

Literatura polského ústavního práva po přijetí nové Ústavy Polské republiky

Jan Filip

W. Skrzydło (red.) a kol.: *Polskie prawo konstytucyjne. Stan prawny na dzień 1 września. MOZPOL Lublin 1998*, 454 s.; B. Banaszak: *Prawo konstytucyjne*. C. H. Beck, Warszawa 1999, 631 s.; S. Sagan: *Prawo konstytucyjne PR*. Wydawnictwo Naukowe „Scholar“, Warszawa 1999, 274 s.; P. Sarnecki (red.) a kol.: *Prawo konstytucyjne PR*. 3. vyd., C. H. Beck, Warszawa 1999, 415 s.

Dne 2. dubna 1997 polské Národní shromáždění schválilo po osmi letech složitých příprav a diskusí novou Ústavu Polské republiky, která definitivně nahradila Ústavu Polské lidové republiky z roku 1952.¹ Následně 25. května 1997 byla tato Ústava schválena občany v referendu (účast 42,86%, pro 53,45%), Nejvyšší soud projednal protesty proti platnosti referenda, prezident ji podepsal a dne 17. října 1997 nabyla z větší části účinnosti. Spolu s Ústavou Švýcarského spříseženectva, která byla v referendu schválena 18. dubna 1999, se tak jedná o nejnovější evropskou ústavu, a s ohledem na postsocialistický charakter polského státu současně o ústavu, která nutně přitahuje zájem bývalých socialistických států.

Tato Ústava si tuto pozornost zaslouhuje z celé řady důvodů. Byla přijata na základě dlouhotrvajících příprav přerušovaných dvěma volbami v roce 1991 a v roce 1993. Převládá přitom názor, že pokud by se jí nepodařilo přijmout na sklonku volebního období sociálnědemokratické vlády, zřejmě by se jí v dohledné době nepodařilo schválit vůbec. Nicméně přijata byla a ztělesňuje osm let hledání kompromisů mezi politiky a ještě více let hledání nejlepších právních řešení mezi právními specialisty, kteří se

výrazně na její přípravě podíleli. V souvislosti s její přípravou byly zpracovány desítky a stovky různých analýz a studií, z nichž část byla publikována.² Stejně se tak k publikaci připravuje veškerá dokumentace, která se týká jednání Ústavní komise, tedy věc, která snad nikoho u nás v roce 1992 ani nenapadla.

Dlouho na sebe nedala čekat ani učebnicová a komentářová literatura. Po prvních urychlených pokusech o zpracování³ se od konce roku 1998 objevila řada učebnic a komentářů, z nichž na některé bych chtěl v tomto příspěvku alespoň stručně poukázat. Uvedené čtyři učebnice charakterizují různá pojetí výkladu problematiky polského ústavního práva. Je zde zastoupena stručná, spíše státovědně orientovaná ústavní koncepce Saganova (Slezská univerzita Katowice), která bude mít nepochybně velký úspěch u studentů pro svou přehlednost a pro svůj rozsah. Je napsána s cílem vyložit základní pojmy ústavního práva, ukázat jejich obecný základ, srovnat je s jinými ústavami a konečně je aplikovat na právě přijatou polskou ústavu. Zajímavě se na ní projevuje i dlouhodobý pobyt autora ve Švédsku. Na druhém pólu stojí učebnice Banaszakova (Vratislavská univerzita), která v podstatě představuje pokus o rozsáhlé monografické zpracování systému polského ústavního práva, jak to avizuje vydavatelství C. H. Beck, a to na obecném základě pojmosloví ústavního práva, což dokládá již chybějící označení „polské“ v titulu práce. Další dvě učebnice, které představují kolektivní dílo kateder ústavního práva v Lublinu a v Krakově, jsou určitým kompromisem mezi těmito dvěma póly. Všechny uvedené učebnice obsahují u každé kapitoly přehled aktuální nové literatury k dané problematice. Je však třeba připomenout, že polské učebnice zpravidla předpo-

¹ K tomu je však třeba poznamenat, že dne 16. dubna 1998 schválil polský Senát Usnesení o právní kontinuitě mezi 2. a 3. Polskou republikou (Uchwała o ciągłości prawnej między II a III Rzeczpospolitą Polską), ve kterém došel k závěru, že Ústava PLR z roku 1952 byla Polsku vnucena, nebyla ústavou suverénního státu a proto nemohla podkopat platnost Ústavy PR z roku 1935. Učebnicová literatura tomuto usnesení pozornost nevěnuje.

