

MODUL 10

Polsko I: základní historické a geopolitické informace – zákonodárna, výkonná a soudní moc – ústava

Cíl:

V následující kapitole se student seznámí se základními historickými a geopolitickými údaji o Polské republice a bude informován o struktuře a výkonu moci legislativní, exekutivní a judikativní. Po prostudování kapitoly bude schopen pohovořit o vzniku a podobě současné polské ústavy.

Klíčová slova:

Základní historické a geopolitické údaje: trojí dělení Polska – Polský koridor – Curzonova linie – pakt Molotov-Ribbentrop – Generální gouvernement – PLR – Solidarita – demokratizační prvky 80. let – tzv. kulatý stůl – dubnová a prosincová novelizace ústavy – Malá ústava – přijetí současné ústavy.

Zákonodárna moc: Národní shromáždění – Sejm (volby do Sejmu, legislativní činnost, kreační kompetence, referenda, orgány Sejmu, ukončení jeho činnosti) – Senát (senátní volby, reálné postavení a ústavní kompetence Senátu, orgány Senátu).

Výkonná moc: prezident (volba, poloprezidentský režim, kontrassignace, Kabinetní rada, Rada národní bezpečnosti, Kancelář prezidenta republiky) – vláda (Rada ministrů, premiér, konstruktivní votum nedůvěry, ústavní odpovědnost).

Soudní moc: Ústavní soud Polské republiky – Státní tribunál – Státní rada soudnictví – Nejvyšší soud – Nejvyšší správní soud – Nejvyšší kontrolní úřad – Mluvčí občanských práv – Státní rada pro rozhlas a televizi.

Ústava Polské republiky: Květnová ústava 1791 – Ústava Polské republiky z roku 1997 – bikameralismus – struktura ústavního textu – proces přijímání ústavních změn.

Shrnutí:

Polská republika je státem na severu střední Evropy s hlavním městem Varšavou. Samostatné Polsko bylo obnoveno v roce 1918 a v meziválečném období bylo nominální demokracií, od 30. let autoritativním režimem. Po polovině září 1939 bylo území Polska rozděleno mezi SSSR a Velkoněmeckou říši. V letech 1946–1989 v Polské lidové republice existoval komunistický režim, nahrazený po demokratizačním procesu od poloviny 80. let demokratickým parlamentním zřízením s problematickou cestou k novému ústavnímu zřízení.

Dvoukomorový polský parlament se skládá ze Sejmu a Senátu, které dohromady tvoří Národní shromáždění. Sejm se skládá z 460 poslanců volených na čtyřleté funkční období v přímých všeobecných volbách, v nichž jsou voleny obě komory parlamentu. Hlavní ústavní funkcí Sejmu je legislativní činnost včetně schvalování mezinárodních smluv. Vedle legislativní činnosti je základní ústavní funkcí Sejmu podíl na tvorbě nové vlády a její kontrola. Do kompetencí Sejmu patří vyhlášení celostátních referend, a to v ústavou daných případech zvláštního významu. Polský senát se skládá ze stovky senátorů, volených na čtyřleté funkční období shodně se Sejmem. Reálné postavení Senátu v polském politickém systému je slabé, ústavní kompetence Senátu jsou minimální.

Prezident je coby hlava státu podle ústavy exekutivním orgánem republiky, protože však Polsko není prezidentskou demokracií, nedisponuje reálnou výkonnou mocí. Pozici polského prezidenta posiluje krátká perioda silného prezidentství (1990–1997), během níž v Polsku reálně existoval poloprezidentský režim. K prezidentovým ústavním právům patří mj. svolání tzv. Kabinetní rady nebo Rady národní bezpečnosti, servisním orgánem ve výkonu prezidentské funkce Kancelář prezidenta republiky. Polská vláda (Rada ministrů) je vrcholným exekutivním orgánem, který realizuje vnitřní a zahraniční politiku státu a řídí státní administrativu. Vláda je odpovědna Sejmu, což se prakticky projevuje při hlasováních o vyslovení důvěry nebo nedůvěry vládě. V Polsku platí konstruktivní votum nedůvěry. Vedle odpovědnosti politické zná polská ústava i odpovědnost ústavní, a sice všech členů vlády před Státním tribunálem ve věcech porušení ústavy, jakýchkoliv zákonů nebo v případě spáchání zločinu v souvislosti s výkonem funkce.

Polský soudní systém se podle Ústavy Polské republiky skládá ze soudů a tribunálů, přičemž Ústavní soud je součástí soudní moci, stejně jako Státní tribunál, který rozhoduje o vině ústavních činitelů v případě porušení ústavy, nebo souvisejících zákonů. Soustavu obecných soudů v Polské republice tvoří Nejvyšší soud, všeobecné soudy, správní a vojenské soudy. Specifickým ústavním orgánem je Státní rada soudnictví. Mimo obecnou i specifickou soustavu soudů stojí ústřední orgány státní správy, jejichž náplní činnosti je ovšem kontrola a právní ochrana. Jmenovitě se jedná o Nejvyšší kontrolní úřad, Mluvčího občanských práv a Státní radu pro rozhlas a televizi.

