

## STÁTNI ZŘÍZENÍ POLSKÉ LIDOVÉ REPUBLICKY

---

MICHAL KUBÁT

Předkládaný text je stručným načrtnutím institucionálního vývoje Polska v letech 1944–1989.<sup>1</sup> V titulu se vyskytující pojem *státní zřízení*<sup>2</sup> je zvolen úmyslně. Důvodem je skutečnost, že pozornost je v textu převážně z prostorových důvodů věnována vesměs pouze centrálním orgánům státní moci (domácím a také emigračním; mezi ně počítáme i vládnoucí stranu, která splývala se státem, jak je v komunistických politických systémech obvyklé). Nejde proto o celistvou analýzu *politického systému* země, protože ta by nutně vyžadovala širší tematický záběr zahrnující další aspekty dobové polské politiky jako například problematika lidských a občanských

---

<sup>1</sup> Tento text je upravenou verzí kapitoly 4 nazvané Polská lidová republika, která je součástí mé práce: Kubát M., *Vývoj a proměny státního zřízení Polska ve 20. století*. Institucionálně politická studie. Praha 2006, s. 90–132. Historické reálie, ze kterých studie vychází, jsou čerpány především z těchto prací: Buchler P. *Polska droga do wolności 1939–1995*. Warszawa 1999; Czubiński A. *Polska i Polacy po II Wojnie Światowej (1945–1989)*. Poznań 1998; Eisler J., *Zarys dziejów politycznych Polski 1944–1989*. Warszawa 1992; Karpiński J. *Wylkes gorączki. Polska pod rządami komunistycznymi*. Lublin 2001; Paczkowski A., *Pół wieku dziejów Polski 1939–1989*. Warszawa 1998; Roszkowski W., *Historia Polski 1914–1991*. Warszawa 1992. Základní informace o státním zřízení pocházejí hlavně z: Ajnenkiel A. *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791–1997*. Warszawa 2001; Jarosz Z., Zawadzki S., *Prawo konstytucyjne*. Warszawa 1980; Kallas M., *Historia ustroju Polski X–XXw*. Warszawa 2003; Kallas M., Lityński, A., *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*. Warszawa 2000; Maciejewski T., *Historia ustroju i prawa sądowego Polski*. Warszawa 1999; Skrzydło W., *Prawo konstytucyjne w latach 1944–1989*. In: Skrzydło W. (ed.), *Polskie prawo konstytucyjne*. Lublin 1999; Wawrzyniak J., *Zarys historii instytucji ustrojowych i konstytucyjnych w Polsce*. Warszawa 1996.

<sup>2</sup> Text je převážně politologické povahy. V právu a státovědě má tento termín ovšem jiný význam, a to zejména z hlediska územní organizace státu, tj. federace – unitární stát.

práv a svobod a povinností, justice, státní kontrola, regionální veřejná, resp. státní správa, církve, resp. katolická církev, členské strany „národní fronty“, politické chování, socioekonomické otázky a v neposlední řadě protisystémová opozice a dal.<sup>3</sup>

Období existence tzv. Polské lidové republiky je zajímavější z hlediska politického vývoje než proměn státního zřízení. Institucionální základy „lidového“ Polska – tedy především ústavní systém – se měnily jen málo. To samozřejmě neznamená, že by k žádným důležitým změnám polského státního zřízení nedocházelo, stávalo se tak však spíše výjimečně. Za účelem zachycení vývoje státního zřízení proto postačí jeho rozdělení do dvou hlavních etap. První etapa je ohraničena léty 1944–1952 a zahrnuje tedy události předcházející přijetí ústavy v roce 1952 se zastavením se v roce 1947, kdy byla schválena malá ústava. Druhá etapa začíná v roce 1952 a končí až v roce 1989. Obsahuje dlouhé období evoluce státního zřízení „lidového“ Polska včetně dramatického zlomu v letech 1980–1983 a pozdějšího postupného rozkladu zřízení v 80. letech 20. století, které vyvrcholilo v roce 1989 jeho kvalitativními změnami vedoucími k překonání nedemokratického politického systému.<sup>4</sup>

Oproti tomu z hlediska historického zkoumání politických dějin a politologické analýzy proměn nedemokratického politického režimu je periodizace období let 1944–1989 velmi komplikovaná. Polskými dějinami druhé poloviny 20. století se v relativně pravidelných intervalech převalují vlny dramatických událostí, tzv. krizových jevů. Někteří polští historikové považují tyto krizové momenty („polské měsíce“) za natolik důležité, že jimi celé období periodizují, resp. jsou pro ně východiskem jejich bádání.<sup>5</sup> Politika a politický režim se vyznačovaly bouřlivostí a extrémními výkyvy – od totalitních tendencí k značně „měkkému“ autoritarismu, od relativního klidu po násilné střety obyvatelstva se státní mocí, od relativní ekonomické prosperity po dramatickou bídu, od bohatého politického a kulturního dění po „mrtvolné ticho“. Tyto skutečnosti jsou pro nás důležité, byť by se vzhledem k tematickému zaměření této studie na první pohled zdálo, že nikoliv. Pro načrtnutí nezkráceného obrazu státního zřízení totiž nevysta-

<sup>3</sup> Některé tyto věci jsou rozebírány v mé práci Kubát M., c. d., s. 119–130.

<sup>4</sup> Kallas M., c. d., s. 388.

<sup>5</sup> Eisler, J., c. d., s. 133–158; Wrona J., Komuniści wobec prób odbudowy demokracji w Polsce po 1944 roku. In: Godlewski, T., Jurkiewicz, W. (eds.). *Demokracja i społeczeństwo. Studia z myśli politycznej i zmian ustrojowych w Polsce*. Warszawa 2003, s. 23.

číme s četbou ústav a dalších právních norem, ale musíme se zabývat také reálně fungující politikou. Právě pro období existence „lidového“ Polska je tento přístup nanejvýš důležitý, což se však týká všech nedemokratických politických systémů. Ostatně již onen kontrast mezi neměnností institucí a institutů na jedné straně a bouřlivým politickým vývojem na straně druhé je dostatečnou náповědou. Celý text proto provází snaha autora věnovat pozornost rozdílu mezi tím „co je psáno“ a tím „co je dáno“, tj. mezi formou a obsahem. Z těchto důvodů je do studie zařazena kromě odstavců věnovaných ústavě také kapitola zabývající se proměnami nedemokratického politického systému jako celku, tj. jeho definicí a klasifikací.

## 1. Vznik a formování PRL

### 1.1 „Lublinské“ Polsko

Utvoření komunistických struktur tzv. podzemního státu existujícího během druhé světové války znamenalo vznik dvojvládní – na jedné straně stála legitimní státní moc na emigraci, na straně druhé nelegitimní zvnějšku nastolená moc komunistická. Domácí komunistické struktury (hlavně Zemská národní rada /KRN/) byly „kryty“ strukturami moskevskými. Již v únoru 1943 totiž v Moskvě vznikl Organizační výbor Svazu polských vlastenců (ZPP) a obě organizace, tedy KRN a ZPP, začaly směřovat k porozumění vedoucímu k rozdělení moci v poválečném Polsku. Jednání začala v březnu 1944 a již v květnu t. r. ZPP uznal KRN jako vedoucí centrum odboje. Komunistické struktury, jak domácí, tak i moskevské, od samého počátku zpochybňovaly legitimitu emigračních státních orgánů. Ty sice měly podporu západních koaličních velmocí, ale neměly podporu Stalina, který pochopitelně upřednostňoval komunisty.<sup>6</sup> Důležitým mezníkem bylo vytlačení Němců z polského území Rudou armádou. V okamžiku, kdy Rudá armáda překročila hraniční řeku Bug, tedy 20. července 1944, vznikl v Moskvě za účasti sovětského ministra zahraničí Molotova Polský výbor národního osvobození (PKWN). Ten byl pak formálně jmenován delegací KRN 21. července. Opět se tak stalo v Moskvě, a to navzdory polské komunistické historiografii, která po několik desetiletí tvrdila, že

---

<sup>6</sup> Podrobněji k otázce mezinárodněpolitických souvislostí nástupu komunistů k moci v Polsku srov. Vykoukal J., *Polsko – základní rysy sovětizace (1944–1948)*. In: *Sovětizace východní Evropy. Země střední a jihovýchodní Evropy v letech 1944–1948*. Praha 1995, s. 79 an.

PKWN byl založen v Polsku.<sup>7</sup> Sovětská vláda uznala PKWN jako legitimní polskou vládu, jejíž působnost se rozšiřovala adekvátně v souladu s postupem Rudé armády v hloub Polska. PKWN vyhlásil v dobytém Lublinu 22. července 1944 Manifest PKWN, který vstoupil do dějin jako tzv. Červencový manifest.<sup>8</sup>

Manifest byl klíčovým dokumentem rodícího se „nového“ Polska. Polské badatele dlouho zaměstnávala otázka určení povahy manifestu. Dnes se shodují na stanovisku, že to byla politická deklarace, nikoliv právní norma, a to jak z hlediska obsahu, tak i formy.<sup>9</sup> Manifest nebyl zákonem ani jakousi kvaziústavou, byl to proklamační akt nastupující moci, který propagandistickou a dezinformační formou (vytvářel totiž klamný dojem, že „nové“ Polsko je pokračovatelkou Druhé republiky)<sup>10</sup> vyjadřoval její politickou vůli. Manifest ve velmi obecných frázích určil budoucí politické směřování země vstříc „lidové demokracii“. Upřel londýnské emigrační vládě a jejím domácím strukturám (tedy nekomunistickým strukturám podzemního státu) právo vystupovat jménem polského národa. Obvinil je, že jsou „samozvanou a nelegální mocí“, která se opírá o „nelegální fašistickou ústavu z dubna 1935“. Nejen to, tato vláda podle Manifestu „brzdila boj s hitlerovským okupantem a svou dobrodružnou politikou hnala Polsko vstříc nové katastrofě“.<sup>11</sup>

Ústavním základem nového uspořádání se formálně stala Břežnová ústava z roku 1921, ve skutečnosti však platila jen některá její ustanovení, protože hlavní roli hrály dekrety obou zmíněných institucí. Výsledkem byl nedemokratický charakter nového politického systému (práva a svobody byly explicitně upřeny „nepřátelům demokracie“) a nastupující teror, který

<sup>7</sup> Kallas M., c. d., s. 396.

<sup>8</sup> *Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 22 lipca 1944 r.* (Dziennik ustaw RP, Nr 1 z 15 sierpnia 1944 r., załącznik). Červencový manifest byl sepsán v Moskvě za bezprostřední účasti Stalina. Byl publikován v polském a ruském jazyce a poprvé veřejně prezentován 22. července dopoledne na vlnách moskevského rozhlasu ZPP. Dokument nese datum 22. 7. 1944 a místo vydání Chełm Lubelski. Rudá armáda skutečně v tentýž den do tohoto města vstoupila. Eisler J., c. d., s. 12.

<sup>9</sup> Skrzydło W., c. d., s. 47; Kallas M., c. d., s. 397–398. Za právní normu považovali Červencový manifest polští autoři působící před rokem 1989, srov. mj. Jarosz Z., Zawadzki S., *Prawo konstytucyjne*. Warszawa 1980, s. 32.

<sup>10</sup> Roszkowski W., c. d., s. 133.

<sup>11</sup> Cit. *Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia...* Andrzej Ajnenkiel poukazuje na skutečnost, že manifest v úvodním provolání tvrdí, že polská vojska se ocitla ve vlasti po překročení řeky Bug. PKWN tak podle něj akceptoval budoucí východní hranici Polska na Bugu a symbolicky se tak vzdal východních území předválečné Druhé republiky. Ajnenkiel A., c. d., s. 257.

obsáhl všechny odpůrce komunistů, tedy včetně představitelů civilních i vojenských nekomunistických struktur podzemního státu.<sup>12</sup>

Nevolená KRN se stala prozatímním parlamentem (byla naplňována metodou delegování) a PKWN prozatímní vládou.<sup>13</sup> Úlohu hlavy státu plnil od září 1944 předseda (později prezident) KRN. Manifest dále zavedl polským systémovým tradicím zcela cizí sovětský model národních rad. Konstrukce těchto struktur a způsob jejich fungování byl založen na principu jednodlosti státní moci. PKWN jako prozatímní vláda byl totiž chápán jako de facto pouhý výbor KRN, která disponovala veškerou mocí. Později, od prosince 1944, začalo působit prezídium KRN, které sice formálně podléhalo KRN, ve skutečnosti však vládlo téměř neomezeně. Z hlediska politického se KRN skládala z uskupení „demokraticko-independistických“, tedy především levicových. Z politického života byly vyloučeny všechny předválečné pravicové politické strany. Hlavní politickou silou byla samozřejmě komunistická Polská dělnická strana (PPR).

## 1.2 Referendum 1946 a parlamentní volby 1947

Polsko se stalo jedním z hlavních témat Jaltské konference vítězných velmocí. Rozhodující vliv na běh událostí v Polsku získal Stalin, ani on si však z mezinárodně-politických důvodů nemohl dovolit zcela ignorovat polskou státní moc v emigraci. Mezi domácími a emigračními orgány, kde mezitím došlo k politickému rozkolu (dělicí linií byl právě postoj k situaci v zemi), proto probíhala v letech 1944–1945 jednání, která vyústila v dohodu na jejímž základě vznikla tzv. Prozatímní vláda národní jednoty (TRJN). Ta byla ustavena 28. června 1945. Byla to vláda koaliční a skládala

---

<sup>12</sup> V této souvislosti je třeba zmínit kruté dekrety PKWN: dekret o vojenském trestním kodexu z 23. září a dekret o ochraně státu z 30. října 1944, které se staly právním nástrojem pro boj s „reakcí“. Podle druhého zmíněného dekretu hrozil trest smrti mj. za vlastnictví rozhlasového přijímače. V červnu 1946 byla většina ustanovení těchto dekretů subsumována do tzv. malého trestního kodexu, čímž získala trvalý charakter. Inspirací zde byl „slavný“ článek 58 trestního zákoníku Ruské socialistické federativní sovětské republiky. Ciesielski, S., Transformacja ustroju politycznego Polski w latach 1944–1948. In: Bruski J., Maur E., Pułaski M., Svátek F. (eds.), *Procesy transformacyjne w Polsce i Czechosłowacji w latach 1944 (1945)–1948*. Wrocław-Opole 2000, s. 21. Signifikantní byl dekret z 5. července 1946 o zřízení cenzurního úřadu – Hlavní úřad pro kontrolu tisku, publikací a vystoupení. Karpiński J., c. d., s. 28–29.

