přerozdělováno kolem 1 mld. €. Posledním je poněkud sporný příspěvek na zvýšené administrativní náklady malých spolkových zemí, který však dostává 10 ze 16 spolkových zemí. Celkový objem prostředků se pohybuje kolem 0,5 mld. €

Celkově vzato má systém finančního vyrovnání významný dopad na životní úroveň všech spolkových zemí. Pro ilustraci, jakým způsobem se změni finanční síla jednotlivých zemí po provedení finančních transferů, slouží následující graf. Modrá křivka znázorňuje finanční sílu spolkových zemí oproti průměru před finančním vyrovnáním, černá po tomto vyrovnání:

Obrázek č. 5

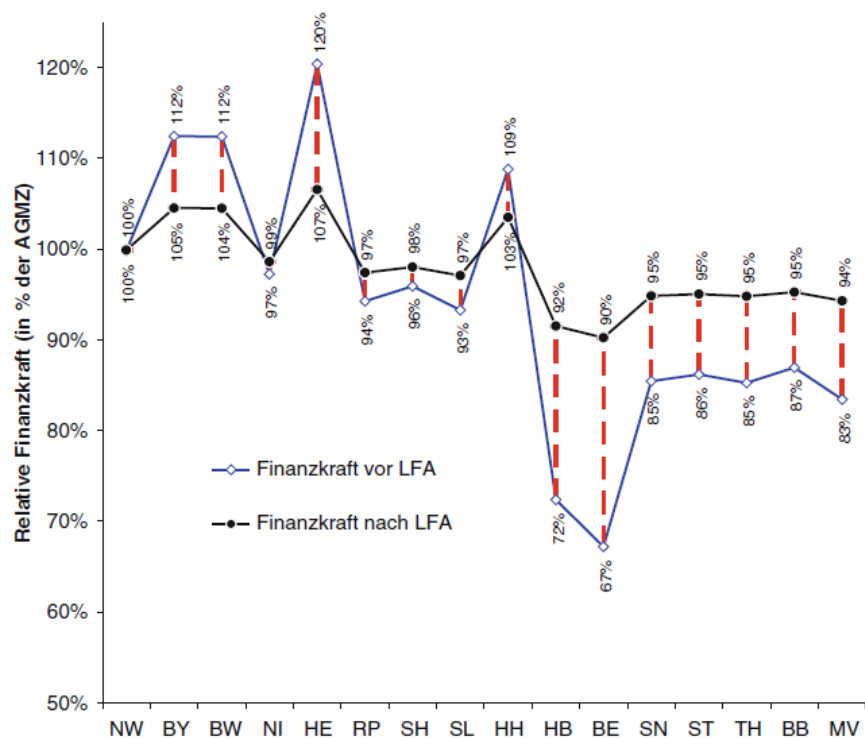


Abb. 6 Umverteilung im Länderfinanzausgleich

zdroj: Fuest, Thöne: *Der Finanzföderalismus in Deutschland und seine Reform*, s. 284.

²⁴⁰ Viz § 11 odst. 3 FAG.

iii) rostoucí veřejný dluh Německa i spolkových zemí

Zdravý selský rozum zpravidla velí nezadlužovat se na úkor budoucích generací. V současné době však již vůbec nikoho nepřekvapuje, že státní rozpočty vykazují ve valné většině výrazné deficity, a to nejen v období recese, ale i v době hospodářského růstu. Kam tato situace může vést, ilustruje v poslední době zejména případ Řecka, ale i Portugalska a dalších zemí EU.

Nicméně současná politická konstelace politiky často nutí k vytváření schodkových rozpočtů, stejně tak je kladen neustále vyšší tlak na hospodářský růst, k čemuž je podle některých ekonomických teorií investování pomocí úvěrů vhodný prostředek. Není to však jen tlak společnosti na neustálý růst, ale jak správně upozorňuje bývalý spolkový ústavní soudce Paul Kirchhof,²⁴¹ od státu se v poslední době očekává stále více a více služeb, které by pro své občany měl zajišťovat. Velice trefně pak v jednom ze svých děl poznamenává, že „takové vnímání svobody (tj. sociální, kdy je svoboda vnímána skrze stát garantující přerozdělování bohatství) má za následek, že se většina definuje jako sociálně slabá, potřebná a oprávněná si nárokovat dávky a menšinu tím odkazuje do role silného a využívá ji. Demokratická síla se převléká do hávu sociální slabosti.“

Zkrátka, ať už byly důvody jakékoli, faktem zůstává, že spolkový rozpočet byl přebytkový naposledy roku 1969. Od té doby pravidelně každý rok končil méně či více výrazným schodkem, a teprve mj. díky provedené reformě r. 2009 se přebytku znovu podařilo dosáhnout v letech 2014 i 2015 – jednalo se o tzv. černou nulu, což je v podstatě vyrovnaný rozpočet bez schodku.²⁴²

Rozhodujícím ústavním ustanovením byl čl. 115 odst. 1 GG²⁴³, ve znění do 2. reformy: „Přijetí úvěrů stejně jako převzetí ručení, garancí či jiných záruk, sloužících k pokrytí výdajů budoucích účetních období, vyžaduje zmocnění spolkovým zákonem, který rovněž stanoví jejich výši. Příjmy z těchto úvěrů nesmí překročit rozpočtem předpokládanou výši investičních výdajů; výjimky jsou přípustné pouze k odstranění narušení celkové hospodářské rovnováhy.“

²⁴¹ KIRCHHOF, Paul: Staatsverschuldung im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland. In: HÄRTEL, Ines (ed.): *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*. Sv. II: Probleme, Reformen, Perspektiven des deutschen Föderalismus. Springer, Heidelberg 2012, s. 326.

²⁴² Viz například internetové stránky spolkového Ministerstva financí zde: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Bund_eshausalt/Bundeshausalt_2015/2015-01-01-BHH2015-gesamtdatei.html, stav ke dni 9. dubna 2016.

²⁴³ Ve znění v období od 12. května 1969 do 29. července 2009.

Při pohledu na strukturu jednotlivých spolkových rozpočtů je zřetelně vidět, že zejména druhá část druhé věty byla v praxi zcela zbavena původního významu přechodného korektivu a stala se královskou branou k štědrým rozpočtům. Zejména tak gumové slovní spojení, jako je „narušení celkové hospodářské rovnováhy“, bylo chápáno jako heslo k trezoru plnému zlata, což mělo často za následek přijímání excesivních rozpočtových pravidel.

Jak upozorňuje Füst s Thönem, k otevření stavidel rovněž přispěl další nejasný ústavně upravený úvěrový limit, totiž výše celkových investic.²⁴⁴ Toto ustanovení vychází z myšlenky nastíněné výše, totiž že jediné státem přijaté úvěry a závazky, které jsou ospravedlnitelné, jsou ty, které se vrátí do národní ekonomiky zpět ve formě investic, na rozdíl třeba od půjček pokrývajících výplatu důchodů apod. Problém však v tomto případě byl v tom, že ustanovení počítalo s možným zadlužením do hodnoty brutto investic, tj. bez započítání odpisů a divestic,²⁴⁵ což opět umožnilo přijímání půjček nad smysl samotného ustanovení, byť v souladu s doslovným textem.

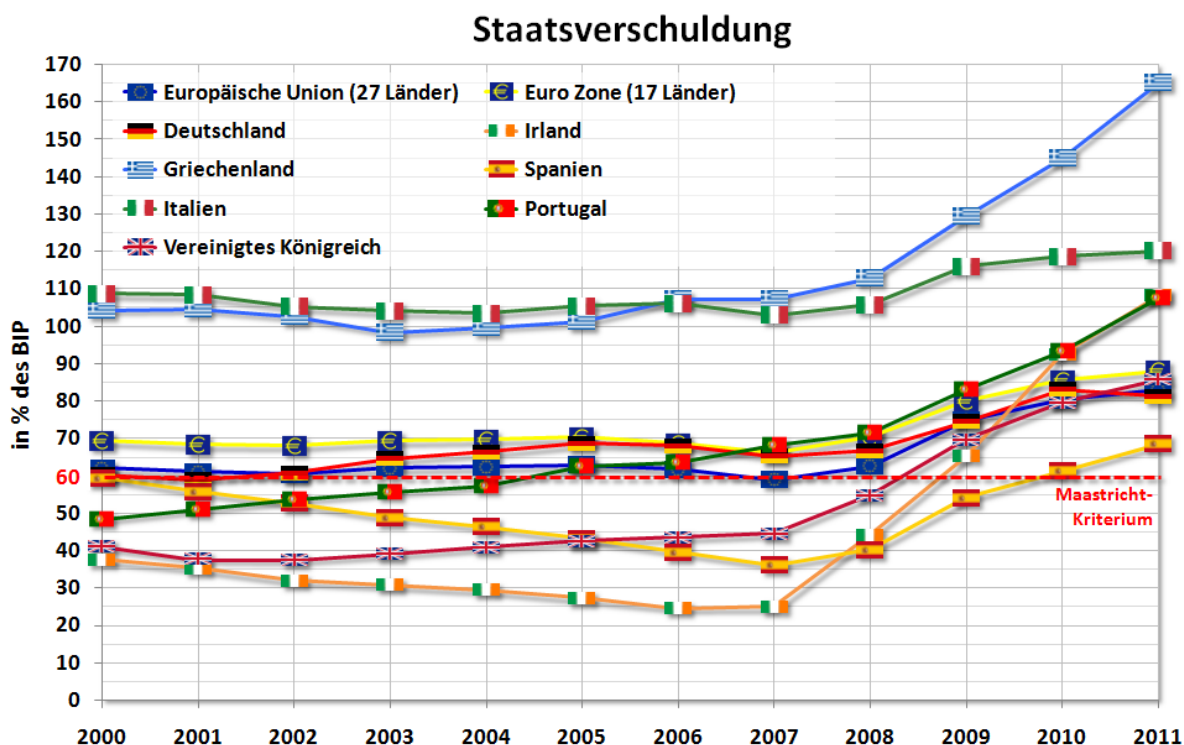
Summa summarum, v prvním desetiletí 3. tisíciletí se rozpočtové schodky pohybovaly v rozmezí 23 – 44 mld. €, což bylo a je při současné míře státního zadlužení Německa, které v r. 2009 překročilo hranici 70 % HDP,²⁴⁶ již relativně závažným tématem k diskusi. A byť je skutečností (viz další grafika), že v porovnání s ostatními zeměmi EU je na tom Německo ještě relativně dobře, je porušování Maastrichtských kritérií (podíl veřejného dluhu na HDP nesmí být vyšší než 60 %) samo o sobě varovným prstem, že je s veřejným zadlužováním potřeba něco dělat.

²⁴⁴ FUEST, Clemens – THÖNE, Michael: *Der Finanzföderalismus in Deutschland und seine Reform*, s. 290.

²⁴⁵ *Ibid.*

²⁴⁶ Podrobné statistiky viz zde: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/4783/umfrage/anteil-der-schulden-des-oeffentlichen-gesamthaushalts-am-bip/>, stav ke dni 9. dubna 2016.

Obrázek č. 6



zdroj: Wikipedia

4.2.3 Přílišná centralizace federace

Tímto se dostáváme k poslednímu velkému tématu, které se v souvislosti s potřebnými reformami v Německu tolik diskutovalo, a to je problém nedostatečné autonomie jednotlivých spolkových zemí. Panuje jistá tendence tuto problematiku zaměřovat s problémem nejasné dělby kompetencí („*Politikverflechtung*“), avšak to by mohlo řešení svést na špatnou cestu.

Jistý stupeň centralizace při zachování větší míry autonomie jednotlivých zemí by neměl být, alespoň dle Základního zákona, oxymoron. Však pokud se podíváme na geografické rozložení jednotlivých zájmových center, nemůžeme hovořit o koncentraci veškerých důležitých ústavních, ale i hospodářských či kulturních institucí na jednom místě, jako tomu bez přehánění je například v Rakousku. Kromě hlavního města jsou tu bankovní plíce Evropy (Frankfurt nad Mohanem), jeden z nejdůležitějších přístavů světa (Hamburk),

kulturní a sportovní metropole (Mnichov) či karnevalová a průmyslová souměstí (Kolín, Dortmund, Essen). Tato rozmanitost pochopitelně nabrala na dynamice ještě přistoupením nových členských zemí. Úkolem Základního zákona je tak brát v potaz důležité hospodářské, sociální a kulturní odlišnosti jednotlivých regionů a zajistit tak jejich specifický rozvoj. Jedním z těchto prostředků mělo být i konkurující zákonodárství.

Pokud se podíváme do této oblasti, jejíž ústavní základ se nacházel v čl. 72 a 74 GG, byla v rámci reformy r. 1969 přijata pojistka proti svévoli spolku, jakási klauzule subsidiarity svého druhu či klauzule potřeby. Na základě tohoto nového odst. 2 čl. 107 GG byl spolek oprávněn k legislativní činnosti v rámci výkonu kompetence v oblasti konkurujícího zákonodárství potud a do té míry, pokud to bylo nezbytné k dosažení stejných životních podmínek na spolkovém území či se jednalo o obranu právních a hospodářských záležitostí celostátního významu.

V průběhu třiceti let se ovšem tato pojistka zcela jednoznačně prokázala jako nedostatečná. Postupem doby začalo docházet k plíživé erozi zemských kompetencí,²⁴⁷ což bylo umožněno především teleologickým a extenzivním výkladem této „klauzule potřeby“, na čemž se mj. podílel i Spolkový ústavní soud svou judikaturou.²⁴⁸ Došlo tak k v podstatě plnému vyčerpání konkurujícího zákonodárství spolkovým zákonodárcem, což mělo za následek nemožnost spolkových zemí přijímat vlastní opatření, jak je stanoveno v čl. 72 odst. 1 GG.

Thomas Schodder ve své analýze z r. 1989 prokázal,²⁴⁹ že v podstatě veškerý katalog kompetencí v rámci konkurujícího a rámcového zákonodárství, ukotvený v čl. 74, 74a, 75, 98 odst. 3 a 105 odst. 2 GG již spolek využil a tedy svou zákonodárnou aktivitou zaplnil, a to s výjimkou pravidel podpory výzkumu, kde narazil na silný odpor spolkových zemí. Díky těmto procesům tak na konci 80. let zůstal spolkovým zemím pouze velice úzký manévrovací prostor.

Právě přelom 80. a 90. let minulého století byl časem zvýšené aktivity spolkových zemí, které se začaly bránit proti stále ubývajícím faktickým kompetencím. Tak třeba zemský sněm Severního Porýní – Vestfálska zřídil za podpory všech parlamentních stran v roce 1988 komisi, která měla za cíl zmapovat dosavadní úpravu a navrhnout případná

²⁴⁷ SOMMERMANN, Karl-Peter: Kommunen und Föderalismusreform. In: *Bittburger Gespräche Jahrbuch* I/2005, Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier 2006, s. 61.

²⁴⁸ SCHARPF, Fritz W.: *Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?* S. 19.

²⁴⁹ Cit. dle SCHARPF, Fritz W.: *Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?* S. 56.

řešení.²⁵⁰ Závěrečná zpráva Komise, nazvaná „Udržení a rozvoj spolkového řádu (pořádku) v rámci Spolkové republiky Německo i sjednocené Evropy“, z prosince 1990 navrhovala jednak větší zapojení zemských vlád na rozhodovací úrovni spolku, tj. skrze Spolkovou radu, tak zároveň zavedení případné možnosti schvalovat zemské zákony i v těch oblastech, kde již spolek svou zákonodárnou pravomoc vykonával.²⁵¹

Pro úplnost je potřeba dodat, že podobné řešení navrhovala tzv. Enquete-Kommission²⁵² Spolkového sněmu již v r. 1977, která tehdy představovala jedno z mála těles, zabývajících se v té době reformou federalismu. Ta předložila návrh nového čl. 72a, který měl znít: „Odlišně od čl. 72 odst. 1 mohou spolkové země v oblasti konkurujícího zákonodárství zemským zákonem nahradit či doplnit spolkovou úpravu, a to v případě, že Spolkový sněm nepodá námitku ve lhůtě 3 měsíců od doručení návrhu.“²⁵³ Je zřejmě nadbytečné dodávat, že tento návrh se posléze nepodařilo prosadit.

Při úvahách o reformách federativního zřízení je občas potřeba odhlédnout od teorie a přihlédnout k aktuální praxi. Z toho důvodu bylo většině zemských politiků jasné, že pokud by chtěli prosadit širší autonomii zemí formou změny spolkové ústavy, bylo by potřeba přesvědčit spolek – a ten k tomu až do 90. let v podstatě neměl důvod. Právě teprve v tu dobu si začal spolek uvědomovat nezbytnost některých reforem, a to zejména z důvodu, že jak Helmut Kohl, tak Gerhard Schröder se výrazně potýkali politicky motivovanými blokádami ze strany Spolkové rady při prosazování koaličních návrhů. Dlužno podotknout, že kompromisy byly samozřejmě draze vykoupené.²⁵⁴ Právě tehdy tak začaly nabývat kontur úvahy o reformě spolkového zákonodárství, což otevřelo dveře spolkovým zemím k možnostem, jak případně prosadit větší autonomii.

4.3 Föderalismusreform I

4.3.1 Úvod

V úvodní části této kapitoly věnované Německu jsou podrobně diskutována slabá

²⁵⁰ GRÜNEWALD, Volker: *Die Abweichungsgesetzgebung der Bundesländer – ein Fortschritt im föderalen Kompetenzgefüge des Grundgesetzes?* Logos Verlag, Berlin 2010, s. 26.

²⁵¹ Zpráva Komise, část II. LT-Vorl. 11/182, s. 28 an.

²⁵² Enquete-Kommission jsou typově různé pracovní skupiny ve Spolkovém sněmu či v zemských parlamentech, které se nadstranicky snaží analyzovat všelijaké aktuální problémy.

²⁵³ Závěrečná zpráva Enquete-Kommission – Ústavní reforma. Tisk 7/214, s. 123. Dostupné v elektronickém archivu Spolkového sněmu, odkaz: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/07/059/0705924.pdf>, stav ke dni 9. dubna 2016.

²⁵⁴ SCHARPF, Fritz W.: *Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?* S. 56.

místa dosavadního federativního uspořádání Spolkové republiky. Je tedy zřejmé, že třetí plochy se vyskytovaly a nebylo jich zanedbatelné množství. Dokonce se některé záležitosti staly koncem 90. let 20. století předmětem kritiky OECD, která ve své zprávě poukazovala na nedostatky, blokující využití plného potenciálu, které by mohlo federativní uspořádání nabízet.²⁵⁵

Mnozí politici si již potřebu nezbytných reforem uvědomovali, problémem ale bylo, jak už to při ústavních reformách bývá, najít dostatečně širokou shodu napříč Spolkovým sněmem i Spolkovou radou zároveň. Jisté naděje přinesla rudo-zelená koalice pod vedením Gerharda Schrödera, která se k moci dostala na podzim 1998, nicméně nadšení bylo velmi záhy zchlazeno v únoru 1999, kdy začalo úspěšné období zemských vítězství CDU/CSU, která tím zmařila šanci na rychlý reformní proces. CDU totiž pomocí výher v jednotlivých zemských volbách dospěla r. 2002 až k většině ve Spolkové radě. Další možnost, tzv. „window of opportunity“²⁵⁶, nastala po volbách do Spolkového sněmu 2002, kdy se zdálo, že reformní ochotu bude sdílet i opoziční CDU/CSU. To již byl vytvořen tzv. Řídící výbor pro modernizaci spolkového uspořádání, v rámci kterého se pak scházely dvě pracovní skupiny – jedna věnující se vnitrostátnímu rozdělení kompetencí, druhá financím.²⁵⁷ Tento výbor byl vytvořen na základě dohody mezi Konferencí zemských ministerských předsedů²⁵⁸ a spolkovým kancléřstvím již před uvedenými volbami, konkrétně v prosinci 2001.

Od té doby proběhlo několik schůzek Řídícího výboru, ale jistý pokrok nastal až v březnu r. 2003, kdy se Konference zemských ministerských předsedů mezi sebou dohodla na hlavních rysech reformy federalismu, kterou byla ochotna podpořit. Ministerští předsedové především zdůraznili, že změna počtu spolkových zemí nepřipadá v úvahu, ale naopak bude nezbytné se zaměřit na zpřehlednění legislativních kompetencí a odstranění smíšeného financování. Shrnuto to bylo do lapidárního konstatování: „Potřebujeme pro spolkové země tolik autonomie, jak jen je možné, a tolik solidarity, jak je nezbytné.“²⁵⁹

Tímto ve své podstatě začalo institucionální otkávání a zjišťování jednotlivých

²⁵⁵ Hospodářská zpráva OECD o Německu, Paříž 1998, s. 110.

²⁵⁶ SCHARPF, Fritz W.: *Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?* S. 71.

²⁵⁷ HEINZ, Dominic: *Politikverflechtung in Föderalismusreformen. Deutschland, Österreich und die Schweiz in vergleichender Perspektive.* Nomos, Baden-Baden 2013, s. 34.

²⁵⁸ Tato konference nemá ústavní základ, jejím předmětem je koordinace zemských politik a koná se přibližně jednou za 3 měsíce. Do r. 2004 bylo k usnesení potřeba vždy jednomyslnosti, ale během diskusí o reformě federalismu se to ukázalo jako značně nepraktické řešení. Proto se od té doby vyžaduje souhlas k usnesení alespoň 13 spolkových zemí (z 16).

²⁵⁹ Zpráva ze zasedání této konference je dostupná zde: http://www.dgb-nord.de/hintergrund/3/20/Ministerpraes_der_Laender_2003_Leitlinien_zur_Modernisierung_der_bundestaetlichen_Ordnung.pdf, stav ke dni 9. dubna 2016.

stanovisek. Spolková vláda přitom byla vůči zemím relativně zdrženlivá, zřejmě aby měla při sjednávání kompromisů větší manévrovací prostor. První „vertikální“ schůzka po tomto usnesení se pak uskutečnila v červnu 2003 mezi zástupci Bavorska a Brém na straně jedné a státním sekretářem ministerstva spravedlnosti na straně druhé. Výsledkem byl tzv. „Tegernsee-Papier“, který předběžně načrtával možné ústupky zemí při úpravě hlasování ve Spolkové radě výměnou za ústupky spolku při přenášení kompetencí na spolkové země.²⁶⁰

Tyto události tak rozpohybovaly nejdůležitější politické představitele Německa, a tak se 8. července 2003 dohodli, byť zatím neformálně, členové všech politických frakcí Spolkového sněmu vyjma PDS²⁶¹ pod vedením předsedy frakce SPD ve Spolkovém sněmu Franze Münteferinga na vytvoření „Komise Spolkového sněmu a Spolkové rady pro modernizaci spolkového uspořádání“. FDP tím tedy neuspěla se svým původním návrhem zřídit konvent na místo dohodnuté komise.²⁶²

16. října 2003 se proto Spolkový sněm na základě návrhu SPD, CDU/CSU, Zelených a FDP usnesl na vytvoření výše jmenované Komise a hned den poté schválila stejný návrh rovněž Spolková rada. Již 7. listopadu 2003 se tak mohla právě zřízená Komise sejít na konstituujícím zasedání. Složení této Komise bylo politicky dojednáno do posledního detailu. Do duálního předsednictví byli zvoleni předseda frakce SPD ve Spolkovém sněmu Franz Müntefering (SPD) a předseda bavorské vlády Edmund Stoiber (CSU), kteří se tak střídali v předsednictví Komise. Dále v Komisi zasedalo všech 16 zemských ministerských předsedů a stejný počet poměrně zastoupených poslanců Spolkového sněmu – všichni disponovali hlasovacím právem. Pro meritorní usnesení se přitom vyžadovala dvoutřetinová většina.²⁶³

Vedle toho v Komisi zasedalo několik dalších skupin zástupců s možností podávat návrhy, či vystoupit s projevem, avšak bez hlasovacího práva. Mezi tyto patřili čtyři zástupci spolkové vlády (ministři financí, spravedlnosti, pro ochranu spotřebitele a vedoucí spolkového úřadu), šest zástupců zemských sněmů či tři zástupci svazů měst a obcí. Nakonec bylo přizváno i dvanáct odborníků – osm ústavních právníků, dva ekonomové a dva politologové – tito byli rovněž paritně zvoleni politickými frakcemi.

²⁶⁰ SCHARPF, Fritz W., *Ibid.*, s. 74.

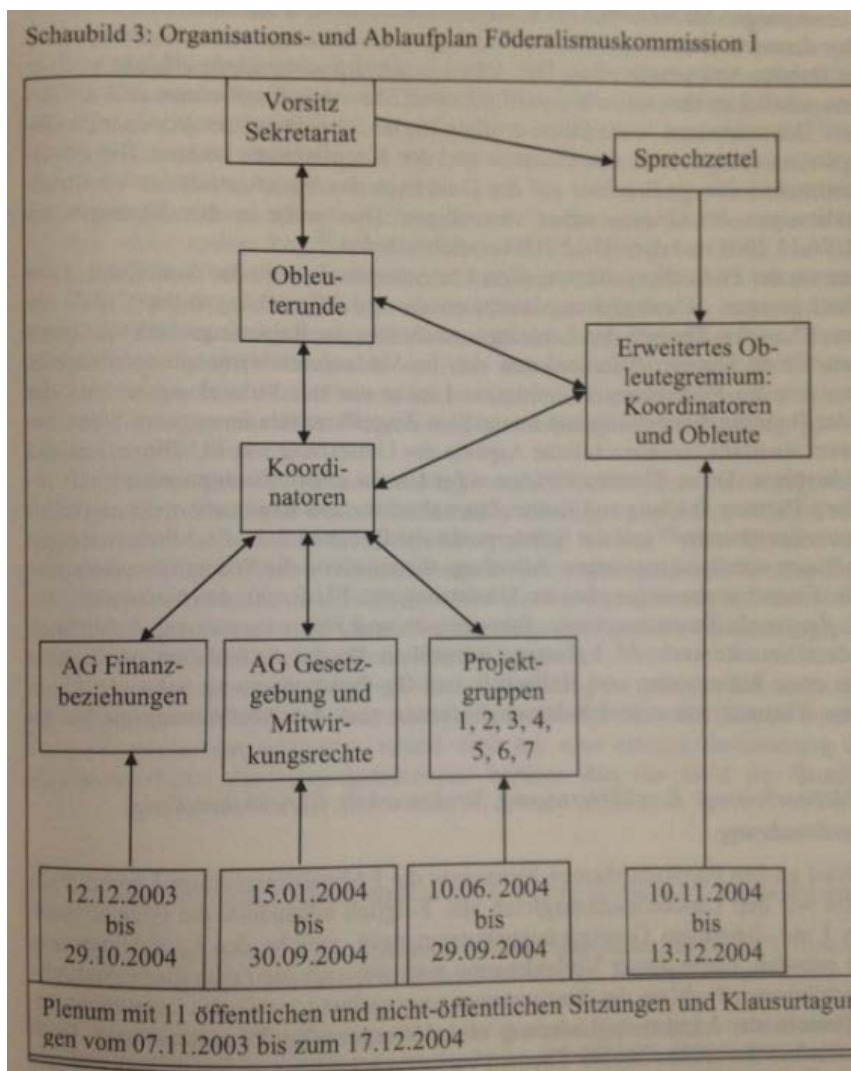
²⁶¹ PDS, budoucí Die Linke, však v tomto volebním období měla pouhé dva mandáty.

²⁶² Stenoprotokol jednání Spolkového sněmu ze dne 16. října 2003, č. 15/66, s. 5604, oddíl D. Řeč Wolfganga Gerhardta. Text stenoprotokolu dostupný v archivu Spolkového sněmu zde: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/15/15066.pdf>, stav ke dni 9. dubna 2016.

²⁶³ RISSE, Horst: Reformbestrebungen zur bundesstaatlichen Ordnung – Aufgaben, Arbeitsweise und Ergebnisse des Föderalismuskommission I. In: HÄRTEL, Ines (ed.): *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*. Sv. II: Probleme, Reformen, Perspektiven des deutschen Föderalismus. Springer, Heidelberg 2012, s. 495.

Zde graficky znázorněna organizační struktura Komise (AG = „Arbeitsgruppe“, pracovní skupina:

Obrázek č. 7



zdroj: HEINZ, Dominic: *Politikverflechtung in Föderalismusreformen*, s. 36.

Jaký důraz byl přikládán této Komisi, dokládá i skutečnost, že zemští ministerští předšedové se jednotlivých zasedání pravidelně účastnili. Pokud se však zástupci s hlasovacím právem přeci jen nemohli na zasedání dostavit, mohl si každý z nich vybrat svého stálého zástupce, který rovněž disponoval hlasovacím právem.²⁶⁴ Celkem se tak i spolu s poradci či asistenty zástupců scházelo vždy kolem 100-180 osob, přičemž jednání

²⁶⁴ RISSE, Horst: *Reformbestrebungen zur bundesstaatlichen Ordnung – Aufgaben, Arbeitsweise und Ergebnisse des Föderalismuskommission I*, s. 496.

bývala zpravidla otevřená.

Již brzy se však ukázalo, že tento *modus operandi* nepřinese včas kýžené výsledky. Proto se již květnu 2004 rozhodlo o ustavení sedmi menších nových projektových skupin (viz ilustrace výše), které se mohly věnovat jednotlivostem, a byl zde předpoklad, že shoda bude nalezena rychleji. Tyto projektové skupiny zasedaly necelé čtyři měsíce a nedá se úplně říci, že by jejich zasedání skončilo úspěchem, pokud se tedy za úspěch nepovažuje vytvoření dalších bodů k diskusi.²⁶⁵

Müntefering se Stoiberem však za každou cenu usilovali o pokrok do konce roku 2004. Proto témata začali projednávat v osmičlenné skupině nejdůležitějších členů Komise spolu s předsedy projektových skupin s cílem, aby byly na poslední zasedání celé Komise v r. 2004 připraveny podklady, které by byly pro všechny akceptovatelné. Je sice pravdou, že se nakonec podařilo odstranit ještě před měsícem značné názorové rozdíly v mnoha oblastech, nepodařilo se však najít shodu především ohledně kompetencí spolku v oblasti vzdělávání a školství, kde spolkové země vyžadovaly nepoměrně větší autonomii, než byl spolek ochoten připustit. Především z tohoto důvodu tak byli oba předsedové Müntefering se Stoiberem donuceni 17. prosince 2004 vyhlásit dosavadní neúspěch Komise, přesně podle hesla – pokud není domluveno vše, není domluveno nic.²⁶⁶ Franz Müntefering tak alespoň mohl konstatovat, že z celkem 18 projektů, které tvořily reformní balíček, bylo 11 dohodnuto zcela, u 4 až 5 byl kompromisní návrh možný a pouze u jednoho až dvou projektů se nepodařilo najít shodu.²⁶⁷

Pokud se na reformní debaty podíváme podrobněji, je téměř obdivuhodné, že Německo nakonec jisté reformy prosadilo. Přeci jen zde existovalo mnoho zájmových množin, které se vzájemně protínaly a které proti sobě soupeřily. Tak by se daly jmenovat rozdílné postoje mezi:

- spolkem a spolkovými zeměmi;
- politickými stranami, zejména SPD a CDU/CSU (kde ještě hrálo roli to, která strana kde byla u vlády a kde v opozici, a to jak na úrovni spolku, tak na úrovni zemí);
- finančně silnými a finančně slabými zeměmi; či
- starými a novými zeměmi.

Poté, co koncem roku 2004 ukončila svou činnost Komise, zavládlo všeobecné

²⁶⁵ SCHARPF, Fritz W.: *Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?* S. 77.

²⁶⁶ HEINZ, Dominic: *Politikverflechtung in Föderalismusreformen*, s. 48.

²⁶⁷ SCHARPF, Fritz W.: *Ibid.*, S. 103.

zklamání z toho, že se věc nepodařilo zdárně dotáhnout do konce. Události však následující rok nabraly překvapující spád, což bylo pro úspěch reformy nakonec klíčové. Hlavním spouštěčem řetězce změn se staly zemské květnové volby v Severním Porýní – Vestfálsku. Snaha udržet rudo-zelenou koalici, tj. stejnou jako na úrovni spolku, vyšla bohužel pro kancléře Schrödera vniveč, což mu spolu s ostatními faktory dalo podnět k tomu, aby se rozhodl předstoupit před Spolkový sněm s otázkou vyslovení důvěry spolkové vládě.²⁶⁸ K hlasování došlo 1. července 2005 s negativním výsledkem, což bylo pro Schrödera impulsem k požádání předsedy Spolkového sněmu Horsta Köhlera o rozpuštění sněmu a vypsání nových voleb.²⁶⁹

Voliči v září 2005 dosadili do křesla spolkového kancléře předsedkyni CDU Angelu Merkelovou, která stála před možností vytvořit buď tzv. koalici „Jamajka“²⁷⁰ nebo velkou koalici s SPD. Nakonec se rozhodla pro druhou možnost, což se pro úspěch reformy federalismu ukázalo být dobrou volbou. Téma reformy federalismu se rovnou stalo jedním z naprosto klíčových témat koaličních námluv, prioritou reformy se odrazila i ve vytvoření koaliční pracovní skupiny „Reforma federalismu“, jejíž jednání probíhalo současně s koaličními námluvami a tvorbou koaličního programu. Zřejmě bylo Merkelové jasné, že pokud nebude jasný návrh hotový co nejdříve, může vše ztroskotat opět na neúspěšném dohadování mnoha zainteresovaných stran. Proto se i přes jistá rizika a navzdory kritice ostatních politických stran²⁷¹ rozhodla jít tímto směrem.

Pod vedením designovaného ministra vnitra Wolfganga Schäubla a generálního tajemníka SPD Klause Uwe Bennetera se ještě během koaličních vyjednávání podařilo úspěšně dosáhnout konsensu, kdy mezi 24. říjnem – 7. listopadem 2005 se skupina celkem čtyřikrát sešla. Je tedy nutné podotknout, že tato pracovní skupina, tvořená celkem 6 zástupci CDU/CSU a 6 zástupci SPD, opřela své působení především o dobře a detailně propracovaný plán rozpadnuvší se Komise, což alespoň zamezilo znehodnocení veškerých snah, které do ní byly vloženy.

²⁶⁸ O pravých motivech Gerharda Schrödera však byla vedena dlouhá polemika, podle vyjádření Schrödera samého se stal v koalici vydíratelným a sám necítil podporu.

²⁶⁹ Podobně jako v České republice bylo rozpuštění Spolkového sněmu podrobeno přezkoumání Spolkovým ústavním soudem, který však v tomto případě neshledal protiústavní jednání. Jelikož je to jedna z nemnoha poznámek s přesahem k ČR, bylo by dobré ji upřesnit: v SRN šlo o využití existujícího ústavního pravidla, v ČR o pokus to existující suspendovat a nahradit je postupem ad hoc.

²⁷⁰ Jako koalice Jamajka se v Německu označuje koaliční spojení stran CDU/CSU, FDP a Zelených.

²⁷¹ Tak dolnosaský ministr hospodářství prohlásil, že se nesmí jednat o žádný diktát, šéfka Zelených Renate Künast zase, že je nezbytný standardní parlamentní postup a šéf FDP pro změnu tvrdil, že se bude jednat o reformu nejnižšího společného jmenovatele. Viz časopisecký článek *Koalitionsverhandlungen: Union und SPD wollen schnelle Föderalismus-Reform*. Der Spiegel, 25. října 2005, dostupný na stránkách: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/koalitionsverhandlungen-union-und-spd-wollen-schnelle-foederalismus-reform-a-381652.html>, stav ke dni 10. dubna 2016.

Celý plán přijetí reformy byl velmi dobře promyšlen zejména ze strany CDU/CSU a alespoň v tomto ohledu je nezbytné ocenit skvělý taktický postup budoucí kancléřky Angely Merkelové. Merkelová dobře znala starou politickou poučku, že zásadní reformy je třeba provádět co nejdříve po nástupu k moci. Rozhodla se tedy využít optimálního výsledku voleb a začít s přípravnými pracemi co nejdříve. Zároveň měla na výsledek pracovní skupiny pozitivní vliv skutečnost, že členové této skupiny ještě neměli jisté své budoucí politické funkce, což je ve svém důsledku nutilo ke snaze se zavděčit kancléřce Merkelové. Teoreticky by bylo lze rovněž uvažovat o Rawlsově teorii „závoje nevědomosti“, kdy dotyčný jedná podle svého nejlepšího svědomí, protože neví, jak na tom v budoucnu bude a jaké jednání mu prospěje.²⁷²

Rovněž se podařilo vytvořit úzkou platformu bez mnoha politických stran, za to se společným cílem, kterého bylo třeba rychle dosáhnout. Navzdory malému počtu zástupců přitom v pracovní skupině nechyběli zástupci jednotlivých zemí, bez jejichž souhlasu by reforma byla odsouzena k neúspěchu. Dalším faktorem již byla zmiňovaná možnost využít nepřehledného množství materiálu, vytvořeného Komisí z minulého volebního období. V neposlední řadě pak byla zvolena osvědčená metoda tzv. „Paketlösung“, tzn. předložení návrhu v jednom nedělitelném balíčku, stylem buď, anebo. Všechny tyto skutečnosti, společně s ochotou k ústupkům vůči spolkovým zemím, pak výrazně přispěly k úspěšnému přijetí reformy federalismu. Dlužno ovšem podotknout, že již během roku 2004 vypluly na povrch velké disonance v otázkách reformy financí. I proto se Merkelová rozhodla, že reforma finančního vyrovnání bude projednána separátně po přijetí první části reformy, věnující se zejména kompetencím Spolkové rady, kompetencím spolkových zemí a záležitostem „evropské“ politiky Německa.

Z uvedeného je patrné, že koaliční smlouva mezi CDU/CSU a SPD byla uzavřena až po úspěšném výstupu pracovní skupiny, konkrétně 18. listopadu 2005. Tento zatím stále ještě hrubý materiál byl v březnu 2006 předložen k projednání Spolkové radě i Spolkovému sněmu, kde se ho koncem května ujal právní výbor spolu s výborem pro vnitřní záležitosti. V rámci veřejných slyšení se k němu mělo přiležitost vyjádřit ještě cca 100 expertů.

V červnu 2006 se po posledním uzavřeném kompromisu mezi kancléřkou a Konferencí ministerských předsedů ohledně vysokého školství konečně mohlo přejít k hlasování o samotném reformním návrhu. Vzhledem k tomu, že velká koalice disponovala pohodlnou kvalifikovanou většinou (z 614 míst ve Spolkovém sněmu připadalo vládní koalici 448), nemusela se ohlížet na názor ostatních politických stran a ještě si mohla dovolit luxus ztratit některé hlasy ve vlastní koalici. 30. června bylo na hlasování přítomno

²⁷² RAWLS, John: *Teorie spravedlnosti*. Victoria Publishing, Praha 1995, s. 83.

592 poslanců, z nichž 428 hlasovalo pro návrh (kvórum 410), 161 proti návrhu a 3 se zdrželi. Proti tudíž hlasovaly všechny tři opoziční strany, k tomu jeden poslanec CDU a 15 poslanců SPD.²⁷³

Tisk poté putoval do Spolkové rady, kde se o něm hlasovalo o týden později, konkrétně 7. července. Největší ústavní reforma od přijetí Základního zákona r. 1949 prošla zcela jednoznačně, když pro přijetí hlasovalo 62 z celkových 69 zástupců zemí (kvórum 46 hlasů).²⁷⁴ Proti reformě se postavili pouze zástupci spolkové země Meklenbursko – Přední Pomořansko (3 hlasy) a zdrželi se zástupci Šlesvicka – Holštýnska (4 hlasy). Nic tak již nebránilo tomu, aby dne 1. září 2006 vstoupila tzv. 1. reforma federalismu, „*Föderalismusreform I*“, v platnost, přičemž tento ústavní zákon byl ještě 5. září 2006 doplněn o doprovodný zákon týkající se reformy federalismu.²⁷⁵

4.3.2 Obsah „*Föderalismusreform I*“

Poté, co předchozí kapitola zmapovala procesní stránku přijetí reformy a její politické pozadí, nastal nyní prostor na objasnění materie této reformy federalismu. Za cíl si 1. část reformy vytyčila tři body:

- 1) transparentní zákonodárství;
- 2) odstranění společného systému veřejných financí;
- 3) evropská akceschopnost („*Europatauglichkeit*“).

1) transparentní zákonodárství

Německý legislativní proces trpěl začátkem 21. století řadou neduhů. Ačkoliv se dá hovořit o relativně úspěšném institucionálním modelu, který byl vystavěn koncem 40. let 20. století, legislativní praxe spolku mezi 50. a 90. lety vychýlila rovnovážné nastavení pravidel výrazně v jeho prospěch. Spolkové země, aby si přeci jen udržely nějaký vliv na legislativu, tak neměly jiného východiska, než se snažit prosazovat své zájmy pomocí Spolkové rady. To mělo za následek mimoparlamentní politická vyjednávání, téměř na

²⁷³ Viz stenoprotokol z 44. schůze Spolkového sněmu č. 16/44, s. 4296, oddíl A. Dostupný na: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/16/16044.pdf>, stav ke dni 10. dubna 2016.

²⁷⁴ BATT, Helge: Weder stark noch schwach – aber nicht gross: Die Grosse Koalition und ihre Reformpolitik. In: TENSCHER, Jens – BATT, Helge (eds.): *100 Tage Schonfrist. Bundespolitik und Landtagwahlen im Schatten der Grossen Koalition*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008, s. 230.

²⁷⁵ Tzv. *Föderalismusreform-Begleitgesetz*, BGBl. I, č. 42, s. 2098-1207.

způsob koňského handlu. Ve svém výsledku to tedy znamenalo přeci jen užší manévrovací prostoto spolkových zemí a především značnou nepřehlednost – tedy popření jedné z nejdůležitějších zásad legislativního procesu. Byly proto vyslyšeny hlasy volající po změně, byť se po několika letech účinnosti nehodnotí reforma federalismu zcela pozitivně.

i) zrušení rámcového zákonodárství a redistribuce kompetencí mezi spolek a země

Jednou z nejdůležitějších změn, které s sebou reforma přinesla, je zrušení tzv. rámcového zákonodárství. R. 2006 tak byl zrušen čl. 75 GG, na základě kterého mohl spolek vydávat tzv. rámcové předpisy „*Rahmenvorschriften*“ pro zákonodárství spolkových zemí ve věci: právních vztahů v zemské či obecní veřejné službě; zásad vysokého školství; základní úpravy tisku; lovu, ochrany přírody a krajiny; rozdělení půdy; osobních dokladů a ochrany kulturních statků před vývozem do zahraničí. Právě rozpory při rozdělování těchto kompetencí mezi spolek a spolkové země byly jedním z hlavních důvodů ztroskotání Komise v prosinci 2004.

Postupem času totiž stále více vyplouvala na povrch potřeba stanovit, že určité kompetence má vykonávat buď spolek, nebo jednotlivé země, ale nikoli obě entity najednou. Jak jednou trefně prohlásil bývalý spolkový prezident Johannes Rau, nejednou je zákonodárský rám(ec) spolku tak široký, že přes něj není vidět na obraz.²⁷⁶ Rámcové zákonodárství však způsobovalo další praktický problém – pokud byla potřeba transpozice evropské směrnice do německého právního řádu v oblasti rámcového zákonodárství, vyvolávalo to určitou právní nejistotu a zmatky, kdo je za co odpovědný.²⁷⁷

Protože však nebylo možné odhlédnout od fakticity a jednoznačně rozřadit veškeré kompetence buď spolku, nebo zemím, bylo potřeba upravit společně vykonávané kompetence jiným způsobem, pokud možno ne tak invazivním jako doposud. Nakonec se ústavodárce rozhodl pro možnost tzv. „odchylovacího zákonodárství“, „*Abweichungsgesetzgebung*“. Toto ustanovení, skrývající se v čl. 72 odst. 3 GG, po reformě umožňuje spolkovým zemím přijmout v taxativně vyjmenovaných případech odlišná pravidla, a to i přesto, že již pro tuto oblast platí spolkové předpisy. O této formě

²⁷⁶ RAU, Johannes. Slavnostní řeč k příležitosti 50. výročí země Bádenska – Würtemberska. Cit. dle stenozáznamu z jednání Komise Spolkového sněmu a Spolkové rady pro modernizaci spolkového uspořádání z 7. listopadu 2003, s. 8, sektor B. Dostupné na: http://www.bundesrat.de/DE/plenum/themen/foekol/bundesstaatskommission/stenogr-berichte/steno-2003-11-07-1Sitzung.pdf?__blob=publicationFile&v=1, stav ke dni 10. dubna 2016.

²⁷⁷ HUBER, Peter Michael: *Föderalismusreform I – Versuch einer Bewertung*. In: DURNER, Wolfgang (ed.): *Reform an Haupt und Gliedern*. C.H.Beck, Mnichov 2009, s. 34.

zákonodárství se dá rovněž hovořit jako o jakémisi modelovém zákonodárství spolku²⁷⁸ – země si tedy mohou vybrat, zda chtějí plošné pravidlo, či zda si raději schválí své vlastní. Ve svém důsledku se jedná o kompromis mezi velkými a malými spolkovými zeměmi, neboť malé země se obávaly, že by v důsledku nedostatku personálních kapacit nezvládaly dostávat svým závazkům, zatímco velké země naopak důsledně trvaly na co největší možnosti autonomie.²⁷⁹ Rovněž pro spolek znamená toto novum v jistém směru ulehčení, neboť mu to konečně umožní schválit komplexní legislativu v oblastech, kde měl dosud pouze roztržštěné a/či neúplné kompetence – příkladem je třeba již zhruba 20 let diskutovaný nový zákon o ochraně životního prostředí.²⁸⁰

Ovšem navzdory jistým výhodám je tento nový model od počátku podrobován kritice, a to především proto, že se nezdá být plně kompatibilní s čl. 30, ale především čl. 31 a 70 GG, resp. že představuje jistý cizí element v této systematice. Čl. 31 totiž zakotvuje přednost spolkového práva před zemským, což v souvislosti s novým ustanovením na přehlednosti nepřidává, ale spíše naopak.²⁸¹ Kritiku si ale vysloužila také skutečnost, že odchýlné zákonodárství se týká oblastí, které jsou přesně pro tento typ legislativní úpravy nevhodné.²⁸²

Problém odchylujícího zákonodárství se rovněž týká skutečnosti, že se uplatňuje pouze na vybraná témata, která pokrývá konkurující zákonodárství. Dá se proto konstatovat, že odchylující zákonodárství je jistou, přesně definovanou, podmnožinou zákonodárství konkurujícího. Obtíže jsou spojené s tím, že spolkový zákonodárce byl do r. 2006 při legislativní aktivitě v oblasti konkurujícího zákonodárství omezen čl. 72 odst. 2 GG, podle kterého byl oprávněn k legislativní činnosti pouze tehdy, pokud to bylo ospravedlněno vytvořením rovných životních podmínek na spolkovém území či se jednalo o obranu právních a hospodářských záležitostí celostátního významu.

Diskutovaná reforma ovšem výčet oblastí, na které se tato podmínka vztahuje, významně omezila a z tohoto ústavního korektivu, představujícího jistou garanci přiměřenosti zásahu spolku, osvobodila mj. i oblasti spadající do sféry odchýlného zákonodárství. Tímto krokem se spolku ve vybraných oblastech významně rozšířily

²⁷⁸ GRÜNEWALD, Volker: *Die Abweichungsgesetzgebung der Bundesländer*, s. 33.

²⁷⁹ *Ibid.*, s. 34.

²⁸⁰ HUBER, Peter Michael: *Föderalismusreform I – Versuch einer Bewertung*, s. 35.

²⁸¹ Např. stanovisko prof. Christopha Degenharta zde: <http://www.wkdis.de/aktuelles/rechtsnews/180867/degenhart-zur-neuen-abweichungsgesetzgebung>, stav ke dni 10. dubna 2016.

²⁸² LUTZ, Christian: *Vielfalt im Bundesstaat. Eine verfassungsrechtliche Standortbestimmung der Gesetzgebung der Länder im Bundesstaat des Grundgesetzes*. LIT Verlag Dr. W. Hopf, Berlín 2014, s. 324.

kompetence, což sledovalo jistou logiku: Spolek přijme legislativu, upravující určitou oblast komplexně, a pokud bude některá země chtít, může si přijmout úpravu vlastní – tudíž takovou aktivitou spolku nepřicházejí země o možnost legislativní kompetence.²⁸³ Je tak pravdou, že korektiv přiměřenosti by byl v tomto ohledu na překážku.