Současná ústava byla schválena až v roce 1997 jako výsledkem historických tradic, komplikovaného procesu schvalování a střetávání antagonistických ideologických a ideových orientací. Obsáhlá ústava se skládá z preambule a 13 kapitol o 243 člancích a má charakter rigidní ústavy, jejíž změny mohou být realizovány jen na návrh pětiny všech členů Sejmu,

Senátu nebo na návrh prezidenta republiky. Změny ústavního textu probíhají ve třech čteních a schválené ústavní změny podepisuje ve lhůtě do 21 dnů prezident republiky.

Kontrolní otázky:

- 1) Vysvětli historické termíny, rada velvyslanců ve Spa, Curzonova linie, Polský koridor a Generální gouvernement.
- 2) Porovnej a vysvětli ústavní a kompetenční vazby mezi oběma komorami polského parlamentu a přibliž význam tzv. Národního shromáždění.
- 3) Popiš proces vyslovování důvěry či nedůvěry polské vládě a charakterizuj tzv. konstruktivní votum nedůvěry.
- 4) Přibliž v základech činnost tří zmiňovaných kontrolních orgánů státní správy (NKÚ, ombudsman, Rada pro rozhlasové a televizní vysílání).
- 5) Stručně popiš proces přijetí a strukturu současné Ústavy Polské republiky.

Literatura:

- Bankowicz, M.: Vývoj politického systému v Polsku v letech 1989-1999. Politologická revue 2000, č. 1.
- Honzák, F., Pečenka, M., Steller, F., Vlčková, J.: Evropa v proměnách staletí. Praha: Libri, 1997, s. 484–491.
- Klokočka, V.: Ústavy států Evropské unie. Praha: Linde Praha 2005.
- Klokočka, V.: Ústavní systémy evropských států. Praha: Linde Praha 2006.
- Kubát, M.: Polsko. In Kubát, M. (ed.): Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy. Praha: Eurolex Bohemia 2004, s. 271–283, 285–287.
- Kysela, J.: Historie a současnost polského Senátu. Senát 2001, č. 3.

1. ZÁKLADNÍ HISTORICKÉ A GEOPOLITICKÉ ÚDAJE

Polská republika (polsky Polska, resp. Rzeczpospolita Polska) je státem na severu střední Evropy o rozloze 312 683 km² a s hlavním městem Varšavou (Warszawa). Počet obyvatel se v současnosti pohybuje přibližně 38 500 000.

1.1 Polsko v letech 1918–1989

Polsko prošlo přinejmenším v posledních 250 letech velmi bouřlivým vývojem, období 20. století nevyjímaje. V letech 1772–1795 během **trojího dělení Polska** (1772, 1792, 1795) přestalo historické Polsko na mapě Evropy existovat, jeho historické území bylo rozděleno mezi Prusko, Rakousko a Rusko a pomineme-li krátkodobou existenci tzv. Varšavského knížectví (1807–1815) a pokusy o znovuoobnovení polského království v revolučních letech 1830–1831, 1846, 1848–1849 a 1863–1864, obnoveno bylo až v roce 1918, mj. jako jeden z nástupnických států Rakouska-Uherska na území odstoupeném dále Německem, Ruskem a Československem. Hranice Polské republiky, vzniknuvší po skončení první světové války, vzešly z mnoha ozbrojených konfliktů (polsko-ruská válka, boj o Těšínsko, povstání v dosud německém Slezsku) a potvrzeny byly 28. 6. 1919 **Versailleskou mírovou smlouvou** s Německem (Polsko získalo část Východního Pruska, Horního Slezska, Gdaňsk byl vyhlášen svobodným městem pod patronací Společnosti národů a přístup Polska k Baltskému moři zajištěn tzv. **Polským koridorem** v Pomořanech, oddělujícím Východní Prusko od vlastního Německa), v červenci 1920 **radou velvyslanců ve Spa** na základě rozhodnutí Nejvyšší rady Dohody v Paříži ve věci hranice s Československem (hranice na demarkační linii z 1. 2. 1919) a **mírovou smlouvou v Trianonu** při stanovení definitivní hranice s Maďarskem (4. 6. 1920). Východní hranice s bolševickým Ruskem, resp. rodícím se Sovětským svazem byla definitivně stanovena **mírovou smlouvou v Rize** (18. 3. 1921), a to 250 km východně za etnickou hranicí (tzv. **Curzonova linie**). Obnovené Polsko na území o přibližné rozloze 340 000 km² zabíralo i část tzv. Střední Litvy a po Mnichovské deklaraci i podstatnou část Těšínska, Spíše a Oravy s Javorinou.

Meziválečná Polská republika byla nominálně parlamentní demokracií, od poloviny 20. let se však stále více stávala demokracií autoritativní, ve 30. letech definitivně vystřídanou autoritativním režimem v čele s důstojnickou elitou. Po napadení Polska Německem na základě zinscenované provokace 1. 9. 1939 (přepadení rozhlasového vysílače v Gliwicích na německém území) a brzkém zhroucení polského vojenského odporu došlo k rozdělení Polska mezi SSSR a nacistické Německo, a to na základě tzv. **paktu Molotov-Ribbentrop** (23. 9. 1939). Krátce po polovině září 1939 obsadil SSSR východní území Polska a připojil je k běloruské a ukrajinské sovětské republice. Území v německém záboru bylo dvěma Hitlerovými dekrety z října 1939 připojeno buď k Velkoněmecké říši, nebo se ocitlo na území tzv. **Generálního gouvernementu**. Slovensko, spojenec nacistického Německa ve válce s Polskem, anektovalo Spiš, Oravu a Javorinu a Litvě bylo vráceno území tzv. Střední Litvy.