<sup>13</sup> Dne 31. prosince 1944 byla PKWN zákonem přeměněna v Prozatímní vládu. Srov. *Ustawa z dnia 31 grudnia 1944 r. o powołaniu Rządu Tymczasowego Rzeczypospolitej Polskiej (Dziennik Ustaw RP, Nr. 19 z 31 grudnia 1944 r., poz. 99)*.

se ze zástupců jak domácích, tak i části emigračních politických stran.<sup>14</sup> Po vzniku TRJN došlo k likvidaci (často násilné, což se týkalo zejména Zemské armády /AK/) většiny na Londýn napojených struktur podzemního státu a tím dospělo ke svému konci zmíněné období dvojládí v Polsku. Nová vláda byla mezinárodně uznána (cizí státy současně přestaly uznávat londýnskou emigrační vládu) a Polsko se tak definitivně dostalo pod kontrolu Sovětského svazu a emigrační struktury přestaly mít na vývoj v Polsku vliv.

Jaltská konference zavázala TRJN k vypsání parlamentních voleb. Nebyl stanoven konkrétní termín, volby se měly konat „co nejdříve“. Politická scéna v Polsku se stabilizovala, a to tak, že vznikly dva politické tábory. Jeden tábor reprezentovala Polská dělnická strana (PPR) a její spojenci. Druhý tábor představovala Polská lidová strana (PSL), která se jako jediná politická síla těšila důvěře a podpoře většiny veřejnosti. V této situaci nebylo v zájmu PPR uskutečnit brzké parlamentní volby, protože strana si realisticky uměla „spočítat“, že by v nich drtivě prohrála právě s PSL. To by přineslo naprostou delegitimizaci jejích mocenských kroků. Pro PPR existovala dvě východiska ze vzniklé situace: 1. volby maximálně oddálit (nebo snad vůbec nekonat) a 2. najít jiný legitimizační nástroj pro svá snažení. Zvítězila druhá varianta. Spojenec PPR – Polská socialistická strana (PPS) – 5. dubna 1945 oficiálně navrhla<sup>15</sup>, aby bylo vypsáno referendum „s cílem umožnit Národu, aby se přímo vyjádřil ve věci zásad budoucí Ústavy a ve věci významných sociálně-ekonomických a politických reforem“<sup>16</sup>. Předmětem referenda byly tři otázky: 1. Jsi pro zrušení Senátu?; 2. Chceš, aby příští Ústava potvrdila ekonomický systém zavedený zemědělskou reformou a znárodnění základních odvětví státní ekonomiky se

---

<sup>14</sup> Skládala se z 21 členů, z nichž 17 patřilo komunistické Polské dělnické straně (PPR) a jejím spojencům. 4 místa připadla politikům nezávislým na komunistech včetně z emigrace se navrátilšího Stanisława Mikołajczyka, který byl vůdcem nezávislé Polské lidové strany (PSL). Mikołajczyk se stal vicepremiérem a ministrem zemědělství.

<sup>15</sup> Jako první přišel s nápadem uspořádat referendum Stanisław Mikołajczyk, a to s odkazem na francouzské ústavní referendum z roku 1945. Dne 22. února 1946 se požadavek konání referenda o ústavních změnách objevil v dopise Hlavního výkonného výboru PSL. Později ale tento požadavek „zmizel“ (neobjevil se v žádných dokumentech PSL) a „objevil“ se až během jednání vedení PPS 13. března 1946. Dne 21. března se o něm jednalo na zasedání politbyra Ústředního výboru PPR, který jej akceptoval. Srov. Paczkowski A., Referendum z 30 czerwca 1946 r. Próba wstępnego bilansu. In: Staszewski M., Waniek D. (eds.), *Referendum w Polsce współczesnej*. Warszawa 1995, s. 70–71.

<sup>16</sup> Cit. *Ustawa z dnia 27 kwietnia 1946 r. o głosowaniu ludowym* (Dziennik Ustaw RP, Nr 15 z 10 maja 1946 r., poz. 104).

zachováním možnosti soukromého podnikání?; 3. Chceš potvrzení západních hranic polského státu na Baltu, Odře a Lužické Nise?<sup>17</sup>

Hlasování se uskutečnilo po bouřlivé propagandistické kampani, která se vyznačovala represemi namířenými proti nekomunistickým organizacím včetně vražd funkcionářů PSL (spáchaných 30. června 1946). Oficiální výsledky byly zveřejněny až po 10 dnech, tj. 11. července. Podle těchto oficiálních výsledků voliči hlasovali „3x ano“, a to drtivou většinou (68 %, 77,1 % a 91,4 %). Zatímco až do roku 1989 polští „oficiální“ historikové uváděli právě tento výsledek, dnes se všichni badatelé shodují na dávno známé skutečnosti, že tyto výsledky neodpovídají realitě – byly totiž zfalšovány.<sup>18</sup> Ačkoliv není znám rozsah jejich „falešnosti“, na základě různých údajů a dokumentů se odhaduje, že „3x ano“ hlasovalo ne více jak 27 % voličů a „3x ne“ ne méně než 33 % voličů. Oficiální údaje se od odhadovaných skutečných liší podle jednotlivých otázek (od první po třetí) o 41 %, 33 % a 24 %. Proti komunistům se tedy postavilo okolo 3/4 voličů, a to při účasti 85 %.<sup>19</sup>

Z hlediska našeho tématu – vývoj a proměny státního zřízení země – se jako klíčová jeví otázka významu referenda. Referendum nebylo obligatorní a nejvyšší státní orgány nebyly jeho výsledkem vázány.<sup>20</sup> Jeho meritorní význam byl mizivý, protože občané se v něm vyslovovali k otázkám, které již byly většinou skutečností, resp. bylo o nich dříve rozhodnuto či byly dávno uskutečňovány (západní hranice, zemědělská reforma, znárodnování průmyslu).<sup>21</sup> Pouze první otázka – zrušení Senátu – mohla mít snad nějaký význam, lze ovšem úspěšně pochybovat, že by se komunisté názo-

<sup>17</sup> Otázky byly vymyšleny tak, aby přitáhly levicově smýšlející občany, kterých mělo být podle levicových stran nejvíce, a tím by zvítězila koncepce PPR a PPS.

<sup>18</sup> Jednu z hlavních záslužných rolí při „demaskování“ pravé povahy referenda sehrál polský historik Andrzej Paczkowski – kromě citované práce ještě Paczkowski A., *Referendum z 30 czerwca 1946 r. Przebieg i wyniki. Dokumenty do dziejów PRL, zeszyt 4*. Warszawa 1993; Paczkowski A., *Od sfalszowanego zwycięstwa do prawdziwej klęski. Szkice do portretu PRL*. Warszawa 1999. Dodnes někteří bývalí „straničtí“ historikové jako například A. Czubiński falšování výsledků referenda bagatelizují, resp. vzhledem k nemožnosti popření této skutečnosti (a současně nemožnosti zjištění jejího rozsahu) alespoň říkají, že výsledky byly pouze poněkud „opraveny“. Czubiński A., c. d., s. 160–161.

<sup>19</sup> Paczkowski A., c. d., s. 74–75; Paczkowski A., c. d., s. 27. V Krakově byly výsledky referenda vyhlášeny hned na druhý den a byly následující: na první otázku odpovědělo „ne“ 84 % voličů, druhou otázku odmítlo 59 % voličů a v třetím případě padlo 30 % negativních odpovědí. Tyto výsledky jsou známy, protože v Krakově byl proces sčítání hlasů pod kontrolou PSL a ne PPR. Karpiński J., c. d., s. 32.

<sup>20</sup> Kallas M., c. d., s. 412.

<sup>21</sup> Czubiński A., c. d., s. 161.

rem občanů řídili ať by referendum dopadlo jakkoliv (tak jako tak považovali Senát za symbol buržoazního zřízení meziválečného Polska).<sup>22</sup> Referendum bylo vlastně meritorně úplně zbytečné. Jeho jedinou funkcí bylo oddálit volby a zamezit tak jisté porážce komunistů v nich a také získat dostatek času pro konsolidaci komunistického bezpečnostního aparátu za účelem účinné kontroly plánovaných voleb.<sup>23</sup>

Parlamentní volby však nebylo možné odkládat do nekonečna. V září 1946 KRN definovala těleso, které mělo být zvoleno: navrhla a schválila v rozporu s polskými systémovými tradicemi (a v souladu se zfalšovanými výsledky referenda) pouze jednokomorový Ústavodárny Sejm, který měl mít 444 členů volených v přímých a všeobecných volbách pomocí proporcčního volebního systému, který navazoval na volební systém z roku 1922. Byly zachovány dvojřadé volební obvody, několikamandátové regionální a jeden celostátní (72 mandátů; aby se strana účastnila přerozdělování těchto mandátů, musela jich stejně jako v roce 1922 získat v 1. skrutiniu, tedy v procesu přerozdělování mandátů v regionálních volebních obvodech, alespoň 6). Pro přepočítání hlasů na mandáty byla použita d'Hondtova metoda volebního dělitele. Neexistovala volební klausule. Důležitou změnou oproti roku 1922 prošla všeobecnost volebního práva. Klíčové přitom bylo její omezení enigmatickým ustanovením, že aktivní ani pasivní volební právo nepřislouží mj. osobám, které v průběhu okupace bránily ať již doma nebo v emigraci ozbrojenému boji s okupanty. Pasivní volební právo bylo až na výjimky rovněž upřeno polským občanům pobývajícím v době vypisování voleb v zahraničí.<sup>24</sup> Tato podmínka měla zabránit návratu do domácí politiky emigračním „londýnským“ politikům a také eliminovat domácí nekomunistické odbojáře.

Levicové strany v čele s PPR založily volební koalici nazvanou Volební blok demokratických stran a odborových svazů (zkráceně Demokratický blok), který ve všech volebních obvodech sestavil jednotné kandidátní listiny. Opoziční PSL se voleb účastnila samostatně. V předvolební kampani byla vystavena nejen negativistickým a agresivním propagandistickým útokům, ale také musela čelit teroru ze strany bezpečnostních složek ovládnutých komunisty.

<sup>22</sup> Dobrowolski M., *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*. Warszawa 2003, s. 135.

<sup>23</sup> Roszkowski W., c. d., s. 163.

<sup>24</sup> Działocha K., *Organa ustawodawcze w latach 1944–1952*. In: Bardach J. (ed.), *Dzieje Sejmu Polskiego*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 248.



nutých komunisty ve formě zabíjení a zatýkání jejích příznivců, funkcionářů a poslaneckých kandidátů.<sup>25</sup> Samotné hlasování proběhlo až 19. ledna 1947. Konalo se v atmosféře strachu a pod dohledem ozbrojených složek, které obsadily volební místnosti. Podle oficiálních výsledků zvítězil Demokratický blok v čele s PPR, a to s 80,1 % hlasů (88,7 % křesel). Opoziční PSL dostala podle oficiálních výsledků pouhých 10,3 % hlasů. Polští historici se dnes podobně jako v případě referenda z roku 1946 shodují, že tyto volební výsledky neodpovídají skutečnosti. Byly rovněž zfalšovány. Podle částečných údajů z volebních obvodů, ve kterých se podařilo uchovat komunisty nedotčené volební schránky, padlo na PSL okolo 70 % až 80 % hlasů.<sup>26</sup>

Parlamentní volby 1947 znamenaly definitivní porážku demokratické opozice v čele s PSL a Polsko se neodvratně stalo „lidovou demokracií“, přičemž tento proces byl završen slučovacími sjezdy PPR a PPS v prosinci 1948, kdy komunisté socialisty pohltili a přejmenovali se na PZPR (Polská sjednocená dělnická strana). Z pohledu autora sledujícího vývoj státního zřízení měly však tyto volby jiný klíčový význam: daly vzniknout nové instituci – Ústavodárnému sejmů – jež, jak již napovídá její název, sehrála důležitou roli v procesu dalšího budování ústavního systému Polska.

### 1.3 Ústavodárný Sejm a malá ústava 1947

První zasedání Ústavodárného Sejmu se konalo 4. února 1947. Jeho role byla velmi zvláštní, protože tento Sejm působil až do roku 1952, tedy dávno poté, co splnil svůj hlavní úkol – schválil ústavu, byť jen prozatímní. Kombinoval tedy dvě funkce: byl ústavodárcem a současně „obyčejným“ parlamentem.<sup>27</sup>

Otázka schválení ústavy byla značně komplikovaná. Žádná z politických stran totiž neměla v této věci jasno. Stávající situace však byla jen stěží udržitelná, protože existovala jakási ústavní schizofrenie, kdy platila ustanovení demokratické Březnové ústavy z roku 1921 a současně evidentně protidemokratické právní normy vydávané KRN a PKWN (později pro-

<sup>25</sup> Ve vězení se ocitly desítky tisíc přívrženců PSL, z toho 149 lidoveckých kandidátů na poslance. Zavražděno bylo 118 funkcionářů PSL, z toho 2 poslance a kandidáti a 98 kandidátů PSL bylo jednoduše vyškrtáno z kandidátek. Roszkowski W., c. d., s. 167.

<sup>26</sup> Osękowski C., *Wybory do Sejmu z dnia 19 stycznia 1947 roku w Polsce*. Poznań 2000, s. 86–159. Skutečnost zfalšování výsledků voleb později potvrdil i premiér první komunisty ovládané vlády socialista Edward Osóbka-Morawski. Czubiński A., c. d., s. 175.