Ze systematického hlediska ovšem může být tato výjimka matoucí, přinejmenším celou oblast konkurujícího zákonodárství zneprehledňující, když může docházet k nejasnostem ohledně otázky, který zákon je vůbec aplikovatelný. To platí tím spíše, že dosavadní a klíčová zásada „spolkové právo předchází právo zemské“ je pro tuto oblast suspendována, naopak platí zásada „lex posterior derogat legi priori“.²⁸⁴

Důvodová zpráva k tomu uvádí následující: „Větou třetí se stanoví poměr mezi spolkovým a zemským právem v oblasti nového odstavce tři na jisto: Zemský zákon, odchylovající se od zákona spolkového, takový spolkový zákon pro území dané země nezneplatňuje, nýbrž má (pouze) aplikační přednost. To znamená, že např. při zrušení odchylovujícího se zemského zákona bude opět platit spolkové právo. V případě, že spolek bude spolkový zákon novelizovat, např. kvůli transpozici práva EU, bude se opět aplikovat spolkové – jakožto pozdější – právo. Pokud spolek takové právo zruší, bude opět platit původní zemské. Země přitom mají možnost se i od novelizovaného spolkového práva opět odchýlit, čímž bude opět zavedena aplikační přednost zemského práva.“²⁸⁵ Jinými slovy, do německého právního řádu se zavádí koncept, který je již v německém ústavním právu velmi dobře známý z aplikace práva EU v národních právních řádech a koncentruje se do zásady „Anwendungsvorrang, nicht Geltungsvorrang“, tj. aplikační přednost, nikoli přednost platnosti.²⁸⁶

Spolkové země tak mohou pravomoc k odchylovujícímu zákonodárství využít dle čl. 72 odst. 3 GG v oblasti: lovu (kromě vydávání loveckých povolení), ochrany přírody a krajiny, rozdělení pozemků, regionálního plánování, vodního hospodářství a podmínek přijetí na vysokou školu. Dle věty druhé totožného ustanovení pak platí, že spolkové zákony v oblasti

²⁸³ BAUS, Ralf Thomas – GERLICH, Jens: Reformvorschläge zur ersten Föderalismusreform 2006 – eine Übersicht. In: HÄRTEL, Ines (ed.): *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*. Sv. II: Probleme, Reformen, Perspektiven des deutschen Föderalismus. Springer, Heidelberg 2012, s. 484.

²⁸⁴ Viz znění čl. 72 odst. 3 věta třetí GG.

²⁸⁵ Důvodová zpráva k návrhu zákona o změně Základního zákona z 7. března 2006, č. tisku 178/06, s. 26. Dostupná v archivu Spolkové rady zde: http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2006/0101-0200/178-06.pdf?__blob=publicationFile&v=1, stav ke dni 11. dubna 2016.

²⁸⁶ Tuto zásadu formuloval Evropský soudní dvůr v jednom z klíčových rozsudků *Costa v. ENEL* 6/64, Spolkový ústavní soud tuto tezi přijal za vlastní, např. skrze rozhodnutí *Solange II* 2 BvR 197/83 či tzv. *Lissabon-Urteil* 2 BvE 2/08.

odchylujícího zákonodárství vstoupí v účinnost nejdříve 6 měsíců po jejich vyhlášení, pokud Spolková rada nebude souhlasit s jiným postupem.

Kromě původních kompetencí rámcového zákonodárství spolku, které přešly do formy odchylujícího zákonodárství (viz odstavec výše), byly ještě zbylé kompetence rámcového zákonodárství rozděleny tak, že úprava právních poměrů ve veřejné službě zemí a obcí přešla přímo do kompetence jednotlivých zemí, stejně jako právní úprava tisku – k tomu došlo jednoduše tak, že tato ustanovení byla ze Základního zákona odstraněna. Právní úprava občanských průkazů a pasů přešla oproti tomu plně do kompetence spolku.²⁸⁷

Jak již bylo naznačeno výše, jedním z hlavních problémů německého zákonodárství byla velká propletenost kompetencí a jejich nejasné ohraničení mezi spolkem a zeměmi. Bylo proto obecně pozitivně akceptováno, že se podařilo odstranit koncept rámcového zákonodárství, nicméně třecí plochy se pochopitelně nepodařilo vymýtit zcela – což z podstaty věci ani není možné. Proto Základní zákon i nadále musí operovat se systematikou konkurujícího zákonodárství, upraveného v čl. 72 a 74 GG.

Oblast konkurujícího zákonodárství však nezůstala reformou nedotčena. Hlavní změna již byla právě diskutována, neboť odchylující zákonodárství spadá právě pod zákonodárství konkurující. Další nápad, jak rozplést kompetence spolku a zemí, byl již rovněž naznačen. Jedná se o částečné odstranění doposud obligatorního korektivu pro celé konkurující zákonodárství – tj. zmiňovaný korektiv přiměřenosti či účelnosti. Tento byl ponechán pouze pro některé, explicitně vyjmenované oblasti – např. občanské či trestní právo, právo usazování, práva v oblasti hospodářství (průmysl, energetika, živnosti aj.), výzkumu apod. Byl však odstraněn např. pro témata uprchlíků, válečných hrobů, pracovního práva, vyvlastňování aj. Odstranění tohoto korektivu tak alespoň může odhalit (ne)efektivitu tohoto mechanismu – jinými slovy, může se dle mého soudu jednoduše ukázat, že takový korektiv v praxi nemá velký, či možná žádný, vliv na legislativní praxi – neboť je pro spolek relativně snadné vždy nějaké odůvodnění najít. Ale až čas ukáže, zda tomu tak skutečně je.

Aby spolkové země souhlasily s odstraněním korektivu, a tím svěřily větší moc do rukou spolku, bylo potřeba některých ústupků. Třetím opatřením, jak rozplést společné legislativní kompetence, tak bylo svěření některých pravomocí z konkurujícího zákonodárství do kompetence jednotlivých spolkových zemí, tj. jednoduchým odstraněním těchto pravomocí z čl. 74 GG.

Za zmínku ale stojí ještě jedna, dá se říci ústavněprávní, kuriozita. Již byl vzpomenut

²⁸⁷ Viz čl. 73 odst. 1 č. 3 GG.

hlavní důvod, na kterém ztroskotala jednání Komise v prosinci 2004 – totiž problematika kompetencí v oblasti vysokého školství, kde si obě strany tuto pravomoc nárokovaly, přičemž ani jedna nebyla ochotna ustoupit. Konečné znění, na kterém se nakonec obě strany shodly a které vstoupilo prostřednictvím čl. 91b odst. 1 č. 1 GG v platnost, se nakonec prokázalo být velice nešťastným.

Tento článek obecně upravuje spolupráci spolku a zemí, které se na základě dohody mohou podporovat v určitých tématech, pokud tato témata mají nadregionální význam. Jedná se přitom zejména o oblast školství, výzkumu a vývoje. Hned první bod upravuje zřizování a plánování vědeckého výzkumu, vyjma vysokých škol. Reforma tudíž do ústavního řádu Německa vnesla zákaz spolupráce spolku a zemí v oblasti zřizování vysokých škol, jenž vešel do obecného povědomí jako tzv. „*Kooperationsverbot*“.²⁸⁸

Úprava školství byla a je obecně v pravomoci jednotlivých spolkových zemí, nicméně zejména otázka školství vysokého byla velmi citlivým tématem. Tento zákaz byl do čl. 91b vsunut na základě jasného požadavku zemí, které odmítaly vměšování ze strany spolku a naopak vyžadovaly posílení vlastní autonomie.²⁸⁹ Bohužel, problémy s tím spojené už ministerští předsedové spolkových zemí nebyli schopni dohlédnout – přitom se to snad i nabízelo: chybějící finance. Výsledkem reformy tak byly stížnosti ze strany vysokých škol, které musely řešit akutní nedostatek finančních prostředků. Proto byl často „*Kooperationsverbot*“ přejmenován na „*Kofinanzierungsverbot*“, tj. zákaz spolufinancování.²⁹⁰

Chyba se stala tak zřetelnou, že se jí chopili zástupci všech německých parlamentních stran a začali volat po reformulaci zmiňovaného článku 91b GG. Spolková vláda tak přišla během roku 2014 s novým návrhem znění čl. 91b, který nakonec nezbytnou ústavodárnou většinou schválil jak Spolkový sněm, tak i Spolková rada. Od 1. ledna 2015 tak může opět pokračovat spolupráce (zejména tedy finanční) v otázkách vysokého školství, ale pouze za předpokladu předchozího souhlasu všech spolkových zemí.

²⁸⁸ Viz např. Novinový článek Ein irrsinniges Verbot. In: Süddeutsche Zeitung, 15. ledna 2015, text dostupný na: <http://www.sueddeutsche.de/bildung/aufhebung-des-kooperationsverbots-ein-irrsinniges-verbot-1.2272921>, stav ke dni 11. dubna 2016.

²⁸⁹ KRUMM, Thomas: *Föderale Staaten im Vergleich. Eine Einführung*. Springer, Wiesbaden 2015, s. 98.

²⁹⁰ Podrobněji k tomu SIMON, Rolf-Michael: *Kooperationsverbot: Macht ohne Mittel*. Publikováno na portálu academics.de v prosinci 2011. Dostupné na https://www.academics.de/wissenschaft/kooperationsverbot_macht_ohne_mittel_51515.html, stav ke dni 11. dubna 2016.

ii) úprava legislativních kompetencí Spolkové rady

Jednou ze zcela klíčových otázek, na kterou se 1. reforma federalismu zaměřila, byl vysoký podíl spolkových zákonů, jež vyžadovaly souhlas Spolkové rady. Uvádí se, že až 60 % všech spolkových zákonů prošlo tímto schvalovacím procesem (resp. pro období 1981 – 1999 to činilo 59 %).²⁹¹ Ve Švýcarsku a možná i v Rakousku by toto číslo bylo jistě považováno za příliš nízké, ale vzhledem ke specifickému postavení Spolkové rady to v Německu představovalo problém, především proto, že Spolková rada není klasickou horní parlamentní komorou. Z tohoto důvodu byla často půda Spolkové rady využívána k vyřizování si účtů mezi spolkovými zeměmi a spolkem.

Klíčovým ustanovením, o které se pravomoc Spolkové rady opírala, byl, možná při pohledu zvenčí poněkud překvapivě, čl. 84 odst. 1 GG, ve znění do r. 2006, ve spojení s čl. 83 GG. Posledně zmiňovaný článek stanoví, že spolkové země provádí spolkové zákony jako svoje vlastní, pokud Základní zákon nestanoví jinak. Na to navazoval čl. 84, dle kterého „provádějí-li spolkové země spolkové zákony jako vlastní, upravují si rovněž uspořádání úřadů a správní jednání před nimi, pokud spolkové zákony po souhlasu Spolkové rady nestanoví jinak.“²⁹²

Pro práci Komise, potažmo pro práci pozdější pracovní skupiny, bylo proto zřejmým úkolem redefinovat čl. 84 tak, aby se do budoucna snížil počet zákonů, pro jejichž platnost bylo potřeba souhlasu Spolkové rady. Cílem bylo dosáhnout alespoň úrovně 35-40 % celkového počtu spolkových zákonů,²⁹³ což byl poměrně ambiciózní cíl.

Předběžné analýzy ukazovaly, že tento odvážný cíl s navrhovaným zněním reformovaného čl. 84 GG není nutně nesplnitelný, ale že může být naopak velmi realistický.²⁹⁴ Simone Burkhartová s Philipem Manowem se snažili aplikovat návrh nového čl. 84 na již schválené zákony a došli přitom ke zjištění, že počet zákonů, které by bylo potřeba schválit rovněž Spolkovou radou, by klesl v průměru na polovinu.²⁹⁵

²⁹¹ DÄSTNER, Christian: Zur Entwicklung der Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen seit 1949. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*. Roč. 32, 2001, č. 2, s. 296.

²⁹² Myslím si, že překlad Základního zákona od Karla Schelleho a Eduarda Vlčka je v této části zavádějící: „Provádějí-li země spolkové zákony jako vlastní záležitost, upravují zaměření úřadů a správní řízení, pokud spolkové zákony se souhlasem Spolkové rady nestanoví jinak.“ Viz Viz: SCHELLE, Karel – VLČEK, Eduard. Dokumenty ke studiu moderních dějin státu a práva II. Ústavy a normy ústavního charakteru. Masarykova univerzita, Brno 1994, s. 113.

²⁹³ Důvodová zpráva k návrhu zákona o změně Základního zákona z 7. března 2006, č. tisku 178/06, s. 34.

²⁹⁴ BURKHART, Simone – MANOW, Philip: *Was bringt die Föderalismusreform? Wahrscheinliche Effekte der geänderten Zustimmungspflicht*. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Working Paper 06/6. MPIfG, Kolín nad Rýnem 2006. Analýza je dostupná na: <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp06-6/wp06-6.html>, stav ke dni 11. dubna 2016.

²⁹⁵ *Ibid.*

Níže je srovnávací tabulka se stavem před r. 2006 a s hypotetickým srovnáním nové úpravy při aplikaci na dosavadní zákonodárství. Poslední sloupec udává míru procentuálního poklesu nové úpravy oproti dosavadnímu stavu.

Obrázek č. 8

Tabelle 1 Bisherige und hypothetische Zustimmungsqoten nach Konfliktintensität

Konfliktintensität von Gesetzen	Vergangene Zustimmungsqote in % (Anteil)	Zustimmungsqote gemäß Neuregelung in % (Anteil)	Reduktion der Zustimmungsqote in %
Alle vom BT in Dritter Lesung <i>konsensual</i> verabschiedeten Gesetze	56 (371/663)	27,5 (182/663)	50,9
Alle im BT in Dritter Lesung <i>kontrovers</i> verabschiedeten Gesetze	47,8 (141/295)	25,8 (76/295)	46
Alle Gesetze bei denen der <i>Vermittlungsausschuss</i> angerufen wurde	57,1 (100/75)	32 (56/175)	44
<i>Nicht verkündete</i> Zustimmungsgesetze	100 (14/14)	36 (5/14)	64

Zdroj: BURKHART, Simone – MANOW, Philip: *Was bringt die Föderalismusreform? Wahrscheinliche Effekte der geänderten Zustimmungspflicht.*

Od 1. září 2006 tudíž platí následující znění čl. 84 GG: „Provádějí-li spolkové země spolkové zákony jako vlastní, upravují si rovněž uspořádání úřadů a správní jednání před nimi. Pokud spolkové zákony stanoví něco jiného, mohou země přijmout odlišné předpisy. Pokud země takový předpis podle věty druhé přijme, vstoupí v této zemi pozdější spolkové zákony, upravující uspořádání úřadů a jednání před nimi, v účinnost 6 měsíců po jejich vyhlášení, pokud není se souhlasem Spolkové rady stanoveno jinak. Čl. 72 odst. 3 věta třetí platí obdobně. Ve výjimečných případech může spolek v naléhavé potřebě upravit správní jednání ve spolkových zemích jednotně spolkovým zákonem bez možnosti odchýlného zákonodárství. Takové zákony vyžadují souhlas Spolkové rady. Spolkovým zákonem se nesmí přenášet kompetence obcí a svazů obcí.“

Ústavní 6-měsíční lhůta slouží především pro přehlednost a možnost spolkových

zemí adekvátně na danou situaci reagovat. Pokud je však nezbytné tuto lhůtu zkrátit, ať už je to třeba kvůli nezbytné transpozici práva EU, je možné toto prosadit pouze se souhlasem dvoutřetinové většiny ve Spolkové radě. Platí zároveň pochopitelně pravidlo, že země mohou spolkové zákony přizpůsobovat lokálním potřebám pouze skrze zákon, nikoli pomocí podzákoných právních norem.²⁹⁶

Vše výše uvedené však není možné nahlížet *an sich*, ale naopak pouze prizmatem dalšího korektivu, který si vůči spolku prosadily spolkové země, tedy novelizovaným zněním čl. 104a odst. 4 GG. Znění tohoto článku je možná až příliš nejednoznačné, což by mohlo v budoucnu činit větší interpretační potíže a což rovněž do značné míry ovlivní veškeré srovnávací analýzy a prognózy: „Spolkové zákony, zakládající povinnost zemí k finančnímu plnění, věcnému plnění finanční hodnoty či srovnatelným plněním vůči třetím subjektům, a které jsou zeměmi prováděny jako vlastní, či dle odst. 3 věty druhé z příkazu spolku, vyžadují souhlas Spolkové rady, pokud jsou úkoly z takových spolkových zákonů povinovány spolkové země.“

V odborných kruzích proto panují jisté obavy, že čl. 104a odst. 4 GG může určitým způsobem snižovat, možná až téměř eliminovat, efekt nového znění čl. 84 odst. 1 GG.²⁹⁷ Prozatím to však vypadá, že efekt čl. 104a odst. 4 GG nebude eliminační, a pokud přeci jen bude kontrareformní, tak nikoli zásadně. Podle prvních statistik klesla procentuální míra spolkových zákonů, vyžadujících souhlas Spolkové rady, ze zmiňovaných téměř 60 % na velmi dobrých (z pohledu reformy) 44 %.²⁹⁸

Právě diskutovaný čl. 84 odst. 1 GG však nebyl jediným pilířem Spolkové rady, o který opírala svůj nárok na spolurozhodování, byť je pravdou, že byl pilířem nejdůležitějším – 58 % všech zákonů, ke kterým dala souhlas Spolková rada, probíhalo v legislativním režimu tohoto článku.²⁹⁹ Celá čtvrtina zákonů ve spolurozhodovacím režimu³⁰⁰ má totiž oporu v čl. 105 odst. 3 GG, dle něhož „spolkové zákony o daních, jejichž výnos plně či částečně náleží zemím či obcím, vyžadují souhlas Spolkové rady.“ Tento článek zůstal

²⁹⁶ Důvodová zpráva k návrhu zákona o změně Základního zákona z 7. března 2006, č. tisku 178/06, s. 34.

²⁹⁷ RISSE, Horst: Zur Entwicklung der Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen nach der Föderalismusreform 2006. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*. Roč. 38, č. 4 (2007), s. 708.

²⁹⁸ HÄDE, Ulrich: Zwischenbilanz zu den Auswirkungen der Föderalismusreform I – neue Koordinierungsformen und versperrte Finanzierungskanäle? In: BAUS, Ralf Thomas – SCHELLER, Henrik – HRBEK, Rudolf (eds.): *Der deutsche Föderalismus 2020. Die bundesstaatliche Kompetenz- und Finanzverteilung im Spiegel der Föderalismusreform I und II*. Nomos, Baden-Baden 2009, s. 38.

²⁹⁹ HOLTSCHEIDER, Rainer: Föderalismusreform I – Bessere Institutionen oder verpasste Chancen? In: Gesellschaft für Programmforschung (ed.): *Better Regulation: Bessere Institutionen und Normen als Voraussetzung für erfolgreiches Regieren. Ein Werkstattbericht*. Josef Eul Verlag, Lohmar 2009, s. 143.

³⁰⁰ *Ibid.*

reformní snahou netknut, a tak podíl jeho významu na spolurozhodovacím procesu jistě poroste.

Není proto rovněž bez zajímavosti podívat se na tematickou skladbu zákonů a různou míru dopadů na jejich další legislativní proces. Z uvedeného odstavce je patrné, že zákonů v oblasti daňové a finanční se reforma téměř nedotkne, z čehož plyne, že právo Spolkové rady na spolurozhodování zůstane téměř beze změny. Rovněž hospodářských témat se spolurozhodování bude týkat i nadále, existuje ovšem mnoho oblastí, kde je předpoklad změn velmi výrazný. Spolková rada by tak měla podstatně méně rozhodovat o následujících tématech: zemědělství, ochrana spotřebitele, zdraví, spravedlnost či doprava.³⁰¹

Pokud se budeme zamýšlet o důvodech těchto změn a snah o posílení autonomie zemských parlamentů, je třeba podotknout, že asymetrický model federalismu (odchylné zákonodárství zemí) či více diversity nejsou zpravidla hodnotami samy o sobě. Alespoň v tomto případě by postupná větší autonomie spolkových zemí měla pomoci zvýšit prestiž a navrátit důvěryhodnost zemských parlamentů, což by mělo rovněž za následek zvýšení pocitu sounáležitosti občanů jednotlivých spolkových zemí a vrácení pocitu, že o vlastních věcech si občané rozhodují sami.³⁰²

2) **odstranění společného systému veřejných financí (tzv. „Mischfinanzierung“)**

Výkon vlastních kompetencí je pochopitelně závislý na jednom důležitém faktoru – penězích. Koneckonců příkladů zkrachovalých států, potažmo měst, je ve světě více než dost. Zkušenosti Detroitu, Kalifornie, Argentiny, ale třeba i Řecka ukazují, že kompetence bez dostatečných zdrojů veřejných financí se vyprazdňují a vysychají spolu s nimi. I samotné spolkové země již prodělaly tuto zkušenost skrze autonomní financování vysokého školství a netrvalo to ani deset let, co je spolek opět do financování – a tudíž i do rozhodovacího procesu – vtažen.

Během debat o reformě federalismu proto šlo spolkovým zemím nejen o co největší možnost legislativní autonomie, ale rovněž i o co největší autonomii finanční. Již dlouho bylo jasné, že reformu zejména horizontálního finančního vyrovnání nebude možné kvůli mnoha odlišným zájmovým skupinám prosadit, a proto se snaha zemí soustředila právě na výše diskutované čl. 91a a 91b spolu s čl. 104 odst. 4 GG.

Možná překvapivě se v rámci diskusí stáčela argumentace zástupců jednotlivých

³⁰¹ BURKHART, Simone – MANOW, Philip: *Was bringt die Föderalismusreform? Wahrscheinliche Effekte der geänderten Zustimmungspflicht.*

³⁰² STURM, Roland: *Der deutsche Föderalismus. Grundlagen – Reformen – Perspektiven*, s. 304.

zemí jiným směrem, než kde byly zejména ze strany akademiků spatřovány největší nedostatky tehdejší úpravy. Poněkud upozaděm tak byl fakt, že jedním z hlavních problémů je přílišná byrokracie a neefektivita, a s tím spojená nekompetence a neschopnost řešit danou problematiku, zatímco bylo zdůrazňováno, že za daného stavu nebyl brán příliš zřetel na finanční priority zemí.³⁰³ V souvislosti s tím se hovořilo o tzv. „zlaté uzdě“ spolku, která skrze přerozdělování financí zároveň rozhodovala i o jednotlivých prioritách.

Nicméně postupem doby zřetelně vypluly na povrch postoje jednotlivých zainteresovaných aktérů. Zatímco nejvíce aktivní byly ohledně reformy smíšeného financování jihoněmecké státy v čele s Bavorskem či Badenskem – Württemberskem, seskupilo se vůči nim v opozici nepoměrně více stran. Finančně slabé spolkové země již z podstaty věci vidí v každé snaze o reformu finančního přerozdělování zároveň snahu o útok na jejich pokladny (což platí do dnešních dnů), ale navrhovaná autonomie narazila rovněž na odpor zejména spolkového ministerstva financí a dalších spolkových ministerstev, které by reformou ztratily část vlivu.³⁰⁴

Jediným spojencem jihoněmeckých států tak paradoxně zůstal předseda Spolkového účetního dvora, který v Německu tradičně³⁰⁵ vykonává funkci Pověřence pro hospodárnost ve státní správě. Ten z politického hlediska v ideálním období na konci r. 2002, tedy ještě před zřízením Komise, vydal obsáhlou Zprávu k finančním vztahům mezi spolkem a zeměmi.³⁰⁶ V ní především zkritizoval neschopnost pružné reakce na změny podmínek, přičemž zdůraznil, že místo toho, aby finanční zdroje z tohoto systému financování šly na pokrytí potřeb jednotlivých zemí, používají se tyto jako nástroj rozpočtové politiky spolku.³⁰⁷ Z těchto důvodů naléhavě zdůraznil, že celý systém financování by měl projít zásadní reformou a navrhl tudíž systém přerozdělování těchto prostředků přesunout částečně na čl. 106 GG, tj. přerozdělení daňových příjmů, a na čl. 107 GG, konkrétně na systém finančního přerozdělování. V poslední větě pak Pověřenec zdůraznil, že v tomto systému ani tak v konečném důsledku nejde o dosažení finančních úspor, jako spíše o posílení autonomie, a tím i přiřazení jasné odpovědnosti spolkovým zemím ohledně zamýšlených

³⁰³ SCHARPF, Fritz W.: *Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?* S. 110.

³⁰⁴ *Ibid.*

³⁰⁵ Již od dob Výmarské republiky.

³⁰⁶ Zpráva Pověřence pro hospodárnost ve státní správě k finančním vztahům mezi spolkem a zeměmi. Sv. 9, vydavatelství W. Kohlhammer, Stuttgart 2002. Zpráva dostupná na stránkách Spolkového účetního dvora zde: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bwv/gutachten-bwv-schriftenreihe/langfassungen/2002-bwv-band-09-finanzbeziehungen-zwischen-bund-und-laendern>, stav ke dni 12. dubna 2016.

³⁰⁷ Zpráva Pověřence pro hospodárnost ve státní správě k finančním vztahům mezi spolkem a zeměmi, s. 143.

investic.³⁰⁸

Navzdory těmto nezávislým argumentům a silné agilitě jihoněmeckých spolkových zemí, a i navzdory aktivní participaci předsedy Spolkového účetního dvora na reformních návrzích, včetně osobní účasti na zasedání Komise,³⁰⁹ se však zásadní změny v této oblasti prosadit nepodařilo, a to především kvůli zmíněnému odporu ostatních zainteresovaných stran. Mantinely pro případnou reformu se tím výrazně zúžily a bylo jasné, že novou strukturu se nepodaří vybudovat. I proto se jednotlivé země začaly soustředit na úpravu stávajících článků Základního zákona, týkajících se smíšeného financování.

Pro lepší pochopení fungování německého smíšeného financování je vhodné připodobnit model finanční participace spolku k fungování strukturálních fondů EU, ovšem s tím, že spolkové země jsou ještě hůře chráněny před případnou svévolí spolku. Stejně jako na úrovni EU totiž platí neporušitelné pravidlo kofinancování projektů, tj. povinnost zemských vlád podílet se na financování vybraných projektů. Co je ovšem již od modelu EU odlišné, je skutečnost, že je to spolek, který o podpoře jednotlivých oblastí rozhoduje, což zemské parlamenty staví při financování před hotovou věc, která přitom může mít a má velké dopady na jednotlivé rozpočty spolkových zemí.³¹⁰

Pro příklad není třeba chodit příliš daleko do minulosti. Tak r. 2003 bylo na úrovni spolku rozhodnuto v rámci programu „Budoucnost vzdělávání a péče“ o investičním projektu „Celoškolní program spolku pro léta 2003-2007“,³¹¹ na základě kterého byly vyhrazeny ze spolkového rozpočtu 4 mld. € na zemské školy, a to navzdory tomu, že politika v oblasti školství je výlučná kompetence jednotlivých zemí. Přesto i v této oblasti má spolek právě skrze přerozdělování finančních prostředků zásadní vliv na podobu a fungování škol. Zda je tento *de facto* výkon kompetencí v souladu se Základním zákonem, je sporné.³¹²

Změny, které se nakonec podařilo prosadit, byly sice přijaty s určitou úlevou a chválou, nicméně již bylo výše zmíněno (s. 96-7), že nakonec se ne všechny změny smíšeného financování osvědčily, a proto bylo nutné tuto reformu opět poupravit, což se podařilo ústavním dodatkem platným od 1. ledna 2015.

³⁰⁸ *Ibid.*

³⁰⁹ ENGELS, Dieter (Předseda Spolkového účetního dvora): *Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern*. Vyd. W. Kohlhammer, Stuttgart 2007, s. 34.

³¹⁰ HÄDE, Ulrich: Zwischenbilanz zu den Auswirkungen der Föderalismusreform I – neue Koordinierungsformen und versperrte Finanzierungskanäle? S. 41.

³¹¹ Text tohoto projektu je dostupný např. na těchto internetových stránkách: http://fcso.de/fileadmin/mediendatenbank/pdf/Wikipedia_IZBB/20030512_verwaltungsvereinbarung_zukunft_bildung_und_betreuung.pdf, stav ke dni 12. dubna 2016.

³¹² HÄDE, Ulrich: *Ibid.*, s. 41.

Konkrétně reforma 2006 modifikovala čl. 91a, 91b a čl. 104a odst. 4 a 104 b GG. Čl. 91a se týká spolupůsobení spolku při výkonu zemských pravomocí, pokud takové spolupůsobení je důležité pro celé Německo a zároveň slouží ke zlepšení životních poměrů. Reforma z výčtu oblastí, spadajících do tohoto spolupůsobení, vyňala výstavbu vědeckých vysokých škol, včetně vysokoškolských klinik (a svěřila tím tak zmiňovanou oblast plně do kompetencí jednotlivých zemí). Naopak ponechány pro oblast spolupůsobení spolku byly záležitosti spojené s regionální hospodářskou a zemědělskou strukturou a rovněž ochrana pobřeží.

Čl. 91b již byl zmiňován v souvislosti s nešťastným vynětím vysokého školství ze společného působení (a tudíž i financování) spolku a zemí, a proto se na tomto místě lze omezit na konstatování, že podíl spolku na fungování vysokého školství byl reformou 2006 na žádost spolkových zemí zrušen, aby byl r. 2015, tentokrát pod podmínkou jednomyslného souhlasu zemí, znovu zaveden.

Jak již vyplývá z textu této kapitoly, nejednalo se v případě smíšeného financování o výrazné reformy. To se týká rovněž čl. 104a odst. 4 GG, který zmocňoval spolek k finanční pomoci zemím v případě zvláště významných investic. Obsah tohoto ustanovení byl nakonec reformou upraven v novém čl. 104b, který i nadále umožňuje spolku podporovat významné investice jednotlivých zemí, ale pouze a do té míry, kam sahají spolkové kompetence. Jinými slovy, se jevilo nepravděpodobným, že podobné projekty jako byl ten výše zmíněný, již nebudou podle stávající úpravy možné. Rovněž tak se již neuvažovalo o nových projektech v oblasti obecní dopravní infrastruktury či podpory výstavby bytů.

Avšak několik let zkušeností po zavedení reformy poukázalo na jednu zásadní skutečnost. Ačkoliv si mnozí slibovali výrazné omezení spolkových aktivit skrze zmiňované články Základního zákona, ve skutečnosti tomu tak úplně není. Můžeme se domnívat, že na vině je navzdory politickým proklamacím neschopnost jednotlivých zemí čelit v mnoha oblastech výzvám současnosti bez potřebné zásadní, nikoli fasádní, reformy veřejných financí.

„Na vině“ je ovšem také program spolkových vlád, které se na spolkové úrovni snaží prosadit svůj program, ke kterému jim však z části chybí ústavní zmocnění. Kupříkladu „*Hochschulpakt 2020*“ je, dá se říci, ještě v bezpečné zóně, ale mnohem třaskavějším tématem byl z tohoto ohledu nový spolkový zákon, platný od září 2013, na základě kterého má rodič každého dítěte staršího jednoho roku nárok na umístění dítěte do denního zařízení (tzv. „*Kita-Anspruch*“).

Návrh tak zcela v očekávatelných intencích vyvolal diskuse nad možnostmi

financování tohoto projektu. Pro investiční náklady se využil čl. 104b GG s tím, že navrhovaná úprava spadá do oblasti „pomoc mládeži“ a nikoliv do vzdělávacího monopolu zemí. Problém však nastal se spolkovou podporou provozních nákladů, které by plně musely nést spolkové země. Protože zkrátka neexistovala ústavní pravomoc spolku, navrhl Spolkové ministerstvo pro rodinu jiné řešení – vyplácením účelově vázaných příspěvků z výnosů daně z obratu, které spolek posílá v rámci vertikálního finančního vyrovnání.³¹³

Tyto příklady plasticky ilustrují mimořádnou komplikovanost kompetenčních a finančních vztahů mezi spolkem a zeměmi. Je rovněž patrné, že praxe je vždy o něco napřed a že si zpravidla dokáže s ústavněprávní úpravou „poradit“. Stejně tak je z uvedeného zřejmé, jak mimořádně obtížné bude dosáhnout dohody na reformě vskutku revolučního rozsahu, kterou by si Německo jistě zasloužilo.

3) evropská akceschopnost („*Europatauglichkeit*“)

Od začátků evropské integrace bylo Německo (do r. 1990 pochopitelně SRN) jedním z jejích nejdůležitějších tahounů, ne-li tahounem nejdůležitějším. Již Adenauer měl pochopitelně mnoho dobrých důvodů, proč se zasazovat o užší evropskou integraci, ale zejména druhá polovina 70. let a začátek 80. let se nesly ve znamení dobře známého německo-francouzského integračního motoru vzhledem k snad ještě známějšímu pevnému přátelství mezi Helmutem Schmidtem a Valery Giscard d'Estaingem.

Navzdory tomu se však Základní zákon dočkal zásadní modernizace ve vztahu k EU teprve začátkem 90. let v rámci reakce na podepsání Maastrichtské smlouvy. Tak čl. 16a GG upravuje pohyb osob z členských i nečlenských států, čl. 28 volby do obecních a krajských zastupitelstev, čl. 45 zřídil obligatorní výbor Spolkového sněmu pro záležitosti EU, čl. 50 upravil možnost působení spolkových zemí na záležitosti EU skrze Spolkovou radu, na základě čl. 52 zřídila Spolková rada tzv. Evropskou komoru (nahrazující v případě potřeby rozhodnutí pléna Spolkové rady)³¹⁴ a čl. 88 upravil působení Evropské centrální banky.

Centrálním ustanovením, definujícím německou evropskou politiku, ale je čl. 23 GG. Zakotvil např. možnost přenosu kompetencí pouze se souhlasem Spolkové rady či definoval mantinely německé politiky v EU skrze čl. 79 GG, na základě čehož je Německo povinováno dodržovat jisté nezměnitelné náležitosti a vlastnosti německé federace. Odst. 3, 4, 5 a 6 čl. 23 pak formulují možnosti Spolkového sněmu a Spolkové rady tvořit evropskou

³¹³ SCHARPF, Fritz W.: *Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?* S. 114.

³¹⁴ Podrobnější informace o fungování Evropské rady je možné najít na jejích internetových stránkách: <http://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/europakammer/europakammer-node.html>, stav ke dni 12. dubna 2016.

politiku Německa.

Právě posledně jmenované záležitosti, zejména však neschopnost formulovat jasné německé stanovisko v Radě EU působily ve vztahu k EU největší potíže, neboť aktérů, kteří si nárokovali svůj hlas jako rozhodující, bylo opět několik. Kritika byla slyšet zejména ze strany poslanců Spolkového sněmu, kterým dávali za pravdu i někteří akademici,³¹⁵ a to kvůli zcela nedostatečné možnosti Spolkového sněmu na tvorbě evropských politik. Čl. 23 odst. 3 věta druhá GG totiž stanoví, že Spolková vláda při vyjednávání (zákonodárných aktů EU) zohlední stanovisko Spolkového sněmu. Ovšem v praxi se k tomuto stanovisku přihlíželo rozhodně méně, než by si Spolkový sněm přál.

Poslanci Spolkového sněmu snášeli tuto záležitost o to hůře, o co lepší postavení měla vůči vládě, možná překvapivě, Spolková rada. Vláda totiž podle čl. 23 odst. 5 GG při projednávání evropských záležitostí v oblasti, kde mají spolkové země legislativní kompetenci, je povinna stanovisko Spolkové rady zohlednit „rozhodujícím způsobem“ („massgeblich“). Jistá potíž byla rovněž shledávána při projednávání a schvalování evropských norem v Radě EU tehdy, když se materie týkala rámcového či konkurujícího zákonodárství – tedy kdy se na implementaci musel podílet jak spolek, tak spolkové země. Úprava této situace v čl. 23 GG zcela chyběla.

Z těchto důvodů tak velmi často docházelo při jednání v Radě EU k patové situaci, kdy se Německo chtě nechtě muselo zdržet hlasování kvůli chybějícímu mandátu. To se stávalo tak často, až se v bruselském žargonu pro tuto situaci ustálil slangový výraz „*German vote*“.³¹⁶ Jiné problémy zase především pro spolkovou vládu přinášel moment zastoupení jednotlivých zemí na Radě EU. Pokud se totiž projednávala tematika výlučných zemských kompetencí jako školství, kultura, právo obcí či policejní právo, musel být v Bruselu přítomen zemský, nikoli spolkový ministr. Tento model způsobuje problémy již sám o sobě, neboť efektivní koordinace vnitroněmeckého stanoviska je v takovém případě téměř nemožná. K tomu je ovšem nutné brát rovněž v potaz, že na evropské úrovni probíhá často schvalovací proces v režimu „balíčků“. Tj. často nastává situace, kdy je potřeba se vyjádřit pro či proti určitému kompromisu napříč mnoha tématy, což je v takových

³¹⁵ Např. prof. Edzard Schmidt-Jortzig ve svém stanovisku Komisi z 14. května 2004, dostupném zde: http://www.bundesrat.de/DE/plenum/themen/foekol/bundesstaatskommission/drs/Kom-0040.pdf?__blob=publicationFile&v=1, stav ke dni 12. dubna 2016, či prof. Rupert Scholz ve stanovisku Komisi z 14. května 2004, dostupném zde: http://www.bundesrat.de/DE/plenum/themen/foekol/bundesstaatskommission/drs/Kom-0040.pdf?__blob=publicationFile&v=1, stav ke dni 12. dubna 2016.

³¹⁶ HUBER, Peter Michael: *Föderalismusreform I – Versuch einer Bewertung*, s. 41.

případech často nepřekonatelný, zejména kompetenční problém.³¹⁷

Komise 2004 při návrhu reformního znění ale musela brát v potaz ještě jednu záležitost, kterou unitární státy vůbec neznají. Totiž přiřazení odpovědnosti za porušení práva EU, a to především v rozpočtové politice. Pokud se země významnou měrou podílejí na možném porušení unijních pravidel, je jistě spravedlivé, aby se rovněž podílely na případných sankcích z toho vyplývajících.

Pokud budeme nyní hodnotit výsledky práce Komise, pracovní skupiny a práce německých zákonodárců na reformě federalismu v oblasti „německé evropské politiky,“ lze pouze konstatovat, že reforma dopadla spíše suboptimálně, bez výrazných zlepšení faktického fungování jednotlivých procesů.

Jistý pokrok byl učiněn podstatnou změnou čl. 109 GG, který spolu s čl. 104a odst. 6 stanoví rozsah finanční odpovědnosti zemí při porušení rozpočtových pravidel EU. Na základě těchto ustanovení nese spolek 65 % celkových sankčních nákladů, zatímco na spolkové země připadá zbylých 35 %. Tyto země pak nesou tíhu poměrně vzhledem k počtu obyvatel.

Tím však bohužel výčet úspěchů v otázce „*Europatauglichkeit*“ končí. Návrhy diskutované v Komisi, mj. s přispěním Ingolfa Perniceho, přitom nebyly špatné,³¹⁸ bohužel naprostá většina ztroskotala na neschopnosti politické shody, přičemž zvláště aktivní úlohu sehráli zástupci Konference zemských ministerských předsedů, kteří dosavadní úpravu (zejm. čl. 23 GG) dokonce hodnotili jako úspěšnou.³¹⁹

Jedinou malou výjimku představuje mírně modifikované znění čl. 23 odst. 6, které omezilo aktivní účast zemských ministrů na zasedáních Rady EU pouze pro taxativně vyjmenované oblasti školství, kultury a rozhlasu, v kterýchžto případech naopak podle nové úpravy zemský ministr být přítomen musí. To je však vzhledem k potřebě radikálních změn žalostně málo. Zejména spolková vláda vyžadovala podstatně větší zásahy, když navrhovala například kompletní zrušení čl. 23 odst. 5-7. Jisté nepřímé odlehčení však přeci jen

³¹⁷ HUBER, Peter Michael: Die Föderalismusreform des Jahres 2006. In: NOLTE, Martin – SCHLIESKY, Utz (eds.): *Verwaltungsmodernisierung durch Funktional- und Strukturreform, Entbürokratisierung und E-Government*. Universität Kiel Lorenz-von-Stein-Inst., Kiel 2008, s. 7.

³¹⁸ Prof. Pernice např. navrhoval zastoupení Německa v Radě EU pouze na úrovni spolkových ministrů z důvodu zajištění kontinuity evropských politik Německa nebo výrazné zjednodušení čl. 23 GG, kdy odst. 2-7 měly být kompletně zrušeny a nahrazeny jednou větou v odst. 2. Podrobně k těmto návrhům viz Tisk Komise č. 0044 –Föderalismus im Umbruch – Zur Frage der Europafähigkeit des Föderalen Deutschland. Text dostupný zde:

http://www.bundesrat.de/DE/plenum/themen/foekol/bundesstaatskommission/drs/Kom-0044.pdf;jsessionid=23CAAE0A7B2B51FF1E68E40822036DF9.2_cid391?_blob=publicationFile&v=1, stav ke dni 4. června 2016.

³¹⁹ HUBER, Peter Michael: *Föderalismusreform I – Versuch einer Bewertung*, s. 41.

znamenal úplné zrušení rámcového zákonodárství, kde byly třecí plochy mezi spolkem a zeměmi obzvláště silné.

Další změny Základního zákona, upravující vztah Německa k EU, proběhly v průběhu roku 2008, s částečnou platností již od prosince 2007, tedy v souladu se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost. Tyto změny v zásadě kopírují ústavní a legislativní změny v dalších členských státech EU, jedná se zejména o možnost Spolkového sněmu a Spolkové rady podat žalobu pro rozpor evropské normy s principem subsidiarity (čl. 23 odst. 1a GG), ale jedná se rovněž třeba o možnost Spolkového sněmu, zmocnit Výbor pro evropské záležitosti k výkonu práv, které z primárního práva EU Spolkovému sněmu náleží (čl. 45 věta druhá GG). Závěrem je však nutné zopakovat, že potenciál ke zlepšení evropských záležitostí v Základním zákoně stále je poměrně velký.

4.4 Pokračování reformy aneb „Föderalismusreform II“

Snad právě proslulá německá zarputilost je důvodem, že se začátkem září 2006 neskončily na dlouhou dobu snahy o reformu federalismu. Spíše tomu bylo naopak, tedy dosavadní 1. část reformy byla vnímána jako dobrý základ pro její nezbytné pokračování. Pokračování reformních snah bylo v tomto ohledu nezbytné, protože právě schválené reformy měly podstatně větší potenciál a jistě by pro Německo bylo jen dobré, pokud by měly radikálnější charakter.

4.4.1 Zřízení a práce Komise II („Föderalismuskommission II“)

I proto bylo září 2006 politiky i veřejností vnímáno jako mezizastávka k cílové stanici. Cíl, vyřešit otázku finančního uspořádání spolku a zemí, se jednoznačně podařit nenaplnilo, což už koneckonců vykrytalizovalo v průběhu zasedání Komise 2004. Proto bylo jen logickým vyústěním situace, když 15. prosince 2006, tedy necelé čtyři měsíce po vstupu první části reformy v platnost, rozhodl Spolkový sněm spolu se Spolkovou radou o pokračování reformy finančních vztahů mezi spolkem a zeměmi. Za tímto účelem tak byla zřízena společná Komise Spolkového sněmu a Spolkové rady pro modernizaci finančních vztahů mezi spolkem a zeměmi, tzv. Komise II. Je sice rovněž skutečností, že

z kompetentních míst byly slyšet hlasy volající opět po reformě zemského uspořádání,³²⁰ avšak v mocenském rozložení sil taková reforma zkrátka vůbec nebyla myslitelná.

K návrhu na zřízení Komise II se ve Spolkovém sněmu tentokrát přidala i FDP, zatímco Zelení a Die Linke zůstali vůči návrhu v opozici. Zejména s ohledem na postoj těchto politických stran při zřizování Komise I se jejich názory nedají označit zcela za konsistentní – tentokrát totiž zastávaly názor, že navrhované reformy budou příliš nedostatečné. Die Linke postrádali opatření k zlepšení výběru daní,³²¹ zatímco Zelení volali po podpoře udržitelné ochrany životního prostředí a po spravedlivějším financování vědy a vzdělávacího systému.³²²

Ve Spolkové radě bylo hlasování jednodušší, neboť s návrhem zřízení Komise II vyslovily souhlas všechny spolkové země.³²³ Komise II tak od spolkového zákonodárce dostala za úkol zpracovat návrhy k modernizaci finančních vztahů mezi spolkem a zeměmi, s cílem zohlednit změněnou hospodářskou situaci v Německu i ve světě, a to především s ohledem na hospodářský růst a zaměstnanost. Při úvahách o těchto změnách se měly vzít v potaz možnosti odpovědnosti územních jednotek za jejich hospodaření a případně otázka finančního vybavení těchto jednotek.³²⁴

Do námětů na diskusi Komise II však rovněž promluvil Spolkový ústavní soud skrze své rozhodnutí „Berlín“, tzv. „Berlin-Urteil.“³²⁵ V říjnu 2006 totiž zamítl stížnost města Berlín, které si nárokovalo sanaci zemského rozpočtu od spolku k překonání rozpočtového nouzového stavu. Tuto dávku na základě čl. 107 odst. 2 věta třetí GG, tedy v rámci vertikálního finančního vyrovnání, již obdržely Brémy (1986) a Sársko (1992) a Berlín se chtěl domáhat podobného nároku. Hlavním důvodem Spolkového ústavního soudu pro zamítnutí nároku Berlína bylo především nesplnění zásady *ultima ratio*. Nebylo přitom

³²⁰ Zejména jeden ze dvou předsedů Komise II, již zesnulý politik SPD Peter Struck, prohlašoval, že „16 spolkových zemí, jak je nyní máme, již za 10 či 15 let vůbec nebude myslitelných.“ Viz stenoprotokol jednání Spolkového sněmu z 27. března 2009, s. 23365, dostupný zde: <http://rsw.beck.de/docs/librariesprovider5/rsw-dokumente/16215>, stav ke dni 12. dubna 2016.

³²¹ Stenoprotokol č. 16/3539 z 21. listopadu 2006, dostupný zde: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/035/1603539.pdf>, stav ke dni 13. dubna 2016.

³²² Stenoprotokol č. 16/3887 z 14. prosince 2006, dostupný zde: <http://rsw.beck.de/docs/librariesprovider5/rsw-dokumente/bt-drs1603887>, stav ke dni 13. dubna 2016.

³²³ Např. zde: <http://www.bundesrat.de/DE/plenum/themen/foekoll/foekoll-node.html>, stav ke dni 13. dubna 2016.

³²⁴ PENDZICH-VON WINTER, Angelika – FRISCH, Margot: Reform, der bundesstaatlichen Ordnung – Aufgaben, Arbeitsweise und Ergebnisse der Föderalismuskommission II. In: HÄRTEL, Ines (ed.): *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*. Sv. I: Grundlagen des Föderalismus und der Deutsche Bundesstaat. Springer, Heidelberg 2012, s. 529.

³²⁵ 2 BvF 3/03 z 19. října 2006. Tisková zpráva k tomuto rozhodnutí zde: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2006/bvg06-096.html>, stav ke dni 13. dubna 2016.

prokázáno, že by se Berlín v porovnání s ostatními spolkovými zeměmi nacházel ve stavu extrémní nouze bez jakékoli další možnosti nápravy.

V opačném případě se totiž Spolkový ústavní soud, zřejmě po právu, obával exploze nároků skrze tento mechanismus. Bylo tak stanoveno na jisto, že dodatečná sanace je možná pouze v případě, že země jako ústavodárcem určený nositel veřejné moci je ohrožen na své existenci a vyčerpá veškeré ostatní možnosti. Ovšem kromě právních vět byl důležitý rovněž apel na Komisi II, když Spolkový ústavní soud připomněl důležitost základních reforem finančních vztahů mezi spolkem a zeměmi, zejména s ohledem na předcházení rozpočtových krizí a na znění čl. 109 odst. 3 GG.³²⁶ Stalo se tak vůbec poprvé, kdy soud explicitně požádal zákonodárce o ústavní prevenci rozpočtové nouze.³²⁷

Komise II se sešla ke svému konstituujícímu zasedání 8. března 2007, přičemž byly využity mnohé mechanismy z fungování Komise I. Předsedy Komise tak byli zvoleni předseda politického klubu SPD ve Spolkovém sněmu Peter Struck a ministerský předseda Badenska-Würtemberska Günther Oettinger. Složení Komise II rovněž zůstalo institucionálně stejné, čili se na její činnosti podílelo 16 poslanců Spolkového sněmu a stejný počet ministerských předsedů jednotlivých spolkových zemí – všichni s hlasovacím právem. S právem poradního hlasu se pak práce Komise II zúčastnili 4 zástupci zemských parlamentů a 3 zástupci svazů měst a obcí.