Po skončení druhé světové války, jíž se Polsko, dvěma politickými reprezentacemi v Londýně a Moskvě rozdělené na prozápadní a prosovětské, účastnilo na straně spojeneckých mocností, byly **znovu vytýčeny polské hranice**, tentokrát na západě na řekách Odře a lužické Nise (Postupimská konference, zasedání 31. 7. 1945) a na východě na tzv. Curzonově linii (smlouva polsko-sovětská o stanovení východní hranice, Moskva 16. 8. 1945). Jižní hranice s Československem respektující stav před Mnichovskou deklarací byla definitivně stanovena až po mnohaletém tlaku SSSR dohodou mezi Polskou a Československou republikou z 13. 6. 1958 (Polsku byla vrácena předválečná část Oravy a Spiše, ČSR si podržela Javorinu). V letech 1947–1989 v Polské lidové republice (PLR) vládl komunistický režim, v letech 1956, 1968 a definitivně od konce 70. let nahloďaváný polskou levicovou i pravicovou opozicí, jimž dominovalo odborové hnutí Solidarita. Zatímco v letech 1918–1952 v čele Polska stáli prezidenti, od roku 1952 do roku 1989 to byli předsedové Státní rady a od roku 1989 opět prezidenti (Wojciech Witold Jaruzelski, Lech Wałęsa, Aleksander Kwaśniewski, Lech Kaczyński, Bronisław Komorowski).

1.2 Institucionální vývoj po roce 1989

Po roce 1989 Polsko prodělalo značně komplikovaný ústavní a institucionální vývoj, jehož dramatické okamžiky byly spíše projevem zápasu o konsolidování polské demokracie než útokem na podstatu demokratického politického systému (M. Kubát). Patně nejviditelnějším projevem tohoto „zápasu“ byl proces tvorby nové ústavy: PLR před rokem 1989 nenásledovala jiné země východního bloku s výjimkou Maďarska a nepřijalo novou ústavu, ale orientovala se na novelizace Ústavy z 22. července 1952 a **v 80. letech i zavádění některých prvků západních demokracií** (1982 vznik Státního tribunálu, jemuž jsou dodnes odpovědny nejvyšší ústavní činitelé, 1985 zahájení činnosti Ústavního soudu, 1987 mluvčího občanských práv voleného parlamentem, 1987 první referendum). Ačkoliv většina jmenovaných institucí začala plně fungovat až v 90. letech, jejich existence před rokem 1989 značně usnadnila přechod z komunistického režimu do parlamentního systému.

V procesu přechodu k parlamentní demokracii sehrál klíčovou roli **tzv. kulatý stůl**, u něhož od začátku února do začátku dubna 1989 jednali zástupci komunistické moci a protikomunistické opozice. Z jednání vzešla parlamentem schválená, ovšem jen přechodná **dubnová novelizace Ústavy PLR**, která sice přinesla změny v organizaci nejvyšších státních orgánů, neznamenala však ještě průlom v demokratizačním procesu: na místo Státní rady

coby kolektivní hlavy státu byl obnoven úřad prezidenta Polské republiky, vznikl Senát jako druhá parlamentní komora a Národní shromáždění coby společné zasedání obou komor a schválen byl nový volební zákon, na jehož základě se v červnu 1989 uskutečnily **první polosoutěživé volby**. V červenci 1989 se v Národním shromáždění konala **volba prezidenta**, kterým se stal komunistický vůdce generál Wojciech Witold Jaruzelski, a v srpnu byla v Senátu (Sejmu) vyslovena důvěra premiéru Tadeuszi Mazowieckému, jednomu z vůdců opoziční Solidarity. Demokratizační proces však rychle pokračoval, přinejmenším rozsáhlou **prosincovou novelizací Ústavy PLR** (změna názvu PLR na Polskou republiku, státního znaku, z ústavy vypuštěna ideologická preambule z roku 1952 a článek o vedoucí roli Polské sjednocené strany ve státě, zavedení politického pluralismu, soukromého vlastnictví, svoboda ekonomického jednání). Přes všechny ústavní změny však realitu polského politického života ovlivňoval původní ústavní text z roku 1952

Původní naděje v brzké schválení nové ústavy brzy ztroskotaly (měla být slavnostně schválena v den 200. výročí Květnové ústavy 1791) a současná polská ústava byla přijata po bouřlivých jednáních až v roce 1997. Ústavní provizorium bylo v souladu s historickou tradicí překlenuto přijetím tzv. **Malé ústavy**, vytyčující základní principy fungování ústavních institucí. Politický režim daný Malou ústavou byl poloprezidentský, což bylo důsledkem kompromisu mezi prezidentem Lechem Wałęsou, prosazujícím prezidencialismus, a parlamentními politickými stranami, usilujícími o zavedení parlamentarismu. Přes řadu nedostatků Malá ústava vytvořila stabilizované prostředí, umožňující efektivní vládnutí. Po parlamentních volbách 1993 došlo v důsledku volební reformy ke stabilizaci stranického systému a uklidnění politické situace, což v posledku vedlo k vytvoření příznivějších podmínek pro přijetí nové ústavy, jejíž definitivní přijetí však v žádném případě nebylo bezproblémové.