<sup>27</sup> Kallas M., c. d., s. 415.

zatímní vlády).<sup>28</sup> Zájmem komunistů pak bylo vytvořit takový mocenský mechanismus, který by vyhovoval jejich totalitním aspiracím.

Ústavodárný Sejm tuto složitou ústavní a politickou situaci vyřešil osvědčenou metodou – přijetím malé ústavy, která měla platit do schválení ústavy řádné (podobně jako v roce 1919). Ještě před tím ale přijal 4. února 1947 jinou důležitou právní normu – ústavní zákon o volbě prezidenta. Tento krok, předcházející přijetí samotné malé ústavy, byl nutný, protože původní prezident, kterým byl ex officio předseda KRN, přestal vzhledem k ukončení činnosti KRN ustavením nového parlamentu existovat. Přijatý ústavní zákon je tedy klíčový, protože měl dva důsledky. Za prvé zavedl (či spíše obnovil) instituci prezidenta<sup>29</sup> (ústava ještě nebyla schválena) a za druhé určil způsob jeho volby.<sup>30</sup>

Druhým, „méně důležitým“, krokem Ústavodárného Sejmu předcházejícím schválení malé ústavy bylo odvolání vlády (TRJN). Namísto ní vznikla nová vláda – formálně koaliční – skládající se z členů stran náležících do komunisty ovládnutého Demokratického bloku.<sup>31</sup> Teprve po volbě prezidenta a vytvoření nové vlády se Ústavodárný Sejm pustil do přípravy ústavy. Za tímto účelem byl utvořen speciální parlamentní výbor. „Zvítězil“ společný návrh ústavy PPR a PPS, který byl schválen dne 19. února 1947 jako Ústavní zákon o systému a působnosti nejvyšších orgánů Polské republiky. Jeho doplněním pak byla Deklarace Ústavodárného Sejmu z 22. února 1947 ve věci realizace občanských práv a svobod.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Jako příklad lze uvést změnu v povaze mandátu. KRN sice byla formálně založena na principech daných Březnovou ústavou 1921, ale její poslanci již nedisponovali volným mandátem obvyklým v demokratických politických systémech, nýbrž mandátem imperativním, charakteristickým pro autoritativní nebo totalitní politické systémy. Tento imperativní mandát byl přenesen i do nově ustaveného Ústavodárného Sejmu.

<sup>29</sup> Dovoláváno se tradice Druhé republiky, ve skutečnosti se však za obnovou instituce prezidenta skrývala propagandistická snaha o získání důvěry společnosti. Słomka T., *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*. Warszawa 2005, s. 48–49.

<sup>30</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 4 lutego 1947 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej (*Dziennik Ustaw RP*, Nr 9 z 4 lutego 1947, poz. 43). Prezydent byl volen na sedmileté funkční období v nepřímých volbách, a to Ústavodárným Sejmem (absolutní většinou za přítomnosti alespoň 2/3 všech poslanců). Volba se konala ve stejný den kdy byl schválen výše uvedený ústavní zákon – 4. února – a prezidentem byl 358 hlasy poslanců zvolen šéf komunistů, „malý polský Stalin“, Bolesław Bierut.

<sup>31</sup> Stalo se tak 8. února 1947 a tato vláda působila až do 20. listopadu 1952.

<sup>32</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (*Dziennik Ustaw RP*, Nr 18 z 20 lutego 1947 r., poz. 447), Deklaracja Sejmu Ustawodawczego z dnia 22 lutego 1947 r. w przedmiocie realizacji praw i wolności obywatelskich (*Sprawozdanie Stenograficzne z 8 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego*, łam 45).

Celý proces vybudování ústavního základu země, přestože jen prozatímního, trval pouhých 18 dní – od 4. února, kdy se konalo první zasedání Ústavodárného Sejmu, do 22. února, kdy byla schválena deklarace o občanských právech a svobodách. Je to vzhledem k tehdejší politické realitě signifikantní jev. V Polsku existoval nedemokratický politický systém ovládnutý PPR, který eliminoval diskusi a politickou soutěž a tedy „zjednodušoval“ a „urychloval“ rozhodovací mechanismy.

Ústavní zákon z 19. února 1947 je typickou malou ústavou, tzn. je v ní explicitně zmíněna její prozatímnost (čl. 1) a omezuje se pouze na vylíčení nejvyšších státních orgánů a vztahů mezi nimi. Oproti malé ústavě z roku 1919 se vyznačuje jistými specifiky, které jsou důsledkem kvalitativní proměny politického systému z demokratického na nedemokratický. Malá ústava z roku 1947 formálně obsahuje princip dělby moci a definuje politický režim jako parlamentní a ne prezidentský či poloprezidentský. V každém případě formálně je ústavou demokratickou, resp. směle by mohla být uplatněna v demokratickém politickém systému (mj. ponechala v platnosti mnoho článků z demokratické Březnové ústavy 1921). Je třeba ale důrazně upozornit na skutečnost, že se jednalo o pouhou formalitu, která se neprojevovala v praxi. Nelze proto tvrdit, že Polsko bylo v letech 1947–1952 (do přijetí nové ústavy) demokratickým politickým systémem a parlamentním režimem, byť by nás k takovému soudu svádělo studium malé ústavy. Pouhá četba ústavy, jakýsi právní metodologický purismus, zbytnělý přístup právníkům na úkor politologického a sociologického, tj. bez přihlížení ke skutečné povaze politického systému (demokratický vs. nedemokratický) a jejího uplatňování v praxi, by vedla k mylným závěrům neodpovídajícím skutečnosti.<sup>33</sup>

V čem ona ústavní fikce spočívala? Neexistovaly některé nutné předpoklady pro existenci a fungování skutečného parlamentního režimu. Především reálně nefungoval multipartismus. Absence politické soutěže mezi politickými stranami reprezentujícími alternativní politické proudy znemožnila naplnění základních charakteristických rysů demokracie a parlamentarismu (naplňování principu dělby moci, uplatňování zásady politické odpovědnosti vlády vůči parlamentu, princip kontrasignace rozhodnutí prezidenta vládou). Zpočátku snad existovala jakási snaha malou ústavu uplatňovat, ale ta brzy pominula. Polský badatel Wiesław Skrzydło v této

---

<sup>33</sup> Kubát M., *Postkomunismus a demokracie. Politika ve středovýchodní Evropě*. Praha 2003, s. 49.

souvislosti hovoří o dvou střetávajících se koncepcích: 1. tradiční navazující na demokratické dědictví Břežnové ústavy z roku 1921 a 2. nové, pro niž byl vzorem sovětský ústavní model. Ovšem velmi brzy převážila v souvislosti s postupujícím upevňováním moci komunistů a likvidace zbytků opozice koncepce druhá, která pak ve svých důsledcích vedla až ke „stalin-ské“ ústavě z roku 1952.<sup>34</sup>

Zmíněná ústavní fikce se čím dál víc prohlubovala. Podle malé ústavy z roku 1947 měl hrát hlavní roli jednokomorový Sejm. Sejm byl malou ústavou jako jediný definován jako představitel národa. Všechny ostatní ústavní instituce byli pouhými státními orgány. Jedině Sejm disponoval legitimitou pocházející od všeobecných voleb. Všechny výkonné instituce byly na Sejmu formálně závislé a podléhaly jeho kontrole a Sejm nemohl být žádným výkonným orgánem, tedy ani prezidentem, rozpuštěn. Postavení Sejmu však postupně sláblo ve prospěch vlády, protože ta vydávala dekrety s mocí zákona (toto malá ústava umožňovala) a Sejm, který byl ovládnut stejnou politickou stranou jako vláda, takový stav toleroval.<sup>35</sup> Zákonodárná funkce Sejmu tak zůstala jen na papíře. Ze stejného politického důvodu pak rovněž vláda ve skutečnosti nepodléhala žádné kontrole ze strany parlamentu i když mu byla formálně politicky odpovědná. Nejen to, došlo k přesunu centra mocenského rozhodování z vlády na mimoústavní úroveň – do vedení komunistické Polské dělnické strany. Nejsilnější postavou celého ústavního systému se stal prezident (Bolesław Bierut), protože ten do svých rukou soustředil několik klíčových funkcí z nichž nejdůležitější byla funkce šéfa strany, která svému disponentovi přinášela skutečně reálnou moc. Navíc byl předsedou Státní rady<sup>36</sup> a v důležitých věcech

<sup>34</sup> Skrzydło W., c. d., s. 51–52.

<sup>35</sup> V podstatě musel, protože tyto dekrety nemohl potvrzovat (to dělala Státní rada), ovšem Sejm tím, že rezignoval na zákonodárnou činnost, dal vládě prostor k ovládnutí zákonodárného procesu svými dekrety s mocí zákona.

<sup>36</sup> Státní rada byla součástí výkonné moci. Skládala se z prezidenta (byl jejím předsedou), předsedy a místopředsedy Sejmu, předsedy Nejvyššího kontrolního úřadu a dalších osob jmenovaných Sejmem. Její nejdůležitější ústavní kompetencí byla kontrola národních rad. Měla dále pravomoc zákonodárné iniciativy, potvrzovala dekrety s mocí zákona vydávané vládou, vyslovovala souhlas s některými zákony včetně (především) zákona o státním rozpočtu, atd. Státní rada nebyla v polských dějinách zcela novou institucí, protože se s ní můžeme setkat v případě ústavního systému Varšavského knížectví (po roce 1815). V tomto případě ovšem polská Státní rada nápadně připomíná státní rady jako kolektivní hlavy států známé z většiny zemí sovětského bloku (srov. Zdobinský S. /ed./, *Státní zřízení evropských socialistických zemí*. Praha 1973), byť ji takto malá ústava 1947 nedefinuje, a její vznik je jednoznačně důsledkem „opisování“ sovětského modelu a ne inspirací ústavou Varšavského knížectví.

předsedal Kabinetní radě, která nebyla ničím jiným než vládou pod předsednictvím prezidenta, a později od roku 1950 prakticky předsedal prezídiu vlády (viz další odstavec).<sup>37</sup>

Jako další příklad dokumentující ústavní fiktivnost státního zřízení po roce 1947 lze uvést právě v předchozí větě zmíněnou existenci a činnost prezídia vlády. To vzniklo na základě nepublikovaného usnesení vlády ze dne 31. května 1950. Prezídium se skládalo z premiéra, vicepremiérů a prezidiálního státního tajemníka. Tento orgán v praxi převzal kompetence celé vlády a samostatně rozhodoval za celou vládu. Prezídiu vlády v praxi často předsedal prezident republiky a současně šéf strany B. Bierut. Existence prezídia vlády jednoznačně znamenala porušení ústavních článků malé ústavy 1947.<sup>38</sup>

## 2. Státní zřízení v letech 1952–1988

Rok 1952 je z našeho pohledu zlomový, protože odstartoval novou éru ve vývoji státního zřízení Polska. Země přijala novou ústavu, tentokrát již nikoliv malou nýbrž „řádnou“, a stanovila tak základ pro své státní uspořádání až do samotného konce existence své „lidové“ historické etapy. Období po roce 1952 až do konce 80. let 20. století je z hlediska našeho tématu do jisté míry paradoxní. Je charakteristické velkou ústavně-institucionální stálostí a současně extrémní politickou nestabilitou. Ona stálost se projevovala neměnností ústavního základu státu. Ústava z roku 1952 totiž jako celek vydržela až do konce „lidového“ Polska a stát tak nenásledoval většinu ostatních zemí východního bloku, které v čele se Sovětským svazem v 60. a 70. letech přijímaly nové ústavy. Polsko se, spolu s Maďarskem, spokojilo s novelizacemi svých starých ústav.<sup>39</sup> Polská novela ústavy z roku 1976, která zapadá do tohoto schématu, byla jednou z mála fundamentálních ústavních změn (plus ústavní změny z let 1982 a 1987). Ostatní

<sup>37</sup> Čistě formálně byla funkce prezidenta koncipována podobně jako v parlamentním režimu, zde konkrétně v souladu s předpisy Březnové ústavy 1921. Jejich porušením však byl v hlavním textu uvedený souběh funkce prezidenta s dalšími státními a politickými funkcemi, což Březnová ústava v čl. 53 zakazovala (stejně tak malá ústava 1947). Kallas M., Lityński A., c. d., s. 88. Je to další důkaz tvrzení, že mnoho ustanovení Březnové ústavy 1921 bylo obnoveno jen formálně, vesměs z propagandistických příčin. Słomka T., c. d., s. 50.

<sup>38</sup> Jarosz Z., Zawadzki S., c. d., s. 63; Kallas M., c. d., s. 425.

<sup>39</sup> Kubát M., c. d., s. 33. Maďarsko novelizovalo ústavu z roku 1949.

změny ústavy (více k tomu viz kap. 2.2) byly nikoliv nedůležité, ale ne zásadní, tj. neznamenalý nějaký kvalitativní posun státního zřízení země.

