

5. Třetí republika²⁵⁶

Stalo se všeobecně přijatým zvykem, že Polsko po roce 1989 je označováno číslovkou „třetí“. Název Třetí republika (*III Rzeczpospolita*) nevzbuzuje pochybnosti a nesouhlas s ním je vyjadřován spíše výjimečně.²⁵⁷ Je to výraz kontinuity s První („šlechtickou“) rzeczpospolitou a Druhou republikou. Polsko v letech 1944 až 1989, tedy Polsko „lidové“, je tak symbolicky vynecháno. „Číslování“ není v Polsku problémem, protože je všeobecně akceptovatelné. Oproti tomu větší diskuse vyvolává otázka, kdy začala Třetí republika existovat. Můžeme se setkat se čtyřmi hlavními názory na tuto věc. Podle prvního názoru jsou „startovací“ událostí známé polosoutěživé volby z června 1989, druhý názor říká, že to byla změna názvu státu a státního znaku uskutečněná na základě ústavní novely z prosince 1989, třetí úvaha předpokládá, že to bylo poslanecké vyslovení důvěry nové vládě prvního nekomunistického premiéra ve středovýchodní Evropě Tadeusze Mazowieckého 12. září 1989 a konečně čtvrté stanovisko (nejméně rozšířené) tvrdí, že Třetí republika vznikla v důsledku prvních přímých a všeobecných prezidentských voleb, v okamžiku přísahy zvoleného prezidenta Lecha Wałęsy, 22. prosince 1990.²⁵⁸ Tato debata je, ač se to na první pohled nezdá, relativně důležitá, protože stanovení vzniku Třetí republiky je symbolickým vyjádřením definitivního odvržení „lidové“ demokracie a zahájení budování demokracie bez přívlastků, tedy demokracie skutečné. Správný postřeh v této souvislosti učinil Jan Nowak-Jeziorański: „Pro mě je historickým mezníkem oddělujícím vazalskou Polskou lidovou republiku od suverénní Třetí republiky povolání Mazowieckého vlády. Tato vláda ještě nebyla důsledkem plně

svobodných a demokratických voleb, ale už byla plně suverénní.“ (cit. podle Laskowska 2004: 35)

Zde je třeba ovšem zdůraznit slovo „symbolickým“, protože přechod k demokracii a především demokratická konsolidace, tedy nastolení demokracie jako „jediné hry“ (Linz, Stepan 1996: 5), jsou nadobytčejně komplikovanými procesy. Podívejme se proto především na onu „jedinou hru“ z hlediska institucí, ovšem bez úvodního opomenutí problematiky tranzice, protože právě v jejím průběhu se rozhodovalo o hlavních obrysech státního zřízení tehdy ještě budoucí Třetí republiky.

5.1. PŘECHOD K DEMOKRACII

Polský přechod k demokracii proběhl pokojnou formou, cestou porozumění mezi státní mocí a protikomunistickou opozicí. Symbolem tohoto porozumění je tzv. kulatý stůl, který nepředstavuje jen kus nábytku v jednací místnosti, ale především mechanismus systémové změny. Jednání u kulatého stolu byla vrcholem procesu přechodu k demokracii, který však měl své hluboké příčiny a dalekosáhlé následky. Pokusme se tedy alespoň stručně zhodnotit onen mechanismus kulatého stolu a identifikovat systémové koncepce obou jednajících stran, z nichž později vzešla podoba státního zřízení, alespoň pro první fázi existence Třetí republiky.

5.1.1. *Kulatý stůl a jeho základní charakteristika*²⁵⁹

Jak ukázaly předchozí kapitoly, Polsko bylo po druhé světové válce velmi „neklidnou“ lidovou demokracií, ve které se střídaly pověstné polské „měsíce“, tedy krizové okamžiky přinášející změny v povaze politického systému země (střídání liberalizace a utužování režimu). Vlny liberalizace neznamenal prolomení autoritarismu ve prospěch demokratizace, ale postupně formovaly polské politické prostředí tak, že tento způsob tranzice byl vůbec možný.

