

Politický systém Druhé polské republiky (1918–1939)*

MICHAL KUBÁT**

Abstract: The Political System of the Second Polish Republic (1918–1939)

This article deals with the complicated and multifaceted topic of Polish politics between the two world wars. This time period was characterized not only by a “classical” political instability but, much more importantly, also by the instability of the whole political system. The democratic regime created in 1919 was weak and was abolished by force in 1926. The subsequent political system was authoritarian (but not totalitarian) and survived until the end of the Polish state in October 1939, when Poland was attacked and occupied by the German and Soviet armies. The questions posed by the article are manifold. Why did Poland introduce democracy in the hardship years of 1918–1919, but did so for only a few years? Why was not democracy successful? Why did Poland accept authoritarianism and what were the political and constitutional consequences of that step?

Keywords: Poland, democracy and authoritarianism, constitution, Józef Piłsudski.

V tragických letech 1914–1918 se Evropa dostala do víru první světové války, která zcela změnila její podobu. To se týkalo také Poláků, kteří Velkou válku po válečných konfliktech z let 1904–1905, 1908–1909 a 1912–1913 předvíдали a očekávali ji s velkými nadějami. Předpokládali totiž, že oproti zmíněným „menším“ válkám, ve kterých polská otázka nehrála žádnou roli, způsobí nová válka (první světová) obrat, smete uspořádání Evropy utvořené Vídeňským kongresem v roce 1815 a přinese vhodné podmínky pro obnovení polské státnosti, nezávislosti a suverenity. Tento předpoklad se ukázal být správným. K obnovení nezávislého a suverénního Polska došlo formálně v roce 1918, tento proces však začal již po roce 1914 (moderní polské politické strany, které v tomto procesu sehrály důležitou roli, vznikaly již na konci 19., resp.

* Informace týkající se historických reálií v této studii jsou čerpány hlavně z: Pajewski 1995, Pobóg-Malinowski 1990, Roszkowski 1992, Tazbir (ed.) 1995, Zieliński 1985. Informace o státních zřízeních a ústavách jsou čerpány především z: Ajnenkiel 2001, Bardach, Leśnodorski, Pietrzak 2001, Kallas 2003, Maciejewski 1999, Mołdawa (ed.) 1999.

** Autor působí na Katedře ruských a východoevropských studií Institutu mezinárodních studií Fakulty sociálních věd University Karlovy v Praze a na Katedře politikologie a mezinárodních vztahů Západočeské university v Plzni. Poštovní adresa: Institut mezinárodních studií FSV UK, U Kříže 8, 158 00 Praha 5; e-mail: majkkubat@hotmail.com.

přelomu 19. a 20. století). Ze systémového hlediska bylo období vzniku a formování tzv. Druhé republiky¹ nesmírně komplikované. Rovněž samotná (již zformovaná) Druhá republika se vyznačovala velmi složitým vnitropolitickým vývojem a tedy také komplikovaným ústavně-politickým uspořádáním. Nejen, že docházelo k zásadním ústavním změnám (jedna provizorní a dvě „řádné“ ústavy), ale také k proměně celého politického systému, a to z demokratického na autoritativní, přičemž období autoritarismu bylo dále značně členité.

1. Vznik a utváření Druhé republiky

1.1 Formování polských institucí v letech 1914–1918

Na konci 19. a počátku 20. století se zformovaly dva vojensko-politické bloky: Trojspolek a Dohoda (Trojdhoda). Trojspolek, založený v roce 1882, sdružoval Německo, Rakousko-Uhersko a Itálii. Dohoda, vzniklá v roce 1907, seskupovala Francii, Rusko a Velkou Británii. Vznik obou bloků znamenal z hlediska polské otázky zásadní průlom, protože se poprvé proti sobě postavily záborové mocnosti – Rusko, Prusko, resp. Německo na jedné straně a Rakousko, resp. Rakousko-Uhersko na straně druhé.

