

Petr Schlesinger

Ústavnost územních reforem ve vybraných zemích střední Evropy

1. Úvod

Předmětem tohoto článku jsou otázky ústavnosti územních reforem v Rakouské republice, Spolkové republice Německo a Švýcarské konfederaci. Pod pojmem územní reformy rozumí tento článek takové změny na území obcí¹⁾, které vycházejí shora, tj. na základě rozhodnutí zákonodárce.²⁾ Používá-li tento článek pojem územní reforma, má na mysli slučování obcí shora spojené se zánikem obce v právním slova smyslu, a nikoliv méně invazivní druhy územních reforem (např. povinné svazky obcí v některých zemích).

S územními reformami ve výše vymezeném smyslu je spojena problematická akceptace ze strany politické reprezentace dotčených obcí, resp. občanů těchto obcí. Často končí u ústavních soudů, které se zabývají jejich souladem s ústavou.

¹⁾ Ve Spolkové republice Německo je na spolkové úrovni právo na samosprávu zaručeno rovněž svazkům obcí, z nichž jsou nejdůležitější okresy. Okresy existují v každé zemi s výjimkou městských států (Berlín, Brémy a Hamburk). Původně se jednalo o organizační formu veřejné správy ve venkovském prostoru, v současnosti jsou okresy i na území měst. Členy okresu nejsou obce, nýbrž obyvatelé okresu s volebním právem. Obyvatelé okresu volí své zástupce do okresního shromáždění (Kreistag) v rámci přímých komunálních voleb. Okresy jsou veřejnoprávní korporace, které vykonávají úkoly na základě zákonů. Jde o úkoly týkající se převážně nadmístní agendy. Dále okresy vykonávají i doplňkové úkoly k podpoře výkonnostně slabších obcí a vyrovnávací úkoly ke snížení výkonnostního rozdílu mezi silnějšími a slabšími obcemi. Okresy rovněž realizují dobrovolné úkoly v rámci výkonu samostatné působnosti. Svým charakterem jde o „nepravý svazek obcí“, okresy jsou zařazeny do kategorie svazků obcí z historických důvodů. Obce a okresy bývají v literatuře označovány jako „komuny“. Celkově 106 největších měst v SRN tvoří okresy a samy vykonávají působnost okresu (*kreisfreie Städte*). Vše, co je v tomto článku uvedeno o slučování obcí na základě územních reforem, je aplikovatelné rovněž na slučování okresů, které bylo realizováno ve starých i nových zemích SRN, mnohdy i opakovaně. S ohledem na komparativní charakter článku, který se týká jen obcí, nejsou okresy či jiné svazky obcí v SRN dále zmíněny. Totožně nejsou podrobněji sledovány ani kraje coby vyšší územní samosprávné celky v České republice, resp. zvláštní druhy územních samosprávných celků ve Švýcarské konfederaci.

²⁾ V Případě Rakouské republiky se jednalo například o štyrský zemský zákon z 18. prosince 1967 o územních změnách v obcích (Gesetz vom 18. Dezember 1967 über Gebietsänderungen von Gemeinden – LGBl. Nr. 138/1967), zákon z 3. listopadu 1971 o zlepšení komunální struktury v Dolním Rakousku (Gesetz vom 3. November 1971 über die Verbesserung der kommunalstruktur in Niederösterreich – LGBl. Nr. 264/1971) či zákon ze 17. prosince 2013 o novém členění obcí ve Štyrsku (Gesetz vom 17. Dezember 2013 über die Neugliederung der Gemeinden des Landes Steiermark – LGBl. Nr. 31/2014). V případě Spolkové republiky Německo existují stovky zemských zákonů o slučování obcí, příkladně zákon o novém členění obcí v Sasku Anhaltsku v okrese Jerichower Land (Gesetz über die Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt betreffend den Landkreis Jerichower Land – GVBl. LSA 2010, 415) nebo zákon o územní reformě v Horním údolí Labe/Východním Krušnohoří (Gemeindereformgesetz Oberes Elbtal/Osterzgebirge, SächsGVBl. 1998 Nr. 20, S. 562.). V případě Švýcarské konfederace je slučování shora výjimečným případem, které bylo provedeno na základě kantonálního zákona v Ticinu týkající se slučování a rozdělování obcí z 16. prosince 2003 (Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16. dicembre 2003).

Tento článek se zaměřuje na základní distinkce v rozhodování ústavních soudů o územních reformách v Rakouské republice, Spolkové republice Německo a Švýcarské konfederaci. Článek může posloužit jako možná inspirace pro případ, pokud by se podobné územní reformy uskutečnily rovněž v České republice. V tom případě by Ústavní soud České republiky velmi pravděpodobně rozhodoval o jejich ústavní konformitě.

2. Územní reformy

Výše zmíněné územní reformy se na evropském kontinentu realizují od šedesátých let minulého století prakticky do současnosti³⁾ a v případě územních změn na úrovni obcí jsou *mainstreamem*.⁴⁾ Reformy na území obcí se nevyhnuly ani střední Evropě. K výraznějšímu snižování počtu obcí zde došlo především v tzv. první vlně územních reform, tj. v šedesátých a sedmdesátých letech minulého století. V této době docházelo na území střední Evropy k územním reformám nejen v demokratických státech (SRN a Rakouská republika), nýbrž i v bývalých socialistických státech střední Evropy, ČSSR nevyjímaje.⁵⁾ Ústavnost těchto plošných územních reform však v socialistických státech nebyla na rozdíl od demokratických států v tomto období soudně přezkoumávána. V socialistických státech navíc v šedesátých a sedmdesátých letech minulého století územní samospráva neexistovala.

Mezi země střední Evropy náleží Česká republika, Slovenská republika, Maďarsko, Polská republika, Spolková republika Německo, Rakouská republika, Švýcarská konfederace, Lichtenštejnské knížectví a Slovinská republika. V žebříčku zemí OECD s nejrozdobenější obecní strukturou je mezi prvními šesti zeměmi pět zemí ze střední Evropy, a to podle pořadí Česká republika, Slovenská republika, Francie, Maďarsko, Švýcarská konfederace a Rakouská republika.⁶⁾ Lze konstatovat, že územní fragmentace je pro země střední Evropy typická.

Od počátku devadesátých let minulého století dochází v zemích střední Evropy k územním reformám, jejichž výsledkem je snížení počtu obcí,

³⁾ Dosud poslední reforma na území obcí v Evropě se uskutečnila v roce 2024 v Kyprské republice (účinnost od 1. července 2024). Bližší informace o této reformě. In: *Local Government Reform*. Online. Sovereign Base Area. 2025. Dostupné z: <<https://www.sbaadministration.org/index.php/lgr-home>> [cit. 2025-03-11].

⁴⁾ KUHLMANN, Sabine; HEUBERGER, Moritz a DUMAS, Benoit Paul. *Kommunale Handlungsfähigkeit im europäischen Vergleich. Autonomie, Aufgaben und Reformen*. Baden-Baden: Nomos, 2021. ISBN 978-3-8487-7946-8, str. 78 až 84.

⁵⁾ Na území dnešní České republiky byl do roku 1980 snížen počet obcí na 4 778 oproti celkovému počtu obcí 8 726 v roce 1961. In: *Historický lexikon obcí*. Online. Český statistický úřad. 2024. Dostupné z: <<https://csu.gov.cz/produkty/historicky-lexikon-obci-1869-az-2015>> [cit. 2025-03-11]. O tzv. střediskové soustavě osídlení v širším evropském kontextu např: MUSIL, Jiří. Vývoj a plánování měst ve střední Evropě v období komunistických režimů: Pohled historické sociologie / Urban Development and Planning in Central Europe under Communist Regimes. *Sociologický časopis* [online]. Sociologický ústav Akademie Věd České republiky, 2001, 37(3), 275-296 [cit. 2025-03-13]. ISSN 0038-0288.

⁶⁾ In: OECD. *Přehled o stavu veřejné správy. Česká republika. Česká republika na cestě k modernější a efektivnější veřejné správě*. Online. OECD, 2023. ISBN 978-92-64-72575-1. Dostupné z: <<https://mv.gov.cz/clanek/hodnoceni-vykonu-verejne-spravy-v-cr-a-doporuceni-pro-budouci-strategicky-rozvoj.aspx>> [cit. 2025-03-13], str. 205.

pouze ve Spolkové republice Německo, v Rakouské republice a ve Švýcarské konfederaci, zatímco v dalších státech střední Evropy nikoliv. Naopak, v některých státech střední Evropy došlo v rámci jiného druhu územních reforem k podstatnému navýšení počtu obcí oproti roku 1990.⁷⁾ Proto jsou právě výše uvedené tři státy střední Evropy předmětem zájmu tohoto článku, neboť jde o jediné státy střední Evropy, kde docházelo nejen k redukci obcí, nýbrž rovněž k soudním sporům týkajícím se ústavnosti těchto územních změn.