Na konci 80. let 20. století se polský autoritarismus dostal do fáze byrokratického autoritarismu. Ten se vyznačoval hlubokou

morální, politickou a ekonomickou krizí politického systému, který se musel potýkat se ztrátou jakékoliv legitimacy a politickou a ekonomickou neakceschopností. Společnost politický systém buď odmítala nebo byla zcela apatická. Rostla únava ze špatné ekonomické situace a s ní související nízká životní úroveň obyvatelstva.²⁶⁰ Vládnoucí představitelé státu se po celá osmdesátá léta usilovně snažili zastavit nepříznivý trend v náladách společnosti pomocí různých politických kroků a zamezit tak eventuálně ztráty moci. Jedním z nich bylo referendum uskutečněné 29. listopadu 1987. Poláci se v něm měli vyjádřit zda souhlasí s ekonomickou reformou navrženou vládou a prohloubením „demokratizace“ politického života v zemi. Referenda se zúčastnilo 67,32 % občanů s aktivním volebním právem a na dvě položené otázky kladně odpovědělo 66 %, resp. 69 % zúčastněných (podrobněji viz Jaskernia 1995: 85). Tyto výsledky daleko zaostávaly za prognózami a očekávanými státní moci a ta je považovala za svoji porážku, kterou ovšem rozhodně nepřiznala (srov. Dudek 2004b: 110-120).

Na konci osmdesátých let se situace v zemi začala státní moci vymykat z rukou, k čemuž významně přispěly rozsáhlé stávky, které vypukly na jaře a v létě roku 1988. Nejvyšší státní představitelé si uvědomovali bezvýchodnost situace a začali s opozicí vyjednávat. První neoficiální kontakty mezi zástupci vlády a opozice proběhly právě v roce 1988. Oficiálně pak začali jednat v únoru 1989, konkrétně 6. února, kdy se ve Varšavě v Radziwiłłovském paláci uskutečnila inaugurační jednání zástupců státní moci a opozice.

Z dobových sdělovacích prostředků známe především právě onen již zmíněný velký, do Radziwiłłovského paláce speciálně dopravený, kulatý stůl a záběry na čelné představitele obou táborů, jak za ním sedí a diskutují. Ve skutečnosti se tam delegace obou stran setkaly jen dvakrát, a to na slavnostním zahájení a ukončení rozhovorů. Skutečná relevantní jednání byla vedena na různých jiných místech. Rozhovory probíhaly ve třech hlavních pracovních skupinách. První pracovní skupina se zabývala sociálně-ekonomickými otázkami, druhá pracovní skupina jed-

nala o politických reformách a třetí pracovní skupina diskutovala o problematice odborového pluralismu. Kromě těchto tří hlavních skupin existovalo ještě několik podskupin. Ty se věnovaly následujícím problematikám: zemědělství, hornictví, právo a soudnictví, místní samospráva, mládež, média, věda, školství, zdravotnictví, ekologie. Jak je vidět, struktura „kulatého stolu“ byla značně komplikovaná a připomínala vládní agendu. Celkem se rozhovorů mezi státní mocí a opozicí na všech úrovních účastnilo 452 osob.²⁶¹ To však stále není vše. Ty nejdůležitější otázky byly diskutovány ve zcela jiné - neoficiální - rovině. Vedení obou delegací (včetně dvou zástupců katolické církve) se setkávala na důvěrných schůzkách ve vile Magdalenka u Varšavy, aby tam dojednala klíčové či sporné věci.

Jaké byly výsledky jednání? Okamžitým výstupem byl oběma stranami podepsaný dokument (5. dubna 1989), který měl formu jakéhosi politického kontraktu.²⁶² Ten měl být realizován postupně v souladu s dohodnutým kalendářem. Z hlediska přechodu k demokracii měly největší význam dojednané politické reformy (zde také docházelo k nejostřejším sporům). Ty měly vytvořit přechodnou fázi, jakési spojení dosavadních systémových principů s prvky demokracie. Dohody kulatého stolu ještě nepředpokládaly definitivní překonání autoritarismu, neboli úplnou kvalitativní změnu politického systému. Především mělo dojít k ústavním změnám, vytvoření podmínek existence politického a odborového (legalizace Solidarity) pluralismu a konání polosoutěživých parlamentních voleb. Předpokládalo se přitom, že časový horizont existence přechodného období bude stanoven v rozmezí čtyř až šesti let.

Součástí procesu přechodu k demokracii však nebyly změny jen politického, ale také ekonomického systému. Ekonomické otázky byly rovněž součástí jednání na úrovni samostatné pracovní skupiny. Výsledkem rozhovorů byl plán postupného nastolování podmínek tržního hospodářství. Především se jednalo o umožnění svobodného rozvoje vlastnických vztahů a tržních mechanismů v ekonomice (konkurence), zajištění jednotné finanční státní politiky vůči ekonomickým subjektům (firmám)

a zrušení nomenklaturního způsobu selekce vedoucích ekonomických kádrů, kdy napříště měla být hlavním kritériem postupu výhradně odbornost.²⁶³

