

## 100 LET ČESKOSLOVENSKÉ A POLSKÉ STÁTNOSTI: PODOBNOSTI A ROZDÍLY

MARIA KRUK\*

**Abstract:** **A hundred years of the Czech and Polish statehood: similarities and differences**

A 100th anniversary of constitutionalism of two neighbouring European states: former Czechoslovakia and then the Czech Republic and Poland inspire thinking about the development route to their constitutions, historical stages and successive changes in the political system not only in the context of their own constitutionalism but also similarities and differences. The present study is devoted to this issue: since the revival of the two states after World War I, through the interwar development of a democratic constitutional system and obstacles encountered on this way, through the period after World War II, when they existed in the conditions of real socialism, and finally until the time of transformation and stabilisation of a democratic state ruled by law. The text focuses on all the similarities with regard to general issues, e.g. reference to the European traditions of parliamentary governments, as well as with regard to some detailed solutions, e.g. differences in attitudes to the concept of a bicameral parliament. However, the article also presents some specific situations typical of one of the states, e.g. federalisation of Czechoslovakia or the creation of two separate states: the Czech Republic and Slovakia, or differences in the course and chronology of the democratic transformation in each state in the 1980s (martial law in Poland and the Velvet Revolution in Czechoslovakia) to finally indicate that, regardless of all the differences, the constitutional systems as well as the routes to democratic statehood of the two countries are really similar.

**Keywords:** a hundred years of independence of the Czech Republic and Poland; similarities and differences between the constitutions of Poland and the Czech Republic in the period 1918–2018; the Constitution of the Republic of Poland of 1921 and the Constitution of the Czechoslovakia of 1920; constitutions of Poland and Czechoslovakia in the period of real socialism; Polish and Czech constitutionalism in the period 1989–2018; democratic transformation of the political system in the Czech Republic and in Poland

**Klíčová slova:** sto let nezávislosti České republiky a Polska; podobnosti a rozdílnosti ústav Polska a České republiky a Československa v letech 1918–2018; ústava Polské republiky z roku 1921 a ústava Československé republiky z roku 1920; ústavy Polska a Československa v období reálného socialismu; polský a český konstitucionalismus v období 1989–2018; demokratická transformace politického systému České republiky a Polska

**DOI:** 10.14712/23366478.2018.25

\* Autorka je vedoucí Katedry ústavního práva na Fakultě práva a správy Univerzity Łazarského (Uczelnia Łazarskiego) ve Varšavě.

## I.

Je to právě 100 let, neboli celé století od doby, kdy se na mapě Evropy znovu objevily dva suverénní státy: Československo a Polsko, nikoli jako monarchie, jako tomu bylo dříve, ale jako republiky. A to je první, úvodní, velmi zásadní podobnost, zejména s ohledem na to, že se samotná skutečnost (a proces) obrození obou státností vyznačuje řadou společných prvků. I když nebudeme zabíhat do podrobností a historických hodnocení, které je třeba ponechat historikům, nelze nezmínit fakt, že snahy směřující k tomuto cíli probíhaly ve značné míře v zahraničí, ačkoliv průběh jejich působení byl u obou národů trochu jiný. Na úvod je třeba zmínit společný zdroj, kterým bylo prohlášení prezidenta Spojených států Woodrowa Wilsona pronesené v Kongresu 8. ledna 1918, jehož bod 10 se vztahoval k národům rakousko-uherské monarchie a bod 13 se týkal Polska. Základy pro těchto slavných 14 bodů prezidenta Wilsona se však objevily již dříve, neboť už 22. ledna 1917 prezident Wilson ve svém poselství určeném Senátu kromě jiného prohlásil, že „žádný mír nemůže a nesmí být trvalý, pokud neuzná a nebude akceptovat zásadu (...) že nikde neexistuje právo dovolující, aby národy jako něčí vlastnictví přecházely zpod jedné vlády po druhou“.<sup>1</sup> Jak si starší čtenáři pamatují, v dobách reálného socialismu „zapomínala“ tehdy panující politická doktrína často na 14. bodů prezidenta Wilsona a raději poukazovala na to, že o nezávislost jednotlivých národů se přičinila deklaráce bolševiků. Podle názoru N. Daviese, soudobého historika, reprezentovalo toto „přičinění“ okolnostmi vynucené prohlášení Prozatímní vlády v Petrohradu (z dubna 1917), na což bolševici po převzetí moci v Petrohradě zapomněli.<sup>2</sup>

Ačkoliv se prohlášení prezidenta Wilsona týkalo budoucího osudu obou národů, nikdo polským ani českým zemím nenabízel hotové státy. Jejich vznik právě naopak narušoval různé zájmy evropských mocností, a to jak vítězů, tak poražených v 1. světové válce. Jak polští státníci (Ignacy Jan Paderewski, Roman Dmowski), tak čeští a slovenští státníci (Tomáš Garrigue Masaryk, Edvard Beneš, Milan Štefánik) se museli usilovně snažit o obrození svých zemí v zahraničí, kde v té době docházelo k celé řadě diferencovaných situací, a to jak na mezinárodní úrovni, tak v rámci národních hnutí, snah a názorů. Pittsburgh, Cleveland, Paříž, mírové dohody a současně revoluce v Rusku a její odraz na Slovensku potvrzují tuto usilovnost nejen za účelem proklamace státu, ale také formování jeho modelu, a to tím spíše, že Československo se obrozovalo jako společný stát Čechů a Slováků (s velkou účastí jiných národností).<sup>3</sup> Větší výraznost 13. bodu prezidenta Wilsona<sup>4</sup> ve vztahu k Polsku usnadnila mezinárodní situaci, zejména když se 11. listopadu 1918 vrátil do vlasti z pevnosti v Magdeburgu Józef Piłsudski, který se jako náčelník státu ujal jeho vedení. Zakrátko však muselo Polsko vybojovat krvavou válku (1919–1920) s bolševiky, přičemž o tom, jak byla těžká a jistě také důležitá pro zbytek Evropy svědčí

<sup>1</sup> 13. bod. *Rzeczpospolita*, 5.–7. 1. 2001, s. J8.

<sup>2</sup> DAVIES, N.: *Europa: Rozprawa historyka z historyą*. Krakov: Znak, 1998, s. 973.

<sup>3</sup> PAVLÍČEK, V. – HŘEBEJK, J.: *Ústava a ústavní řád České republiky, 1. díl*. Praha: Linde, 1994, s. 19.

<sup>4</sup> Deklarace kromě jiného expressis verbis konstatovala: „Je třeba vytvořit nezávislý polský stát...“. V polské literatuře, zejména nyní v textech vzniklých u příležitosti 100. výročí, se v této oblasti velmi zdůrazňuje role I. J. Paderewského (od roku 1919 premiéra), který přímo intervenoval u W. Wilsona a jehož si jako pianisty a skladatele světového jména prezident Spojených států velmi cenil; schválením 13. bodu ze strany Kongresu podmiňoval podepsání Versailleské mírové smlouvy.

fakt, že rozhodující bitva z 15. na 16. srpna 1920 se stala legendou pod označením „zá-zrak na Visle“.<sup>5</sup> Nebyla to ale jediná bitva, k níž došlo na počátku obnovy polského státu.<sup>6</sup>

Existence několika národností v rámci polského státu, ačkoliv byla někdy zdrojem problémů, měla v určitém smyslu jiný charakter než v Československu, kde stát spolu-vytvářely dva národy, přičemž existence početné německé menšiny ovlivnila řadu pozdějších událostí.

## II.

Tento krátký a velmi zběžný pohled na historii, která před 100 lety byla tak podobným způsobem nakloněná obnově vzájemně sousedícího Československa a Pol-ska, svádí k tomu, abychom nadále, tentokrát již v oblasti rozvoje ústavnosti obou států, hledali společné rysy.

Tento nástin má však ústavněprávní charakter, takže v něm jde především o první ústavy.<sup>7</sup> Ústava Československé republiky (Ústavní listina) byla schválena 29. února 1920,<sup>8</sup> Ústava Polské republiky o více než rok později – 21. března 1921, a proto se povšechně označuje jako Březnová ústava.<sup>9</sup> Obě tyto ústavy jsou obšírně hodnocené v české i polské literatuře jako příklady demokratických ústav první generace základ-ních zákonů evropské meziválečné éry. Zdůrazňuje se rovněž jejich silná provázanost s vlastní i evropskou demokratickou tradicí<sup>10</sup> a zachování trendu evropských ústav respektujících zásadu národní suverenity, republikánského charakteru státu, rozdělení moci, parlamentního systému vlády a širokého souboru občanských práv, včetně tzv. pětipřívlastkového volebního práva (tzn. volební právo, které kromě všeobecnosti, rov-nosti, přimosti a tajnosti hlasování zavádí zásadu poměrného zastoupení).