Pravděpodobně i vzhledem k politické konstelaci neprobíhala činnost Komise II tak rychle, jako tomu bylo u její předchůdkyně. Její aktivity trvaly dva roky, během kterých proběhlo celkem 17 plenárních zasedání, z čehož byla dvě veřejná slyšení. Hned na počátek si Komise rozdělila tematiku do dvou oblastí, totiž na finanční témata a na témata správních. Ke každému tématu přitom bylo sezváno vždy 18 expertů, kteří si připravili odpovědi na předložený seznam otázek.

V otázce finanční se těžiště práce soustředilo na diskusi, v jakém časovém horizontu je možné dojít k vyrovnaným rozpočtům. Během těchto diskusí vykristalizovala jednoznačná stanoviska Brém, Sárska a Šlesvicka-Holštýnska, které poukázaly na nemožnost dosažení vyrovnaného rozpočtu do r. 2019 bez přijímání nových dluhů/úvěrů. Za tímto účelem tak byla v únoru 2008 zřízena nová pracovní skupina. Celkově vzato bylo jasné už dlouho dopředu, že právě finanční záležitosti rozdělí jednotlivé spolkové země na dvě skupiny. Tyto dostaly i své neformální pojmenování – finančně silné země se začaly

³²⁶ 2 BvF 3/03, poslední dvě věty odst. 204.

³²⁷ EBERT, Werner a kol.: Ausgangslage und Entstehungsgeschichte der Reform. In: KASTROP, Christian – MEISTER-SCHEUFELN, Gisela – SUDHOF, Margaretha (eds.): *Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz. Zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen*. Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlín 2010, s. 144.

označovat jako tzv. Okruh Quirinských („Quiriner Kreis“), zatímco druzí jako Okruh Hannoverských („Hannoveraner Kreis“). Tato označení vznikla podle místa setkávání spřátelených zemí (St. Quirin, Hannover).³²⁸

Třetí plochy v otázce financí tak vznikaly nejvíce kolem ústavních mantinelů případných deficitních rozpočtů. Zatímco se FDP spolu s částí CDU/CSU zasazovala o nulovou toleranci a ústavní zákaz přijímání nových dluhových instrumentů, byla SPD přesvědčena, v duchu neokeynesiánství,³²⁹ že zejména v krizových obdobích by nebylo špatné rozproudít ekonomiku i navzdory deficitním rozpočtům.³³⁰

Záležitosti správní agendy však rozhodně nezavdávaly větší důvod k optimismu, spíše naopak. Kvůli snaze o dosažení konsensu alespoň v určitých oblastech byla témata rozdělena do tří košů: 1) spolupráce v oblasti státní správy, IT aj., 2) autonomie finančních výdajů, 3) daňová správa, doprava aj.³³¹ Z nich se pak postupem doby vypreparovala jednotlivá témata, kde bylo možné nalézt alespoň shodu skrze nejnižší společný jmenovatel.

Jistého úspěchu Komise II dosáhla 23. června 2008, kdy byla dosažena shoda nad vypracovanými body, které měly být Komisí II dále rozpracovány. Jednalo se o následující položky:

- společná úprava čl. 109 GG pro spolek a země, týkající se strukturálně vyrovnaného rozpočtu ve víceletém období;
- konkretizace výše uvedeného pro spolek v čl. 115 GG, pro země pak příslušným zemským ústavodárcem;
- zohlednění cílů Paktu stability a růstu (např. nezohledňování privatizačních výnosů apod.);
- stanovení pevného termínu pro strukturálně vyrovnaný rozpočet, avšak individualizovaného pro každý subjekt (spolek, zemi).³³²

³²⁸ EBERT, Werner a kol.: *Ausgangslage und Entstehungsgeschichte der Reform*, s. 146.

³²⁹ Tedy v duchu monetárního expansionismu, jaký v současnosti představuje Evropská centrální banka pod vedením Maria Draghiho – a koneckonců z toho důvodu je Draghi v Německu velmi nepopulární.

³³⁰ MATTIL, Birgit - MEISTER-SCHEUFELN, Gisela – SUDHOF, Margaretha. Der weitere Reformprozess – Verhandlungsphase und Entscheidungsfindung. In: KASTROP, Christian – MEISTER-SCHEUFELN, Gisela – SUDHOF, Margaretha (eds.): *Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz. Zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen*. Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlín 2010, s. 150.

³³¹ PENDZICH-VON WINTER, Angelika – FRISCH, Margot: *Reform, der bundesstaatlichen Ordnung – Aufgaben, Arbeitsweise und Ergebnisse der Föderalismuskommission II*, s. 533.

³³² Zpráva Komise Spolkového sněmu a Spolkové rady pro modernizaci finančních vztahů mezi spolkem a zeměmi. Porady a její výsledky. Vyd. Spolkovým sněmem. S. 89. Dostupné na: http://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/sonstiges/Abschlussbericht-Foeko-II.pdf?__blob=publicationFile&v=1, stav ke dni 13. dubna 2016.

Kromě toho, že na základě uvedené dohody byly vytvořeny celkem čtyři pracovní skupiny, byla jasná jedna věc. K tak potřebné reformě finančního vyrovnání, jejíž legislativní úprava vyprší koncem r. 2019, se Komise II rovněž jako Komise I nedostala. Sice to vzhledem k mnoha odlišným zájmovým skupinám bylo pravděpodobné, i tak se dá tato platforma považovat v tomto ohledu za ušlou příležitost.

Co se týče zbylých témat, začala na podzim r. 2008 panovat značná nejistota ohledně prosazení jejich reforem. Nastupující celosvětová finanční krize řádně otřásla důvěrou politiků, že právě v této době je ten správný moment k provedení reforem takového typu. Nicméně nakonec se krize po jistém váhání stala naopak hnacím motorem. Předseda Komise II Günther Oettinger na 17. zasedání Komise II prohlásil: „Spolek udělal tento a příští rok rekordně vysoké dluhy, což se s ohledem na současnou hospodářskou situaci jeví jako nutné či alespoň ospravedlnitelné. Z toho by se dalo odvodit, že legislativní úprava omezení dluhů nedává smysl. Myslím, že je tomu naopak: Pokud tyto dluhy dávají smysl, tak se poté v normálním hospodářském roce a v normálním rozpočtovém roce k tomu vrátíme (k vyrovnanému rozpočtu). Proto bychom si rovněž již teď měli definovat cíl, totiž v normálních rozpočtových letech financovat výdaje bez dalších dluhů.“³³³

Toto pozdně-večerní prohlášení však následovalo až po odpoledním neveřejném jednání Komise II, která využila berlínské kasárenské prostory spolkové armády k tomu, aby se před světem důkladně zavřela a probrala výstupy pracovních skupin. Nakonec se po jistém úsilí přeci jen podařilo vypustit bílý kouř, a tudíž se práce Komise II alespoň v jistém ohledu mohla prohlásit za úspěšnou. Na posledním jednání Komise II 5. března 2009 tak mohl být návrh (v paragrafovaném znění) schválen potřebnou většinou.³³⁴

Reformní návrh byl poté 29. května 2009, v podobě návrhu změn Základního zákona a návrhu jednoho doprovodného zákona, projednán Spolkovým sněmem a navzdory tomu, že nezbytné dvoutřetinové kvórum 410 hlasů bylo splněno, bylo hlasování poměrně těsné. Z 575 přítomných poslanců hlasovalo pro návrh 418, v podstatě pouze členové vládní koalice CDU/CSU a SPD, a to ještě ne všichni.³³⁵ Z CDU/CSU hlasoval proti návrhu současný předseda Spolkového sněmu Norbert Lammert, z SPD to bylo 19 poslanců – to číslo není zase tak překvapivé vzhledem k většinovému přesvědčení sociálních demokratů o

³³³ Stenoprotokol z jednání Komise II z 5. února 2009, s. 497, oddíl C. Stenoprotokol dostupný zde: <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=1374&id=1136>, stav ke dni 13. dubna 2016.

³³⁴ Kvalifikovaná většina představovala 22 hlasů, při tomto hlasování hlasovalo z 31 přítomných 26 pro, 3 se zdrželi a 2 byli proti. Viz stenoprotokol z 5. března 2009, s. 616, oddíl D. Text dostupný: <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=1374&id=1136>, stav ke dni 13. dubna 2016.

³³⁵ Podrobné výsledky je možné nalézt ve stenoprotokolu č. 16/225 z 225. Schůze, která se konala 29. května 2009, s. 24875-24877. Text dostupný zde: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/16/16225.pdf>, stav ke dni 13. dubna 2016.

vhodnosti neokeynesiánské podpory národní ekonomiky, avšak je možná překvapivě z hlediska stranické disciplíny, kdy byla tato reforma součástí koaliční smlouvy. Je nutné však brát v potaz blížící se volby do Spolkového sněmu koncem září 2009, které mohly hrát roli v přesvědčení mnoha poslanců.

Ve Spolkové radě se hlasování o reformě uskutečnilo o dva týdny později, 12. června 2009 a mělo podstatně přímočařejší průběh. Z 16 spolkových zemí s návrhem souhlasilo 13, další 3 (Berlín, Meklenbursko-Přední Pomořansko, Šlesvicko-Holštýnsko) se zdržely hlasování. V přepočtu na hlasy to znamenalo jednoznačné přijetí reformy. Z 69 celkových hlasů činí kvórum kvalifikované většiny 46, v tomto případě byl návrh přijat 58 hlasy.³³⁶

4.4.2 Obsah 2. reformy federalismu – Finanční ústava

Předně je třeba zdůraznit, že i tato reforma federalismu nakonec vynechala materii daňového přerozdělování, resp. systém smíšeného financování (tzv. „*Mischfinanzierung*“) a především velkou německou bolest, systém horizontálního i vertikálního finančního vyrovnání. Není proto překvapením, že důraz byl kladen na tzv. finanční ústavu, jejímž smyslem a cílem je omezit vytváření dluhů německých veřejných financí. V užším smyslu se tedy jednalo o tzv. dluhovou brzdu.

Je proto potřeba se ptát, proč státy musejí zavádět systém dluhové brzdy a proč je potřeba tuto materii upravovat na ústavní úrovni. Není zde prostor pro rozsáhlé analýzy, navíc k tomuto tématu existuje v českém prostředí množství kvalitní literatury,³³⁷ výsledkem čehož by tato část práce představovala pouze špatný recyklát této literatury. Lze však stručně shrnout důvody, které vedly německého ústavodárce k takové reformě.

Zřejmě největší incentivu v tomto ohledu představuje aktivita Evropské unie. Konkrétně se jedná o imperativ čl. 126 SFEU,³³⁸ na základě kterého jsou členské státy povinny vyvarovat se nadměrných rozpočtových schodků, či Pakt stability a růstu, nebo tento pakt zpřísnující legislativní opatření, známé pod pojmem „Six pack.“ V neposlední řadě se rovněž musí zmínit tzv. Fiskální pakt,³³⁹ ale ve hře jsou i další opatření typu „Two pack.“

³³⁶ Podrobně viz stenoprotokol č. 859 z 12. června 2009, s. 252 oddíl D. Text dostupný zde: http://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/plenarprotokolle/2009/Plenarprotokoll-859.pdf?__blob=publicationFile&v=3, stav ke dni 13. dubna 2016.

³³⁷ Za všechny lze jmenovat sborník Vojtěcha Šimíčka Finanční ústava z r. 2013.

³³⁸ Smlouva o fungování Evropské unie.

³³⁹ Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v Hospodářské měnové unii

Vzhledem k tomu, v jaké politické situaci se Německo posledních několik let nachází,³⁴⁰ si zkrátka nemůže příliš dovolit porušovat zmiňovaná fiskální pravidla. Pokud se však podíváme do stenoprotokolů Komise II, případně do Zprávy Komise II a popisu průběhu diskuse, nad evropské závazky ční jedna záležitost, a tou je výše veřejného dluhu Německa.³⁴¹ Právě veřejný dluh Německa, který r. 2007 dosáhl výše jisté symbolické hranice 70 %, což je o 10 procentních bodů více než činí povolený limit Maastrichtských kritérií, jako by byl v Komisi II mezi politiky tím největším strašákem.³⁴² To navzdory tomu, že samotná výše veřejného dluhu není z makroekonomického hlediska tak podstatná, resp. je podstatná pouze v kontextu jiných skutečností.

Ať už byl důvod jakýkoliv, samozřejmě včetně jasného zadání Spolkovým sněmem a Spolkovou radou, nehovořilo se příliš o tom, zda má či nemá smysl dluhovou brzdu zavádět, ale mnohem více o tom, jakou podobu dluhová brzda nakonec bude mít. Tento přístup zastával např. i Hans-Peter Friedrich, bývalý předseda frakce CSU ve spolkovém parlamentu a pozdější spolkový ministr vnitra, který svůj pohled na věc komentoval – pro mnoho německých politiků charakteristickými - slovy:

„Tak zvaná dluhová brzda v Základním zákoně neznamena nic více a nic méně než změnu paradigmatu v rozpočtové a finanční politice naší země. Poprvé je tvůrci rozpočtu („*Haushaltgesetzgeber*“) stanovena ústavní hranice, kterou nelze prostou většinou opět zrušit. Tato úprava ruší pravidlo, na základě kterého se tvorba dluhů stala normou, a vede nás do řady dluhové politiky ostatních západních států. To, že taková politika byla prosazena, je pravděpodobně největším úspěchem velké koalice. Cesta poznání byla veskrze kamenitá a posetá překážkami – přeci jen zde bylo nemálo takzvaných expertů, kteří zastávali názor, že stát musí jednoduše vyrábět dluhy. (...) Tímto se může změna dluhového režimu v Základním zákoně stát předobrazem pro celou Evropu a která nás přivede zpět k solidní rozpočtové a finanční politice, založené na výkonnosti našeho hospodářství. Bylo to v zájmu budoucích generací a akceschopnosti Evropy.“³⁴³

³⁴⁰ Mám na mysli zejména roli důsledného věřitele ostatních členských zemí EU.

³⁴¹ Zpráva Komise Spolkového sněmu a Spolkové rady pro modernizaci finančních vztahů mezi spolkem a zeměmi. Porady a její výsledky. Vyd. Spolkovým sněmem. S. 88.

³⁴² Např. řeč Jochena-Konrada Frommeho (CDU/CSU) na 2. zasedání Komise II, stenoprotokol z 29. března 2007, s. 31 oddíl D. Text dostupný zde: <http://webarchiv.bundestag.de/archive/2010/0427/bundestag/ausschuesse/gremien/foederalisreform/protokolle/prot02.pdf>, stav ke dni 13. dubna 2016.

³⁴³ Citováno dle MATTIL, Birgit - MEISTER-SCHEUFELN, Gisela – SUDHOF, Margaretha. *Der weitere Reformprozess – Verhandlungsphase und Entscheidungsfindung*, s. 163-4.

4.4.3 Změna Základního zákona

Pokud můžeme shrnout základní myšlenku reformní materie, dalo by se říci, že 2. reforma federalismu se opírá o čtyři základní kritéria:

- 1) povinnost dodržovat vyrovnaný strukturovaný rozpočet;
- 2) možnost symetrické odchylky z konjunkturálních důvodů;
- 3) zavedení pravidel ex-post kontroly, efektivně zamezujících vytváření dalších dluhů;
- 4) možné výjimky v případě mimořádných nouzových situací.³⁴⁴

V centru zájmu Komise II stály především dva články Základního zákona, jmenovitě čl. 109 GG a 115 GG. Co se od r. 1949 nezměnilo, je odst. 1 čl. 109, který stanoví, že spolek a jednotlivé země jsou ve své rozpočtové politice samostatné a na sobě nezávislé.

Klíčovým ústavním ustanovením se tak stal čl. 109 odst. 3 GG, jehož znění po reformě 2009 je následující: „Rozpočty spolku a zemí musí být vyrovnané v zásadě bez příjmů z půjček. Spolek a země mohou přijmout legislativní úpravu, jež symetricky zohlední působení vývoje, který je oproti normálnímu stavu konjunkturálního rozvoje vychýlený buď kvůli vyššímu hospodářskému růstu, či naopak recesi. Mohou přijmout rovněž legislativní úpravu reagující na výjimečné situace, jako jsou přírodní katastrofy či jiné mimořádné nouzové situace, které se dostaly mimo kontrolu státu a které výrazně ovlivní jeho finanční situaci. V rámci takové mimořádné legislativní úpravy je nutné upravit rovněž následnou úhradu finančních závazků. Bližší úpravu pro rozpočet spolku stanoví čl. 115 GG s tím, že konformní s větou první je rovněž příjem z úvěru až do výše 0,35 % nominální výše HDP. Bližší úpravu pro rozpočty zemí si stanoví země samy v rámci jejich ústavodárných kompetencí s tím, že věta první je dodržena, pokud země nepřijímá žádné úvěry.“

Tímto složitým a poněkud krkolomným ustanovením je tak v ústavním řádu Německa reflektován požadavek Paktu růstu a stability na vyrovnaný rozpočet („*close to balance*“). Hned na první pohled citovaného ustanovení je zřetelné, že ústavodárce se tímto zněním rozhodl zavázat k dodržování vyrovnaného rozpočtu nejen spolek samotný, ale rovněž jednotlivé země. Takový postup nebyl od začátku samozřejmý, zejména chudší spolkové země byly proti takovému řešení, nicméně vzhledem k systematické Základního zákona, tedy zejména s ohledem na dělenou odpovědnost spolku a jednotlivých zemí, je

³⁴⁴ KASTROP, Christian – MARKLEIN, Felix: Die Schuldenregel in Deutschland – ein guter Start für einen langen Weg. In: HETSCHKO, Clemens a kol. (eds.): *Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz*. Bucerius Law School Press, Hamburg 2012, s. 4.

takové řešení logické a na místě.

To platí tím spíše, že Pakt stability a růstu rovněž předvídá limity úvěrového řešení rozpočtových schodků, a to pro státy/federace na zmiňované hranici 0,35 % HDP a pro jednotlivé územní jednotky federace případně 0,15 %. Tuto pozdější hranici však německý ústavodárce odmítl a pro spolkové země zavedl pravidlo nulové tolerance. Jistý prostor pro úvahu tedy ponechal pouze spolku. Ten tak může na základě ustanovení čl. 109 ve spojení s čl. 115 GG i nadále dotovat spolkový rozpočet pomocí úvěrů, ale to jen v případě, pokud výše úvěrů, očištěná od konjunkturálních efektů (tj. jedná se tak o strukturální deficit) nepřesáhne hranici 0,35 % HDP Německa. Jen pro představu, v době přijetí těchto reforem, tedy zhruba v letech 2008-2009, by se podle údajů Spolkového ministerstva financí jednalo o finanční „polštář“ přibližně 12 miliard €. ³⁴⁵

Jistý praktický problém však může představovat 1. část druhé věty čl. 109 odst. 3 GG, umožňující spolku i zemím za jistých podmínek schválení konjunkturálně podmíněného deficitu. Jednou z ústavních podmínek ale je, že se musí jednat o symetrický deficit, což dle důvodové zprávy k návrhu zákona o změně Základního zákona (tj. zákona k ústavní reformě) znamená nutnost kompenzace případného rozpočtového schodku v následujících letech rozpočtovými přebytky tak, aby ve středně- či dlouhodobém horizontu byl rozpočet vyrovnaný. ³⁴⁶

Pro spolek představuje jisté vodítko při překonávání interpretačních obtíží čl. 115 odst. 2 GG, na nějž ještě navazuje doprovodný spolkový zákon (tzv. „*Artikel 115-Gesetz*“) ³⁴⁷, schválený spolu s reformou. Čl. 115 odst. 2 stanoví: „Příjmy a výdaje musí být vyrovnané v zásadě bez příjmů z půjček. Této zásadě odpovídá, pokud příjmy z úvěrů nepřekročí hranici 0,35 % HDP. Je navíc potřeba symetricky zohlednit konjunkturální vývoj od normálního stavu ať už ve formě vyššího růstu či recese, a jeho důsledky na rozpočet. Příjmy z úvěrů odchylné od hranice povolené v první až třetí větě budou převedeny na kontrolní konto; dluhy překračující hranici 1,5 % HDP jsou přičitatelné konjunkturálním důvodům. Podrobnosti, zvláště očištění od příjmů a výdajů z finančních transakcí (...) stanoví spolkový zákon. (...)“

Pokud pročítáme uvedené čl. 109 a 115 GG, bude pravděpodobně činit největší interpretační problém pojem „normální stav“. Německo (spolek) pro počítání konjunkturálních komponentů používá metodiku EU, která je transponována

³⁴⁵ Zpráva Komise Spolkového sněmu a Spolkové rady pro modernizaci finančních vztahů mezi spolkem a zeměmi. Porady a její výsledky. Vyd. Spolkovým sněmem. S. 87.

³⁴⁶ Číslo tisku 16/12410, z 24. března 2009, s. 11. Text dostupný zde: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/124/1612410.pdf>, stav ke dni 14. dubna 2016.

³⁴⁷ Zákon k provedení čl. 115 Základního zákona z 10. srpna 2009, BGBl. I 2009, s. 2702.

prostřednictvím doprovodného zákona *Artikel 115-Gesetz* a jeho prováděcí vyhláškou, schválenou Spolkovým ministerstvem financí. Metodika je tedy do jisté míry připravená, horší je situace ohledně zemí. Vzhledem k explicitnímu zmocnění spolkových zemí Základním zákonem k provedení těchto ustanovení dle příslušných zemských ústavních pravidel může být situace v jednotlivých zemích dost odlišná. Jedinou výjimkou v tomto ohledu představují spolkové země, které jsou příjemci konsolidační pomoci, což je úzce svázáno se strukturálním deficitem, k čemuž se používá výpočtová metodika EU.³⁴⁸

Metodika počítání konjunkturálních komponentů je však naprosto zásadní pro zjištění, které části rozpočtového salda je možné přičíst konjunkturálním vlivům, a které vlivům strukturálním. Metodika počítání je však spojena s mnoha velkými obtížemi. Za prvé je dosti obtížné objektivizovat „normální stav“ *an sich*, jelikož se nejedná o žádný objektivně pozorovatelný jev. Za druhé je pak potřeba ohodnotit vztah mezi konjunkturálním rozvojem a normálním rozvojem, což se rovněž neobejde bez obtíží.³⁴⁹ Pokud je možné se podívat na dosavadní zkušenosti z EU, jsou metody výpočtů velice kritizovány za to, že již nepatrné změny při výpočtech mají obrovský dopad ve výsledcích těchto výpočtů.³⁵⁰ Lze proto důvodně předpokládat, že otázka metodiky výpočtu konjunkturálních komponentů bude ve vztahu mezi spolkem a zeměmi velice třaskavé téma. Lze se domnívat, že spolek se bude pokoušet donutit země k určité „objektivizaci“ těchto kritérií či k metodám „*standard-market practice*“, zatímco jednotlivé země budou argumentovat – a jistě po právu - ústavní autonomií v této oblasti.

Pokud ještě chvíli zůstaneme u tématu spolkového a zemského práva, nabízí se přeci jen ještě jedna zajímavost, zejména pro ústavní právníky. Pokud vezmeme v potaz spolkové země, které již přijaly dluhovou brzdu na úrovni zemské ústavy (což není případ všech zemí, některé se rozhodly využít cestu prostého zákona), např. Hesenska či Porýní-Falce, nabízí se otázka případné aplikace čl. 31 GG, který obsahuje známé pravidlo „spolkové právo ruší zemské právo“. Na první pohled absurdní situace však není zcela teoretickou konstrukcí, protože zde formálně existují formální předpoklady jeho aplikace. Jedná se o identickou materii (dluhová brzda), kterou upravuje jak spolkové, tak zemské právo. V tom případě by měla nastat aplikační přednost („*Anwendungsvorrang*“) spolkového práva a zemské by se tudíž nemělo aplikovat. Smysl takové zemské úpravy by se tak zcela vyprázdnil. Zejména pokud se na situaci budeme dívat optikou čl. 143d odst. 1

³⁴⁸ BUSCHER, Daniel – FRIES, Jan: Gestaltungsmöglichkeiten der Bundesländer bei der Schuldenbremse. In: JUNKERHEINRICH, Martin a kol. (eds.): *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2012*. Berliner Wissenschafts-verlag, Berlín 2012, s. 369.

³⁴⁹ *Ibid.*, s. 370.

³⁵⁰ *Ibid.*

věta třetí GG (přechodná ustanovení), umožňující zemí přijmout odlišná opatření pouze do r. 2019, lze použít další argument *a contrario*. Je však velice pravděpodobné, že Spolkový ústavní soud by vzal v úvahu kontext, princip federativního uspořádání a téměř jistě by ponechal současné znění v platnosti. Nicméně tento příklad by mohl vyvolat obecnou otázku, zda se čl. 31 GG vztahuje rovněž na situace, kdy je identická materie spolkem i zemí identicky upravena.

Ale zpět k tématu. Čl. 115 odst. 2 GG v sobě ukrývá ještě několik zajímavých imperativů a údajů. Lze tak zmínit povinnost spolku, pokud by došlo k porušení obligatorních limitů, převést finance přesahující limit tohoto čl. 115 GG na speciální kontrolní konto, jehož účelem je zamezit vytváření protiústavní výše strukturálního deficitu.³⁵¹ K této situaci totiž může dojít i navzdory pečlivému plánování, které s takovou situací nepočítalo. Může se jednat například o stav, kdy rozpočet plně využije ústavou umožněné úvěrové financování, nicméně během rozpočtového roku nedojde k naplnění všech předpokládaných příjmů, ať už je to kvůli slabé konjunkturu či třeba nižším výnosům z finančních transakcí.³⁵²

Rovněž druhá část čtvrté věty čl. 115 odst. 2 GG má své opodstatnění, ačkoliv samo o sobě takové ustanovení nemusí být na první pohled každému seznatelné. Přičitatelnost dluhů překračujících 1,5 % HDP konjunkturálním důvodům je totiž odůvodněna následnou potřebou takové dluhy umořovat. Pokud by totiž zákonodárce, resp. tvůrce rozpočtu, pravidelně využíval maximální možnou míru zadlužení, tj. 0,35 % HDP, docházelo by tím k plíživému a trvalému, proto strukturálnímu, zadlužování. Tato část věty představuje proto kontrolní mechanismus, zajišťující ústavní povinnost odbourávání tohoto minulého akumulovaného dluhu skrze požadavek na symetrickou podstatu konjunkturálně podmíněného zadlužování. Navzdory nejasnému znění se tedy jedná o důležitý korektiv, zajišťující materiální naplnění ústavního imperativu v dlouhodobém horizontu.

Přirozeně bylo ústavodárci zřejmé, že právě popsané požadavky nebude možné splnit hned či ve dvouletém horizontu. V r. 2009, tedy v roce přijetí reformy, vykazoval spolkový rozpočet negativní saldo ve výši téměř 35 mld. €, ³⁵³ nemluvě o výrazném zadlužení některých spolkových zemí, vůči kterému stojí ústavní požadavek na vyrovnaný rozpočet.

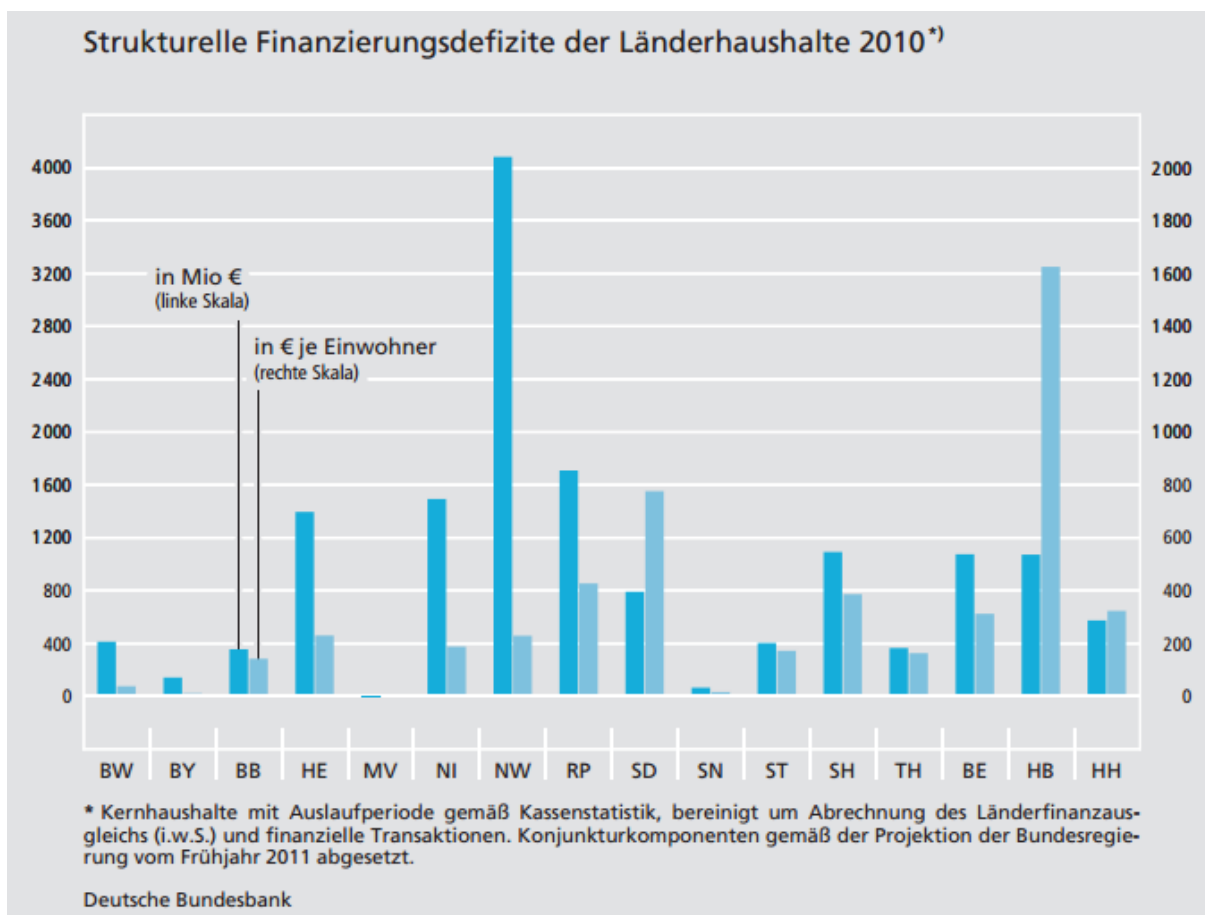
³⁵¹ Viz například zpráva Německé spolkové banky Die Schuldenbremse in Deutschland – Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung. Říjen 2011, s. 19. Dostupné na stránkách Spolkové banky zde: https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Monatsberichtsauftaetze/2011/2011_10_schuldenbremse.pdf?__blob=publicationFile, stav ke dni 14. dubna 2016.

³⁵² *Ibid.*

³⁵³ Internetové stránky Spolkového ministerstva financí. Veškeré informace dostupné zde: http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finzen/Bundeshaushalt/Haushalts_und_Finanzplaene_ab_2006/haushalts_finanzplaene_2006.html, stav ke dni 14. dubna 2016.

Z tohoto důvodu byl schválen čl. 143d GG, upravující přechodné lhůty. Spolek tak má povinnost splnit vyrovnané hospodaření od 1. ledna 2017 (byť tuto podmínku již splnil poprvé r. 2014) a jednotlivé země od 1. ledna 2020. Že mají země před sebou ještě mnoho práce, lze jednoduše poznat i z následující tabulky, ukazující míru zadlužení spolkových zemí v r. 2010. První sloupec ukazuje míru zadlužení v milionech €, zatímco druhý sloupec ukazuje zadlužení v přepočtu na obyvatele v jednotkách €

Obrázek č. 9



Zdroj: Německá spolková banka

Všechny země tak mají k dispozici určitou ochrannou lhůtu, během které mají možnost upravit rozpočtová pravidla, přičemž nejzásadnějším rozhodnutím zřejmě bude, vzhledem k ústavně garantovaným mantinelům diskrece, zda bude zavedena fixní (trvalá) podmínka vyrovnaného rozpočtu, nebo zda není lepší podmínka nulového deficitu konjunkturálně podmíněná (očistěná). Tato úvaha může opět podnítit otázku větší daňové

autonomie zemí, neboť je vidět, že zásadní nemožnost ovlivňovat výši zemských příjmů v praxi výrazně omezuje možnost vlastního uvážení v otázce vyrovnaného rozpočtu.

Úvaha je přitom docela prostá. Země mají velice nepatrný vliv na výši vlastních příjmů, zatímco výše výdajů je do značné míry (zjednodušeně řečeno) poměrně konstantní. Lze tedy uvažovat o případných následcích pro jednotlivé země, pokud se v Německu zhorší hospodářská situace.³⁵⁴ V případě snížení příjmů a poklesu výkonu ekonomiky je obecně považováno za vhodné, pokud veřejné výdaje přispívají k jejímu posílení a znovunastartování. Ať už tak či onak, jednotlivým zemím vzhledem k možným finančním výpadkům nezbude nic jiného, než uzákonit konjunkturálně podmíněný vyrovnaný rozpočet, v opačném případě se totiž můžou dostat do zemskou ústavou zapovězené situace, kterou však samy nemohly příliš ovlivnit.

Spolku se v době tvorby této práce příliš přechodných ustanovení netýká, své závazky ohledně vyrovnaného rozpočtu již spolek splnil dříve, konkrétně rozpočtem r. 2014. Rovněž výhled na další roky nezavdává mnoho důvodů k panice, tedy alespoň ohledně míry zadlužení – ohledně finančního vyrovnaní panuje samozřejmě zcela jiná situace.

Níže uvedená tabulka potvrzuje pozitivní dopad změn 2. Reformy federalismu – modrá křivka představuje výdaje spolku, zatímco žlutá příjmy. Trend je tedy nepopíratelný:

Obrázek č. 10



Zdroj: Spolkové ministerstvo financí

³⁵⁴ HETSCHKO, Clemens: Die Konjunkturbereinigung in den Ländern im Rahmen der Schuldenbremse. In: HETSCHKO, Clemens a kol. (eds.): *Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz*. Bucerius Law School Press, Hamburg 2012, s. 64.

Čl. 143d odst. 2 však upravuje ještě další důležité dočasné parametry reformy. Bere v potaz *status quo*, kdy sice všechny spolkové země mají jeden a tentýž cíl, avšak startovní pozice jednotlivých států je výrazně odlišná (viz obrázek č. 9). Z tohoto důvodu si finančně slabé státy prosadily do Základního zákona dojednaný kompromis, na základě kterého dostávají v období od r. 2011 do r. 2019 v rámci vertikálního finančního vyrovnání fixní roční příspěvek. Nejvíce dostávají Brémy (300 mil. €/rok), následuje Sársko (260 mil. €) a Berlín, Sasko-Anhaltsko a Šlesvicko-Holštýnsko dostávají shodně 80 mil. €. Na oplátku trvaly ostatní strany při vyjednávání na vložení explicitního imperativu (byť obsahově zcela nadbytečného), že poskytnutí této pomoci předpokládá úplné odstranění rozpočtového deficitu do r. 2020.

Při pojednání o tématu dluhové brzdy v německém ústavním systému nelze opominout ještě jednu důležitou záležitost – totiž zřízení a funkci Rady stability. Rada stability má své ústavní ukotvení v novém čl. 109a, který upravuje stálý kontrolní mechanismus nad rozpočty spolku i zemí, a to ve formě právě zmíněné Rady stability. Článek rovněž předpokládá řízení, které má za cíl odvrátit rozpočtovou nouzi. Podrobnosti jsou pak ukotveny v diskutovaném prováděcím zákonu, *Artikel 115-Gesetz*, jehož články 1-5 jsou tomuto mechanismu věnovány.

Tato úprava je důsledkem obav zejména spolkových politiků, kteří si nejsou i vzhledem k dosavadnímu vývoji zcela jisti, zda jsou jednotlivé země s to důsledně dodržovat ústavou stanovená rozpočtová kritéria. Důvodová zpráva k 2. reformě federalismu proto vypočítává, jaké jsou funkce Rady stability během kontroly nad jednotlivými rozpočty:

- 1) Rada stability kontinuálně sleduje rozpočty spolku a zemí na základě doručených finančních statistik – je to z důvodu včasného rozpoznání hrozící rozpočtové nouze;
- 2) Pokud z uvedených čísel vyplývá riziko rozpočtové nouze, následuje podrobná analýza dané entity. Stabilizační rada pak stanoví, zda takové riziko skutečně existuje či nikoliv;
- 3) V případě, že zde takové riziko je, jsou spolek či země povinovány důsledně a na vlastní odpovědnost využít veškerých možných nástrojů a uzavřít s Radou stability dohodu o sanačním programu;

4) Rada stability dohlíží nad průběhem sanačního programu.³⁵⁵

Dle § 1 doprovodného zákona je Stabilizační rada složena ze spolkového ministra financí, zemských ministrů financí a spolkového ministra hospodářství a technologií, tedy celkem 18 členů. Schází se alespoň dvakrát ročně na neveřejných zasedáních a dle § 2 zákona schvaluje návrhy dvoutřetinovou většinou hlasů zemí a za souhlasu obou spolkových ministrů. Zároveň platí, že země, které se hlasování týká, sama hlasovat nemůže.

Při rozhodování o složení Stabilizační rady tak ústavodárce upřednostnil exekutivní formu jejího složení a zároveň, a to je možná poněkud sporné, upřednostnil rovněž politické složení Stabilizační rady. Obě uspořádání, jak odborné, tak politické má své výhody i nevýhody, pro odbornou jistě hovoří právě imanentní odbornost a jistá předpokládaná nezávislost, zatímco pro politickou hovoří politická odpovědnost, byť vykoupená možnými pochybami o její nezávislosti. Samozřejmě teprve následující řízení před Stabilizační radou tak ukáží, jestli to byl krok správným směrem či nikoliv.

4.5 Reforma federalismu 2020

Bohužel je nutné konstatovat, že obě reformy federalismu zklamaly v jedné zásadní věci, totiž v otázce úpravy vertikálního i horizontálního finančního vyrovnání. Komise I toto téma v podstatě hned na začátku své činnosti vyloučila z programu, zatímco Komise II téma vyrovnání sice diskutovala, nicméně jen velice opatrně a po zjištění prozatím nepřekonatelných rozdílů byla rovněž nucena se vzdát jakýchkoli návrhů na reformu.³⁵⁶

Těžko vyzdvihoval jeden konkrétní nedostatek, neboť je v dohledné době nezbytné reformovat celé čl. 106 a 107 GG. Jedná se jak o smíšené financování, které je podrobováno velké kritice a které znepřehledňuje zejména otázku finanční odpovědnosti, tak se jedná o vertikální i horizontální finanční vyrovnání. Systém vertikálního vyrovnání, alespoň ve formě Paktu Solidarity jak byl schválen novelou zákona o finančním vyrovnání, vyprší s koncem r. 2019. Rovněž je faktem, že horizontální finanční vyrovnání nabylo v posledních letech doslova inflačního charakteru, oproti dosavadním rokům se přerozdělují skutečně masivní finanční částky, což je ve finančně silných zemích přijímáno jen s velkou nevolí.

³⁵⁵ Tisk č. 16/12410 z 24. března 2009, s. 12. Text dostupný na: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/124/1612410.pdf>, stav ke dni 14. dubna 2016.

³⁵⁶ MARGEDANT, Udo: Länderfinanzausgleich 2020. In: HÄRTEL, Ines (ed.): *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*. Sv. I: Grundlagen des Föderalismus und der Deutsche Bundesstaat. Springer, Heidelberg 2012, s. 571.

Během akademických i politických diskusí na toto téma padají jak návrhy na posílení autonomie spolkových zemí v otázkách daňových a rozpočtových, tak i návrhy na posílení spolku. Mezi argumenty pro větší autonomii zemí se řadí princip subsidiarity, tedy vůbec snaha přenést rozhodovací procesy na co nejbližší úroveň k voliči, ale rovněž třeba výhoda tzv. soutěžního federalismu (tzv. „*Wettbewerb föderalismus*“), kdy se jednotlivé země snaží učinit pro své občany a pro podniky právě ten vlastní právní řád tím nejatraktivnějším, aby tím pomohl tvorbě nových pracovních míst a vůbec podpoře zemské ekonomiky.³⁵⁷

Existují však i v akademickém diskursu názory přesně opačné, volající po podstatně větší centralizaci veřejných financí. Jejich argumenty jsou především dosažení vyšší efektivity při správě financí, možnost reagovat na ekonomické podněty na celostátní úrovni, ale často v tom vidí jedinou možnost, jak vyřešit naprosto nepřehledný systém jak přerozdělování, tak samotné správy financí.³⁵⁸

Mimo diskusi pak v současné době nestojí ani otázka reformy počtu spolkových zemí a obavy vyvolává i mnoho celosvětových problémů typu migrační krize, globální oteplování, stárnutí populace či její obecný světový nárůst.³⁵⁹ Tyto incentivy opět inklinují k řešení centralizačního charakteru, avšak dle mého názoru bude v těchto otázkách *condicio sine qua non* další (dis)integrační vývoj Evropské unie. Zatím jsou vyhlídky na řešení všech těchto nastíněných otázek pořád ještě v nedohlednu, a proto i vzhledem k očekávatelnému střetu mnoha zainteresovaných stran již někteří autoři považují za nejlepší možnost reformní platformy vytvoření národního konventu.³⁶⁰

³⁵⁷ *Ibid.*, s. 572.

³⁵⁸ SCHWARZ, Manfred: Neue Finanzverteilung 2020? In: BAUS, Ralf Thomas – SCHELLER, Henrik – HRBEK, Rudolf (eds.): *Der deutsche Föderalismus 2020. Die bundesstaatliche Kompetenz- und Finanzverteilung im Spiegel der Föderalismusreform I und II*. Nomos, Baden-Baden 2009, s. 206-7.

³⁵⁹ PETERSEN, Thiess – Zukünftige Herausforderungen für den deutschen Föderalismus in Zeiten des globalen Wandels. In: BAUS, Ralf Thomas – SCHELLER, Henrik – HRBEK, Rudolf (eds.): *Der deutsche Föderalismus 2020. Die bundesstaatliche Kompetenz- und Finanzverteilung im Spiegel der Föderalismusreform I und II*. Nomos, Baden-Baden 2009, s. 225 an.

³⁶⁰ HOFMANN, Hans: Zukunftsfähigkeit des deutschen Bundesstaats. In: BAUS, Ralf Thomas – SCHELLER, Henrik – HRBEK, Rudolf (eds.): *Der deutsche Föderalismus 2020. Die bundesstaatliche Kompetenz- und Finanzverteilung im Spiegel der Föderalismusreform I und II*. Nomos, Baden-Baden 2009, s. 102-3.

5. Reformy ve Švýcarsku

5.1 Kontext přijetí NFA (Neugestaltung des Finanzausgleichs)

Finančně zdravé vztahy jsou přirozeně základem úspěšné spolupráce i v rámci federativního uspořádání státu, ježto finanční přerozdělování je druhou stranou mince s rozdělením kompetencí. Přičemž z historické i komparatistické perspektivy se dá říci, že dosažení celospolečenského konsensu v oblasti redistribuce veřejných financí je úkol nad míru obtížný. Tím spíše platí uvedené pro Švýcarsko, neboť konkordanční model uspořádání přímo vyžaduje souhlas mnoha heterogenních a na sobě nezávislých entit (včetně prvku přímé demokracie), což je sice chvályhodné a ve výsledku i ospravedlnitelné, avšak na druhou stranu je tento model faktorem silně bránícím efektivnímu dohadovacímu či schvalovacímu procesu. Celý tento desítky let trvající reformní proces tak lze, alespoň myslím, elegantně obsáhnout parafrází klasika, že lidi zkrátka zajímá (kompetence) odkud kam a co za to.³⁶¹

V tomto ohledu se dá konstatovat, že projekt NFA se zdát být téměř ideálním příkladem, jak uspořádat finanční vztahy v rámci tzv. *multi-level-governance* a zároveň, jak úspěšně uskutečnit na ústavní úrovni rozsáhlý projekt restrukturalizace vzájemných vztahů, a to jak se zapojením mnoha různorodých subjektů s rozličnými zájmy, tak se zapojením základního pilíře přímé demokracie, totiž referenda.³⁶² Vzhledem k nezbytnému kritickému přístupu k objektu zkoumání by nebylo dobré celý projekt hodnotit s nadšením, nicméně jak z komparatistického pohledu tak z dosavadních zkušeností s funkčností systému se celá reforma jeví ve velice příznivém světle. Jsem proto zcela přesvědčený, že tento model může posloužit jako předobraz budoucí zásadní reformy veřejných financí v rámci Evropské unie.

5.1.1 Geneze ústavní úpravy finančního vyrovnání

S vědomím nezbytného důrazu na recentní události si dovolím poskytnout střídmy prostor pro několik vět o historickém vývoji finančních vztahů mezi spolkem a jednotlivými kantony, jelikož, jak známo, bez poznání minulosti nelze plně pochopit přítomnost. Tedy až

³⁶¹ Velká předscéna ze hry V+W Balada z hadrů, replika v originále znějící: „čas si vymysleli lidi, aby věděli od kdy do kdy a co za to.“

³⁶² FIVAZ, Jan – LADNER, Andreas: *Fallstudie: Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) zwischen Bund und Kantonen*. Universität Bern, Bern 2005, s. 1-2.

do r. 1959 neexistovalo žádné ústavní či jiné zákonné pravidlo regulující finanční redistribuci mezi spolkem a kantony. Důsledkem uvedeného pak byla skutečnost, že spolek prostřednictvím subvencí dotoval jednotlivé kantonální projekty, a to bez předem stanovených kritérií a tudíž povytce arbitrárně spíše než systematicky. Avšak obecně se svou podporou zaměřoval spíše na dotace horských kantonů v oblasti výstavby silnic a zemědělství.³⁶³

Právě až r. 1959 bylo po odsouhlasení lidovým hlasováním do spolkové ústavy 1874 vložen čl. 42b³⁶⁴, na základě kterého bylo finanční přerozdělování (tzv. Finanzausgleich) upraveno, přičemž klíčem pro objemy poskytnutých prostředků byla jednak finanční síla kantonu a dále jeho horská poloha. Velkou nevýhodou tohoto systému byl právě fakt, že přerozdělování bylo založeno na rozdílech mezi příjmy a výdaji rozpočtů jednotlivých kantonů, tudíž nejvíce finančních prostředků poskytovaly kantony s největším rozpočtovým přebytkem. Na první pohled se může jevit tento mechanismus racionálně, avšak praxe ukázala, že kantony se snažily vlastní finance „racionalizovat“ a maximálně využít ve svůj prospěch. To se projevilo v preferenci utrácení rozpočtových přebytků před odevzdáním jejich části a potažmo jejich dalšímu přerozdělení.³⁶⁵ Tím ovšem efektivně docházelo k blokaci cílů stanovených ústavou.³⁶⁶

Další obtíží spojenou s finančním vyrovnáním byl požadavek spolku na spolufinancování projektů, na které byly poskytnuty spolkem peněžní prostředky v rámci tohoto vyrovnávacího mechanismu. Tento bod je velmi zajímavý zejména s ohledem na členství České republiky v Evropské unii a čerpání peněz z evropských fondů, neboť se ukazuje, že efektivita investic z takovýchto fondů ukotvením požadavku na spolufinancování do značné míry klesá. S požadavkem na větší finanční zapojení členských jednotek do projektů totiž klesá ochota chudších regionů žádat o příspěvky s čímž zároveň koreluje vyšší ochota bohatších regionů ucházet se o takové subvence. Z pohledu spolku, resp. obecně z pohledu vyšší úrovně vládnutí, je však pochopitelně takováto tendence, posilující silné kantony a oslabující kantony slabé, zcela nežádoucí, jdoucí proti smyslu poskytování samotných subvencí.

³⁶³ FREIBURGHANUS, Dieter: Swiss federalism, fiscal equalisation reform and the reallocation of tasks. In: BENZ, Arthur – KNÜPLING, Felix (eds.): *Changing Federal Constitutions. Lessons from International Comparison*. Barbara Budrich Publishers, Opladen 2012, s. 55.

³⁶⁴ Spolková ústava Švýcarského spříšeženstva z r. 1874, čl. 42b. Text článku dostupný např. zde: <http://www.verfassungen.de/ch/verf74-i.htm>, stav ke dni 18. ledna 2015.

³⁶⁵ HEINZ, Dominic: *Politikverflechtung in Föderalismusreformen*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2013, s. 86.

³⁶⁶ Podrobněji viz např. FREIBURGHANUS, Dieter – BUCHLI, Felix: Die Entwicklung des Föderalismus und der Föderalismusdiskussion in der Schweiz von 1874 bis 1964. *Swiss Political Science Review*. Roč. 9, č. 1.