Současná polská ústava byla přijata Národním shromážděním 2. dubna 1997 a téhož dne prezident republiky vyhlásil ústavní referendum, které se konalo 25. května téhož roku v konfrontační atmosféře zastánců a odpůrců ústavy. Referenda se zúčastnilo 42,86 % občanů s aktivním volebním právem, z nichž 52,71 % se vyslovilo pro a 45,89 % proti návrhu ústavy. **Ústava nabyla účinnosti 17. října 1997.**

2. SYSTÉM VEŘEJNÉ SPRÁVY V POLSKU: ZÁKONODÁRNÁ, VÝKONNÁ A SOUDNÍ MOC

2.1 Zákonodárná moc: Parlament (Sněmovna a Senát)

Dvoukomorový polský parlament se skládá z dolní komory, **Sejmu**, a horní komory, **Senátu**, které dohromady tvoří **Národní shromáždění** se značně omezenými kompetencemi (exekvování ústavní odpovědnosti prezidenta republiky, vyslechnutí prezidentského slibu nově zvoleného prezidenta, zasedání při významných událostech, v roce 1989 volba prezidenta a v roce 1997 přijetí poslední ústavy).

2.1.1 Sněmovna (Sejm)

Sejm, dolní komora polského parlamentu, se skládá z 460 poslanců volených na čtyřleté funkční období v přímých všeobecných volbách, v nichž jsou voleny obě komory parlamentu, prezident republiky, starostové měst a obcí, zastupitelstva obcí a okresů a vojvodské parlamenty. **Volby do obou komor parlamentu** se konají současně, přičemž aktivní volební právo mají polští občané starší 18 let, pasivní volební právo polští občané starší 21 let v případě voleb do Sejmu a občané starší 30 let v případě voleb do Senátu. Poslanecké a senátorské kandidáty mohou delegovat jen politické strany a voliči (nelze současně kandidovat do obou komor). Volby do Sejmu a Senátu vyhlašuje prezident republiky nejpozději 90 dnů před uplynutím čtyřletého funkčního období a pokud dojde k rozpuštění Sejmu, resp. Senátu, prezident vyhlašuje volby nejpozději 45 dnů od rozpuštění parlamentu. Od roku 2001 má Polsko pozměněný proporční volební systém, a to směrem k omezení jeho většinového účinku: všech 460 poslanců je voleno v regionálních volebních obvodech, kterých je 41 (7–19 mandátů). Volební klauzule je pro politické strany 5% a pro koalice stran 8%. Volební klauzule ovšem neplatí pro strany reprezentující národnostní menšiny.

Hlavní ústavní funkcí Sejmu je **legislativní činnost** včetně schvalování mezinárodních smluv. **Právo zákonodárné iniciativy** mají vedle Sejmu (výbor nebo alespoň 15 poslanců) Senát (výbor nebo přinejmenším 10 senátorů), prezident, vláda a skupina minimálně 100000 voličů, kteří nesou finanční náklady spojené s přijetím zákona. Legislativní proces probíhá nejprve tříkolovým čtením v Sejmu, odkud návrh zákona putuje do Senátu, který, pokud se k zákonnému návrhu v dané lhůtě nevyjádří, legislativní proces v podstatě završuje a zákon je postoupen k podpisu prezidentu republiky. (Senát má třicetidenní lhůta na schválení návrhu zákona, jeho zamítnutí, nebo schválení s pozměňovacími návrhy. Dále se Senát vyjadřuje i návrhu zákona o státním rozpočtu.) Prezident zákon buď zákon v jednadvacetidenní lhůtě

podepíše, postoupí Ústavnímu soudu k prozkoumání (pokud soud návrh zákona shledá protiústavním, musí jej prezident vetovat; v případě protiústavnosti dílčích částí prezident po dohodě se Sejmem podepisuje návrh zákona bez dotčených pasáží), nebo vetuje suspensivním vetem, které může Sejm zamítnout 60% většinou za přítomnosti alespoň poloviny všech poslanců.

Vedle legislativní činnosti je základní ústavní funkcí Sejmu podíl na tvorbě nové vlády a její kontrola. K dalším **kreačním kompetencím** Sejmu náleží jmenování předsedy NKÚ se souhlasem Senátu, mluvčích občanských práv a práv dítěte, generálního inspektora ochrany osobních údajů, na návrh prezidenta republiky guvernéra Polské národní banky a na návrh kolegia Institutu národní paměti jmenování jeho předsedy. Dolní komora polského parlamentu dále jmenuje členy Státního tribunálu, soudce Ústavního soudu, část členů Rady finanční politiky (3), část členů Státní rady pro rozhlas a televizi (4), část členů Kolegia Institutu národní paměti (9) a členy-poslance Státní rady soudnictví (4). Do kompetencí Sejmu patří rovněž **vyhlašování celostátních referend**, a to v ústavou daných případech zvláštního významu. Pokud se referenda zúčastní více jak polovina občanů s aktivním volebním právem, je jeho výsledek závazný (ústavní článek týkající se změny Ústavy však neobsahuje zákonnou podmínku minimální účasti!). Podmínky konání ústavního referenda jsou méně přísné než podmínky konání obyčejného referenda. Platnost referenda stvrzuje Nejvyšší soud.