Je však nutné zaznamenat určitý rozdíl, který je spojen s ústavním soudnictvím. Tento rozdíl se nakonec netýká jen Polska, ale také převážné většiny evropských států v meziválečném období. Československo zde bylo vedle Rakouska chvályhodnou vý-

<sup>5</sup> DAVIES, N.: cit. d., s. 972, 994 a násl.

<sup>6</sup> Do polské paměti se zapsala zejména tzv. Bitva o Lvov, nazývaná rovněž Obrana Lvova, v rámci polsko-ukrajinského ozbrojeného konfliktu (1. 11. 1918 – 22. 5. 1919), který vznikl na pozadí utvoření Západoukrajinské lidové republiky.

<sup>7</sup> Před jejich schválením v obou zemích platily dočasné akty ústavního charakteru. V Československu to byla Prozatímní ústava z roku 1918 (č. 37/1918 Sb.) schválená 13. listopadu 1918 s předpokladem krátkodobé platnosti jako zákon (zákon o prozatímní ústavě) Národním výborem československým transformovaným v revoluční Národní shromáždění, které předalo moc první vládě pod vedením T. G. Masaryka, jenž se v roce 1918 vrátil do vlasti. V Polsku to byla tzv. malá ústava, která představovala pouze usnesení Zákonomárného sněmu z 20. února 1919 o pověření Józefa Piłsudského dalším výkonem úřadu náčelníka státu (Sbírka zákonů polského státu č. 19, pol. 226). Viz R. KRACZKOWSKI, *Mała Konstytucja z dnia 20 lutego 1919 r.*; S. ROGOWSKI, *Praktyka konstytucyjna w okresie obowiązywania małej konstytucja z dnia 17 marca 1921 r.*; vše in: ZUBIK, M. – JASTRZĘBSKI, R.: *Małe Konstytucje. Ustawy zasadnicze okresów przejściowych 1919–1947–1992*. Varšava: Wyd. Sejmowe, 2014, s. 11, 27 a 49.

<sup>8</sup> Vyhlášena pod č. 121/1920 Sb. z. a n. Zde citována dle polského vydání ve sborníku MAKOWSKI, J. (ed.): *Nowe Konstytucje*. Varšava: Księgarnia F. Hoesick, 1925, s. 273–358.

<sup>9</sup> Vyhlášena jako: zákon ze dne 17. března 1921: Dz. U. 1921, Nr 44, poz. 267.

<sup>10</sup> Viz např.: Státnost česká a československá, tradice a kontinuita. In: PAVLÍČEK, V.: *O české státnosti. Úvahy a polemiky*. Praha: Karolinum, 2002, s. 13 a násl.

jímkou. Návrh na vytvoření soudu tohoto charakteru se objevil už v polovině 19. století v tzv. Kroměřížské ústavě a následně v roce 1867 vznikl Říšský soud, což ostatně ukazuje, že příslušnost k rakouské monarchii neprobouzela pouze snahy o prosazení národní samostatnosti, ale formovala rovněž soudržnost právní kultury. Ústavní soud navržený v ústavní listině z roku 1920 byl totiž inspirován naukou Hanse Kelsena. I když právní přínos Ústavního soudu nakonec nebyl z různých příčin příliš významný, československá ústavnost tím získala určitou výhodu,<sup>11</sup> kterou se první polská ústava pochlubit nemohla. Ačkoliv se objevil návrh na vytvoření ústavního soudu, obecně tomu tehdejší polská ústavněprávní doktrína nebyla příliš nakloněna.

Při četbě řady jiných úryvků z obou zmiňovaných ústav, totiž československé a polské, však může čtenář pociťovat nejistotu, kterou z nich vlastně čte, neboť je zde celá řada podobností. Parlamenty byly dvoukomorové a skládaly se z Poslanecké sněmovny a Senátu (v Polsku Sejmu a Senátu, často se však používalo historické označení Poslanecká sněmovna), které společně tvořily Národní shromáždění. Poslanecká sněmovna byla v Československu volená na 6 let, Senát na 8 let, v Polsku obě komory na 5 let a jejich volební období začínala a končila současně. Tato diferencovanost délky volebních období nebo její absence, které se, jak uvidíme, vyskytovala i později, může mít v politické praxi s ohledem na stranické dohody zásadní význam. Vztahy mezi komorami žádná z ústav neformuluje na principu jejich plné rovnoprávnosti a přiznává určitou „prioritu“ Poslanecké sněmovně a Sejmu, ačkoliv v podrobné úpravě účasti a role druhých komor v zákonodárném procesu lze zaznamenat určité rozdíly. Ústava ČSR stanovila, že zákon musí v podstatě shodně schválit obě komory, ačkoliv předpokládala existenci specifických situací, podle polské ústavy bylo nutné návrh schválený Sejmem předat Senátu, jehož připomínky Sejm přijal nebo zamítl.

Volení představitelé v obou ústavních systémech měli zastupitelský mandát (volný) a imunitu a dále byli vázani souborem neslučitelností (*incompatibilitatis*) a řadou zákazů, které jim neumožňovaly využívání mandátu ve vlastním zájmu a v osobních věcech. V obou ústavách prováděl parlament kontrolu nad vládou a ministry, Poslanecká sněmovna a Sejm vyslovovaly vládě důvěru či nedůvěru.

V oblasti výkonné moci se obecně řečeno uplatňovala stejná zásada její dvojčlenné struktury tvořené vládou a prezidentem republiky. I když československá ústava obsahovala určité nuance v rozdělení této moci na vládní a výkonnou, zatímco v Polsku se takový postulat objevoval pouze v teorii.<sup>12</sup> Prezident, který byl v obou státech volený Národním shromážděním a v obou případech na sedm let,<sup>13</sup> měl kromě klasických kompetencí a pravomocí hlavy státu také stanovená práva ve vztahu k vládě a parlamentu.

---

<sup>11</sup> V polské literatuře existuje obšírnější studie o československém a českém ústavním soudnictví, viz KRUK, M.: *Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej*. In: TRZCIŃSKI, J. (ed.): *Sądy Konstytucyjne w Europie*. 2. díl. Varšava: Wydawnictwo Sejmowe, 1997, s. 65–142.

<sup>12</sup> Např. viz GRZYBOWSKI, M.: *Władza wykonawcza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. i w praktyce jej stosowania (zagadnienia wybrane)*. In: JASKIERNIA, J. – SPRYSZAK, K. (ed.): *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*. Toruń: Wyd. Adam Marszałek, 2017, s. 42.

<sup>13</sup> V případě předčasného odstoupení z funkce do doby nové volby prezidenta v Polsku prezidenta zastupoval maršálek Sejmu, v Československu vláda, která mohla tuto funkci svěřit svému předsedovi; v určitých situacích volilo národní shromáždění zástupce prezidenta.

Podle polské ústavy prezident ve vztahu k parlamentu „svolává, zahajuje, odročuje a ukončuje Sejm a Senát“, což se vztahovalo rovněž na mimořádná zasedání, přičemž ústava určovala různé podmínky pro výkon tohoto práva, které měly parlament chránit před příliš svévolnými rozhodnutími hlavy státu. Podle československé ústavy prezident svolával zasedání komor (každý rok dvě) a jejich mimořádná zasedání, odročoval (rovněž se zpřísněním) a ukončoval je a kromě toho svolával, odročoval a rozpouštěl národní shromáždění, podobně jako měl právo rozpustit komory. Polský prezident mohl rozpustit Sejm pouze se souhlasem 3/5 ze zákonného počtu členů Senátu, což se považovalo za nereálné, zejména pokud by to znamenalo rovněž ukončení volebního období Senátu. Březnová ústava nepřiznala také prezidentovi, který podepisoval a vyhlášoval zákony, právo zákonodárného veta (odmítnutí podepsání zákona a jeho vrácení komoře), přičemž československý prezident toto právo měl.

V obou ústavách byla formulována rovněž určitá práva prezidenta ve vztahu k vládě: prezident Československé republiky jmenoval a odvolával členy vlády a stanovoval jejich počet, mohl být přítomen a mohl předsedat zasedáním vlády, požadovat od vlády a jejích členů zprávy o každé věci patřící do jejich kompetence, zvat je k poradám. Podle polské ústavy „prezident vykonává výkonnou moc prostřednictvím ministrů odpovědných Sejmu“, „jmenuje a odvolává předsedu rady ministrů a její členy“. V souvislosti s politickou neodpovědností hlavy státu podléhaly v obou ústavách veškeré akty prezidenta vládní kontrasignaci, která v podstatě znamenala, že za ně vláda (ministr) přebírala odpovědnost. Prezident podle obou ústav nesl ústavní odpovědnost.