² Srov. práce vydané Sejmovým nakladatelstvím ve Varšavě v roce 1997 jako jsou např.: *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych* (red. P. Sarnecki); *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona* (red. L. Wiśniewski); *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu* (red. A. Gwiżdż); *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją* (red. E. Zwierzchowski); *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego* (red. W. Skrzydło); *Charakter i struktura norm konstytucji* (red. J. Trzeciński).

³ Např. v práci KALLAS, M.: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 1997, 168 s., je otištěn text nové Ústavy, kterému předchází obsáhlý rozbor fází přípravy a textu Ústavy.

kládají, že student by měl mít při ruce souborné vydání pramenů polského ústavního práva. Takových sbírek existuje rovněž několik typů. Zpravidla je jejich základem text Ústavy PR a následně jsou k jejím jednotlivým hlavám otištěny texty zákonů, popřípadě mezinárodních úmluv, na které tyto hlavy odkazují.⁴ Třetím typem učebních pomůcek jsou skripta, která obsahují stručný výklad základních pojmů doplněný o různé přehledy, judikaturu, statistiky a tabulky.⁵

Nicméně čtyři tituly uvedené v záhlaví představují typický produkt polské učebnicové literatury. K jejich stručné charakteristice by bylo možno uvést, že kolektivní práce lublinská a krakovská jsou tradičními výklady problematiky ústavního práva, založenými na těsném sepětí rozboru obecných pojmů a pozitivního práva. Učebnice samostatných autorů se od nich odlišují zejména výrazným podílem zobecnující, až státovědné problematiky, která je buď vkládána do jednotlivých kapitol nebo předchází výkladu jednotlivých pojmů. Jestliže u Sagana se projevuje dlouhodobý pobyt v severských státech, Banaszakova učebnice prozrazuje inspiraci německým prostředím. Z hlediska svého systematického uspořádání se jednotlivé učebnice od sebe příliš neodlišují. Jejich základech je evidentně systematika Ústavy PR z roku 1997, které se tyto učebnice více (Sagan, lublinská učebnice) či méně věrně (zejména Banaszak) drží. Je tak dána přednost pojetí ústavního práva v úzkém smyslu slova. Jestliže v případě Saganovi učebnice po obecném státovědném úvodu (název, předmět, věda ústavního práva, teorie ústavy, forma státu) je dále systematika ústavy věrně sledována, rozsahem největší učebnice navíc zařazují pro nás velmi zajímavou kapitolu o vývoji polského ústavního práva. V lublinské učebnici je to velmi obsáhlá pasáž (s. 46–119), v případě Banaszakovi práce je to již pasáž stručnější (s. 19–38), zaměřená zčásti i teoreticky, když se autor zabývá odlišnostmi přeměn zřízení a přeměn systému (v rámci téhož typu společenského zřízení). Tato práce obsahuje nejvíce systémového pohledu na předmět ústavního práva. Nedrží se tak přesně systematiky Ústavy a dává s ohledem na důkladný vědní základ

přednost předmětovým vazbám a souvislostem.