V souvislosti s tím se v polském prostředí začaly projevat rozdíly v pojmání dalšího vývoje směřujícího k emancipaci Poláků. Zformovaly se dva hlavní tábory: národní (tzv. pasivisté) a austro-polský (tzv. aktivisté). Národní tábor, reprezentovaný Národní demokracií (ND; vznikla v roce 1897) v čele s politikem a ideologem Romanem Dmowským, se vyznačoval snahou obnovit polskou státnost ve spolupráci s Ruskem (zformoval se v ruském záboru) a za hlavního nepřítele považoval Německo. Austro-polský tábor se skládal z řady uskupení, z nichž nejdůležitější byla Polská socialistická strana (PPS) (založená v roce 1892), resp. Polská socialistická strana – Revoluční frakce (PPS-FR)² v čele s Józefem Piłsudským. Austro-polský tábor, jak již napovídá název, se zformoval v Haliči, tedy v rakouském záboru, a vyznačoval se nepřátelským postojem k Rusku.³

Vzhledem k existenci těchto dvou táborů vznikly dvě různé institucionální základny polské reprezentace. V Krakově byl v srpnu 1914 založen Vrchní národní výbor, který zastupoval všechny haličské strany usilující o řešení polské otázky ve spolupráci s Rakouskem-Uherskem. Při jeho boku byly zformovány Polské regiony, podřízené rakouskému velení. Piłsudski se totiž správně domníval, že existence polských ozbrojených sil se může značně přičinit o obnovení nezávislosti Polska.⁴ Oproti tomu Dmowski (národní tábor) založil v listopadu 1914 ve Varšavě Polský národní výbor, který v roce 1915 přesídlil do Petrohradu.

Další vývoj ovlivnil sled válečných událostí. Rusové byli v roce 1915 vytlačeni Němci z území bývalé Kongresovky⁵ a ti 5. srpna 1915 obsadili Varšavu. Rozpustili všechny polské instituce a zavedli vlastní administrativní a vojenskou správu.⁶ Prodlužující se válka způsobovala vyčerpání bojujících armád. Členské státy trojspolku, resp. Německo a Rakousko-Uhersko, chtěly posílit svůj vojenský potenciál, a to prostřednictvím rekrutování polských mužů. Vznikly by tak nové oddíly pro boj na východní frontě. Jako „odměnu“ měla polská společnost obdržet z německých rukou státní útvar pod německou kuratelou. Německo a Rakousko-Uhersko vyhlásily 5. listopadu 1916 tzv. Akt dvou císařů, kterým proklamovali vznik nového polského státu – konstituční dědičné monarchie. Jeho území mělo zahrnovat teritorium

bývalé Kongresovky. Císaři měli na paměti pouze svůj prospěch a polská odezva se nesla ve skeptickém duchu, přesto byl důsledek jejich počínání pro Poláky pozitivně dalekosáhlý. Jednak učinil z polské otázky mezinárodněpolitický problém a nebylo již možné setrvávat na stanovisku, že se jedná o vnitřní záležitost Ruska.⁷ Dále, Akt stanovil impuls pro utváření nových polských státních orgánů. V prosinci 1916 byla ustavena pětadvacetičlenná Prozatímní státní rada, která se skládala z aktivistů (austro-polský tábor) nominovaných guvernéry. Rada však brzy – 26. srpna 1917 – přestala existovat, a to po tzv. přísahové krizi, kdy Józef Piłsudski jako velitel polského legionu (přesněji první brigády) odmítl v červenci toho roku přísahat věrnost císařům Německa a Rakouska-Uherska a byl uvězněn v Magdeburgu (stejně se na jeho pokyn zachovaly některé polské jednotky a byly odzbrojeny). Vznikla politická krize, kterou císařové vyřešili tím, že povolali 12. září 1917 Regentskou radu, která se stala nejvyšším prozatímním orgánem na území bývalého Polského království (Kongresovky) až do příchodu krále nebo regenta.⁸ Regentská rada měla jak výkonné, tak zákonodárné kompetence a velela polským vojskům. Na konci roku 1917 jmenovala vládu, jejímž předsedou byl Jan Kucharzewski. Dne 6. února 1918 zřídila dekretem stodesetičlennou Státní radu (ekvivalent parlamentu), ta však nevyvíjela žádnou činnost a v říjnu 1918 byla rozpuštěna.