Ve Spolkové republice Německo byly územní změny na úrovni obcí od devadesátých let minulého století do současnosti realizovány ve všech nových zemích, tj. v zemích bývalé NDR. V Rakouské republice se po roce 1990 uskutečnila jen jedna územní reforma, a to ve Štýrsku v roce 2015. V případě Švýcarské konfederace dochází od roku 2000 ke konstantnímu snižování počtu obcí, avšak pouze v minimální míře shora. Převážná většina územních změn probíhá ve Švýcarské konfederaci zdola, a to na základě rozhodnutí občanů v kantonálním nebo místním referendu. Přesto došlo ve Švýcarské konfederaci do současnosti ke snížení počtu obcí o téměř 30 % oproti stavu k roku 1990.⁸⁾

Územní reformy v Rakouské federaci a Spolkové republice Německo jsou rozděleny do dvou fází, kterými jsou fáze dobrovolná a povinná. Realizaci těchto fází předchází publikace podrobného zdůvodnění a harmonogramu budoucí reformy ze strany zemského ministerstva vnitra nebo jiného úřadu, např. úřadu ministerského předsedy. V dobrovolné fázi územní reformy se obce v určitém časovém rozmezí sdružují do větších celků podle kritérií, které byly stanoveny v materiálech vydaných zemským ministerstvem vnitra či jiným úřadem. Tyto materiály jsou většinou politické povahy, nicméně mohou být vydány i jako zákon (např. v Sasku-Anhaltsku⁹⁾). Vznik nových obcí je v této fázi schvalován ministerstvem vnitra či jiným úřadem formou správního rozhodnutí. V druhé fázi následuje povinné slučování obcí na základě zákona. Zmíněný způsob realizaci územních reforem nenalezneme ve Švýcarské konfederaci, neboť zde plošné územní reformy shora neprobíhají. Slučování obcí shora se ve Švýcarské konfederaci týkalo několik jednotek případů ve dvou kantonech.

2.1 Společné znaky sledovaných zemí v oblasti územních reforem

Všechny tři sledované země jsou federacemi, kterým je společné, že změny na území obcí spadají do kompetence zemí, resp. kantonů, a nikoliv federální úrovně. Druhým společným znakem těchto zemí je tzv. institucionální ochrana

⁷⁾ V ČR došlo k přírůstku o 52 % z původních 4 100 obcí v roce 1990 na současných 6 254 obcí. Ve Slovinsku došlo k nárůstu dokonce o 340 % z původních 62 obcí v roce 1990 na současných 212. In: EUROPEAN COMMISSION (ed.). *Self-rule index for local authorities in the EU, Council of Europe and OECD countries, 1990-2020*. Online. European Commission, 2021. ISBN 978-92-76-49318-1. Dostupné z: <<https://doi.org/10.2776/803574>> [cit. 2024-03-12].

⁸⁾ V současnosti činí počet obcí ve Švýcarsku 2 121 (k 1. lednu 2025), zatímco v roce 1990 činil počet obcí ve Švýcarsku 3 021, za uplynulé období tak došlo k úbytku o 900 obcí, z nichž ve většině případů byla redukce provedena na základě dobrovolnosti. Údaje o obcích ve Švýcarsku jsou dostupné z: *Bundesamt für Statistik*. Online. 2024. Dostupné z: <<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home.html>> [cit. 2024-03-12].

⁹⁾ Zákon o zásadách nového členění obcí v Sasku-Anhaltsku ze 14. února 2008 (Gesetz über die Grundsätze der Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt vom. 14. Februar 2008).

obcí, podle které je chráněna obec jako typ určitého správního uspořádání, a nikoliv každá jednotlivá obec. Zemský či kantonální zákonodárce (ústavodárce) nesmí v žádné ze sledovaných zemí kompletně zrušit obec jako typ, je ale oprávněn provádět změny v organizaci a počtu obcí. Jeho reformní úvahy však nejsou bezbřehé, neboť se střetávají s obsahem práva na samosprávu v jednotlivých zemích.¹⁰⁾ Třetím společným znakem je výhrada zákona pro provádění územních změn shora. Svým charakterem představují územní reformy obecnou právní úpravu, která se týká neurčitého počtu obcí coby právnických osob. Jde o zásadní otázku, kterou by zákonodárce neměl ponechávat na exekutivě.

2.2 Rozdílné znaky sledovaných zemí v oblasti územních reforem

Ačkoliv mají všechny tři sledované země při realizaci reforem na úrovni obcí podobnou výchozí pozici, tzn. územní reformy jsou obecně dovoleny, nejsou v nich konkrétní podmínky jejich realizace identické. To souvisí s rozdílností obsahu práva na samosprávu v těchto zemích, z kterého vyplývá i různá míra ochrany dotčených obcí při provádění územních reforem na straně jedné, resp. rozdílné požadavky, které musí splňovat zákonodárce při jejich uskutečňování na straně druhé. Tyto skutečnosti pak přímo souvisí s rozhodováním ústavních soudů o ústavní konformitě územních reforem, neboť obsah práva na samosprávu je v dané zemi vždy měřítkem jejich rozhodování.

Ačkoliv je realizace územních reforem věcí země, resp. kantonu, zaujímá spolkové obecní (komunální) právo ve všech sledovaných zemích výraznou úlohu. V případě Rakouské republiky je s ohledem na podrobnou úpravu obecního práva v čl. 115 až 120 Rakouské spolkové ústavy v zásadě jednotné s dílčími odchylkami na úrovni zemí, např. právě v případě územních reforem, využívání nástrojů přímé demokracie či úpravě meziobecní spolupráce.¹¹⁾

V případě SRN je rozdílnost obecního (komunálního) práva na zemské úrovni větší, než je tomu v případě Rakouské republiky. Spolková ústavní úprava stanovená v čl. 28 odst. 2 Základního zákona¹²⁾, dále ZZ, tvoří tzv. minimální standard. Jednotlivé země mohou tento standard na ústavní či podústavní

¹⁰⁾ K pojmu institucionální ochrana obcí v případě SRN např. LANGE, Klaus. *Kommunalrecht*. 2. Tübingen: Mohr Siebeck, 2019. ISBN 978-3-16-156970-8, str. 2 až 64, v případě Rakouska např. NEUHOFER, Hans. 2. Teil: Gemeindegebiet und Gemeindebewohner. Online. In: PABEL, Katharina (ed.). *Gemeinderecht*. Manz, 2023, s. 1–59. Dostupné z: <https://rdb.manz.at/document/1394_1_gemeinder_0002-teil> [cit. 2025-03-12], str. 18 až 37, resp. v případě Švýcarska např. MEYER, Kilian. Art 50 BV. In: EPINEY, Astrid, WALDMANN, Bernard a BELSER, Eva Maria (ed.). *Basler Kommentar Bundesverfassung*. Basel: Helbig Lichtenhahn Verlag, 2015, s. 950–968. ISBN 978-3-7190-3318-7, str. 959.

¹¹⁾ STOLZLECHNER, Harald. Artikel 116. In: KNEIHS, Benjamin a LIENBACHER, Georg (ed.). *Rill-Schäffer-Kommentar. Bundesverfassungsrecht*. 30. Wien: Verlag Österreich, 2023, s. 4565-4679. ISBN 978-3-7046-2000-2.

¹²⁾ Článek 28 odst. 2 ZZ se skládá celkově ze tří vět. První věta zaručuje samosprávu obcí: „*obcím musí být zaručeno právo zajišťovat všechny záležitosti místního společenství v rámci zákona na vlastní odpovědnost*“ Druhá věta tohoto ustanovení zaručuje samosprávu svazků obcí: „*rovněž svazky obcí mají v rámci své zákonné oblasti úkolů na základě zákona právo na samosprávu*“. Třetí věta se týká základů finanční odpovědnosti: „*záruka samosprávy obsahuje rovněž základy vlastní finanční odpovědnosti; k těmto základům patří daňový zdroj obcí vztažený k hospodaření s právem zvedat sazbu*“.