Kulatý stůl byl praktickým projevem způsobu přechodu k demokracii, který nám ozřejmuje jeho mechanismus. Je nám samozřejmě ihned jasné, že přechod neproběhl nějakou násilnou formou a bývalí vládcí nemohli být nijak postiženi (stali se pro opozici partnery a ne nepřáteli). Na jeho základě chápeme, proč byl konsenzuální. Dojde-li k takovéto formě jednání, jeho výsledek a úspěch závisí na schopnosti dosáhnout kompromisu. Radikálové z obou stran (vládní a opoziční) museli ustoupit do pozadí. Je rovněž zřejmé, že byl (a proč byl) pomalý (postupný). Zde opět působila nutnost dosáhnout porozumění. Kulatý stůl nám ale nemusí dostatečně osvětlit povahu přechodu jako takového.

Politická věda zná několik způsobů demokratické tranzice. Na toto téma existuje rozsáhlá odborná literatura, a to i v češtině, není tedy nutné zabíhat do přílišných teoretických podrobností (srov. Dvořáková a Kunc 1994, Kopeček 2003, Kubát 1997 a 2003, Novák 2003, Říchová 2000 a další). Zjednodušeně řečeno se můžeme setkat se dvěma typy „kulatých stolů“. První typ je často vysvětlován jako důsledek patové situace, kdy státní moc není dostatečně silná, aby udržela stávající stav, ale zároveň opozice není dostatečně silná, aby převzala moc samostatně. Konsekvencí této situace je nutnost usednout k jednacímu stolu, přičemž výsledek není předem známý. Obě strany jsou v rovnoprávném postavení a obě riskují.²⁶⁴ Druhý typ „kulatého stolu“ je jiný. Státní moc je slabá a její pád je nevyhnutelný. Oproti tomu opozice disponuje značným potenciálem na to, aby přechod k demokracii provedla samostatně, ale z nějakých důvodů tak neučiní a „kulatý stůl“ se přece jenom uskuteční. Kulatý stůl tak nastává až po kapitulaci státní moci a koná se „z milosti“ opozice.²⁶⁵

Kam zařadit polský kulatý stůl? Odpověď na tuto otázku není vůbec jednoznačná. Na první pohled by se mohlo zdát, že Polsko spadá do první kategorie. Státní moc sice neměla žádnou

podporu společnosti, ale nelegální opozice (Solidarita a další opoziční uskupení) nebyla zcela jednotná a je otázkou, zda by byla schopna převzít moc samostatně. Oproti tomu státní moc již sice byla značně slabá, ale disponovala vážnými silovými prostředky na záchranu svého postavení (opět je otázkou, jestli by byla bývala s to je použít). Vznikl tedy zmíněný pat, který bylo možné překonat formou porozumění mezi státní mocí a opozicí.

Tento scénář ale není tak jednoznačný. Nejnovější výzkumy polského historika A. Dudka (2004b) ukazují, že polský kulatý stůl by mohl být „přemístěn“ do druhé kategorie. Polská státní moc byla na konci osmdesátých let skutečně na hranici naprostého vyčerpání a na kulatý stůl v podstatě musela přistoupit, nechtěla-li dopustit nekontrolovaný živelný vývoj situace. Stát se navíc nacházel na okraji ekonomické propasti. Expertizy vládních analytiků a výpovědi nejvyšších státních představitelů té doby svědčí o tehdejším čistě instrumentálním postoji k eventualitě politických změn. Státní moc hledala takové řešení situace, které by nepřinášelo nutnost ústupků ve prospěch opozice a které by znamenalo udržení jejího mocenského postavení. To už však nebylo možné. Státní moc musela kapitulovat nejen před konkrétní opoziční silou, ale hlavně a především před vlastním rozkladem a před hroživou ekonomickou situací. Kulatý stůl se pro ni stal nezbytností a nastal po její faktické, i když nepřiznávané a skrývané, kapitulaci.

5.1.2. *Koncepce přeměny státního zřízení v roce 1989*

Obě strany jednání – vládní a opoziční – měly zcela odlišné představy týkající se dalšího směřování politického systému země. Cílem komunistů bylo reformovat systém tak, aby nepřišli o své mocenské postavení. Usilovali o získání nové legitimacy prostřednictvím dohody s opozicí, kterou chtěli zapojit do systému a podělit se s ní tak o odpovědnost.²⁶⁶ Předpokládali postupné změny řízené shora. Oproti tomu opozice nedisponovala jasně stanovenými koncepcemi budoucí podoby státního zřízení, pouze odmítala další více či méně kosmetické změny socialistického modelu, které by ale nepřinesly jeho kvalitativní průlom.