Ve třech větších učebnicích je hned po obecné kapitole o povaze ústavního práva zařazena kapitola o pramenech ústavního práva. Souvisí to s novinkou v Ústavě PR, kterou je zařazení zvláštní III. hlavy (čl. 87 až 94) o pramenech práva včetně práva mezinárodního.⁶ O tom, jaký význam se této problematice přikládá, svědčí i to, že v Banaszakově učebnici jde o pasáž na 130 stranách, tj. jedna čtvrtina obsahu práce. Nutno ovšem uvést, že autor sem zařadil i pasáže o zákonodárné a ústavodárné proceduře. S tím souvisí i v Polsku aktuální diskuse o povaze nepsaných pramenů ústavního práva (u nás srov. nálezh č. 163 Ústavního soudu ČR ve Sb.n.u., sv. 9). V Polsku nejsou (na rozdíl od Švýcarska) podle Banaszaka důvody pro jejich uznání (s. 78), zatímco lublinská učebnice (s. 44) se staví k této otázce kladně a jako příklad uvádí uznání diskontinuity parlamentních prací (rovněž náš problém). Zdůvodňuje to nesystematičností ústavních norem po roce 1989, kdy bylo třeba zaplnovat mezeru v právní úpravě. Pokud jde o přirozené právo, krakovská učebnice (s. 25) uznává prvky nepozitivitistických koncepcí práva v Polsku. Blíže se však přirozenému právu jako prameni práva věnuje pouze Banaszak (s. 163–166), který dochází k závěru, že Ústava PR sice uznala mlčky existenci přirozeného práva, avšak s podústavní právní silou (o randze podkonstytucyjnej). Současně (pod vlivem německé teorie) ale s ohledem na jeho význam při výkladu Ústavy PR uznává, že může být kritériem hodnocení ústavnosti zákonů. S koncepcí tzv. uzavřeného systému pramenů práva souvisí i otázka subdelegace, kterou Ústava čl. 92 odst. 2 výslovně nepřipouští. Nicméně krakovská učebnice zastává názor, že v případě jiných předpisů než jsou nařízení vlády bude muset jasno zjednat až Ústavní tribunál. Sagan (s. 80–81) též zdůrazňuje vyřazení usnesení vlády a opatření (zarządzenie) ministrů ze systému pramenů práva s tím, že jde o akty vnitřního řízení.

V podstatě shoda existuje v tom, že klíčovou hlavou Ústavy PR je hlava první označená jako „Republika“.⁷ Taková shoda již ale neexistuje v pojetí jednotlivých zásad zřízení, které tato hlava ob-

⁴ Např. DUDEK, D.: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997. Wybór źródeł. Lubelskie Wydawnictwa Prawnicze, Lublin 1998, 560 s. Platné polské právo je rovněž (dosud bezplatně!) přístupno v počítačové síti.

⁵ Jako příklad takového skriptu vydaného opět vydavatelstvem C.H. Beck možno uvést práci vatislavských asistentů R. BAILICKI, M. JABLOŃSKI: Materiały do prawa konstytucyjnego. Tabele. Schematy. Orzecznictwo. C. H. Beck, Warszawa 1999, 272 s. Určitou kuriozitou je vydání polské Ústavy doplněné množstvím testů pro ověření znalosti jejího textu z pera COMPLAK, K., JABLOŃSKI, M.: Konstytucja PR w formie testu. Wrocław 1998, 360 s.

⁶ Některá ustanovení 3. hlavy Ústavy PR (čl. 87–94) sloužila jako bezprostřední inspirace pokusu o novelizaci Ústavy ČR (Poslanecká sněmovna. III. vol. období. Tisk 208).

⁷ V originále „Rzeczpospolita“, což v Polsku někdy chápou jako Commonwealth v Lockově smyslu. Čl. 1 Ústavy PR, podle kterého je Republika společným dobrem všech občanů je přitom někdy nepřesně přirovnáván k solidarismem ovlivněné formulaci čl. 1 Ústavy z roku 1935, kde se však hovořilo o polském státu.

sahuje. Podle Sagana se jedná o osm zásad (republika, demokratický právní stát, unitarita, svrchovaná moc lidu, dělba moci, občanská společnost, decentralizace a samospráva, vztah státu a církví na zásadách autonomie a nezávislosti). Jen sedm zásad uvádí krakovská učebnice (republika jako společné dobro všech občanů, demokracie, právní stát, sociální spravedlnost, unitarita, dělba moci, sociální tržní hospodářství), ovšem s dovětkem, že nedostávají k celkové charakteristice společenského zřízení (s. 40). Lublinská učebnice naopak obsahuje rozbor 13 zásad (mimo zásad výše uvedených dodává například zásady svobod a práv člověka a občana, politické reprezentace, bikameralismu, politického pluralismu, parlamentní formy vlády a nezávislosti soudů), které přesahují rámec I. hlavy Ústavy (s. 120–161). Banaszak svůj přehled takových zásad nepodává, nýbrž provádí jejich rozbor v souvislosti s jednotlivými instituty ústavy. Zde třeba poznamenat, že veřejným financím (čl. 216–227 Ústavy) věnuje v souvislosti s rozбором zásad sociálně ekonomického zřízení pouhé tři strany textu. Zbývající učebnice však tak zásadní otázce nevěnují samostatnou pasáž vůbec a zmiňují ji pouze v souvislosti s projednáváním rozpočtů.