úrovni zvýšit, avšak nikoliv snížit.¹³⁾ Obsah článku 28 odst. 2 ZZ bude aktivován tehdy, pokud by obsah záruky obecní samosprávy v zemském ústavním nebo podústavní právu byl svým obsahem na nižší úrovni.¹⁴⁾ V tomto ohledu se jedná o průnikovou normu spolkového práva (*Durchgriffsnorm*).¹⁵⁾

V případě Švýcarské konfederace je obecní právo věcí kantonů, což předjímá ještě rozsáhlejší odlišnosti, než je tomu v případě SRN. Článek 50 Spolkové ústavy Švýcarska¹⁶⁾ toliko zaručuje, že kanton nemůže zrušit autonomii obcí. V tomto ohledu jde již o výše zmíněnou institucionální ochranu obce jako typu. Obsah autonomie obcí¹⁷⁾ je ve Švýcarské federaci vymezen toliko v mezích kantonálního práva.¹⁸⁾

Územní reformy se ve všech sledovaných zemích v minulosti uskutečnily, z čehož vyplývá, že jsou v těchto zemích obecně dovoleny. Toto tvrzení však platí bezvýhradně toliko o Spolkové republice Německo, a nikoliv o dvou zbývajících sledovaných zemích. Některé země Rakouské republiky upravují na ústavní i podústavní úrovni poměrně složité podmínky, za kterých se územní reformy mohou v současnosti uskutečňovat.¹⁹⁾ V případě Švýcarské konfederace je možnost realizace územních reforem umožněna jen v osmi z celkového počtu dvaceti šesti kantonů.²⁰⁾ Ve většině švýcarských kantonů tak územní změny shora nejsou na základě platného ústavního, resp. podústavního práva dovoleny, stejně tak jako nejsou dovoleny ani v Dolním Rakousku.²¹⁾

¹³⁾ Například TETTINGER, Peter J. § 11 Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung. In: MANN, Thomas a PÜTTER, Günter (ed.). *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*. 3. Berlin: Springer Verlag, 2007, s. 187-216. ISBN 978-3-540-23793-8, str. 188.

¹⁴⁾ Martin Burgi uvádí příklad Saska-Anhaltska, jejíž zemská ústava chápala jednotně obce i svazky obcí (okresy), což neodpovídá smyslu ústavněprávní záruky podle čl. 28 odst. 2 ZZ. Zatímco svazky obcí mají podle čl. 28 odst. 2 věty druhé ZZ jen takové kompetence, které jim stanoví zákon, týkají se kompetence obcí podle čl. 28 odst. 2 věty první ZZ všech záležitostí místního společenství, které obce vykonávají v rámci zákona na vlastní odpovědnost. In: BURGI, Martin. *Kommunalrecht*. 6. München: C.H.Beck, 2019. ISBN 978-3-406-73314-7, str. 80 a 81.

¹⁵⁾ TETTINGER, Peter J. a SCHWARZ, Kyrill-A. Art. 28 Abs. 2. In: STARCK, Christian (ed.). *Kommentar zum Grundgesetz*. 6. München: C.H.Beck, 2010, s. 598-638. ISBN 978-3-8006-37300, str. 603, marg. č. 144.

¹⁶⁾ Článek 50 odst. 1 Spolkové ústavy Švýcarska zní: „*Autonomie obcí je zaručena na základě kantonálního práva*“.

¹⁷⁾ Terminologicky používá čl. 50 Spolkové ústavy Švýcarska pojem „*autonomie*“ namísto pojmu „*samospráva*“, který je běžný v ostatních dvou sledovaných zemích.

¹⁸⁾ MAYER, Kilian. Art 50 BV, str. 956.

¹⁹⁾ Např. čl. 3 odst. 2 zemské ústavy Korutan uvádí, že územní změny proti vůli obce, musí být v Zemském sněmu schváleny 2/3 většinou odevzdaných hlasů. Zároveň je podmínkou projednání předmětného zákona o nedobrovolných změnách na území obce referendum v dotčené obci. Podobné podmínky obsahuje na podústavní úrovni např. § 12 odst. 5 obecního zřízení Horního Rakouska. Podle tohoto ustanovení může být zákon o nedobrovolných územních změnách projednán „*za účasti nejméně poloviny členů Zemského sněmu dvoutřetinovou většinou odevzdaných hlasů. Zemské zákony, jejichž obsahem jsou územní změny, je možné schválit nebo změnit po provedení referenda v dotčených obcích*“.

²⁰⁾ Konkrétně se jedná o kantony Bern (čl. 108 odst. 4 KÚ Bern), Freiburg (čl. 135 odst.4 KÚ Freiburg), Graubünden (čl. 72 KÚ Graubünden), Jura (čl. 112 odst. 3 KÚ Jura), Luzern (čl. 74 odst. 3 KÚ Luzern), Ticino (čl. 20 odst. 3 KÚ Ticino), Thurgau (čl. 58 odst. 4 KÚ Thurgau) a Wallis (čl. 26 odst. 3 KÚ Wallis).

²¹⁾ Podle čl. 57 odst. 3 zemské ústavy Dolního Rakouska potřebují „*změny v počtu obcí souhlasné*

Dalším rozdílným znakem je role ústavních soudů ve sledovaných zemích. Zatímco jsou Rakouská republika a Spolková republika Německo příklady zemí s koncentrovaným systémem ústavního soudnictví, patří Švýcarská konfederace k zemím s difúzním systémem ústavního soudnictví. Z této základní distinkce vyplývá i rozdílný význam rozhodovací praxe Spolkového soudu Švýcarska v oblasti posuzování ústavnosti územních reforem, jehož judikatura nemá takový význam jako judikatura Ústavního soudního dvora Rakouska či ústavních soudů v SRN. Spolkový soud Švýcarska není ve Švýcarské konfederaci jedinou institucí, která posuzuje ústavnost územních změn. Vzhledem k tomu rovněž, že jde o realizaci kantonálního práva, je Spolkový soud Švýcarska příslušný jen v určitých případech.²²⁾

Na rozdíl od Rakouska a Švýcarska existují ve Spolkové republice Německo zemské ústavní soudy, které primárně rozhodují o ústavnosti územních reforem. I tato skutečnost znamená určitý rozdíl mezi SRN a oběma dalšími sledovanými zeměmi, resp. předznamenává rovněž i určité distinkce v rozhodování jednotlivých zemských ústavních soudů při posuzování ústavnosti územních reforem.

Základní zákon Spolkové republiky Německo a Spolková ústava Švýcarska garantují obcím možnost realizace subjektivních veřejných práv.²³⁾ Ta jsou v případě Spolkové republiky Německo konkretizována tzv. komunální ústavní stížností, která je určena pouze obcím a svazkům obcí, zatímco v případě Švýcarské federace jsou subjektivní veřejná práva obcí konkretizována na podústavní úrovni obecně koncipovanou stížností ve veřejnoprávních záležitostech, kterou mohou podat i jiné subjekty, odlišné od obcí.²⁴⁾ Rakouská spolková ústava neupravuje žádný specifický typ řízení před Ústavním soudním dvorem Rakouska, který by byl určen pouze pro obce. Obce využívají v řízení běžné ústavní stížnosti jako ostatní fyzické či právnické osoby.²⁵⁾

rozhodnutí zastupitelstev v každé dotčené obci“.

²²⁾ Podle čl. 189 odst. 1 Spolkové ústavy Švýcarska posuzuje Spolkový soud Švýcarska spory kvůli porušení: a) spolkového práva, b) mezinárodního práva, c) mezikantonálního práva, d) kantonálních ústavních práv, e) obecní autonomie a dalších garancí kantonů ve prospěch veřejnoprávních korporací a f) spolkových, resp. kantonálních ustanoveních o politických právech. Spolkový soud nerozhoduje až na výjimky písm. ad d) až f) o sporech vycházejících čistě z kantonálního práva. Ty jsou vyhrazeny kantonálním soudům.

²³⁾ V případě SRN upravuje čl. 93 odst. 1 bod 4b) ZZ výslovně subsidiární působnost Spolkového ústavního soudu v případě ústavních stížností obcí a svazků obcí z důvodu porušení práva na samosprávu podle čl. 28 ZZ. Článek 189 odst. 1 písm. e) Spolkové ústavy Švýcarska stanoví jako jednu z působností Spolkového soudu rozhodovat spory z důvodu porušení „*obecní autonomie a dalších záruk kantonů ve prospěch veřejnoprávních korporací*“.

²⁴⁾ Stížnost ve veřejnoprávních záležitostech (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) je upravena v 3. oddíle zákona o Spolkovém soudu Švýcarska, čl. 82 až 89. K podání této stížnosti jsou podle čl. 89 odst. 2 písm. c) oprávněny rovněž „*další veřejnoprávní korporace, pokud namítají porušení záruk, které jim garantuje kantonální nebo Spolková ústava*“.

²⁵⁾ Působnost Ústavního soudního dvora Rakouska je upravena v čl. 137 až 148 Rakouské spolkové ústavy.