Nadějí a přáním opozice bylo úplné překonání starého politického systému. Z taktického hlediska však opozice zpočátku akceptovala ideu omezené demokratizace (ovšem demokratizace, ne liberalizace jako ve druhé polovině 80. let) s delším přechodným obdobím.

Systémové koncepce obou stran lze shrnout do několika vět (více viz Trembicka 2003: 49–60). Vládní představa reformy shora znamenala, že komunisté především navrhovali uskutečnění „nekonfrontačních“ voleb a utvoření nového ústavního orgánu, prezidenta republiky, který měl hájit jejich zájmy (a měl být samozřejmě obsazen jejich představitelem). Dále vláda chtěla uzavřít s opozicí sociální dohodu, která by zabránila dalšímu stávkovému hnutí a požadovala zahájení zvláštních jednání s opozicí o ekonomické reformě, jejímž základem měly být již existující vládní plány konsolidace socialistické ekonomiky. Dalším oficiálním cílem vlády bylo vyřešit problematiku „odborového pluralismu“, tj. problematiku legalizace Solidarity. Konečně mělo podle vlády dojít k ukončení rozhovorů u kulatého stolu a namísto toho měla vzniknout Rada národního porozumění.²⁶⁷

Naproti tomu opozice požadovala především reformování státu „zdola“, tj. prostřednictvím takových kroků jako zavedení nezávislosti soudů, prolomení státního monopolu v oblasti „veřejné komunikace“ (tj. zavedení mechanismů veřejné kontroly, která by měla eliminovat aroganci a absenci odpovědnosti státních úřadů), zrušení omezení sdružování a obnovení místních samospráv v pravém slova smyslu. Z hlediska centrálních ústavních institucí bylo klíčovým požadavkem opozice utvoření Senátu (jako druhé parlamentní komory), který měl stanovit protiváhu „komunistickému“ prezidentovi. (Reprezentant vlády A. Kwaśniewski později navrhl konání svobodných senátních voleb, protože obě strany nemohly dohodnout podobu voleb do Sejmu; vláda původně chtěla Senát nikoliv volený, nýbrž nominovaný).²⁶⁸

Státní moci se nepodařilo prosadit myšlenku „nekonfrontačních“ voleb, namísto toho se konaly volby polosoutěživé.²⁶⁹

Oběma stranám se podařilo realizovat své koncepce týkající se ustavení nových ústavních institucí: komunisté prosadili vznik instituce prezidenta republiky, opozice si vymohla vytvoření Senátu. Opozici se podařilo získat příslib vlády garantovat nezávislost soudů, dále byla relativně úspěšná v oblasti lidských a občanských práv (v této věci trvala na zcela nové koncepci a odmítala vládní představy o tom, že stačí řešení, která obsahovala existující ústava), a to zejména v oblastech svobody sdružování (dosáhla legalizace Solidarity, což byl jeden z jejích hlavních požadavků), slova a vyznání. Oproti tomu si vláda uchovala vliv v médiích a její monopol v této oblasti nebyl prozatím prolomen. Rovněž se nepodařilo eliminovat princip nomenklatury.

V podstatě by se dalo říci, že kulatý stůl neměl bezprostředního a jednoznačně určitého vítěze a poraženého. Obě strany jednání byly svým způsobem úspěšné a oběma se podařilo realizovat své hlavní požadavky. Komunisté si uchovali silné mocenské postavení. Prezidentem se stal gen. Wojciech Jaruzelski, který reprezentoval starý režim a byl zvolen v nepřímé volbě na základě neoficiální dohody účastníků kulatého stolu. Opozice se stala legální součástí politického systému.

Semidemokratický politický rámec stanovený porozuměním kulatého stolu měl platit čtyři až šest let. Ve skutečnosti vydržel přibližně jeden rok. Téměř ihned po kulatém stolu totiž nastal jev „politického zrychlení“. V roce 1990 rezignoval prezident gen. Wojciech Jaruzelski. V přímých a všeobecných prezidentských volbách byl téhož roku zvolen novým prezidentem lídr protikomunistické opozice Lech Wałęsa. Padl tak původní scénář symbolicky vyjádřený slavným Michnikovým svoláním: „Váš prezident, náš premiér!“. Tyto prezidentské volby rovněž přinesly definitivní rozpad Solidarity a zahájily období proměnlivosti stranické scény, která vlastně trvá dodnes. Připome-li k tomu změny v rodině postkomunistických stran: přeměnu PZPR v novou stranu – Sociální demokracii Polské republiky (SdRP) v lednu 1990 – a transformaci Sjednocené lidové strany (ZSL) v Polskou lidovou stranu (PSL), docházíme k závěru, že

rovněž skončil starý systém politických stran s kořeny sahajícími do konce 40. let 20. století. K symbolicky definitivnímu konci politického uspořádání daného dohodami kulatého stolu pak došlo v roce 1991, kdy se konaly první zcela svobodné parlamentní volby, které znamenaly konec „kontraktového“ parlamentu vzešlého z polosoutěživých voleb v roce 1989.²⁷⁰ Nastalo období „normální“ demokratické politiky se všemi jejími klady a zápory.