## 2.1 Ústava 1952 a systém nejvyšších státních orgánů

Malá ústava z roku 1947 byla přijata vědomě jako prozatímní ústavní akt. Od počátku se počítalo se skutečností, že bude nutné připravit a přijmout zcela novou ústavu. Souviselo to také s politickým vývojem země. Jestliže malá ústava z roku 1947 byla z vnitropolitických a mezinárodně-politických důvodů ještě jistým kompromisem mezi polskou demokratickou tradicí ústavnosti a totalitními ambicemi komunistů a byla proto alespoň formálně založena na demokratických systémových principech, nová ústava již měla být (a také byla) čistě výrazem nedemokratického politického systému ovládnutého PZPR a vnějším protektorem Sovětským svazem.<sup>40</sup>

Nové skutečnosti odpovídal také proces přípravy a přijetí nové ústavy, který byl velmi zajímavý a příznačný. Až do roku 1951 probíhaly přípravy návrhů nové ústavy na mimoparlamentní úrovni. Sekretariát Ústředního výboru PZPR jmenoval v červnu 1949 dvě neveřejné stranické ústavní komise – tzv. komisi „A“ (pracovní) a Komisi „B“ (ideologickou). Obě komise spolu úzce spolupracovaly a výsledkem jejich snažení byl přísně tajný návrh ústavy, který byl postoupen stranickému politbyru v listopadu roku 1950. Politbyro ÚV PZPR návrh pozměnilo, vytisklo v polském a ruském jazyce a poslalo k posouzení do Moskvy. Až v roce 1985 se polská veřejnost dozvěděla, že Stalin osobně vnesl na jaře 1951 do předloženého textu okolo 50 změn, částečně meritorní, částečně stylistické povahy.<sup>41</sup>

Další kroky již probíhaly veřejně. Dne 26. května 1951 Sejm schválil ústavní zákon o způsobu přípravy a schválení ústavy na jehož základě vznikl speciální státní orgán – Ústavní komise v čele s prezidentem republiky.<sup>42</sup> Komise měla 103 členů a skládala se jak z poslanců (61), tak i osob působících mimo Sejm (43). Komise oficiálně vznikla za účelem přípravy návrhu ústavy a postoupení jej „celonárodní diskusi“. Na základě této diskuse

<sup>40</sup> Symbolicky vytvořila nový stát tím, že změnila jeho název z Polská republika na Polská lidová republika a upravila státní symboliku (státní znak).

<sup>41</sup> Polský prezident B. Bierut pak také osobně tyto změny přeložil do polštiny a vnesl do polského textu návrhu ústavy. Oba dokumenty s rukopisnými poznámkami diktátorů se zachovaly. Kallas M., c. d., s. 446.

<sup>42</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 26 maja 1951 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Polski Ludowej. (*Dziennik Ustaw RP*, Nr 33 z 18 czerwca 1951 r., poz. 255).

měla sepsat definitivní návrh a předat jej Sejmu ke schválení. Získala tedy pravomoc ústavodárné iniciativy. Návrh ústavy byl zveřejněn v denním tisku. „Celonárodní diskuse“ trvala do 5. dubna 1951. Podle oficiálních údajů se jí zúčastnilo 11 mil. lidí, kteří předložili téměř 2,9 tisíce pozměňovacích návrhů. Komise samozřejmě zohlednila pouze ty návrhy, které považovala za správné, přičemž nebyla zveřejněna kritéria tohoto výběru.<sup>43</sup> Komise po vypracování definitivního návrhu ústavy oficiálně obsahujícího požadavky občanů prohlásila, že s návrhem ústavy souhlasí většina společnosti a postoupila jej Ústavodárnému Sejmu. Návrh ústavy byl projednáván na 107. schůzi Sejmu ve dnech 18.–22. července 1952. Rozprava se přitom nesla ve znamení nikoliv diskuse, nýbrž v proklamativním apologetickém a patectickém duchu. Dne 22. července t.r. pak byla Ústava v parlamentu jednomyslně schválena.<sup>44</sup>

Červencová Ústava 1952 radikálně přetrhala všechny polské ústavní tradice sahající až k Ústavě 3. května 1791. Byla typickým dítětem své doby a zřetelně kopírovala stalinskou ústavu Sovětského svazu z roku 1936. Vycházela z marxisticko-leninské teorie státu a práva. Nejprve definovala politický a sociálně-ekonomický systém, pak teprve soustavu ústavních institucí a nakonec občanská práva a svobody (skládala se z úvodu, 10 kapitol a 91 článků). Byla silně ideologická. Mezi její hlavní systémové principy patřily: princip vlády lidu ve smyslu nikoliv plnoprávných občanů, ale „pracujícího lidu měst a venkova“; princip dělnicko-rolnické jednoty, ve kterém ale sehrávala vedoucí roli dělnická třída; princip vedoucí úlohy komunistické strany (zatím pouze náznakově; ke konstitucionalizaci PZPR došlo až později; srov. kap. 2.2.)<sup>45</sup>; princip zastupitelského systému, který ovšem v praxi nebyl dodržován nebo byl deformován; princip spolupráce orgánů státní moci s lidem (s lidovými masami); princip socialistické (třídní) zákonnosti.<sup>46</sup>

<sup>43</sup> Své požadavky předložil 11. února 1952 také polský episkopát, jeho návrhy ovšem zohledněny nebyly. Dudek A., Gryz R., *Komuniści i Kościół w Polsce (1945–1989)*. Kraków 2003. s. 73–74.

<sup>44</sup> Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (*Dziennik Ustaw PRL*, Nr 33 z 23 lipca 1952 r., poz. 232). Kallas M., s. 443–448; Wawrzyniak J., c. d., s. 103–111.

<sup>45</sup> Komunisté prozatím nechtěli příliš „provokovat“ a takový ústavní zápis vlastně ani nepotřebovali. Vedoucí role strany byla skrytě vyjádřena prostřednictvím vedoucí úlohy dělnické třídy (polská komunistická strana se jmenovala „dělnická“). Wawrzyniak J., c. d., s. 46, 50.

<sup>46</sup> Skrzydło W., c. d., s. 57–59.

Červencová ústava z roku 1952, pomineme-li její ideologický a protidemokratický charakter, trpěla řadou dalších „drobnějších“ nedostatků. Byla napsána příliš enigmatickým jazykem a existovalo proto mnoho různých možností její interpretace. Nejednou vznikal naprostý chaos, protože nebylo vůbec zřejmé jak ústavu vyložit a aplikovat (v některých otázkách si dokonce v pozdějším období protiřečila /od 70. let/<sup>47</sup>). Ústava neregulovala dostatečně systém vztahů mezi nejvyššími státními orgány (Sejm – Státní rada – vláda – národní rady) a neurčovala jasně hierarchii právních aktů (zákony – dekrety s mocí zákona). Ústava byla jako celek více politickým manifestem než dokumentem, podle kterého by se mohl řídit ústavní systém.<sup>48</sup> Vzhledem k obecné nedemokratické povaze politického systému to však bylo vlastně jedno. Rozhodující nebyla ústava a instituce a instituty, které vytvářela, ale komunistická strana a její vedení. Zde se totiž nacházelo mocenské centrum ve státě, které reálně rozhodovalo. Polský badatel Jan Wawrzyniak v této souvislosti příznačně a správně tvrdí, že „Ústava Polské lidové republiky vlastně nikdy nehrála roli nejdůležitějšího právního dokumentu“.<sup>49</sup>

Z hlediska fungování ústavního systému byl klíčový princip jednolitosti státní moci uplatněný namísto principu dělby moci, který je nedílnou součástí ústav demokratických zemí. Ústava dělila ústavní instituce do pěti skupin (zpočátku čtyř, pátá – posledně jmenovaná – přibyla v roce 1957). První skupinu tvořily orgány státní moci. Sem patřily: Sejm, Státní rada plnící úlohu kolegiální hlavy státu (prezidenta ústava neznala) a národní rady. Druhá skupina ústavních institucí se skládala z nevolených výkonných orgánů: vlády (v polské ústavní terminologii rady ministrů) a místních orgánů státní administrativy. Třetí skupinu tvořily soudy a čtvrtou prokuratura. Poslední pátou skupinu reprezentovaly orgány státní kontroly v čele s Nejvyšším kontrolním úřadem.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> Na jednom místě například tvrdila, že jedním z jejích hlavních principů je princip vlády lidu předpokládající nadřazenost lidem voleného Sejmu (bez ohledu na nedemokratický charakter parlamentních voleb), na jiném místě ovšem přiznávala vedoucí roli komunistické straně.

<sup>48</sup> Ovšem, opět se nejednalo o jakousi náhodu, ale důsledek tehdejšího právního a politického uvažování. Hlavní vykladač ústavy v 50. a 60. letech 20. století Stefan Rozmaryn tvrdil, že je to praxe, která je „skutečným smyslem ústavy“. Rozmaryn S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*. Warszawa 1961, s. 265.

<sup>49</sup> Wawrzyniak J., c. d., s. 55.

<sup>50</sup> Skrzydło W., c. d., s. 57–59.



Nové určení role nejvyšších státních institucí neodpovídalo polským ústavně-politickým tradicím. Parlament – Sejm – byl navzdory mnohaleté tradici polského bikameralismu jednokomorový a Státní rada byla orgánem zcela novým (srov. kap. 1.3.). Sejm byl nominálně nejvyšším státním orgánem a jediným disponentem veškeré státní moci. Čítal 460 poslanců (imperativní mandát)<sup>51</sup>, kteří byli voleni v přímých a všeobecných volbách (aktivní volební právo měli občané starší 18 let, pasivní volební právo občané starší 21 let) formálně pomocí volebního systému absolutní většiny, který byl na rozdíl od většiny jiných socialistických zemí kombinován s vícemandátovými volebními obvody (většinou od 6 do 7 mandátů).<sup>52</sup> Volby nebyly soutěživé a demokratické, protože bez ohledu na to, že počet kandidátů převyšoval počet volených mandátů (podle volebního zákona z roku 1956 povinně), všichni kandidáti byli navrhováni pouze k tomu oprávněnými stranami a organizacemi patřícími do Fronty národní jednoty (jednalo se o ekvivalent Národní fronty existující v předlistopadovém Československu). Voliči pod psychologickým tlakem masového veřejného hlasování „nechodili za plentu“ (až z 90 %) a hlasovali veřejně bez označování konkrétních jmen na kandidátních listinách, tedy „souhlasili“ se stanoveným pořadím kandidátů.<sup>53</sup> Nejen, že tedy vyšší počet kandidátů než mandátů tímto ztrácel praktický význam, ale navíc docházelo také k narušování principu tajnosti voleb.

Kompetence Sejmu lze rozdělit do tří oblastí: ústavodárné, zákonodárné, kreační a kontrolní. Sejm mohl měnit ústavu, přijímat zákony, schvaloval rozpočet a vyhlašoval pětileté sociálně-ekonomické plány. Kreační kompetence spočívaly ve skutečnosti, že Sejm nominálně určoval složení řady státních orgánů, zejména Státní rady a vlády. Rovněž nominální kontrolní funkce byly značně rozsáhlé. Ve skutečnosti ale byly všechny tyto

---

<sup>51</sup> Poslance mohly odvolat navrhuující strany, po roce 1985 také občané (v počtu min. 10 % voličů žijících v příslušném volebním obvodu). Ve skutečnosti ale byl tento pro nedemokratický politický systém klíčový institut po celou dobu existence Polské lidové republiky mrtvou literou. Kraczkowski R., Sejm w okresie PRL. In: Bardach, J. (ed.), *Dzieje Sejmu Polskiego*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 281.

<sup>52</sup> Od roku 1985 bylo do 15 % poslanců voleno v jednom celostátním volebním obvodu. Kandidoval vždy jeden kandidát na jeden mandát. Zbytek poslanců byl volen v regionálních volebních obvodech, přičemž platilo, že se o jeden mandát musí ucházet dva kandidáti. Pietrzak J., *Sejm RP. Tradycja i współczesność*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 43. Celostátní listina měla zajistit zvolení stranickým a vládním funkcionářům působícím na centrální úrovni, tj. nesvázaným s regiony. Kraczkowski J., c. d., s. 280.

<sup>53</sup> Tamtéž, s. 273–280.

jeho kompetence do velké míry fiktivní, protože reálně rozhodovala vládnoucí komunistická strana a Sejm jen pasivně přijímal její rozhodnutí. Na druhou stranu se ale Sejm nikdy nestal absolutně bezvýznamný jako parlamenty v některých jiných zemích východního bloku: záviselo to na aktuální politické situaci.<sup>54</sup>

Státní rada byla kolektivní hlavou státu a nahrazovala prezidenta republiky. Kromě tradičních kompetencí přiznávaných hlavám států (převážně z technických důvodů reprezentativní a ceremoniální funkce hlavy státu vykonával předseda Státní rady), měla pravomoc vydávat dekrety s mocí zákona a tím omezovala legislativní činnost Sejmu (formálně tyto dekrety podléhaly schválení Sejmu na jeho nejbližším zasedání).<sup>55</sup> Vykonávala dozor nad činností národních rad. Navíc od roku 1976 posuzovala ústavnost zákonů. Státní rada byla formálně zcela závislá na Sejmu, byla jím volena (z řad poslanců) na stejné (čtyřleté) funkční období jako Sejm (v praxi však působila až do zvolení nové Státní rady nově zvoleným Sejmem). Skutečnost byla taková, že do funkcí členů Státní rady byli voleni vysocí představitelé legálních politických stran, tedy členských stran Fronty národní jednoty, a dalších oficiálních masových organizací. Předseda Státní rady vždy pocházel z Polské sjednocené dělnické strany (PZPR).

Vláda se skládala nejen z premiéra a ministrů, ale také z šéfů různých státních komisí a výborů, které tvořily ústřední orgány státní správy. Důsledkem byla její početnost.<sup>56</sup> „Veliká“ vláda symbolicky odrážela stav státní správy jako celku, která se vyznačovala právě početností, komplikovaností a celkovou byrokratizací. Vláda byla institucí plnicí politické, admi-

---

<sup>54</sup> Na odlišnost v postavení Sejmu v politickém systému „lidového“ Polska od parlamentů ostatních socialistických zemí poukazuje mnoho autorů – Kallas M., Lityński A., c. d.; Kraczkowski J., c. d.; Pietrzak J., c. d.; Skrzydło W., c. d. Příčinu spatřují v silné historické tradici Sejmu a také nekonzistenci polského komunismu. Symbolickým vyjádřením toho je mj. ponechání tradičního názvosloví: Sejm, maršálek Sejmu (předseda), konvent seniorů apod. Po roce 1957 byla obnovena řada procedur známých z demokratických politických systémů: poslanecké interpelace, automatická demise vlády po konstitování nově zvoleného Sejmu a s tím související institut vota důvěry vládě, apod. Příznačné byly často živé diskuse vedené na plénu (a také v kuloárech), které sice nemohly zastoupit chybějící politickou pluralitu, ale činily parlamentní jednání „normálnější“ zejména ve srovnání s „komunisticky“ strnulým a čistě ceremoniálním charakterem jednání parlamentů v jiných zemích východního bloku. Kraczkowski J., c. d., s. 272.