3. Rakouská republika

Ústavní soudní dvůr Rakouska, dále v textu ÚSDR, posuzoval ústavnost územních reforem především v návaznosti na první vlnu územních reforem ze šedesátých a sedmdesátých let minulého století. Na rozdíl od Spolkové republiky Německo se zde územní reformy neuskutečnily ve všech zemích Rakouské republiky, nýbrž jen v Burgenlandu, Dolním Rakousku, Korutanech a Štýrsku. V Horním Rakousku, Salcbursku, Tyrolsku a Vorarlbersku dosud nebyly žádné územní reformy realizovány.²⁶⁾ V letech 2014 a 2015 rozhodoval ÚSDR o ústavnosti územní reformy ve Štýrsku.

ÚSDR posuzuje ústavnost územních reforem vždy na základě příkazu věcnosti (*Sachlichkeitsgebot*), který byl odvozen z principu rovnosti.²⁷⁾ Územní reforma odpovídá ústavnosti tehdy, pokud je z hlediska ÚSDR věcná. ÚSDR nevyvinul žádná obecná kritéria věcnosti, věcnost se posuzuje v každém konkrétním případě zvlášť. Během své rozhodovací praxe týkající se první vlny územních reforem rozhodl ÚSDR v několika případech o nevěcném slučování obcí.

Nevěcnost slučování obcí byla vždy konstatována z určitého konkrétního důvodu. V případě rozsudku Albendorf im Pulkautal (VfSlg. 8108/1977) shledal ÚSDR nevěcnost z toho důvodu, že sloučení nepřineslo pro tuto obec prakticky žádné výhody a převládaly pouze nevýhody. Rovněž v případě rozsudku Gerersdorf (VfSlg. 9068/1981) převládaly nevýhody slučování nad výhodami, a to zejména z důvodu dopravní dostupnosti a neprovázání veřejných služeb mezi katastrálními územími sloučených obcí. Jedinou výhodou, kterou ÚSDR v posuzovaném případě našel, bylo zvýšení finančních příspěvků městu, ke kterému se měla obec Gerersdorf přičlenit. Pouze tato jediná výhoda by neměla být jediným důvodem pro sloučení. V rozsudku Hirschbach (VfSlg. 9793/1983) byl důvodem nevěcnosti výrazný odpor obyvatelstva, který podle ÚSDR mohl zemský zákonodárce předjímat. V posledním rozsudku Trattenbach (VfSlg. 9819/1983) konstatoval ÚSDR nevěcnost z geografických a topografických důvodů. Vzdálenost mezi jednotlivými částmi obce byly velmi velké, resp. veřejná doprava nebyla dobře dostupná.

3.1 Rozhodování Ústavního soudního dvoru Rakouska o územní reformě ve Štýrsku

ÚSDR rozhodoval celkově o 45 individuálních návrzích, které byly podány v souvislosti s územní reformou. Ani v jednom případě však podaný návrh nepřinesl úspěch ve věci. ÚSDR v rozhodování o územní reformě ve Štýrsku potvrdil svou judikaturu z minulého období, kterou navíc zpřesnil.²⁸⁾

²⁶⁾ NEUHOFER, Hans, c. d., str. 36.

²⁷⁾ Z článku 7 Rakouské spolkové ústavy a čl. 2 zákona o obecních právech státních občanů, které upravují princip rovnosti, vyvodil Ústavní soudní dvůr Rakouska všeobecný příkaz, který zavazuje zemského zákonodárce. Na základě uvedeného principu musí být každá zákonná regulace věcná, a to bez ohledu na srovnání s jinou právní regulací. In: GRABENWARTER, Christoph a HOLOUBEK, Michael. *Verfassungsrecht. Allgemeines Verwaltungsrecht*. 5. Wien: Facultas, 2022. ISBN 978-3-7089-2272-0, str. 252 až 253.

²⁸⁾ WLATTNIG, Wolfgang; KINDERMANN, Manfred a HÖRMANN, Hans-Jörg. *Steiermärkische*

Podle ÚSDR má zákonodárce široký prostor k tvorbě nové územní struktury na úrovni obcí.²⁹⁾ Ústavní limit tvoří jen výše zmíněný obecně koncipovaný příkaz věcnosti. ÚSDR má posoudit otázku, zdali je zákonem předjímané nové členění obcí věcné. Nepřezkoumává se, zdali existovaly alternativy (např. meziobecní spolupráce či společný výkon kompetencí prostřednictvím povinných svazků obcí).³⁰⁾

Při posuzování, zdali je reforma ústavní, se posuzuje okamžik vydání zákona. Posuzuje se, zdali se zákon ve světle budoucího vývoje v okamžiku svého vydání jeví jako věcný.³¹⁾ Sloučení obcí nelze kvalifikovat jako protiústavní, pokud oprávněné prognózy v okamžiku účinnosti zákona, např. v relaci k vývoji obyvatelstva, ve svých důsledcích následně nenastaly. Okolnost, že změna obecní struktury přináší výhody i nevýhody, nezpůsobuje podle ÚSDR, že by toto opatření nebylo věcné.³²⁾

Důležitou otázkou, na kterou ÚSDR v řízení o územní reformě ve Štýrsku reagoval, byla mimo jiné proběhlá místní referenda v reformou dotčených obcích, ve kterých občané vyjádřili svůj zásadní nesouhlas. Tuto skutečnost samotnou nepovažoval ÚSDR za důvod označit reformu za nevěcnou.³³⁾

3. 1. 1 Vodítka pro zákonodárce

ÚSDR se v řízení o územní reformě ve Štýrsku pokusil o vyjádření určitých vodítek, na které by se měl zemský zákonodárce při budoucí tvorbě reformy na území obce soustředit. Svým charakterem jde o určité meze pro zemského zákonodárce v případě tvorby územních reform. Zmíněná vodítka se tematicky týkala např. otázek vzdáleností mezi centrem obce a místními částmi, sídelního a funkčního provázání, finančních důsledků územních reform, očekávaných nevýhod budoucí tvorby politiky v nové obci, resp. odporu obyvatel, tedy argumentů vznesených obcemi proti územní reformě ve Štýrsku.

Žádný ze vznesených argumentů nepovažoval ÚSDR za natolik přesvědčivý, aby mu dal za pravdu. Přetrvávající odpor obyvatelstva je podle ÚSDR sice vždy indicií nevěcnosti, sám o sobě však podle ÚSDR nevěcnost neodůvodňuje.³⁴⁾ Podle ÚSDR může zemský zákonodárce usilovat o vyrovnání finančně slabších a finančně silnějších obcí.³⁵⁾ V případě, že byly sloučeny finančně zdravé obce, je možné tuto skutečnost ospravedlnit i tím, že sloučením vznikne ještě výkonnější entita než dosud.³⁶⁾ Za nepřijatelné považuje ÚSDR slučování obcí toliko z důvodu pouhého navýšení finančních prostředků ze sdílených daní.

Gemeindestrukturreform 2015. Ablauf und rechtliche Umsetzung der grössten Gebietsreform in der Steiermark seit 1945. Verlag Österreich, 2016. ISBN 978-3-7046-7584-2, str. 167.

²⁹⁾ Např. VfSlg 19.894/2014, marg. č. 44 nebo VfGH 23. 09. 2014, G43/2014, V 45/2014, marg. č. 22.

³⁰⁾ Např. VfSlg 19.894/2014, marg. č. 44.

³¹⁾ Např. VfSlg 19.894/2014, marg. č. 51 nebo VfGH 8. 10. 2014 G 40/2014, marg. č. 17.

³²⁾ Např. VfSlg 19.894/2014, marg. č. 52 nebo VfGH 23. 09. 2014, G 43/2014, V 45/2014, marg. č. 25.

³³⁾ VfGH 24. 11. 2014 G134/2014.

³⁴⁾ Např. VfSlg 19.894/2014, marg. č. 60 nebo VfGH 23. 09. 2014, G 47/2014, G 114/2014.

³⁵⁾ Např. VfGH 23. 09. 2014, G 43/2014.

³⁶⁾ Např. VfGH 24. 11. 2014, G 107/2014, marg. č. 27.