Jak je vidět, konstrukce výkonné moci a organizační koncepce prezidentské funkce byly v obou ústavách blízké, přičemž v zásadě odpovídaly klasickému modelu formy vlády té doby.

Tyto zásady v polské ústavě, zejména parlamentní systém, který v takové míře idealizoval parlament před výkonnou mocí, byl však ve skutečnosti vytvořen v rozporu s všeobecně převládajícím názorem v tehdejší teorii ústavního práva. Ta se přikláněla a v četných vyjádřeních a předkládaných návrzích ústavy navrhovala navázání na americkou ústavu s prezidentským systémem nebo přinejmenším se silným prezidentem. Už po schválení byla tedy Březnová ústava předmětem kritiky právě z tohoto hlediska.<sup>14</sup> A možná právě to ovlivnilo její další osud.

Také v československé ústavní listině z roku 1920 lze najít zásady, které měly v dalším vývoji ústavnosti své důsledky, ačkoliv se týkaly zcela jiných otázek. Už výše bylo zmíněno specifické národnostní uspořádání společnosti v Československu. Dva národy a silná německá menšina (bez ohledu na další menšiny) byly v této ústavě považovány za jeden národ a toto tvrzení bylo poměrně silně zdůrazňováno. V úvodu k ústavě z roku 1920 se objevují dvě odvolání na pojem „československý národ“, což by bylo ovšem možné teoreticky uznat za určení právně suverénního subjektu, pokud by se zde nevyskytovala jiná formulace konstatující, že lid je zdrojem veškeré moci. Tím spíše na pozadí událostí předcházejících vzniku státu, kdy byla mnohokrát manifestována národnostní a politická identita Slovenska, mohlo toto poukazování na jednotný

<sup>14</sup> Srov. KOMARNICKI, W.: *Polskie Prawo polityczne. Geneza i system*. Varšava: Wydawnictwo Sejmowe, 2008, s. 133 a další. Také: *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r.* Varšava: Wydawnictwo Sejmowe, 2014, obsahující uvedené kritické názory.

československý národ, a to dokonce i s ohledem na argument ohrožení ze strany početné německé populace, vyvolat pocit zklamání a méněcennosti ze strany Slovenska jako slabšího partnera, zejména v kontrastu s autonomií Podkarpatské Rusi. Přispěla k tomu také skutečnost, že i politická interpretace („čechoslovakismus“) se přikláněla k negaci plné národní subjektivity Slováků.

### III.

V Polsku nebylo nutné na důsledek slabé prezidentury při současném multipartijním systému čekat dlouho. Už 12. května 1926 došlo k násilnému převzetí moci J. Piłsudským, které se označuje jako květnový převrat, po němž změna ústavy (z 2. srpna 1926) posílila zejména prezidentovu výkonnou moc. Prezident získal právo rozpustit Sejm a Senát při současném zrušení práva Sejmu na rozpuštění z jeho vůle a dále právo vydávat (na návrh rady ministrů) nařízení se silou zákona.

Nová ústava schválená v dubnu 1935<sup>15</sup> (označovaná jako „dubnová“) zřízení zcela změnila a polská cesta se od tohoto momentu odchyluje od cesty československé, jejíž demokratická ústava z roku 1920 ještě nadále platila. Polský prezident volený jiným způsobem<sup>16</sup> a odpovědný pouze „před Bohem a historií“ získal nadřazenou pozici nejen ve vztahu k vládě a ozbrojeným silám, ale také vůči všem státním orgánům, včetně parlamentu, soudů a státní kontroly. Ústava zrušila zásadu rozdělení moci a zavedla ideologii silného státu, jemuž museli občané „být věrní a řádně plnit uložené povinnosti“. Prezident jmenoval předsedu Rady ministrů „podle svého uvážení“. Kontrasignace se už netýkala všech úředních aktů prezidenta, neboť ústava zavedla tzv. výsady. V návaznosti na zavedení nadřazené pozice prezidenta byly přeformulovány kompetence Sejmu, Senátu (prezident jmenoval 1/3 senátorů) a vlády.

I když se v Československu ústavní změny takového charakteru neprováděly, přišlo zhroucení demokratického státu z jiné strany. Vzhledem k územním požadavkům Hitlera na předání sudetských oblastí Němcům přijali zástupci Anglie, Francie, Itálie a Německa dne 29. září 1938 v Mnichově rozhodnutí známé jako Mnichovská dohoda nebo také Mnichovský diktát,<sup>17</sup> na jehož základě Německo získalo tzv. *Sudetenland*<sup>18</sup>. Bohužel už 2. října také polské vojenské oddíly překročily řeku Olši. V březnu následujícího roku přestalo nezávislé Československo existovat a proměnilo se na Protektorát Čechy a Morava. Souběžně probíhal proces vytváření Slovenského státu, jehož ústava

<sup>15</sup> Ústavní zákon ze dne 23. dubna 1935, Dz. U. 1935, Nr 30, poz. 227.

<sup>16</sup> Jednoho kandidáta jmenoval Sbor volitelů, druhého odstupující prezident – volba probíhala hlasováním ve Sboru volitelů, pokud však prezident kandidáta neurčil, považoval se za zvoleného kandidát volitelů. Sbor volitelů tvořili: maršálek Senátu (předseda) a Sejmu, předseda rady ministrů, I. předseda nejvyššího soudu, generální inspektor ozbrojených sil a dále 75 nejctihodnějších občanů, které vybíral Sejm (2/3) a Senát (1/3). V návaznosti na zavedení nadřazené pozice prezidenta byly přeformulovány kompetence Sejmu, Senátu (prezident jmenoval 1/3 senátorů) a vlády. Ústavní zákon vešel v platnost ke dni vyhlášení.

<sup>17</sup> Viz HECK, R. – ORZECOWSKI, M.: *Historia Czechosłowacji*. Varšava: Ossolineum, 1969, s. 365.

<sup>18</sup> Je vhodné připomenout známá slova W. Churchilla, že Velká Británie mohla volit „mezi hanbou a válkou (...) vybrala si hanbu, ale bude mít i válku“, cit. podle DAVIES, N., cit. d., s. 1052; tento autor s podrobností popisuje průběh jednání v této věci a nešetří kritikou přijatých mezinárodních rozhodnutí.

byla schválena 21. července 1939. Čechům zůstala jen možnost odbojového hnutí a vlády emigrace.

K témuž dospěl vývoj i v Polsku ve chvíli, kdy bylo 1. září 1939 napadeno hitlerovským Německem. Osudy obou států se tedy znovu sblížily.

#### IV.

Podobnosti v ústavní sféře se opět objevily po 2. světové válce, kdy se rozdělením Evropy oba státy dostaly do jednoho „lidově demokratického“ tábora, eufemisticky označovaného jako „střední a východní Evropa“. Povinné napodobení ústavního modelu Sovětského svazu však nepřišlo okamžitě. Do roku 1948 v Československu nadále vládl prezident Beneš a vláda (ministrem zahraničí byl Jan Masaryk), kde se komunisté dělili o moc s dalšími stranami, a teprve převrat z 25. února 1948, v jehož důsledku odstoupil prezident Beneš<sup>19</sup> z úřadu, otevřel komunistům cestu k úplné moci. Dokonce i ústava, která byla tehdy schválena (9. května 1948), ještě navazovala na demokratický model Ústavní listiny z roku 1920.

V Polsku byla po válce situace ústavní kontinuity poněkud komplikovanější. Na základě ústavy z roku 1935 působily orgány emigrační vlády v Londýně, zatímco hlavní politické síly v zemi deklarovaly snahu o návrat k demokratickým zásadám Březnové ústavy, ačkoliv normativní akty z této doby spíše navazovaly na sovětský systém.<sup>20</sup>

Silnější trend návratu k Březnové ústavě se objevil v roce 1947, kdy Ústavodárné shromáždění (zvolené v roce 1946) schválilo ústavní zákon ze dne 19. února 1947 o zřízení a rozsahu působnosti nejvyšších orgánů Polské republiky, tradičně označovaný jako „malá ústava“.<sup>21</sup> Tato ústava široce navazovala na Březnovou ústavu z roku 1921, neboť zaváděla zásadu rozdělení moci podle klasického vzorce, ačkoliv parlament byl pouze jednokomorový,<sup>22</sup> s přidáním třetího prvku výkonné moci – Státní rady (ve složení: prezident jako předseda, maršálek a vicemaršálkové Sejmu, předseda Nejvyšší kontrolní komory, případně další osoby), což představovalo spíše platformu pro koncentraci moci. Ústavní zákon se odvolával rovněž na řadu konkrétních ustanovení z ústavy z roku 1921.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> Na protest proti jmenování komunistů do některých státních funkcí podalo 12 ministrů demisi, kterou prezident Beneš přijal; následně odmítl podepsat ústavu a odstoupil ze své funkce; prezidentem se stal Klement Gottwald.