S výše uvedenými nedostatky přerozdělování souvisí rovněž požadavek účelového vázání poskytnutých prostředků.³⁶⁷ Tento model byl odstraněn až samotným NFA r. 2008, avšak optikou členství České republiky v EU opět lze pouze lapidárně konstatovat, že následování švýcarského nového modelu, tj. odstranění účelovosti poskytování evropských dotací je v nedohlednu.³⁶⁸ Podmínka účelovosti může budit zdání smysluplnosti pro teoretika – nezaujatého pozorovatele či pro úředníky vyšší úrovně vládnutí, avšak při praktickém provádění naráží na mnoho problémů. Zkušenost zkrátka ukazuje, že potřeby regionů, měst a obcí jsou natolik pestrobarevné, že se jen velice obtížně dají subsumovat do kategorií stanovených na vyšší úrovni (lze přitom opět odkázat na absurdní doložený příklad Švýcarska zmíněný v úvodu této práce, týkající se výhodnosti stavby nové silnice před drobnou opravou silnice původní).

Pokud to tedy můžeme shrnout, hlavní nedostatky dosavadní právní regulace spočívaly především v tom, že jediný mechanismus finančního vypořádání musel pokrývat dva zásadní úkoly státu, totiž přerozdělování financí mezi kantony per se a rovněž úpravu pobídkového instrumentária, také označovaného jako nepřímé finanční vyrovnání („Indirekter Finanzausgleich“).

Zejména z výše uvedených důvodů, ale rovněž třeba i proto, že rozpočty jednotlivých kantonů byly do značné míry závislé na rozhodnutích spolku, zde především v 80. letech 20. století začaly prosakovat na povrch nespokojené hlasy, volající po zásadní reformě finančního přerozdělování. Tyto tlaky však působily z velké části nezávisle na tlacích na změnu původní ústavy 1874 (úspěšně završené přijetím nové ústavy r. 1999). Tato skutečnost měla minimálně dva dobré důvody. Za prvé je otázka veřejných financí velmi politicky citlivou a přitom velice komplexní záležitostí a tudíž taková reforma jen s největšími obtížemi hledala veřejný konsensus bez dalšího, natož ve spojení s přijetím nové ústavy. Druhý důvod je spíše formálního charakteru, neboť finanční záležitosti vzhledem k požadavku na vysokou odbornost diskutujících byly projednávány v poněkud jiném kruhu institucí, než tomu bylo v případě nové ústavy, jejíž text byl projednáván o něco širším spektrem zúčastněných subjektů, byť je tento výrok nutné posuzovat v kontextu

³⁶⁷ HEINZ, Dominic: *Politikverflechtung in Föderalismusreformen*, s. 86.

³⁶⁸ Jakožto bývalý zaměstnanec Kanceláře Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR si vybavuji časté stížnosti poslancům ze strany starostů měst i vesnic ohledně této účelovosti. V praxi totiž zastupitelstva musela a musí nezdědky schvalovat projekty, které sice nutně nepotřebují, ale na které bylo možné získat dotace. Variantou toho jsou projekty, které jsou sice smysluplné, ale jejichž podmínkou je vybudování nesmyslné infrastruktury. Pomníky tohoto dotačního systému lze na českých vesnicích často nalézt za místním hřbitovem, odkud se do polí vine moderní široká cyklostezka, využívaná maximálně žábami a slimáky po dešti.

zpravidla celospolečenských debat.³⁶⁹

5.1.2 Proces přijetí NFA

Vytvoření prvního projektového týmu

Samotné reformní snažení trvalo sice celých dvacet let, což se snad může zdát mnoho ze středoevropské perspektivy, avšak se znalostí švýcarských reálií (a konkordančního modelu zvláště) se výsledek jeví velice dobře a téměř efektivně. Přispěl k tomu i – bez sarkasmu – odpovědný přístup spolku, který uznal, že dosavadní model realokace veřejných prostředků vykazuje více než malé množství nedostatků.

Jedním ze základních stavebních kamenů reformy, na kterém se setrvalo do konce, byla dohoda, že reforma nebude založena na vyšším finančním zatížení občanů. Jinými slovy, že nedojde k navýšení daňové ani jiné poplatkové zátěže, a to jak ze strany kantonů, tak ze strany federální vlády.³⁷⁰ Pochopitelně je nutné přiznat, že v opačném případě by hrozilo vážné riziko ztroskotání projektu v obligatorním referendu.

Prvotní formální impuls k reformě přišel ze strany Spolkové finanční správy (EFV)³⁷¹, která si r. 1991 nechala vypracovat analýzu tehdejšího stavu, která veškeré obavy potvrdila. Ke shodnému výsledku dospěla i analýza, kterou nechala o tři roky později zpracovat Konference finančních ředitelů (FDK)³⁷². Obě tato uskupení tak vytvořila a schválila r. 1994 první projektovou organizaci. Jednou z nejdůležitějších otázek bylo, kdo vlastně bude návrh nového finančního vypořádání připravovat. Ačkoliv to může znít přinejmenším podivně, dlouhé debaty se vedly nad tím, zda má návrh připravit malá expertní skupina technokratů či zda naopak mají prvotní návrhy vyjít z politických diskusí bez zmíněného technokratického zatížení a zajistit tak alespoň určitou politickou podporu.³⁷³

Ve Švýcarsku se již před mnoha desetiletími stalo zavedenou normou, že se za každou cenu hledá kompromis a výsledkem uvedených úvah není kupodivu nic jiného. Za

³⁶⁹ FREIBURGHANUS, Dieter: Swiss federalism, fiscal equalisation reform and the reallocation of tasks, s. 55.

³⁷⁰ Tamtéž, s. 60.

³⁷¹ Eidgenössische Finanzverwaltung, spadající pod Spolkové ministerstvo financí (Eidgenössisches Finanzdepartement).

³⁷² Finanzdirektorinnen und –direktorenkonferenz – zjednodušeně řečeno se jedná v podstatě o ministry financí jednotlivých kantonů.

³⁷³ WETTSTEIN, Gérard: Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA) – Erfolgsfaktoren und Hürden aus Sicht der Projektleitung. *LeGes*. Roč. 13, č. 2, s. 36.

účelem získání co největší podpory se EFV s FDK (jakožto zástupci federace a kantonů) dohodly, že těleso vytyčující hlavní směry a cíle reformy bude paritně složeno jak v horizontální rovině (stejný poměr politiků a odborníků), tak vertikální (poměr zástupců federace a kantonů). Výsledkem bylo zřízení projektového týmu včetně výkonné komise, složené paritně po čtyřech zástupcích EFV a FDK, a pěti pracovních skupin s malým počtem členů, které pracovali na jednotlivých tématech.

Pracovní skupiny měly za cíl diskutovat zejména tyto záležitosti:

- úprava a vyjasnění kompetencí mezi spolkem a kantony (nicméně s dodržáním základních principů vyplývajících z ústavy),
- úprava cash-flow mezi spolkem a kantony,
- mezikantonální spolupráce a snaha o vyrovnání finančního zatížení,
- posílení finanční autonomie kantonů,
- zcela nový plán na finanční vyrovnání (Finanzausgleich).

Tento projektový tým nakonec po více než jednom roce práce představil 1. února 1996 Spolkové radě základní zásady, které dalším politickým diskusím stanovily poměrně jasné mantinely.³⁷⁴ V souladu s dalšími přijatými dokumenty lze vypožorovat snahu o tzv. „win-win solution“, přičemž byly spatřovány výhody:

a) pro spolek

- v tzv. odbřemenění spolku, tj. v možnosti se koncentrovat jen na ty nejdůležitější záležitosti se skutečně celostátním a mezinárodním významem. Toto konstatování může budít zdání i poněkud sarkastičtější konotace, avšak i bez explicitního vyjádření zde lze jasně spatřovat silný akcent principu subsidiarity a koneckonců i proporcionality. Opět nelze opominout srovnání s EU, kde lze v tomto ohledu pouze kvitovat prozatím alespoň deklarovanou snahu předsedy Komise Junckera o totéž. Doposud totiž – bohužel - ukotvení zásady subsidiarity a proporcionality v primárním právu EU nemělo vyšší váhu, než byla váha potišteného papíru;
- v odstranění neefektivního plýtvání veřejnými prostředky, jinými slovy se Švýcaři rozhodli skoncovat s mottem: „čím dražší, tím více subvencí.“ Tomuto nedostatku je věnován prostor výše.

³⁷⁴ Der Neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen; Grundzüge. Bericht der vom Eidg. Finanzdepartement und der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren gemeinsam getragenen Projektorganisation; Bern a Luzern, 1. února 1996.

b) pro kantony

- v úpravě mnohých záležitostí podle vlastních potřeb;
- v kontrole nad podstatně vyšším rozpočtem, jehož výdaje nebudou účelově vázány;
- v možnosti provádění strategických rozhodnutí spolku způsobem, jaký sami uznají za vhodný. Tento postup odpovídá již zaniklé německé formě rámcového zákonodárství či způsobu provádění evropských směrnic. Byť právě evropské směrnice jsou stále častěji kritizovány za mimořádnou podrobnost, což má za následek nedostatečný manévrovací prostor pro členské státy.

c) pro daňové poplatníky

- ve snížení oblastí sdílené kompetence, což má za následek jasnou odpovědnost s jasnými finančními výdaji;
- v garanci toho, že kterýkoli kanton, jenž profituje na službách/výkonech kantonu jiného, se v rámci vyrovnání na takových službách finančně podílí a zajišťuje tudíž větší spravedlnost v daňové zátěži;
- v podpoře mezikantonální spolupráce, vyplývající z výše uvedeného;
- v obecně větší efektivitě nakládání s veřejnými prostředky.³⁷⁵

Druhý projektový tým

Zpráva o základních zásadách, vypracovaná ve spolupráci mezi kantonálními finančními ředitelstvími a spolkovou finanční správou (EFV a FDK), byla přijata politickými a zainteresovanými kruhy ve valné většině pozitivně. V podstatě jediné subjekty, které se vůči tomuto návrhu vymezily skepticky až odmítavě, byly Sociálně-demokratická strana Švýcarska (SPS) a také Švýcarský odborový svaz (SGB).³⁷⁶

Vzhledem k této veskrze kladné celospolečenské akceptaci přistoupila Spolková rada na vytvoření dalšího, v pořadí druhého, projektového týmu s názvem „Neuer Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen (NFA)“. Základní princip paritního složení

³⁷⁵ Schlussbericht der Projektorganisation an der Bundesrat, dostupná na <https://www.zrk.ch/fileadmin/dateien/dokumente/nfa/schlussberichtbr.pdf>, stav ke dni 20. ledna 2015, s. 13-15. Tuto závěrečnou zprávu Spolková rada vzala na vědomí v dubnu 1999.

³⁷⁶ NFA Faktenblatt 3, Vorarbeiten und Meilensteine, září 2004. Dostupný na http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/faktenblaetter/03-NFA_Faktenblatt_3_vorarbeiten_d.pdf, stav ke dni 21. ledna 2015.

týmu byl opět dodržen s tím, že počet jeho členů vzhledem k většímu objemu práce výrazně vzrostl. Mandát vznikl rozhodnutím Spolkové rady ze dne 23. října 1996.

Práce na projektu se dá hodnotit spíše kladně, byť se samozřejmě tím potýkal s určitou mírou kritiky, zejména co se týče těžkopádnosti v rozhodování a vyjednávání některých sporných záležitostí. Paradoxně tak kritika mířila na to, že projekt v té těžkopádnosti věrně kopíruje problematiku rozhodovacích procesů ve federacích.³⁷⁷ Taková kritika, upřednostňující vytvoření malého týmu složeného výlučně z expertů, však zcela zapomíná na základní pilíře švýcarského státního modelu uspořádání, jenž jednoznačně preferuje dosažení maximální míry konsensu před efektivitou v rozhodování. Člověku v této souvislosti lehce vytane na myslí výrok klasického amerického konzervativce Williama Buckleyho Jr., který začátkem 60. let 20. století pronesl, že „by raději svěřil vládu Spojených států do rukou prvních 400 lidí z Bostonského telefonního seznamu než Harvardské univerzitě.“³⁷⁸

Celý projekt dozoroval ředitel EFV, pod jehož vedením se vytvořila malá řídicí komise „Petit Comité“, složená ze zástupců kantonů, svazu měst a rovněž EFV. Právě tento model uspořádání zajistil alespoň rozumnou míru efektivity rozhodování, neboť výrazně zredukoval počet osob přímo se účastnících klíčových rozhodovacích procesů.

Nicméně komplexita problematiky – jednalo se o změnu 20 článků ústavy a o celkovou změnu dalšího spolkového zákona – ve spojení s množstvím zúčastněných stran – všechna ministerstva, mnoho kantonů, měst, obcí a jiných zájmových skupin a občanských sdružení – vyžadovala zapojení mnoha osob (více než 100) a byla tudíž velice náročná na koordinaci. Ze středoevropské perspektivy je až obdivuhodné, jaké rozličné parametry hrály roli při rozhodování, které kantony budou na projektu zastoupeny. Tak bylo dbáno na to, aby nechyběly v paritním zastoupení finančně slabé, středně silné a silné kantony, rovněž se bral v potaz jazyk (románské v. německy hovořící kantony) a pochopitelně také odlehlost, jakožto jeden z klíčů pro budoucí přerozdělování (města v. vesnice, resp. města v. horské oblasti).³⁷⁹

O koordinaci se přitom může hovořit ve dvou rovinách: v rovině negativní koordinace a v rovině pozitivní koordinace. V případě negativní koordinace jde o to,

³⁷⁷ WETTSTEIN, Gérard: Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA) – Erfolgsfaktoren und Hürden aus Sicht der Projektleitung, s. 38.

³⁷⁸ “I’d rather entrust the government of the United States to the first 400 people listed in the Boston telephone directory than to the faculty of Harvard University.”

³⁷⁹ WETTSTEIN, Gérard: Why federal reform succeeded in Switzerland. In: BENZ, Arthur – KNÜPLING, Felix (eds.): Changing Federal Constitutions. Lessons from International Comparison. Barbara Budrich Publishers, Opladen 2012, s. 88-9.

vyloučit z dalšího projednávání ty varianty, které danému subjektu zhoršují aktuální postavení. Nejde tedy primárně o to, najít nové revoluční metody, ale spíše o udržení alespoň statu quo. Pozitivní koordinace naopak spočívá – nikoli zcela překvapivě - ve výběru z alternativ, které se agregují v daném čase na daném místě. Již z tohoto banálního rozdělení lze vyvodit, že jediným možným východiskem bylo zaměření na negativní koordinaci, a to vzhledem k uvedenému počtu zainteresovaných stran (a pracovních skupin) a k počtu pokrytých témat.³⁸⁰

Primární důraz na negativní koordinaci nicméně, jak se později prokázalo, neznamenal výraznou brzdu pro zásadní strukturální reformy, což bylo mimo jiné zapříčiněno i velkou snahou zúčastněných stran po odstranění kritizovaných nedostatků stávající úpravy.³⁸¹ V tomto ohledu lze pouze se smutkem konstatovat, že tento přístup se v českých a koneckonců i unijních podmínkách zřejmě v blízké době s realitou nepotká.

Výstup druhého projektového týmu

Praktické rozhodovací metody však pro tuto práci nejsou tak podstatné, jako faktické výstupy projektového týmu, jejich následná transformace do právního rámce a následně samotná aplikace v praxi. Závěrečná zpráva, čítající celkem 187 stran obsáhlého, odborného a zajímavého textu, byla vzata na vědomí Spolkovou radou v dubnu 1999. Zároveň poskytla Spolková rada půlroční lhůtu kantonům, politickým stranám a zájmovým uskupením, aby se k tomuto výstupu mohly vyjádřit.

Co tedy závěrečná zpráva navrhovala? Budoucí finanční uspořádání se pokusila postavit na následující pilíře:

1. jednoznačné rozdělení úkolů (kompetencí) a finančních prostředků mezi kantony a spolek
2. posílení mezikantonální spolupráce zejména skrze institucionalizované vyrovnání nákladů (Lastenausgleich)
3. nové formy spolupráce mezi spolkem a kantony v oblasti sdílených kompetencí a financí
4. nový vyrovnávací systém (Ausgleichssystem), zajišťující snižování rozdílů mezi finančně silnými a slabými kantony prostřednictvím poskytnutí neúčelových finančních prostředků, doplněný o dotaci horských regionů kvůli

³⁸⁰ WETTSTEIN, Gérard: Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA) – Erfolgsfaktoren und Hürden aus Sicht der Projektleitung, s. 41.

³⁸¹ WETTSTEIN, Gérard: Why federal reform succeeded in Switzerland, s. 88.

zvýšeným nákladům z toho vyplývajících.³⁸²

Princip subsidiarity

Jak již bylo indikováno výše, jednou z nejdůležitějších maxim, na které měla reforma stát, byl princip subsidiarity. Bylo by v tomto ohledu myslím chybné pohlížet na tento koncept prizmatem fungování v rámci EU, neboť její ukotvení do primárního práva Smlouvou o Evropské unii z r. 1992 mělo charakter povýtce dekorativní.³⁸³ Teprve poslední politický a právní vývoj v posledních několika málo letech vysílá určité signály zlepšení, avšak pro hodnocení je v tomto ohledu ještě brzy. Je přitom třeba skutečně litovat promarněné příležitosti, protože princip subsidiarity by neměl být pouhou bezobsažnou floskulí, ale klíčem ke skutečně efektivní správě věcí veřejných.

Je tak otázkou, zda se Švýcaři inspirovali právě z právního rámce EU, avšak je zajímavé, že princip subsidiarity nebyl do švýcarské ústavy ukotven již přímo při ratifikaci nové ústavy 1999, ale právě až prostřednictvím NFA r. 2004 (s účinností od r. 2008), a to navíc prostřednictvím velice lakonické formulace.³⁸⁴

Při pohledu do historie lze u jednotlivých federativních států vystopovat obecně centripetální tendence, tedy více méně *per gradus* kontinuální navyšování kompetencí spolku/federace. Nejznámějším případem jsou nepochybně Spojené státy americké, jejichž federální instituce dokázaly s výraznou podporou Nejvyššího soudu USA téměř nemožné, pokud se podíváme na výčet kompetencí federace, obsažený v oddílu 8, čl. 1 ústavy USA. Co všechno lze na základě současné praxe a judikatury podřadit pod pojem výběr daní a řízení obchodu mezi členskými státy, je až k neuvěření.³⁸⁵

Není to však jen výsadou Spojených států, tyto tendence jsou rovněž pochopitelné i ve světle stále vyšší poptávky na regulaci ze strany státu a rovněž poptávky po větším přerozdělování veřejných peněz skrze sociální plnění. Německo i Rakousko se s podobnými snahami potýkají rovněž, v podstatě se dá již hovořit o imanentní charakteristice státu jako takového, nejen tedy státu federativního. EU navzdory její povaze jako subjektu *sui generis* rovněž vůči těmto tendencím není imunní a v poslední době se proto tato tendence stala

³⁸² Schlussbericht der Projektorganisation an der Bundesrat, s. 24.

³⁸³ Pro upřesnění byl princip subsidiarity do primárního práva ukotven již Jednotným evropským aktem r. 1986, avšak pouze pro oblast životního prostředí. Do té doby se dal princip subsidiarity dovést pouze ze systematiky a kontextu smluv.

³⁸⁴ Čl. 5a ústavy 1999, Subsidiarita – Při přidělování a plnění státních záležitostí se musí dbát zásady subsidiarity.

³⁸⁵ Z bohaté studnice judikatury namátkou: Wickard v. Filburn, 317 U.S. 111 (1942), Roe v. Wade, 410 U.S. 113 (1973) ale z poslední doby také slavné „Obamacare decision“ National Federation of Independent Business v. Sebelius, 567 U.S. ____ (2012).

předmětem silné kritiky.

V uvedeném kontextu tak není příliš překvapivé, že švýcarská debata o reformě kompetencí nutně zahrnovala i tento prvek. Zejména kantony se již několik desetiletí vzpouzely předávání kompetencí spolku, což probíhalo jednak částečnými změnami ústavy a rovněž legislativní aktivitou spolku v rámci sdílených kompetencí (jedná se o tzv. koncept dobytého pole). To ve svém důsledku zapříčinilo, že se z kantonů stále více stávali pouze vykonavatelé rozhodnutí spolku.

Smyslem reformy přirozeně nebylo navrátit veškeré kompetence kantonům, protože spolek zkrátka může a musí v současné geopolitické realitě vykonávat mnoho funkcí, na které kantony při nejlepší vůli nemohou stačit. Projekt se tak snažil zaměřit na ty oblasti, které se v tomto ohledu jevily jako problematické a kde bylo naopak žádoucí přenést rozhodovací proces na nižší úroveň, s cílem přiblížit rozhodovací proces co nejbližší občanům. Jak již bylo zmíněno, obdobné snahy lze v současné době vystopovat rovněž v rozhodovacích procesech na úrovni EU.

In margine je v tomto kontextu zajímavý názor, explicitně vyjádřený v závěrečné zprávě druhého projektového týmu, totiž že není záhodno nechat interpretaci principu subsidiarity na soudních instancích.³⁸⁶ Důvody jsou dle zprávy nasnadě. Aplikace tohoto principu je totiž státněpolitickou otázkou, kdy se musí přihlídnout k časovému a obsahovému kontextu užití zásady subsidiarity, a tudíž taková záležitost není způsobilá k tomu, být posuzována soudní mocí. Dle zprávy by dokonce opačný přístup byl cizí švýcarskému chápání toho, jak má fungovat (federativní) stát.³⁸⁷ Takové chápání konceptu subsidiarity je však spíše v rozporu s přístupem k funkčnosti tohoto principu v rámci EU, kde se naopak soudní přezkum chápe jako garance funkčnosti takového institutu a nikoli jako nežádoucí intervence jiné složky státní moci.

5.1.3 Legislativní fáze NFA

Zveřejněním uvedené zprávy započala fáze samotného legislativního procesu stricto sensu. Mezi únorem 2002 a říjnem 2003 byla zpráva projednána v jednotlivých výborech i na plénu jak v Radě kantonů, tak v Národní radě.³⁸⁸ K plenárnímu hlasování potom došlo

³⁸⁶ Schlussbericht der Projektorganisation an der Bundesrat, s. 38.

³⁸⁷ Tamtéž, s. 38.

³⁸⁸ Specifická povaha ústavněprávního zřízení Švýcarské konfederace se odráží i ve způsobu projednávání navrhované legislativy parlamentem. Na rozdíl např. od České republiky, kde se návrh

v obou komorách v ten samý den (3. října 2003), přičemž jádro reformy spočívalo jednak ve změně spolkové ústavy a dále rovněž v přijetí nového spolkového zákona o finančním a „zátěžovém“ vyrovnání (FiLaG – Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich).³⁸⁹ Podrobněji se materii reformy bude věnovat následující kapitola.

Samotné hlasování v Národní radě proběhlo vzhledem k relativně širokému konsensu (a koneckonců i vzhledem k absenci efektivní vládní opozice) klidně, což číselně vyjádřeno znamenalo 126 ku 54 hlasům v případě změny Ústavy a 121 ku 52 hlasům v případě zákona o finančním a zátěžovém vyrovnání. V Radě kantonů pak výsledek byl shodný v obou případech - 38 ku 2 hlasům. Švýcarská ústava se ovšem pro její vlastní změnu nespokojí s požadavkem většinového souhlasu obou komor parlamentu. Obecně platí, že švýcarská ústava umožňuje jak celkovou (Totalrevision), tak částečnou změnu (Teilrevision), přičemž při částečné změně existuje navíc (vcelku rozumný) ústavní požadavek na jednotu materie projednávané změny. Avšak nejen to, při jakékoli změně textu ústavy se navíc zakotvila nutnost konání referenda.³⁹⁰

Zatímco tedy změna ústavy referendu podléhala, zákon o finančním a zátěžovém vyrovnání mohl platit bez dalšího (existuje rovněž možnost fakultativního referenda, která však nebyla využita).³⁹¹ Samotné lidové hlasování se konalo 28. listopadu 2004, přičemž se kromě změny příslušných ustanovení Ústavy, týkajících se NFA, hlasovalo ještě o možnosti spolku vybírat daň ze zisku právnických osob a daň z přidané hodnoty (zajímavé s ohledem na to, že daňové otázky jsou často z přímé demokracie vyloučeny)³⁹² a třetí záležitostí bylo povolení výzkumu kmenových buněk embryí. Není přitom zcela bez zajímavosti, že nejvíce občanů hlasovalo právě o posledně zmiňované otázce a nikoli o NFA, jak by se dalo předpokládat.

Z celkového počtu 4.821.000 oprávněných voličů se voleb účastnilo nepříliš přesvědčivých 36,85 %, přičemž pozornost nejvíce upoutalo především odevzdání více než

nejdříve projednává ve Sněmovně a teprve poté je projednán (příp. neprojednán) Senátem, ve Švýcarsku je zcela lhostejno, která komora parlamentu se návrhu věnuje jako první, přičemž ani jedna z komor nemůže být přehlasována druhou komorou. Podrobněji viz např. RHINOW, René – SCHEFER, Markus: *Schweizerisches Verfassungsrecht*, 2. rozšířené vydání. Helbing Lichtenhahn Verlag, Basilej 2009, s. 527 an.

³⁸⁹ BBl 2003 6591 (Sbírka spolkových zákonů Švýcarského spříseženectva).

³⁹⁰ Čl. 140, odst. 1, písm. a) Ústavy.

³⁹¹ Referendum v případě schvalování libovolného spolkového zákona může vyvolat buď 100.000 oprávněných voličů nebo alespoň 8 kantonů.

³⁹² Historicky je totiž kompetence spolku vybírat uvedené daně časově omezena, v tomto referendu byla tato kompetence prodloužena do r. 2020. Lze vést teoretické úvahy, co by nastalo v případě, že by voliči rozhodli o neprodloužení této možnosti, přičemž kompetence by spolku zůstaly stejné.

50.000 prázdných hlasovacích lístků.³⁹³ Pro reformu se vyslovilo 64,4 % občanů, což se odrazilo i v poměrně jasném výsledku při přepočtu na kantony: 18 kantonů a 5/2 se vyslovilo pro reformu, zatímco 2 a 1/2 proti.³⁹⁴ Drtivou většinou hlasů byla reforma zamítnuta občany kantonu Zug (83,7 % občanů proti), což je pochopitelné vzhledem k tomu, že Zug je zdaleka nejbohatší kanton Švýcarska, což se následně odráží v povinnosti doplácet vysoké částky chudším kantonům.

V této souvislosti nelze než vyzdvihnout informační kampaň vlády, která lidová hlasování doprovází. V brožurce, kterou je možné stáhnout na stránkách vlády, je stručně a posléze podrobně vysvětleno, o čem mají voliči hlasovat, samotný text návrhu, stanovisko vlády a její důvody k přijetí návrhu a rovněž není opomenut ani hlas odpůrců návrhu, kteří mají v dané brožurce rovněž svůj prostor pro vyjádření.³⁹⁵

Tento ve světě zcela ojedinělý postoj je třeba vyzdvihnout, neboť činí proces schvalování skutečně transparentním a nedává prostor kritikům dubiozní politiky jednostranné podpory návrhů prosazovaných vládou a hrazených z veřejných financí. Při vědomí tohoto kontextu lze jen trpce přihlížet praxi institucí EU a jejich politice zcela jednostranného prosazování vlastních zájmů na úkor alespoň minimální snahy o objektivní postoj. To se následně leckdy zrcadlí ve všelijakých obskurních marketingových kampaních. Příklad *per excellence* je v poslední době diskutovaný návrh přijetí dohody TTIP mezi EU a USA, kde veškerá kritika dohody je brána jako útok na podstatu EU.³⁹⁶ Bohužel, tato praxe spíše občany od rozhodovacích procesů vzdaluje, ačkoliv úmysly mohou být přesně opačné.

5.1.4 Materie reformy NFA

Tímto se dostáváme k samotné podstatě reformy vertikální i horizontální redistribuce veřejných financí, která ve Švýcarsku vstoupila v platnost dne 1. ledna 2008 skrze novelu Ústavy a zákona o finančním a zátěžovém vyrovnání. Vůdčími zásadami, na kterých je reforma postavena, jsou již podrobněji diskutovaná zásada subsidiarity a dále zásada tzv. fiskální ekvivalence.

Pod pojmem fiskální ekvivalence se v tomto kontextu rozumí kromě zdůraznění

³⁹³ Podrobné statistiky jsou k dispozici zde: <https://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20041128/det514.html>. Stav ke dni 6. 8. 2015.

³⁹⁴ Jen pro připomenutí, existuje celkem 6 polokantonů, proto se výsledky udávají v tomto tvaru.

³⁹⁵ <https://www.bk.admin.ch/themen/pore/va/20041128/index.html?lang=de>, stav ke dni 6. 8. 2015.

³⁹⁶ https://www.facebook.com/EvropskakomisevCR/app_843679159015114?hc_location=ufi, stav ke dni 6. 8. 2015.

rozdělení kompetencí také finanční odpovědnost za výkon takovýchto svěřených kompetencí. Vychází přitom z jedné ze základních ekonomických pouček o optimální alokaci finančních zdrojů a snaží se omezit tzv. černé pasažérství („free rider“ či německy „Trittbrettfahrer“), tj. situaci, kdy poživatelé veřejných statků se nepodílejí na jejich nákladech. Z ekonomického hlediska je tato situace nežádoucí, neboť jejím důsledkem je suboptimální nabídka služeb.

Vertikální redistribuce přitom souvisí zejména s rozdělením kompetencí mezi spolek a kantony (finanční vyrovnání v širším smyslu), což je doprovázeno i příslušným rozdělením finančních zdrojů. Naopak horizontální redistribuce (finanční vyrovnání v užším smyslu) je poháněna myšlenkou spravedlivého podílu každého kantonu na celkovém výkonu švýcarského hospodářství. V praxi se to odráží přerozdělením určité části vybraných peněz směrem od bohatých kantonů k těm chudším.

a) Daňový systém

Pokud chceme porozumět finančním vztahům mezi Spolkem a kantony, je nezbytné učinit zmínku o švýcarském daňovém systému. V zásadě platí, že spolek je závislý na výběru daní nepřímých (DPH, spotřební daně, daň z motorových vozidel apod.), zatímco kantony a jednotlivé obce jsou odvislé především od platby daní přímých, tj. zejm. daně z příjmu. Rozdělení daňových příjmů tak ku příkladu v roce 2012 vypadalo následovně: z celkového objemu vybraných prostředků ve výši cca 126 Mld. CHF obdržel spolek 58,8 Mld. CHF, kantony celkem 41,6 Mld. CHF a obce 25,5 Mld. CHF.

Zatímco však spolek potřebuje pro výběr daní explicitní ústavní zmocnění (což byla koneckonců druhá otázka lidového hlasování, viz výše), kantony jsou oprávněny vytvářet a vybírat libovolné typy daní v rámci výkonu ostatních kompetencí, nesvěřených Spolku. Výběr některých daní, či podíl na výběru určitých daní jsou pak pochopitelně kantony oprávněny delegovat rovněž na obce, což všechny kantony s výjimkou kantonu Basilej-město činí. Pro potřeby této práce není nezbytné zacházet příliš do detailu, avšak spolková vláda i pro tento případ připravila pro zájemce přehlednou brožuru.³⁹⁷

Zamýšleným důsledkem fungování švýcarské daňové struktury – tj. libovolné daňové zátěže, případně rozdílné daňové progrese – je faktická soutěž mezi jednotlivými kantony o efektivní výběr daní. V tomto ohledu se tedy střetávají dva protichůdné zájmy sledované

³⁹⁷ <http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00079/00080/00746/index.html?lang=de>, stav ke dni 7. 8. 2015.

švýcarskou vládou, totiž princip daňové soutěže mezi kantony proti principu spravedlivého podílu jednotlivých kantonů na celkovém výsledku hospodaření. A koneckonců i proto se jeví nezbytnou snaha odstranit problém černého pasažérství, kterýžto prvek má na relativně křehkou rovnováhu destabilizující vliv.

Pro Švýcarsko je ovšem velice symptomatické, že se při řešení přerozdělování financí znevýhodněným kantonům s uvedenými daty nespokojí, ba naopak. Vůdčí maximou je dovést téměř k dokonalosti princip rovné startovní čáry, tj. nastolit situaci, kdy kantony budou moci mezi sebou soutěžit výlučně v parametrech daňových systémů a činit tak právě území vlastního kantonu atraktivním pro příliv investic a ostatních daňových příjmů (zpravidla ve formě přílivu pracovních sil), a to, alespoň v teoretické rovině, bez ohledu na další externality.

Jinými slovy, jedním z cílů NFA bylo odstranit co nejvíce externalit jednotlivých kantonů, ať už mají téměř libovolnou povahu. V praxi se tento přístup odráží v zohlednění maximálního množství parametrů, které jsou z politického hlediska, či chceme-li z hlediska spravedlnosti, pojímány jako kritické. Mezi kritéria interkantonální realokace veřejných zdrojů se tak řadí nejen geograficko-topografické členění jednotlivých kantonů, ale rovněž mnoho dalších parametrů jako míra nezaměstnanosti, věková struktura obyvatel, ale i množství lidí závislých na drogách. K tomu ovšem podrobně později.

b) Politické cíle NFA

Abychom výše uvedené úvahy mohli alespoň elementárně systematizovat, lze říci že celospolečenská poptávka, kanalizovaná prostřednictvím vládního návrhu reforem rozdělení kompetencí a veřejných financí (tedy dvou stran téže mince), sledovala především tři hlavní cíle:³⁹⁸

- 1) zvýšení efektivity tzv. systému vyrovnání rozdílů („Ausgleichssystem“),
- 2) vyjasnění úloh/kompetencí a s tím spojené odpovědnosti mezi Spolkem a kantony, a
- 3) posílení spolkové spolupráce.

Tyto cíle je ovšem pro pochopení zcela esenciální nahlížet optikou švýcarského uchopení fungování federalismu. Ze středoevropského, respektive unijního pohledu by šlo lehce nabýt dojmu, že posílení spolkové spolupráce ve spojení se zvýšením efektivity by

³⁹⁸ Vládní zpráva k NFA č. 01.074, ze dne 14. listopadu 2001, s. 2314, dostupná např. na <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2002/2291.pdf>, stav ke dni 7. 8. 2015.

mohlo mít za následek spíše tendence centripetálního charakteru. Nikoliv však v tomto případě. Pokud se hovoří o posílení federalistického principu, má se tím na mysli nikoliv posílení národní, resp. federální úrovně, ale naopak posílení organických součástí federace, tj. takové posílení, mající za cíl upevnění autonomie jednotek federace.³⁹⁹

Ve světle historického vývoje Švýcarské konfederace se tyto tendence jeví poněkud pochopitelněji, byť je pravdou, že – obecně řečeno - k výraznému posilování centralismu zpravidla dochází historickému vývoji navzdory. V tomto případě však švýcarská vláda sama zdůrazňovala, že nejen právní, ale i faktické vyprazdňování kompetencí kantonů, kdy se tyto stávají pouze výkonnými jednotkami Spolku, není nade všechny pochyby v zájmu Švýcarska samotného.⁴⁰⁰

Nelze proto nezmínit rovněž další úvahy zveřejněné Spolkovou radou v doprovodné zprávě předložené Parlamentu, které jsou dle mého soudu ze státovědeckého pohledu když ne přímo objevné, tak alespoň velmi osvěžující: „Federalismus (ve Švýcarsku) není pouhým doprovodným atributem historického vývoje, nýbrž nosným strukturálním principem Ústavy a tedy jedním ze základních prvků státního uspořádání. Federalismus švýcarského stíhu zachoval a posílil lokální identity (...) Posílení kantonální úrovně vede rovněž k posílení spolkové úrovně. Spolek se totiž může zaměřit na výkon svých výsostných funkcí, svěřených ústavou. (...) S ohledem na princip subsidiarity musí na sebe brát spolek pouze takové úkoly, jejichž splnění zcela evidentně není v moci jednotlivých kantonů, případně kdy splnění takových úkolů je na centrální úrovni smysluplnější.“⁴⁰¹

Nelze se proto ubránit myšlence, že takovýto přístup by měl být základním stavebním pilířem celé Evropské unie. Vzhledem k tomu, že i střídmé odhady hovoří o 60 % národní legislativy, jež je ovlivněna právem EU, mohl být brán s povděkem proslov předsedy Evropské komise Junckera, který při příležitosti představení pracovního programu Komise na r. 2015 zdůraznil, že občané EU sami požadují méně zásahů (ze strany EU), kde členské státy jsou lépe vybaveny k návrhu správných řešení.⁴⁰² Ať už si lze o motivech předsedy Evropské komise myslet cokoliv, nezbyvá tedy než věřit v naplnění těchto cílů.

³⁹⁹ Jak plyne např. z uvedené zprávy, s. 2332, dostupná na <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2002/2291.pdf>, stav ke dni 7. 8. 2015.

⁴⁰⁰ Ibid., s. 2333, stav ke dni 8. 8. 2015.

⁴⁰¹ Ibid.

⁴⁰² Tisková zpráva Evropské komise z 16. prosince 2014, dostupná na http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-2703_en.htm, stav ke dni 8. 8. 2015.

Rozdělení kompetencí

i) Spolek

Právě díky plíživému přechodu kompetencí, z části faktickému, zčásti právnímu, bylo rozhodnuto o „odbřemenění Spolku“, tudíž o jasném oddělení většiny sdílených kompetencí mezi Spolkem a kantony, a to s důrazem na přidělení většiny kompetencí kantonům. Nicméně 7 kompetencí bylo přeci jen přiděleno do výlučné kompetence Spolku. Jedná se o tyto:

- kompetence v oblasti dávek v nezaměstnanosti;
- dávky pojištění invalidity;
- podpora v oblasti péče o seniory⁴⁰³ a postižené;
- plánování, stavba a údržba národních silnic (tedy dálnic a silnic s celonárodním významem, tj. nikoli nutně pouze silnic I. třídy);
- obrana: tento případ je pro Švýcarsko velmi symptomatický, kdy se o některé záležitosti (byť v poslední době spíše okrajové) doposud staraly kantony. Kupříkladu zajišťovaly osobní vybavení vojáků jako boty, helmy, batohy či pláštěnky apod. Rovněž však měly kantony oprávnění vytvářet jednotlivé formace včetně jmenování jejich velitelů. Od nového rozdělení kompetencí veškeré záležitosti spojené s armádou na sebe převzal spolek, což je od té doby spojeno i s výraznou finanční úsporou při obstarávání materiálu (až 50 %);⁴⁰⁴
- kompetence v oblasti zřizování poradenských center pro zemědělce;
- podpora chovu zvířat – opatření pro podporu chovatelství hospodářských zvířat jsou nyní plně v kompetenci Spolku.

ii) Kantony

Většina kompetencí ovšem byla nikoli překvapivě v rámci reformy přidělena

⁴⁰³ Byť důchodový systém je ve Švýcarsku organizován na zcela jiné bázi než v ČR. Na samotných výplatách důchodů se tak spolek nepodílí.

⁴⁰⁴ *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – NFA*. Brožura Ministerstva financí. Kommunikation EFD und KdK, Bern 2007, s. 20. Text dostupný zde: http://www.efv.admin.ch/d/downloads/publikationen/broschueren/NFA-Broschuere_d.pdf, stav ke dni 8. 8. 2015.

kantonům. Jednalo se o tyto záležitosti:

- podpora a provoz pečovatelských domů a denních stacionářů, resp. obecně podpora zařízení, starajících se o psychicky nemocné, byť zákonná úprava minimálních standardů zůstala celostátní záležitostí;
- podpora zvláštního školství („Sonderschulung“), od čehož si vláda slibovala účinnější inkluzi;⁴⁰⁵
- podpora organizací, pečujících o seniory a postižené (jedná se především o podporu služeb, zajišťujících péči doma);
- poskytování příspěvků vzdělávacích zařízení pro osoby zaměstnané v pečovatelských službách, s výjimkou případů terciálního vzdělávání, kde je příslušný Spolek;
- obecně podpora vzdělávání formou stipendií, rovněž s výjimkou terciálního školství;
- podpora rekreačně-sportovních aktivit pro děti a mládež;
- podpora mimoúrovňových křížení dopravních staveb, včetně podchodů a nadchodů, avšak s výjimkou městských aglomerací, kde tato pravomoc i nadále přísluší Spolku;
- podpora a zlepšování životních podmínek v horských oblastech.

iii) Výkon sdílených kompetencí

Je přirozené, že některé kompetence lze vykonávat efektivně pouze v rámci vertikální spolupráce mezi Spolkem a kantony (tato spolupráce je označována jako „Verbundaufgabe“). Nebylo tedy možné tento koncept zcela opustit ani po uvedení v život diskutovaných reforem. Během přípravných prací na reformách byla nakonec nalezena shoda na celkem 17 oblastech, kde i nadále má Spolek s kantony přiměřeně spolupracovat. Slovo přiměřeně či účelně se při diskusích a v odborných textech objevuje v této souvislosti téměř vždy. V rámci takové spolupráce má však efektivně poslední slovo Spolek, který hodnotí splnění stanovených cílů.

Mezi sdílené kompetence se řadí:

⁴⁰⁵ Výsledek těchto snah by byl jistě zajímavý, ale bohužel se mi nepodařilo dohledat žádná relevantní data.

- společná politika příspěvků na zdravotní pojištění;
- úprava doplňkových přídavků při výplatě důchodových dávek nebo dávek v invaliditě;
- úprava a výplata stipendií v rámci terciálního vzdělávání;
- společná dopravní politika v městských aglomeracích;
- podpora regionální dopravy – podíl Spolku na financování nákladů se ovšem snížil z průměrných 70 % na 50 %;
- financování stavby hlavních silničních tahů – to zůstává stejné jako doposud, nicméně namísto konkrétních dotací nyní kantony obdrží pouze paušální příspěvek a je na jejich úvaze, jak jej využijí – právě při výkonu této politiky se odráží snaha o zrušení účelového vázání finančních příspěvků;
- stavby ochranných valů před hlukem z automobilové dopravy, financovaných skrze výtěžek ze spotřební daně na pohonné hmoty – to se však netýká staveb podél hlavních silničních tahů, které jsou v kompetenci Spolku;
- geodetické zaměrování: docházelo k nejasnostem a překrývání kompetencí, nyní Spolek pouze stanoví rámcové zásady, samotný výkon je pak svěřen kantonům;
- ochrana přírody a krajiny, péče o kulturní památky – podle platné úpravy nyní Spolek s jednotlivými kantony dohaduje programy pro jednotlivé oblasti a poskytuje paušální příspěvky;
- ochranná opatření před velkou vodou – rovněž zde uzavírá Spolek s kantony jednotlivé programy k zajištění určitého cíle a poskytuje k jejich splnění finanční příspěvky, které však nejsou vázány k jednotlivým stavbám;
- podpora ochrany vodních toků a ploch – platí rovněž výše uvedené;
- strukturální opatření v rámci zemědělství – spolkem jsou poskytovány paušální příspěvky, pro větší projekty jsou uzavírány konkrétní programové dohody;
- lesnictví – spolek poskytuje kantonům příspěvky na společně dohodnuté cíle;
- lov a politika rybářství – dtto.
- spolupráce v oblasti trestního práva a trestněprávních politik – rovněž v tomto případě spolek neposkytuje účelově vázané příspěvky na jednotlivé projekty, nýbrž paušální příspěvek na splnění určitých cílů – v této oblasti je ovšem bezpodmínečná spolupráce mezi jednotlivými kantony.

Uvedený výčet se může jevit jako příliš podrobný, třeba i směšně úzkostlivý, tím spíše že tato regulace je upravena na ústavněprávní rovině. Rovněž se detailní popis daného rozdělení kompetencí může zdát redundantní pro potřeby této práce. Avšak příklady z praxe

poukazují na to, že takovýmto přístupem lze uspořit nemalé finanční a jiné náklady. Jako *pars pro toto* může sloužit rozdělení kompetencí v oblasti lesnictví.⁴⁰⁶

Tato oblast byla před reformou stejně jako po ní přiřazena do sdílených kompetencí, avšak vzhledem k doposud většinově akceptované premise, že nejlépe kontrolované a účelně vynaložené prostředky jsou účelově vázané, byly ve Švýcarsku náklady na lesnictví podporovány spolkem v rámci jednotlivých projektů. Následná analýza však odhalila mnohé nedostatky – tak ročně spolek musel ohodnotit přibližně 1800 různých projektů typu plánování nových lesních cest apod., na které následně poskytoval finanční podporu. Avšak to mělo za následek vysokou administrativní náročnost a hodnocení stejných projektů několikrát – v rámci kantonu a posléze v rámci spolku.

Nová podoba výkonu sdílených kompetencí v oblasti lesnictví znamená v tomto ohledu výraznou úsporu, neboť skrze paušální poskytování finančních prostředků existuje větší prostor pro stanovení jednotlivých priorit a došlo i k optimalizaci nákladů na administrativu. Je ovšem nutno podotknout, že poskytování účelově vázaných finančních prostředků nebylo touto reformou definitivně odstraněno, ale pouze poněkud upozaděno. V řeči čísel to znamená, že doposud spolek poskytoval kantonům 76 % z celkového objemu dotací ve formě účelově vázaných peněžních prostředků, zatímco po reformě tomu (*ceteris paribus*) bude 57 %.⁴⁰⁷

Na každý pád je taková programová dohoda mezi Spolkem a kantony poměrně zdoluhavá a náročná záležitost. Podobně jako u velkých soukromoprávních projektů se nejdříve uzavře dohoda o investičním záměru a teprve posléze jsou uzavírány jednotlivé body celkového programu.⁴⁰⁸

Rovněž je třeba brát v potaz, že Spolek i kantony jsou sice ústavně vzato rovnocennými partnery, avšak realita může být poněkud odlišná. Tak často přirozeně dochází k tvrdé konkurenci mezi jednotlivými kantony o ukrojení si největšího dílu ze spolkového koláče. Již tento fakt pak staví Spolek alespoň *de facto* do lepšího postavení než kantony.

⁴⁰⁶ *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – NFA.* s. 24.

⁴⁰⁷ *Ibid.*, s. 30.

⁴⁰⁸ Vládní zpráva k NFA č. 01.074, s. 2345-7.

iv) Posílená mezikantonální spolupráce

Nové a v mezinárodním kontextu poněkud neobvyklé úpravy doznala úprava mezikantonální spolupráce. Do r. 2007 byla oblast pokryta čl. 48 Ústavy, na základě kterého mohou kantony mezi sebou uzavírat smlouvy týkající se záležitostí regionálního významu, přičemž existuje možnost účasti Spolku na takovýchto smlouvách. Taková úprava *an sich* přirozeně není ničím, co by se vymykalo běžným zvyklostem ve federacích.

Reformní úsilí ovšem vedlo k vložení nového čl. 48a, které zrcadlí leckdy až úporné snahy o ponechání kompetencí kantonům. Samozřejmě ne vždy lze zajistit potřeby obyvatel pouze kantony samotnými. Nový článek, který skutečně připomíná řešení „Chytré horáky“, proto kantonům umožňuje při výkonu taxativně vypočtených kompetencí obrátit se na Spolek, jenž může, ale nemusí, učinit mezikantonální dohodu závaznou rovněž pro nezúčastněné kantony. Rovněž může i jednotlivým kantonům nakázat, aby se k určité mezikantonální dohodě připojily.

Výše uvedené platí např. pro spolupráci v oblasti trestního práva, kantonálních vysokých škol, kulturních zařízení, odpadového hospodářství, dopravní infrastruktury v městských aglomeracích či pro spolupráci v oblasti elitních zdravotnických zařízení a speciálních klinik.

Touto legislativní úpravou si kantony pojistily, že Spolek nebude jednat bez jejich vlastní iniciativy a dále se v tomto odrazila rovněž snaha o odstranění již rozebíraného problému černého pasažérství a dalších nevýhod. Dosavadní negativa lze shrnout na následujícím příkladu - kantonům přirozeně nebylo zcela po vůli, pokud např. zřídily kantonální univerzitu, kterou ovšem hojně využívali studenti z jiného, na projektu nezúčastněného, kantonu, na jehož území žádná univerzita zřízena nebyla.

Skrze čl. 48a Ústavy tak dostaly zatížené kantony efektivní možnost, jak nespolupracující kanton donutit podílet se na nákladech provozu univerzity, jejíž nabídku studenti nespolupracujícího kantonu často využívají. Oproti tomu ovšem nespolupracující kanton bude mít kromě přiměřených nákladů rovněž možnost podílet se na rozhodovacím procesu ohledně chodu dané univerzity. Zdánlivě redundantní či snad obskurní ústavní ustanovení tímto umožňuje dosažení vyššího celospolečenského konsensu a spravedlivého rozdělení nákladů a užitků veřejných statků, a to s nejméně invazivními zásahy ze strany Spolku.