Všechny učebnice přirozeně věnují pozornost rozboru postavení jedince, z hlediska jeho významu a rovněž rozsahu ústavní úpravy však podle mého názoru ne zcela dostatečnou. Souvisí to ovšem zčásti s tím, že řada ustanovení Ústavy PR, která odkazují na úpravu zákonem (našel jsem jich přes 150), ještě nebyla realizována.⁸ V lublinské a krakovské učebnici však překvapivě chybí rozbor problematiky státního občanství, ačkoli je upraveno v obecných zásadách postavení jedince (čl. 34 Ústavy PR). Naopak je odpovídající pozornost věnována základním povinnostem, což nepřekvapí zejména u autora monografie na toto téma Banaszaka (s. 418–431). Jeho práce je zde psána pod vlivem německých „allgemeine Lehren der Grundrechte“, méně je již prováděn rozbor platného práva, kde naopak vyniká učebnice krakovská (s. 51–111). Všechny učebnice věnují odpovídající pozornost základním pojům v této oblasti (právo, svoboda, povinnost, možnost omezení základních práv a svobod), rozebírají jednotlivá práva a prostředky jejich ochrany. Zde zejména zaujme rozbor problematiky ústavní stížnosti, která je upravena v hlavě o právech, svobodách a povinnostech a které po je zkušenostech ČR⁹ kon-

struována zcela jinak. Jejím základem je napadení právního předpisu, na jehož základě bylo rozhodnuto soudem nebo správním orgánem o základních právech nebo svobodách stěžovatele. Proto nadále lze očekávat, že polský Ústavní tribunál bude rozhodovat značně menší počet případů než náš Ústavní soud.¹⁰

Značně větší pozornost než postavení jedince (v případě učebnice Banaszakovi například dvojnásobná) je věnována problematice přímé a zastupitelské demokracie, které Ústava PR upravuje ve zvláštní IV. hlavě. Kromě tradičních rozborů zásad volebního práva a obecných pojmů volebních systémů, kde Ústava výslovně předepisuje systém poměrného zastoupení pouze v případě Sejmu, se učebnice podrobně věnují problematice přímé demokracie, která je pevnou součástí ústavní úpravy ve formě referenda a lidové iniciativy. Pozornost je věnována problematice svrchovanosti lidu, suverenity, roli politických stran při utváření politiky státu. I zde jsou ale rozdíly, neboť lublinská učebnice problematiku svrchovanosti lidu a přímé demokracie rozebírá, byť obsáhle, v rámci zásad zřízení.

Centrální místo v uváděných učebnicích zaujímá problematika státní moci. Některé z nich přitom vydělují zvláštní kapitolu věnovanou dělbě státní moci, která je v Ústavě nově definovaná jako zásada dělby a vyvážení moci. Ústavní charakteristikou státní moci samostatně se učebnice speciálně nezabývají, pozornost věnují zejména jejím atributům jako jsou svrchovanost nebo organizace v podobě demokratického právního státu. Zvláštní kapitolu o pojmu státního orgánu nebo o základech soustavy státních orgánů mají lublinská učebnice a práce Banaszakova. Pojednání o parlamentu je tradiční a zahrnuje kromě obecných výkladů o parlamentarismu rozbor právního statusu poslance nebo senátora (u Banaszaka však v rámci výkladu zastupitelské demokracie a volebního práva), problematiku bikameralismu (vznik polského Senátu vysvětlují učebnice jako důsledek kompromisu u kulatého stolu z roku 1989 a těsné většiny hlasů v Ústavní komisi při přípravě Ústavy), parlamentní proceduru atd. Zatímco Sagan a lublinská učebnice pojednávají o prezidentovi a vládě odděleně, krakovská učebnice sice taky, ale v opačném pořadí, kdežto Banaszak to vykládá v rámci kapitoly o výkonné moci. Z hlediska výkladu soudních orgánů ve všech učebnicích českého čtenáře zaujme výklad odlišení soudů

⁸ Výslovně tím zdůvodňuje menší rozsah své učebnice Sagan.