<sup>20</sup> Vznikl Celostátní národní výbor (KRN), který vydal zákon ze dne 11. září 1944 o organizaci a rozsahu činnosti národních výborů, kde se v čl. 1 konstatuje, že „do doby ustanovení politické reprezentace národu podle zásad ústavy ze 17. března je národním orgánem v oblasti zákonodárství a kontroly nad činností vlády a dále v oblasti dozoru nad národními výbory KRN“.

<sup>21</sup> Dz. U. 1947, Nr 18, poz. 71.

<sup>22</sup> Na základě referenda z roku 1946 (podle zjištění po roce 1989 zfalšovaného) byl zrušen Senát.

<sup>23</sup> Např. se předpokládalo, že pro status poslanců (čl. 11) a pro výkon funkce prezidenta (čl. 12) platí příslušně uvedené články ústavy z roku 1921. Ještě před malou ústavou, v době existence Celostátního národního výboru, se využívaly určité procedury z této ústavy, např. se aplikovala zásada, že uvolněnou prezidentskou funkci vykonává maršálek Sejmu s tím, že pokud je tento úřad fakticky uvolněný (neuznávaly se orgány PR v emigraci), potom předseda KRN, který vykonává funkci analogickou funkcím maršálka Sejmu, může zaujmout jeho pozici; tímto způsobem se Bolesław Bierut stal prezidentem KRN.

Toto všechno však byly z dlouhodobého hlediska pouze mimikry, protože realita vlády lidu přinášela nové společenské a politické uspořádání. V Československu tomu bylo podobně.

## V.

V Polsku měla ústava schválená 22. července 1952 ústavodárným shromážděním už jinou podobu než nová československá ústava. Změnila název státu na Polskou lidovou republiku (byla tedy Ústavou PLR), změnila hodnotový systém a zcela přebudovala tradiční ústavní řád v oblasti organizace vlády a jejích orgánů. Zrušila tedy rozdělení moci, ustanovila jednokomorový parlament, kolektivní hlavu státu (Státní rada volená Sejmem z poslanců), zastupitelský mandát změnila na imperativní a přiznala voličům právo odvolávat poslance, kteří zklamali jejich důvěru (bohužel zákonodárce „zapomněl“ schválit zákon o způsobu tohoto odvolání, takže voliči by i tak nemohli toto právo uplatnit. Nebyl to však jediný případ rozporu mezi deklarací a realitou), pracující lid měst a venkova získal suverénní pozici a Sejm se stal nadřazeným a nejvyšším orgánem jednotné státní moci, místo územní samosprávy vytvořila tato ústava systém národních výborů. I při všech těchto změnách zůstaly zachovány zbytky polské tradice – Sejm nebyl nazván Nejvyšší radou a v jeho řádu zůstalo několik tradičních parlamentních institutů. Ústavního systému se však nejvíce dotkla absence politického pluralismu. V Polsku sice nadále existovalo několik politických stran, fungovaly však ve stranickém systému, v němž měla PSDS<sup>24</sup> hegemonní pozici, přičemž ve státním systému měla charakter vedoucí instituce. Slogan „vedoucí role strany“ nebyl sice ústavně zakotven,<sup>25</sup> ovšem v teoretické rovině se tak silně zdůrazňoval a v praxi tak rázně prozrazoval, že Sejm byl všeobecně považován za určitou fasádu, podobně jako občanská práva. Vlády se to tolik netýkalo, protože v ní většinou zasedali členové politbyra ÚV PSDS. Každému důležitému zákonu nebo rozhodnutí státního orgánu tedy předcházelo usnesení pléna ÚV PSDS.

Podobný systém byl rozšířen ve všech „lidově demokratických státech“ státech, i když se jejich ústavy či praxe mohly v drobnostech lišit: Československo nemělo kolektivní Státní radu a zachovalo si institut prezidenta.<sup>26</sup> Ten však byl odpovědný jednokomorovému parlamentu, jmenování a odvolávání ministrů si zachovalo stopy klasického vyslovení důvěry a nedůvěry, do svazku dělníků a rolníků patřila rovněž inteligence. Vzhledem k tomu, že v Československu byla nová ústava schválená teprve v roce 1960,<sup>27</sup> tedy v době, kdy socialistické zřízení nabylo sil, odrazilo se to i v názvu státu. Podobné nebo jiné drobné rozdíly nic nezměnily na skutečnosti, že podstata systému byla stejná. V této oblasti tedy nacházíme spíše podobnosti, než odlišnosti.

<sup>24</sup> Polská sjednocená dělnická strana vznikla po spojení PPR (Polské dělnické strany) a PSS (Polské socialistické strany) v roce 1948 a zaujala místo strany komunistického charakteru (jiná komunistická strana v PLR nebyla).

<sup>25</sup> Teprve v novelizaci Ústavy PLR, k níž došlo v roce 1976 (Dz. U. 1976, Nr 7, poz. 36) byla zavedena zásada, že vůdčí silou společnosti při budování socialismu je PSDS (čl. 3).

<sup>26</sup> Nehovoří se zde o Jugoslávii, která si zvolila vlastní cestu k socialismu.

<sup>27</sup> Ústava Československé socialistické republiky z 11. července 1960, ústavní zákon č. 100/1960 Sb.



Rozdíly však existovaly na jiné úrovni. Poválečné Polsko bylo už státem jednoho národa, zatímco Československo nadále fakticky zůstávalo a formálně se stalo státem dvou národů. Stát tedy zůstal unitární, ovšem s jistou asymetrií v systému státních orgánů, protože Slovensko mělo svoji Slovenskou národní radu jako zákonodárný a zároveň výkonný orgán. Ačkoliv i v tomto případě to byla autonomie jen zdánlivá, tak jako všechno v socialismu.

## VI.

I v systému reálného socialismu se však objevovala zlomová období. Jejich důvodem mohla být vládní krize nebo společenský odpor. Vládní krize v říjnu 1956, jejíž prapříčinou byl XX. sjezd KSSS a zánik kultu osobnosti, měla v polské společnosti silnou odezvu. Změna politické moci (návrat W. Gomułki odstraněného z důvodu revizionismu) přinesl společnosti naději na demokratické změny, k nimž dokonce i částečně došlo, např. obnovení institutu Nejvyšší kontrolní komory (NIK) v Ústavě PLR,<sup>28</sup> „oživení“ Sejmu, který začal konat pravidelná zasedání a schvalovat zákony,<sup>29</sup> zmírnění cenzury. Zakrátko se však vše vrátilo do normálu, ačkoliv se neobnovily tak zkratnatělé poměry jako před rokem 1956.

Československo prožilo dobu svého vzdoru na přelomu let 1967/1968 a na jaře 1968, přičemž toto období přešlo do historie jako Pražské jaro. Dubček, Svoboda, Smrkovský a Černík otevřeli cestu k reformám zřízení, které však ozbrojená intervence států Varšavské smlouvy v srpnu 1968 zastavila a Československo přešlo do období „normalizace“. Zákony schválené v době Pražského jara, např. zákon o ústavním soudu nebo návrhy nové ústavy navazující na předválečnou tradici se nerealizovaly. Nejvýznamnější však byl ústavní zákon o československé federaci schválený na podzim 1968, který odrážel ideu vzniklou ještě v době Clevelandské dohody.

Ústavní zákon o federaci zásadně změnil ústavu z roku 1960, ovšem pouze z hlediska federalizace. Na základě tohoto ústavního zákona za prvé došlo ke změně struktury státu, který se nyní skládal ze dvou suverénních, rovnoprávných subjektů – České a Slovenské (socialistické) republiky, za druhé se zformoval originální model dvoučlenné federace, za třetí došlo k aplikaci mechanismů vyrovnávajících pozici méně početného a tradičně i hospodářsky a politicky slabšího partnera. Jednalo se např. o národní paritu ve složení federálních orgánů nebo v obsazování funkcí (např. ministrů, což se však v praxi ne vždy osvědčovalo), dvoukomorovost federálního parlamentu, zákaz majorizace v zákonodárné proceduře v určených věcech, transparentní rozdělení kompetencí mezi federací a republikami se stejně transparentním stanovení zásad jednotnosti plat-

<sup>28</sup> Nejvyšší kontrolní komora jako orgán státní kontroly nezávislý na vládě a podléhající Sejmu existovala od roku 1919, byla oživena v roce 1949 a následně v ústavě z roku 1952 zrušena a nahrazena ministerstvem státní kontroly, obnovena byla v roce 1957.