Mezitím Roman Dmowski, který se dostal do Francie, předložil v březnu 1917 členským státům Dohody memorandum požadující obnovení polského státu. V Paříži vznikl 15. srpna 1917 Polský národní výbor, do jehož čela se postavil Dmowski. Vedle výboru se pod velením gen. Józefa Hallera zformovala polská Dobrovolná armáda.⁹ Důležitou okolností a úspěchem Polského národního výboru byla skutečnost, že jej uznaly Francie (září 1917), Velká Británie a Itálie (říjen 1917) a USA (prosinec 1917), a to jako oficiální polskou politickou reprezentaci.

1.2 Vznik centrálních orgánů státní moci

Dne 10. listopadu 1918 přijel do Varšavy Józef Piłsudski, který byl předtím propuštěn z německé internace. Regentská rada mu o den později odevzdala velení ozbrojených sil a 14. listopadu také moc nad rozvíjejícím se civilním státním aparátem. O dva dny později Piłsudski odevzdal všem státům bojujícím ve válce, ale také státům neutrálním, notu informující je o obnovení nezávislého Polska. Toto prosté kalendárium událostí je pochopitelně jen nástinem komplikovaného vývoje, který bezprostředně vedl k obnovení polské státnosti. Abychom pochopili okolnosti tohoto kroku, musíme se vrátit o několik měsíců zpět. V okamžiku, kdy Piłsudski vkročil do Varšavy, totiž na polském území již existovalo nebo se postupně formovalo několik hlavních mocenských center.¹⁰ Jejich rozvrstvení odpovídalo záborovému rozdělení země (kromě toho v Paříži stále působil výše zmíněný Polský národní výbor).

1) V rakouském záboru se zformovaly dvě hlavní polské instituce. Za prvé to byla Polská likvidační komise, která vznikla 28. října 1918 v Krakově z iniciativy polských poslanců vídeňského parlamentu. Navzdoru názvu se jednalo o skutečnou vládu, jejíž působnost zahrnovala území západní Haliče. Opírala se o civilní správu, armádu a policii. O jejím významu svědčí i skutečnost, že v jejím čele stál od 4. listopadu 1918 pozdější významný lidovecký (neboli agrární) politik Druhé republiky, její trojnásobný premiér a protivník Piłsudského – Wincenty Witos (srov. Chojnowski, Wróbel, eds. 1992: 135–151). Hlavním cílem Polské likvidační komise bylo oddělení Haliče od Rakouska-Uherska. Za druhé, 19. října vznikla v rakouském

záboru Národní rada Těšínského knížectví, která tam působila jako výkonný orgán pod vedením Józefa Londzina.

2) V ruském záboru působila v Lublinu Prozatímní vláda Polské republiky. Ta vznikla 7. listopadu 1918 pod vedení Piłsudského spolupracovníka socialisty Ignacy Daszyńskiego. Tato vláda „vládla“ pouhé čtyři dny a její mocenský dosah nepřekročil hranice města Lublin, přesto byl její význam velký. Spočíval v dokumentech, které vláda stihla vydat. Akt ze 7. listopadu 1918 „Polskému lidu! Dělníci, rolníci, polští vojáci!“ obsahoval záměr uskutečnění zásadních politických, sociálních a ekonomických reforem. Polsko se mělo stát demokratickou parlamentní republikou. Akt předpovídal zvolení ještě v témže roce (1918) ústavodárného Sejmu, a to na základě přímých, rovných, všeobecných voleb tajným hlasováním (aktivní i pasivní volební právo měli mít všichni občané starší 21 let).

3) V pruském záboru se zformovalo polské mocenské centrum v Poznani.¹¹ Poláky tam reprezentovala Vrchní lidová rada, která byla 3. prosince 1918 zvolena lokálním parlamentem.