K **orgánům dolní komory polského parlamentu** patří **předseda Sejmu** (maršálek), **prezidium Sejmu** (předseda a čtyři místopředsedové), **konvent seniorů** (předseda a místopředsedové Sejmu, předsedové poslaneckých klubů) a **výbory Sejmu** (stálé řádné výbory a mimořádné vyšetřovací výbory). **Poslanecké kluby** sdružují poslance podle politické příslušnosti, přičemž minimální počet členů klubu je patnáct. Mimoto fungují tzv. **poslanecké kruhy**, rovněž pracující po založení přinejmenším třemi poslanci na politickém principu. Zasedání Sejmu jsou permanentní, poslanci disponují imunitou a mohou být členy vlády nebo státními tajemníky vládní administrativy (jinak platí přísná inkompatibilita). Čtyřleté funkční období Sejmu může být ukončeno kvalifikovanou 2/3 většinou všech poslanců a navíc může k předčasnému ukončení činnosti dojít rozhodnutím prezidenta republiky, pokud potřetí ztroskotá procedura vzniku nové vlády, nebo Sejm během čtyř měsíců od předložení neschválí návrh zákona o státním rozpočtu. Sejm ovšem nemůže být rozpuštěn za výjimečného stavu a během 90 dnů po jeho ukončení a co je velmi důležité,

předčasné ukončení funkčního období Sejmu rovná se ukončení funkčního období Senátu.

2.1.2 Senát

Polský senát se skládá ze stovky senátorů, volených na čtyřleté funkční období shodně se Sejmem. Od volební reformy v roce 2001 v **polských senátních volbách** platí systém prosté většiny, čtyřicet volebních obvodů čítá 2–4 mandáty a volební mandát získávají první dva až čtyři kandidáti s nejvyšším počtem získaných platných hlasů. **Reálné postavení Senátu** v polském politickém systému je slabé, a to jednak vzhledem k jeho ústavní roli, jedna v souladu s historickými tradicemi. **Ústavní kompetence** Senátu jsou minimální, netěší se politickému respektu a v očích polské veřejnosti nepožívá vedle chronického nedostatku informací velké vážnosti. Senát se v oblasti legislativní a kreační podílí na některých kompetencích Sejmu. Senát je na Sejmu v podstatě závislý, což se projevuje jednak ve společném funkčním období, jednak v přehlasovatelnosti Senátu Sejmem (absolutní většinou za přítomnosti alespoň poloviny všech poslanců). Struktura a fungování Senátu kopírují strukturu a fungování Sejmu: zasedání Senátu jsou permanentní, senátoři disponují imunitou a **orgány Senátu** jsou předseda (maršálek), prezidium Senátu (předseda a tři místopředsedové), konvent seniorů (předseda, místopředsedové a představitelé senátorských klubů) a výbory. Senát může vedle stálých výborů vytvářet také **výbory** mimořádné, ale nikoliv vyšetřovací. Podle politické příslušnosti jsou senátoři rozděleni do **senátorských klubů** (alespoň sedm senátorů) a senátorských **kruhů** (přinejmenším tři senátoři).

2.2 Výkonná moc: prezident a vláda

2.2.1 Prezident

Prezident Polské republiky je sice coby hlava státu podle ústavy exekutivním orgánem Polské republiky, protože však Polsko není prezidentskou demokracií, nedisponuje reálnou výkonnou mocí, ačkoliv je volen v přímých všeobecných volbách na **pětileté funkční období s možností jednoho znovuzvolení**. Prvním prezidentem po pádu komunismu byl v roce 1989 Národním shromážděním zvolen Wojciech Witold Jaruzelski. Od následujícího roku jsou v Polsku prezidenti **voleni v přímých všeobecných volbách**, v nichž může kandidovat kterýkoliv polský občan starší 35 let s aktivním volebním právem pro volby do Sejmu. K zaregistrování prezidentského kandidáta Ústřední volební komisi je třeba předložit podpisy 100000 voličů. Volební systém je v prezidentských volbách absolutně většinový

v dvoukomorové variantě: ke zvolení v prvním kole voleb je nutná nadpoloviční většina všech odevzdaných platných hlasů, ke zvolení ve druhém kole, které se koná 14 dnů po kole prvním, stačí prostá většina odevzdaných platných hlasů, a to pro dva kandidáty s nejvyšším počtem hlasů z prvního kola.

Pozici polského prezidenta posiluje krátká perioda silného prezidentství (1990–1997), během níž v Polsku, hlavně v době úřadování Lecha Wałęsy (1990–1995) a účinnosti Malé ústavy (1992), reálně existoval **poloprezidentský režim**. I v této periodě však prezident nedisponoval výkonnými kompetencemi, kterými disponovala vláda v čele s premiérem (premiérská **kontrasignace** většiny prezidentových rozhodnutí). Polský prezident je garantem kontinuity státní moci, spoludohlíží na dodržování ústavnosti, je nejvyšším nadřízeným ozbrojených sil (nikoliv vrchním velitelem vojsk), reprezentuje zemi v mezinárodních jednáních, účastní se legislativního procesu (právo zákonodárné iniciativy, suspensivní veto vůči parlamentem schváleným zákonům), vyhlašuje volby do obou parlamentních komor, svolává první zasedání nově zvoleného Sejmu a podle ústavy se může na obě komory parlamentu a Národní shromáždění obracet s svoláními. Dále se účastní procesu vzniku vlády, disponuje kreačními kompetencemi ve vztahu k soudní moci (jmenuje s výjimkou soudců Ústavního soudu a Státního tribunálu soudce na návrh Státní rady soudnictví, předsedu Nejvyššího a Nejvyššího správního soudu, předsedu a místopředsedu Ústavního soudu), podílí se na jmenování části členů Státní rady pro rozhlas a televizi a Rady finanční politiky. K prezidentovým ústavním kompetencím dále náleží možnost vyhlašovat se souhlasem Senátu referenda, iniciovat jednání Ústavního soudu, podávat podněty k šetření NKÚ. Polský prezident uděluje a propůjčuje státní vyznamenání, státní občanství a milosti.