<sup>29</sup> V letech 1952–1955 se Sejm scházel na tak krátkých a nepravidelných zasedáních, že zákonodárnou činnost převzala státní rada, která mohla vydávat dekrety s platností zákona mezi zasedáními Sejmu. V roce 1957 se ve značné míře změnil řád Sejmu, přičemž provedené změny byly na tu dobu demokratické; kromě jiného byly stanoveny pevné termíny zahájení jarního a podzimního zasedání, zasedání se prodloužila a dekrety se staly výjimkou.

ných v celém státě, atp. Tento zajímavý model však získal v podmínkách státu reálného socialismu, zejména v běžné praxi, spíše charakter strukturální než funkční federace.

Nezávisle na hodnocení praktických aspektů v této oblasti je třeba poznamenat, že československá zkušenost týkající se státního zřízení se odlišovala od polských zkušeností, neboť Polsko bylo unitárním státem, který neřešil problémy národnostních sporů tohoto významu a jeho zkušenosti v této oblasti byly historické a nesrovnatelné.<sup>30</sup> To ovšem neznamená, že rok 1968 zde nezanechal žádné stopy. Na jedné straně vyvolal studentskou revoltu a přispěl ke vzniku opozice,<sup>31</sup> na druhé straně došlo k ostudné antisemitské akci státních orgánů, zahájené projevem W. Gomułki.

## VII.

Konečně přišel rok 1989 zahajující období transformace, která je znovu procesem společným nejen pro Polsko a Československo, ale pro celou střední a východní Evropu včetně SSSR. Jiný je však její průběh a také chronologie událostí v Polsku a Československu.

V Polsku se změny začaly hlásit už na začátku 80. let. Na pozadí dělnických protestů v gdaňských loděnicích vznikla Solidarita jako odborové hnutí směřující k registraci nového odborového svazu. Na stávkovou dynamiku odpověděla vláda zavedením výjimečného stavu<sup>32</sup> a sankcemi vůči opozici soustředěné kolem Solidarity. Zahynulo 40 lidí, více než 10 tis. osob bylo internováno, včetně Lecha Wałęsy. Nebyla to tedy sametová revoluce.

Ale 80. léta přinesla rovněž pozitivní změny zřízení. V roce 1980 vznikl Nejvyšší správní soud (správní soudnictví nebylo v Ústavě PLR zakotvené), v roce 1982 Státní tribunál (orgán mající vyvozovat ústavní odpovědnost) a současně Ústavní soud, který ale mohl začít pracovat teprve za několik let.<sup>33</sup> V roce 1987 byl na základě zákona jmenován veřejný ochránce práv (k ustavení této instituce došlo teprve v roce 1989). Začaly být uplatňovány akty mezinárodního práva, které dříve nemohly být uváděny dokonce ani v judikatuře Ústavního soudu. Nakonec v únoru až březnu 1989 začal fungovat tzv. Kulatý stůl, u něhož se Solidarita dohodla s vládou (a zejména komunistic-

<sup>30</sup> Republika obou národů vznikla na základě tzv. Lublinské unie, která spojovala Polsko a Litvu, jež už od roku 1385 (polsko-litevská unie) tvořily různé unijní formy. Existovala do roku 1795, neboli do III. dělení Polska.

<sup>31</sup> Spouštěčem pro tyto události bylo zrušení představení národní epopie *Dziady* Adama Mickiewicze v divadle „Teatr Polski“ ve Varšavě jako představení chápaného v protisovětském smyslu (ve skutečnosti šlo o anticarské dílo z období dělení Polska), což vyvolalo odpor proti cenzuře a dále demonstrace a vzpouru, které se označují jako „Březnové události“.

<sup>32</sup> Ústava nepředpokládala výjimečný stav, protože v roce 1952 se soudilo, že jde o situaci charakteristickou pro buržoazní stát, která ve státě dělníků a rolníků nemůže nastat. Z tohoto důvodu neexistoval rovněž zákon upravující právní řád v mimořádných stavech. Válečný stav mohla vyhlásit státní rada v případě ohrožení bezpečnosti státu (což udělala), ale potřebný právní akt byl zaveden 12. 12. 1981 dekretem s platností zákona, přestože ještě probíhalo zasedání Sejmu (v době zasedání parlamentu se dekrety nemohly přijímat). Válečný stav byl přerušen 31. 12. 1982 a zrušen 22. 7. 1983. Ústavní soud v roce 2011 (K35/08) prohlásil dekret za neústavní a nelegální.

<sup>33</sup> Vláda protahovala schválení zákona o ÚS, který vznikl teprve v roce 1985, přičemž ústavní soud vydal první judikát v roce 1986.

kou stranou) na dalším postupu při demokratizaci země. Současně byl připraven návrh ústavních změn, jimiž došlo k vytvoření úřadu prezidenta místo Státní rady (Národní shromáždění potom zvolilo s obtížemi do této funkce W. Jaruzelského) a 100členný Senát. Opozice soustředěná kolem Solidarity byla připuštěna do parlamentu.<sup>34</sup> Dále byla ustanovena Národní soudcovská rada jako orgán dohlížející na nezávislost soudců atd. Dne 4. června 1989 proběhlo 1. kolo parlamentních voleb a 18. června 2. kolo. K překvapení vlády získali kandidáti Solidarity všechny možné mandáty v Sejmu a 99 mandátů v Senátu. V reakci na to známá polská herečka učinila v televizi dodnes připomínané prohlášení: „Vážení, 4. června skončil v Polsku komunismus.“ Toto prohlášení ještě předbíhalo skutečnost, nicméně další události daný směr probíhajících změn potvrdily. Po volbách gen. Kiszczak (PSDS) nominovaný na premiéra, tzv. „architekt Kulatého stolu“ nedokázal vytvořit vládu (nebylo dostatek zájemců) a za této situace A. Michnik přišel s heslem: „Váš prezident, náš premiér.“ Vládu tedy vytvořil Tadeusz Mazowiecki (opozice spojená se Solidaritou) z představitelů všech sil v parlamentu. V prosinci 1989 byla na základě další změny ústavy (stále se jednalo o ústavu z roku 1952) zavedena zásada demokratického právního státu, polský stát změnil svůj název a vrátil se k označení Polská republika, byla deklarována národní suverenita, zrušena vedoucí úloha strany a dále zavedena řada předpisů reformujících hospodářství. V roce 1992 byla schválena další malá ústava.<sup>35</sup>

Ačkoliv stále nebyla nová ústava a v zemi spolu bojovaly různé politické strany, které dynamicky vznikaly, zanikaly a proměňovaly se,<sup>36</sup> stejně jako jejich programy, někdy vyhrávalo „nové“ a občas „staré“,<sup>37</sup> všechna se to dělo v rámci prozatímní ústavy, novelizované za účelem dalších změn zřízení. Lze tedy říci, že revoluce se postupně stávala stále sametovější.

Použití pojmu „sametová revoluce“, který se v Polsku nikdy nepoužívá pro označení polské transformace, je vědomým odkazem na československou transformaci (v tomto kontextu je velmi dobře známý a oblíbený). Demokratický kvas probíhal jak v emigraci, kde Miloš Forman, Milan Kundera a jiní rozvíjeli opoziční kulturu, tak i doma, kde tak činil Václav Havel a mnoho dalších, a z tohoto proudu vzniklo hnutí označované jako Charta 77. Shromáždění dne 17. listopadu 1989 k uctění památky Jana Opletala skončilo střetem s policií a bylo začátkem každodenních manifestací, jež vyvrcholily generální stávkou 27. listopadu, která potvrdila vítězství Občanského fóra založeného Václavem Havlem. Dále šly události velmi rychle: ještě v prosinci na základě vyhraných voleb byla vytvořena vláda, v níž dominovalo OF a 29. prosince byl V. Havel zvolen prezidentem. Pro tento způsob transformace se vžilo pojmenování Sametová re-

<sup>34</sup> V nejbližších volbách mělo 35 % mandátů do Sejmu a 100 % do Senátu podléhat volné soutěži.

<sup>35</sup> Ústavní zákon ze 17. 10. 1992 o vzájemných vztazích mezi zákonodárnou a výkonnou mocí a dále o územní samosprávě (Dz. U. 1992, Nr 84, poz. 426). V polské literatuře viz např.: CHRUSCIAK, R.: Treść malej konstytucji z 1992 r.; KRUK, M.: Praktyka konstytucyjna pod rządami malej konstytucji z 1992 r; TRZCIŃSKI, J. – WIĄCEK, M. Mała konstytucja z 1992 r. na drodze do uchwalenia Konstytucji RP z 1997 r. – próba uogólnień. Všechno in: *Male Konstytucje...*, cit. d., s. 97, 119 a 149.