Pozorný čtenář si jistě všiml, že datum vzniku poznaňské Vrchní lidové rady je pozdější než převzetí moci Piłsudským ve Varšavě. Tato skutečnost má jasnou příčinu. Obnovený polský stát byl totiž ve svých počátcích státem jen na papíře. Neměl své orgány, jednotnou státní správu, stanovené hranice, silné ozbrojené síly, zato měl prázdnou pokladnu a nepřiliš přátelsky naladěné sousedy. Nejdůležitějším úkolem bylo centralizovat moc. Tento úkol Piłsudskému usnadnil postoj Regentské rady, která se sama rozpustila 14. listopadu 1918 poté, co mu předala veškerou státní moc.¹² K samorozpuštění a podřízení se Piłsudskému přistoupila rovněž lublinská prozatímní vláda. Svrchovanost varšavské moci uznala dále Polská likvidační komise a Národní rada Těšínského knížectví. Oproti tomu poznaňská Vrchní lidová rada z politických důvodů (ovládali ji Dmowského pravicoví národní demokraté, kteří byli v opozici k socialistům, ke kterým formálně patřil Piłsudski) otálela, resp. chtěla počkat se svržením německé správy až do konce pařížské mírové konference. Tento postoj se ale nesesetkal s pochopením polského obyvatelstva Poznaňska. Dne 27. prosince 1918 vypuklo povstání, které urychlilo podřízení se regionu Varšavě, přesto si ale dočasně ponechal jistou formu administrativní odlišnosti. Problém Západoukrajinské republiky byl vyřešen až polsko-ukrajinskou válkou, která byla součástí dlouhého, složitého a krvavého procesu formování hranic obnoveného Polska, který probíhal na třech frontách – východní, západní a jižní (k definitivnímu stanovení hranic došlo až v březnu 1923).¹³ Uspořádání vztahů mezi Piłsudským a pařížským Polským národním výborem v čele s politickým nepřítelem Piłsudského Romanem Dmowským skončilo kompromisem, protože výbor se v lednu 1919 přeměnil v oficiální polskou delegaci na mírové konferenci ve Versailles.

Piłsudski, který byl již tehdy vrchním velitelem ozbrojených sil (od 11. listopadu 1918) začal ihned po obdržení civilní moci ze strany Regentské rady (14. listopadu 1918) vydávat dekrety, které stanovily prozatímní státní zřízení obnovující se země. První dekret, vyhlášený téhož dne (14. listopadu), měl povahu svolání národu.¹⁴ Piłsudski pověřil sestavením prozatímní vlády bývalého předsedu výše zmíněné lublinské prozatímní vlády Ignacy Daszyńskiego. Daszyński však neuspěl, protože jako socialista musel čelit silnému tlaku politické pravice. Piłsudski tedy pověřil vytvořením vlády jiného socialistického politika Jędrzeje Moraczewského. Moraczewski byl úspěšný a 18. listopadu 1918 stanul v čele první vlády obnoveného Polska. Druhý dekret vydal Piłsudski 22. listopadu.¹⁵ Tento krátký (osmičlankový) dekret byl klíčový, protože definoval podobu státního zřízení a stal se jakousi quasiústavou. Piłsudski v souladu

s kościuszkovskou tradicí jmenoval v čl. 1 dekretu sám sebe prozatímním náčelníkem státu (Kościuszek byl náčelníkem státu /povstání/ v době mezi děleními Polska na konci 18. století).¹⁶ Prozatímní náčelník státu měl nejvyšší výkonnou i zákonodárnou moc. Jmenoval vládu, která mu byla odpovědná. Schvaloval vládní návrhy zákonů včetně státního rozpočtu. To vše až do svolání ústavodárného Sejmu, který měl být zvolen v demokratických přímých a všeobecných volbách.¹⁷

Volby do Ústavodárného Sejmu se konaly v souladu s vyhlášujícím dekretem prozatímního náčelníka státu 26. ledna 1919. Samozřejmě se nejednalo o klasické parlamentní volby, spíše to byl plebiscit symbolizující znovunabytí nezávislosti země. V polské historické a politické tradici je Sejm ztělesněním nezávislosti: „Je Polsko, je Sejm!“.¹⁸ Konstituování Sejmu bylo proto psychologicky klíčovým krokem.