<sup>55</sup> Státní rada měla vydávat dekrety s mocí zákona jen v případech náhlého státního zájmu. Praxe však byla jiná a Státní rada tak zneužívala své postavení. Słomka, c. d., s. 58.

<sup>56</sup> Například v roce 1953 měla vláda 9 vicepremiérů a 38 ministrů, v roce 1977 8 vicepremiérů a 27 ministrů. Maciejewski T., c. d., s. 381.

nistrativní a ekonomické funkce. Formálně byla jmenována a odvolávána Sejmem, který měl rovněž pravomoc provádět průběžné změny v jejím složení (v praxi se tak nikdy nedělo). V období, kdy Sejm nezasedal, měla tuto pravomoc Státní rada a vláda tak formálně podléhala oběma institucím. Vláda měla široké kompetence, které však nebyly v ústavě precizněji vymezeny. V praxi se ustálil princip, že vláda byla nejdůležitějším a nejmocnějším státním orgánem (ačkoliv podle ústavy jí měl být Sejm), který realizoval vůdčí roli komunistické strany.

## 2.2 Ústavní změny po roce 1952

Původně schválená Ústava z 22. července 1952 byla v pozdějších letech mnohokrát novelizována, téměř vždy na základě aktuální politické situace určené komunistickou stranou (ta se však důsledně /a úspěšně/ bránila přijetí nové ústavy). Otázkou zůstává jak tyto ústavní změny systematizovat. Polský autor Marian Kallas uvádí celkem 17 jejích novelizací.<sup>57</sup> Ne všechny tyto novely se ale výrazněji promítaly do vývoje státního zřízení země. Z tohoto meritorního hlediska tedy není nutné zmiňovat všechny.<sup>58</sup> Druhé kritérium je historicko-politické. Mám za to, oproti názoru některých polských badatelů,<sup>59</sup> avšak v souladu s názorem mnoha jiných,<sup>60</sup> že poslední dvě novely uskutečněné v roce 1989 sice formálně patří do období existence Polské lidové republiky, ale jejich realizace měla zcela jiné motivy a uskutečnily se za zcela jiných okolností než všechny předchozí. Byly totiž součástí procesu přechodu k demokracii (kvalitativní změny celého politického systému), protože vyplynuly z jednání u kulatého stolu mezi vládou a opozicí, a proto nepatří do výčtu ústavních novel PRL. V této souvislosti je dále vhodné poznamenat, že níže zmíněné ústavní

<sup>57</sup> Kallas M., c. d., s. 451–455.

<sup>58</sup> Jedná se především o ústavní novely především upravující systém státní správy a samosprávy a měnící postavení státní kontroly.

<sup>59</sup> Kallas M., c. d., s. 455, Maciejewski T., c. d., s. 377.

<sup>60</sup> Bankowicz M., (2000). Vývoj politického systému v Polsku v letech 1989–1999. *Politologická revue* č. 1, 2000, s. 25–28; Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa 2002, s. 16–19; Godlewski T., *Od PRL do III RP. Zmiany systemu politycznego*. Olsztyn 1998, s. 50–54; Kruk M., Transformacja polskiego porządku konstytucyjnego w latach 1989–1997. In: Sokolewicz W. (ed.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*. Warszawa 1998, s. 57–59; Lisicka H., Ewolucja reżimu politycznego w Polsce po 1989 r. In: Antoszewski, A. (ed.), *Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989 r. w świetle komparatystycznej teorii polityki*. Wrocław 2002, s. 28; Mojak R., Transformacja ustroju politycznego w latach 1989–1997. In: Skrzydło W. (ed.), *Polskie prawo konstytucyjne*. Lublin 1999, s. 81.

změny uskutečněné v 80. letech (do roku 1989) neznamenaly demokrati- zaci politického systému, nýbrž jeho jistou liberalizaci. V žádném případě se nejednalo o kvalitativní posun směrem k demokracii.

Nejdůležitější ústavní změna z roku 1976, kterou z důvodu oné důle- žitosti zmíníme oproti chronologickému postupu jako první, však byla ještě uvedena ve zcela jiné režii. Přinesla ústavní utužení nedemokratické- ho politického systému. Byla iniciována PZPR a uskutečněna Sejmem. Ten utvořil v prosinci 1975 osmadvacetičlenný Mimořádný výbor v čele s před- sedou Státní rady H. Jabłońským. Tento výbor byl s prvním návrhem změny ústavy hotov již 23. ledna 1976 (celý proces uskutečnění ústavních změn byl mimořádně rychlý), avšak nebyl vzhledem k značné kritice zve- řejněn. Kritika se týkala primárně dvou oblastí: konstitucionalizace vlád- noucí komunistické strany a stanovení nových principů zahraniční politiky založených na spojenectví se Sovětským svazem. Předmětem kritiky se také stala značná ideologická povaha navrhovaných nových článků. V rozporu se skutečností však předseda výboru na schůzi Sejmu prohlásil, že se navr- hované ústavní změny těší podpoře společnosti. V průběhu rozpravy neby- ly vzneseny žádné pozměňovací návrhy a změna ústavy byla jednomyslně<sup>61</sup> schválena 10. února 1976.<sup>62</sup> Z důvodů značného rozsahu novelizace byla ústava z roku 1952 ve znění této novelizace vyhlášena 16. února 1976 nově jako celek.<sup>63</sup>

Novela ústavy schválená v roce 1976 byla značně rozsáhlá. Ústava se „rozrostla“ na 106 článků. Především však byla závažná meritorně. Novela přeměnila Polsko z „lidové demokracie“ na „socialistický stát“. Přinesla povinnost polské zahraniční politiky „umocňovat přátelství a spolupráci se Svazem sovětských socialistických republik“. Nový odstavec 2.a.1. v článku 1 říkal, že: „Vůdčí politickou silou společnosti v budování socialismu je Pol- ská sjednocená dělnická strana.“ Ke změnám došlo v člancích definujících sociální a ekonomické politiky státu. Rozšířen byl katalog sociálních a kul- turně-osvětových práv občanů. Z hlediska uspořádání nejvyšších státních orgánů a vztahů mezi nimi bylo nejdůležitější změnou posílení pozice

<sup>61</sup> Zdržel se pouze jeden poslanec – Stanisław Stomma z katolického poslaneckého klubu Znak.

<sup>62</sup> Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (*Dziennik Ustaw PRL*, Nr 5 z 14 lutego 1976 r., poz. 29).

<sup>63</sup> Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. Jednolity tekst z dnia 16 lutego 1976 r. (*Dziennik Ustaw PRL*, Nr 7 z 21 lutego 1976 r., poz. 36).

vlády a jejího předsedy. Ústavního zakotvení se dočkalo prezídium vlády, které v praxi fungovalo již od roku 1950 (viz kap. 1.3.). Oproti tomu ke změnám nedošlo v oblasti vztahů mezi vládou, Sejmem a Státní radou (pozice a funkce samotného Sejmu se změnily jen minimálně). Změnilo se postavení Nejvyššího kontrolního úřadu, který se stal součástí centrální státní správy (do r. 1980). V rovině soudnictví nedošlo k velkým změnám, zrušena byla právní fikce obsažená v ústavě z roku 1952 spočívající ve formálních volbách soudců.

Z dalších změn uskutečněných v letech 1952–1989 krátce zmíníme pouze ty, které se nějakým způsobem dotýkají státního zřízení na centrální úrovni. V roce 1960 byla zrušena zastupitelská norma (tj. počet poslanců se řídí počtem voličů) a byl tedy ústavně zakotven stálý počet členů Sejmu, a to na 460 (v praxi byl i dříve počet poslanců stejný).<sup>64</sup> O rok později byl zákonem navýšen počet členů Státní rady z 9 na 11.<sup>65</sup> Další důležitá novela ústavy byla přijata 26. března 1982. Na jejím základě totiž začaly existovat Ústavní tribunál (fungovat začal až v roce 1986 na základě prováděcího zákona přijatého v roce 1985), který omezeně rozhodoval ve věci ústavnosti zákonů a Státní tribunál, před kterým byli ústavně (ne politicky) odpovědní nejvyšší státní činitelé.<sup>66</sup> V pořadí třináctá novela ústavy z 20. července 1983 znamenala konstitucionalizaci Vlasteneckého hnutí národní obrody, které nahradilo Frontu národní jednoty.<sup>67</sup> Další novela, schválená 6. května 1987, zavedla do polského ústavního pořádku prvek přímé demokracie – referendum.<sup>68</sup> Navíc v roce 1987 zahájil činnost mluvčí občanských práv (ombudsman) volený Sejmem (ten však nebyl ústavním orgánem, byl konstituován na základě zákona).

Ještě jednou je ale nutné v této souvislosti zdůraznit, že ústavní změny uskutečněné do roku 1989 přinesly liberalizaci státního zřízení, nikoliv jeho demokratizaci, protože jeho nedemokratická podstata zůsta-

---

<sup>64</sup> Ustawa z dnia 22 grudnia 1960 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (*Dziennik Ustaw PRL*, Nr 57 z 27 grudnia 1960 r., poz. 322).

<sup>65</sup> Ustawa z dnia 15 maja 1961 r. o zmianie liczby członków Rady Państwa (*Dziennik Ustaw PRL*, Nr 25 z 20 maja 1961 r., poz. 120).

<sup>66</sup> Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (*Dziennik Ustaw PRL*, Nr 11 z 6 kwietnia 1982 r., poz. 83).

<sup>67</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (*Dziennik Ustaw PRL*, Nr 39 z 22 lipca 1983 r., poz. 175).

<sup>68</sup> Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (*Dziennik Ustaw PRL*, Nr 14 z 12 maja 1987 r., poz. 82).

la zachována. První demokratizační posun přinesla až novelizace ústavy v dubnu roku 1989. Je ale nesporné, že Polsko předešlo všechny ostatní země východního bloku a bylo v tomto směru výjimečné. Vznik nových institucí, přestože začaly plnohodnotně fungovat až po roce 1989, znamenal velký posun a ulehčil budování demokratického politického systému v 90. letech.<sup>69</sup>

### 2.3 Válečný stav 1981

Mezi ústavními změnami znamenajícími posílení polského autoritarismu (1976) a těmi, které naopak byly výrazem jeho oslabování (80. léta), proběhla dramatická událost, která patří mezi nejdůležitější momenty moderních polských dějin. Nesmírně komplikované vnitropolitické, mezinárodněpolitické a sociálně-ekonomické okolnosti, jejichž rozbor by znamenal povážlivé vykročení z tematického rámce této práce, vyústily ve vyhlášení tzv. válečného stavu (stan wojenny).<sup>70</sup> Válečný stav byl oficiálně vyhlášen v prvních hodinách dne 13. prosince 1981 Státní radou, která vydala příslušné dekrety s mocí zákona. Reálnou moc převzala v zemi armáda, přesněji řečeno nově vzniklý orgán – Vojenská rada národní spásy (WRON) – v čele s gen. Wojciechem Jaruzelským, který již před tím soustředil ve svých rukou funkce premiéra, ministra obrany a šéfa PZPR. Válečný stav přinesl pozastavení činnosti nebo rozpuštění rady organizací a sdružení, odborových svazů a samospráv, omezení lidských a občanských práv, zostření trestní odpovědnosti občanů, militarizaci země včetně některých odvětví státního hospodářství a internování několika tisíc osob. Válečný stav byl pozastaven 31. prosince 1982, k jeho definitivnímu zrušení pak došlo 22. července 1983.<sup>71</sup>

Čtenáře jistě okamžitě zaujme zvláštní název – „válečný stav“ – ačkoliv se nejednalo o žádnou válku v běžném významu toho slova. Příčina

<sup>69</sup> Garlicki L., c. d., s. 16; Kubát M., c. d., s. 33–34.

<sup>70</sup> Složitě zkoumání této problematiky z úhlů pohledu mnoha oborů společenských věd zdaleka nebylo ukončeno (stále nebyly zpřístupněny všechny potřebné dokumenty: především sovětské, ale také polské z vojenských archivů. Na téma diskuse o válečném stavu – jeho příčinách, průběhu a konsekvencích – z novější knižní literatury srov. mj. Paczkowski A., *Droga do „mniejszego zła“*. *Strategia i taktyka obozu władzy, lipiec 1980–styczeń 1982*. Warszawa 2002; Majchrzak G., *Obóz władzy w stanie wojennym*. In: *Droga do niepodległości. Solidarność 1980–2005*. Warszawa 2005.

<sup>71</sup> Avšak až do konce roku 1985 zůstávaly v platnosti speciální normy zostřující trestní zákoník v podmínkách „období překonávání sociálně-ekonomické krize“. Godlewski T., *Od PRL do III RP. Zmiany systemu politycznego*. Olsztyn 1998, s. 34–35.

toho nezvyklého názvosloví je jednoduchá. Tehdy platná ústava z roku 1952 (ve znění pozdějších změn) neznala pojem „výjimečný stav“ (stan vyjątkowy; ten byl do ústavy zaveden až v roce 1983), obsahovala pouze možnost vyhlášení „válečného stavu“ („stavu války“; čl. 33, odst. 1, 2).<sup>72</sup> (Ostatně, název „válečný stav“ je vzhledem k jeho vyhlášení a průběhu „vhodnější“, protože byl záležitostí výhradně vojáků.)

Z hlediska našeho tématu jsou důležité dvě otázky. Za prvé je to problematika ústavnosti válečného stavu, tj. zda-li byl vyhlášen a uskutečněn v souladu s tehdejší ústavou či nikoliv. Za druhé je to otázka, jakým způsobem válečný stav narušil či změnil dobové státní zřízení (politický a ústavní systém).

Odpověď na první otázku je vhodné rozdělit do dvou bodů. 1. Existovala vůbec možnost vyhlášení válečného stavu aniž by došlo k vojenskému napadení státu? 2. Byla příslušná procedura uskutečněna v souladu s ústavou?