K prezidentovým ústavním právům patří i svolání tzv. **Kabinetní rady**, což je ve výjimečných případech zasedání vlády s prezidentovým předsednictvím, které ovšem nepřebírá vládní kompetence. Prezidentovým poradním orgánem v bezpečnostních otázkách je **Rada národní bezpečnosti**, servisním orgánem ve výkonu prezidentské funkce **Kancelář prezidenta republiky**. Zatímco politicky není prezident odpovědný, ústavně ano, a to při porušení ústavy, jakéhokoliv zákona nebo spáchání zločinu. Polský prezident může být obžalován na návrh minimálně 140 členů Národního shromáždění a po schválení obžaloby dvoutřetinovou většinou všech členů Národního shromáždění. O případné vině a zbavení úřadu prezidenta rozhoduje Státní tribunál. Pokud je prezident uznán vinným, předseda Sejmu do dvou týdnů vyhlašuje prezidentské volby, které se musí konat do šedesáti dnů od jejich

vyhlášení. V případě, že prezident pozbude úřadu, nebo není schopen úřad vykonávat, přebírá dočasně jeho kompetence předseda Sejmu.

2.2.2 Vláda

Polská vláda (Rada ministrů) je vrcholným exekutivním orgánem, který realizuje vnitřní a zahraniční politiku státu a řídí státní administrativu. V čele vlády stojí **premiér**, řídící činnost vlády, kontrolující činnost jednotlivých resortních ministrů a prostřednictvím prezidenta provádějící personální změny ve vládě. Kandidáta na post premiéra navrhuje prezident, členy vlády zase premiér. Vláda musí být podle ústavy jmenována prezidentem do čtrnácti dnů od zasedání nově zvoleného Sejmu, nebo od přijetí demise předcházející vlády. Nově jmenovaná vláda má ústavní povinnost předstoupit do čtrnácti dnů před Sejm a požádat o vyslovení důvěry, což se děje absolutní většinou za přítomnosti alespoň poloviny všech poslanců. Není-li vládě vyslovena důvěra, do čtrnácti dnů se koná nové hlasování o vyslovení důvěry novému premiérovi, který již není navrhován prezidentem, a jeho vládě. Je-li absolutní většinou všech poslanců premiérovi a vládě vyslovena důvěra, musí prezident premiéra a vládu jmenovat. V případě opětovného neúspěchu v tvorbě nové vlády je opakován uvedený postup, přičemž k vyslovení důvěry postačí prostá většina hlasů za přítomnosti alespoň poloviny všech poslanců. V případě trojího neúspěšného jmenování vlády prezident rozpouští parlament a vyhlašuje nové volby.

Vláda je odpovědná Sejmu, což se prakticky projevuje při **hlasováních o vyslovení důvěry nebo nedůvěry vládě**, která mohou být Sejmem vyvolána kdykoliv, a to na návrh 46 poslanců, přičemž ke schválení návrhu hlasování je zapotřebí absolutní většina všech poslanců. V Polsku na rozdíl od České republiky ovšem platí **konstruktivní votum nedůvěry**, takže dojde-li k tomuto kroku, prezident přijímá demisi vlády a jmenuje Sejmem zvoleného nového premiéra a jím navrženou vládu (opakování hlasování o důvěře je možné až po uplynutí tří měsíců, s výjimkou předložení návrhu podepsaného 115 poslanci). Vláda je politicky odpovědná jako celek, takže vyslovení nedůvěry premiérovi je identické s vyslovením nedůvěry celé vládě. Sejm ovšem může udělit votum nedůvěry i jednotlivým ministrům, a to na návrh minimálně 69 poslanců a po schválení návrhu nadpoloviční většinou všech poslanců. O vyslovení důvěry může kdykoliv požádat i premiér, není-li mu však vyslovena, musí automaticky podat s celou vládou demisi.

Vedle odpovědnosti politické zná polská ústava i **odpovědnost ústavní**, a sice všech členů vlády před Státním tribunálem ve věcech porušení ústavy, jakýchkoliv zákonů nebo v případě spáchání zločinu v souvislosti s výkonem funkce. Ústavní žalobu vlády nebo jejích členů schvaluje na prezidentův návrh Sejm, nebo přinejmenším 115 poslanců, a to 60% většinou všech členů. O vině a zbavení úřadu rozhoduje Státní tribunál. Ústavní postavení polské vlády a jejího předsedy je silné: konstruktivní votum nedůvěry chrání vládu před Sejmem, stejně jako vysoké kvórum nutné pro vyslovení nedůvěry jednotlivým ministrům. „*Latentní soupeření vlády, resp. premiéra s prezidentem rovněž vychází ve prospěch premiéra*“ (M. Kubát).

