



národní
úložiště
šedé
literatury

Zemské zřízení v Rakousku, jeho zásady a současné tendence

Syllová, Jindřiška
1993

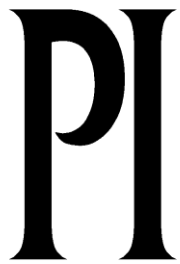
Dostupný z <http://www.nusl.cz/ntk/nusl-189003>

Dílo je chráněno podle autorského zákona č. 121/2000 Sb.

Tento dokument byl stažen z Národního úložiště šedé literatury (NUŠL).

Datum stažení: 27.09.2024

Další dokumenty můžete najít prostřednictvím vyhledávacího rozhraní nusl.cz .



Parlament České republiky
Kancelář Poslanecké sněmovny

Parlamentní institut

ZEMSKÉ ZŘÍZENÍ V RAKOUSKU

Informační studie č. 1.039

Zpracovala: JUDR. Jindřiška Syllová, CSc.

červen 1993

Zemské zřízení v Rakousku jeho zásady a současné tendence

I.

Současní přímí pozorovatelé rakouského ústavního systému se shodují na tom, že Rakousko, ač má de jure spolkový státní systém, "vykazuje velmi silné centralistické elementy"¹. Je to způsobeno zejména těmito znaky:

1. Spolek má velmi široké výlučné zákonodárství
2. všechny důležitější státní funkce jsou vykonávány Spolkem /soudnictví, policie, četnictvo, armáda aj./
3. státní správa je ve většině oblastí nepřímou spolkovou správou, tj. správou vykonávanou zemským hejtmanem, jenž je v ní ovšem vázán pokyny příslušného spolkového ministra. Na tuto správu mají zemské sněmy jen minimální vliv.
4. rozdělování financí je centralizováno, a to tak, že kompetence týkající se financí /zejm. daně/ se mohou měnit pouhým obyčejným zákonem, což vedlo k jejich centrálnímu rozdělování, přičemž země jsou financovány prostřednictvím transferů

V čem tedy tkví tzv. zemské zřízení?

Země nejsou autonomními regiony vytvořenými zákony státu, ale dílčími státy s **ústavní autonomií**:

- mají vlastní zákonodárství

¹Pernthaler Peter, Federalismus v Rakousku, Právník 3/1993, str.239

- mají vlastní výkon státní správy
- vyvíjejí součinnost v zákonodárství a správě spolku
- nemohou být spolkem zrušeny
- jejich hranice nemohou být změněny bez souhlasu zemského sněmu

Podle ústavy mají rakouské země následující orgány:

Zákonodárna pravomoc:

Zemský sněm /čl.95 a násl./

Je volen občany, kteří mají řádné bydliště v příslušné zemi. Volební právo nemůže být užší než při volbách do Národní rady.

Spolkový kancléř může za určitých podmínek vznést námitky proti zákonu, přijatému zemským sněmem. V tomto případě může být zákon zveřejněn pouze pokud byl znovu přijat zemským sněmem, a to přinejmenším polovinou jeho členů.

Zemská ústava může být měněna pouze za předpokladu, že se její změna nedotýká ústavy spolkové.

Zemský sněm může být rozpuštěn Spolkovým presidentem na návrh spolkové vlády a se souhlasem Národní rady /tento souhlas se dosáhne při nadpolovičním kvóru a souhlasu dvoutřetinové většiny členů Národní rady, přičemž zástupci dotčené země nehlasují/.

Výkonná pravomoc:

Zemská vláda /čl.101 a násl./

Zemská vláda je volena zemským sněmem. Členové vlády nesmí být zároveň členy sněmu.

Vláda se skládá ze zemského hejtmana, jeho zástupců a dalších členů.

Na území zemí je státní správa vykonávána:

A: správa v kompetenci spolku

1/ přímá správa

spolkovými úřady

2/ nepřímá spolková správa

pokud k výkonu kompetencí Spolku nejsou zřízeny úřady přímé správy, vykonává tyto kompetence Spolku zemský hejtman a zemské úřady jemu podřízené. /Část kompetence svěřené nepřímé správě mohou vykonávat i spolkové úřady, pak jsou podřízeny zemskému hejtmanovi/.

Ve výkonu věcí z nepřímé správy je zemský hejtman vázán instrukcemi spolkové vlády a spolkových ministrů a je povinen využít k jejich splnění zemských úřadů.

Podle čl. 105 zemský hejtman zastupuje zemi. Ve věcech nepřímé spolkové správy je odpovědný vůči spolkové vládě.

Členové zemské vlády jsou odpovědni zemskému sněmu.

B: správa v kompetenci zemí

zemskými úřady

II. Novely ústavy týkající se zemského uspořádání

Země vydávaly společně Programy požadavků, které měly za cíl reformovat ústavní systém Rakouska ve prospěch kompetencí zemí. spolek jim však vycházel vstříc minimálně. Průlom nastal až

v r. 1974. Nejvýznamnější dosaženou ústavní změnou bylo přijetí čl. 15a Spolkové ústavy o **státněprávní dohodě** mezi Spolkem a zeměmi. Dohodami měly být podle tohoto ustanovení měněny kompetence mezi zeměmi a Spolkem /bez nutnosti změny Ústavy/ v oblastech životního prostředí, celkové obrany země, civilní ochrany, pomoci při živelných katastrofách a územního uspořádání.