Budoucí rozhodnutí obecních orgánů, které mohou hypoteticky znevýhodnit občany nově vzniklé obce, nemohou být přičítány zemskému zákonodárci. V těchto případech se ÚSDR zabýval možnými obavami např. o zajištění základních veřejných a soukromých služeb občanů v nově vzniklé obci, které byly jádrem podané stížnosti.³⁷⁾

3. 1. 2 Slučování obcí do 1 000 obyvatel

Podle ÚSDR je sloučení malých obcí s méně než 1 000 obyvateli zpravidla vždy věcné.³⁸⁾ Hranice 1 000 obyvatel je však pouze vodítkem, a nikoliv pevnou hranicí. Proto není nutné slučování obcí, které neleží zřetelně nad zmíněnou hodnotou 1000 obyvatel, zvláště odůvodňovat jen z tohoto důvodu, že byla tato hranice překročena.³⁹⁾ Z uvedeného pravidla 1 000 obyvatel navíc nelze vyvodit, že by nebylo možné slučovat větší obce.⁴⁰⁾ Pro jejich slučování však musí existovat další konkrétní pádné důvody, jejichž věcnost ÚSDR následně přezkoumává.

Skutečnost, že existují obce, jejichž počet obyvatel nepřevyší 1 000 obyvatel, ale nebyly sloučeny, neznamená, že by slučování nebylo v jiných případech věcné.⁴¹⁾ Pravidlo 1 000 obyvatel nelze aplikovat v případech, pokud by to bylo zcela nevhodné.⁴²⁾ Vedle současného počtu obyvatel jsou pro otázku posouzení věcnosti důležité rovněž prognózy ohledně budoucího vývoje počtu obyvatel v čase vydání zákona. Slučování obcí je tím věcnější, čím lze více očekávat, že počet obyvatel dané obce se bude stále snižovat.⁴³⁾

4. Spolková republika Německo

Rozhodování o územních reformách ve Spolkové republice Německo je v mnohém odlišné než v Rakouské republice. Územní reformy zde na rozdíl od Rakouska do současné doby proběhly ve všech spolkových zemích bez výjimky. V šedesátých a sedmdesátých letech minulého století to bylo v původních (starých) zemích SRN a od devadesátých let minulého století probíhají reformy na úrovni obcí v nových zemích SRN. Poslední realizovanou územní reformou byla reforma na území obcí v Sasku-Anhaltsku, která se zde uskutečnila v roce 2009.

Ústavnost územních reforem posuzují většinou zemské ústavní soudy typicky na základě komunální ústavní stížnosti, kterou podává reformou dotčená obec. Komunální ústavní stížnost může směřovat jen proti zákonu a musí být podána ve lhůtě jednoho roku od jeho účinnosti. Komunální ústavní stížnost je proto popisována jako „kontrola norem s předmětně limitovanou legitimitací návrhu“, neboť jí nelze podat například proti soudnímu rozhodnutí správních soudů.⁴⁴⁾ Pokud není možné podat stížnost na porušení práva na samosprávu

³⁷⁾ Např. VfGH 24. 11. 2014, G 134/2014, marg. č. 28.

³⁸⁾ Uvedený počet 1 000 obyvatel se poprvé objevuje v rozsudku ÚSDR VfSlg. 8108/1977. In: STOLZLECHNER, Harald, c. d., str. 4607, marg. č. 49.

³⁹⁾ Např. VfGH 24. 11. 2014, G 45/2014, V 47/2014, marg. č. 28.

⁴⁰⁾ Např. VfGH 09. 12. 2014, G 127/2014.

⁴¹⁾ Např. VfGH 23. 09. 2014, G 43/2014, V 45/2014, marg. č. 29.

⁴²⁾ Např. VfSlg 19.894/2014, marg. č. 51; VfGH 23. 09. 2014, G 43/2014, V 45/2014 marg. č. 24.

⁴³⁾ Např. VfGH 23. 09. 2014, G 44/2014, V 46/2014, marg. č. 20.

⁴⁴⁾ SCHLAICH, Klaus a KORIOH, Stefan. *Das Bundesverfassungsgericht. Stellung, Verfahren,*

u zemského ústavního soudu, je subsidiárně příslušný Spolkový ústavní soud (čl. 93 odst. 1 bod 4b ZZ).

Role Spolkového ústavního soudu, dále SÚS, je pro oblast územních reforem v SRN velmi důležitá, neboť ve svých rozhodnutích ze sedmdesátých a osmdesátých let minulého století odkazoval na rozhodovací praxi zemských ústavních soudů, kterou přejal. Zemské ústavní soudy v nových zemích ve své rozhodovací praxi naopak odkazují na Spolkový ústavní soud a přebírají tak základní zásady rozhodování o územních reformách, které jsou na celém území SRN identické. Tyto zásady spočívají na rozhodovací praxi zemských ústavních soudů starých zemí, resp. Spolkového ústavního soudu. Zemské ústavní soudy nových zemí jejich praxi dále zpřesňují.⁴⁵⁾

Oproti Rakouské republice existuje v SRN mnohem rozsáhlejší rozhodovací praxe, kterou obsahově nelze zobecnit do takové míry, jako tomu bylo v případě rozhodování ÚSDR. Ačkoliv vychází rozhodovací praxe zemských ústavních soudů z totožných základních principů, nelze konstatovat, že by jejich rozhodovací praxe byla v každé spolkové zemi identická.

4.1 Základní principy ústavnosti územních reforem v SRN

V SRN jsou územní reformy ústavně konformní, pokud splňují dvě základní kritéria, a to formální a materiální povahy. Kritériem formální povahy je slyšení dotčených obcí (*Anhörung*), zatímco kritériem materiální povahy je soulad územní reformy s principem obecného blaha (*Gemeinwohl*). Totožná kritéria platí jak pro slučování obcí, tak pro slučování okresů. Podle SÚS jsou tato kritéria součástí tzv. jádrové oblasti územní samosprávy (*Kernbereich*), do které zákonodárce nesmí vůbec vstupovat. Kritéria ústavnosti územních reforem nevyplývají přímo z čl. 28 odst. 2 ZZ a jsou na něm nezávislé (BVerfGE 50, 50, 51). Formální kritéria bývají v některých zemských ústavách rozšířena o slyšení reformou dotčených obyvatel.⁴⁶⁾

4. 1. 1 Formální kritérium ústavnosti územních reforem v SRN

Slyšení reformou dotčených obcí jako základní formální kritérium ústavnosti územních reforem má dva základní důvody. Prvním důvodem je skutečnost, že pouze na základě vyslechnutí argumentace dotčených obcí nebo svazků obcí může zákonodárce správně zjistit skutkový stav a rozhodnout o konečné podobě územní reformy. Druhým důvodem je, že by dotčená obec neměla být pouze objektem právní regulace a má proto právo se k reformě vyjádřit. Slyšení obcí nesmí být jen formalistické.

Zemské ústavní soudy, resp. Spolkový ústavní soud, v průběhu rozhodování o územních reformách judikovaly, že povinnost slyšení není vázána na určitou

Entscheidungen. 10. München: C.H.Beck, 2015. ISBN 978-3-406-68196-7, str.143, marg. č. 192.

⁴⁵⁾ WALLERATH, Maximilian. Kommunale Gebietsreformen und Öffentliches Wohl. In: MÖLLER, Jes Albert; KOHL, Hannelore; MUNZ, Birgit; SCHUBERT, Winfried a LINDNER, Joachim (ed.). *20 Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit in den neuen Ländern*. Berlin: BWV, 2014, s. 53-100. ISBN 978-3-8305-3308-5.

⁴⁶⁾ Toto kritérium obsahují zemské ústavy Braniborska (čl. 98 odst. 2), Bádenska Virtemberska (čl. 74 odst. 2), Dolního Saska (čl. 59 odst. 3), Durynska (čl. 92 odst. 2) a Saska (čl. 88 odst. 2).

konkrétní formu slyšení obcí (BVerfGE 56, 298, 321). Nemusí být nutně provedeno ústní slyšení, účel slyšení splní rovněž i písemné sepsání stanoviska dotčených obcí (např. VerfGH RP, DVBl. 1969, 799, 808).

Povinná osoba, která slyšení provádí, je vždy zákonodárce. Slyšení se může uskutečnit buď zákonodárcem samotným, anebo jím vytvořeným výborem. Zákonodárce musí získat názor dotčené obce před svým závěrečným rozhodnutím a musí jej zohlednit v procesu zvažování, který provádí. Pro obec, která má být slyšena, však neexistuje právní nárok na to, aby byla slyšena přímo poslanci zemského sněmu, neboť „*účel slyšení nespočívá v osobní výpovědi zástupců obce s poslanci zemských sněmů*“ (VerfGH RP, DVBl. 1969, 799).

Zákonodárce může využít výsledky slyšení z jiných fází legislativního procesu. V každém případě však musí zvážit, zda slyšení, které se uskutečnilo v jiné legislativní fázi, nemusí být doplněno (StGH BW DÖV 1973, 163, 168). Zákonodárce se musí seznámit s výsledky předmětného slyšení a využít je pro své úvahy (VerfGH NW, OVG 26, 286, 291).