Finanční vypořádání (Finanzausgleich)

Druhým zásadním pilířem reformy NFA je vyrovnání, či lépe snížení rozdílů, ekonomické situace jednotlivých kantonů skrze redistribuci veřejných peněžních prostředků. Tento pilíř je přitom rozdělen na tři základní kategorie. První z nich je tzv. „Ressourcenausgleich“ (vyrovnání zdrojů), tedy přerozdělování na základě ekonomické síly kantonů, druhá je označována jako „Lastenausgleich“ (vyrovnání nákladů) a pod tímto označením se rozumí odbřemenění těch kantonů, které jsou v určitých parametrech zatíženy více než ostatní a v neposlední řadě třetí kategorií je tzv. Härteausgleich (vyrovnání tvrdosti), což je speciálně vytvořený a pouze dočasný fond pro ty kantony, které by jinak obdržely na základě nových kritérií méně finančních prostředků.

Finanční vypořádání mezi kantony ovšem není ve švýcarských dějinách žádné novum. Již r. 1959 byl zaveden určitý systém vyrovnávání rozdílů, avšak postupem doby čím dál více začaly krystalizovat jeho nedostatky. Tyto jsou již popsány v textu výše, proto jim již znovu nebude dááno příliš prostoru. Ve zkratce řečeno se ovšem jednalo o poměrně neefektivní systém přerozdělování, který již nedokázal reagovat na kreativitu kantonů, které se snažily za daného stavu vytěžit finanční maximum na úkor solidarity s chudšími kantony.

Ústavní ukotvení reformovaného finančního vypořádání představuje čl. 135 Ústavy, který jednak stanovuje základní premisy, na kterých je finanční vypořádání postaveno a dále zmocňuje Spolek k podrobnější zákonné regulaci. Nadto ještě stanoví strop odčerpávání prostředků od finančně silných kantonů, a to v poměru k poskytování příspěvků přímo Spolkem. Výše příspěvků silných kantonů tak na základě Ústavy činí alespoň 2/3, avšak nejvýše 80 % příspěvků Spolku.

Ressourcenausgleich

Tento systém je z dané trojice zřejmě systémově nejkomplicovanější, protože je sice založen na jednom kritériu, avšak samotný tok finančních prostředků probíhá jak po horizontální rovině, tj. přímo mezi kantony, tak také po vertikální rovině, tj. ze Spolku směrem ke kantonům.

Jak již bylo zmíněno, dosavadní systém přerozdělování se příliš neosvědčil, přestože byl založen na myšlence spravedlivého toku finančních prostředků od bohatých kantonů chudším. Kritériem byl tzv. index finanční síly, avšak samotné provedení nebylo natolik

sofistikované, aby zajistilo splnění stanovených cílů. Hlavním problémem bylo, že tento mechanismus byl syntézou obou principů, tedy jak vyrovnání zdrojů (Ressourcenausgleich), tak vyrovnání zátěže (Lastenausgleich), což způsobovalo velké zmatky.

Samotný index finanční síly byl přitom stanoven skrze 4 pomocná kritéria: i) kantonální rozpočtový příjem, ii) daňovou sílu, iii) daňové zatížení a iv) strukturální zátěž díky geografické poloze.⁴⁰⁹ Nicméně tento systém zdaleka nebral v potaz většinu specifík jednotlivých regionů (např. zvýšenou potřebu investic ve velkých městských aglomeracích) a obsahoval i řadu nezamýšlených iracionalit – tak chudý kanton, který se snažil posílit svou pozici a přitáhnout investory, snížil daňovou zátěž, čímž se ovšem v žebříčku na základě indexu finanční síly posunul výše, což zase snížilo jeho příjmy z finančního vyrovnání. Logickým následkem bylo tedy plýtvání, neefektivita, netransparentnost a v konečném důsledku se zamýšlený cíl míjel účinkem a leckdy měl efekt přesně opačný.

Vyjádřeno v číslech, v r. 1999 činily transfery Spolku kantonům celkem 12,5 miliard švýcarských franků, přičemž finanční vypořádání z toho činilo „pouhých“ 1,1 miliardy. Celkové finanční vypořádání v daném roce (tedy včetně horizontálních transferů mezi kantony) činilo celkem 2,1 miliardy, což se v celkovém kontextu jeví jako výrazně nedostatečné k dosažení dohodnutých cílů.⁴¹⁰

Jak tedy vypadá reformovaná verze celého systému přerozdělování v současné době? Schválený čl. 135 odst. 2 Ústavy říká, že finanční a zátěžové vyrovnání má za cíl zejména:

- a) snížit rozdíly ve finanční síle kantonů;
- b) zajistit kantonům minimální úroveň finančních zdrojů;
- c) vyrovnat nadměrné finanční náklady kantonů, způsobené jejich specifickými geograficko-topografickými či sociodemografickými podmínkami;
- d) podporovat mezikantonální spolupráci skrze systém vyrovnání nákladů a
- e) udržet soutěž kantonů v oblasti daňové zátěže, a to jak v národním tak mezinárodním prostředí.

Odstavec 1 pak poukazuje na podrobnější zákonnou úpravu, skrze kterou Spolek může a musí celý systém detailně upravit. K tomu došlo skrze již dříve zmíněný zákon č. 613.2 z 3. října 2003 o finančním a zátěžovém vyrovnání (tzv. FiLaG).⁴¹¹

Předmět a cíle tohoto zákona pak více méně kopírují znění čl. 135 odst. 2 Ústavy,

⁴⁰⁹ Podrobně viz čl. 2 a 3 zák. č. 613.1 z 19. června 1959 o finančním vyrovnání mezi kantony. Dostupný např. na <http://www.lexfind.ch/dtah/18508/2/613.1.de.pdf>, stav ke dni 9. 8. 2015.

⁴¹⁰ Vládní zpráva k NFA č. 01.074, s. 2361.

⁴¹¹ Zák. č. 613.2 z 3. října 2003 o finančním a zátěžovém vyrovnání, BBl 2003 1481. Dostupný na <https://www.admin.ch/opc/de/official-compilation/2005/1481.pdf>, stav ke dni 9. 8. 2015.

příčemž prostor již nebude věnován problematice vyrovnání nákladů skrze interkantonní spolupráci, neboť toto téma již bylo podrobněji rozebráno v předchozí kapitole.

Čl. 3 FiLaG stanoví, že zdrojový potenciál (Ressourcenpotenzial) kantonu tvoří hodnota jeho fiskálně využitelných zdrojů. Tato hodnota se přitom vypočítá na základě:

- a) zdanitelných příjmů fyzických osob;
- b) jmění fyzických osob a
- c) zdanitelných zisků právnických osob.

Čl. 3 odst. 4 na základě tohoto úkoluje Spolkovou radu, která má povinnost každý rok upravovat údaje pro každý kanton, přičemž tím základním údajem je zdrojový potenciál na hlavu, v průměru za poslední tři roky.

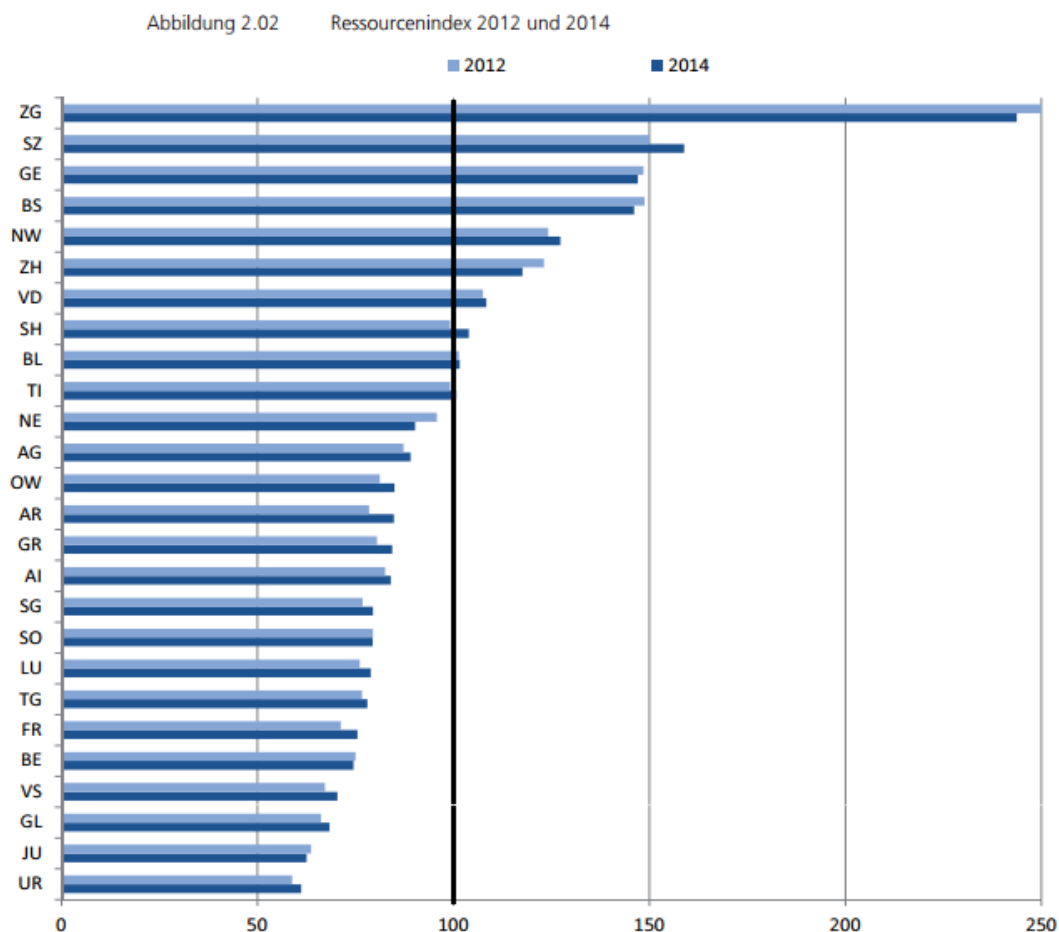
Kromě zdrojového potenciálu je ovšem velmi důležitý pojem zdrojový index (Ressourcenindex). S tímto pojmem sice zákon nepracuje, ale na základě tohoto klíče se pak vypočítává samotný objem přerozdělených prostředků. Při výpočtu síly kantonů je pochopitelně nutné mít k dispozici celostátní průměr zdrojového potenciálu, což je vyjádřeno indexním číslem 100. Od tohoto indexu se pak odvíjejí veškeré další záležitosti.

Kantony, jejichž zdrojový index v přepočtu na hlavu překračuje průměr, tedy vykazují vyšší indexní číslo než 100, jsou označovány jako zdrojově silné kantony (Ressourcenstärke Kantonen), s čímž je spojována povinnost odvádět platby, zatímco kantony nedosahující tohoto limitu jsou označeny jako kantony zdrojově slabé (Ressourcenschwäche Kantonen). Tyto jsou přirozeně příjemci v rámci přerozdělovacího mechanismu.

Následující grafika zdrojový index jednotlivých kantonů přehledně zobrazuje, údaje jsou platné za rok 2014⁴¹²:

⁴¹² Zdroj: *Wirksamkeitsbericht 2012-2015 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen*. Spolková rada, březen 2015. Dostupná na <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/34085.pdf>, stav ke dni 9. 8. 2015.

Obrázek č. 11

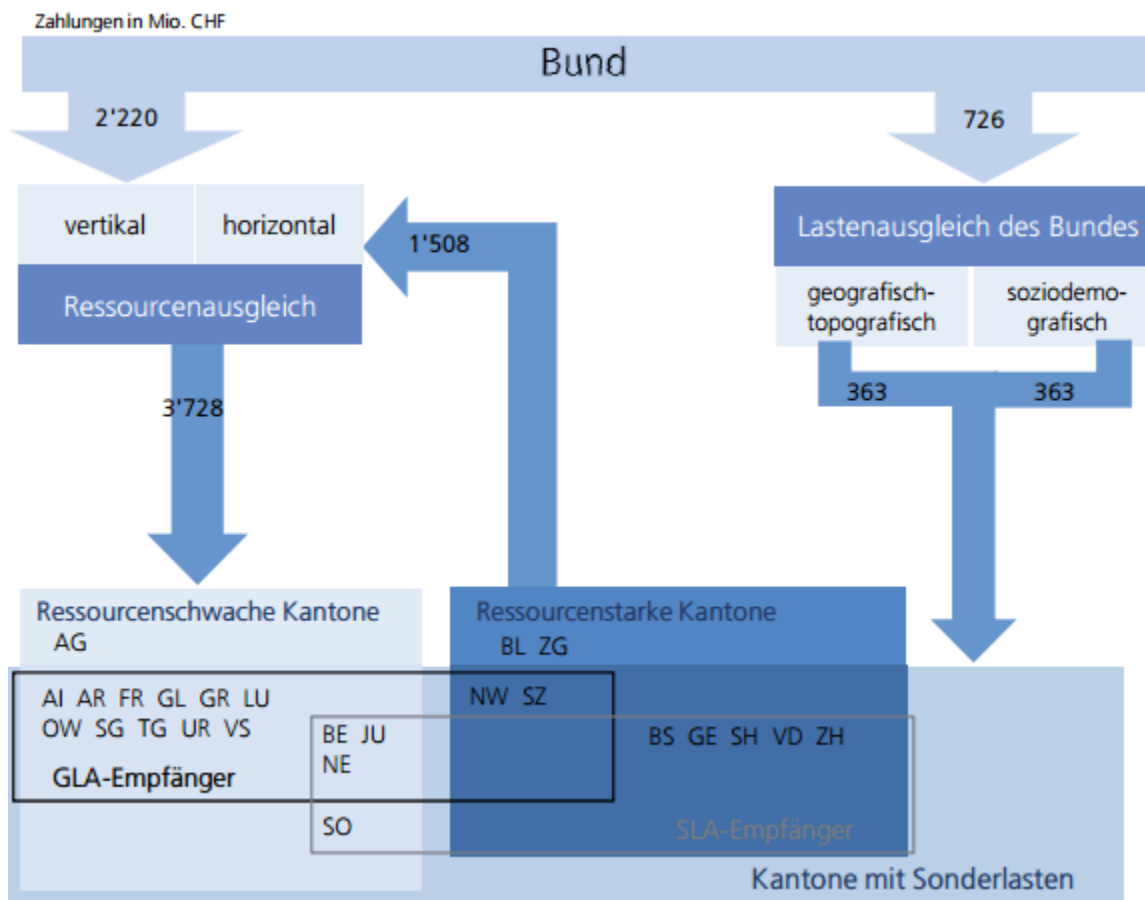


Zdroj: *Wirksamkeitsbericht 2012-2015 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen.*

Z uvedeného je již mnohem patrnější, proč občané kantonu Zug v lidovém hlasování projeví tak zásadní nesouhlas s reformami finančního vypořádání. Jejich zdrojový index se pohybuje v násobcích švýcarského průměru, konkrétně v r. 2014 činil 244 indexových bodů. V přepočtu na obyvatele tedy pochopitelně platí jednoznačně nejvíce, byť v absolutním čísle odvádí nejvíce kanton Curych, a to s ohledem na počet obyvatel.

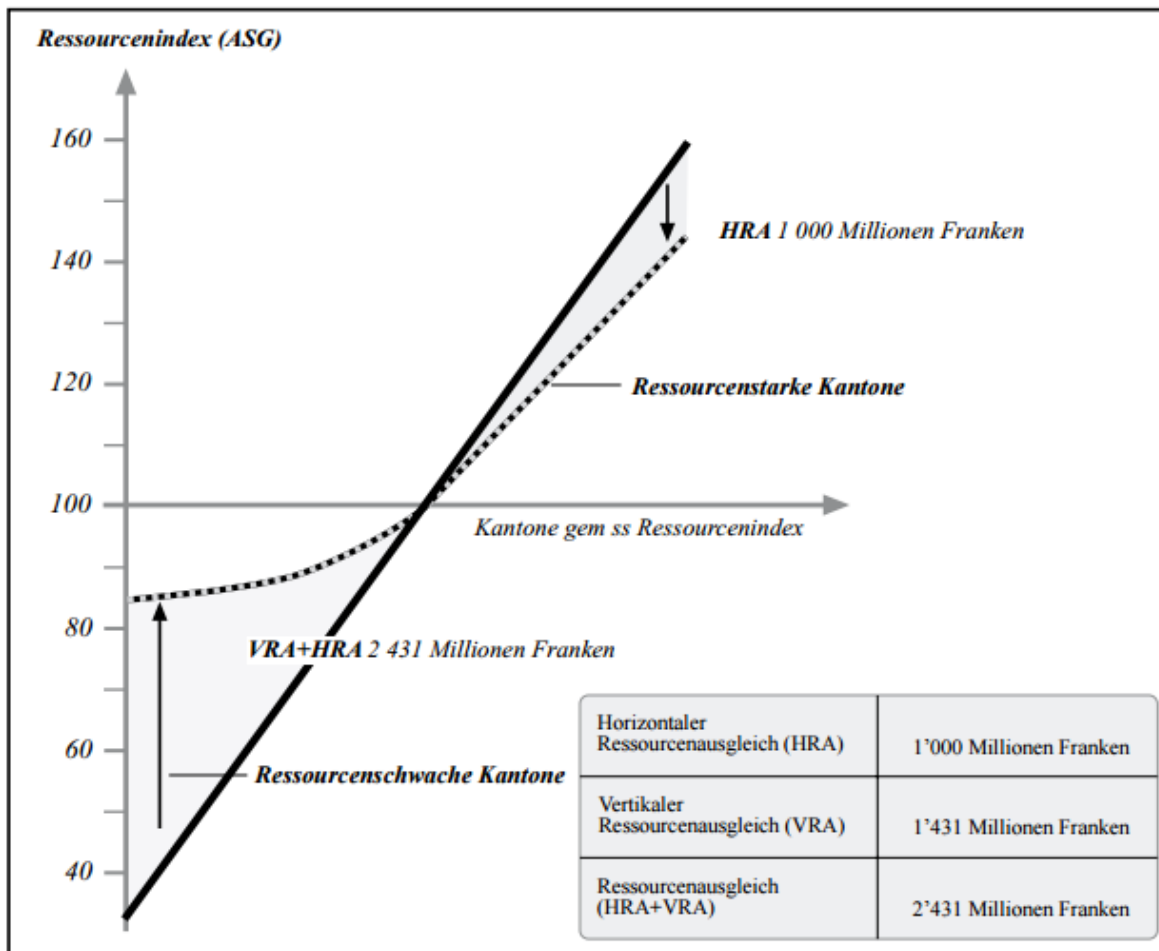
Z celkem 26 kantonů je tak 9 zdrojově silných, které na zbylých 17 zdrojově slabých kantonů v r. 2014 přispěly celkem 1,508 mld. švýcarských franků. Spolek navíc přerozdělil celkem dalších 2,220 mld., což je konformní s konstitucionálním požadavkem výše příspěvku kantonů mezi 66,6 – 80 %. Podíl silných kantonů na celkovém zdrojovém vyrovnání v r. 2014 totiž činil 67,9 %. Právě uvedené lze ilustrovat na této grafice:

Obrázek č. 12



Zdroj: *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – NFA.*

Cílem tohoto přerozdělování zdrojů je zajistit, aby každý jednotlivý kanton mohl zajistit pro své obyvatele dosažení alespoň 85 indexních bodů, čili jednoduše řečeno 85 % životní úrovně Švýcarska. Tento cíl je ukotven v čl. 6 odst. 3 FiLaG. Výše objemu transferu peněžních prostředků je přitom založeno na principu progrese, a to oběma směry. Jinak řečeno, čím je kanton bohatší, tím více procent musí odevzdat, zatímco čím je chudší, tím více peněz na hlavu obdrží. Tento základní princip je znázorněn následovně:



Zdroj: *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – NFA.*

Z vyobrazení progrese odvodů/příspěvků je jasně patrné, že procentuální progrese je nastavena výrazněji směrem dolů, tedy je zde vyšší solidarita s chudšími kantony, což je ovšem umožněno samotnou strukturou jednotlivých kantonů na základě jejich finanční síly – lapidárně řečeno, funkčnost daného systému je umožněna relativně malými rozdíly mezi zdrojově chudými kantony a zároveň jejich poměrně vysokou úrovní vzhledem k celku.

Nutno ovšem také podotknout, že hospodářský růst kantonu *eo ipso* ještě neznamená, že bude zároveň s tím růst i jeho zdrojový index. Pokud totiž bude současně docházet k ještě vyššímu růstu celého švýcarského hospodářství, dojde dokonce k poklesu kantonálního

zdrojového indexu, což byl během posledních tří let případ kantonů Ženeva, Bern či Solothurn.

K zdrojovému vyrovnání je možné ještě zmínit několik čísel – v roce 2014 tak kanton Zug musel v rámci tohoto mechanismu odvést 2.500 franků na obyvatele, Ženeva přibližně 800 franků či Curych cca 350 franků. Na druhé straně kantony Uri a Jura obdržely oba příspěvek více než 2000 franků na osobu.⁴¹³

Je přirozené, že Spolek má velký zájem na efektivitě celého systému, proto parlament ukotvil zákonnou povinnost Spolkové rady (čl. 18 FiLaG) předložit Spolkovému shromáždění⁴¹⁴ každé čtyři roky zprávu o provádění a účinnosti celého systému (tzv. *Wirksamkeitsbericht*). Doposud byly Spolkovou radou předloženy 2 zprávy, jedna v r. 2011 a další r. 2015. Zpráva se velice podrobně věnuje mnoha podrobným ukazatelům a porovnává tyto ukazatele s cíli, stanovenými Ústavou a zákonem. Byť se nakonec ukazuje, že celá reforma nepředstavuje zázračný všelék, přeci jen došlo alespoň k drobnému vylepšení ukazatelů ve všech směrech.

Současný způsob uspořádání finančních transferů má na každý pád mnohem více zastánců než odpůrců, kteří nejsou příliš slyšet. Byť je možné v poslední době zaznamenat, kdy Švýcarsko zažívá ekonomický útlum, i přibývající kritické hlasy, a to zejména ze strany těch kantonů, které do systému přispívají nejvíce. Tak finančně silné kantony s indexem vyšším než 100 bodů, založily spolek k ochraně svých zájmů, tzv. Konferenci – NFA přispívajících kantonů (*Konferenz der NFA-Geberkantone*).

Přitom se snaží upozorňovat na nedostatky současného stavu, kdy slabé kantony nezapočítávají do zdrojového indexu veškeré své příjmy, byť i příjmy nedaňového rázu tvoří často značnou část kantonálního rozpočtu. Jedním z uváděných příkladů⁴¹⁵ je tzv. *Wasserzinsen*, tj. dávka odváděná vlastníky vodních elektráren za využívání vodních toků k výrobě elektřiny, která často dosahuje mnohamilionové výše ročně.

Především kanton Zug je aktivní při navrhování dodatečných modalit, kromě zohlednění poplatků za využití vodních toků ještě požaduje obecné snížení výše příspěvků, stejně jako snížení indexované váhy zisku právnických osob, ale žádá i ukotvit pravidla pro tzv. *Steuerdumping*, tj. situace, kdy jednotlivé kantony vábí nadnárodní společnosti na

⁴¹³ *Wirksamkeitsbericht 2012-2015 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen*. s. 27.

⁴¹⁴ Spolkové shromáždění je společné zasedání obou komor švýcarského parlamentu.

⁴¹⁵ <http://www.fairer-nfa.ch/de/positionen>, stav ke dni 9. 8. 2015.

daňové prázdny a jiná daňová zvýhodnění.⁴¹⁶

Nadto se ještě vedou každý rok dlouhé parlamentní diskuse, neboť příspěvek ze strany Spolku je každoročně schvalován oběma komorami švýcarského zákonodárského sboru. Pozice jednotlivých aktérů jsou z dlouhodobého hlediska většinou konstantní, a to: Spolková rada spíše tenduje ke snižování příspěvku slabým kantonům, na jedné straně proto, že to doporučují odborné analýzy,⁴¹⁷ na straně druhé rovněž proto, že by potřebovala prostředky využít jiným způsobem.

V parlamentní diskusi je to často složitější, protože v obou komorách převažují zástupci kantonů, které jsou příjemci vyrovnávacích příspěvků. I proto se každoročně hledá jen obtížně kompromis, který by byl akceptovatelný jak v Národní radě, tak Radě kantonů. Pro r. 2016 se ovšem již v červnu 2015 podařilo dojednat řešení, přijatelné pro všechny zúčastněné strany. Příspěvek Spolku tak poklesne o 165 milionů franků,⁴¹⁸ a to zejména kvůli vyššímu příspěvku ze strany silných kantonů a rovněž kvůli pohodlné situaci, kdy nejchudší kanton dosáhne indexového čísla 87,5, což je o 2,5 indexního bodu výše, než je zákonem vyžadováno. Ovšem obecně platí, že diskuse se vedou pouze nad některými parametry finančního vyrovnání než nad nějakou zásadní reformou. Minimálně tento fakt vypovídá o tom, že konkordanční model jistě opodstatněn může mít, zejména ve státech s federativním zřízením.

Lastenausgleich

Druhou základní komponentu finančního vypořádání představuje tzv. zátěžové vyrovnání, neboli „Lastenausgleich“. Tento systém není po provedené reformě spojen s ekonomickou situací jednotlivých kantonů jako takovou, nýbrž je od ní striktně oddělen a zaměřuje se na vyrovnání jistých znevýhodnění kantonů, vyplývajících ze strukturálních

⁴¹⁶ Např. stanovisko vlády kantonu Zug z 11. 6. 2014, dostupné zde: <http://www.zg.ch/behoerden/finanzdirektion/direktionssekretariat/aktuell/nfa-als-nationales-solidaritaetswerk-voranbringen>, stav ke dni 9. 8. 2015.

⁴¹⁷ Nejvýznamnější švýcarský spolek, zastřešující různé hospodářské svazy a jiné podnikatele, Economiesuisse, čas od času vydává analýzy i k NFA. Zdůrazňuje pozitivní přínos reformy NFA, avšak zdůrazňuje potřebu nižších vyrovnávacích příspěvků jak ze strany spolku, tak ze strany finančně silných kantonů. Viz např. *Neuer Finanzausgleich: falsche Anreize verhindern dossierpolitik*. 24. 1. 2011, dostupné na http://www.economiesuisse.ch/de/PDF%20Download%20Files/dp01_Finanzausgleich_20110124.pdf, stav ke dni 9. 8. 2015.

⁴¹⁸ Stenoprotokol o hlasování v Národní radě z 15. 6. 2015 zde: http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4919/467982/d_n_4919_467982_468128.htm, stav ke dni 9. 8. 2015.

podmínek.

Tato strukturální znevýhodnění se ze zákona rozdělují na tzv. geograficko-topografická znevýhodnění (čl. 7 FiLaG) a sociodemografická znevýhodnění (čl. 8 FiLaG). Pro jejich poskytování je příslušný výlučně spolek (kantony se na něm nijak přímo nepodílejí) a doposud vždy platilo, že na oba typy znevýhodnění – používá se pro ně zkratka GLA a SLA – je poskytován shodný objem finančních prostředků.

Od vstupu reformy v účinnost 1. 1. 2008 se celková výše příspěvku pohybuje v relativně úzkém rozpětí. Zatímco v r. 2008 činily výdaje na GLA a SLA dohromady 682,2 milionu franků, v r. 2014 byl rozdělen objem finančních prostředků v celkové výši 725,8 milionu franků, což odpovídá celkovému nárůstu 6,4 %. Tento nárůst výdajů nebyl rozhodnut svévolně, protože kopíruje výši švýcarské inflace, tzv. „Landesindex der Konsumentenpreise“.

GLA

Co je tedy smyslem těchto dodatečných příspěvků? Ve Švýcarsku panuje všeobecný konsensus, že horským kantonům by se měly kompenzovat jejich vyšší náklady, související s obstaráváním veřejných statků. Jinými slovy, horské kantony musejí vynaložit podstatně vyšší náklady než jiné, a to pro udržení stejné kvality služeb.

Celkem se GLA dá rozdělit do čtyř kritérií, podle kterých jsou horské kantony odškodňovány. Prvním z kritérií je poněkud nepřekvapivě nadmořská výška obývaného území. Rozhodující nadmořskou výškou je 800 m.n.m., přičemž výše položené obce mají nárok na přídavek. Celkem se na toto kritérium vyhradila 1/3 výše příspěvku GLA. Druhým kritériem je opět nadmořská výška, tentokrát 1080 m.n.m., což je švýcarský výškový medián. Kantony s výše položeným produktivně využívaným územím mají opět vyhrazenou 1/3 příspěvku GLA. Jedná se zejména o úhradu nákladů na zajištění proti lavinovému nebezpečí, úprava lesních porostů ve svazích apod.⁴¹⁹

Dalším indikátorem je rovněž hustota osídlení. Čím řidčeji obydlý je kanton, tím větší příspěvek od státu obdrží. Výdaje na tomto základě jsou stanoveny ve výši 1/6 celkového objemu GLA. Zbylá 1/6 příspěvku pak připadá na kritérium počtu obcí s nižším počtem obyvatel než 200.

⁴¹⁹

Vládní zpráva k NFA č. 01.074, s. 2391.

Stejně jako v případě zdrojového vyrovnání i zde se počítá jednotný tzv. Lastenindex, tedy index zátěže, který je pro celé Švýcarsko stanoven na počtu 100 indexních bodů. Žebříček jednotlivých kantonů se potom skládá na základě jednoho koše, složeného ze všech čtyř kritérií a r. 2014 dosáhlo alespoň na nějaký příspěvek celkem 17 kantonů. Největším příjemcem dotací při přepočtu na jednoho obyvatele, jakož i v absolutním součtu je kanton Graubünden (více než 700 franků, resp. 142 milionů franků).

SLA

Posledním pevným komponentem finančního vyrovnání je SLA, neboli příspěvek kantonům na základě jejich sociodemografického znevýhodnění. Smyslem tohoto příspěvku je finanční kompenzace takovým kantonům, které obývá více znevýhodněných skupin, než skupiny ostatní. Opět je za tím myšlenka odškodnění z toho důvodu, že kantony nejsou zkrátka s to efektivně ovlivňovat či dokonce určovat svou strukturu obyvatelstva.⁴²⁰

Nemá smysl se věnovat veškerým indikátorům zcela do detailu, ale klíč pro rozdělení příspěvku tvoří několik ukazatelů – počet chudých obyvatel (příjemců sociálních dávek), počet cizinců s potřebou integrace (tedy těch s kratším pobytem než 12 let), velikost hustě osídlených území, tzv. Kernstädte (s těmito je spojeno mnoho zvýšených nákladů, např. na bezpečnost, odpady apod.) a rovněž počet osob v důchodovém věku.

Rovněž nikoli příliš překvapivě lze vytušit, že největšími příjemci dotací SLA jsou velké městské aglomerace, tedy v absolutních číslech kantony Curych, Ženeva, Waadt (Lausanne) či Basilej, které jednotlivě obdrží zpravidla 50-70 milionů franků ročně.

Prima facie se tak nabízí úvaha, zda vůbec má smysl zavádět administrativně velice náročné příspěvky, a to jak z pohledu zjišťování kritérií, měření, indexování, vyplácení, kontroly, hodnocení a rozhodování, když jeden výrazný tok peněžních prostředků plyne kantonům horského či jinak vzdáleného charakteru, zatímco přímo opačně plynou prostředky kantonům s velkými městy. Bohužel jsem nenašel žádnou analýzu či článek, který by se tomuto věnoval.

⁴²⁰ Vládní zpráva k NFA č. 01.074, s. 2398.

Härteausgleich

Aby byl výčet úplný, je potřeba zmínit ještě jeden příspěvek, který má však povahu pouze dočasnou a který pomáhá zmírňovat dopady reformy NFA. Právní základ tzv. vyrovnání tvrdosti je čl. 19 FiLaG, který stanoví, že 2/3 nákladů jsou hrazeny spolkem a 1/3 se na něm podílejí bohaté kantony. Podle čl. 19 odst. 3 bude příspěvek vyplácen po 8 let od zavedení reformy ve stejné výši a poté bude každý rok o 5 % snižován. Prvotní výše příspěvku je přitom určena rozhodnutím společného zasedání Spolkového shromáždění a je potvrzen referendem, přičemž stejná procedura se předvídá při změně tohoto pravidla.

5.2 Výhled do budoucna

Švýcarská demokracie ovšem navzdory provedeným reformám nezažívá zcela poklidné časy. Platí, že se stále více ozývají hlasy po radikálních reformách státního uspořádání jako celku. Již bylo výše naznačeno, že bývá kritizován zejména princip teritoriálního zastoupení menšin.

Tato kritika je založena na stále silnějším pnutí mezi principy demokratického a federalistického zastoupení v zákonodárném sboru, kteréžto principy tak vůči sobě stojí v kontradiktorní pozici. Pokud totiž dochází k situacím, že kanton Appenzell Innerrhoden, který má stejný počet obyvatel jako Zürich úředníků, má poloviční váhu hlasu, co právě později jmenovaný kanton, vyvstává otázka po legitimitě takové disproporce.

Tento problém je zvláště především díky skutečnosti, že obě komory švýcarského parlamentu, totiž Národní rada a Rada kantonů, mají v legislativním procesu zcela identické postavení a kompetence a tudíž nelze horní komoru přehlasovat, jako tomu bývá u druhých komor často zvykem.

Ochrana menšin založená na teritoriální bázi se proto může jevit jako překonaná, byť většina druhých komor parlamentů, snad s výjimkou Slovinska či Irska, je založena právě na tomto principu. Vznikají však různé studie, které zdůrazňují možnost odlišného a efektivnějšího zastoupení různých menšin.

Někteří autoři tak uvažují o jiných způsobech prosazování zájmů různých zájmových skupin. Druhá komora by se tak mohla stát platformou pro agregaci zájmů žen, cizinců, obyvatel měst, mladých (komora budoucích generací) apod. Taková reforma, byť prozatím naznačena jen

v hrubých rysech, by však měla za následek dramatickou proměnu obsahu federativního uspořádání, neboť v uvedených případech Slovinska či Irska se nejedná o federace.

Na první pohled poněkud bizarní plány jsou důsledkem nesouhlasu s aktuální fakticitou, kdy malé rurální a katolické německé kantony mají podstatně větší vliv na rozhodovací procesy na úrovni spolku, než je tomu v případě velkých městských, protestantských a případně francouzských kantonů. Naprosto nadproporčně jsou tudíž zastoupeny zájmy - zejména skrze horní parlamentní komoru - občanské pravice, vesnice, katolické konfese, německy mluvících kantonů a rovněž starších obyvatel.

Stěžejním argumentem odpůrců současného státoprávního uspořádání je výchozí premisa, že základem a účelem federalismu není ochrana teritoriálních menšin, ale zejména snaha o urovnávání konfliktů mezi různými skupinami obyvatel obecně. Zejména vzhledem k demografickému vývoji proto již dávno není současný model efektivním nástrojem.

Je zřejmé, že se jedná pouze o prvotní teoretické úvahy o reformách dělby moci ve federálním státě. Nastíněné varianty by však jistě přinesly mnoho negativních jevů, přičemž zůstává otázkou, zda by tak dramatická změna neměla za následek rozklad základního státního uspořádání a vůbec identifikace obyvatel s vlastním státem a kantonem obzvlášť. Jeví se mi totiž jako nereálné, aby si kantony navzdory takovým reformám uchovaly svá výsostná prerogativa, a to především prerogativ suverenity ukotvený v čl. 3 švýcarské ústavy, čímž se obloukem opět dostáváme k obsahu tohoto pojmu.

V tomto světle se nám však vrací nejen diskuse o pojmu suverenity, ale rovněž lze vzpomenout judikát německého Spolkového ústavního soudu ve věci Lissabon Urteil⁴²¹, kde se velice zajímavým způsobem vyjádřil ke konceptu evropského národa ve vztahu na disproporční zastoupení německých občanů v Evropském parlamentu.

⁴²¹ BvE 2/08 ze dne 30. června 2009.

6. Rakousko

6.1 Vývoj federalismu v Rakousku

V porovnání s ostatními federativními státy je Rakousko federací poměrně atypickou. Jednou z rakouských vlastností je relativně malé území, což, pravda, pro Švýcarsko platí také. Nicméně historická zkušenost neustále ukazuje, že švýcarský model je zcela specifický a stejně tak do jiných zemí nepřenositelný, byť jeho fungování se mnoha staletími osvědčilo. Vedle Rakouska a Švýcarska má srovnatelnou velikost federace Belgického království, ovšem za prvé má Rakousko oproti Belgii poměrně homogenní strukturu obyvatel a za druhé poslední roky plně odhalily nefunkčnost belgického uspořádání. Mezi malé federace patří rovněž i Bosna a Hercegovina, ta ovšem slouží spíše jako příklad odstrašující. Proto tedy platí, že federativní uspořádání státu je záležitostí povýtce států s velkou rozlohou, byť jistou výjimku mohou představovat i specificky uspořádaná soustroví, jako je tomu v případě Svatého Kryštofa a Nevis.

Dalším rakouským specifikem je malá zkušenost s federativním uspořádáním při přijímání ústavy 1920 (dále také jako „B-VG“). Zatímco Německo mohlo po 2. světové válce čerpat z bohaté studnice zkušeností a Švýcarsko jiný model uspořádání ani nezná, v Rakousku se jednalo o jisté novum⁴²² – a proto se také při tvorbě ústavy Kelsen inspiroval právě ve zmíněných zemích. V neposlední řadě se v ústavě rovněž zřetelně odrazila snaha sociálních demokratů o větší centralizaci země, navzdory výslednému federalistickému uspořádání.

Hlavním pilířem federalismu je čl. 2 Rakouské ústavy, dle kterého je Rakousko spolkový stát. Je však také nutno zdůraznit, že ostatních ustanovení, týkajících se federalistického zřízení, se ve zbylém textu ústavy nachází symptomaticky poskrovnu. I proto je postavení zemí *vis-à-vis* spolku poměrně slabé, což postupem času přirozeně vedlo spolek k limitnímu využívání svých kompetencí. Tím však docházelo k vyprazdňování kompetencí jednotlivých zemí, důsledkem čehož se úloha zemí blížila úloze územních jednotek decentralizovaného státu.⁴²³ Proto se často o Rakousku hovoří jako o centralistické

⁴²² Ačkoliv se od r. 1867 dá v Předlitavsku hovořit o decentralizovaném státu, k federaci mělo uspořádání velmi daleko.

⁴²³ ERK, Jan: Austria: A Federation without Federalism. In: *The Journal of Federalism*. Roč. 34 (2004), č. 1, s. 1.

federaci.⁴²⁴

Pokud se podíváme na vývoj vztahů zemí a spolku, lze od 50. let 20. století vystopovat v duchu předchozího odstavce jistou paralelu s Německem, a částečně i Švýcarskem, kdy spolek přebíral jasnou iniciativu. Země byly v této době v postavení jakéhosi materiálně vyprázdněného mezičlánku v rámci legitimačního řetězce mezi občanem a spolkem. Teprve od r. 1974 postupně začaly silit tendence zemí, chránit si své vlastní zájmy. Od tohoto roku tak dochází k častému přijímání nových zemských ústav, což nevedlo nutně k rozšíření zemské autonomie, ale přinejmenším k posílení identity jednotlivých spolkových zemí.

Jedním z palčivých problémů spolkových zemí však nebyla jen velmi úzce profilovaná autonomie. Problémem byla rovněž úloha Spolkové rady, která má reprezentovat zájmy zemí na spolkové úrovni. Formálně není postavení Spolkové rady úplně slabé, Spolková rada má např. možnost, podobně jako český Senát, vracet návrhy zákonů Národní radě. Ta sice může absolutní většinou návrh zákona prosadit, avšak to neplatí pro ústavní zákony či pro materiálně ústavní zákony, tj. ty, které zužují autonomii spolkových zemí.⁴²⁵ Pro takové případy platí podmínka souhlasu 2/3 přítomných členů Spolkové rady. Rovněž v případech tzv. „*Grundsatzgesetze*“, tedy zákonů stanovících – rámcové - principy, na které pak navazují zemské „*Ausführungsgesetze*“, tedy prováděcí zákony, má Spolková rada na tuto legislativu o něco větší vliv. Pokud je navazující lhůta pro zemský prováděcí zákon stanovena na dobu kratší než 6 měsíců nebo naopak delší než 1 rok, je pro takový zákon stanovící principy potřeba také souhlas Spolkové rady.⁴²⁶ Je ale faktem, že Spolková rada nemá formální vliv na schvalování spolkového rozpočtu, což pro její postavení není zcela ideální.

Spolková rada ovšem garanta zájmů spolkových zemí, bohužel, neplní, ačkoliv se jedná o jeden z mála zemských instrumentů na politiku spolku. Tak dokonce vyslovila souhlas i s flagrantními zásahy do autonomních práv zemí, ať už se jednalo o spolkové zákony týkající se privatizace lesů či dohled nad médií.⁴²⁷ Hlavním důvodem je zejména, a

⁴²⁴ Např. GROTZ, Florian: Bundesstaaten und Einheitsstaaten im Rahmen der Europäischen Union. In: HÄRTEL, Ines (ed.): *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*. Sv. 1: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat. Springer, Heidelberg 2012, s. 304.

⁴²⁵ Čl. 44 odst. 2 B-VG. Text ústavy v aktuálním znění dostupný zde: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>, stav ke dni 16. dubna 2016.

⁴²⁶ Čl. 15 odst. 6 B-VG.

⁴²⁷ POLASCHEK, Martin: Bundesstaatlichkeit in Diskussion. Österreichs Föderalismus am Beginn des 21. Jahrhunderts. In: Forum Politische Bildung (ed.): *Regionalismus, Föderalismus, Supranationalismus*. Sv. 18. Studien-Verlag, Vídeň 2001, s. 24.

to se prolíná celou rakouskou společností, chybějící silnější vazba na spolkovou zemi. Pro politiky, zasedající ve Spolkové radě, je tak mnohem podstatnější afiliace k politické straně, než k jednotlivým zemím.⁴²⁸

Tento případ však spíše ilustruje skutečnost, prolínající se celým spektrem rakouského obyvatelstva, než že by představoval výjimku z jinak spolkové zemi oddaných obyvatel. Právě to je nepochybně jednou z dalších příčin selhání, pokud to tak lze nazvat, v praxi příliš nefungujícího federativního uspořádání země. Situace souvisí obecně s malou sociální rozmanitostí obyvatelstva, která by přibližně odpovídala jednotlivým zemím.⁴²⁹ Proto se zkrátka Rakušané mnohem více identifikují s politiky na úrovni spolku a vůbec s událostmi na úrovni spolku, než na zemské úrovni.

Právě uvedené neznámá, že by celé Rakousko bylo „zglajchšaltováno“, nicméně silná identifikace se spolkovou zemí jednoduše chybí, navzdory jisté svébytnosti zejména jižních zemí – Vorarlberska, Tyrolska či Korutan. Právě Vorarlbersko, resp. občanská iniciativa „ProVorarlberg“, stála v čele „obrodného“ hnutí ze 70. let, o kterém tu již byla zmínka. 15. června 1980 se dokonce konalo hlasování o 10-bodovém programu „K posílení postavení země (zemí) a obcí v rámci rakouského spolkového státu.“ Občané Vorarlberska v tomto hlasování odpovídali na následující otázku: „Mají zástupci země vstoupit do jednání s Národní radou a Spolkovou vládou s cílem, zajistit v rámci rakouského spolkového státu zemi (zemím) více autonomie a obcím posílení jejich postavení ve smyslu následujících 10 bodů?“

Velké reformní nadšení bylo patrné i z účasti v referendu, která čítala přes 90 % obyvatel, celkem hlasovalo 160 696 občanů - pro kladnou odpověď se nakonec vyslovalo 69,32 % voličů. Již tradiční bylo štěpení hlavních politických stran, sociální demokraté (SPÖ) byli proti, zatímco podpory pro větší autonomii se Vorarlbersku dostalo především od křesťanských demokratů (ÖVP). To rovněž není překvapující, vzhledem k silné pozici ÖVP na venkově. Pozici se rozhodli vyprofilovat rovněž zástupci Svobodných (FDP), kteří rovněž vyjádřili podporu větší autonomii.

Ještě před tímto datem se však již ve vorarlberském zemském sněmu projednávala petice od zmíněné iniciativy „ProVorarlberg“, konkrétně byla záležitost přidělena právnímu výboru, který jí během března 1980 zabýval celkem 4x, což je až na dvě výjimky nejintenzivněji projednávaná záležitost v moderní historii zemského sněmu Vorarlberska.⁴³⁰

⁴²⁸ *Ibid.*

⁴²⁹ ERK, Jan: *Austria: A Federation without Federalism*, s. 7-8.

⁴³⁰ BUSSJÄGER, Peter: Retrospektive 25 Jahre Volksabstimmung „ProVorarlberg“ – Vorarlberg zwischen Separatismus und Föderalismus? In: NACHBAUR, Ulrich – NIEDERSTÄTTER, Alois: *Aufbruch in eine*

Zemský sněm pak v návaznosti na toto projednávání navrhl již diskutovaný 10-bodový program, který předložil referendu.

Navzdory příslibu tehdejšího spolkového kancléře Bruna Kreiskyho, že se tématu bude věnovat, je pro pozdější vývoj na spolkové úrovni charakteristická poznámka lokálního novináře „Vorarlberger Nachrichten“ z prosince 1981, že Kreisky věnuje podstatně větší úsilí autonomním požadavkům Palestiny než právům spolkových zemí.⁴³¹ Tento podnět se tak, navzdory některým očekáváním, nestal impulsem pro výrazné reformní hnutí.⁴³²

Ovšem to také neznamená, že Vorarlbersko bylo jedinou „černou ovčí“ Rakouska. Podobně jako tato spolková země se ve stejném období rozhodlo zasazovat o svá práva rovněž Tyrolsko. Osud obou iniciativ byl dost podobný – 6. června 1983 se rovněž Tyrolský zemský sněm rozhodl podpořit petici iniciativy „Pro Tirol“ a vyzval zemskou vládu, aby začala se spolkovou vládou projednávat možné reformy spolkového uspořádání, vedoucí ke zvýšení autonomie spolkových zemí. Stejně jako v prvně zmiňovaném případě, se i tentokrát nedá říci, že by tato iniciativa skončila úspěchem.

Na druhou stranu je možné, že vorarlberské a protytyrolské hnutí alespoň z části podnítilo spolek k ústavním novelám z let 1984 a 1987 – byť se o reformách v pravém smyslu slova hovořit nedá. Nejdůležitější změna těchto let spočívala v již popsané nutnosti souhlasu Spolkové rady s těmi zákony, které by mohly omezit zemské kompetence či jejich výkon a dále například v přenosu pravomocí na spolkové země v oblasti podpory bytové výstavby.⁴³³ A ještě o rok později, tedy r. 1988, země získaly možnost uzavírat mezinárodní smlouvy se sousedními zeměmi či jejich částmi.

Nicméně i tak se dá konstatovat, že 80. léta 20. století zaznamenala jistou aktivnější politiku spolkových zemí, které podnikly, byť spíše nesmělé a izolované, kroky ke zvýšení tlaku na spolkové instituce, za účelem provedení reformy ve prospěch spolkových zemí. Zdálo se, že vhodná chvíle pro prosazení zemských požadavků na větší autonomii přišla začátkem 90. let, společně s přípravami vstupu země do EU. Rovněž spolkové země byly zastánci vstupu do EU, přičemž v tomto procesu viděly jistou páku na prosazení vlastních

neue Zeit. Vorarlberger Almanach zum Jubiläumsjahr 2005. Vorarlberská zemská vláda, Bregenz 2006, s. 203.

⁴³¹ *Ibid.*, s. 206.

⁴³² ERK, Jan: *Austria: A Federation without Federalism*, s. 11.