Velkým problémem byla organizace voleb. Vzhledem ke skutečnosti, že Polsko ještě nemělo pevně stanovené hranice a na mnoha místech země probíhaly ozbrojené konflikty se sousedy, mohly se volby konat jen na části území státu. Hlasování proto proběhlo v bývalé Kongresovce a v západní Haliči. Zvoleno bylo 296 poslanců a 44 poslanců bylo nominováno (jednalo se o polské poslance bývalých parlamentů Rakouska-Uherska /28/ a německé říše /16/). Ústavodárný Sejm měl tedy dohromady 340 členů. Volby nepřinesly výraznou většinu žádnému politickému uskupení (úspěšná byla pravicová a centristická uskupení, levice méně), což vedlo k častému střídání vlád.

Ústavodárný Sejm byl parlamentem mimořádným. Byl jednokomorový a nebyla určena délka jeho funkčního období. Hlavním úkolem tohoto Sejmu bylo stanovit podobu státního zřízení Polska, přijmout ústavu a převést zemi přes složité období formování se státu a jeho hranic. První zasedání nově zvoleného parlamentu bylo slavnostně zahájeno 10. února 1919 a v souladu s tradicí sejmů První Rzczechopolské mu o den dříve předcházela mše celebrowaná varšavským arcibiskupem Aleksandrem Kakowským v katedrále sv. Jana za účasti prozatímního náčelníka státu, vlády, zvolených poslanců a veřejnosti. 20. února se na schůzi Sejmu dostavil prozatímní náčelník státu Piłsudski a složil do rukou maršálka (předsedy) Sejmu svoji funkci. Následně maršálek obdržel návrh usnesení podepsaný zástupci všech parlamentních frakcí, které se skládalo ze dvou částí: 1) poděkování Piłsudskému za dosavadní činnost ve prospěch vlasti a 2) pověření Piłsudského funkcí náčelníka státu (nyní již bez přívlastku „prozatímní“) s prováděcími předpisy. Toto usnesení bylo Sejmem jednomyslně schváleno a vstoupilo do dějin jako tzv. malá ústava.

1.3 Malá ústava 1919

Malá ústava je čistě polským specifíkem, které však obohatilo ústavní právo a politickou vědu, tj. stalo se samostatným teoretickým pojmem, a proto je nutné v krátkosti vysvětlit její význam. Charakteristickými rysy malé ústavy je jednak její prozatímnost, dále neúplnost. Neobsahuje totiž preambuli, nestanoví hlavní principy státu a jeho politického systému, nevyjadřuje se k sociálně-ekonomickým otázkám a nekatalogizuje lidská a občanská práva a svobody. V podstatě se jedná o právní úpravu, která toliko vyjmenovává nejvyšší státní orgány a jejich kompetence a vymezuje vztahy mezi nimi. Malá ústava tedy není plnohodnotnou „normální“ ústavou, je pouze její dočasnou náhražkou. Je nástrojem sloužícím k překlenutí období do přijetí „řádné“ ústavy.

Malá ústava má po formální stránce většinou podobu ústavního zákona, ale ne vždy. Konkrétně malá ústava z 20. února 1919 byla schválena jako usnesení Sejmu. V této souvislosti je zajímavé její srovnání s dekretem Józefa Piłsudského z 22. listopadu 1918. Tento dekret se svým významem od únorového usnesení Sejmu neliší (také stanoví prozatímní státní zřízení), přesto si přídomek „malá ústava“ nezískal.¹⁹ Jedna příčina tkví ve skutečnosti, že únorové usnesení Sejmu explicitně označuje stanovené státní zřízení jako dočasné, resp. říká, že bude účinné do schválení nové ústavy. Druhá příčina je symbolická a politická. Je „lepší“ a „vhodnější“, jsou-li systémové principy státu definovány parlamentem (schváleným usnesením) než pouhým dekretem výkonné moci navíc reprezentované jednou osobou. Proto dekret není nazýván malou ústavou.

Prozatímnost malé ústavy měla důležitý politický důsledek, a to takový, že byla schválena jednomyslně, přestože na půdě Sejmu již tehdy probíhal ostrý politický zápas.²⁰ Parlament tak dokázal schválit normu, která zajistila základní systémovou stabilitu země. V tomto smyslu bylo schválení malé ústavy úspěchem a ta se jako institut stala do budoucna vhodným a účinným systémovým a politickým prostředkem k zajištění fungování státu v přechodných a krizových momentech jeho vývoje.²¹

Jaké uspořádání malá ústava přinesla? Odpověď na tuto otázku není jednoznačná, protože existoval zřetelný rozdíl mezi teorií a praxí, tj. mezi vyzněním článků malé ústavy a jejich naplňováním v praxi. Nejprve teorie.