2.3 Soudní moc: Ústavní soud Polské republiky a systém soudů

2.3.1 Ústavní soud a Státní tribunál

Polský soudní systém se podle Ústavy Polské republiky skládá ze soudů a tribunálů, přičemž Ústavní soud (v polské terminologii Ústavní tribunál) je součástí soudní moci, stejně jako Státní tribunál. **Ústavní soud** je orgánem kompetentním ve věci ústavnosti zákonů a jiných legislativních předpisů, u nichž rovněž kontroluje soulad s ratifikovanými mezinárodními smlouvami, a na starost má rovněž kontrolu ústavnosti činnosti politických stran. Dále řeší kompetenční spory mezi nejvyššími státními orgány a ústavní stížnosti. Ústavní soud může podle ústavy kontaktovat v podstatě jakákoliv fyzická osoba, domnívající se, že byla porušena její ústavní práva, tedy nejen politické subjekty, ústřední orgány státní správy, profesní organizace, církve nebo soudy, které se na Ústavní soud mohou obracet jen v záležitostech souvisejících s jejich působností. Rozhodnutí ústavního soudu jsou konečná. Ústavní soud se skládá z 15 soudců, individuálně jmenovaných Sejmem na devítileté funkční období bez možnosti opětovného jmenování. **Předsedu a místopředsedu Ústavního soudu** jmenuje prezident republiky, a to na návrh kolegia ústavních soudců, kteří jsou nezávislí, chránění imunitou a zatížení striktní inkompatibilitou s jakoukoliv politickou či veřejnou funkcí s výjimkou vědeckých a vysokoškolských pedagogických aktivit.

Specifickým orgánem, který je výsledkem polských historických tradic i konkrétních historických okolností a objevil se již v Ústavě 3. května 1791 nebo Březnové ústavě z roku 1921, je **Státní tribunál**, na nějž bylo pamatováno i v Malé ústavě z roku 1947, ale fungovat začal po druhé světové válce až po schválení ústavní novely z března 1982, a to přes odpor politických kádrů z období vlády Edwarda Gierka (1970–1980). Státní tribunál zasedá jen

výjimečně, např. po roce 1989 zasedal jen jednou ve věci tzv. alkoholové aféry (1997). Před Státním tribunálem se zodpovídají ústavní činitelé v případě porušení ústavy nebo zákona v souvislosti s vykonávanou funkcí (prezident republiky, premiér a členové vlády, guvernér Polské národní banky, předseda Nejvyššího kontrolního úřadu, členové Státní rady pro rozhlas a televizi, vrchní velitel ozbrojených sil, případně poslanci a senátoři ve věcech nakládání se stáním majetkem nebo majetkem místních samospráv).

Státní tribunál rozhoduje o vině buď bez udělení trestu, nebo uděluje trest v podobě zbavení aktivního či pasivního volebního práva na dobu do deseti let, zbavení vyznamenání a čestných titulů nebo znemožnění vykonávat vedoucí funkce ve státní správě. V případě prezidenta republiky znamená rozhodnutí o vině zbavení úřadu a vypsání nových prezidentských voleb, u ostatních osob rovněž dochází k zastavení funkcí. Státní tribunál se skládá z předsedy, dvou místopředsedů a šestnácti členů jmenovaných Sejmem na dobu funkčního období Sejmu (neexistuje zákaz opětovného jmenování). **Předsedou Státního tribunálu** je ex officio předseda Nejvyššího soudu a místopředsedové a alespoň polovina členů tribunálu musí mít kvalifikaci nutnou pro vykonávání funkce soudce. Členové Státního tribunálu jsou nezávislí jsou chráněni imunitou.

2.3.2 Obecné soudy

Soustavu obecných soudů v Polské republice tvoří **Nejvyšší soud, všeobecné soudy, správní a vojenské soudy**. Specifickým ústavním orgánem je **Státní rada soudnictví**, která ve složení předseda Nejvyššího a Nejvyššího správního soudu, ministr spravedlnosti, prezidentem jmenované osoby, patnáct členů z řad soudců Nejvyššího soudu a všech typů soudů, čtyři členové jmenovaní Sejmem a dva členové jmenovaní Senátem z řad senátorů dohlíží na dodržování principů nezávislosti soudů a soudců. Předseda a místopředsedové Státní rady soudnictví se čtyřletým funkčním obdobím jsou voleni samotnou Radou z řad jejích členů. **Nejvyšší soud**, který má na starosti dohled nad činností všeobecných a vojenských soudů, působí jako odvolací instance, interpret zákonů, potvrzuje platnost voleb a celostních referend. Soudce Nejvyššího soudu jmenuje prezident republiky na návrh Státní rady soudnictví (předsedu Nejvyššího soudu jmenuje prezident republiky na šest let). **Nejvyšší správní soud** (a ostatní správní soudy) pak vykonávají kontrolu činnosti státní správy, přičemž v kompetenci tohoto soudu je i rozhodování v oblasti zákonnosti usnesení orgánů místních samospráv a normativních aktů orgány státní administrativy. Soudce

Nejvyššího správního soudu jmenuje prezident republiky na návrh Státní rady soudnictví (předsedu Nejvyššího správního soudu jmenuje prezident republiky na dobu šesti let).