Co se týče podrobnosti slyšení dotčených obcí, musí zákonodárce získat „*komplexní znalost všech relevantních okolností*“, zejména „*přesný a správný obraz o zájmech dotčených územních samosprávných celků*“ (VerfGH NW, OVG 26, 271, 274). Dotčené subjekty musí znát záměr se všemi jednotlivými opatřeními, včetně odůvodnění, a stav věci, na kterém územní reforma spočívá (SächsVerfGH, LKV 1995, 115).

Podle SÚS není nutné znát všechny detaily ani konečné znění návrhu. „*Obec, která je dotčena návrhem územní reformy, nemusí při povinném, z ústavy vyplývajícím slyšení získat znalost o všech podrobnostech, avšak musí získat znalost o významném obsahu plánu územní reformy a jeho zdůvodnění. Pokud se návrh ve svém konečném znění změní ve významných bodech, tak musí být obec znovu slyšena.*“ (BVerfGE 50, 195, 198).

Pro správné provedení slyšení je rovněž nutné zajistit dotčeným subjektům dostatek času (Verf Bbg, LVerfGE 2, 143). Pokud se návrh v podstatných rysech změní, musí být realizováno opětovné slyšení dotčených obcí. Nové projednání je proto nutné pouze tehdy a v takovém rozsahu, jestliže se změnily skutečnosti nezbytné pro úvahu zákonodárce nebo se změnily cíle zákonodárce tak, že dřívější projednání je neúčinné, protože se obec k novým faktům zatím nemohla vyjádřit (např. VerfGH NW, OVG 26, 286, 289).

4. 1. 2 Materiální kritérium ústavnosti územních reforem v SRN

Obecné blaho je abstraktní, hodnotový a neurčitý právní pojem. Konkretizace pojmu obecného blaha, kterou musí učinit zákonodárce, je výrazem jeho hodnotícího a prognostického prostoru a plánovací, resp. organizační svobody (BVerfGE 50, 86). Obsah pojmu obecního blaha je bez pevných kontur, mění se v čase a prostoru a prakticky není možné jej definovat. Obsahově bývá uvedený pojem označován jako „*otevřená klausule*“.⁴⁷⁾

⁴⁷⁾ WERNER, Sabine. *Verfassungsrechtliche Voraussetzungen und Grenzen Kommunalen Gebietsreformen in*

Podle Alfonse Gerna lze pojem obecního blaha definovat jen tak, že „jsou tím míněny zájmy všech na změně hranic, které převažují zájmům na nezměněném stavu hranic“.⁴⁸⁾ Zákodárce je sice vázán podmínkami obecního blaha. Není však vázán obsahově konkrétní představou, stanovenou například v zemské ústavě. Vždy je povinen obecní blaho v konkrétním návrhu zákona konkretizovat, a to zejména cíle komunální reformy a prostředky k jejímu dosažení.

Spolkový ústavní soud, resp. zemské ústavní soudy vyvinuly v zásadě obdobná kritéria přezkumu rozhodování zákonodárce, která lze sumarizovat takto: 1) Důvody veřejného blaha musí ospravedlňovat zásah; 2) zákonodárce musí věcný stav vhodně a úplně zjistit a provázat jej s připravovaným zákonem; 3) všechny výhody obecního blaha, včetně výhod a nevýhod zákonné regulace, musí být zákonodárcem souhrnně a srozumitelným způsobem zvaženy; 4) zásah musí být proporcionální (vhodný, potřebný a proporcionální v užším smyslu), aby obstál před principy právního státu ve formě zásady proportionalita a 5) zákonodárce musí dbát na příkaz věcné a systémové jednoty jako zvláštní výraz zákazů svévole.⁴⁹⁾ Poslední kritérium znamená vlastně vázanost zákonodárce svým vlastním návrhem, který konstatovaly některé ústavní soudy.⁵⁰⁾

4. 1. 3 Způsob rozhodování ústavních soudů o územních reformách

V přezkumu ústavnosti územních reforem se ústavní soudy SRN zabývají rovněž dalšími aspekty formální a materiální povahy. Vedle slyšení dotčených obcí jako základního kritéria je v rámci přezkumu formální stránky posuzováno řádné zjištění skutkového stavu, resp. povinnost zákonodárce vysvětlit a zdůvodnit svůj záměr. Nikoliv zcela jednotně je vnímána nutnost tvorby analýzy problémů coby nezbytného předpokladu k realizaci územních reforem, kterou požadují jen některé zemské ústavní soudy. V případě přezkumu materiální stránky územní reformy je vedle obecního blaha posuzována povinnost zákonodárce zvažovat, proporcionality navržené právní úpravy a zákaz svévole.⁵¹⁾

Zatímco formální stránka je ústavními soudy posuzována v plném rozsahu⁵²⁾, je přezkum materiální stránky ze strany zemského ústavního soudu pouze omezený. Vzhledem k tomu, že posuzování materiálních kritérií může být

den neuen Bundesländern unter besonderer Berücksichtigung des Landes Brandenburg. Berlin: Weißensee Verlag, 2002. ISBN 3-934479-61-8, str.195.

⁴⁸⁾ GERN, Alfons. *Deutsches Kommunalrecht.* 2. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1996. ISBN 3-7890-4049-5. str. 139 až 140.

⁴⁹⁾ Sabine Werner k popsáním pěti bodům uvádí vybraná rozhodnutí Spolkového ústavního soudu (BVerfGE 50, 50), vybraná rozhodnutí zemských ústavních soudů ze starých spolkových zemí (VerfGH RP, DVBl. 1969, 799; VerfGH NW OVG 26, 86; 28, 291; StGH BW, NJW 1975, 1205; NdsStGH, DVBl. 1974, 520) a jedno rozhodnutí Zemského ústavního soudu Braniborska (VerfG Bbg, LKV 1995, 37). In: WERNER, Sabine, c. d., str. 192.

⁵⁰⁾ Např. rozsudek sp. zn. Vf. 51-VIII-98 ze dne 18. června 1999 (Markkleeberk).

⁵¹⁾ BULL, Hans Peter. *Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Funktional-, Struktur – und möglichen Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein: Gutachten.* Online. Universität Hamburg, 2007. Dostupné z: <<https://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl16/umdrucke/2300/umdruck-16-2310.pdf>> [cit. 2024-03-11], str. 83.

⁵²⁾ WERNER, Sabine, c. d., str. 155.

pro jednotlivé ústavní soudy věcně složité, zaměřují se zemské ústavní soudy ve své rozhodovací praxi více na formální kritéria. Formální a materiální kritéria přezkumu územních reform se však vzájemně prolínají a není možné je od sebe oddělovat.

Zemské ústavní soudy nových zemí SRN využívají při hodnocení měřítek ústavnosti tzv. modely tří kroků (*Drei-Stufen-Modell*). Tyto modely navazují na již existující modely z první fáze rozhodování o územních reformách, které vytvořily zemské ústavní soudy Porýní Falce a Bádenska Virtemberska. V nových zemích SRN byl zmíněný model tří kroků poprvé formulován téměř současně v Durynsku a Sasku v polovině devadesátých let minulého století, postupem času vytvořily podobné modely všechny zemské ústavní soudy v nových zemích SRN, které rozhodovaly o územních reformách.⁵³⁾

Přes určité modifikace v jednotlivých spolkových zemích spočívá zmíněný model tří kroků vždy nejprve na přezkoumání důvodů realizace územní reformy (první krok), dále na přezkumu materiálů, na kterých reforma spočívá (druhý krok) a konečně na konkretizaci územní změny v jednotlivých případech (třetí krok). Čím vyšší krok, tím je kontrola zemských ústavních soudů intenzivnější. V rámci jednotlivých kroků jsou konkretizována výše uvedená formální a materiální měřítka, jejichž nesplnění může vést k nesouladu s ústavou. Určité negativum těchto modelů je, že je zákonodárce vázán vlastním návrhem (viz výše příkaz věcné a systémové jednoty). K pozitivům naopak patří, že je způsob přezkumu znám na rozdíl od ÚSDR dopředu.

4. 1. 4 Argumenty reformou dotčených obcí

Navrhovatelé komunálních ústavních stížností museli v první řadě prokázat, že územní reforma určitým konkrétním způsobem omezuje jejich právo na samosprávu. Mnoho argumentů dotčených obcí tímto prvotním sítém v řízení vůbec neprošlo a zemské ústavní soudy se jejich tvrzenými argumenty věcně nezabývaly. Do této kategorie spadaly příkladně námitky dotčených obcí týkající nesouhlasu s jejich zařazením do jiného svazku obcí, tvrzené chyby v legislativním procesu, které se však nedotýkaly práva slyšení, anebo nedostatečné zdůvodnění zákona, na jehož základě se reforma uskutečnila. Zemské ústavní soudy rovněž neposuzovaly jako porušení práva na samosprávu, pokud se reformě bránili jednotlivé občane zaniklých obcí.