Ad 1. Odst. 2 čl. 33 tehdy platné ústavy říkal, že válečný stav lze vyhlásit pokud to vyžaduje nutnost „obranu“ nebo zajištění „bezpečnosti“ státu. Vycházíme-li ze znění věty zapsané v ústavním článku, pak by bylo vyhlášení válečného stavu vzhledem k oficiálnímu zdůvodnění tohoto kroku (zamezení anarchizace společnosti, zhroucení ekonomiky země a destabilizace celého politického systému a zamezení údajně hrozící sovětské vojenské invaze /tato otázka nebyla dodnes vyjasněna/ do Polska s cílem „udržet socialismus“) v souladu s ústavou, protože jeho uskutečnitelům šlo o zajištění „bezpečnosti“ země v širokém slova smyslu (vnitřní i vnější).<sup>73</sup> Problémem je, že přečteme-li plné znění obou odstavců čl. 33, jasně z nich vyplývá, že ústavodárce předpokládal vyhlášení válečného stavu pouze v případě „uskutečněného vnějšího vojenského napadení Polské lidové republiky nebo vyžadují-li to mezinárodní smlouvy o společné obraně proti agresi“ (čl. 33 odst. 1; odst. 2 navíc hovoří o možnosti vyhlášení částečné nebo úplné mobilizace). Je zřejmé, že ústavnost vyhlášení válečného stavu je snad obhajitelná v případě trvání na čistě jazykové metodě výkladu normy, budeme-li však interpretovat příslušné ústavní články metodami systematickou či (a) teleologickou,<sup>74</sup> potom nikoliv. Válečný stav se jed-

<sup>72</sup> Institut „výjimečného stavu“ v polském právním řádu existoval, ale vyhlásit jej bylo možné pouze regionálně, a to v jednotlivých vojvodstvích.

<sup>73</sup> Srov. text proklamace: Proklamacja Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego z 13 grudnia 1981 r., *Trybuna Ludu*, wydanie nadzwyczajne, 13 grudnia 1981 r.

<sup>74</sup> Boguszak J., Čapek J., Gerloch A., *Teorie práva*. Praha 2001, s. 149–156.

noznačně dostal do rozporu se smyslem (duchem) ústavy. Při jeho hodnocení z tohoto hlediska je proto vhodné přiklonit se k názorům, které označují vyhlášení válečného stavu jako protiústavní.<sup>75</sup>

Ad 2. Jestliže otázka ústavnosti samotného vyhlášení válečného stavu není zcela absolutně jednoznačně zodpověditelná (záleží na metodě výkladu ústavy), problematika ústavnosti procedury jeho zavedení by neměla vyvolávat žádné pochybnosti. Čl. 33 odst. 1 říká, že rozhodnutí o vyhlášení válečného stavu „vydává Sejm, v případě, kdy nezasedá, Státní rada“. Válečný stav vyhlásila Státní rada formou dekretů s mocí zákona v době, kdy Sejm zasedal. Nebyla proto oprávněná dekrety s mocí zákona vůbec vydávat, tím méně takové, kterými zaváděla válečný stav. Státní rada porušila dva ústavní články současně (31 a 33).<sup>76</sup> Další okolností problematizující legálnost procedury vyhlášení válečného stavu je skutečnost, že Státní rada, která se sešla na mimořádném zasedání 13. prosince 1981 v jednu hodinu v noci byla postavena před hotovou věc. Znamená to, že členové Státní rady byli viceministrem národní obrany gen. Tuczapským informováni o již probíhající akci, která byla zahájena 12. prosince ve 23:20 hodin obsazením varšavské telefonní a telegrafní centrály armádou. Rozhodla tedy o zahájení akce, která již však dávno probíhala.<sup>77</sup> Rovněž hlavní řídicí orgán operace – zmíněná WRON – vznikla již 12. prosince. Někteří autoři v této souvislosti proto hovoří o „vojenském státním převratu“<sup>78</sup> či „právním státním převratu“.<sup>79</sup>

Ať již byl válečný stav skutečně „převratem“ nebo legálním krokem, v závislosti na metodě právního výkladu ústavy<sup>80</sup>, stal se skutečností, která

---

<sup>75</sup> Opačný názor, ovšem bez bližšího zdůvodnění, hlásá v současnosti například polský historik Marcell Kosman (2003: 110), a to ve své téměř apologetické biografii gen. Jaruzelského. Sám gen. Jaruzelski se nesečetněkrát vyjadřoval v podobném duchu; u nás na podzim roku 2004 v rozhovoru pro Lidové noviny: „Vyhlásil jsem stanné právo jako premiér. V souladu s ústavou.“ (www.lidovky.cz; staženo 4. 11. 2004)

<sup>76</sup> Státní rada postoupila ony dekrety Sejmu, který je schválil výjimečně formou zákona (a ne obvyklým usnesením) z 25. ledna 1982 se zpětnou platností od 12. prosince 1981.

<sup>77</sup> Rozhodující rozkaz k zahájení operace byl podle gen. Jaruzelského (1992: 7) vydán 12. prosince 1981 ve 14 hodin. K otázce časové periodizace „první noci“ a dalších následujících dní bezprostředně po vyhlášení válečného stavu „po minutách“ barvitě píše francouzský novinář Gabriel Mérétyk (Mérétyk G. *Noc Generala*. Warszawa 1989), odborný historiografický text k tématu viz Majchrzak G., c. d. K průběhu válečného stavu v regionech viz Dudek A., *Stan wojenny w Polsce 1981–1983*. Warszawa 2003.

<sup>78</sup> Kallas M., c. d., s. 440.

<sup>79</sup> Paczkowski A., c. d., s. 83.

<sup>80</sup> Jako příklad naprosto odlišného přístupu k této otázce můžeme uvést, pomineme-li diskusi v tisku a společenskovední literatuře, dva následující názory. Jeden názor vyjádřil Sejm,



měla významný vliv na podobu státního zřízení země (otázka číslo 2). Odpovědnost za vývoj situace v zemi převzala Vojenská rada národní spásy (WRON), která se skládala z 21 členů-důstojníků (15 generálů, 1 admirál, 4 plukovníci a 1 podplukovník). WRON jmenovala z řad důstojníků Polské lidové armády vojenské komisaře, kteří byli odesláni do státní správy, ekonomických institucí včetně výrobních podniků a regionů (na regionální a místní úrovni vznikly Obranné výbory). Tito komisaři se stali nadřízenými civilních představitelů. Formálně však WRON nenahradila ústavní výkonné orgány a nepřevzala výkonné kompetence (žádný z ústavních orgánů nebyl rozpuštěn; sama WRON pak zanikla v okamžiku odvolání válečného stavu, její poslední – 14. – plenární zasedání proběhlo v únoru 1982.<sup>81</sup> Oficiálně byla poradním orgánem vlády (šéf WRON gen. Jaruzelski byl premiérem). Formálně vzato tedy nastalo jakési dvojvládí, kdy koexistovaly civilní a vojenské mocenské instituce. V praxi však měli navrch vojáci.

V období od 14. prosince do března 1982 navíc působila neoficiální instituce – tzv. Direktoriát. Jednalo se o orgán povoláný gen. Jaruzelským, který se skládal z něj, vicepremiérů vlády (avšak pouze těch, kteří byli členy PZPR), ministrů vnitra a obrany a tří tajemníků ústředního výboru PZPR (složení se průběžně měnilo). Jeho úkolem bylo operativně kontrolovat vývoj situace a v případě potřeby okamžitě reagovat. Podle A. Dudka nahradil Direktoriát do velké míry ústřední orgány PZPR a přijímal běžná rozhodnutí včetně personálních.<sup>82</sup> Podle G. Majchrzaka byl v průběhu válečného stavu hlavní rozhodovací instancí v zemi. Direktoriát sice nebyl tajnou, ale „maximálně neoficiální“ institucí, která se nemohla opřít o žádnou dosud existující instituci či platnou právní normu.<sup>83</sup> To se týká rovněž WRON, ale na rozdíl od ní se, jak uvádí pamětník a poslední premiér „lidového“ Polska Mieczysław F. Rakowski, název Direktoriát nikdy neobjevil v žádném písemném dokumentu či zápisu.<sup>84</sup>

---

který 1. února 1992 schválil usnesení odsuzující válečný stav jako nelegální. Druhý hlas patří také Sejmu (v jiném – levicovém – politickém složení), který 23. října 1996 zastavil řízení před parlamentním Výborem ústavní odpovědnosti, který 4 roky vyšetřoval členy WRON a Státní rady – srov. *O stanie wojennym w Sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Sprawozdanie Komisji i wniosek mniejszości wraz z ekspertyzami i opiniami historyków*. Warszawa 1997.

<sup>81</sup> Majchrzak G., c. d., s. 110.

<sup>82</sup> Dudek A., *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989–2001*. Warszawa 2004, s. 47.

<sup>83</sup> Majchrzak G., c. d., s. 110.

<sup>84</sup> Rakowski M. F., *Jak to się stało*. Warszawa 1991, s. 44.

Válečný stav sice formálně nenarušil ústavní systém země a jeho počáteční praktické zakolísání se postupem času vrátilo k „normě“, přesto měl jeden trvalý politicko-ústavní důsledek. Odsunul totiž do pozadí podle ústavy vůdčí Polskou sjednocenou dělnickou stranu. Strana přestala hrát důležitou roli v politickém systému země a její nadřazené postavení se stalo formální. Reálná moc spočívala v rukou nikoliv strany, ale státního a vojenského aparátu a vedení PZPR přestalo být, na rozdíl od například Československa a dalších zemí východního bloku, rozhodovacím centrem v zemi. Tento stav se udržel až do roku 1989.

### 3. Polská sjednocená dělnická strana

Pro komunistické politické systémy je typické, že vládnoucí strana nahrazuje státní instituce ve smyslu rozhodovacích instancí a její aparát splývá se státním aparátem. Ne jinak tomu bylo i v Polsku. Přestože význam polské komunistické strany postupně klesal (srov. podkapitulu 4), minimálně do 70. let 20. století hrála roli hlavního rozhodovacího centra v zemi.

Polská sjednocená dělnická strana (Polska Zjednoczona Partia Robotnicza – PZPR) byla značně početnou stranou<sup>85</sup>, založenou jak na teritoriálním, tak i (především) profesionálním (zaměstnaneckém) základě. Znamená to, že sdružovala členy podle místa jejich bydliště a také pracoviště. To byl obecný princip fungování komunistických stran<sup>86</sup> a PZPR zde nebyla žádnou výjimkou. Strana měla své organizace (buňky) nejen v podnicích a úřadech, ale také mj. v soudnictví, policii a armádě. Platil v ní známý „komunistický“ princip demokratického centralismu, který udržoval vnitrostranickou disciplínu a zajišťoval hierarchický způsob rozhodování.

---

<sup>85</sup> Předchůdkyně PZPR – Polská dělnická strana – měla v únoru 1945 225 tis. členů. O rok později to již bylo 556 tis. členů. Na podzim 1948 proběhla ve straně čistka, v důsledku které se počet členů snížil o 10 %. Po sloučení Polské dělnické strany a Polské socialistické strany (vznik PZPR) v prosinci 1948 činil počet členů nové strany okolo 1,5 mil. osob. V letech 1956–1959 počet členů klesal na okolo 1 mil. Další vývoj je následující: 1,8 mil. v roce 1965, 3,1 mil. v roce 1980, 2,8 mil. v roce 1981 a 2,1 mil. v roce 1986 (tento počet se přibližně udržel až do konce strany v roce 1990). Fijałkowska B., Godlewski T., *Polskie dylematy polityczne*. Olsztyn 1996, s. 80, 89, 101, 148.

<sup>86</sup> Duverger M., *Political Parties. Their Organization and Activity in the Modern State*. New York – London – Sydney 1965, s. 27–36.

Struktura a fungování vedení PZPR byly charakteristické tím, že se značně lišily od pravidel určených stanovami strany, usneseními jejích sjezdů a plenárních zasedání ústředního výboru. Historik Krzysztof Persak v této souvislosti upozorňuje na několik hlavních a příznačných jevů: „1. docházelo ke změnám ve struktuře řídicích instancí *via facti*, 2. některé stranické orgány dočasně přestávaly fungovat nebo byla permanentně svolávána společná zasedání různých orgánů, 3. řada rozhodnutí byla přijímána formou *per rollam* bez formálního zasedání příslušných stranických institucí, 4. změny v personálním složení různých stranických orgánů byly uskutečňovány *via facti*, a to dokonce i bez formálního potvrzení plénem ústředního výboru strany, 5. jednání stranických orgánů se permanentně účastnily osoby, které nebyly jejich členy a 6. řada členů příslušných orgánů se jejich zasedání naopak permanentně neúčastnila.“<sup>87</sup>

Organizační struktura strany se zformovala v letech 1948–1949 a v hrubých obrysech se přinejmenším na centrální úrovni měnila jen málo, resp. od roku 1954 vůbec ne.<sup>88</sup> Formálně nejvyšší stranickou instancí byl sjezd, který volil ústřední výbor strany. Z hlediska reálného rozhodovacího procesu však bylo klíčové členění ústředního výboru strany. Bezprostředně po vzniku PZPR v prosinci 1948 se její ústřední výbor skládal z politického byra ÚV, sekretariátu ÚV a organizačního byra ÚV. Nejpočetnější, ale také nejproblematictější bylo organizační byro ÚV. Byla to nová instituce (v rámci předchůdkyně PZPR – Polské dělnické strany – fungovala teprve od listopadu 1948), jejíž měnící se složení a kompetence nebyly jasné. Organizační byro ÚV se potýkalo s výpadky činnosti, naposledy se sešlo v březnu 1951 a nakonec bylo na II. sjezdu PZPR v březnu 1954 zrušeno. Období existence organizačního byra ÚV bylo charakteristické překrýváním se jeho kompetencí s politbyrem a sekretariátem ÚV. Formálně se politické byro mělo zabývat obecnějšími politickými otázkami, zatímco organizační byro otázkami stranicko-organizačními. Organizační byro tedy mělo podle původních záměrů přejmout kompetence sekretariátu ÚV. V praxi se však jejich kompetence a také personální složení mísily a nejsou snadno identifikovatelné. Po zrušení organizačního byra v roce 1954 se struktura ústředního výboru strany ustálila ve zjednodušené podobě poli-

<sup>87</sup> Persak K., *Struktura i skład centralnych instancji decyzyjnych KC PZPR*. In: Paczkowski A. (ed.), *Centrum władzy w Polsce 1948–1970*. Warszawa 2003, s. 20.