⁴³³ BUSSJÄGER, Peter: *Retrospektive 25 Jahre Volksabstimmung „ProVorarlberg“*, s. 206.

požadavků.⁴³⁴

Po jistých vyjednáváních tak nakonec zemští hejtmani spolu se spolkovým kancléřem Franzem Vranizkym podepsali 8. října 1992 tzv. Perchtoldsdorfský pakt, jež stanovil hlavní principy nového uspořádání spolkového státu. Zásady nového uspořádání se měly opírat zejména o princip subsidiarity a co největší blízkost rozhodovacího procesu občanům. Avšak při hlasování v Národní radě, probíhajícím společně s hlasováním o vstupu do EU, nakonec tento pakt neprošel. Později se spekulovalo o tom, že se poslanci obávali ústavního ukotvení nového orgánu, který zatím funguje jen *de facto*, totiž Konference zemských hejtmanů. Tak jako tak snahy o reformu opět skončily neúspěchem.⁴³⁵

6.2 Rozdělení kompetencí mezi spolek a země

Pokud se podíváme na vztah spolku a jednotlivých zemí, slabost zemí nespočívá v nižší právní síle zemského zákonodárství, jako tomu je např. v Německu (byť tam po reformách s určitými výjimkami), kde čl. 31 Základního zákona jednoznačně ukotvuje přednost spolkového práva před zemským. Stejně tak i čl. 49 švýcarské ústavy upřednostňuje spolkové právo před právem kantonálním.

Rakouská úprava je v tomto ohledu vůči zemím mnohem štedřejší. Hans Kelsen totiž vycházel z rovnoprávného postavení spolkového a zemského práva – pro kompetenční spory je tak příslušný výlučně Ústavní soudní dvůr. Toto právo Ústavního soudního dvora upravuje čl. 138 odst. 1 č. 3 B-VG, přičemž odst. 2 umožňuje soudu na žádost spolkové či zemské vlády určit, zda zákonodárny akt či jeho provádění spadá do příslušnosti spolku či země.

Kromě stejné právní síly spolkového a zemského práva se B-VG vyznačuje rovněž tím, že neoperuje s konceptem konkurujícího zákonodárství, jako je tomu výslovně v případě Německa⁴³⁶ a implicitně v případě Švýcarska.⁴³⁷ B-VG proto přiděluje zákonodárnou pravomoc buď spolku, anebo zemím - jedná se o tzv. princip exkluzivity

⁴³⁴ HÖSELE, Herwig: Bundesstaat versus Zentralstaat. Die Verfassungs- und Föderalismusdiskussion seit Gründung der Republik 1918. In: *Österreichisches Jahrbuch für Politik 2007*. Böhlau Verlag, Vídeň 2008, s. 104.

⁴³⁵ HÖSELE, Herwig: *Bundesstaat versus Zentralstaat*, s. 105.

⁴³⁶ Čl. 72 a 74 Základního zákona.

⁴³⁷ Dovozeno judikaturou a literaturou, čerpáno z HANSCHERL, Dirk: *Konfliktlösung im Bundesstaat. Die Lösung federaler Kompetenz-, Finanz- und Territorialkonflikte in Deutschland, den USA und der Schweiz*. Mohr Siebeck, Tübingen 2012, s. 463.

kompetencí.⁴³⁸

V tomto ohledu má Rakousko systémový náskok před zmiňovanými zeměmi, protože odpadá mnoho interpretačních pochybností při faktickém provádění politik. Avšak to neznamena, že by úprava zákonodárných kompetencí spolku a zemí byla v B-VG upravena přehledně, ba spíše naopak. Celkem tak ústavodárce upravuje celkem 150 (!) kompetenčních oblastí, které na základě ústavy nebo dalších celkem 150 ústavních ustanovení přiděluje buď spolku, nebo zemím, případně tyto kompetence modifikuje dle níže uvedeného klíče.

Rakouská ústava upravuje přidělení kompetencí nejprve prostřednictvím obecné části, na kterou posléze navazuje část zvláštní. Čl. 10 B-VG stanoví výčet 18 kompetencí, pro které je spolek příslušný jak pro oblast zákonodárství, tak rovněž pro výkon těchto politik. Jedná se mj. o témata ústavy, ústavního a správního soudnictví, vnější záležitosti, zdravotnictví či část pracovního práva, armády nebo policie, ale i o témata ve federacích typicky náležících spolkovým zemím, jako je např. oblast občanského práva.

Navazující čl. 11 upravuje záležitosti, pro jejichž zákonodárství je příslušný spolek, zatímco pro jejich výkon jednotlivé země. Z nich můžeme jmenovat úpravu občanství, dopravní policii nebo ochranu zvířat. Rakouská ústava však zná i institut podobný německému rámcovému zákonodárství – jedná se o již zmiňované „Grundsatzgesetze“, tedy o zákony stanovící základní zásady. Je to čl. 12 B-VG, který upravuje tuto kompetenci spolku, na kterou navazuje kompetence, resp. povinnost jednotlivých zemí k prováděcímu zákonodárství. Zmiňovaný článek se týká zákonné úpravy zbraní, pozemkové reformy, zaměstnaneckých práv nebo ochrany rostlin. Pro případ, že spolková země ve stanoveném čase, zpravidla ve lhůtě 6 - 12 měsíců, zůstane nečinná a nestihne schválit prováděcí zákonodárství, přechází pomocí devolučního ustanovení v čl. 15 odst. 6 B-VG kompetence na spolek.

Pod obecnou úpravu se dá zahrnout rovněž čl. 15 B-VG, stanovící klasickou federativní zásadu, že pokud ústava nepřiznává legislativní kompetenci či výkon takové kompetence spolku, připadá taková kompetence jednotlivým zemím. Vzhledem k poměrně extenzivnímu výčtu pravomocí spolku toho ovšem příliš nezbyvá. Jedná se tak především o stavební předpisy, územní plánování či zemskou a obecní policii.

V Rakouské ústavě však lze nalézt i další atypické instrumenty, jedná se především o možnost zákonodárství spolku a zemí po vzájemné dohodě, tzv. „*Paktierende*

⁴³⁸ STORR, Stefan: Österreich als Bundesstaat. In: HÄRTEL, Ines (ed.): *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*. Sv. 4: Föderalismus in Europa und der Welt. Springer, Heidelberg 2012, s. 679.

Gesetzgebung.“⁴³⁹ Jmenovitě se jedná o čl. 3 odst. 2 a čl. 15 odst. 4 B-VG, upravující oblast zemských hranic a silniční policie, kde je v určitých případech nutné schválit kompatibilní spolkový i zemský zákon. Kromě této obecné úpravy jsou v ústavě upraveny rovněž některé specifické instituty odděleně od ostatních. Zvláště podrobný je čl. 14, věnující se školství a výchově, čítající více než 1000 slov.⁴⁴⁰ V principu připadá kompetence spolku, avšak v souhrnu se jedná o naprosto nepřehledný vztah kompetencí.

Velmi důležitý je ovšem čl. 13, upravující rámcovou kompetenční kompetenci spolku v oblasti finanční ústavy. Spolková daňová kompetence je naprosto dominantní, byť samozřejmě existují jisté úzce profilované možnosti spolkových zemí uzákonit vlastní příjmy. Na druhou stranu, země si v zásadě hradí náklady na provádění vlastních či přenesených kompetencí samy, přičemž úpravu redistribuce veřejných financí upravuje na spolkové úrovni zákon o finančním vyrovnání („*Finanzausgleichsgesetz*“), který se pravidelně uzavírá na dobu 4 let, byť s jistými výjimkami. Tomuto zákonu předchází dlouhá jednání mezi spolkem, zeměmi i obcemi, avšak v konečném důsledku nepřísluší Spolkové radě žádná zvláštní kompetence, což má za následek možnost přehlasování Národní radou, jíž tak patří rozhodující slovo.

Při pojednání o kompetenčních vztazích mezi spolkem a zeměmi však nelze vynechat jeden zásadní institut, který bylo lze považovat za flagrantní narušení rovnováhy mezi výkonem pravomocí spolku a zemí. Tento zvláštní mechanismus, který se podařilo odstranit až nedávnou novelou z r. 2012, přiznával spolku velice efektivní možnost zasahovat do zemských kompetencí v případě „ohrožení spolkových zájmů.“

Co tedy bylo podstatou zrušeného čl. 98 B-VG? Podle prvního odstavce byl každý zemský hejtman povinen bezprostředně po schválení jakéhokoli zemského zákona a ještě před jeho zveřejněním informovat o tomto zákonu spolkové kancléřství. V případě, že spolková vláda došla k názoru, že schválený návrh zemského zákona ohrožuje spolkové zájmy, mohla ve lhůtě 8 týdnů od doručení textu podat k zemskému sněmu námitku. Zákon pak mohl vstoupit v platnost teprve poté, co byl znovu schválen zemským sněmem za přítomnosti alespoň poloviny jeho poslanců (odst. 2).

Tento institut se, jak se ostatně dalo předpokládat, vyvinul do podoby účinného kontrolního mechanismu vlády nad zákonodárstvím jednotlivých zemí.⁴⁴¹ Integrální součástí většiny federativních ústav je sice nějaká forma kontroly pro případ překročení svěřených

⁴³⁹ STORR, Stefan: *Österreich als Bundesstaat*, s. 679-680.

⁴⁴⁰ Což činí v porovnání s textem celé české ústavy téměř pětinu jejího rozsahu.

⁴⁴¹ ESTERBAUER, Fried: Aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich. In: *Der Staat*. Roč. 12 (1973), č. 4, s. 500.

kompetencí, avšak je velmi neobvyklé, pokud může spolková exekutivní moc zasahovat do výkonu legislativních pravomocí zemí, a to za splnění pouhé podmínky ohrožených zájmů.

6.3 Nedostatky federativního uspořádání na začátku 21. století

Za fungování rakouské federace se identifikovalo poměrně velké množství nedostatků federativního uspořádání. Tyto nedostatky nemívají vždy povahu překážek efektivního výkonu státní moci, ale jedná se rovněž o problém samotné podstaty uspořádání federace, které se velice blíží uspořádání unitárního státu – pokud to tedy za nedostatek lze považovat. V případě jasného ústavního imperativu v čl. 2 odst 1 B-VG si spíše myslím, že ano.

Odborná literatura se povětšinou shodovala na následujících nedostacích rakouské úpravy:⁴⁴²

- 1) Pravomoci jsou mezi spolek a země rozděleny velice nevyváženě, spolek je ústavou jednoznačně výrazně upřednostněn – teprve ústavní novelou z r. 1984 získala Spolková rada alespoň právo schvalovat spolu s Národní radou ústavní zákony, směřující k omezení zemských pravomocí – kompetenční kompetencí vyjma uvedené pravomoci Spolkové rady však disponuje pouze Národní rada, v případech velkých změn se souhlasem lidu, vyjádřeným v referendu;
- 2) Zatímco legislativní a prováděcí pravomoc byla rozdělena mezi spolek a země, soudnictví však příslušelo výlučně spolku – i to je v porovnání s jinými federacemi (mj. Německem i Švýcarskem) dost neobvyklé;
- 3) Ústavní autonomie spolkových zemí je dost omezena i tím, že spolkové ústavní zákony upravují rovněž rámec politického systému těchto zemí;
- 4) Spolkové země disponují úzce limitovanou pravomocí k výběru vlastních daní – je ale spravedlivé doplnit, že ani tuto pravomoc mnohdy plně nevyužívají;
- 5) Jeden z dalších spolkových korektivů zemského zákonodárství je upraven v čl. 97 odst. 2 B-VG. Na základě tohoto ustanovení je zemský hejtman povinen informovat spolkové kancléřství o schváleném zemském zákoně v tom případě, když tento zákon předpokládá spoluúčast spolkového orgánu při jeho provádění. Tehdy je souhlas spolkové vlády podmínkou účinnosti takového zemského zákona;

⁴⁴² FIEDLER, Franz: *Föderalismus als Gestaltungsprinzip*. In: *Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe*. Č. 21. Internationales Institut für liberale Politik Wien, Vídeň 2007, s. 9.

- 6) Velice omezená možnost Spolkové rady ovlivňovat spolkové zákonodárství, což platí zejména pro zákonodárství ústavního charakteru. Větší zapojení horních komor do spolkového legislativního procesu je přitom jednou z hlavních vlastností federativních států, neboť právě tento institut umožňuje členským jednotkám podílet se na vůli spolku;
- 7) Jistou kuriozitou, pro federaci neobvyklou, je v čl. 102 odst. 1 B-VG ukotvená povinnost zemských hejtmanů provádět spolkové právo, pokud neexistuje přímo příslušný spolkový orgán. V takovém případě je zemský hejtman – vykonavatel – podřízen spolkové vládě, resp. jednotlivým ministrům. Stává se tak paradoxně ze své funkce zemského hejtmana důležitou součástí spolkové exekutivy;
- 8) Na základě výše uvedených – obecně pro federaci atypických – charakteristik rakouského ústavního zřízení již ani nepřekvapuje, že rakouská ústava nezmiňuje princip subsidiarity.⁴⁴³

Jistým impulsem, který rozpoutal nejen mediální diskuse, ale přitáhl rovněž zájem odborné veřejnosti, se stal výrok člena štýrské zemské vlády Gerharda Hirschmanna, jenž v létě 1997 vyjádřil pochyby o smysluplnosti zemského uspořádání v tehdejší podobě.⁴⁴⁴ Za svou si tuto myšlenku vzal a dále rozpracoval štýrskohradecký profesor Hannes Pichler, jenž navrhl poměrně revoluční změnu, kdy by se dosavadních 9 zemských sněmů nahradilo jedním „obecným zemským sněmem“ („*Generallandtag*“). V takto navrženém uspořádání by si jednotlivé země své kompetence udržely, nicméně by je vykonávaly společně, a to i schvalováním společných zákonů. Touto změnou by podle Pichlera mohlo dojít k výrazným personálním a finančním úsporám.⁴⁴⁵ Na mysl se ovšem vkrádají pochybnosti o funkčnosti takového „federativního“ uspořádání. Pravdou ale je, že Rakousko na rozdíl od Německa (čl. 79 odst. 3 GG) nedisponuje ústavní „klauzulí nezměnitelnosti“, a tak by takové uspořádání mohlo být efektivní, pravděpodobně ale již nikoli federativní.

Zcela opačným směrem pak mířil příspěvek doyena rakouského federalismu, profesora ústavního práva Petera Pernthalera.⁴⁴⁶ Podle jeho představ by se Rakousko mělo stát jistou obdobou Švýcarska, neboť centrem výkonu kompetencí by se měly stát země a nikoli spolek. V tomto uspořádání by pak spolku připadla úloha jakéhosi dirigenta, jenž by

⁴⁴³ Chtělo by se dodat, že takové ustanovení je pro rakouské uspořádání stejně zcela nadbytečné.

⁴⁴⁴ POLASCHEK, Martin: *Bundesstaatlichkeit in Diskussion. Österreichs Föderalismus am Beginn des 21. Jahrhunderts*, s. 28.

⁴⁴⁵ *Ibid.*, s. 29.

⁴⁴⁶ PERNTHALER, Peter: *Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates*. Braumüller, Vídeň 1992.

se měl omezit na obecné udávání směru pomocí rámcových směrnic, přičemž obousměrné přelévání kompetencí ze spolku na země a obráceně by bylo možné. Takto navržený model, jakkoliv působí přitažlivě, však příliš nebere v potaz rakouskou realitu a rakouské, historicky podmíněné, vnímání federativního modelu uspořádání.

Jak výše uvedeno, již od 80. let 20. století se dají vystopovat jisté tendence k posílení regionální autonomie. Tyto tendence sice nenašly odraz v prosazení takových požadavků skrze revizi ústavy, nicméně to neznamená, že tento proud nenabíral na síle. Bylo tedy potřeba vyčkat na příhodnější politickou konstelaci, jinými slovy především na oslabení sociální demokracie (SPÖ), jakožto vehementního odpůrce posílení zemské autonomie. Velká koalice se v tomto ohledu nejevila v příznivém světle, jistou nadějí tak znamenalo sestavení vlády po volbách r. 1999 pod spolkovým kancléřem Wolfgangem Schüssellem (ÖVP), který se spojil s FPÖ proti SPÖ jakožto vítězi voleb.

Koalice ÖVP a FPÖ se do značné míry prokázala být nestabilní, což bylo ovlivněno i sankcemi EU, uvalenými na Rakousko r. 2000 z důvodu účasti FPÖ na vládní koalici. FPÖ byla zatížena členstvím Jörga Haidera, který, byť nebyl členem vlády a r. 2000 se dokonce vzdal předsednictví FPÖ, byl výrazným populistickým politikem a hlavní, byť neformální, tvář FPÖ. Právě díky neschopnosti FPÖ udržet jednotný politický směr pak vláda pod Schüsselovým vedením nebyla schopna prosadit svůj vládní program, natož ještě uvažovat o reformě federalismu.

6.4 Rakouský konvent („*Der Österreichische-Konvent*“)

6.4.1 Přípravy Rakouského konventu

To se ale, možná překvapivě, změnilo po předčasných volbách do Národní rady v listopadu 2002, po kterých již reforma federalismu začala nabírat rychlé kontury. Dokonce ještě před vznikem koaliční vlády (opět pod Schüsselovým vedením a opět s účastí FPÖ) koncem února 2003, došlo o měsíc dříve k představení plánu na vytvoření tzv. Rakouského konventu, jehož cílem by se mělo stát vytvoření konkrétního návrhu na reformu federativního uspořádání Rakouska – tento plán byl představen předsedou Národní rady Andreasem Kholem spolu s předsedou Spolkové rady Herwigem Höselem. Khol k tomuto plánu dodal: „Modelem se stal Evropský konvent, který byl konfrontován se stejnou otázkou: co z toho vzejde? Takový návrh nezavazuje nikoho, aby něco činil. Nicméně přesto působí silou váhy předsedy konventu, silou spolupůsobení všech politických stran. Přes

výsledek tohoto konventu již nebude snadné pro současné politiky přejít bez uzardění. A něco podobného očekávám i od situace zde v Rakousku.“⁴⁴⁷

Rakouský konvent (dále také jako „Konvent“) byl politicky dojednán mezi Národní radou, Spolkovou radou, zemskými sněmy (skrže Konferenci předsedů zemských sněmů), spolkovou vládou, Konferencí zemských hejtmanů, Svazem obcí a Svazem měst, čili všemi důležitými institucemi, což slibovalo širokou podporu výslednému návrhu. V období od února do dubna 2003 pak probíhaly živé diskuse o velikosti, složení nebo způsobu práce Konventu, stejně jako o samotném předmětu reformy.⁴⁴⁸

Tyto diskuse pak dostaly reálný základ ve zřízení Zakládající komise Rakouského konventu, jehož konstituující schůze se konala již 2. května 2003 pod vedením spolkového kancléře Wolfganga Schüssela. Kromě kancléře se na činnosti Zakládající komise ještě podílel vicekancléř, tři předsedové Národní rady,⁴⁴⁹ předseda Spolkové rady, předsedové politických stran zastoupených v parlamentu, předseda Konference zemských hejtmanů, předseda Konference předsedů zemských sněmů a rovněž i předseda Svazu obcí a předseda Svazu měst.

Tato Zakládající komise pak rozhodla o podstatných náležitostech Konventu, tedy zejména o jeho složení, způsobu práce a cílech. Cílem Konventu tak mělo být vytvoření nového ústavního textu, který by měl kodifikovat všechna ustanovení ústavněprávního charakteru. Přitom měl však důsledně dbát dosavadních elementárních principů rakouské státnosti, tj. demokratické, federální a republikánské uspořádání státu s dodržováním principů právního státu.⁴⁵⁰ Nová rakouská ústava měla mít moderní charakter, umožňující efektivní, nízkonákladový a transparentní výkon státních povinností, přičemž mělo být dbáno zejména na jasné rozdělení kompetencí mezi spolek a země, na vytvoření tzv. e-governmentu či na spravedlivý mechanismus finančního vyrovnání.⁴⁵¹

Právě federální uspořádání je ale záležitostí, která v Zakládající komisi neproběhla zcela bez komplikací. Spíše naopak, při debatách o budoucí úloze Konventu se velmi často

⁴⁴⁷ Cit. dle: BLÜMEL, Barbara: *Österreich-Konvent – Die Umsetzung der Verfassungsrevision*. Demokratiezentrum Wien, Vídeň 2004.

⁴⁴⁸ KHOL, Andreas – KONRATH, Christoph: Der Österreich-Konvent. Ein Beitrag zum Wandel von Verfassungspolitik in Österreich. In: KOPETZ, Hedwig – MARKO, Joseph – POIER, Klaus (eds.): *Soziokultureller Wandel im Verfassungsstaat. Phänomene politischer Transformation. Festschrift für Wolfgang Mantl zum 65. Geburtstag*. Sv. I. Böhlau Verlag, Vídeň 2004, s. 571.

⁴⁴⁹ Kromě prvního předsedy se na vedení Národní rady podílejí ještě druhý a třetí zastupující předseda, zpravidla každý z jiné politické strany.

⁴⁵⁰ Viz brožura Rakouského konventu, dostupná na: <http://www.konvent.gv.at/K/FAQ/poekFolderWEB4.pdf>, stav ke dni 30. dubna 2016.

⁴⁵¹ Závěry zasedání Zakládající komise Rakouského konventu z 3. května 2003, dostupné na: <http://www.konvent.gv.at/K/GL/GK.pdf>, stav ke dni 30. dubna 2016.

diskutovalo o samotné podstatě federalismu a je možné říci, že teprve po intenzivním zásahu ze strany zemských politiků se upustilo od myšlenky, že by jedna varianta výstupu Konventu počítala rovněž s možností odstranění federálního uspořádání státu.⁴⁵²

Předsedou Konventu byl jmenován Franz Fiedler, člen ÖVP, vystudovaný právník a od r. 1992 do r. 2004 předseda rakouského Účetního dvora. Do předsednictva konventu bylo zvoleno dalších 6 osob, mj. rakouský prezident mezi lety 2004-2016 Heinz Fischer, tehdejší předseda Národní rady Andreas Khol či soudkyně Ústavního soudního dvora Claudia Kahrová. Na rozdíl od Německa a naopak podobně jako ve Švýcarsku byla při rozhodování o složení Konventu akcentována snaha o zapojení širokého spektra zájmových skupin, proto se nakonec Zakládající komise usnesla na následujícím složení:

- 1) 7 členů předsednictva,
- 2) 5 členů spolkové vlády,
- 3) předseda Ústavního soudního dvora, Správního soudního dvora, jakož i Nejvyššího soudního dvora,
- 4) 1 zástupce z kanceláře ombudsmana,⁴⁵³
- 5) 17 zástupců spolkových zemí,
- 6) 2 zástupci Svazu obcí a 2 zástupci Svazu měst,
- 7) 1 zástupce svazu zaměstnavatelů a zaměstnanců,⁴⁵⁴ Svazu rakouských inženýrů⁴⁵⁵ a Komory svobodných povolání,
- 8) 18 odborníků různých profesí, nominovaných jednotlivými politickými stranami (tzv. Expertenpool),
- 9) 9 virilistů z řad odborníků, jejichž úlohou je spravedlivé zastoupení různých odborných profesí.⁴⁵⁶

Výsledné složení o 70 členech tak více méně odpovídá kompromisu dohodnutému mezi ÖVP (původně navrhovala 80 členů) a SPÖ, jež upřednostňovala počet členů v rozmezí 40-50, a to zejména kvůli obavám o případnou neakceschopnost Konventu. V neposlední řadě byl Konventu stanoven Zakládající komisí pevný termín 18 měsíců od

⁴⁵² BUSSJÄGER, Peter: Legislative Bundesstaatsreform? – Reformoptionen für die föderative Aufgabenverteilung zwischen Bundes- und Landesgesetzgeber. In: BUSSJÄGER, Peter – HRBEK, Rudolf: *Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich*. Braumüller, Vídeň 2005, s. 1.

⁴⁵³ V Rakousku je místo osoby ombudsmana zřízeno tzv. lidové zastupitelství („Volksanwaltschaft“), plnící obdobnou funkci.

⁴⁵⁴ Jedná se o tzv. „4 Sozialpartnerschaft“, plnící moderační úlohu mezi svazy zaměstnavatelů a svazy zaměstnanců.

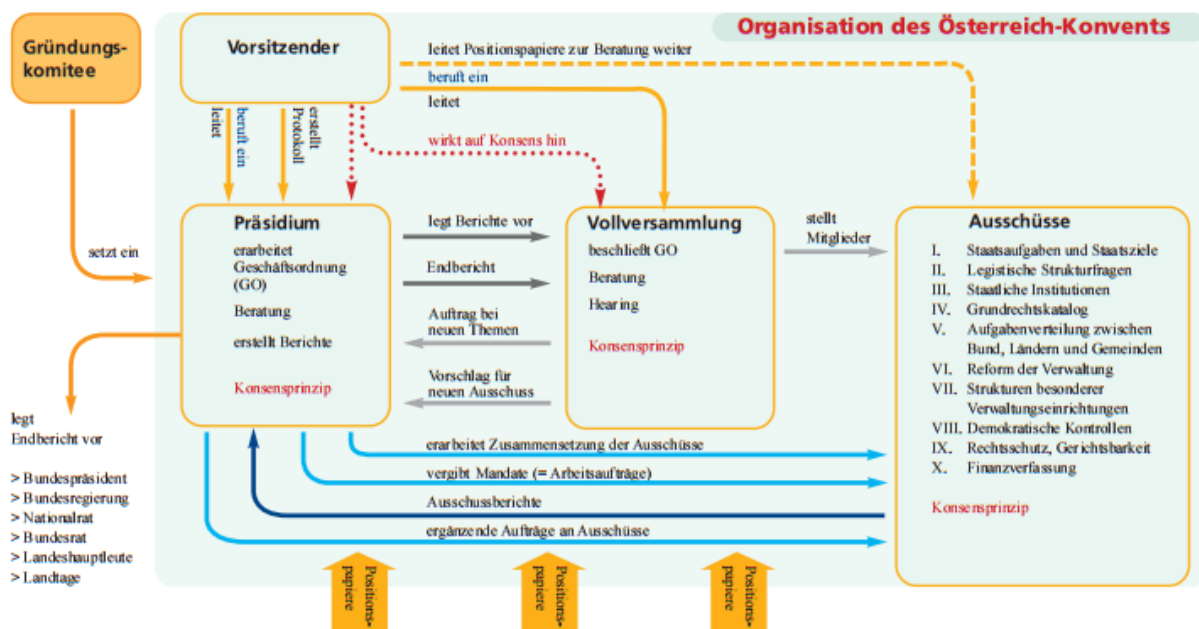
⁴⁵⁵ Verband Österreichischer Ingenieure.

⁴⁵⁶ Závěry zasedání Zakládající komise Rakouského konventu z 3. května 2003.

zakládající schůze Konventu, do kterého musela být vypracována závěrečná zpráva, jež měla být dle možnosti doplněna rovněž navrhovaným zněním nové ústavy.⁴⁵⁷

Již při formování samotného Konventu se však začalo rovněž ozývat mnoho kritických hlasů. Kritika mířila jak na projednávanou tematiku, tak na personální substrát Konventu. Sloupkař deníku Die Presse, Andreas Unterberger, komentoval téma následovně: „kdo nevěří tomu, aby takovému sloganu (velká státní reforma, pozn. aut.) dal rovněž i potřebný obsah, nese spoluvinu na tom, že se z reformního Konventu stane pouhá povrchní žvanírna bez výsledku.“⁴⁵⁸ Rovněž i Heinz Fischer, člen předsednictva Konventu, prohlásil po zasedání Zakládající komise: „Idea konventu je fascinující, ale začínáme pouze s druhou nejlepší variantou: namísto odborníků, zastupujících politické strany na „expertním konventu“, jsme vytvořili jen pouhý konvent zástupců zájmových skupin.“⁴⁵⁹ Na každý pád si třeba takový Jörg Haider svoje místo v Konventu vybojoval.

Obrázek č. 14 zobrazuje organizační schéma Rakouského konventu:



Zdroj: brožura Rakouského konventu⁴⁶⁰

⁴⁵⁷ *Ibid.*

⁴⁵⁸ Cit. dle BLÜMEL, Barbara: *Österreich-Konvent – Die Umsetzung der Verfassungsrevision*. Demokratiezentrum Wien, Vídeň 2004.

⁴⁵⁹ Cit. dle *ibid.*

⁴⁶⁰ Dostupná na: <http://www.konvent.gv.at/K/FAQ/poekFolderWEB4.pdf>, stav ke dni 30. dubna 2016.

6.4.2 Průběh Konventu

Ustavující zasedání Konventu se uskutečnilo 30. června 2003, a to v budově sídla Parlamentu ve Vídni. Rozhodlo se o vytvoření celkem 10 pracovních výborů, přičemž každý z nich měl v gesci jiné téma. Mezi obsahově nejdůležitější výbory se řadil výbor 3 (státní instituce), výbor 5 (rozdělení kompetencí mezi spolek, země a obce) a výbor 10 (finanční ústava), přičemž platilo, že výbory čítaly vždy mezi 11 a 18 členy.

Výbor 3

Práci výše zmíněných tří výborů si tedy pokusíme přiblížit více. Prvně jmenovaný výbor 3 se zabýval uspořádáním státních institucí – mandátem tohoto výboru byla přestavba státních institucí, volby, ústavní autonomie a vztah mezi zákonodárstvím a jeho prováděním.⁴⁶¹ Hlavním bodem jednání se vcelku logicky stalo zejména postavení Spolkové rady, jejímž cílem je zastupování zájmů spolkových zemí při tvorbě spolkového zákonodárství. Zejména pokud srovnáme postavení Spolkové rady v Německu, nemluvě o Radě kantonů ve Švýcarsku, vychází rakouská Spolková rada jako jednoznačný poražený. To je vcelku logické, pokud vezmeme v potaz, že Spolková rada má menší pravomoci i než kupříkladu český Senát.⁴⁶²

Právě tato skutečnost, historicky determinovaná již úmysly ústavodárce r. 1920 a neustále potvrzovaná aktuální fakticitou a vnímáním rakouského obyvatelstva, přispívala k rezignaci zemských špiček na prosazování zemských zájmů skrze Spolkovou radu, což se posléze odráželo i v diskusích ohledně jejího zrušení.⁴⁶³

Po závěrech Zakládající komise však pochopitelně zrušení Spolkové rady nepřicházelo v úvahu – mandát v tomto duchu nebyl udělen. Návrhy na reformu se, jako tomu bylo v rakouské historii zvykem, daly rozřadit do čtyř skupin. První skupina návrhů se týkala modelu obsazení Spolkové rady – často padaly návrhy na přiblížení se německému modelu, což by v praxi znamenalo vyslání zemských ministrů namísto zemských poslanců

⁴⁶¹ Zpráva Rakouského konventu 1/ENDB-K, část 1, s. 23. Text dostupný zde: http://www.konvent.gv.at/K/DE/ENDB-K/ENDB-K_00001/pmh.shtml, stav ke dni 30. dubna 2016.

⁴⁶² Byť je samozřejmě nutné mít na paměti odlišné funkce Senátu ČR a rakouské Spolkové rady, stejně jako jiný model obsazení těchto komor (přímá volba vs. zemská nominace).

⁴⁶³ WEISS, Jürgen: Der Bundesstaat im Österreich-Konvent. In: BUSSJÄGER, Peter – HRBEK, Rudolf: *Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich*. Braumüller, Vídeň 2005, s. 17.

(resp. zástupců zvolených zemskými poslanci) a rovněž nechyběly ani návrhy na přímou volbu, tedy na okopírování švýcarského modelu.

Druhá skupina reformních návrhů čítala změny ve složení Spolkové rady. Především se projednávala možnost ústavně ukotvit povinnost členů Spolkové rady být zároveň členem zemského sněmu či zemské vlády, což by vytvořilo silnější pouto členů Spolkové rady k jednotlivým zemím. Zatím totiž platí, že zemský sněm nemusí vysílat zástupce z vlastních řad, což se odráží i v tom, že členové Spolkové rady disponují na rozdíl od německého modelu volným mandátem a tudíž na zájmy „své“ země nutně nemusí brát zřetel. Posledně zmíněná kritika se dá zařadit do třetí kategorie reformních návrhů.

A konečně čtvrtá skupina návrhů se týká rozšíření pravomocí Spolkové rady, která by podle některých mohla získat možnost spolupůsobit na zákonodárství ve více oblastech. Další možností by bylo vytvoření společného dohádovacího výboru Národní a Spolkové rady, neboť současný model umožňuje Národní radě poměrně snadnou možnost přehlasování nesouhlasu Spolkové rady.⁴⁶⁴

Jak bylo právě naznačeno, návrhů na řešení neutěšené situace kolem postavení Spolkové rady v rakouském legislativním procesu padlo více než dost. O co více návrhů však padlo, o to menší konsensus panoval ohledně konkrétních řešení. Podařilo se kupříkladu najít shodu na včasnějším zapojení Spolkové rady do legislativního procesu, nicméně z výše uvedených skupin se nepodařilo shodnout ani na jediném řešení.⁴⁶⁵

Bývalý zástupce předsedy Spolkové rady a člen ÖVP Jürgen Weiss v jednom ze svých článků označil celkem 7 důvodů, proč nebylo možné najít společnou řeč alespoň v některých záležitostech:⁴⁶⁶

- Není možné reálně očekávat, že Národní rada se vzdá svých dosavadních prerogativ;
- Členové Spolkové rady představují pro politické strany jistou politickou sílu, proto budou spíše proti snížení počtu členů, stejně jako proti provázání mandátů s členstvím v zemském sněmu;
- Pro politické strany představuje Spolková rada hlubokou studnici „volných“ politických sil, které nemusejí brát ohled na zájmy zemí – to je důležité zejména při nestejném mocensko-politickém poměru mezi Národní a Spolkovou radou;

⁴⁶⁴ *Ibid.*, s. 17.

⁴⁶⁵ Viz Stenoprotokol z 2. schůze Výboru 3 z 14. října 2003, s. 5. Protokol dostupný zde: http://www.konvent.gv.at/K/DE/P-STI-K/P-STI-K_00002/fname_009470.pdf, stav ke dni 30. dubna 2016. Podobně také Stenoprotokol z 5. schůze Výboru 3 z 16. prosince 2003, s. 5. Protokol dostupný zde: http://www.konvent.gv.at/K/DE/P-STI-K/P-STI-K_00005/fname_013449.pdf, stav ke dni 30. dubna 2016.

⁴⁶⁶ WEISS, Jürgen: *Der Bundesstaat im Österreich-Konvent*, s. 19-20.

- Právě zmíněné rovněž platí i pro opoziční politická hnutí v zemských sněmech, která mohou rovněž vykonávat vliv na tyto politiky, a to ze stejného důvodu: absentujícího vázaného mandátu;
- Rakousko se vyznačuje typem demokracie, ve kterém hrají silnou úlohu rovněž zemští hejtmani. Přesunutí těžiště rozhodování zpět do ústavně ukotvených institucí by tak oslabilo jejich úlohu;
- Jednotlivé země dosud nebyly schopny jednoznačně definovat způsob, jakým by chtěly dosáhnout posílení postavení Spolkové rady – i na této úrovni tak panuje silná názorová roztržičnost a
- sami zástupci spolkových zemí nečiní ve Spolkové radě mnoho proto, aby se něco zásadně změnilo.

Ovšem snad ještě lépe než uvedených 7 bodů ilustruje nemohoucnost Výboru 3 dohodnout se alespoň na základních obrysech reformy hned první odstavec závěrečné zprávy o Výboru 3, syntetizující rozdílnost názorů na příkladu diskuse ohledně sídla ústavních orgánů: „Ve Výboru panuje konsensus, že Národní rada, spolkový prezident, spolková vláda rovněž jako tři nejvyšší soudy mají mít i nadále sídlo ve Vídni. Rozdílné názory však panují na odpověď, zda je za tímto účelem potřeba mít explicitní ústavní ustanovení.“⁴⁶⁷

V podobném duchu se tak nesly i závěry ohledně volebního systému – těsné shody se nakonec podařilo docílit alespoň v tom, že proporční volební systém do Národní rady zůstane zachován. V ostatních otázkách (např. uzavírací klauzule, volební právo cizinců apod.) se shodu najít nepodařilo, proto nepřekvapí ani rozpory ohledně možnosti elektronické či alespoň korespondenční volby.

Projednávání problematiky postavení Spolkové rady dostalo ve Výboru 3 až poněkud komické rozměry, protože jediná věta, na kterou se Výbor 3 dokázal shodnout, zněla: „V této oblasti panuje zvláště nutná potřeba změny, a to proto, že Spolková rada nevykonává dostatečně efektivně svou primární úlohu, totiž zastupovat zájmy zemí při účasti na spolkovém zákonodárství, což ovšem není důsledkem pouze příslušných ústavních ustanovení.“⁴⁶⁸ Tyto neshody byly proto naopak jedinou příčinou, proč nakonec téma Spolkové rady bylo Výboru 3 odňato a přiděleno Výboru 5.

Mezi důležitá témata Výboru 3 patřil také vztah mezi zákonodárstvím a jeho

⁴⁶⁷ Zpráva Rakouského konventu 1/ENDB-K, část 3, s. 59. Text dostupný zde: http://www.konvent.gv.at/K/DE/ENDB-K/ENDB-K_00001/pmh.shtml, stav ke dni 30. dubna 2016.

⁴⁶⁸ *Ibid.*, s. 63.

prováděním, což je záležitost v rakouské ústavě upravená velice kasuisticky a nepřehledně. Jediné shody se podařilo dojít na výměně slova „správa“ slovem „provádění“ v čl. 18 B-VG, jehož znění je následující: „Celá státní správa smí být vykonávána pouze na základě zákona.“ Ohledně dalších změn, které by zemím mj. umožnily větší prostor pro diskreci při provádění zákonů, však shoda nebyla nalezena.⁴⁶⁹

Výbor 5

Ještě širší mandát měl Výbor 5, jehož hlavní úkol zněl vytvořit jasně ohraničený katalog zákonodárných kompetencí (a s tím související odpovědností), a to rovněž i s ohledem na vztah k EU. Především se mělo jednat o:

- A) úvahy ohledně smyslu současného děleného spolkového zákonodárství či o zavedení zákonodárství homogenního;
- B) analýzu stávajícího rozdělení kompetencí;
- C) stanovení kritérií pro přidělování kompetencí;
- D) úvahy nad novými právními instrumenty (např. konkurující zákonodárství, cílové zákonodárství apod.);
- E) nový katalog kompetencí;
- F) další témata jako např. spolupůsobení zemí na spolkovém zákonodárství či naopak spolupůsobení spolku na zemském zákonodárství, spolupůsobení na legislativě EU apod.⁴⁷⁰

Mj. na základě již zmíněných událostí pak došlo 9. května 2004 k doplnění mandátu Výboru 5 o snížení výčtu kompetencí na třetinu stávajícího katalogu a rovněž o návrh na rozdělení nově definovaných kompetencí mezi spolek a země, a to buď při vytvoření tzv. dvoupilířového anebo při vytvoření třípilířového modelu.⁴⁷¹

Co si tedy lze představit pod pojmy dvou- či třípilířový model? Oba modely spočívají na stejné myšlence, že existují výlučné kompetence jak spolku, tak jednotlivých spolkových zemí. Třípilířový model navíc počítá s jistou oblastí sdílených kompetencí, které vykonává jak spolek, tak země. Jinými slovy, připouští, že v určitých oblastech je třeba nezbytná spolupráce obou těchto jednotek, protože zkrátka není možné rozumným

⁴⁶⁹ *Ibid.*, s. 78.

⁴⁷⁰ Mandát Výboru 5, dostupný zde: http://www.konvent.gv.at/K/DE/MAND-K/MAND-K_00005/fname_008177.pdf, stav ke dni 30. dubna 2016.

⁴⁷¹ Doplnující mandát Výboru 5 dostupný zde: http://www.konvent.gv.at/K/DE/MAND-K/MAND-K_00015/imfname_022774.pdf, stav ke dni 30. dubna 2016.

způsobem danou oblast přiřadit bez dalšího buď spolku, anebo zemím.⁴⁷²

Samozřejmě si lze klást otázku, zda je vůbec v praxi možné uvažovat o čistě dvoupilířovém modelu. Primární právo EU, stejně jako německý Základní zákon i švýcarská ústava operují s pojmy sdíleného či konkurujícího zákonodárství. V krystalicky čisté podobě lze nalézt dvoupilířový model v ústavě USA, konkrétně v čl. 1 oddílu 8 – jedná se o tzv. „tax clause“ (tj. úprava daní) a „commerce clause“ (úprava mezistátního obchodu). Zkušenost však ukazuje, že v takovém případě výrazně hypertrofuje aktivita spolku na úkor členských zemí, které nemají příliš možností se bránit extenzivnímu výkladu jednotlivých článků, podpořeném judikaturou ústavního soudu. Mocensko-politická realita totiž nutí spolkovou (ústřední) vládu k faktickému rozšiřování vlastního portfolia kompetencí, čemuž se při absenci explicitní ústavní brzdy dá jen velice obtížně čelit. Tento kontext se pak může odrážet i v úvahách o přiřazení jednotlivých kompetencí buď spolku či zemím. Při nutné spoluúčasti spolku (v rámci sdílených či konkurujících pravomocí) totiž ústavodárci zřejmě nezbyde nic jiného než přidělit kompetenci výlučně spolku – to by se mohlo týkat například oblasti školství či zdravotnických zařízení.⁴⁷³

Pokud ale sledujeme reformní procesy v německy mluvících zemích na začátku 21. století, nelze si nevšimnout snah o zřetelnější rozdělení kompetencí (tzv. „*Entflechtung*“) mezi spolek a členské jednotky. Ať už se to týká úlohy německé Spolkové rady či rakouské Spolkové rady v zákonodárném procesu na úrovni spolku nebo rozšiřování autonomie švýcarských kantonů, snaží se ústavodárce o rozpletení společně vykonávaných kompetencí přiřazením buď jedné, či druhé straně. Co je ovšem neméně nápadné, je fakt, že reformy právě této oblasti se nikde příliš úspěšně vyřešit nepodařilo. V případě Německa i Rakouska se navíc přidává i další aspekt, a to je spolupůsobení spolkových zemí na legislativní proces EU, což celou záležitost ještě více komplikuje. Zatím se tedy zdá, že jednoduchý dvoupilířový systém je pro federace neživotaschopný, pokud si členské jednotky chtějí podržet jistou (vyšší) míru autonomie.

Výbor 5 se pochopitelně musel zabývat oběma modely. Podle Petera Bussjägera⁴⁷⁴ připadaly v úvahu dvě možnosti – jednak tzv. flexibilní dvou-pilířový model a dále klasický třípilířový model s výlučnými kompetencemi spolku a zemí a třetím pilířem konkurujícího

⁴⁷² BUSSJÄGER, Peter: *Legislative Bundesstaatsreform? – Reformoptionen für die föderative Aufgabenverteilung zwischen Bundes- und Landesgesetzgeber*, s. 8.

⁴⁷³ BUSSJÄGER, Peter: *Bundesstaatsreform ja, aber welche? Modelle für die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern*. In: *Austrian Journal of Political Science (ÖZP)*. Roč. 34 (2005), č. 3, s. 315.

⁴⁷⁴ Profesor ústavního práva a expertní člen Výboru 5.

zákonodárství.⁴⁷⁵ Flexibilní dvoupilířový model spočívá v možnosti oboustranného flexibilního přenosu kompetencí mezi spolkem a zeměmi podle potřeby. Již z tohoto prostého konstatování je však zřejmé, že toto řešení by přeneslo více kompetencí na spolek, který by dle uvážení mohl delegovat některé pravomoci na spolkové země. Pokud by totiž mohly o určité výšeči flexibilních kompetencí rozhodovat rovněž země, nejednalo by se o nic jiného než o zakuklený třípilířový systém, zatímco pokud by v případě třípilířového systému bylo ve třetím pilíři upraveno pouze několik málo kompetencí, jednalo se pro změnu o zakuklený dvoupilířový systém.⁴⁷⁶

Závěrečná zpráva Výboru 5 konstatuje,⁴⁷⁷ že již současný model rakouského uspořádání obsahuje prvky třípilířové struktury. Většina členů Výboru má přitom za to, že třípilířový systém je i do budoucna životaschopný, avšak ne v současné rigidní formě, ale naopak v moderní, více flexibilní formě, schopné reagovat na aktuální potřeby. Zároveň se však členové vyslovili pro spíše užší výšeč kompetencí, spadajících do třetího pilíře.

Peter Bussjäger nastiňuje tři alternativní scénáře vytvoření třípilířového systému.⁴⁷⁸ První variantou by bylo zřízení systému konkurujícího zákonodárství s důrazem na kompetence spolku, druhou variantu představuje důraz na kompetence jednotlivých zemí, s mechanismem tzv. opt-out klauzule a konečně třetí variantou je rámcové materiální vymezení ze strany spolku s důrazem na širokou prováděcí autonomii spolkových zemí. Bussjäger však jedním dechem upozorňuje na fakt, že třetí varianta je historicky zdiskreditována vzhledem ke stávající praxi tzv. *Grundsatzgesetze*, které sice z ústavy mají stanovovat obecné zásady, ve skutečnosti však spolkovým zemím neponechávají prakticky žádný manévrovací prostor.

Rovněž mechanismus opt-out nebyl ve Výboru projednán s přílišnou mírou nadšení. Tato možnost je zemím přiznána již stávajícím zněním čl. 15 odst. 9 ve vymezených oblastech občanského a trestního práva, avšak většina členů Výboru byla spíše pro kompenzaci zemím skrze rozšíření jejich kompetenčního katalogu.⁴⁷⁹

Dlouho diskutovanou záležitost pak představoval proces samotného výkonu kompetencí ve třetím pilíři. Debaty se lapidárně řečeno koncentrovaly na několik

⁴⁷⁵ BUSSJÄGER, Peter: *Bundesstaatsreform ja, aber welche? Modelle für die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern*, s. 316.

⁴⁷⁶ *Ibid.*, s. 317.

⁴⁷⁷ Zpráva Rakouského konventu 1/ENDB-K, část 3, s. 111.

⁴⁷⁸ BUSSJÄGER, Peter: *Legislative Bundesstaatsreform? – Reformoptionen für die föderative Aufgabenverteilung zwischen Bundes- und Landesgesetzgeber*, s. 10.

⁴⁷⁹ Zpráva Výboru 5 z 4. března 2004, s. 15. Text dostupný zde: http://www.konvent.gv.at/K/DE/AUB-K/AUB-K_00005/imfname_016978.pdf, stav ke dni 1. května 2016.

navrhovaných systémů:⁴⁸⁰

- 1) model WKÖ⁴⁸¹: vázání výkonu spolkových kompetencí na objektivní kritéria – v zásadě by kompetence náležely zemím, aktivita spolku by byla podmíněna účelem dosažení rovnocenných životních podmínek nebo zajištění právní jednoty ve společném zájmu s tím, že jednotlivé země by měly právo aktivovat systém dohodovacího jednání za účelem dosažení shody. Do úvahy přicházela rovněž zemská pojistka proti přílišnému zásahu spolku ve formě žaloby na porušení principu subsidiarity.
- 2) model Schnizer: tento model operuje s dvěma třetími pilíři. V prvním z nich by byly vyjmenovány kompetence společné pro spolek i země (spolek by měl legislativní pravomoc se souhlasem zemí), druhý pilíř by oproti tomu obsahoval kompetence, které by převážně patřily do kompetence zemí s tím, že Spolková rada by mohla iniciovat společný postup na úrovni spolku.
- 3) model Bussjäger: jedná se o variantní obdobu modelu Schnizer v tom rozsahu, že by výkon kompetencí ve třetím pilíři byl vázán na politickou shodu. Pokud by shoda ohledně výkonu nepanovala, bylo by možné přijmout legislativní opatření pouze se souhlasem Spolkové rady a nadpoloviční většiny zemí. Tento model byl ovšem odmítnut pro výrazný blokační potenciál.
- 4) model ÖVP: vychází ze stávajícího výčtu kompetencí v oblasti sdílených kompetencí, přičemž předpokládá souhlas Spolkové rady. Zároveň by zákon nebylo možné publikovat, pokud by se proti němu vyslovily alespoň tři spolkové země.
- 5) model FPÖ: předpokládá společné zemské zákonodárství – tj. zákonodárství jednotlivých zemí, avšak s platností pro všechny z nich, s opcionalitou zemského zákonodárství platného jen pro některé země.

Neméně sporů vyvolalo ve Výboru rovněž projednávání rozdělení kompetencí mezi spolek a země. Protože ke konečnému konsensu v tomto ohledu nedošlo, lze pro ilustraci slabého postavení jednotlivých zemí zmínit navrhovaný výčet kompetencí spolkových zemí s největší podporou:

- zemská ústava,
- zemské veřejné finance,
- statistika pro potřeby zemí,

⁴⁸⁰ Zpráva Rakouského konventu 1/ENDB-K, část 3, s. 113.

⁴⁸¹ Rakouská hospodářská komora.