⁹ Řada ustanovení Ústavy PR nese pečeť naší Listiny, která byla před lety do polštiny přeložena. Nicméně s odkazy na ČR se v učebnicích prakticky nesetkáme.

¹⁰ Ten již překročil 10.000 případů za 6 let, kdežto polský Ústavní tribunál za 12 let (1986–1997) rozhodl 188 případů ústavnosti právních předpisů a podal závazný výklad 84 zákonů (platnost těchto výkladů nová Ústava zrušila).

(obecné a správní) od tribunálů (ústavní, státní). S ohledem na iniciativy našich soudců je zajímavý výklad postavení Celostátní rady soudnictví (nejdůležitější v krakovské učebnici). Rovněž problematika orgánů kontrolních a orgánů ochrany práva je zajímavá, neboť kromě tradiční Nejvyšší kontrolní komory zahrnuje výklad Mluvčího občanských práv jako ústavní instituce (nově Ústava PR zřídila též Mluvčího práv dítěte), a zejména Celostátní rady pro rozhlas a televizi, což je věc, kterou naše Ústava nezná. Všechny učebnice se jí věnují podstatně šířeji než např. otázce veřejných financí (zejména Sagan – s. 241–248). Mimořádné stavy jsou vykládány různě. U Sagana pod označením „stavy zvláštního ohrožení“ ve zvláštní kapitole s obecným úvodem, u ostatních učebnic v rámci možností omezení základních práv a svobod a v souvislosti s kompetencemi výkonné moci. Všechny učebnice se v různé míře věnují problematice územní a profesní samosprávy jako součástí ústavního práva. To je jistě podstatný aspekt této problematiky a pro náš současný stav v mnohém poučný. Z dalších odlišností přístupů jednotlivých učebnic možno uvést, že pouze Beckovi učebnice obsahují předmětový ukazatel a tradiční postranní číslování odstavců. Zvláštností Saganovi (jak jsem již zmínil user-friendly orientované) učebnice je zařazení samostatné kapitoly o symbolech polské státnosti (s. 42–49) a výkladového minislovníčku pojmů ústavního práva. Situace polského vysokého školství se v jejím případě projevuje i v tom, že její vydání bylo sponzorováno sou-

kromovou vysokou školou v Sosnowci. Pokud jde naopak o krakovskou učebnici, je její odlišností to, že jako jediná rozebírá v závěrečné kapitole (snad jako výhled do budoucnosti) ústavně právní aspekty (s. 398–410) evropské integrace. Banaszak tuto problematiku zmiňuje v rámci rozboru suverenity lidu (s. 215–217), lublinská učebnice jen stručně v rámci pramenů práva (s. 195).

Možnosti tohoto příspěvku přesahují podrobné hodnocení jednotlivých učebnic. Chtěl bych jen připomenout, že jejich vydání (i opakovaná) souvisejí s trhem právní literatury v Polsku. Kromě studentů denního studia dvanácti právnických fakult se jedná o tisíce samoplátců v dálkovém studiu a tisíce studentů soukromých vysokých škol. Jejich rozkvět souvisí s proběhlou reformou veřejné správy a samosprávy, která na všech třech stupních (obec, okres, vojvodství) bude vyžadovat vyškolení podle odhadů zhruba 60 tisíc pracovníků státní správy a samosprávy. Není proto pochyb, že kromě zmíněných exemplárně zvolených učebnic (dále existuje učebnice vydaná v Toruni pod redakcí Z. Witkowského a učebnice L. Garlického z Varšavské univerzity) se objeví další práce učebnicového charakteru. Jejich sledování lze naší odborné právnické veřejnosti jen doporučit, neboť nejen v oblasti ústavního práva řeší Polsko i Česká republika obdobné problémy a mohou se vzájemně ovlivňovat. Tak jako mohlo Polsko těžit z přijetí naší Listiny a Ústavy, tak Česká republika nyní může využít zkušeností právě provedené reformy územní správy.