<sup>88</sup> Paczkowski A. *Wstęp*. In: Paczkowski A. (ed.), *Centrum władzy w Polsce 1948–1970*. Warszawa 2003, s. 12.

tické byro ÚV – sekretariát ÚV. Politbyro mělo v praxi mnohem silnější postavení než sekretariát ÚV, reálně však ve svých rukou držel nejvíce moci první tajemník ústředního výboru (a současně samozřejmě člen politbyra), který byl faktickým vládcem celé země. První tajemník přitom většinou neměl žádnou ústavní funkci<sup>89</sup>, držitelé nejdůležitějších ústavních funkcí včetně premiéra a předsedy Státní rady však vždy byli současně členy politbyra.<sup>90</sup>

Součástí centrálních stranických struktur dále byly kontrolní komise, revizní komise a oddělení, která připomínala vládní resorty a v každém případě měla na politiku ministerstev silný vliv. Podobná stranická struktura pak fungovala na vojvodské (krajské) úrovni, zde však docházelo k častějším změnám.<sup>91</sup>

#### 4. Státní moc v emigraci

Po vítězství komunistického tábora v Polsku přestaly být londýnské emigrační státní orgány mezinárodně uznávány.<sup>92</sup> To však neznámá, že by ukončily svoji činnost (rozpuštěna byla zahraniční polská armáda). Polská emigrace však byla politicky rozdělená a zasažená hlubokými politickými konflikty. Nadále existovaly tři státní orgány: prezident, vláda a Národní rada. Kromě toho v emigraci působilo mnoho politických organizací, jejichž podoba se v průběhu času měnila. K prvnímu pokusu o politické sjednocení emigrace došlo v roce 1953, kdy byl dojednán tzv. Akt sjednocení, který ovšem nebyl v praxi realizován. Sjednotit politickou emigraci se podařilo až

---

<sup>89</sup> Výjimku tvořili Bolesław Beirut, který byl v letech 1948–1956 prvním tajemníkem strany, současně plnil v letech 1948–1952 funkci prezidenta republiky a v letech 1952–1954 byl předsedou vlády a Wojciech Jaruzelski, který stál v čele strany v letech 1981–1989, současně v čele vlády v letech 1981–1985 a v čele Státní rady v letech 1985–1989. Vykoukal J., Litera B., Teichman M. *Východ. Vznik, vývoj a rozpad sovětského bloku 1944–1989*. Praha 2000, s. 830.

<sup>90</sup> Srov. Moldawa T., *Ludzie władzy 1944–1991. Władze państwowe i polityczne Polski według stanu na dzień 28 II 1991*. Warszawa 1991, s. 248–260.

<sup>91</sup> Dudek A., Komitet wojewódzki PZPR jako lokalny ośrodek władzy – na przykładzie Krakowa. In: Paczkowski A. (ed.), *Centrum władzy w Polsce 1948–1970*. Warszawa 2003, s. 141 an. Relativně úplné schéma znázorňující organizační strukturu celé PZPR a její provázanost se státním aparátem viz Davies N., *God's Playground. A History of Poland in Two Volumes. Volume II, 1975 to the Present*. New York 1982, s. 610–611.

<sup>92</sup> Polskou emigrační vládu po skončení války nadále uznávaly: Irsko, Kuba, Libanon, Španělsko a Vatikán.

v roce 1972. Příčiny dlouhotrvající nejednoty byly různé. Jedna z nich úzce souvisela s emigračním státním zřízením. V roce 1947 těžce nemocný polský emigrační prezident Władysław Raczkiewicz nečekaně změnil své rozhodnutí ohledně svého nástupce ve funkci a namísto původně určeného nástupce Tomasze Arciszewského jmenoval svým nástupcem Augusta Zaleského, který se 9. června 1947 skutečně prezidentem stal. To ale vyvolalo protesty a způsobilo v prostředí emigračních politiků rozkol. Prezident Zaleski navíc odmítl respektovat sedmileté funkční období (to uplynulo v roce 1952) a ve své funkci setrvat i nadále, a to až do své smrti v roce 1972. Reakcí na nerespektování prezidentem délky funkčního období bylo založení tzv. Rady tří (gen. W. Anders, T. Arciszewski, E. Raczyński), která měla prozatímně plnit funkci hlavy státu. Vzniklo tak dvojvládí, které trvalo až do zmíněného roku 1972. Novým prezidentem se stal Zaleským jmenovaný nástupce Stanisław Ostrowski (byl prezidentem v letech 1972–1979). Ostrowského nástupcem byl jmenován člen Rady tří Edward Raczyński, který později plnil funkci prezidenta v letech 1979–1986. Jeho nástupcem se stal Kazimierz Sabbat. Posledním prezidentem na emigraci byl Ryszard Kaczorowski. Ten spolu s emigračním premiérem E. Szczepanikiem dospěli po zvolení „domácím“ prezidentem Polska Lecha Wałęsy k názoru, že důvody pro existenci emigračních státních orgánů pominuly. R. Kaczorowski přijel do Polska a odevzdal L. Wałęsovi druhorepublikové prezidentské symboly: prezidentskou pečeť, insignia Řádu bílého orla a prezidentskou standartu. Tímto symbolickým aktem přestala emigrační státní moc existovat.<sup>93</sup>

Státní moc v emigraci se po celou dobu své existence formálně řídila Dubnovou ústavou z roku 1935.<sup>94</sup> Její aktivity postupně slábly (v souvislosti s vymíráním jejích starých představitelů, nedostatkem finančních prostředků, vnitropolitickými a mezinárodněpolitickými změnami, apod.) až se omezily na pouhé komentování politického dění. Přesto ale státní moc v emigraci reprezentovaná prezidenty a vládami dokázala existovat a působit v nepřerušené linii až do roku 1989. Jejím hlavním deklarovaným cílem bylo navrácení Polska suverenity, tj. zbavení komunistického područí a závislosti na Sovětském svazu.

<sup>93</sup> Górecki D., *Polskie naczelne władze państwowe na uchodźstwie w latach 1939–1990*. Warszawa 2002.

<sup>94</sup> Z hlediska ústavního byly právním základem existence a působení emigrační státní moci články 24 a 79 ústavy. Alberska M., *Zakończenie działalności polskich władz emigracyjnych*. In: Dąbrowski S., Rogowska B. (eds.), *Z badań nad przemianami politycznymi w Polsce po 1989 roku*. Wrocław 1998, s. 75.

## 5. Proměny polského autoritarismu v letech 1944–1989<sup>95</sup>

Poválečné Polsko je zajímavým příkladem proměn nedemokratického politického systému v jedné zemi. Zároveň dokladuje, že povšechné (bohužel i v odborné, především dějepisné, literatuře) označování poválečných komunistických států středovýchodní Evropy jako „totalitní“ neodpovídá skutečnosti a je výrazem neznalosti nebo nepochopení teorie a praxe nedemokratických politických režimů. Při zkoumání politického systému Polské lidové republiky je nutné vyvarovat se zjednodušení. Někteří západní autoři jako například J. Linz a A. Stepan správně charakterizují „lidové“ Polsko jako nikoliv totalitní, nýbrž autoritativní režim, ale po celou dobu jeho existence.<sup>96</sup> To je stejně zjednodušující úsudek jako časté tvrzení, že to byl totalitarismus.<sup>97</sup> Takový pohled navíc nezohledňuje vnitřní rozmanitost autoritarismu. Podíváme-li se na „lidové“ Polsko podrobněji, můžeme v jeho vývoji v letech 1944–1989 odlišit několik různých (značně se od sebe lišících) typů nedemokratického politického systému.<sup>98</sup>

Polsko se do komunistického područí dostalo vnějším zásahem, protože se v něm v důsledku historického vývoje na rozdíl například od Československa, Bulharska či Jugoslávie nezformovalo domácí komunistické hnutí (v Polsku navíc existoval tradiční silný protiruský postoj společnosti). Zjednodušeně řečeno byl komunismus do Polska zavlečen a instalován

<sup>95</sup> Tato kapitola je pozměněnou verzí mého autorského podílu na monografii – Balík S., Kubát M., *Teorie a praxe totalitních a autoritativních režimů*. Praha 2004, s. 146–150.

<sup>96</sup> Linz J., Stepan A., *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore and London 1996, s. 255.

<sup>97</sup> „Totalitní“ povahu polského nedemokratického politického systému v letech 1944–1989 (po celou tuto dobu) odmítá řada polských autorů-politologů, kteří vzhledem ke své oborové příslušnosti znají teorii politiky a vycházejí z ní – srov. mj. Garlicki, J., Noga-Bogomilski, A. *Kultura polityczna w społeczeństwie demokratycznym*. Warszawa 2004; Walicki A., *Polskie zmagania z wolnością*. Kraków 2000; Wiatr J. J., *Europa pokomunistyczna. Przemiany państw i społeczeństw*. Warszawa 2006.

<sup>98</sup> Následující klasifikace vychází z práce J. J. Wiatra (Wiatr, J. J., *Polska droga do demokracji*. In: Wiatr J. J. et al., *Demokracja polska 1989–2003*. Warszawa 2003, s. 13–56); není s ní ovšem totožná, protože Wiatr problematiku podle mého názoru příliš zjednodušil. Východiskem pro tuto klasifikaci jsou politologické teorie politiky, resp. teorie totalitních a autoritativních režimů (srov. Balík S., Kubát M., c. d., s. 21–66). Historiografické členění by bylo jiné – srov. mj. zajímavou historiografickou klasifikaci politického systému Polské lidové republiky – Holzer J., *Proměny politického systému v Polsku v letech 1948–1989*. In: Burski J. J., Maur E., Pułaski M., Valenta J. (eds.), *Mezi dvěma transformacemi. Československo a Polsko v letech 1947(1948)–1989. Od Transformacji do transformacji. Polska i Czechosłowacja w latach 1947(1948)–1989*. Praha 2001, s. 119–131.

silou, sovětským vojenským a policejním aparátem po vytlačení německých okupantů Rudou armádou. Sovětské vojenské síly musely bojovat s domácím partyzánským hnutím (Zemská armáda) a narážely na odpor struktur tzv. Podzemního státu vzniklého v době německé okupace. Obě se staly cílem sovětských represí. Historické okolnosti a způsob vzniku komunistického režimu v Polsku měly vliv na jeho pozdější komplikovaný a bouřlivý vývoj, a tedy na jeho výše zmíněnou značnou proměnlivost.

První období lze vymezit lety 1944–1947/1948. Je to období přechodné, **pretotalitní**,<sup>99</sup> vyznačující se nástupem komunismu, který ale ještě neukázal svoji plnou sílu. Polská dělnická strana (PPR) nevládla sama, nýbrž v koalici s dalšími stranami. Existovala legální opozice (do podzimu 1947), vycházela opoziční nebo nezávislá periodika, věda a kultura byly relativně svobodné a nezátížené ideologií, vztahy s katolickou církví byly relativně klidné. V převládající komunistické straně (PPR) se však objevovaly totalitní tendence (přestože její praktická politika totalitní nebyla) a kvůli komplikované poválečné situaci se stát vyznačoval vysokou mírou represe. Ta se postupně zaměřila na osoby vystupující proti formující se komunistické moci.

Druhé období je datováno lety 1947/1948 až 1956. Tuto periodu můžeme s jistou opatrností charakterizovat jako **kvazitotalitní** (ekvivalent Linzova pojmu posttotalitarismus).<sup>100</sup> Totalitní politický systém se v Polsku nestihl rozvinout (perioda je pouze sedmiletá). Státu se především nepodařilo podřídit si katolickou církev.<sup>101</sup> Nedošlo také ke kolektivizaci zemědělství, resp. kolektivizace proběhla jen velmi omezeně. Neexistovala pouze jedna vládnoucí strana (PZPR), ale v zemi působily ještě Sjednocená lidová strana (ZSL) a Demokratická strana (SD). Obě tyto strany sice byly na vládnoucí PZPR maximálně závislé (satelitní) a v jejich vedeních se vyskytovali komunisté, přesto ale existovaly. Nicméně některé znaky totalitního politického systému naplněny byly. Zmíněné období patří k silně represivním. Postiženy byly nejen evidentně opoziční skupiny, ale i nevinní lidé či dokonce lidé plně loajální vůči straně a státu včetně vysokých stra-

<sup>99</sup> Linz, J. J., *Totalitarian and Authoritarian Regimes. With a Major New Introduction*. Boulder, London 2000, s. 240–245.

<sup>100</sup> Tamtéž, s. 245–261. Jako totalitní chápou Polsko do roku 1956 i další polští badatelé – srov. Dudek A., *Ślady PRR. Ludzie, wydarzenia, mechanizmy*. Warszawa 2000, s. 189 a 200; Walicki A., c. d., s. 61.

<sup>101</sup> Straně a státu se nikdy nepodařilo rozšířit materialistický světový názor dokonce ani u většiny vlastních členů. Dudek A., Gryz R., c. d., s. 5.

nických a státních funkcionářů (ovšem tyto represe se svou kvantitou a i krutostí nevyrovnaly represím v ostatních „lidových demokraciích“ a nebyly provázeny vykonstruovanými „monstrprocesy“ tak jak je známe např. z Československa 50. let). Věda, kultura, tisk a publicistika a další oblasti lidského působení byly uvrženy do područí komunistické mobilizující ideologie. Evidentní bylo úsilí státu monopolizovat ekonomiku. Polským specifikem byla personální sovětizace. Do čela polské armády byl v roce 1949 dosazen sovětský maršál K. Rokossovskij a všechny vysoké důstojnické posty obsadili generálové Rudé armády. Vliv sovětských poradců v bezpečnostním aparátu byl enormní.