2.3.3 Orgány státní kontroly a právní ochrany

Mimo obecnou i specifickou soustavu soudů stojí ústřední orgány státní správy, jejichž náplní činnosti je ovšem kontrola a právní ochrana. Jmenovitě se jedná o Nejvyšší kontrolní úřad, Mluvčího občanských práv a Státní radu pro rozhlas a televizi. **Nejvyšší kontrolní úřad** má na starosti kontrolu hospodaření státních orgánů a podniků včetně samosprávy a dále soukromých podniků, jejichž ekonomické aktivity souvisí se státním majetkem. NKÚ je nezávislý a zodpovídá se pouze Sejmu. Předseda NKÚ je jmenován Sejmem se souhlasem Senátu na dobu šesti let, a to s možností jednoho znovujmenování. Nejvyšší kontrolní úřad se v Polsku těší velkému respektu. **Mluvčí občanských práv (ombudsman)** dohlíží na dodržování občanských práv a svobod a zkoumá, zda v důsledku činnosti institucí, které jsou povinny dodržovat a realizovat občanská práva a svobody, nedošlo k porušení zákonů a narušení zásad společenského soužití a sociální spravedlnosti. Jmenován je Sejmem na návrh jeho předsedy, nebo skupiny přinejmenším 35 poslanců. Se jmenováním ombudsmana musí vyslovit souhlas Senát a jeho funkční období je pětileté s možností jednoho znovujmenování. **Státní rada pro rozhlas a televizi** dohlíží na svobodu slova, práva na informace a zastupuje veřejný zájem v oblasti rozhlasového a televizního vysílání. Členové rady, jejíž členstvo se z třetiny ve dvouletých intervalech obměňuje, jsou jmenováni Sejmem (4), Senátem (2) a prezidentem republiky (3). Předseda rady je volen samotnou radou, a to absolutní většinou všech jejích členů.

3. ÚSTAVA POLSKÉ REPUBLIKY

Ačkoliv bylo **Polsko prvním středoevropským státem s psanou ústavou (1791)** a přestože v 80. letech 20. století patřilo k pionýrům demokratizačního procesu v zemích východního bloku (M. Kubát), **současná ústava byla schválena až v roce 1997**, přibližně osm let po pádu komunismu. Text současné polské ústavy je jako kompromisní dokument výsledkem historických tradic, komplikovaného procesu schvalování ústavního dokumentu a střetávání často antagonistových ideologických a ideových orientací (komplikované hledání konsensu mezi zastánci křesťanských, resp. římskokatolických tradic a modernizačním laicismem, mezi politickým konzervatismem a liberalismem). Ve srovnání s jinými středoevropskými ústavními dokumenty je polská ústava **značně obsáhlá**, bohužel ke škodě srozumitelnosti a

meritorní disciplinovanosti. Rozhodně se však jedná o standardní ústavu moderního evropského demokratického konstitucionalismu, jasně definující parlamentní demokratické zřízení s rozpornou rolí lidem voleného prezidenta, který je podle ústavy po parlamentu druhým reprezentantem lidu. Polská ústava zahrnuje řadu mechanismů demokratické ústavní kontroly, jasně definuje způsob konstituování vlády a zahrnuje i institut konstruktivního vota nedůvěry. Ústava obsahuje články věnované Ústavnímu soudu, Státnímu tribunálu, ombudsmanovi nebo Nejvyššímu kontrolnímu úřadu. Handicapem ústavního textu je ovšem nejasně definovaný bikameralismus s velmi slabým postavením senátu, poměrně širokou imunitu poslanců a senátorů.

Polská ústava se skládá z **preambule a 13 kapitol o 243 článcích**: jednotlivé kapitoly pojednávají o Polské republice (I), svobodách, právech a povinnostech člověka a polského občana (II), pramenech práva (III), Sejmu, Senátu a referendu (IV), prezidentu republiky (V), radě ministrů a vládní administrativě (VI), územní samosprávě (VII), soudech a tribunálech (VIII), orgánech státní kontroly a ochrany práva (IX), veřejných financích (X), výjimečném stavu (XI), změnách ústavy (XII) a přechodných a závěrečných ustanoveních (XIII).

Ústava Polské republiky **má charakter rigidní ústavy**, jejíž změny mohou být realizovány jen na návrh pětiny všech členů Sejmu, Senátu nebo na návrh prezidenta republiky. **Změny ústavního textu** probíhají ve třech čteních, přičemž první čtení probíhá po nejméně třiceti dnech od předložení návrhu, v případě kapitol I, II a XII dokonce šedesáti dnech. Novelý ústavy se schvalují v identickém znění v obou parlamentních komorách, a to 2/3 většinou za přítomnosti nadpoloviční většiny všech poslanců v Sejmu a nadpoloviční většinou alespoň poloviny všech senátorů. Lhůta mezi hlasováním v Sejmu a Senátu je minimálně šedesátidenní. V případě tří výše jmenovaných kapitol mohou navrhovatelé požádat o vypsání referenda, přičemž změna příslušných článků Ústavy je platná po vyslovení souhlasu většiny hlasujících. Schválené ústavní změny podepisuje ve lhůtě do 21 dnů prezident republiky.