Malá ústava, jak již bylo uvedeno, byla usnesením Sejmu skládajícím se ze dvou částí. Systémové články obsahuje část druhá, přičemž je jich pět (plus krátký úvod). V úvodu je napsáno, že Sejm nadále pověřuje maršála Piłsudského funkcí náčelníka státu. Držitelem suverénní zákonodárné moci byl podle malé ústavy Ústavodárný Sejm (čl. 1). Náčelník státu byl představitel země a „nejvyšším vykonavatelem usnesení Sejmu ve věcech civilních i vojenských“ (čl. 2). Vláda byla jmenována náčelníkem na základě dohody se Sejmem (čl. 3). Jak náčelník státu, tak i vláda byli politicky odpovědní Sejmu (čl. 4). Všechny státní akty náčelníka státu musely být kontrasignovány příslušným ministrem (čl. 5). Takové formulace článků svědčí o skutečnosti, že malá ústava nerespektovala princip dělby moci, nýbrž zavedla zásadu jednotnosti státní moci, kterou ztělesňoval Sejm. Všechny ostatní nejvyšší státní orgány, tedy náčelník státu a vláda v čele s premiérem (podle dikce malé ústavy „prezidentem ministrů“), byly na Sejmu absolutně závislé. Odpovědnost vlády byla dvojí: jako celku a individuální (každý člen vlády samostatně). Náčelník státu nedisponoval zákonodárnou iniciativou a pravomocí rozpouštět Sejm (navíc nebyla stanovena délka funkčního období Sejmu).²²

Malá ústava zavedla parlamentní režim dle vzoru III. francouzské republiky, a to v krajní podobě (Nalecz 1994: 12). Ovšem politická praxe vypadala jinak. Maršál Piłsudski si nedal svázat ruce malou ústavou, která jej oproti předchozímu stavu, kdy byl de facto neomezeným vládcem, formálně zbavovala většiny moci. Postavení Sejmu v praxi nebylo zdaleka tak silné, jak je určovaly ústavní články. Přispělo k tomu několik okolností. Trvaly války o hranice a maršál byl vrchním velitelem ozbrojených sil. Tato funkce mu v době ohrožení státu pochopitelně dávala daleko větší moc, než v časech míru (po ukončení válek se jeho moc skutečně zmenšila).²³ Dne 1. července 1920 byl schválen zákon o Radě obrany státu – prozatímním speciálním parlamentně-vládním orgánu – skládajícího se z náčelníka státu (předseda rady), předsedy Sejmu, 10 poslanců, premiéra, 3 ministrů a 3 zástupců armády. Rada rozhodovala o všech záležitostech spjatých s vedením války včetně jejího ukončení, tj. uzavření míru.²⁴

Citelným způsobem omezila postavení parlamentu a prakticky snížila jeho kompetence. Ne nepodstatnými okolnostmi byly dále přetrvávající autorita Józefa Piłsudského ve společnosti a stranická fragmentace Sejmu – to vše redukovalo pozici Sejmu, a to primárně ve prospěch náčelníka státu.

2. Polská demokracie (1921–1926)

Státní zřízení definované malou ústavou přetrvalo oproti původnímu očekávání až do roku 1922. Nová, tentokrát již „plná“ ústava byla sice přijata 21. března 1921, ale nový „řádný“ Sejm (nikoliv tedy ústavodárný) se sešel až 28. listopadu 1922. Funkční období prvního prezidenta Polska začalo 14. prosince 1922, kdy současně zanikla funkce náčelníka státu. Březnová ústava, jak je ústava ze 17. března 1921 v Polsku obecně nazývána, přinesla demokracii a republikánský parlamentarismus. Ještě než přistoupíme k charakteristice polského státního zřízení po roce 1922, musíme zmínit otázku hledání politického systému, protože názor polské politické reprezentace na podobu obnoveného Polska nebyl vůbec jednoznačný.