Další významnou změnou byla změna čl. 102 a 103 Spolkové ústavy, které upravují nepřímou spolkovou správu. Zde byla zavedena nutnost souhlasu zemí, pokud má být zásada nepřímé spolkové správy porušena. Zároveň se výkladovým rozhodnutím ústavního soudu stala zásada nepřímé spolkové správy takovou součástí ústavy, která může být změněna pouze "celkovou změnou ústavy", jejíž přijetí je značně komplikované /včetně referenda/. Dále byly posíleny některé kompetence zemí, jako kompetence úpravy organizace zemské správy a úpravy služebního poměru.

Novely ústavy v 80. letech

Během dalších let vypracovaly země další soubory požadavků, které byly zakomponovány do ústavy jen částečně a ještě často restriktivně vykládány ústavním soudem. V 80. letech byly 2kompetence zemí posíleny v některých - ovšem většinou nepodstatných - oblastech. Kompetence Spolku byly naproti tomu posíleny zejména o kompetence v ekologii.

Zároveň se částečně posílila role zemských ústav, které se v současné době považují v ústavní teorii nikoliv za prováděcí zákony k ústavě spolkové, ale za autonomní ústavy země, které jsou Spolkovou ústavou pouze omezovány a nikoliv určovány. Novější zemské ústavy se tímto výkladem řídí a jejich podoba se svým charakterem blíží ústavě státu / stanovení základních principů ústavnosti země, záruky základních práv aj./.

Stálé spory o kompetence, jejich různé výklady a nesystémové řešení jednotlivých problémů vedly k situaci, o které Peter Pernthaler píše: " Platná dělba kompetence dosáhla v Rakousku stavu nepřehlednosti, propletení a roztříštěnosti, vzhledem k němuž je - přes všechna výkladová pravidla a příkazy k ohledům - samostatné plnění úkolů ve Spolku a zemích v rámci platných kompetencí sotva možné. V souvislosti se snahami Rakouska o přiblížení k EHS, které přinese dalekosáhlé přebudování spolkové státnosti, se proto ve Spolku i zemích, ale též v právní nauce vynořila představa, že je třeba se pustit do zásadně nového uspořádání dělby kompetence.

Důležitými směrnicemi k tomu by mohly být :

- návrat vědomí principu subsidiarity
- chápání kompetencí jako samostatných úseků odpovědnosti
- odstranění přehnaného propletení kompetencí

- spojení úkolových kompetencí a finanční výsosti
- musí být vypracovány pokud možno uzavřené klíčové obory zemské příslušnosti
- má být přezkoumána současná roztržičnost dělby kompetencí do různých typů kompetencí /čl. 10, 11, 12, 15 spolkové ústavy/
- organizační a institucionální spolupůsobení zemí by mohlo být nadále vybudováno a ústavně právně zakotveno
- aby bylo posíleno pochopení spolkového upořádání občany, mají být všechny reformní kroky provázeny prací s veřejností."²

Novely ústavy v 90. letech

Rakouská ústava byla naposledy novelizována ústavním zákonem č. 276/1992. Zde je zakotveno /kromě jiného/ posílení kompetencí zemí v úpravě hospodaření s pozemky. Zvlášť významná je novela, upravující účast zemí na evropské integraci /čl. 10 odst. 4-6/. Spolek je povinen informovat země o záměrech evropské integrace, které se dotýkají působnosti nebo zájmu zemí. Jestliže je ve lhůtě předloženo Spolku jednotné stanovisko zemí k záměru v rámci evropské integrace, které se týká záležitosti, patřící do zákonodárné působnosti zemí, je Spolek při mezistátních jednáních a dohodách těmito stanovisky vázán. Může se od nich odchýlit jen z naléhavých zahraničních a integračně politických důvodů. Spolek je povinen tyto důvody sdělit do osmi týdnů po zveřejnění takového právního aktu v rámci evropské integrace.

III. Kooperativní federalismus

Současná fáze federalismu v Rakousku je označována jako federalismus kooperativní. Jde o koncepci přímé spolupráce orgánů zemí na platformě různých orgánů, v nichž se sdružují orgány jednotlivých zemí. Jsou to zejména konference zemských hejtmanů a zemských ředitelů a finančních referentů, dále Spojená úřadovna spolkových zemí jako orgán připravující a koordinující konference a různé další společné orgány.

Společné mezizemské orgány byly ze strany spolku nejprve přijímány s nedůvěrou a

²Pernthaler Peter, Novější vývoj federalismu v Rakousku, Právník 12/1992, str. 1 100 a násl.

musely bojovat o uznání i o dostatek informací. Dnes už však tyto orgány pracují velmi efektivně na sjednocování stanovisek zemí a pro spolkové úřady je výhodné s nimi spolupracovat při řešení problémů, na nichž musí země /nebo alespoň Spolková rada/ spolupracovat.

2Forma kooperativního federalismu není téměř právně zakotvena /viz výše/, nicméně funguje na základě politické síly sjednoceného stanoviska zemských orgánů. Tento postup ve skutečnosti kompenzuje stálý centralizační tlak spolku a odsouvá formální ústavní úpravu rozdělení kompetencí mezi zeměmi a spolkem do pozadí. Spolek se dostává v rámci systému kooperujícího federalismu do role jedné ze stran sporu mezi sjednocenými zeměmi a centrem.

Prameny:

Peter Pernthaler, Federalismus v Rakousku, Právník 3/1993, str. 238

Peter Pernthaler, Novější vývoj federalismu v Rakousku, Právník 12/1992, str. 1092

Ústava Rakouska

Marian Ondrašík, Ústavní a politický systém Rakouské republiky, Právník 11-12/1991, str. 919

rakouské právní prameny