- služební zákon (zemská a obecní služba),
- živelné pohromy,
- místní bezpečnost,
- organizace regionálního zdravotnictví,
- mateřské školy,
- silnice s výjimkou spolkových silnic a dálnic,
- stavební právo,
- bytové právo,
- ochrana přírody a krajiny,
- sport, turismus a kultura a
- regionální plánování.⁴⁸²

Pokud se zde věnujeme činnosti Výboru 5, není možné nezmínit téma přidělené původně Výboru 3, totiž postavení Spolkové rady. Jak již bylo řečeno, Výbor 3 nebyl schopný najít shodu ani na jedné z navrhovaných změn (lépe řečeno nebyl se schopen dohodnout na ničem), proto se dalo očekávat, že i v tomto Výboru nebude diskuse snadná.

A samotná jednání ve Výboru, jakož i jeho závěrečná zpráva uvedená slova jen potvrdila. Není teď nutné zde znovu vyjmenovávat navrhované změny, jelikož tyto návrhy byly v podstatě identické s těmi, které projednal dříve Výbor 3, raději lze zmínit, na čem se Výbor 5 dokázal ujednotit. Výbor se zejména vyslovil pro institucionalizaci informační povinnosti spolku vůči Spolkové radě v rámci legislativního procesu – jedná se zejména o návrh tzv. vzájemného konzultačního mechanismu při legislativní iniciativě a rovněž o výměnu informací o takové iniciativě mezi spolkem a zeměmi.⁴⁸³ Nadto ještě panoval konsensus v předsednictvu Výboru, nikoli ve Výboru samotném, o uzákonění této povinnosti nikoli na ústavní úrovni, ale skrze jednací řád Národní rady.

Otázky vázaného mandátu, složení Spolkové rady (např. návrh rovného zastoupení všech zemí) nebo samotných kompetencí Spolkové rady (možnost blokace návrhu zákona) zůstaly v podstatě bez odpovědi, kontroverzní téma spolupůsobení spolku na zemském zákonodárství bylo projednáno pouze částečně. Dá se proto lapidárně konstatovat, že reforma účasti zemí na spolkovém zákonodárství obsahově zcela ztroskotala pro nedostatek schopnosti nalézt shodu i v elementárních záležitostech, což příznačně, byť v umírněných slovech, demonstruje závěrečné hodnocení Výboru 5: „Vzhledem k obtížné úloze, spočívající v první řadě zejména v rozdělení legislativních kompetencí mezi spolek a země,

⁴⁸² Zpráva Rakouského konventu 1/ENDB-K, část 3, s. 116-7.

⁴⁸³ *Ibid.*, s. 129.

nemůže překvapit, že se úměrně tomu dosáhlo konsensu jen v nepatrném množství záležitostí, zatímco v mnoha oblastech panovala povážlivá šíře názorů.⁴⁸⁴

Výbor 10

Zatímco prvních 9 výborů Konventu se sešlo k ustavujícímu zasedání mezi zářím a listopadem 2003, Výbor 10, věnující se problematice finanční ústavy, se konstitoval teprve na svém prvním zasedání koncem února 2004. Předsedou byl zvolen tehdejší ministr vnitra Ernst Strasser, koncem r. 2014 pravomocně odsouzený ke třem letům vězení za přijetí úplatku. Mezi zbývajících 15 členy byl rovněž tehdejší kancléř Wolfgang Schüssel, zmiňovaný Jörg Haider či Erwin Pröll, od r. 1992 dolnorakouský hejtman.

Mandát Výboru byl podobně jako u Výboru 5 definován velice široce a rovněž tak byl i dodatečně (v květnu 2004) doplněn. Témat k diskusi proto bylo mnoho:

- A) obecná témata – např. vztah ústavněprávních norem k běžným zákonům, redukce rozsahu finančního vyrovnání, cíle finanční ústavy, celkový rozpočet, princip rovnocenné životní úrovně či očištění úpravy od kontradiktorních ustanovení;
- B) spravedlivé rozdělení nákladů;
- C) příjmy veřejných rozpočtů – definice pojmů, kompetence rozdělení příjmů či proces výběru daní a jiných příjmů;
- D) transfery – typy a realizace transferů či horizontální finanční vyrovnání mezi zeměmi a mezi obcemi;
- E) rozpočtové právo – úvěry, dozor nad hospodařením, stabilizace veřejných rozpočtů nebo závěrečný účet;
- F) transparentnost a finanční statistika.⁴⁸⁵

Na rozdíl od německé či švýcarské ústavy je ta rakouská velmi skoupá na téma správy veřejných financí. Na místo přímé ústavní úpravy existuje již od r. 1948 dosud stále platný zákon o finanční ústavě („*Finanzverfassungsgesetz*“, dále také jako „F-VG“),⁴⁸⁶ byť obsahově velmi stručný – obsahuje celkem 18 paragrafů. Možná právě kvůli své stručnosti byl i pouze sporadicky pozměňován (za téměř 70 let celkem 8x), což překvapí zejména vzhledem k jinak častým ústavním změnám. Hlavním důvodem, či snad důsledkem, nepatrného počtu změn finanční ústavy je ale skutečnost, že materie veřejných financí je

⁴⁸⁴ Zpráva Výboru 5 z 4. března 2004, s. 33.

⁴⁸⁵ Mandát Výboru 10. Text dostupný zde: http://www.konvent.gv.at/K/DE/MAND-K/MAND-K_00010/fname_014183.pdf, stav ke dni 1. května 2016.

⁴⁸⁶ BGBl. č. 45/1948.

zároveň upravena v mnoha dalších zákonech, což celou situaci významně znepřehledňuje. Na druhou stranu je ovšem spravedlivé poznamenat, že dosavadní úprava se i přes nepřehlednost do značné míry osvědčila.

Jedním z klíčových ustanovení F-VG je § 3 odst. 1. Jedná se ve své podstatě o ustanovení zmocňující, na jehož základě jsou přijímány obyčejné zákony, upravující přerozdělování daní a jiných příjmů, stejně jako doplňující finanční vyrovnání. Zákonodárce je tak ve své úvaze vázán pouze zásadou rovnosti, ukotvené v § 4 F-VG a prostřednictvím Ústavního soudního dvora⁴⁸⁷ definované jako tzv. „Finanzausgleichsgerechtigkeit“, tedy jako spravedlnost v oblasti finančního vyrovnání.

V ostatním je F-VG rovněž poměrně stručný, a tak v § 6 pouze taxativně vyjmenovává katalog kategorií či nástrojů, které může zákonodárce v rámci výběru daní a poplatků využít. Jedná se o možnost 1) spolkových daní a poplatků, jejichž výnos je určen výhradně pro potřeby spolku, 2) společných spolkových a zemských (příp. obecních) daní a poplatků, jejichž výnos je vyhrazen pro potřeby těchto zmíněných subjektů, 3) zemských daní a poplatků, jejichž výnos je zcela rezervován zemím, 4) daní a poplatků zemí a obcí, jejichž výnos je určen jim a konečně 5) výlučné odvody obcím, do jejichž kompetence rovněž spadá nakládání s těmito prostředky.

Běžný zákon, který finanční vyrovnání upravuje („Finanzausgleichsgesetz“, dále také FAG), je více méně (spíše méně než více) pravidelně schvalován každé čtyři roky, a to po vzájemných jednáních za účasti spolku, zemí a obcí (zastoupených Svazem měst a Svazem obcí). Důležitým imperativem ale při vyjednáváních (a tedy i při finální shodě) bývá již zmiňovaná zásada rovnosti.⁴⁸⁸

Na stole Výboru 10 tak leželo především téma redukce komplexity celé problematiky a rovněž také její inkorporace do samotného textu ústavy.⁴⁸⁹ Nejen to, navzdory možná kontroverznímu složení Výboru se tento ujal své práce s vervou, zejména pokud vezmeme v potaz práci ostatních výborů, a i na mnoha dalších, níže uvedených, návrzích se skutečně podařilo najít shodu. Těžko posoudit, zda tomu tak bylo i díky přítomnosti nejvyšší politické váhy, spolkového kancléře Schüssela, pravděpodobně ano.

Jedním z úkolů Výboru tak bylo stanovení státních cílů pro oblast veřejných financí a

⁴⁸⁷ Např. usnesení Ústavního soudního dvora z 1. října 2005, VfSlg 12.505/1990.

⁴⁸⁸ § 4 F-VG.

⁴⁸⁹ GAMPER, Anna: Der Österreich-Konvent: Die Reform der Finanzverfassung. In: BUSSJÄGER, Peter – HRBEK, Rudolf: *Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich*. Braumüller, Vídeň 2005, s. 31.

jejich inkorporace do ústavního textu. Výbor se, dá se říci, shodl na následujících cílech:⁴⁹⁰

- vyrovnaný veřejný rozpočet (byť zejména některé země byly proti);
- celková hospodářská vyváženost;
- parita spolku a územních jednotek – stejný hlas zemí při rozdělování veřejných financí (spolek zastával spíše zamítavé stanovisko vzhledem k celkové odpovědnosti za veřejné finance);
- sloučení odpovědnosti za příjmy (včetně např. pásma daňové autonomie), výdaje i za svěřené úlohy – podle spolku se tím zvýší transparentnost nakládání s veřejnými prostředky, v zásadě jde o princip tzv. good governance;
- poskytování služeb veřejného zájmu;
- rovnocenné životní podmínky – velmi diskutované téma, poukaz na obdobný pojem, ukotvený v Základním zákoně;
- skutečné zrovnoprávnění mužů a žen a tzv. Gender Budgeting.⁴⁹¹

Diskuse ve Výboru 10 se ovšem dotýkala nejen způsobu rozhodování o finančním vyrovnání (princip parity), ale rovněž i o *modu operandi*. F-VG totiž obsahuje nejen tripartitní (spolek, země, obce) ustanovení týkající se finančního vyrovnání, ale i ustanovení bipartitní (spolek, země). Vzniká pak interpretační obtíž, zda vyrovnání mezi spolkem a zeměmi, tj. vertikální finanční vyrovnání, implicitně zahrnuje pod pojmem země rovněž obce na území dané země. Výklad Výboru 10 se přiklonil ke kladné odpovědi,⁴⁹² nicméně podobné interpretační nejasnosti je podle názoru Výboru potřeba odstranit.

Jednoznačný souhlas pak převažoval ohledně ústavní přípustnosti rovněž horizontálního vertikálního vyrovnání.⁴⁹³ Názory se již nicméně rozcházely ohledně způsobu tohoto vyrovnání. Některé (především finančně silné) země zastupovaly názor, že dosavadní systém vyrovnání není potřeba měnit – na základě tohoto systému docházelo k finančnímu přerozdělení jediným mechanismem, nikoli jako v Německu či Švýcarsku několika vzájemně se doplňujícími způsoby. Tento jediný mechanismus by však nebránil jednotlivým zemím mezi sebou uzavírat smlouvy o případných finančních plněních a jejich protiplněních.

⁴⁹⁰ Zpráva Výboru 10 z 15. července 2004, s. 10, text dostupný zde: http://www.konvent.gv.at/K/DE/AUB-K/AUB-K_00012/imfname_024609.pdf, stav ke dni 1. května 2016.

⁴⁹¹ Gender Budgeting obsahuje: gendrově zaměřenou impact analýzu veřejného rozpočtu, pohled genderovou perspektivou na všechny úrovně a fáze schvalování rozpočtu či restrukturalizace příjmů a výdajů s ohledem na skutečnou rovnoprávnost mužů a žen. Viz zpráva Výboru 10 z 15. července 2004, s. 26.

⁴⁹² Zpráva Rakouského konventu 1/ENDB-K, část 3, s. 244.

⁴⁹³ *Ibid.*, s. 245.

Především spolek ale byl toho mínění, že tento způsob finančního vyrovnání by měl více zohlednit finanční sílu jednotlivých zemí, případně jednotlivých obcí⁴⁹⁴ a Svaz měst přirozeně plédoval za to, že finanční vyrovnání by mělo brát ohled rovněž na potřebu nákladné infrastruktury větších městských aglomerací. Rozpor rovněž panoval ohledně zohlednění dalších parametrů, jako poskytování služeb veřejného zájmu, úkoly v oblasti sociální politiky, bezpečnosti, vzdělávání, zdraví či aktivit při zprostředkování práce.

6.4.3 Výsledek Konventu

Rakouský konvent se ke svému závěrečnému zasedání sešel 28. ledna 2005, v rámci kterého ještě proběhla diskuse ohledně jeho nejdůležitějšího výstupu, totiž Zprávy Rakouského konventu. Tato zpráva komplexně mapuje činnost a výstupy Konventu, přičemž její text včetně všech příloh je dostupný na internetových stránkách Konventu.⁴⁹⁵ Jednotlivé, tedy alespoň ty nejdůležitější, oblasti reformních snah jsou popsány výše. Jako červená nit se však celým reformním procesem vine nejednota a neochota jednotlivých zainteresovaných stran k ústupkům, což je zřetelně patrné z téměř jakékoli části závěrečné Zprávy Konventu.

Pro ilustraci této totální neschopnosti shodnout se alespoň na znění některých obecných ustanovení ústavy lze nahlédnout do návrhu textu k Preambuli ústavy.⁴⁹⁶ Znění preambule měl na starosti Výbor 1 a je pravdou, že nakonec byl přeci jen určitý (a relativně obsírný) text návrhu předložen. Nicméně tento text ve Výboru 1 podporu nezískal, pouze reprezentoval návrh, s kterým se ztotožnilo nejvíce členů Výboru. V poznámce k tomuto návrhu je dále uvedeno, že Výbor se nedokázal shodnout ani na tom, zda ústava vůbec nějaký text preambule má mít. Dále je ve Zprávě uveden separátní návrh textu preambule, vypracovaný předsednictvem Výboru 1, ke kterému se rovněž nepodařilo najít většinu hlasů. V neposlední řadě je ve zprávě obsažen rovněž alternativní návrh předsednictva, přičemž je zřejmě nadbytečné zdůrazňovat, že ani pro toto znění se většinová podpora nedokázala nalézt.

Nepřekvapí proto skutečnost, že návrh textu byl velice nepřehledný a čítal (včetně všech alternativních znění) neuvěřitelných 381 stran. S ohledem na tuto skutečnost tak

⁴⁹⁴ Zpráva Výboru 10 z 15. července 2004, s. 36.

⁴⁹⁵ Viz http://www.konvent.gv.at/K/DE/ENDB-K/ENDB-K_00001/pmh.shtml, stav ke dni 21. května 2016.

⁴⁹⁶ Příloha č. 4A (návrh textu) Zprávy Rakouského konventu z 31. ledna 2005, s. 15-17. Text dostupný zde: http://www.konvent.gv.at/K/DE/ENDB-K/ENDB-K_00001/imfname_036113.pdf, stav ke dni 21. května 2016.

nezbývá než konstatovat, že Konvent svou prací k dosažení vytyčeného cíle příliš nepřispěl a neposkytl tudíž relevantní a hodnotný materiál, sloužící jako nutná báze pro následný ústavodárný proces.

Kancléři Schüsselovi, jenž byl sám členem Konventu, tedy nezbylo nic jiného než předat Národní radě značně nesourodou a rozpory spíše zdůrazňující Zprávu. Na základě ukončení činnosti Konventu a obdržení zmíněné Zprávy pak Národní rada 31. března 2005 vytvořila Zvláštní výbor k projednání Zprávy Rakouského konventu, který se pod vedením Andrease Kohla sešel k ustavující schůzi 11. května 2005.

Před sebou měl tento výbor velice nelehkou úlohu, neboť se měl v jednom roce (tj. do konce legislativního období Národní rady) pokusit odstranit rozpory a vytvořit alespoň pro některé oblasti kompromisní návrh, přijatelný pro 2/3 Národní rady. Již začátek byl však opět symptomaticky poznamenaný rozpory ohledně přizvání expertů, či ohledně konečné platnosti závěrů tohoto Výboru – nakonec byl prosazen návrh, že závěry budou dále postoupeny plénu Národní rady.⁴⁹⁷

Práce ve Zvláštním výboru se účastnily všechny čtyři parlamentní strany (ÖVP, SPÖ, FPÖ a Zelení), přičemž samotný průběh těchto prací poukázal zejména na jasnou ideovou linii mezi ÖVP a FPÖ na straně jedné a SPÖ a Zelenými na straně druhé. Toto štěpení se výrazně promítlo do činnosti Zvláštního výboru, který se až příliš často zabýval podružnými a procedurálními otázkami, místo diskusí *ad rem*. V tomto ohledu je možné zmínit třeba 3. zasedání, jehož čas byl věnován především pořadí, v jakém budou na dalších zasedáních projednávána jednotlivá témata⁴⁹⁸ – při vědomí toho, že těchto zasedání se do července 2006 uskutečnilo celkem 10.

Bylo by jistě možné jít do větší hloubky těchto zasedání, nicméně samotné projednávání Zprávy Konventu bylo do velké míry předjímatelné a kopírující diskuse v Konventu. Nezbývá proto než konstatovat, že ani Zvláštnímu výboru se nepodařilo přiblížit konsensu, a to v podstatě ani v jednom bodě. Co je však poměrně zajímavé, je interpretace těchto výsledků jednotlivými stranami. Zatímco malé parlamentní strany (FPÖ a Zelení) byly ve svých vyjádřeních velice otevřené a kritické, projevovaly tradiční velké strany ÖVP a SPÖ zdrženlivý optimismus. FPÖ vyjádřila průběh slovy „ztroskotání Výboru“ či „promarněná šance získat moderní ústavu“, Zelení zase „pohřeb první

⁴⁹⁷ Parlamentní zpráva č. 576 o 2. zasedání Zvláštního výboru k projednání Zprávy Rakouského konventu z 5. července 2005, dostupná zde: https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2005/PK0576/, stav ke dni 21. května 2016.

⁴⁹⁸ Parlamentní zpráva č. 693 o 3. zasedání Zvláštního výboru k projednání Zprávy Rakouského konventu z 22. září 2005, dostupná zde: https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2005/PK0693/, stav ke dni 21. května 2016.

kategorie“, na druhou stranu SPÖ hovořila o „kontinuálním sblížení názorů“ a „v některých oblastech se téměř podařilo dosáhnout shody“ a ÖVP zdůrazňovala, že „je zde mnoho podkladů k jednání“ a „jednání probíhala věcně a korektně“. ⁴⁹⁹ Myslím si, že pro charakteristiku dlouhodobého fungování modelu velké koalice není možné nalézt mnoho přiléhavějších symbolů.

Ještě těsně před koncem volebního období Národní rady projednala tato dne 21. září 2006 na plénu Zprávu Zvláštního výboru k projednání Zprávy Rakouského konventu, nicméně právě vzhledem k nastávajícím volbám se tentokrát ani neočekával žádný posun ve věci. Pouze se konstatovalo již dávno známé, tedy neschopnost dohodnout se ani na těch nejzákladnějších změnách ústavy, což bylo jako tradičně proloženo slovy díky za skvělou a dobře odvedenou práci. ⁵⁰⁰

1. října 2006 se v Rakousku uskutečnily volby do Národní rady, což znamenalo zánik dosavadní (a poněkud atypické) koalice ÖVP a FPÖ/BZÖ. Těsnou většinu získala SPÖ, což mělo za následek opětovné vytvoření tradiční velké koalice s ÖVP. SPÖ sice získala křeslo kancléře, kterým se stal Alfred Gusenbauer, avšak ÖVP byla v praxi tou silnější stranou. Gusenbauerova koalice ustanovila jako jeden z hlavních cílů vládního programu státní a správní reformu, přičemž bylo samotným programem konkretizováno celkem 17 oblastí takových reforem. ⁵⁰¹ Mezi nejdůležitější oblasti reforem patřila Základní lidská práva, (již chronicky repetitivní) rozdělení kompetencí mezi spolek a země, zřízení zemského správního soudnictví, posílení autonomie zemí i obcí či zpřehlednění ústavního textu.

Za tímto účelem byla v únoru 2007, jak předjímal i vládní program, zřízena Expertní skupina při Spolkovém kancléřství. Nutno podotknout, že tato Expertní skupina pod vedením ústavního soudce a profesora ústavního práva Georga Lienbachera byla neobyčejně činná a podařilo se jí během jednoho roku své existence dosáhnout znatelných pokroků a připravit mnoho reformních návrhů v jednotlivých oblastech. Na základě podkladů Expertní skupiny tak byly r. 2007 přijaty dvě poměrně důležité ústavní novely.

S účinností od 1. července 2007 byl schválen tzv. „*Demokratiepakt*“, ⁵⁰² na základě

⁴⁹⁹ Parlamentní zpráva č. 646 o 10. zasedání Zvláštního výboru k projednání Zprávy Rakouského konventu z 4. července 2006, dostupná zde: https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2006/PK0646/, stav ke dni 21. května 2016.

⁵⁰⁰ Viz stenoprotokol z 163. zasedání Národní rady v 22. legislativním období z 21. září 2006, s. 35-6 an. Text dostupný zde: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/NRSITZ/NRSITZ_00163/fname_070402.pdf, stav ke dni 21. května 2016.

⁵⁰¹ Vládní program 2007 – 2010, s. 23-36. Text programu dostupný zde: http://www.konvent.gv.at/K/DE/INST-K/INST-K_00174/imfname_073783.pdf, stav ke dni 21. května 2016.

⁵⁰² BGBl. I č. 27/2007 z 29. června 2007.

kterého bylo rakouským občanům přiznáno aktivní volební právo do Národní rady již od 16 let věku (čl. 26 odst. 1 B-VG) a pasivní volební právo od 18 let věku (čl. 26 odst. 4 B-VG). Čl. 26 odst. 6 B-VG rovněž zakotvil možnost korespondenční volby, a to v určitých vyjmenovaných případech, mj. při zdravotním omezení, zdržování se mimo bydliště či trestu odnětí svobody. Důvod musí být při této volbě uveden. Rovněž bylo prodlouženo volební období Národní rady ze 4 na 5 let.

Neméně důležitá novela týkající se změny rozpočtových pravidel následovala koncem r. 2007.⁵⁰³ Kromě již výše diskutované zásady „*Gender-Budgeting*“⁵⁰⁴ přinesla novela především rozsáhlou úpravu čl. 51, 51a, 51b, 51c a 51d B-VG, stanovující procesní pravidla schvalování spolkového rozpočtu, resp. zákona o spolkových financích. Tyto změny byly vedeny snahou o vytvoření transparentního rozpočtového procesu, směřujícího k vytvoření systému trvale udržitelných financí, resp. systému dlouhodobě zajišťujícího zdravý stav veřejných financí.⁵⁰⁵ To by mělo být zaručeno především díky obligatornímu ukotvení čtyřletého finančního rámce, jehož ustanovení budou nikoli doporučující, ale závazná při plánování ročních veřejných rozpočtů.

Kromě uvedeného připravila Expertní skupina i další důležité návrhy, týkající se například postavení Spolkové rady či „pročištění“ a zpřehlednění textu ústavy. Kancléř Gusenbauer tyto návrhy představil v březnu 2008 v Národní radě, avšak vnitropolitická situace bohužel zabránila jakýmkoli dalším reformám Expertní skupiny. ÖVP totiž využila slabého postavení Gusenbauera a rozhodla se opustit velkou koalici, zřejmě s cílem získat v předčasných volbách silnější pozici. Tento kalkul se ovšem ukázal jako naprosto zcestný, neboť obě velké strany obdržely od voličů nejslabší mandát od konce Druhé světové války. Co však bylo důležité, SPÖ uhájila před ÖVP prvenství, což jí opět vyneslo místo kancléře, které nyní zaujal Werner Faymann a což opět mělo za následek obnovení velké koalice, tentokrát však již ovšem bez ústavodárné většiny v Národní radě.

Vládní koaliční program z prosince 2008 již zdaleka nebyl tak ambiciózní, alespoň co se týkalo reformy ústavy. Již první pohled do programu dával tušit nízkou prioritu, když ze strany 23 (volební program z r. 2007) klesla ustanovení o reformních snahách na s. 248-261.⁵⁰⁶ Z programu tak vymizel apel na přerozdělení kompetencí mezi spolek a země či na zvýšení autonomie jendotlivých zemí a obcí. Naopak byla ponechána témata základních

⁵⁰³ BGBl. I č. 1/2008 z 4. ledna 2008.

⁵⁰⁴ Viz čl. 13 odst. 3 B-VG: Spolek, země a obce usilují při provádění rozpočtové politiky o skutečné zrovnoprávnění žen a mužů.

⁵⁰⁵ Viz např. důvodová zpráva k novele zák. č. 1/2008, s. 3-4. Text důvodové zprávy dostupný zde: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/II_00203/fname_085521.pdf. Stav ke dni 21. května 2016.

⁵⁰⁶ Volební program z r. 2008. Text dostupný zde: <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=32966>, stav ke dni 21. května 2016.

práv či zemského správního soudnictví a rovněž přibyla snaha o zavedení e-governmentu.

Nižší a poněkud jinak orientované ambice se odrazily i v ustanovení „pouhé“ Pracovní skupiny k přípravě konsolidačních opatření, pod vedením kancléře Faymanna a za účasti vicekancléře Josefa Prölla, spadající pod Spolkové kancléřství. Cíle této Pracovní skupiny byly definovány o poznání úžeji, než tomu bylo v případě předchozí Expertní skupiny. Na místo rozsáhlých reforem se měla Pracovní skupina zaměřit na významné úspory ve státní správě. Faymann to syntetizoval následujícími slovy: "Naším úkolem je vytvořit takové struktury, které při nižších nákladech dosáhnou stejných výsledků."⁵⁰⁷ Za účelem užší spolupráce s legislativou byl následně 9. července 2009 vytvořen v Národní radě Podvýbor Ústavního výboru k správní reformě.

6.5 Dluhová brzda

O Rakouských veřejných financích se dá říci mnoho, avšak nikoliv to, že by byly stabilizované, či že by dokonce končily přebytkem. Celkové veřejné zadlužení atakuje hranici 90 % HDP, což je více, než je tomu v případě Německa (cca 75 % HDP) a dokonce dvakrát tolik, než v případě Švýcarska (cca 45 % HDP). Znepokojující je i to, že míra zadlužení neustále roste, přičemž zejména roky 2009 a 2010 byly v tomto ohledu kritické (oba roky cca 15 mld. € negativní rozpočtové saldo).

Již od začátku tisíciletí se tak téma dluhové brzdy začalo diskutovat na odborné⁵⁰⁸ i veřejné⁵⁰⁹ úrovni, přičemž snahy o ukotvení tohoto mechanismu do rakouského ústavního rámce kulminovaly právě okolo r. 2010, což bylo podpořeno debatami a následným přijetím Fiskálního paktu v rámci EU r. 2012.

Roku 2011 proto začaly, i s ohledem na připravovaný unijní Fiskální pakt, přípravné práce na vzniku dluhové brzdy, která by se integrovala přímo do ústavního textu. Tímto opatřením se mělo zabránit vytváření strukturálního deficitu a tudíž vzniku dalších dluhů, což souviselo i se snahou dostát unijním závazkům. Důvodová zpráva k dluhové brzdě proto zcela zřetelně jedním slovem odpověděla na možnost alternativních řešení daného

⁵⁰⁷ Zpráva Spolkového kancléřství z 17. února 2009, dostupná na http://www.bka.gv.at/site/cob_33814/6597/default.aspx, stav ke dni 21. května 2016.

⁵⁰⁸ Např. BRANDNER, Peter, a kol. Eine Schuldenbremse für Österreich. *Projektbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen*, Vídeň 2004.

⁵⁰⁹ Např. novinový článek „Schuldenbremse“ für den Finanzminister. In: *Der Standard*, 17. května 2004.

problému: „Keine“ (tedy žádná jiná možnost řešení).⁵¹⁰

Návrh vycházel především z německé předlohy a od r. 2017 připouští maximální možný celostátní strukturální deficit ve výši 0,45 % HDP. Negativní saldo spolkového rozpočtu nesmí na základě tohoto návrhu překročit 0,35 % HDP, zatímco saldo spolkových zemí a obcí 0,1 % HDP. Cílem je rovněž snížení veřejného dluhu do r. 2020 na Unii předepsaných 60 %. Jisté, taxativně vyjmenované výjimky pro vyšší negativní saldo rozpočtu jsou předjímané podobně, jako je tomu v úpravě německého Základního zákona.

Poněkud odlišný systém funguje v případě nesplnění podmínek dluhové brzdy. Samotné určení nesplnění podmínek spadá do kompetence Účetního dvora. Pokud tento zjistí takové nesplnění, ať už ze strany spolku, země nebo obce, je neprodleně za tímto účelem vytvořeno smírčí grémium. Takové smírčí grémium se skládá z celkem 6 členů, přičemž dva jsou nominováni Spolkovým ministerstvem financí, dva spolkovými zeměmi a po jednom Svazem obcí a Svazem měst. Grémium je usnášeníschopné za účasti alespoň pěti členů, přičemž jeho hlavním úkolem je během dvou měsíců určit nápravná opatření, která jsou nezbytná k odstranění protiprávního stavu. Pokud daný subjekt, tedy spolek, země či obec nesplní navrhovaná opatření, může následovat finanční sankce, a to až do výše 15 % částky, o kterou byla hranice překročena. Odvolání je pak možné k arbitrážnímu soudu.

Celý systém dluhové brzdy má však jednu výraznou vadu. V podobě, v jaké byl navržen, totiž v podobě změny spolkové ústavy, nebyl pro odpor opozičních stran schválen. V tomto ohledu však SPÖ a ÖVP mohou svalovat vinu jedna na druhou, protože samy přispěly značnou měrou k tomu, že v r. 2008 ztratily ústavní většinu v Národní radě. Spravedlivé je ovšem rovněž podotknout, že opoziční strany se vyslovily spíše pro potrestání vládní koalice než proti dluhové brzdě, jak se alespoň zdá dle argumentace opozičních stran. Tehdejší předsedkyně Zelených Eva Glawischnigová na ztroskotání návrhu reagovala: „Vládnoucí koalice nemá pro sanaci (veřejných rozpočtů) Rakouska žádný plán.“⁵¹¹

Faymannově vládnoucí velké koalici tak nezbylo nic jiného než prosadit dluhovou brzdou jinak. To se povedlo až o více než rok později prostřednictvím časově neohrazené Dohody mezi spolkem, zeměmi a obcemi o Rakouském paktu stability 2012, která byla dne 23. ledna 2013 zveřejněna ve Sbírce zákonů.⁵¹² Okamžitě po tomto procesu následovaly dohady o tom, zda je takový postup v souladu se závazky přijatými prostřednictvím

⁵¹⁰ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o změně spolkové ústavy, text dostupný zde: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01516/fname_235551.pdf, stav ke dni 21. května 2016.

⁵¹¹ Schuldenbremse kommt nicht in Verfassung. In: *Handelsblatt*, z 7. prosince 2011.

⁵¹² BGBl. I č. 30/2013 z 23. ledna 2013.

Fiskálního paktu, protože pouhý spolkový zákon, umožňující změnu prostou většinou v Národní radě, nemusí nutně vyhovovat požadavkům EU.⁵¹³ Doposud se však na tomto stavu nic nezměnilo.

6.6 Reforma správního soudnictví

Navzdory kritickému tónu této práce při pojednání o recentních reformách se však Rakušanům přeci jen podařilo schválit alespoň jednu zásadní reformu, a to jmenovitě reformu správního soudnictví, s účinností od 1. ledna 2014. Dokonce není troufalé říci, že se jedná o největší ústavní reformu od Druhé světové války,⁵¹⁴ přičemž někteří politici hovořili dokonce o největší ústavní reformě od r. 1920.⁵¹⁵ Což tedy na druhou stranu může vyvolat sarkastickou poznámku, zda to přeci jen není trochu málo. Pod tuto reformu se každopádně podepsala tolik kritizovaná koaliční vláda Wenera Faymanna, což je překvapivé i vzhledem k zmiňovanému ztroskotání (alespoň na ústavní úrovni) dluhové brzdy.

Přípravné práce na této reformě probíhaly paradoxně zcela opačně, než tomu bylo v případě předchozích snah. Mediální prostor reformy nebyl zdaleka tak spektakulární, rovněž nebyl vytvořen konvent, či jiná široce pojatá platforma s mnoha zainteresovanými stranami. Naopak měl celý proces velmi střídmy průběh, samotná politická jednání netrvala déle než půl roku, přičemž návrhu se od začátku dostávalo podpory, byť s jistými výhradami, i všech třech opozičních stran.⁵¹⁶

Z procesuálního hlediska byl návrh Národní radě spolkovou vládou předložen k projednání 20. prosince 2011, na jaře byl projednán Ústavním výborem Národní rady a 15.

⁵¹³ Čl. 3 odst. 2 věta první Fiskálního paktu (Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii) zní: „Pravidla stanovená v odstavci 1 nabudou ve vnitrostátním právu smluvních stran účinnosti nejpozději jeden rok od vstupu této smlouvy v platnost, a to na základě závazných a trvalých předpisů přednostně na ústavní úrovni či předpisů, u nichž je jiným způsobem zaručeno, že budou v plném rozsahu respektovány a dodržovány po celou dobu vnitrostátního rozpočtového procesu.“

⁵¹⁴ WEBER, Karl: *Verwaltungsgerichtsbarkeitsnovelle 2012. Die Reform des Rechtsschutzsystems und ihre Auswirkungen für die Praxis*. Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre Leopold Franzens Universität Innsbruck, 2013. Text dostupný zde: http://www.publiclaw.at/pl/index.php?option=com_content&task=view&id=200&Itemid=36, stav ke dni 21. května 2016.

⁵¹⁵ Řeč státního tajemníka Spolkového kancléřství Josefa Ostermayera na zasedání pléna Spolkové rady při schvalování této reformy dne 31. května 2012. Cit. dle stenoprotokolu, s. 45, dostupného zde: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/BRSITZ/BRSITZ_00809/fname_270812.pdf, stav ke dni 22. května 2016.

⁵¹⁶ Parlamentní zpráva č. 103 z 15. února 2012 ze zasedání Ústavního výboru Národní rady. Text dostupný zde: https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2012/PK0103/, stav ke dni 21. května 2016.

května 2012 byl jednohlasně schválen na plénu.⁵¹⁷ Rovněž jednohlasně byl návrh schválen Spolkovou radou dne 31. května 2012, která návrh projednávala z důvodu změny kompetencí spolkových zemí.

Tímto se tak dostáváme k hlavnímu důvodu, proč je v této práci věnován správní reformě větší prostor. Nejednalo se totiž o „pouhou“ ústavní reformu, ale rovněž o reformu federalismu *stricto sensu*, a to z důvodu rozšíření kompetencí spolkových zemí v oblasti správního soudnictví. Doposud se totiž, poněkud překvapivě ve federativním uspořádání a v kontrastu se soudním systémem Německa i Švýcarska, spolkové země nijak nepodílely na soudním systému Rakouska, který jako celek spadal plně do kompetence spolku. Právě tento model byl diskutovanou reformou částečně změněn, kdy spolkové země dostaly jisté soudní kompetence alespoň v rámci správního soudnictví.

Lze proto shrnout, že správní reforma přinesla následující změny:

- 1) opačné pojetí právní ochrany ve správním řízení – dosavadní systém byl založen na dvoustupňovém správním řízení a následném jednostupňovém správním soudnictví. Od r. 2014 platí opačný model, tedy jednostupňové správní řízení s následným dvouinstančním správním soudnictvím.
- 2) decentralizace správního soudnictví – původní model byl založen na pouhém jednom Správním soudě se sídlem ve Vídni, jenž byl kompetentní pro téměř všechna odvolání od spolkových i zemských správních úřadů, což ani nemohlo dopadnout jinak než masivním přetížením Správního soudu. Současný systém je označován zkratkou 9+2, pod čímž se skrývá 9 zemských správních soudů (každá spolková země má svůj zemský správní soud) a 2 nově zřízené spolkové prvoinstanční správní soudy (Spolkový správní soud a Spolkový finanční soud). Všech 11 soudů spadá do první soudní instance, přičemž dosavadní Správní soud zůstává jediným soudem odvolacím.
- 3) odstranění možnosti podat odvolání k nadřízenému správnímu orgánu – tento způsob správního řízení je pro Evropu spíše atypický. Konkrétně to může znamenat nemožnost odvolání se proti rozhodnutí starosty obce k nadřízenému správnímu orgánu (např. k obecnímu zastupitelstvu potažmo kraji). Jediným

⁵¹⁷ Viz stenoprotokol ze 155. zasedání pléna Národní rady z 15. května 2012, s. 130. Text dostupný zde: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/NRSITZ/NRSITZ_00155/fname_270262.pdf, stav ke dni 22. května 2016.

opravným prostředkem tak v Rakousku zůstává možnost podat žalobu k zemskému správnímu soudu. Nejsem zcela přesvědčený o tom, že tento systém dokáže zajistit efektivní ochranu práv obyvatel zejména v malicherných sporech. Moderním trendem se spíše zdá být prosazování zásady „*de minimis non curat praetor*“, což je ovšem v rozporu s tímto nedávno schváleným modelem správního soudnictví.

- 4) se zavedením 11 správních soudů se zároveň ruší celkem 120 úřadů, především těch, zabývajících se převážně druhoinstančním správním řízením.
- 5) Správní soud se v budoucnu bude zabývat především záležitostmi zásadního významu – jinými slovy, nesprávný výklad zákona či porušení procesních pravidel bude ponejvíce v kompetenci prvoinstančních soudů, zatímco odvolací soud bude spíše udávat směr a zachovávat jednotu rozhodování.
- 6) Správní soud bude zasedat v senátech o 3 či 5 soudcích, prvoinstanční soudy budou rozhodovat zpravidla prostřednictvím samosoudce – při sporech, kde je potřeba znalosti některých technických/odborných záležitostí, je možné zapojení rovněž odborníků v roli laických přísedících.
- 7) Správní soud nadále nebude v případě žalob na nečinnost správního orgánu (v Rakousku tzv. „*Säumnisbeschwerde*“) rozhodovat meritorně, avšak stanoví lhůtu k nápravě.

Uvedené změny se promítly do ústavního textu zejména v čl. 129-136 B-VG. Čl. 130 odst. 5 přitom stanoví, jak tomu bývá ve správních záležitostech pravidlem, kompetenci správního soudnictví pomocí negativního vymezení. Na základě zmíněného článku platí, že z kompetence správního soudnictví jsou vyloučeny ty záležitosti, které spadají do kompetence řádného soudnictví (tzv. „*ordentliche Gerichtsbarkeit*“), což se týká především civilního a trestního soudnictví a záležitostí Ústavního soudního dvora. Vše ostatní tedy spadá pod ochranu správních soudů.

Hlubší analýzu efektivity nového ústavního rámce správního soudnictví ovšem nebylo možné pro nedostatek materiálu provést, byť prvotní zprávy ukazují spíše na to, že

s novým systémem panuje spokojenost.⁵¹⁸ Rovněž první čísla z činnosti Zemského správního soudu Horních Rakous poukazují na efektivní vyřizování žalob. Soud, čítající celkem 37 soudců, 51 administrativních pracovníků a 12 laických soudců vyřídil během prvních 9 měsíců své činnosti 1079 žalob z celkově 1842 podaných, přičemž ve 129 případech bylo připuštěno odvolání ke Správnímu soudu.⁵¹⁹

6.7 Výhled do budoucna

Rakousko je velice specifickou federací, materiálně svou povahou se blíží spíše k decentralizovanému unitárnímu státu, než ke klasické federaci typu USA, Kanady, Německa či Švýcarska. Tento hybridní model je přitom ukotven v rakouské ústavě již od r. 1920 a je důsledkem jednak historického vnímání Rakouska jako federace, dále intenzivní snahou ÖVP při tvorbě ústavy uspořádat Rakousko do federativní podoby⁵²⁰ a v neposlední řadě důsledkem jedinečného rukopisu Hanse Kelsena, hlavního autora rakouské ústavy.

Ať už je to však jakkoli, je zřejmé, že dosavadní tlak veřejnosti, potažmo spolkových zemí, na posílení zemské autonomie či alespoň posílení postavení Spolkové rady s ohledem na tvorbu spolkového zákonodárství, je jednoduše příliš malý a nenutí malé ani velké politické strany k aktivnějšímu přístupu k těmto záležitostem. Nic na tom nemění ani fakt, že plány a návrhy na reformy federalismu se již v Rakousku staly evergreenem a nedílnou součástí každého vládního programu. Nejinak tomu bylo i při tvorbě vládního programu pro roky 2013 – 2018 pod vedením kancléře Wenera Faymanna. Symptomaticky se však apely na reformu federalismu propadají v pořadí priorit stále níže, v současném programu se jedná o sedmou prioritu z celkových osmi.⁵²¹

Vládní program sice explicitně zmiňuje vytvoření Komise pro reformu federalismu, k tomu však až doposud (5/2016) nedošlo a v tomto volebním období ani velmi pravděpodobně nedojde, neboť právě v tomto měsíci podal kancléř Faymann demisi, což přinese další zdržení ve věci (pokud o nějakém můžeme hovořit). Kromě tlaku obyvatel

⁵¹⁸ Např. článek na internetových stránkách Svazu obcí Die neue Verwaltungsgerichtsbarkeit – Zu früh für eine erste (kommunale) Bilanz? 22. července 2015. Text dostupný zde: <http://gemeindebund.at/die-neue-verwaltungsgerichtsbarkeit-zu-frueh-fuer-eine-erste-kommunale-bila>, stav ke dni 22. května 2016.

⁵¹⁹ Data převzata z přednášky předsedy Zemského správního soudu Horní Rakousy Johannese Fischera na Univerzitě Jana Keplera v Linzi. Text podkladů dostupný zde: <http://www.jku.at/stapol/content/e101549/e254087/Fischer-ErsteErfahrungen.pdf>, stav ke dni 22. května 2016.

⁵²⁰ Vzhledem k silnému postavení ÖVP v regionech.

⁵²¹ Viz Vládní program 2013 – 2018, s. 87. Text dostupný např. zde: <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=53264>, stav ke dni 22. května 2016.

existují apely rovněž z vnějšku, konkrétně Rada Evropy doporučila Rakousku v r. 2011 důkladnou reformu federalismu, včetně jasnějšího vymezení kompetencí mezi spolkem a zeměmi.⁵²² Také tehdejší švýcarská ministryně financí Eveline Widmer-Schlumpf vyjádřila Rakousku r. 2015 podporu při daňové reformě a větší zemské finanční autonomii.⁵²³

Mezitím se ovšem vnitropolitická diskuse, snad poněkud překvapivě, ubírá odlišným směrem. V roce 2014 se začala totiž objevovat mezi spolkovými politiky myšlenka na kompletní zrušení Spolkové rady. Tento návrh, který vzešel od samotné předsedkyně Národní rady Barbary Prammerové (SPÖ), se přitom setkal s širokou podporou, pouze FPÖ se k tomuto vyjádřila spíše skepticky.⁵²⁴ Snad nejmarkantnější na tomto návrhu je, že ve vládním programu se hovoří o posílení kompetencí Spolkové rady. Ovšem, tomuto návrhu nelze upřít jistou symptomaticnost.

⁵²² Europarat empfiehlt Föderalismus-Reform in Österreich. *Die Presse*, 16. května 2011.

⁵²³ Schweizer Ministerin empfiehlt ihr Steuermodell für Österreich. *Kurier*, 2. května 2015.

⁵²⁴ Neue Debatte über Abschaffung des Bundesrates. *Der Standard*, 19. ledna 2014.

7. Závěr

Po detailním zmapování recentních reforem federalismu v německy mluvících zemích zde stále zůstává nezodpovězena otázka nastíněná v úvodu, totiž zda se EU může alespoň v některých ohledech těmito reformami inspirovat. Po hlubším studiu nejen reforem samotných, ale i mnoha akademických diskusí, komentářů a odborných článků, věrně reformy doprovázejících, jsem zcela přesvědčen o pozitivní odpovědi.

Podle mého názoru se totiž diskuse o povaze reforem v EU ubírají sice intenzivně, ale veskrze špatným směrem. Toto jistě silné tvrzení se opírá zejména, byť možná na první pohled paradoxně, o politické přesvědčení mnohých evropských elit, že Evropa bude mnohem lepším místem pro život, pokud budou existovat silné Spojené státy evropské. Tento názor se neobjevil jako *deus ex machina*, jako spásná myšlenka posledních let. Myšlenka, kterou, jak dobře známo, proslavil Immanuel Kant,⁵²⁵ prostřednictvím projektu Paneuropu intenzivně prosazoval Otto von Habsburg či později Winston Churchill a jejíž věčný plamen v poslední době výrazně myšlenkově přiživuje Jürgen Habermas,⁵²⁶ byla přejata do standardního slovníku především moderních evropských liberálů a socialistů.

Namátkou lze vyjmenovat bývalou místopředsedkyni Evropské komise Vivian Redingovou,⁵²⁷ právě zvoleného rakouského prezidenta Alexander Van der Bellen⁵²⁸ nebo poslance Evropského parlamentu Andrew Duffa⁵²⁹ či Csaby Molnára.⁵³⁰ Tento postoj je navíc podpořen preambulí Smlouvy o fungování Evropské unie a všeobecně známým „stále užším svazkem mezi národy Evropy“, ukotvujícím apodiktický *telos* EU či Schumanovou deklarací s explicitním vyjádřením federativních tendencí. Toto vše je navíc dokresleno úspěšným završením federativních snah koncem 18. století v USA⁵³¹.

Jisté, avšak zásadní, nepochopení federativního modelu fungování ovšem plyne z toho, pokud politici staví rovnítko mezi usilování o federaci a „stále užší svazek mezi národy“, kterýžto pojem je navíc nezřídka čelními evropskými politiky zneužíván při

⁵²⁵ KANT, Immanuel: *K věčnému míru: filosofický projekt; O obecném rčení: Je-li něco správné v teorii, nemusí se to ještě hodit pro praxi*. 1. vyd. Oikoymenh, Praha 1999.

⁵²⁶ HABERMAS, Jürgen: *K ustavení Evropy*. Filosofía, Praha 2013.

⁵²⁷ Přednáška na Pasovské univerzitě 8. listopadu 2012, text přednášky dostupný zde: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-796_en.htm, stav ke dni 24. května 2016.

⁵²⁸ Van der Bellen will „Vereinigte Staaten von Europa“. *Die Presse*, 6. března 2016.

⁵²⁹ Leave Brussels? What we really need is a United States of Europe, says senior Lib Dem. *Daily Mail*, 15. listopadu 2013.

⁵³⁰ The United States of Europe is. Blog na internetových stránkách měsíčníku EP Today, 19. ledna 2016. Text dostupný zde: <http://eptoday.com/the-united-states-of-europe-is/>, stav ke dni 24. května 2016.

⁵³¹ Resp. se dá hovořit o úplném završení těchto snah až s koncem Občanské války 1865.

ospravedlňování řešení mnoha aktuálních problémů stylem „úprk vpřed“.⁵³² Tento snad až poněkud troufalý styl myšlení velmi pregnantně vyjádřil⁵³³ tehdejší předseda Evropské Komise Jacques Delors, když uvedl, že „Evropa je jako kolo – buď člověk šlape, nebo spadne.“⁵³⁴

Nastíněný způsob uvažování pak ve svém důsledku představuje věčnou snahu o posílení pravomocí Evropského parlamentu, což je reakcí na tolik kritizovaný a již tak zprofanovaný demokratický deficit EU. Je však posílení pravomocí Evropského parlamentu a permanentní úprk vpřed tou správnou cestou, kterou by se EU i nadále měla ubírat? Osobně jsem toho názoru, že nikoliv, což tvrdím právě proto, že jsem zcela přesvědčen o smysluplnosti projektu evropské integrace a o nepostradatelné úloze EU při zajišťování bezpečnosti a hospodářského blahobytu pro obyvatele EU.

Není úlohou této práce se důsledně věnovat problematice legitimacy EU, v tomto ohledu nelze než odkázat na brilantní analýzu Jana Grince,⁵³⁵ nicméně si nemohu *a margo* odpustit poznámku ohledně snad až poněkud mytizovaného evropského *demu*, který však doposud není ani samotným volebním systémem do Evropského parlamentu předpokládán, jak mj. podotkl Spolkový ústavní soud ve známém judikátu o Lisabonské smlouvě.⁵³⁶ Mám za to, že započetí procesu vzniku evropského *demu* předpokládá společnost definovanou Zygmuntem Baumanem jako společnost individualizovanou, ale především konzumní a globalizovanou.⁵³⁷ Společnost, jejíž výkladní skříň by představovaly elity typu Petra Uhla,⁵³⁸ který otevřeně přiznává, že se sám nedokáže s Českou republikou identifikovat, zatímco s EU ano.⁵³⁹

Nejsem si jistý, že česká i evropská společnost dojrály do tohoto stadia. Souhlasím sice s tím, že se jedná o společnost navýsost konzumní, s přístupem ke globálním trhům.