Toto kvazitotalitní období bylo ukončeno prvním krizovým rokem 1956, který přinesl značnou liberalizaci (nikoliv demokratizaci). Změny v roce 1956 byly nejhlubší ze všech států východního bloku. Šéfem strany se stal (do r. 1954 vězněný) W. Gomułka, se kterým byly spojovány obrovské naděje společnosti na destalinizaci. V roce 1957 se konaly parlamentní volby, které sice nebyly demokratické (soutěživé), ale poprvé aspoň mohlo kandidovat více kandidátů než kolik bylo mandátů.

Rok 1956 zahájil další období ve vývoji „lidového“ Polska, a to období, které bychom mohli nazvat **stranickým autoritarismem**. PZPR zůstala vedoucí stranou, ale její vztahy s ostatními stranami Národní fronty (ZSL a SD) se zlepšily, resp. staly se více partnerskými. Od roku 1957 začal v parlamentu působit katolický poslanecký klub Znak. Polsko se stalo zemí s jistou formou limitovaného „pluralismu“ (systém hegemonické strany<sup>102</sup>). Byl zastaven teror a lidé, kteří se neúčastnili nelegální opoziční činnosti, se nemuseli ničeho bát. Političtí vězni přestali být mučeni a nebyli odsuzováni k trestům smrti. (Represivní podoba státu ovšem zůstala zachována, i když v umírněné podobě.) Značně zeslábla ideologická mobilizace společnosti a ustala ideologická indoktrinace v oblastech kultury a vědy. Obměnil se i samotný charakter ideologie, protože v ní prudce zesílily nacionální akcenty (ty se nejvíce projevily v dalším krizovém roce 1968) a tato ideologie postupně začala spíše připomínat autoritativní mentalitu.

---

<sup>102</sup> Stranický systém hegemonické strany se vyznačuje existencí většího počtu politických stran mezi nimiž však nedochází k politické soutěži. Jedna strana (hegemonická) vládne, ostatní jsou trpěné (satelitní). Omezeně se sice podílejí na výkonu moci, ale pouze z vůle strany vládnoucí, jejíž nadřazené postavení je neotřesitelné. Nemůže tedy dojít k alternaci moci. Teorii hegemonické strany vytvořil polský politický sociolog J. J. Wiatr – Wiatr, J. J., *The Hegemonic Party System in Poland*. In: Allard E., Rokkan S. (eds.), *Mass Politics: Studies in Political Sociology*. New York–London 1970, s. 312–321.



Stát přestal bojovat proti katolické církvi a vztahy mezi nimi se zlepšily. Změnila se ekonomická politika. Neúspěšné snahy o kolektivizaci zemědělství ustaly, rozšířil se soukromý sektor v obchodu a drobném podnikání.

K závažným změnám došlo během dalšího krizového roku 1970, jehož důsledkem byl pád W. Gomułky a nástup E. Gierka do čela strany. Začalo období, které můžeme označit za **byrokraticko-stranický autoritarismus** (1970–1980). Polský režim se posunul směrem k pragmatismu. Dovolávání se ideologie, nyní už skutečně spíše autoritativní mentality (čím dál méně „komunistické“, zato více „konzumpční“, nadále nacionální, za to nesourodé) se stalo více méně pouze otázkou rituálu.<sup>103</sup> Velký důraz byl kladen na uspokojování životních potřeb obyvatel. Byly prováděny ekonomické reformy, či spíše pseudoreformy, které sice přinesly zvýšení (dočasné) životní úrovně obyvatelstva, ale za cenu dramatického zadlužení země. Poklesl význam PZPR (přestože Polsko v roce 1976 formálně zavedlo po vzoru Sovětského svazu do své ústavy článek o vedoucí úloze strany), a to ve prospěch státní byrokracie. Politický monopol PZPR se začal drobit. V dalším krizovém roce 1976 (který Gierek a jeho lidé ještě „ustáli“) byl založen Výbor na obranu dělníků (KOR). Znamenalo to, že v Polsku jako v tehdy jediné komunistické zemi na světě existovala sice nelegalizovaná a šikanovaná, ale nelikvidovaná a veřejně působící demokratická protisystémová opozice.

Období stranicko-byrokratického autoritarismu ukončily ekonomický kolaps státu, rozsáhlé stávkové hnutí v roce 1980, sesazení E. Gierka z čela strany a především legalizace Solidarity – nezávislého odborového svazu, který za krátkou dobu soustředil skoro 10 mil. členů. Nastalo krátké přechodné období charakteristické překotným vývojem a nestabilitou. Jedinou fungující institucí se ukázala být armáda a bezpečnostní složky. Role armády v polské politice dramaticky vzrostla. Šéfem strany a předsedou vlády se stal dosavadní ministr obrany generál W. Jaruzelski. Generálové obsadili důležité státní funkce (včetně ministerstva vnitra). Situace vyústila ve vyhlášení válečného stavu 13. prosince 1981. Začala tak pátá fáze ve vývoji „lidového“ Polska – **vojensko-byrokratický autoritarismus**.<sup>104</sup>

<sup>103</sup> Schöpflin G., *Politics in Eastern Europe 1945–1992*. Oxford-Cambridge 1998, s. 159 an.

<sup>104</sup> Toto označení vychází z typologie Jadwigi Staniszkisové, která v souvislosti s tímto obdobím hovoří o „neideologickém vojensko-byrokratickém autoritarismu“. Staniszkis J., *Poland: Self-Limiting Revolution*. Princeton 1986, s. 320. Slovo „neideologický“ je zde zbytečné, protože liniový autoritarismus ideologii z definice postrádá (namísto ní má autoritativní mentalitu).

Stranický charakter státu se stal pouhou fasádou, ve skutečnosti se jednalo o autoritativní vládu „vojensko-civilní junty“ (také se občas používá označení „bonapartismus“) dovolávající se národních a státních zájmů a nekomunistické ideologie.<sup>105</sup> Dočasně drasticky zesílily represe (postupně pak slábly; v září 1986 byla vyhlášena všeobecná amnestie pro politické vězně). Období vojensko-byrokratického autoritarismu bylo krátké, protože většina ustanovení válečného stavu byla odvolána k 31. prosinci 1982 (definitivně byl odvolán v červnu 1983) a režim se postupně dostal do své poslední fáze – **byrokratického autoritarismu** (tentokrát nikoliv byrokraticko-stranického autoritarismu jako po roce 1970, protože mocenské postavení strany již bylo skutečně čistě formální) – či spíše do stavu rozkladu, který vyústil v jednání s protikomunistickou opozicí (od r. 1988) a pád režimu v roce 1989.

*Tabulka 1: Etapy ve vývoji polského nedemokratického politického systému v letech 1944–1989*

pretotalitarismus	1944–1947/48
kvazitotalitarismus	1947/48–1956
stranický autoritarismus	1956–1970
byrokraticko-stranický autoritarismus	1970–1980
vojensko-byrokratický autoritarismus	1981–1983
byrokratický autoritarismus	1983–1988/89

Pramen: tabulka autora.

Polsko v žádném případě nikdy nebylo totalitním politickým systémem, a to dokonce ani v období přelomu 40. a 50. let 20. století. Budeme-li konfrontovat politickou realitu s politickou teorií, jednoznačně se ukáže, že polský politický systém má skutečně s výjimkou počátečních let své existence nejbližší autoritarismu v klasickém Linzově pojetí, a to v různých obměnách.

<sup>105</sup> Staniszkis J., *Postkomunizm. Próba opisu*. Gdańsk 2001, s. 35.

## 6. Závěr

V polských vědeckých, intelektuálních a dalších kruzích a vlastně v celé společnosti je období „pereelu“, jak Poláci Polské lidové republiky podle její zkratky PRL říkají, předmětem mnoha diskusí a sporů. Polská badatelka Renata Tańczuk v této souvislosti hovoří o „axiologickém sporu o PRL“.<sup>106</sup> Reflexe tohoto období totiž vyvolává řadu závažných otázek. Jak PRL hodnotit? Byla jako celek odsouzeníhodná nebo měla i svou „lepší tvář“? Otázky tohoto typu nejsou jednoznačně zodpověditelné, protože záleží na východiscích tazatelů, resp. jejich osobních historiích. Pro některé přinesl PRL např. sociální vzestup a sociální jistoty, pro jiné pouze persekuce a represe. Ještě jiní vzpomínají na PRL jako na období politické, kulturní, ekonomické aj. stagnace a společenské demoralizace. První budou na PRL pochopitelně pohlížet s pochopením či nostalgií, druhí s nenávistí a třetí s opovržením. Navíc, jak již bylo vícekrát řečeno, „lidové“ Polsko se vyznačovalo značnou proměnlivostí svého politického systému včetně všech jeho ekonomických, sociálních či kulturních faktorů a tato skutečnost činí výše položené otázky ještě komplikovanějšími a více nejednoznačnými. Takto položené otázky jsou však otázkami morálními či snad „filosofickými“ a je nad rámec této práce pokoušet se na ně odpovídat. Z hlediska našeho tématu – státního zřízení Polské lidové republiky – jsou důležitější následující dvě problematiky: 1. zda Polská lidová republika s jejím politickým systémem byla suverénní či nikoliv a 2. do jaké míry byl její politický systém reálný či pouze zdánlivý.

Na první pohled by se zdálo, že první položená otázka nesouvisí s vývojem a proměnami státního zřízení země, ale není tomu tak. Důležité jsou totiž okolnosti vzniku státního zřízení a způsob jeho fungování v praxi, tj. nakolik stát samostatně uskutečňoval svoji politiku. Na základě těchto souvislostí a v této práci výše uváděných skutečností lze jednoznačně říci, že Polská lidová republika nebyla suverénním státem. Země se musela (s různou intenzitou) politicky a ekonomicky podřizovat Sovětskému svazu. Komunistická moc byla zemi vnucena zvnějšku a komunistické systémové principy té doby byly polskému prostředí cizí. Až na výjimky (většinou symbolického rázu) neodpovídaly polským poli-

---

<sup>106</sup> Tańczuk R., O aksjologicznych podstawach „sporu o PRL“. In: Bednarek S. (ed.), *Nim będzie zapomiana. Szkice o kulturze PRL-u*. Wrocław 1997, s. 49–61.

tickým a kulturním tradicím. S těmito tvrzeními se ostatně shoduje drtivá většina představitelů polské politologie a historie.<sup>107</sup>

Druhá otázka, tj. do jaké míry byl politický systém „lidového“ Polska reálný či pouze zdánlivý má podobně jednoznačnou odpověď. V případě všech komunistických režimů (a jiných nedemokracií) se setkáváme s fenoménem „ústavní fikce“,<sup>108</sup> „mrtvé“ ústavy<sup>109</sup> či ústavní „maškarády“.<sup>110</sup> Ústava a její instituce se stávají jakousi fasádou, obalem, který nemá obsah. Ústava je v nedemokratických politických systémech vládců buď falšována nebo vládců vytvářejí takovou ústavu, která jim v praxi dovoluje dělat, co chtějí.<sup>111</sup> Existuje velký rozdíl mezi teorií (normou, hlásanými ideály apod.) a politickou praxí, kdy státní moc teorii nerespektuje a neuplatňuje. Polská lidová republika nevybočovala z tohoto pro nedemokracie obvyklého scénáře. Polští autoři tuto skutečnost vnímají s velkou silou a shodují se, že nejen politický systém, ale veškerá skutečnost byla nereálná, založená na lži.<sup>112</sup> Namísto demokracie bez přívlastků zde máme demokracii „lidovou“ se všemi známými konsekvencemi této skutečnosti.

## Summary

### The System of Government of the Polish People's Republic

The text deals with the topic of the development of the system of government of the Polish People's Republic (1944–1989). Formal system of institutions of „people's“ Poland did not change so much. To take a portrait of its development it is enough to divide it into two main periods. The first

<sup>107</sup> A také polští politici. Jan Filip (Filip J., Ústavní systém Polska. In: Filip J. et al., *Soudobé ústavní systémy*. Brno 2001, s. 132) upozorňuje na ne příliš známé usnesení polského Senátu ze dne 16. dubna 1998 o právní kontinuitě mezi Druhou (1918–1939) a Třetí (po r. 1989) republikou, ve které se tvrdí, že ústava z roku 1952 byla Polsku vnucena a nebyla ústavou suverénního státu. Srov. Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 kwietnia 1998 r. o ciągłości prawnej między II a III Rzeczpospolitą Polską, *Monitor Polski*, Nr 12 z 29 kwietnia 1998 r., poz. 200.

<sup>108</sup> Aron R., *Demokracie a totalitarismus*. Praha 1993, s. 135 an.

<sup>109</sup> Sartori G., *Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha 2001, s. 134.

<sup>110</sup> Loewenstein K., *Verfassungslehre*. Tübingen 1969, s. 153–154.

<sup>111</sup> Sartori G., *Teoria demokracji*. Warszawa 1995, s. 255.

<sup>112</sup> Tańczuk R., c. d., s. 54–55.

one takes years 1944–1952 and comprises events previous the adoption of constitution 1952 including so called small constitution of 1947. The second period started in 1952 and ended in 1989. It comprises long time of evolution of the system of government with a dramatic turning point of 1980–1983 and later gradual decomposition of non-democratic system of government in 1980s which culminated in 1989 when whole political system was changed.

Firstly we examine the process of rise and formation of the Polish People's Republic in 1940s. Then we characterize the small constitution adopted in 1947. After that we describe the politics codified by the communist constitution of 1952 and its later amendments. We also analyze the „state of war“ introduced in 1981. We will not forget about the Polish anti-communist government operating in exile. One chapter deals with the structure and functioning of Polish communist party ruling the country. Finally we define and classify the Polish non-democratic political system according to the classical theories of totalitarian and authoritarian systems.