<sup>36</sup> Příčiněním jednoho z komediálních herců byla např. vytvořena Polská strana přátel piva, která získala značný počet mandátů, ale v Sejmu se rozdělila na frakce, které Poláci označovali jako velké a malé pivo.

<sup>37</sup> Tak např. v roce 1993, kdy prezident Wałęsa rozpustil Sejm s koaliční vládou H. Suchocké, volby vyhrála SLD (sociální demokracie), považovaná za pokračování komunistického proudu.

voluce s důrazem na jejího občanského ducha. Jak prohlásil jeden z kronikářů revoluce „lidí nevyhnal do ulic hlad a nouze, aby se domáhali zvýšení mezd, ale snaha o návrat svobody a demokracie, na niž od roku 1968 přes zdánlivý klid nezapomněli“.<sup>38</sup> Sametová revoluce byla začátkem dalších rychle probíhajících politických změn a přestavby právního systému,<sup>39</sup> neboť už v listopadu 1989 byly zahájeny přípravy návrhu nové ústavy, v níž byl kladen důraz na lidská práva. Dne 9. ledna 1991 byla schválena ve formě ústavního zákona Listina základních práv a svobod a dále nové zákony o soudech a o Ústavním soudu. Současně probíhala přestavba hospodářství a restituční procesy. Doba nové ústavy nadešla v roce 1992.

Jak je vidět, proces transformace státního zřízení probíhal v obou státech – Československu a Polsku – různým způsobem. Československu lze přiznat prvenství, pokud budeme proměny měřit chronologií událostí a efektivitou schvalování nových základních ústavních aktů: zatímco v roce 1991 mělo už Československo Listinu základních práv a svobod, v Polsku v této oblasti stále platila příslušná kapitola ústavy z roku 1952 o základních právech a povinnostech občanů,<sup>40</sup> i když systém právního státu zavedený v roce 1989 umožnil zejména ústavnímu soudu a obecným soudům novou interpretaci práv a svobod jako kategorií lidských práv. Když byla v roce 1992 schválena Ústava České republiky, Polsko na ni muselo ještě pět let čekat.<sup>41</sup>

A už jsme zase u toho... Ústava České republiky! Znovu se zde objevuje toto téma, jež odlišovalo oba zmiňované státy od roku 1919 a týkalo se rozdílů v národnostním složení každého z nich. Ve společném státě Čechů a Slováků na začátku převládala koncepce unitárního státu a národní jednoty, následně zdánlivá autonomie Slovenska a nakonec federalismus, žádná z těchto koncepcí však zjevně Slováci neuspokojovala. Sehrála zde svoji roli, o čemž už byla řeč, existence institucí pouze pro vnější efekt (vznik federace v roce 1968 nepřinesl ani schválení ústav jednotlivých republik), která byla charakteristická pro období reálného socialismu?

Důsledkem toho bylo rozhodnutí o rozdělení a osamostatnění obou republik. Aniž bychom zacházeli do podrobností průběhu přijímání tohoto obtížného rozhodnutí, který byl popsán v řadě publikací (šlo např. o dilema, zda použít referendum nebo ústavní cestu), musíme si připomenout, že toto rozhodnutí přijalo Federální shromáždění 25. listopadu 1992 prostřednictvím schválení ústavního zákona „o zániku federace“, který stanovil, že od 1. ledna 1993 budou nástupnickými státy Česká republika a Slovenská republika.

Jestliže si povšimneme různých národnostních sporů probíhajících ve světě, např. v poslední době mezi Španělskem a Katalánskem, je třeba pohlížet s úctou na práv-

<sup>38</sup> BARELLI, Y.: *La révolution de velours*. Paris: Ed. de l'Aube, 1990, s. 11–12.

<sup>39</sup> RYCHETSKÝ, P.: Vývoj právního řádu po 17. listopadu 1989 a výhled dalších systémových změn právního řádu. *Právník*, 1992, č. 3–4; v polské literatuře viz KRUK, M.: *Konstytucja Republiki Czeskiej*. Varšava: Wydawnictwo Sejmowe, 1994, s. 15 a násl.

<sup>40</sup> Jako ustanovení udržené v platnosti malou ústavou z roku 1992, která zrušila ústavu z roku 1952, ale ponechala v platnosti ta ustanovení, která nekolidovala s ústavním zákonem, upravujícím v zásadě pouze systém vlády a základy samosprávy.

<sup>41</sup> Sejm i Senát zvolené v roce 1989 sice připravily svoje návrhy (každý zvlášť), ale teprve 23. dubna 1992 byl schválen ústavní zákon o způsobu přípravy a schvalování Ústavy PR, který touto funkcí pověřil národní shromáždění (obě komory společně) a finálně – referendum.

ní a politickou kulturu procesu vzniku suverénních států z bývalého Československa, a to především ze třech hledisek: z hlediska vytrvalosti Slovenska ve snaze dosáhnout tohoto cíle, i když zde můžeme najít jisté prvky nacionalismu. Dále z hlediska morální vyspělosti českého národa, který těmto snahám ustoupil, i když tyto snahy nebyly plně pochopeny a neexistovalo ani plně přesvědčení o jejich objektivní oprávněnosti. A nakonec z hlediska zákonného postupu a řešení problému československým státem, i když se vyskytly námitky ohledně neprovedení referenda jako nejsprávnější formy přímého rozhodování občanů. Ocenit je třeba rovněž úctu ke společné minulosti, která se projevila dokonce i ve formálních aspektech, zejména v uznání Listiny základních práv a svobod (schválené ještě československým parlamentem) za akt platný v České republice.

## VIII.

Nové období ústavnosti České republiky bylo zahájeno již zmiňovanou Ústavou České republiky z roku 1992, v Polsku Ústavou Polské republiky z roku 1997. K formálním rozdílům kromě dat schválení patří struktura obou aktů a jejich rozsah.<sup>42</sup> Ústava České republiky se skládá ze dvou aktů (Ústavy a Listiny), kromě toho se vyskytují a jsou přípustné jiné ústavní zákony, zatímco Ústava PR je jednotným aktem a navíc v rozporu s tradicí a zvyklostmi nepřipouští existenci ústavních zákonů, které by mohly upravovat určitou věc „mimo“ ústavu.<sup>43</sup> Z toho vyplývá, že veškeré úpravy na ústavní úrovni musí mít charakter trvalé změny, prováděné na základě „zákona o změně ústavy“ inkorporovaného do textu ústavy.

Formální rozdíly lze však považovat za druhořadé, podstatně důležitější je otázka podobnosti a rozdílů meritorních. Také zde můžeme vidět dvě roviny: konkrétní rozdíly a podobnosti ve formulaci určitých zásad, procedur či institucí a na druhé straně v modelu systému vlády. Je zřejmé, že nelze pojednat všechny,<sup>44</sup> proto se zaměřuji pouze na poznámky týkající se vybraných otázek.

<sup>42</sup> Ústava PR obsahuje 243 článků, což bylo někdy kritizováno z důvodu přílišné obsírnosti, často se ale objevovaly i námitky, že řadu důležitých otázek neupravuje dostatečně podrobně a přesně.

<sup>43</sup> Tradičně v polské ústavnosti existovaly dva druhy aktů schopných měnit ústavu: zákon o změně ústavy a ústavní zákon. První sloužil k trvalým změnám vtěleným do textu ústavy, druhý ke změnám incidentálním (např. jednorázová změna délky volebního období např. Sejmu, neboli jako forma rozpuštění komory, pokud nebyla jiná možnost), či k regulaci ústavní problematiky v období ústavního prázdna (malá ústava z roku 1947), nebo k „vedlejší“ úpravě ústavní problematiky jako v případě ústavního zákona z dubna 1992. O zvláštní případ šlo u malé ústavy z roku 1992, která zrušila ústavu z roku 1952, ale v přechodném ustanovení ponechala v platnosti převážnou většinu jejích článků (zdůvodňovalo se to záměrem rozloučit se konečně s ústavou stalinského typu). Ústava z roku 1997 stanovila uzavřený soubor zdrojů všeobecně platného práva (čl. 87), aniž by v něm uvedla ústavní zákony.

<sup>44</sup> Od roku 2007 se konají polsko-české právní semináře. První se konal v Toruni a jeho tématem byla „Česká a polská ústavnost 15 a 11 let po schválení ústavy obou států“ (viz sborník WITKOWSKI, Z. – JIRÁSKOVÁ, V. – WITKOWSKA-CHRZCZONOWICZ, K. (ed.): *Konstytucjonalizm czeski i polski 15 i 11 lat po uchwaleniu Konstytucji obu państw*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe UMK, 2009.), poslední v Lodži, zorganizovaný K. Skotnickim a věnovaný 25. výročí Ústavy České republiky; konal se v prosinci 2017 (publikace v přípravě).