⁵³² Např. Merkel, Hollande call for „more Europe“ in dealing with refugees. *Deutsche Welle*, 7. října 2015. Text dostupný zde: <http://www.dw.com/en/merkel-hollande-call-for-more-europe-in-dealing-with-refugees/a-18766659>, stav ke dni 24. května 2016.

⁵³³ Alespoň je mu to mnohými zdroji připisováno.

⁵³⁴ Cit. dle The case for a United States of Europe. Internetový server *Quartz*, text dostupný zde: <http://qz.com/500541/the-solution-to-the-migrant-crisis-and-all-of-europes-woes-is-one-the-united-states-of-europe/>, stav ke dni 24. května 2016.

⁵³⁵ GRINC, Jan: *Národní parlamenty a demokratická legitimita Evropské unie*. Leges, Praha 2015.

⁵³⁶ 2 BvE 2/08 z 30. června 2009.

⁵³⁷ BAUMAN, Zygmunt: *Tekutá modernost* (na obálce *Tekutá modernita*). Mladá fronta, Praha 2002.

⁵³⁸ Uhl sice ani náznakem nepatří mezi představitele konzumní společnosti, nicméně mi v tomto ohledu jde především o jeho důraz na svobodu jednotlivce a jeho koncepcie národa a legitimace státní moci. Podrobněji k tomuto tématu např. BELLING, Vojtěch: *Legitimita moci v postmoderní době. Proč potřebuje Evropská unie členské státy?* Mezinárodní politologický ústav, Brno 2010, s. 71 an.

⁵³⁹ Petr Uhl: Loajalitu ke státu neuznávám. Server *Česká pozice*, rozhovor ze dne 22. února 2015. Text dostupný zde: http://ceskapozice.lidovky.cz/petr-uhl-loajalitu-ke-statu-neuznavam-dxm-/tema.aspx?c=A150220_153846_pozice-tema_kasa, stav ke dni 1. června 2016.

Přes jistý příklon zpravidla mladší městské generace k individualizaci a globalizaci (tzv. Yuppies) však nelze tvrdit, že se jedná o reprezentativní vzorek populace a obecnou tendenci. Proč je však vůbec potřeba rozebírat tyto pojmy? Pokud nelze hovořit o videntifikaci obyvatel s danou entitou (v tomto případě EU), můžeme jen velmi těžko uvažovat o posilování legitimacy skrze přímo volený reprezentativní orgán takové entity. Podle eurobarometru Evropské komise ze září 2014 se občany EU rozhodně cítí 26 % dotázaných a 39 % do určité míry,⁵⁴⁰ podle jiné otázky se ale jako výlučnými příslušníky daného národa cítí být 39 % dotázaných, zatímco výlučnými občany EU pouhá 2 %.⁵⁴¹ Zbytek dotázaných naprosto jednoznačně upřednostňuje národní identitu před identitou evropskou, byť sám sebe vnímá v obou zmíněných rovinách. Evropské občanství je tedy zcela jednoznačně vnímáno jako nadstavba, jako doplněk primární identifikace s vlastním státem.

Jak do těchto úvah vklínit recentní reformy federalismu v německy mluvících zemích? Pokud lze nalézt jeden společný jmenovatel v předchozím textu podrobně popsaných reforem federalismu v Německu, Švýcarsku a Rakousku, jedná se beze sporu o posílení autonomie územních jednotek federace. Tyto územní jednotky tak po reformách disponují větším katalogem kompetencí, do kterých nezasahuje stát (Německo), větší finanční autonomií (Švýcarsko) či alespoň větší soudní autonomií (Rakousko). Ani o jedné z těchto reforem se nedá říci, že by jednoznačně posílila spolek na úkor členských jednotek.

V případě srovnání s nedávnými reformami EU může být rozdíl jen stěží markantnější. Je pravdou, že Lisabonská smlouva sice upravuje několik korektivů ve prospěch národních států, ale tzv. „žlutá“ či „oranžová“ karta, stejně jako koncept oboustranné flexibility v primárním právu EU či možnost žaloby národního parlamentu na neplatnost některého sekundárního právního aktu EU nejsou nic jiného než vějičkou a v praxi nefunkční náplastí na erozi kompetencí národních států. Inspirací by proto mohla být pro EU zkušenost diskutovaných států v tom ohledu, že posílení autonomie územních jednotek nemá za následek neakceschopnost spolku či oslabení spolkové identity. Jinými slovy, rozmanitost je stejně tak důležitá, jako jednota.

Zejména v poslední době se zdá, že snaha o docílení federativního uspořádání EU, či alespoň o další centralizaci, naráží na čím dál větší odpor obyvatel jednotlivých členských států, což platí zejména s ohledem na dosavadní proces přijímání změn primárního práva EU. Jsem přitom přesvědčen, že EU nutně nemusí hledat další legitimační kanály a může se

⁵⁴⁰ Eurobarometr 81, jaro 2014, Evropské občanství. S. 5. Text dostupný zde: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb81/eb81_citizen_en.pdf, stav ke dni 2. června 2016.

⁵⁴¹ Eurobarometr 81, s. 10.

alespoň prozatím spokojit s dosavadním konceptem, kdy nejdůležitější zdroj legitimacy EU stále představují členské státy. Takové uspořádání přeci samo o sobě nezabraňuje užší spolupráci v důležitých unijních tématech a zároveň má tu výhodu, že představuje vůči obyvatelům EU méně invazivní prvek, neboť se na takovýchto rozhodnutích podílejí státy samotné, a nikoli snad až příliš abstraktní „Brusel.“

Výše byl zmíněn vztah mezi konceptem federace a termínem „stále užšího svazku mezi národy.“ Posledně jmenovaný termín je možná až příliš často brán doslova a chápán jako nezbytná podmínka dosažení evropské federace, namísto zdůrazňování jeho symboliky. K tomu je nutné doplnit, že věčný proces stále užšího svazku je neudržitelný, jednou se zkrátka zastavit musí. Diskutované recentní reformy v německy mluvících zemích pak boří představu, že federace musí nutně, jako je tomu např. v případě USA, směřovat pouze k hlubší centralizaci. V leckterých případech je zkrátka vhodnější nechat širší prostor pro členské jednotky či členské státy. Tak by dle mého soudu mohlo EU jen prospět explicitní ustanovení dalších oblastí výlučné kompetence členských států, jako je tomu ve federacích a jak je rovněž upraveno např. v čl. 345 SFEU o výlučné kompetenci členských států v otázkách vlastnictví. Rozhodně by se jednalo o efektivnější mechanismus zabraňující plíživému kontinuálnímu přesunu kompetencí na EU, než všechny vyjmenované mechanismy výše.

Rovněž tak švýcarské kantony mají podstatně větší prostor pro uvážení v otázce investování spolkem přidělených financí, než jakým disponují členské státy při čerpání evropských fondů. Ohledně vázanosti finančních prostředků na konkrétní investiční projekt či ohledně nutnosti finanční spoluúčasti na takových projektech panovaly ve Švýcarsku velké pochybnosti. Zrušení těchto dvou podmínek se ukázalo jako cesta správným směrem, neboť disponibilní finanční prostředky lze nyní využít na z hlediska kantonu nejsmysluplnější projekty. Jsem si jistý, že i v otázkách přerozdělování finančních prostředků členským státům má Evropská unie určitý prostor pro zlepšení, proč se tedy alespoň v tomto ohledu švýcarskou reformou neinspirovat.

Celkem vzato se proto dá hovořit o relativně osvědčeném modelu reform federalismu, který nyní dominuje alespoň v německy mluvících zemích. Inspirace je proto k dispozici dost, ať už se týká funkčního dialogu mezi spolkem a územními jednotkami (respektování pozice spolku, resp. autonomie územních jednotek a zpravidla věcné diskuse mezi spolkem a územními jednotkami), skutečné snahy o přiblížení rozhodovacích procesů směrem k občanům (větší kompetenční autonomie) nebo efektivity hospodaření s veřejnými prostředky (neúčelovost dotací).

Na úplný závěr lze shrnout společná témata reforem v Německu, Švýcarsku a Rakousku a zmínit nedostatky provedených reforem. Jak již bylo zmíněno v úvodu práce, jedná se o země společného kulturního a v zásadě (s určitými výjimkami) i jazykového prostoru. Geografická, kulturní a jazyková blízkost má nepochybně vliv na mnoho společných témat a zejména i na veskrze kultivovaný proces reforem, nicméně ta nejdůležitější společná témata nejsou těmito společnými prvky definována. Jinak řečeno, všechny tři diskutované spolkové země často čelily podobným výzvám nikoliv proto, že by patřily do společného kulturního či geografického rámce, ale proto že se jedná o imanentní problémy federativního uspořádání.

Zásadní výzvu, před kterou byly postaveny reformní snahy všech třech federací, představovala a stále představuje problematika jasného vymezení kompetencí mezi spolkem a územními jednotkami federace. Oproti USA či EU do interpretace výkonu kompetencí mnohem méně ingerují ústavní soudy a naopak o to více se o této problematice diskutuje v parlamentním prostředí, což považuji za správné, navzdory jistým nedostatkům, spočívajícím ve zdlouhavosti procesu a nejednoznačnosti výsledku.

Byť se zejména Německo snažilo o co největší eliminaci kategorie sdílených kompetencí (v Rakousku se o tom rovněž intenzivně diskutovalo), jedná se právě o jednu ze základních charakteristik federace. Právě problematika uspořádání sdílených kompetencí patří mezi nejnáročnější úkoly reforem federalismu, což platí tím spíše, pokud je federace ještě navíc součástí EU. Stupeň centralizace federace přitom není pro úspěch ve věci rozhodující.

Druhou stranou mince, a rozhodně ne méně důležitou, představuje proces přerozdělování veřejných financí. Tento proces probíhá jak vertikálním způsobem, tedy mezi spolkem a územními jednotkami federace, tak rovněž horizontálně mezi těmito jednotkami navzájem. Především nastavení těchto procesů je úhelným kamenem úspěchu reforem federalismu. Zejména německé zkušenosti ukazují,⁵⁴² že bez dostatečné finanční podpory je realizace vlastních kompetencí nemyslitelná. Federace mají tak ve způsobu financování sdílených kompetencí nebo dodatečného vertikálního finančního vyrovnání mocný, byť nepřímý, nástroj na ovlivňování ať už sdílených či dokonce autonomních kompetencí jednotlivých územních celků.

Není zcela bez zajímavosti, že právě debaty nad tokem veřejných financí představují rovněž zrcadlo jednotlivých společností, co se chápání vlastní identity týče. Zatímco

⁵⁴² Německé spolkové země získaly v rámci reformy federalismu I z r. 2006 autonomní kompetence v oblasti školství, nicméně pro katastrofální nedostatek finančních prostředků se text ústavy r. 2014 musel měnit ve prospěch „investora“, tedy spolku.

například v USA se diskuse nad záchrannými plány zkrachovalých měst točí okolo ekonomických a morálních aspektů takových plánů,⁵⁴³ v diskutovaných federacích se mimo ekonomické aspekty občas v médiích objevuje kritika bohatých spolkových zemí směrem k chudým spolkovým zemím⁵⁴⁴ a v EU spíše převažují národní či politické argumenty pro či proti pomoci zadluženým zemím, ať už skrze apel na solidaritu mezi státy EU, nebo naopak s důrazem na neakceptovatelnost záchrany cizího státu z vlastních finančních prostředků.

Pokud se podíváme na konkrétní výsledky německých, švýcarských a rakouských reforem federalismu, panuje vesměs shoda na tom, že nejefektivnější reformy byly provedeny ve Švýcarsku. Toto tvrzení neznamena, že by nezaznívala kritika na uspořádání kompetenčních vztahů nebo na finanční toky mezi spolkem a kantony, avšak ze srovnání vychází Švýcarsko stále nejlépe. Vzhledem k šíři diskuse a počtu zainteresovaných stran trvá sice reformní proces velmi dlouhou dobu, nicméně je potřeba dodat, že Švýcarsku je tento model principiálně vlastní i v ostatních záležitostech, což má výrazný pozitivní vliv i na ústavní změny. Zkrátka, Švýcarům jsou dlouhé diskuse vlastní, avšak historie je rovněž výrazně, podstatně více než v jiných zemích, naučila umění nalézt kompromis. Tahle vlastnost se pak pro úspěch reforem ukázala jako rozhodující.

Německo sice ve srovnání se Švýcarskem vychází o něco hůře, ovšem německá důslednost a rozhodnost měla velmi pozitivní vliv na schválení alespoň částečných reforem. Němci nebyli schopni dohodnout důležité reformní kroky, které je stejně do r. 2019 neodvratně čekají, útěchou jim může být, že rozsáhlé reformní snahy nevedly zcela do ztracena. Angele Merkelové se podařilo relativně ojedinělým způsobem prosadit v krátké době dvě rozsáhlejší reformy federalismu, které sice mají do dokonalosti daleko a jsou hodny kritiky, ovšem představují jednak jistý krok vpřed a dále symbolizují schopnost dohodnout se na společném postupu ve věci a tento poměrně rychle prosadit do praxe.

Ze srovnání nejhůře vychází alespoň co do schopnosti prosadit potřebné reformy Rakousko. Rakousko doplácí na poněkud svérázný model federativního uspořádání, výstižně Janem Erkem charakterizovaný jako federace bez federalismu. Tento model je však odrazem neschopnosti Rakušanů pojmenovat nejzásadnější problémy fungování státního uspořádání,

⁵⁴³ Např. blog Mitta Romneyho na internetových stránkách deníku The New York Times. *Let Detroit Go Bankrupt*, 18. listopadu 2008. Text dostupný zde: http://www.nytimes.com/2008/11/19/opinion/19romney.html?_r=0, stav ke dni 4. června 2016. Nebo blog Richarda Brodskyho na internetových stránkách deníku The Huffington Post. *Detroit and Wall Street: The moral conflict between pensioners and bankers*, 16. října 2013. Text dostupný zde: http://www.huffingtonpost.com/richard-brodsky/detroit-and-wall-street-t_b_3765064.html, stav ke dni 4. června 2016.

⁵⁴⁴ Für Bayern ist Berlin ein deutsches Griechenland. *Die Welt*, 19. ledna 2012. Text dostupný zde: <http://www.welt.de/politik/deutschland/article13823803/Fuer-Bayern-ist-Berlin-ein-deutsches-Griechenland.html>, stav ke dni 4. června 2016.

ale snad ještě mnohem více neschopnosti shodnout se alespoň na těch nejzákladnějších bodech reform. Zkušenosti ukazují, že zatímco ve Švýcarsku má na reformy pozitivní dopad zapojení velkého množství zájmových subjektů, v Rakousku je tomu přesně naopak. Jediná důležitá reforma správního soudnictví proběhla ve srovnání s pompézním Rakouským konventem zcela na okraji zájmu médií a především bez zapojení mnoha zájmových skupin. Tam, kde se na diskusi podílelo více subjektů, byla reforma odsouzena k neúspěchu především pro absolutní neschopnost dosáhnout konsensu.

Uvedené poznatky tak směřují k jednoznačnému, byť možná na první pohled paradoxnímu, závěru, že rozhodujícím kritériem pro úspěch reformních procesů federativního uspořádání není důkladné nastavení samotných procesních pravidel, ale zejména převažující politická kultura v jednotlivých zemích.

Resumé:

Těžiště této práce spočívá ve zmapování a vzájemném porovnání recentních reforem federalismu v Německu, Švýcarsku a Rakousku. Zmíněné země nebyly vybrány náhodně, ale naopak s přihlédnutím k jejich jazykové, historické, kulturní a geografické blízkosti. Navzdory této blízkosti však uvedené země vykazují značné rozdíly jak v samotném institucionálním uspořádání federalismu, tak v metodách řešení nedostatků takového institucionálního uspořádání. Srovnávané země se výrazně odlišují především ve stupni centralizace federativního zřízení. Zatímco Rakousko bývá někdy označováno jako federace bez federalismu a Německo považováno za jakýsi etalon federativního modelu, v případě Švýcarska, jež se nachází na opačném pólu centralizační úsečky, se dá jen s obtížemi dopátrat přesného data, kdy se suverénní kantony spojily v jeden suverénní státní útvar.

Tato rozmanitost spojená s přirozenou blízkostí diskutovaných zemí se pochopitelně promítla do obsahu a procesu reforem federalismu. V rakouských snahách o reformy se v posledních desetiletích odráží především neschopnost rakouské společnosti jako celku shodnout se nejen na podstatných charakteristikách reforem, ale vůbec na základním směru takových reforem. Na kompromisním (kvazi)federativním modelu, který byl Hansem Kelsenem vytvořen již r. 1920, se tak mnoho nezměnilo. Teprve r. 2014 byla spolkovým zemím přiznána alespoň kompetence v oblasti správního soudnictví, nicméně reformní aktivity v současnosti nepatří mezi nejvyšší priority rakouské vlády.

Německou společností rezonují snahy o reformní procesy podstatně intenzivněji, což je dáno nejen snahou o efektivní správu veřejných financí, ale rovněž otevřenou politickou i odbornou diskusí o výhodách a nevýhodách různých modalit federativního uspořádání, zejména v podobě větší kompetenční i finanční autonomie spolkových zemí. Výrazným motivačním prvkem k provedení reforem je zároveň zákonné stanovení pevných termínů, do kterých je potřeba reformy provést (v současnosti termín pro reformu horizontálního finančního vyrovnání do r. 2019). Samotné výsledky reformních snah ovšem nejsou příliš oslnivé, byť představují jistý pokrok oproti předchozímu stavu.

Oproti uvedenému je švýcarská společnost s koncepčními a dlouhými politickými diskusemi zcela sžitá, což *an sich* nemá za následek efektivní proces reforem, jenž leckdy přesahuje několik desetiletí. Ovšem co do konečného výsledku reformních procesů vychází Švýcarsko ze srovnávací perspektivy nejlépe. Toto tvrzení ob stojí jak ve světle finanční efektivity, tj. efektivního přerozdělování a správy veřejných financí, tak rovněž ve světle kantonálního výkonu autonomních kompetencí. Je však nutné mít na zřeteli, že koncept

federalismu (v ryzí podobě vyjádřený heterogenní společností jakož i geografickou rozmanitostí) je ve Švýcarsku nejen nosným elementem státnosti, ale rovněž symbolem vlastní identity.

Summa summarum dochází práce k závěru, že rozhodujícím kritériem pro úspěch reforem federalismu, alespoň v německy mluvících zemích, není nastavení samotných procesních pravidel vedoucích k reformám, ale převažující politická kultura v jednotlivých zemích.

Tato práce se kromě reforem samotných věnuje rovněž možné inspiraci Evropské unie uvedenými reformami. Evropská unie má v mnohých ohledech materiálně blízko k federativnímu způsobu uspořádání finančních i kompetenčních vztahů, byť při vědomí státoporného jakož i demokratického deficitu EU. Právě dva nejdůležitější aspekty federativního uspořádání jsou však shodné jak ve zmiňovaných federacích, tak v EU. Především Švýcarský model finančních vztahů mezi spolkem a kantony by pro EU mohl do značné míry posloužit jako předobraz funkčního uspořádání. Rovněž tak ideová východiska reforem zejména v Německu a Švýcarsku, spočívající ve snaze o skutečnou a efektivní autonomii jednotlivých spolkových zemí/kantonů spolu s důrazem na efektivitu rozhodovacího procesu na úrovni federace stojí v kontrastu k reformám prováděných EU.

Summary:

Quintessence of this thesis consists in mapping and comparison of the recent reforms of federalism in Germany, Switzerland and Austria. The process of selection of those countries was not completely random. These countries were selected based on their language, historical, cultural and geographical proximity. Despite this proximity show these countries significant differences both in federal institutional arrangements and also in methods dealing with such federal arrangements. Compared countries differ especially in the level of centralization of the federal organization. Whereas Austria is occasionally labeled as federation without federalism and Germany considered as a benchmark of federal model, in case of Switzerland, being on the opposite pole of the centralization degree, it is even hard to determine the exact date of the creation of the sovereign state.

Such diversity together with the natural proximity of the countries concerned was naturally reflected also in the content and process of the federalism reforms. Austrian efforts are in the past few decades characterized especially by the inability of the Austrian society as a whole to agree not only on the essentials of the reforms, but also on the basic direction of such reforms. The compromise of (*quazi*)federal model in 1920, echoed by the Kelsen's constitution hasn't changed much since then. First in 2014 has Austria decided to concede to its constitutional units („Bundesländer“) the competence in administrative justice. Unfortunately, the appetite for further federal reforms has generally decreased in recent years.

In the German society resonate the efforts to reform federalism much more intensely not only due to the aspiration for effective administration of public finance, but also due to open political and expert discussion on pros and cons of various modalities of federal arrangements, esp. regarding more autonomy in executive powers and financial administration for constitutional units. One of the major factor of motivation is definitely the deadline setting through the legislative acts (as is the case of horizontal equalization payments reform until 2019). However, the results of the accomplished reforms are not that sparkling, but still better than the previous arrangements.

Compared to that is the Swiss society absolutely familiar with the conceptual and longlasting political discussions, even though it does not automatically corresponds to the effective reform process, as the decades-lasting process is no exception. But it is to be stressed that in comparison to the other two countries has Switzerland the best results of the accomplished reforms. This statement is valid both for reform of public finance as well as

for the arrangement of cantonal autonomy. It has to be taken into account that the concept of federalism (as expressed through the heterogeneous society or geographical diversity) is in Switzerland not only a central element of the statehood, but it also constitutes the symbol of the Swiss identity.

This thesis comes to the conclusion that the decisive criterion for the success of federalism reforms, at least in the German speaking countries, is not the set-up of the rules of procedure during the federalism reform, but rather prevailing political culture in each country.

Beside the recent reforms gives this thesis also an account of potential inspiration for the European Union. The relations within the EU, be it the competence or financial relations, are materially very similar to the federative arrangement, bearing in mind the lack of statehood or democratic deficit within the EU. So the two most important facets of the federal organization, namely the distribution of competence and the financial relations, are congruent. Especially the Swiss arrangement of financial relations between the state and its cantons could serve as an illustration *par excellence* for the EU. Also the ideological basis of the federal reforms in Germany and Switzerland, resting in the genuine efforts to create real and effective autonomy of its constitutional units/cantons and simultaneously to create effective decision-making process on the federal level stand in contrast to the recent reforms undertaken by the EU.

Seznam použité literatury

Monografie

- ABROMEIT, Heidrun: *Der verkappte Einheitsstaat*. Leske + Budrich, Opladen 1992.
- ALTHUSIUS, Johannes: *Politica methodice digesta*. Liberty Fund, Indianapolis 1995.
- AMMERER, Gerhard a kol. (eds.): *Bündnispartner und Konkurrenten der Landesfürsten? Die Stände in der Habsburgermonarchie*. R. Oldenbourg Verlag, Vídeň 2007.
- BAUMAN, Zygmunt: *Tekutá modernost* (na obálce *Tekutá modernita*). Mladá fronta, Praha 2002.
- BAUS, Ralf Thomas – SCHELLER, Henrik – HRBEK, Rudolf (eds.): *Der deutsche Föderalismus 2020. Die bundesstaatliche Kompetenz- und Finanzverteilung im Spiegel der Föderalismusreform I und II*. Nomos, Baden-Baden 2009.
- BELLING, Vojtěch: *Legitimita moci v postmoderní době. Proč potřebuje Evropská unie členské státy?* Mezinárodní politologický ústav, Brno 2010
- BENZ, Arthur – KNÜPLING, Felix (eds.): *Changing Federal Constitutions. Lessons from International Comparison*. Barbara Budrich Publishers, Opladen 2012.
- BIDERMANN, Hermann Ignaz: *Die rechtliche Natur der österreichisch - ungarischen Monarchie: Vortrag in der Sitzung der Wiener jurist*. Fromme, Vídeň 1877.
- BLÜMEL, Barbara: *Österreich-Konvent – Die Umsetzung der Verfassungsrevision*. Demokratiezentrum Wien, Vídeň 2004.
- von BLUMENTHAL, Julia – BRÖCHLER, Stephan (eds.): *Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2010.
- BRAUNEDER, Wilhelm: *Österreichische Verfassungsgeschichte*. 10. vydání. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Vídeň 2005.
- BRAUNEDER, Wilhelm – HÖBELT, Lothar (eds.): *Sacrum Imperium – Das Reich und Österreich 996 – 1806*. Nakladatelství Wilhelm Brauner, Vídeň 1996.
- BURGESS, Michael: *Comparative federalism. Theory and practice*. Routledge, New York 2006.

- BURKE, Edmund: *The works of Edmund Burke in nine volumes*. 5. část. Charles C. Little and James Brown Publishing, Boston 1839.
- BUSSJÄGER, Peter – HRBEK, Rudolf: *Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich*. Braumüller, Vídeň 2005.
- CARAMANI, Daniele: *Comparative Politics*. 2. vyd. Oxford University Press, New York 2011.
- CHESTERTON, Gilbert Keith: *Ortodoxie*. Academia, Praha 2000.
- CINI, Michelle – PÉREZ-SOLÓRZANO BORRAGAN Nieves, (eds.): *European Union politics*. Oxford University Press, Oxford 2013.
- CRAIG, Paul – DE BÚRCA, Gráinne (eds.). *The evolution of EU Law*. 2. vyd. Oxford University Press, Oxford 2011.
- ČECHOV, Anton Pavlovič: *Strýček Váňa*. Artur, Praha 2005.
- DUCHÁČEK, Ivo: *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*. Holt, Reinhart & Winston, Londýn 1970.
- DURNER, Wolfgang (ed.): *Reform an Haupt und Gliedern*. C.H.Beck, Mnichov 2009.
- ENGELS, Dieter: *Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern*. Vyd. W. Kohlhammer, Stuttgart 2007.
- ERIKSEN, Erik Oddvar – FOSSUM, John Erik – MENÉNDEZ, Agustín (eds.): *Developing a constitution for Europe*. Routledge, London 2004.
- FILIP, Jan – SVATONĚ, Filip: *Státověda*. 5. vydání. Wolters Kluwer, Praha 2011.
- FIVAZ, Jan – LADNER, Andreas: *Fallstudie: Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) zwischen Bund und Kantonen*. Universität Bern, Bern 2005.
- Forum Politische Bildung (ed.): *Regionalismus, Föderalismus, Supranationalismus*. Sv. 18. Studien-Verlag, Vídeň 2001.
- GERLOCH, Aleš – WINTR, Jan (eds.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Aleš Čeněk, Plzeň 2009.
- Gesellschaft für Programmforschung (ed.): *Better Regulation: Bessere Institutionen und Normen als Voraussetzung für erfolgreiches Regieren. Ein Werkstattbericht*. Josef Eul Verlag, Lohmar 2009.

- GRIMM, Dieter: *Die Zukunft der Verfassung*. Suhrkamp Verlag, Berlin 2012.
- GRINC, Jan: *Národní parlamenty a demokratická legitimita Evropské unie*. Leges, Praha 2015.
- GRÜNEWALD, Volker: *Die Abweichungsgesetzgebung der Bundesländer – ein Fortschritt im föderalen Kompetenzgefüge des Grundgesetzes?* Logos Verlag, Berlin 2010.
- HABERMAS, Jürgen: *K ustavení Evropy*. Filosofia, Praha 2013.
- HAGUE, Rod – HARROP: *Comparative Government and Politics. An Introduction*. 5. vyd. Palgrave, New York 2001.
- HAMILTON, Alexander - MADISON, James - JAY, John: *Listy federalistů*. Vydavatelství University Palackého v Olomouci, Olomouc 1994.
- HANSCHERL, Dirk: *Konfliktlösung im Bundesstaat. Die Lösung federaler Kompetenz-, Finanz- und Territorialkonflikte in Deutschland, den USA und der Schweiz*. Mohr Siebeck, Tübingen 2012.
- HARBICH, Jürgen: *Der Bundesstaat und seine Unantastbarkeit*. Duncker und Humboldt, Berlin 1965.
- HÄRTEL, Ines (ed.): *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Sv. I: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat*. Springer, Heidelberg 2012.
- HÄRTEL, Ines (ed.): *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Sv. II: Probleme, Reformen, Perspektiven des deutschen Föderalismus*. Springer, Heidelberg 2012.
- HÄRTEL, Ines (ed.): *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Sv. IV: Föderalismus in Europa und der Welt*. Springer, Heidelberg 2012.
- HEINZ, Dominic: *Politikverflechtung in Föderalismusreformen. Deutschland, Österreich und die Schweiz in vergleichender Perspektive*. Nomos, Baden-Baden 2013.
- HERBERS, Klaus – NEUHAUS, Helmut: *Das Heilige Römische Reich*. Böhlau Verlag GmbH, Kolín nad Rýnem 2010.
- HETSCHKO, Clemens a kol. (eds.): *Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz*. Bucerius Law School Press, Hamburg 2012.
- HOLLÄNDER, Pavel: *Filosofie práva*. 2. vyd. Aleš Čeněk, Plzeň.

- HUBER, Ernst Rudolf: *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*. Sv. 1. 2. vydání. W. Kohlhammer, Stuttgart 1995.
- IM HOF, Ulrich: *Geschichte der Schweiz*. 8. vydání. Vydavatelství W. Kohlhammer, Stuttgart 2007.
- ISIN, Engin F. – SAWARD, Michael (eds.): *Enacting European Citizenship*. Cambridge University Press, Cambridge 2013.
- JELLINEK, Georg: *Die Lehre von den Staatenverbindungen*. Alfred Hölder, Universitätsbuchhandler, Vídeň 1882.
- JUNKERHEINRICH, Martin a kol. (eds.): *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2012*. Berliner Wissenschafts-verlag, Berlín 2012.
- KANT, Immanuel: *K věčnému míru: filosofický projekt; O obecném rčení: Je-li něco správné v teorii, nemusí se to ještě hodit pro praxi*. 1. vyd. Oikoymenth, Praha 1999.
- KASTROP, Christian – MEISTER-SCHEUFELN, Gisela – SUDHOF, Margaretha (eds.): *Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz. Zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen*. Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlín 2010.
- KELLER, Gottfried: Das Fähnlein der sieben Aufrechten, in: *Gottfried Kellers Werke*, 5. svazek. Curych 1941.
- KHOL, Andreas – OFNER, Günther – KARNER, Stefan (eds.): *Österreichisches Jahrbuch für Politik 2007*. Böhlau Verlag, Vídeň 2008.
- KLEY, Andreas: *Verfassungsgeschichte der Neuzeit. Grossbritannien, die USA, Frankreich und die Schweiz*. Stämpfli Verlag AG, Bern 2004.
- KLUSSMANN, Uwe – MOHR, Joachim (eds.): *Das Kaiserreich. Deutschland unter Preussischer Herrschaft*. Nakladatelství Random House FSC, Mnichov 2014.
- KOPETZ, Hedwig – MARKO, Joseph – POIER, Klaus (eds.): *Soziokultureller Wandel im Verfassungsstaat. Phänomene politischer Transformation. Festschrift für Wolfgang Mantl zum 65. Geburtstag*. Sv. I. Böhlau Verlag, Vídeň 2004.
- KRASNER, Stephen D.: *Sovereignty: Organized hypocrisy*. Princeton University Press, Princeton 1999.
- KRIECHBAUMER, Robert (ed.): *Österreichische Nationalgeschichte nach 1945. Die Spiegel der Erinnerung: Die Sicht von innen*. Sv. 1. Böhlau Verlag, Vídeň 1998.

- KRUMM, Thomas: *Föderale Staaten im Vergleich. Eine Einführung.* Springer, Wiesbaden 2015.
- KUST, Jan: *Nejvyšší soud USA. Ústav práva a právní vědy,* Praha 2013.
- KYSELA, Jan: *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů.* Eurolex Bohemia, Praha 2004.
- KYSELA, Jan: *Ústava mezi právem a politikou: Úvod do ústavní teorie.* Leges, Praha 2014.
- LUHMANN, Niklas: *Die Politik der Gesellschaft.* Suhrkamp, Frankfurt am Main 2000.
- LUTZ, Christian: *Vielfalt im Bundesstaat. Eine verfassungsrechtliche Standortbestimmung der Gesetzgebung der Länder im Bundesstaat des Grundgesetzes.* LIT Verlag Dr. W. Hopf, Berlín 2014.
- MALÝ, Karel a kol.: *Dějiny českého a československého práva do r. 1945.* 4. vydání. Leges, Praha 2011.
- MARQUARDT, Bernd: *Die alte Eidgenossenschaft und das Heilige Römische Reich (1350 – 1798). Staatsbildung, Souveränität und Sonderstatus am alteuropäischen Alpenrand.* Dike Verlag AG, Curych 2007.
- von MOHL, Robert: *Das Deutsche Reichsstaatsrecht.* Laupp'sche Buchhandlung, Tübingen, 1873.
- MÜLLER, Sven Oliver – TORP, Cornelius (eds.): *Das Deutsche Kaiserreich in der Kontroverse.* Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 2009.
- NACHBAUR, Ulrich – NIEDERSTÄTTER, Alois: *Aufbruch in eine neue Zeit. Vorarlberger Almanach zum Jubiläumsjahr 2005.* Vorarlberská zemská vláda, Bregenz 2006.
- NIEDERSTATTER, Alois: *Österreichische Geschichte 1278-1411.* Nakladatelství Carl Ueberreuter, Vídeň 2001.
- NOACK, Detlev: *Reform des Föderalismus in Deutschland. Schwierigkeiten, Hemmnisse, Perspektiven: Das Beispiel Berlin und Brandenburg.* LIT Verlag Dr. W. Hopf, Berlin 2010.
- NOLTE, Martin – SCHLIESKY, Utz (eds.): *Verwaltungsmodernisierung durch Funktional- und Strukturreform, Entbürokratisierung und E-Government.* Universität Kiel Lorenz-von-Stein-Inst., Kiel 2008.
- PAVLÍČEK, Václav a kol.: *Ústavní právo a státověda; I. díl, Obecná státověda.* Linde, Praha 1998.

- PERNTHALER, Peter: *Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates*. Braumüller, Viedeň 1992.
- PEYER, Hans Conrad: *Verfassungsgeschichte der alten Schweiz*. Schulthess polygraphischer Verlag AG, Curych 1978.
- POSNER, Richard: *Law, Pragmatism, and Democracy*. Harvard University Press, Harvard 2003.
- RAWLS, John: *Teorie spravedlnosti*. Victoria Publishing, Praha 1995.
- REINHARDT, Volker: *Die Geschichte der Schweiz. Von den Anfängen bis heute*. C.H.Beck, Mnichov 2011.
- REINHARDT, Volker: *Geschichte der Schweiz*. 5. aktualizované vydání. C.H.Beck, Mnichov 2014.
- RHINOW, René – SCHEFER, Markus: *Schweizerisches Verfassungsrecht*, 2. rozšířené vydání. Helbing Lichtenhahn Verlag, Basilej 2009.
- ROSENFELD, Michel - SAJÓ, Andras: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. OUP, Oxford 2012.
- SANDALOW, Terrance, STEIN, Eric: *Courts and Free Markets*. Clarendon Press, Oxford 1982.
- SCHARPF, Fritz W.: *Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?* Campus Verlag, Frankfurt 2009.
- SHELLE, Karel – VLČEK, Eduard. *Dokumenty ke studiu moderních dějin státu a práva II. Ústavy a normy ústavního charakteru*. Masarykova univerzita, Brno 1994.
- SCHMITT, Carl: *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*. 8. vydání. Duncker&Humbolt, Berlín 2004.
- SELTENREICH, Radim a kol.: *Dějiny evropského kontinentálního práva*. Linde, Praha 2003.
- STOLLBERG-RILINGER, Barbara: *Das Heilige Römische Reich Deutscher Nation: Vom Ende des Mittelalters bis 1806*. 5. aktualizované vydání. C.H.Beck, Mnichov 2013.
- STURM, Roland: *Der deutsche Föderalismus. Grundlagen – Reformen – Perspektiven*. Nomos, Baden-Baden 2015.
- ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.): *Finanční ústava*. Mezinárodní politologický ústav, Praha 2013.

TENSCHER, Jens – BATT, Helge (eds.): *100 Tage Schonfrist. Bundespolitik und Landtagwahlen im Schatten der Grossen Koalition*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008.

TICHÝ, Luboš – DUMBROVSKÝ, Tomáš (eds.): *Sovereignty and integration; Paradoxes and development within Europe today*. Univerzita Karlova v Praze, Praha 2010.

VATTER, Adrian: *Föderalismusreform Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*. Verlag Neue Zürcher Zeitung, Curych 2006.

VEBER, Václav: *Dějiny sjednocené Evropy*. Nakladatelství Lidové noviny, Praha 2009.

WINKELBAUER, Thomas (ed.): *Geschichte Österreichs*. Reclam, Stuttgart 2015.

Odborné články

AMAR, Akhil Reed: Of Sovereignty and Federalism. In: *The Yale Law Journal*. Roč. 96 (1987), č. 7.

BURKHART, Simone – MANOW, Philip: Was bringt die Föderalismusreform? Wahrscheinliche Effekte der geänderten Zustimmungspflicht. *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Working Paper 06/6*. MPIfG, Kolín nad Rýnem 2006.

BUSSJÄGER, Peter: Bundesstaatsreform ja, aber welche? Modelle für die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern. In: *Austrian Journal of Political Science (ÖZP)*. Roč. 34 (2005), č. 3.

DÄSTNER, Christian: Zur Entwicklung der Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen seit 1949. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*. Roč. 32, 2001, č. 2.

ERK, Jan: Austria: A Federation without Federalism. In: *The Journal of Federalism*. Roč. 34 (2004), č. 1.

ESTERBAUER, Fried: Aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich. In: *Der Staat*. Roč. 12 (1973), č. 4.

FIEDLER, Franz: Föderalismus als Gestaltungsprinzip. In: *Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe*. Č. 21. Internationales Institut für liberale Politik Wien, Vídeň 2007.

FREIBURGHAUS, Dieter – BUCHLI, Felix: Die Entwicklung des Föderalismus und der Föderalismusdiskussion in der Schweiz von 1874 bis 1964. *Swiss Political Science Review*. Roč. 9, č. 1.

HALBERSTAM, Daniel – MÖLLERS, Christopher: The German Constitutional Court says Ja zu Deutschland! In: *German Law Journal*. Roč. 10, č. 8, 2009.

KYSELA, Jan. Měnící se struktura právního řádu a jeho atributy. In: *Eric Stein Working Paper*, č. 1/2009.

LUTHARDT, Wolfgang: Europäischer Integrationsprozess, deutscher Föderalismus und Verhandlungsprozesse in einem Mehrebenensystem: Beteiligungs-föderalismus als Zukunftsmodell. In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*. Roč. 7 (1996), č. 3.

MACCORMICK, Neil: Sovereignty: Myth and Reality. In: *Scottish Affairs*, č. 11, 1995.

MADURO, Miguel Poiares: From constitutions to constitutionalism: a constitutional approach for global governance. In: *Global governance and the quest for justice*. Hart Publishing, Oxford a Portland, Oregon 2006.

MERRIAM, Charles Edward: The Political Theory of Calhoun. In: *American Journal of Sociology*. Roč. 7, č. 5 (1902).

RISSE, Horst: Zur Entwicklung der Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen nach der Föderalismusreform 2006. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*. Roč. 38, č. 4 (2007).

SCHARPF, Fritz W.: Föderale Politikverflechtung: Was muss man ertragen, was kann man ändern? *Max-Planck-Institut working paper* č. 99/3 z dubna 1999.

SCHUBER, Friedrich Hermann: Volkssouveränität und Heiliges Römisches Reich. In: *Historische Zeitschrift*. Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, sv. 213, srpen 1971.

SEYDEL, Max: Der Bundesstaatsbegriff. Eine staatsrechtliche Untersuchung. In: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*. Sv. 28, r. 1872.

SOMMERMANN, Karl-Peter: Kommunen und Föderalismusreform. In: *Bittburger Gespräche*. Jahrbuch I/2005, Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier 2006.

VON DÄNIKEN, Franz: Die schweizerische Verfassungsgeschichte, Quelle der Inspiration für den neuen Europäischen Konvent: Quo vadis Europa? In: *Die schweizerische Verfassungsgeschichte: Eine Quelle von Anregungen für die Zukunft Europas?* Forum Helveticum, Menziken 2002.

WEILER, Joseph: Does Europe need a constitution? Demos, Telos and the German Maastricht decision. *European Law Journal*. Č. 3/1995.

WETTSTEIN, Gérard: Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA) – Erfolgsfaktoren und Hürden aus Sicht der Projektleitung. *LeGes*. Roč. 13, č. 2.

Tiskové zprávy, sněmovní tisky, studie, akademické práce

BRANDNER, Peter, a kol. *Eine Schuldenbremse für Österreich. Projektbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen*, Vídeň 2004.

Der Neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen; Grundzüge. *Bericht der vom Eidg. Finanzdepartement und der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren gemeinsam getragenen Projektorganisation*. Bern a Luzern, 1. února 1996.

Důvodová zpráva k návrhu zákona o změně Základního zákona z 7. března 2006, č. tisku 178/06.

Důvodová zpráva k novele zák. č. 1/2008 (Rakousko).

Hospodářská zpráva OECD o Německu, Paříž 1998.

NĚMCOVÁ, Iveta: *Přenos pravomocí a suverenity státu; ústavněprávní aspekty evropské integrace*. Rigorózní práce. Obhájeno na Katedře ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, r. 2011.

Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – NFA. Brožura Ministerstva financí. Kommunikation EFD und KdK, Bern 2007.

NFA Faktenblatt 3, Vorarbeiten und Meilensteine, září 2004.

Parlamentní zpráva č. 576 o 2. zasedání Zvláštního výboru k projednání Zprávy Rakouského konventu z 5. července 2005.

Parlamentní zpráva č. 646 o 10. zasedání Zvláštního výboru k projednání Zprávy Rakouského konventu z 4. července 2006.

Parlamentní zpráva č. 693 o 3. zasedání Zvláštního výboru k projednání Zprávy Rakouského konventu z 22. září 2005.

Parlamentní zpráva č. 103 z 15. února 2012 ze zasedání Ústavního výboru Národní rady (Rakousko).

Schlussbericht der Projektorganisation an der Bundesrat, duben 1999.

SIMON, Rolf-Michael: *Kooperationsverbot: Macht ohne Mittel*. Uveřejněno na portálu academics.de

Sněmovní tisk Parlamentu ČR č. 763

Sněmovní tisk Parlamentu ČR č. 764

Stanovisko prof. Perniceho Komisi pro modernizaci finančních vztahů mezi spolkem a zeměmi z 11. května 2004.

Stanovisko prof. Schmidta-Jortziga Komisi pro modernizaci finančních vztahů mezi spolkem a zeměmi z 14. května 2004.

Stanovisko prof. Scholze Komisi pro modernizaci finančních vztahů mezi spolkem a zeměmi z 14. května 2004.

stanovisko vlády kantonu Zug z 11. 6. 2014.

Stenoprotokol o hlasování v Národní radě (Švýcarsko) z 15. 6. 2015

Stenoprotokol z 2. schůze Výboru 3 z 14. října 2003.

Stenoprotokol z 5. schůze Výboru 3 z 16. prosince 2003.

stenoprotokol z 163. zasedání Národní rady (Rakousko) v 22. legislativním období z 21. září 2006.

Stenoprotokol ze schůze Komise Spolkového sněmu a Spolkové rady pro modernizaci spolkového uspořádání z 7. listopadu 2003.

Stenoprotokol ze schůze II. Komise Spolkového sněmu a Spolkové rady pro modernizaci spolkového uspořádání z 29. března 2007.

Stenoprotokol ze schůze II. Komise Spolkového sněmu a Spolkové rady pro modernizaci spolkového uspořádání z 5. února 2009.

Stenoprotokol ze schůze II. Komise Spolkového sněmu a Spolkové rady pro modernizaci spolkového uspořádání z 5. března 2009.

Stenoprotokol ze schůze Národní rady (Rakousko) z 15. května 2012.

Stenoprotokol ze schůze Spolkové rady (Německo) č. 859 z 12. června 2009.

Stenoprotokol ze schůze Spolkové rady (Rakousko) z 31. května 2012.

Stenoprotokol ze schůze Spolkového sněmu z 16. října 2003, č. 15/66.

Stenoprotokol ze schůze Spolkového sněmu z 30. června 2006 č. 16/44.

Stenoprotokol ze schůze Spolkového sněmu z 21. listopadu 2006 č. 16/3539.

Stenoprotokol ze schůze Spolkového sněmu z 14. prosince 2006 č. 16/3887.

Stenoprotokol ze schůze Spolkového sněmu z 24. března 2009 č. 16/12410.

Stenoprotokol ze schůze Spolkového sněmu z 27. března 2009.

Stenoprotokol ze schůze Spolkového sněmu z 29. května 2009 č. 16/225.

STURM, Roland: *Demokratie als „Leitgedanke“ des deutschen Föderalismus*. Databáze BPB (Bundeszentrale für politische Bildung).

Tisková zpráva Evropské komise z 16. prosince 2014.

Vládní program 2007 – 2010 (Rakousko).

Volební program z r. 2008 (Rakousko).

Vládní zpráva k NFA č. 01.074, ze dne 14. listopadu 2001.

WEBER, Karl: *Verwaltungsgerichtsbarkeitsnovelle 2012. Die Reform des Rechtsschutzsystems und ihre Auswirkungen für die Praxis*. Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre Leopold Franzens Universität Innsbruck, 2013.

Wirksamkeitsbericht 2012-2015 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen. Spolková rada, březen 2015.

Závěrečná zpráva Enquete-Kommission Spolkového sněmu – Ústavní reforma. Tisk 7/214.

Závěry zasedání Zakládající komise Rakouského konventu z 3. května 2003.

Zpráva Komise Spolkového sněmu a spolkové rady pro modernizaci finančních vztahů mezi spolkem a zeměmi, LT-Vorl. 11/182.

Zpráva Komise II Spolkového sněmu a spolkové rady pro modernizaci finančních vztahů mezi spolkem a zeměmi. Vyd. Spolkovým sněmem.

zpráva Německé spolkové banky *Die Schuldenbremse in Deutschland – Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung*. Říjen 2011.

Zpráva Pověřence pro hospodárnost ve státní správě k finančním vztahům mezi spolkem a zeměmi. Sv. 9, vydavatelství W. Kohlhammer, Stuttgart 2002.

Zpráva Rakouského konventu 1/ENDB-K.

Zpráva Spolkového kancléřství z 17. února 2009.

Zpráva Výboru 5 z 4. března 2004.

Zpráva Výboru 10 z 15. července 2004.

Zpráva ze zasedání Konference zemských ministerských předsedů, březen 2003.

Noviny a časopisy

Daily Mail

Der Spiegel

Der Standard

Deutsche Welle

Die Presse

Die Welt

EP Today

Focus

Frankfurter Allgemeine Zeitung

Handelsblatt

Kurier

Morgen Post

Tages Anzeiger

Neue Zürcher Zeitung

Süddeutsche Zeitung

Internetové zdroje

academics.de

www.admin.ch

www.bka.gv.at

www.bundesfinanzministerium.de

www.bundesrat.de

www.bundesrechnungshof.de

www.bundestag.de

ceskapozice.lidovky.cz

de.statista.com

www.economiesuisse.ch

europa.eu

www.fairer-nfa.ch

gemeindegund.at

www.huffingtonpost.com

jinepravo.blogspot.cz

www.jku.at

www.konvent.gv.at

nytimes.com

www.parlament.ch

www.parlament.gv.at

www.uni-muenster.de

www.upf.edu

www.verfassungen.de

www.welt.de

Judikatura

Nález německého Spolkového ústavního soudu 2 BvE 2/08 ze dne 30. června 2009.

Nález německého Spolkového ústavního soudu 2 BvF 2/98, ze dne 11. listopadu 1999.

Nález německého Spolkového ústavního soudu 2 BvF 3/03 z 19. října 2006.

Nález německého Spolkového ústavního soudu 2 BvR 197/83 ze dne 22. října 1986 (Solange II).

Nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. listopadu 2008.

Rozsudek Nejvyššího soudu USA Wickard v. Filburn, 317 U.S. 111 (1942).

Rozsudek Nejvyššího soudu USA Roe v. Wade, 410 U.S. 113 (1973).

Rozsudek Nejvyššího soudu USA National Federation of Independent Business v. Sebelius, 567 U.S. ____ (2012).

Rozsudek SDEU 26/62 *Van Gend en Loos*.

Rozsudek SDEU C-370/90 *Surinder Singh*.

Rozsudek SDEU C-413/99 *Baumbast and R*.

usnesení Ústavního soudního dvora z 1. října 2005, VfSlg 12.505/1990.