Pokud argumenty dotčených obcí prošly výše uvedeným poměrně striktním sítém přípustnosti komunální ústavní stížnosti, byly ve své většině zemskými ústavními soudy shledány jako nedůvodné. V této kategorii nalezneme příkladně argumenty týkající se tvrzené redukce demokratických prvků v rámci komunální sféry, ke kterým mělo dojít snížením počtu zastupitelů samostatných obcí z důvodu začlenění malých obcí do nově vzniklé, či stávající obce, argumenty

⁵³⁾ V případě rozsudků ze starých spolkových zemí uvádí Maximilian Wallerath rozhodnutí ÚS Porýní Falce RhPfVerfGH, DÖV 1970, 198, 200 a rozhodnutí ÚS Bádenska Virtemberska BWVerfGH, ESVGH 23, 1, 7. Tzv. model tří kroků byl téměř v totožné době vytvořen ÚS Sasko i ÚS Durynsko. Maximilian Walerath v této souvislosti uvádí rozsudek zemského ÚS Durynska z 18. 12. 1996 – 2/95 LVerfGE 5, 391, 419 a usnesení zemského ÚS Sasko z 9. 11. 1995 – Vf. 20-VIII-95, resp. rozsudek z 13. 12. 1996 – Vf. 21-VIII-95, LVerfGE 5, 311, 319. In: WALLERATH, Maximilian, c. d., str. 68 až 69.

napadající základní teze reforem jako nepravdivé, nedostatečně prozkoumané, příliš finančně náročné, či jiným způsobem nepodložené.

Stále opakujícím se argumentem, které zemské ústavní soudy zamítaly, byla námitka navrhovatelů, že zákonodárce nevzal v úvahu názor dotčené obce, či její konkrétní finanční a ekonomickou kondici. Na tyto argumenty reagovaly zemské ústavní soudy většinou negativně, neboť v případě územních reforem je nutné typizovat a nelze vždy brát v potaz konkrétní situaci dotčených obcí, pokud není skutečně specifická.

Podobně jako v případě Rakouské republiky je počet sporů, ve kterých byl zaznamenán úspěch ve věci, velmi nízký a jako důvod neústavnosti převládá porušení formálních pravidel územních reforem. V případě několika příkladů úspěchů ve věci z materiálních důvodů konstatovaly zemské ústavní soudy chyby v úvahách zákonodárce, resp. chybné zjištění věci.⁵⁴⁾ Rozhodnutí ústavních soudů však mohou (spolu)zapříčinit ztrátu politické shody na realizaci územní reformy tak, jak se to stalo v roce 2017 v Durynsku.⁵⁵⁾ Dlouhodobě plánovaná územní reforma byla v této zemi po negativním rozhodnutí Ústavního soudu Durynska zrušena.⁵⁶⁾

5. Švýcarská konfederace

S ohledem na švýcarská specifika rozhoduje Spolkový soud Švýcarska v těchto věcech typicky spor mezi občanem dotčené obce, který tvrdí, že bylo určitým způsobem porušeno jeho hlasovací právo, a institucí, která schválila výsledky referenda o sloučení konkrétní obce. Spor obce a kantonu, který by byl podobný sporům v SRN a Rakousku ve věci územních reforem, rozhoduje Spolkový soud jen výjimečně, a to v případě, kdy v některých kantonech dojde ke slučování shora (viz níže). Rozhodování Spolkového soudu je navíc značně kazuistické.

Spolkový soud se od roku 2000 ve své rozhodovací praxi zabýval právními spory ze dvou kantonů, ve kterých docházelo ke slučování obcí shora. Konkrétně se jednalo o kantony Ticino a Wallis, přičemž v případě kantonu Ticino byla činnost Spolkového soudu častější než v případě kantonu Wallis. Věcně se jednalo o takovou rozhodovací činnost Spolkového soudu, ve které se dotčené obce

⁵⁴⁾ Jako příklady úspěchů ve věci z důvodů materiálních kritérií lze uvést společný rozsudek Ústavního soudu Durynska č.j. VerfGH 1/97 a 4/97 ze dne 18. září 1998, rozsudek Ústavního soudu Saska č.j. Vf-51-VIII-98 ze dne 18. června 1998 či usnesení Ústavního soudu Braniborska č. j. VfGBbg 138/03 ze dne 27. května 2004.

⁵⁵⁾ Ústavní soud Durynska rozhodl o neústavnosti připravované územní reformy z formálních důvodů rozsudkem sp. zn. VerfGH 61/16 ze dne 9. června 2017. Zmíněná protiústavnost byla podle ÚS Durynska způsobena nedodržením formálních podmínek legislativního procesu. Poslanci Zemského sněmu Durynska se nemohli řádně seznámit se stanoviskem Svazu měst a obcí Durynska k jednomu z pozměňovacích návrhů, zvážit jej a zakomponovat do finálního hlasování o celkové podobě zákona. Zmíněné stanovisko Svazu měst a obcí Durynska, které bylo ústně prezentováno na jednání jednoho z výborů Zemského sněmu, obdrželi poslanci v písemné podobě v rámci zápisu z jednání předmětného výboru až dva dny před hlasováním samotným, což Ústavní soud Durynska nepovažoval za dostatečně dlouhou dobu.

⁵⁶⁾ *Gebietsreform und Verwaltungsreform in Thüringen*. 2022. Dostupné z: <<https://www.mdr.de/nachrichten/thueringen/gebietsreform-thueringen-faq-100.html>> [cit. 2025-03-13].

bránily stížností proti tvrzenému porušení spolkových a kantonálních ústavních práv zaručených obcím článkem 50 Spolkové ústavy Švýcarska, resp. konkrétními články KÚ kantonů Ticino a Wallis.

V rozhodovací praxi Spolkového soudu to není poprvé, co by rozhodoval podobné spory ve věci nedobrovolného slučování obcí. V rozsudcích ze šedesátých let 20. století⁵⁷⁾ však Spolkový soud Švýcarska nekoncepoval žádné obecné podmínky slučování obcí. Slučování obcí posuzoval z hlediska spolkové a kantonální ústavnosti. Aplikaci kantonálního práva přezkoumával Spolkový soud jen co do porušení principu svévole, který je obsažen v čl. 9 Spolkové ústavy Švýcarska.⁵⁸⁾ V kantonu Ticino byl v roce 2003 vydán zvláštní zákon o slučování obcí, který nabyl účinnosti k 1. lednu 2004⁵⁹⁾, zatímco v kantonu Wallis se v případě slučování obcí postupovalo podle obecného zákona, kterým bylo kantonální obecní zřízení z roku 2004.⁶⁰⁾

V několika sporech ohledně slučování obcí shora, které Spolkový soud Švýcarska řešil, nebyla formulována žádná další specifická kritéria, která by kantonální zákonodárce měl splňovat s výjimkou zmíněného obecného zákazu svévole. Spolkový soud se ve svém konkrétním rozhodování omezil na zjišťování souladu kantonální ústavy a zákonů, které byly vydány v mezích kantonálních ústav, a na jejichž základě docházelo ke slučování obcí. V těchto sporech figuroval Spolkový soud jako nejvyšší instance v rozhodování o stížnostech ve veřejnoprávních záležitostech, a nikoliv jako ústavní soud v zemích s koncentrovaným ústavním soudnictvím. Celkově Spolkový soud Švýcarska rozhodoval o šesti stížnostech, které podaly reformou dotčené obce.⁶¹⁾

Argumentace reformou dotčených obcí v případech, který Spolkový soud Švýcarska rozhodoval, byla v mnohém odlišná od argumentace obcí v Rakouské republice či Spolkové republice Německo. V posuzovaných případech se totiž nejednalo o plošné územní reformy, nýbrž vždy o začlenění jednotlivých konkrétních obcí, které nejprve chtěly být součástí projektu fúze většího množství obcí v určité oblasti, avšak v průběhu času dospěly z různých příčin ke změně názoru. Základem argumentace dotčených obcí bylo tvrzení, že kanton nevzal dostatečně v potaz vůli této obce, resp., že postupoval v daném případě svévolně. Spolkový ústavní soud Švýcarska přezkoumával aplikaci kantonálního práva na posuzovaný případ, zdali se nejedná o porušení obecní autonomie.

⁵⁷⁾ Podle stáří se jedná o rozsudky Spolkového soudu BGE 89 I 201 z roku 1963 a BGE 93 I 437 z roku 1967.