ZprvÉ základní zásady. Hovoříme v první řadě o zásadě demokratického právního státu a zásadě rozdělení moci. Obě uvedené zásady jsou přítomné v obou ústavách, v každé z nich však lze najít určité rozdíly. Zásada rozdělení moci v polské ústavě je na jedné straně vyjádřena doslovnou, velmi tradiční a klasickou formulací uvedenou v čl. 10, deklarujícím její podstatu (rozdělení a rovnováha tří uvedených mocí) a určujícím, které orgány vykonávají danou moc. Vzhledem k tomu získala tato zásada nálepku „trojdělení“, dokonce se objevily argumenty ukazující na nutnost vzájemné kontroly všech mocí, tedy rovněž soudní moci ostatními mocemi.<sup>45</sup> Taková formulace, která by přímo a výslovně definovala tuto zásadu, jako je tomu v Polsku, se v české ústavě nevy-skytuje. Vyplyvá totiž vedle čl. 2 Ústavy v detailech nepřímou ze stanovení jednotlivých typů moci v názvech hlav ústavy (moc zákonodárná, výkonná, soudní) a z ustanovení týkajících se vztahů mezi typy moci, což přináší širší a možná dokonce modernější pohled na rozdělení moci, nepřipouštějící především její právní kumulaci či politickou koncentraci. Jiná věc je, že polská formulace z čl. 10 neumožňuje popření deklarace této zásady v ústavě v případě interpretační zlovůle.

Druhá ze zásad se týká demokratického právního státu. V polské formulaci (čl. 2) se poukazuje na její souvislost se zásadou sociální spravedlnosti („její uskutečnění“), v české ústavě (čl. 1) s úctou k právům a svobodě člověka a občana. Nelze si však nevšimnout dalších prvků ústavní regulace této zásady. ZprvÉ jsou nepřípustné změny ústavy zasahující do podstaty právního státu (čl. 9). Význam této výhrady lze plně ocenit v situaci, kde se změny ústavy fakticky uskutečňují. Polská opozice obviňuje nyní vládnoucí většinu z provádění právě takových změn cestou běžných zákonů, protože nemá ústavní většinu a občas lze slyšet mínění, že „v ústavě můžete měnit cokoliv, teprve až budete mít příslušnou většinu“. Česká ústava říká: ani v takovém případě, pokud by to měly být změny narušující podstatu právního státu.

Další hodnotou, kterou je třeba zdůraznit, je zásada vyjádřená v čl. 6 české ústavy, že rozhodnutí vycházejí z vůle většiny, ale rozhodování většiny dbá ochrany menšin. Takovou zásadu polská ústava nezná a s ohledem na praxi v některých politických obdobích je pocítována její absence. Většina je totiž někdy přesvědčená, že je na politické scéně sama a pouze ona sama reprezentuje národ.<sup>46</sup>

Další otázka se týká vztahu ústav obou států k mezinárodnímu právu a evropské integraci. Obě ústavy určují místo mezinárodního práva v národním právním řádu a jejich přístup je k věci je podobný. V české ústavě mají ratifikované, parlamentem schválené a vyhlášené mezinárodní smlouvy přednost před zákony, polská ústava upravuje tuto věc komplikovanějším způsobem. Zavádí tedy obecnou zásadu, že Polská republika dodržuje pro ni závazné mezinárodní právo, ale v podrobných ustanoveních určuje, kdy ratifikace vyžaduje souhlas podle zákona (čl. 89 a 90), a pouze u smluv takto ratifikovaných konstatuje *expressis verbis*, že mají v případě rozporů přednost před zákony (v případě kolize se zákonem má tuto přednost rovněž sekundární právo EU).

<sup>45</sup> Je to jeden z argumentů pro předání řady práv narušujících nezávislost soudů do rukou Sejmu a ministra spravedlnosti (současně generálního prokurátora).

<sup>46</sup> Širší zpracování těchto otázek prezentovala autorka tohoto textu v referátu „Zasada demokratycznego państwa prawa w Konstytucji Republiki Czeskiej“ na polsko-českém semináři v Lodži, viz výše.

To nás vede k otázce míry, v níž ústavy reflektují problematiku evropské integrace a její důsledky pro členský stát Evropské unie. Zásadní podobnost situace obou zemí, totiž členství v EU (řada jeho aspektů a důsledků), nenašlo odraz v ústavě v takové míře, jako např. v ústavě francouzské, německé či v jiných ústavách, a to ze zjevného důvodu jejich „předčasného narození“,<sup>47</sup> přičemž tento stav v České republice změnila až novelizace z roku 2001.

V Polsku byla situace trochu jiná, protože později schválená ústava již mohla obsáhnout otázky integrace, neboť perspektiva vstupu do EU se nacházela v bližším časovém horizontu. Ústava od samého začátku předpokládala např. proceduru ratifikace smlouvy o přistoupení a převedení některých kompetencí státu, což vyžadovalo, aby ratifikace proběhla po získání souhlasu dle zákona schváleného ve speciálním režimu<sup>48</sup> nebo souhlas vyjádřený v referendu. V Polsku i v České republice taková referenda skutečně proběhla. Polská ústava z roku 1997 však nebyla nikdy později v evropských otázkách doplňena.<sup>49</sup> Ústava České republiky se jeví jako bohatší z hlediska ustanovení týkajících se členství v EU, ačkoliv ani jedna z obou ústav o EU přímo nehovoří. V literatuře se poukazuje na důležitou roli výkladu ústavy v podmínkách integrace, který má v obou zemích skutečně svoje místo. Polská i česká literatura<sup>50</sup> obšírně pojednávající o problematice fungování státu v podmínkách evropské integrace svědčí o tom, že jsou tyto otázky stále živé. Dokonce, nebo tím spíše, pokud nyní sporadicky zaznamenáváme skeptické hlasy.

V institucionální oblasti je vhodné připomenout jen několik témat. Prvním z nich je struktura zákonodárné moci, přičemž v tomto případě obě ústavy zvolily dvoukomorový model a v obou tvoří Senát tradičně druhou komoru. V České republice se do Senátu volí na 6 let a každé dva roky se obměňuje jeho třetina, což vede k odlišným volebním obdobím komor (volební období Poslanecké sněmovny činí 4 roky). V důsledku toho může rovněž docházet k diferenciaci samotného politického složení obou komor. Navíc Senát, který nepodléhá rozpuštění současně s Poslaneckou sněmovnou, může v mezichase plnit parlamentární funkce, tzn. vydávat předpisy s platností zákona v neodkladných věcech (čl. 33).<sup>51</sup> Taková konstrukce dvoukomorovosti má více smyslu,

<sup>47</sup> O potížích České republiky souvisejících dokonce se smlouvou o připojení, uzavřenou ještě v období federace a o nutnosti uzavřít smlouvu novou hovoří J. Malíř. Viz MALÍŘ, J. a kol.: *Česká republika v Evropské unii (2004–2009)*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 8. V knize je kromě toho uvedena řada analýz z oblasti přizpůsobování státních institucí České republiky podmínkám evropské integrace.

<sup>48</sup> Souhlasné usnesení obou komor vyjádřené 2/3 většinou v každé z nich, na rozdíl od procedury změny ústavy, při níž se v Senátu vyžaduje výlučně absolutní většina.

<sup>49</sup> Takový pokus se objevil na popud B. Komorowského, nejprve maršálka Sejmu a následně prezidenta; novelizace ústavy dostala pracovní název „evropská kapitola“, v parlamentu však v této otázce nenastala shoda a ke schválení nedošlo (viz *Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa polski w Unii Europejskiej. Dokumenty z prac zespołu naukowego powołanego przez Marszałka Sejmu*. Varšava: Wyd. Sejmowe, 2010).

<sup>50</sup> Je vhodné zmínit společné polsko-české zpracování této problematiky v publikaci JIRÁSKOVÁ, V. – WITKOWSKI, Z. (ed.): *Ústavní systém České republiky a Polské republiky po přistoupení k EU*. Praha: Leges, Praha 2011. Publikace obsahuje materiály z II. polsko-českého semináře, o nichž se hovořilo výše.