5.2. STÁTNÍ ZŘÍZENÍ PO ROCE 1989

Předchozí odstavec samozřejmě nevystihuje složitost polské politiky. Věnujme se, vzhledem k tématu celé práce, pouze jednomu z jejích faktorů, a to faktoru institucionálnímu. Polsko prošlo v 90. letech 20. století bouřlivým institucionálním vývojem. Byli jsme svědky velmi zajímavého procesu mnoha proměn polského ústavně-politického systému. Přestože je tato země pionýrem demokratizačního procesu ve středovýchodní Evropě, „řádna“ ústava tam byla schválena až v roce 1997. Polsko se tak v této otázce zařadilo na konec postkomunistických zemí.

5.2.1. *Ústavní novely z roku 1989*

Na základě dohod kulatého stolu parlament schválil 7. dubna 1989 tzv. dubnovou novelizaci ústavy PRL (z roku 1952 ve znění pozdějších novelizací), která měla platit jen pro přechodné období. Dubnová novela ústavy přinesla úplně nové ústavní orgány. Vznikl Senát jako druhá komora parlamentu (z uvedených politických důvodů s velmi omezenými kompetencemi)²⁷¹ a Národní shromáždění (společné zasedání obou komor), které volilo prezidenta a účastnilo se procesu exekvování jeho ústavní odpovědnosti (mohlo proti němu vznést žalobu, pokud by porušil ústavu nebo zákony). Kolektivní hlava státu – Státní rada – byla zrušena a nahrazena prezidentem republiky jako jednohlavou institucí s relativně rozsáhlými pravomocemi. Prezident mohl rozpustit Sejm, a to v případě, pokud by během tří měsíců

neustavil vládu, neschválil rozpočet, nebo schválil zákon či usnesení znemožňující prezidentovi vykonávat jeho ústavní kompetence. Marek Bankowicz (2000: 26) k tomu uvádí, že třetí podmínka byla formulována natolik enigmaticky, že vznikal dojem, že se jedná o věc čistě politickou, směřující k protikomunistické opozici, aby nepřekročila jí určenou roli.²⁷² Součástí ústavní novely byly rovněž články týkající se vlády, která byla volena a odvolávána Sejmem a byla Sejmu a prezidentovi politicky odpovědná. Do ústavy nově pronikl ombudsman, protože ten byl do té doby neústavní institucí. Z hlediska dalšího politického vývoje byly klíčové nové články ústavy stanovící hlavní principy parlamentních voleb – hlavně senátních. Navíc byl schválen nový volební zákon, který umožnil konání proslulých polosoutěživých parlamentních voleb v červnu 1989.

Dubnová novelizace přinesla významné změny v uspořádání nejvyšších státních orgánů, ale prozatím ještě neznamenala zásadní kvalitativní průlom směrem k demokracii. Vzniklý stav byl provizorní a dlouhodobě neudržitelný. Politický vývoj se neudržitelně posouval vpřed a bylo nutné přizpůsobit mu institucionální rámec. Tomuto cíli posloužila tzv. prosincová novelizace ústavy PRL (29. prosince 1989), která byla mnohem významnější než ta dubnová. Tentokrát se nejednalo pouze o partikulární doplňování obsahu staré ústavy novými články, ale o zásadní přestavbu státního zřízení. Nastala kvalitativní proměna politického systému. Byl změněn název státu z PRL na Polská republika (RP) a země se také vrátila k historickému státnímu znaku (bílý orel s královskou korunou v červeném poli). Z ústavy byla vyškrtnuta celá ideologická preambule. Byla provedena změna ústavního pojetí suveréna ve státě ve prospěch lidu ve smyslu všech plnoprávných občanů (namísto „pracujícího lidu měst a venkova“). Z ústavy zmizel článek o vedoucí roli Polské sjednocené dělnické strany (PZPR) a hlavním ústavním principem se stal princip právního státu. Prosincová novela navíc zavedla plnohodnotný politický pluralismus, zrovnoprávnila všechny formy vlastnictví a garantovala svobodu ekonomické činnosti (Kruk 1998: 57–61).