⁵⁸⁾ Článek 9 Spolkové ústavy Švýcarska zní: „Každá osoba má nárok na to, aby s ní státní orgány jednaly v dobré víře nikoliv svévolně.“

⁵⁹⁾ Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni (LAggr del 16. dicembre 2003) 182.200.

⁶⁰⁾ čl. 129 až 143 zákona o obcích kantonu Wallis, slučování obcí se konkrétně týká čl. 135.

⁶¹⁾ Jde o rozsudky sp. zn. 1P.700/2000 a sp. zn. 704/2000 ze dne 2001 (Sala Capriasca), rozsudek BGE 131 I 91, sp. zn. 1P.559/2004 ze dne 19. ledna 2005 (Ausserbin), rozsudek sp. zn. 1P. 265/2005 ze dne 18. dubna 2006 (Bignasco), rozsudek sp. zn. 1C_41/2008 ze dne 26. května 2009, rozsudek sp. zn. 1C_415/2009 ze dne 24. srpna 2009 (San Nazzaro) a rozsudek sp. zn. 1C_287/2014 ze dne 25. srpna 2015 (Lavertezzo). V prvním případě z roku 2001 přezkoumával Spolkový soud Švýcarska předchozí právní úpravu slučování obcí v kantonu Ticino.

Na rozdíl od rozhodovací praxe ÚSDR a zemských ústavních soudů v SRN se některá rozhodnutí Spolkového soudu opírají o nesoulad s Evropskou chartou místních samospráv. To je způsobeno povinnou aplikací mezinárodního práva a spolkového práva podle čl. 190 Spolkové ústavy Švýcarska⁶²⁾, zatímco v obou dalších sledovaných zemích není Evropská charta místní samosprávy jako jedna z mezinárodních smluv měřítkem přezkumu ústavnosti územní reformy.

6. Možné územní reformy v České republice

Územní změny shora nejsou v České republice upraveny ani na ústavní, ani na podústavní úrovni. Nebrání jim ani zmíněná Evropská charta místní samosprávy, kterou je Česká republika vázána. Ta pouze v čl. 5 konstatuje, že *„hranice místních správních jednotek nelze měnit bez předchozí konzultace s obyvatelstvem dotčených jednotek, provedené, pokud možno referendem, kde zákon referendum umožňuje“*.

Ani na ústavní, ani na podústavní úrovni není v České republice výslovně chráněna existence všech stávajících obcí. Tu nelze vyvodit ani z judikatury Ústavního soudu ČR, resp. Nejvyššího správního soudu. Ochrana všech stávajících obcí není ani historickým principem, na kterém by spočívalo národní komunální právo. V České republice tak podobně jako ve sledovaných zemích existuje toliko institucionální záruka zachování obce jako typu, a nikoliv všech jednotlivých obcí. Z výše uvedeného lze dovodit, že i v České republice jsou nedobrovolné změny na území obcí možné.

Budou-li v budoucnu v České republice územní reformy realizovány, je nutné rozhodnout, zdali z práva na samosprávu plynou v případě rušení obcí pro zákonodárce určité limity, které by musel v případě rozhodování o územní reformě naplnit, aby byla souladná s ústavou. Z textu Ústavy ČR žádné takové limity výslovně nevyplývají s výjimkou výhrady zákona podle čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR. Domnívám se však, že by vyslechnutí názoru obcí ohledně územní reformy (formální kritérium v SRN) mohlo být posuzováno jako nedílná součást práva na samosprávu. Je nepředstavitelné, že by se dotčené obce nemohly k připravované územní reformě vyjádřit na straně jedné, resp. že by zákonodárce nevzal v potaz jejich relevantní argumenty na straně druhé. Není však nezbytné formalizovat tento konzultační proces do té míry, jak to činí zemské ústavní soudy SRN.

Otázkou zůstává, zda by budoucí územní reformy v České republice měly splňovat rovněž i určitá materiální kritéria. V tomto ohledu se domnívám, že smyslem možných materiálních kritérií by měla být především určitá ochrana obcí před případnými excesy zákonodárce, které by však jeho vlastní úvahu, jak má vypadat systém veřejné správy v ČR, omezovala co možná nejméně.

⁶²⁾ Ustanovení čl. 190 Spolkové ústavy Švýcarska zní: *„Spolkové zákony a mezinárodní právo jsou pro Spolkový soud a další instituce aplikující právo rozhodné.“*

7. Závěr

Článek se zabývá ústavností územních reforem v Rakouské republice, Spolkové republice Německo a Švýcarské konfederaci, resp. základními distinkcemi v rozhodování tamních ústavních soudů o této oblasti. Ústavní soudy v Rakouské republice a Spolkové republice Německo přezkoumávají územní reformy na základě určitých kritérií, které vytvořily v rámci své rozhodovací činnosti.

V případě ÚSDR jde o příkaz věcnosti, který musí územní reforma splňovat, zatímco v případě ústavních soudů v SRN jde o formální kritérium slyšení dotčené obce a materiální kritérium souladu územní reformy s principem obecního blaha. Územní reformy jsou ústavními soudy v SRN dále přezkoumávány ještě z dalších hledisek formální a materiální povahy, resp. v současnosti na základě modelů tří kroků. Pouze Spolkový soud Švýcarska nevytvořil žádná specifická kritéria ústavnosti územních reforem a posuzuje soulad zákona s kantonální, resp. spolkovou ústavou na základě běžných posuzovacích metod.

Ústavní soudy v žádné ze sledovaných zemí neovlivňují svou rozhodovací praxí realizaci územních reforem příliš radikálně. I tato skutečnost by mohla být určitou inspirací pro roli Ústavního soudu České republiky, pokud bude rozhodovat o ústavnosti územních reforem. S ohledem na určitou jednoduchost, resp. nižší míru formálnosti by mohl být v českých podmínkách lépe využitelný způsob rozhodování ÚSDR, založený na obecně koncipovaném příkazu věcnosti.

I když některé zemské ústavní soudy SRN využívaly pro posouzení územních reforem rovněž princip proporcionality, domnívám se, že by striktní použití tohoto principu Ústavním soudem ČR až příliš limitovalo nezbytnou diskreci zákonodárce, neboť tento princip vyžaduje použití těch nejšetrnějších prostředků, což by nemuselo být vždy slučování obcí shora. Jako řešení se nabízí analogicky k rozhodovací praxi zemských ústavních soudů SRN omezený test proporcionality či například využití stávajícího testu racionality, který je svým charakterem blízký rakouskému příkazu věcnosti.

Shrnutí:

Článek se zabývá ústavností územních reforem v Rakouské republice, Spolkové republice Německo a Švýcarské konfederaci. Jeho cílem je poukázat na základní rozdíly v posuzování této oblasti ústavními soudy daných zemí. Ústavní soudy sledovaných zemí vytvořily v průběhu rozsáhlé rozhodovací praxe o územních reformách určitá kritéria, na základě kterých je posuzován jejich soulad s ústavou. V případě Rakouské republiky je to příkaz věcnosti, který musí územní reforma splňovat, zatímco v případě SRN jde o formální kritérium slyšení reformou dotčených obcí na straně jedné, a materiální soulad územní reformy s principem obecního blaha na straně druhé. Pouze ve Švýcarské konfederaci nebyla z řady důvodů spojených se zvláštnostmi tamního právního řádu vytvořena žádná specifická kritéria ústavnosti územních reforem.

Článek může posloužit i jako určitý inspirační vzor ohledně rozhodování o ústavnosti územních reforem, pokud by se v České republice v budoucnu uskutečnily.

Klíčová slova: územní reformy, slučování obcí, ústavní soud.

Constitutionality of territorial reforms in selected Central European countries – summary:

The article deals with the constitutionality of territorial reforms in the Austrian Republic, the Federal Republic of Germany, and the Swiss Confederation. The article aims to point out the basic differences in the assessment of this area by the constitutional courts of the countries. The constitutional courts of the countries under review have, in course of their extensive decision-making practice on territorial reforms, developed certain criteria on basis of which their compatibility with the constitution is assessed. In the case of the Austrian federation, this is the substantive aspect which the territorial reform must satisfy, while in the case of Germany, it is the formal criterion of the hearing of the municipalities affected by the reform on the one hand, and the substantive compliance of the territorial reform with the general welfare principle on the other hand. Only in the Swiss Confederation no specific criteria for the constitutionality of territorial reforms have been developed, for a number of reasons linked to the specificities of the legal system there. The article may also serve as a certain inspirational model for deciding on the constitutionality of territorial reforms, should they take place in the Czech Republic in the future.

Keywords: territorial reforms, merging of municipalities, constitutional court.