<sup>51</sup> V Polsku to není potřeba, protože volební období komor končí den před shromážděním nově zvoleného Sejmu na prvním zasedání, komory podobně jako v České republice pracují na principu permanence. Nařízení s platností zákona může vydávat prezident na návrh RM a v omezeném okruhu záležitostí pouze ve válečném stavu, kdy se Sejm nemůže sejít na zasedání.

než stejná volební období Sejmu i Senátu v Polsku (4 roky) se současnými volbami<sup>52</sup> a případným rozpuštěním obou komor, a to dokonce i v případě, pokud by sám Senát schválil zkrácení svého volebního období. Podporuje to opakování jeho stranické struktury (stejná politická většina), před kterým nechrání ani skutečnost, že senátoři jsou voleni v jednomandátových volebních obvodech. Za této situace, pokud je většina disciplinovaná (tak jako nyní), není Senát ani v nejmenším prostorem pro úvahy, neboť bezmyšlenkovitě, ale zato rychle podpoří všechny zákony Sejmu. Pokud jde o zákonodárnou proceduru, v obou státech mají poslední slovo (v případě úprav nebo zamítnutí textu Senátem) první komory – Poslanecká sněmovna a Sejm, ačkoliv v Polsku ve dvou případech jsou obě komory v některých případech rovnoprávné, tedy obě musí schválit zákon ve stejném znění.<sup>53</sup>

S ohledem na to, že v historii polské ústavnosti byl častým problémem způsob, jakým ústava upravovala model prezidentury, o čemž jsme už hovořili výše, je vhodné se zmínit, zejména pro srovnání s českou ústavou, o této instituci. Protože oba státy tradičně rozvíjejí parlamentní systém vlády (v Polsku se všeobecně vžilo označení parlamentně-kabinetní), představují prezidenti jednu část dualistické výkonné moci. Česká republika byla donedávna z hlediska způsobu volby prezidenta věrná v podstatě klasickému modelu tohoto systému, v němž je hlava státu, pokud nejde o monarchu, volená parlamentem. Od roku 1990 existoval v této věci rozdíl ve srovnání s polskou koncepcí (a také koncepcí řady jiných evropských států, které ustoupily od parlamentní volby) přímé volby. Poprvé byl takto zvolen prezidentem Lech Wałęsa. V České republice byla tato změna provedena v roce 2012.<sup>54</sup> Volba prezidenta „národem“, neboli ve všeobecném hlasování, vyvolávala v polské doktríně dilemata spojená s nerovnováhou mezi významem legitimity („volba národem“) a důležitostí a rozsahem kompetencí („hlídání lustru“ v prezidentském paláci),<sup>55</sup> neboť celou skutečnou vládní mocí byla pověřena Rada ministrů. Polská ústava z roku 1997 je v této oblasti poměrně nekompromisní vzhledem k tomu, že jisté ústupky provedené v malé ústavě z roku 1992 ve prospěch prezidenta (právo zasahovat do státní politiky prováděné vládou) využíval tehdejší prezident L. Wałęsa jako příznivec silné prezidentury poněkud široce.<sup>56</sup> Podrobná analýza kompetencí prezidenta Polské republiky, jak takových, které podléhají kontrasignaci, tak výsadních (v ústavě je jich uvedeno 30 v čl. 144 odst. 3), nevede k tak „pesimistickým závěrům“, neboť se ukazuje, že v určitých situacích může prezident, zejména pokud chce a umí, zásadním způsobem ovlivňovat průběh státních záležitostí

<sup>52</sup> Podobně jako v České republice jsou v Polsku Poslanecká sněmovna a Sejm voleni v tzv. pětipřívlastkových volbách (s poměrným zastoupením), Senáty většinou volbou.

<sup>53</sup> Týká se to zákonů o změně ústavy (čl. 235 odst. 2) a dále zvláštního zákona vyjadřujícího souhlas s ratifikací mezinárodní smlouvy, na jejímž základě PR „může předat kompetence státních orgánů v některých věcech“ mezinárodnímu orgánu nebo organizaci (čl. 90). Místo schválení takového zákona může být souhlas s ratifikací vyjádřen formou referenda, k čemuž došlo v případě smlouvy o přistoupení k EU.

<sup>54</sup> Ústavní zákon č. 71/2012 Sb. a dále zákon o volbě prezidenta republiky č. 275/2012 Sb. V polské literatuře viz KRUK, M.: O trybie wyboru prezydenta Republiki czeskiej. In: *Ustroje. Tradycje i porównania. Księga jubileuszowa prof. Mariana Grzybowskiiego*. Varšava: Wydawnictwo Sejmowe, 2015, s. 453, kde se rovněž hovoří o předchozím modelu volby a důvodech, které rozhodly o změně.

<sup>55</sup> Tak označil roli prezidenta Donald Tusk a zdůvodňoval tím, proč se nebude ucházet o tuto funkci. Dnes není vyloučeno, že změní názor, ale to jsou zatím jen mediální spekulace.

<sup>56</sup> Viz KRUK, M.: *Praktyka konstytucyjna...*, cit. d., s. 138 a následně.



a rozhodování v oblasti vlády. Zdá se, že také v politické praxi v České republice existovaly příklady osobitých bojů prezidenta o silnější pozici, ačkoliv česká ústava dává prezidentovi právo se účastnit jednání vlády, což bylo v Polsku (dokonce i pro zástupce prezidenta) obvykle vyloučené a ústava z roku 1997 toto nepředpokládá. Polská ústava také na rozdíl od české neumožňuje, aby prezident mohl požadovat od ministrů podávání informací a společné projednávání problémů patřících do jejich kompetence, umožňuje však prezidentovi svolat (zejména v závažných věcech) Kabinetní radu (neboli Radu ministrů pod vedením prezidenta), která však nemá kompetence vlády. V praxi jde o instituci, která funguje velmi zřídka a nepříliš efektivně.

V obou ústavách mají prezidenti právo odmítnout podepsat zákon a vrátit jej k opětovnému projednání<sup>57</sup> parlamentu, běžně označované jako veto.<sup>58</sup> V obou státech také může prezident rozpustit komoru (v Polsku se v ústavě používá termín zkrácení volebního období a jak už bylo řečeno, týká se to obou komor). Ani česká, ani polská ústava mu zde neponechávají svobodu, ačkoliv se odvolávají na trochu jiné příčiny.<sup>59</sup>

Aniž bychom podrobně zacházeli do jiných oblastí státního zřízení, v nichž je možné najít řadu podobností i rozdílů, je zjevné, že obě ústavy – polská i česká, uskutečňují vizi demokratického právního státu, jehož struktura vychází z evropské parlamentní tradice, se značnou věrností vůči vlastní domácí tradici státního zřízení. Jak bylo napsáno v úvodu k již citované knize z polsko-českého semináře, obě ústavy „kráčí jistě, ale nikoliv bez potíží“<sup>60</sup> k moderní demokracii.

A právě takové potíže, které vyvolaly změny týkající se Ústavního soudu,<sup>61</sup> můžeme v poslední době zaznamenat v polském ústavním právu. Zda v jejich důsledku vzniknou trvalé rozdíly mezi oběma zeměmi, nebo jestli budou tyto strukturální problémy zakrátko vyřešeny v duchu tradic demokratického právního státu, ukáže budoucnost. To už je ovšem téma pro jinou studii.

prof. dr. hab. Maria Kruk, dr. h. c.  
Fakulta práva a správy Univerzity Łazarského, Varšava  
mkjarosz@gmail.com

<sup>57</sup> Polští prezidenti toto právo veta využívají poměrně často v případech, pokud je vládou většina opoziční stranou vůči straně, z níž pocházejí (typ kohabitance), ale velmi zřídka, pokud vládne jejich kdysi mateřské uskupení. Proto byla pro vládoucí stranu (PiS) v roce 2017 velkým politickým překvapením dvě veta prezidenta Dudy (ve věci zákona o nejvyšším soudu a novelizace zákona o národní soudcovské radě). V konečném důsledku se však o nových zákonech v těchto věcech, schválených z iniciativy prezidenta, mezi opozicí a v právních kruzích soudí, že jsou také v rozporu s ústavou.

<sup>58</sup> Památá na je situace, kdy nedošlo k podepsání zákona, ale ani k jeho vrácení Poslanecké sněmovně prezidentem Václavem Klausem nebo jinými prezidenty. Viz SUCHÁNEK, R. – JIRÁSKOVÁ, V. et al.: *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*. Praha: Leges, 2009, s. 165, pozn. 50.

<sup>59</sup> V Polsku je to obligatorní v případě, pokud po vyčerpání všech variant vytvoření vlády Sejm neudělí votum důvěry žádné z těchto vlád, a dále fakultativně podle uvážení prezidenta, jestliže v termínu stanoveném v ústavě neschválí rozpočet.

<sup>60</sup> Konstytucjonalizm..., cit. d., s. 8

<sup>61</sup> Viz RADZIEWICZ, P. – TULEJA, P.: *Konstytucyjny spor o granice zmian organizacji i zasad dzialania Trybunalu Konstytucyjnegoczerwiec 2015 – marzec 2016*. Varšava: Wolters Kluwer, 2017. Nebo také: KRUK, M.: *La Pologne: la Constitution, la cour constitutionnelle et les inquietudes de l'opinion internationale. Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem*. 2017, díl 9, č. 1, s. 32–63.