2.1 Jaký politický systém?

Polský autor Michał Śliwa (1995: 52) uvádí, že bezprostředně po obnovení nezávislosti země euforie překryla problémy, tj. lidé si nepřipouštěli náročnost budování státu. Nedostatečně přemýšleli o tom, jaké má Polsko být, jaké státní zřízení by nejlépe přispělo ke zdárnému rozvoji země a její všeobecné prosperitě. Existovalo nadšení, ale neexistoval cíl, resp. představy o uspořádání státu byly zpočátku značně mlhavé. Hledání podoby státního zřízení bylo dále ztíženo politickou rozdrobeností, kdy každý politický proud měl své vlastní představy, jak by Polsko mělo vypadat. Přesto, jak píše jiný polský autor Krzysztof Kawalec (1995: 50–51), panovala až na výjimky základní shoda ohledně základních systémových principů. Fundamentem spojujícím skoro všechny politické proudy byla vůle udržet polskou státnost.²⁵ Existoval konsensus týkající se politického uspořádání, které mělo být v souladu s tehdejšími poválečným celoevropským trendem republikánské a demokratické (parlamentní)²⁶ (srov. Baszkie-wicz 2002: 341–342, Grodziski 1998: 326–330). Monarchisté se v Polsku výrazně neproje-vili²⁷ a autoritativní tendence zatím také ne. Tento prodemokratický postoj všech relevantních uskupení vyplýval z obecnějšího přesvědčení, že demokracie a s ní spojené svobody jsou přirozenou konsekvencí znovunabytí státní nezávislosti. Podmínkou vytvoření pocitu souná-ležitosti k státu ve společnosti je vědomí vlivu na jeho vývoj. Kromě toho demokracie byla chápána jako výraz příslušnosti k západnímu kulturnímu civilizačnímu okruhu. (Kawalec 1995: 51). Demokracie byla dále pojímána jako politický systém, který je moderní a který je schopný účinně řešit dobové politické, ekonomické a sociální problémy (Śliwa 1995: 53). Je tedy protikladný k nedemokratickým (monarchistickým) politickým systémům, které jsou zastaralé a neúčinné.

Tato základní shoda ve věci podoby obnoveného státu byla rámcová a neznamená, že by se jednotlivé politické tábory v této otázce vůbec nelišily (srov. Kawalec 1995: 51–54). Socialisté se vyslovovali pro demokracii a parlamentní režim, byť s tou výhradou, že se jedná o nejlepší možné zřízení v podmínkách panování buržoazie. Skutečné demokracie lze podle nich dosáhnout

jen v socialismu.²⁸ Centristická uskupení – lidovci a křesťanští demokraté – akceptovala demokracii a parlamentarismus bez větších výhrad, resp. patřila k největším jejím obhájčům. Oproti tomu pravice, tedy národní demokracie, chovala vůči parlamentní demokracii ambivalentní pocity. Na jednu stranu demokracii přijímala, na stranu druhou se v ní objevovaly autoritativní sklony. Ještě skeptičtější byli ve vztahu k demokracii a parlamentarismu konzervativci, ti ovšem nepatřili mezi významné polské politické proudy. Zcela záporně se k demokracii stavěli rovněž marginální komunisté, kteří demokracii odmítli jako „diktaturu buržoazie“.

Avšak vzhledem k tomu, že všechny relevantní politické tábory (konzervativci ani komunisté k nim nepatřili), demokracii a parlamentní režim s různými modifikacemi přijímaly, promítla se tato jejich rámcově společná vůle do politické a ústavní praxe a Polsko vykročilo na počátku 20. let na trnitou cestu demokracie a republikánského parlamentarismu.

2.2 Koncepce ústavy, proces jejího přijímání a uvedení v život (1919–1922)

Již bylo zmíněno, že malá ústava byla chápána jako krátkodobé provizorium, které bude brzy ukončeno přijetím nové „plné“ ústavy. Ve skutečnosti ale její schválení a především nabytí účinnosti nebylo tak rychlé a jednoduché mj. proto, že Sejm nestanovil proceduru přípravy a schválení nové ústavy. Hlavní příčinou ale bylo velké množství návrhů ústavy, a to ze strany parlamentních stran a také vlády. Nesmíme také zapomínat, že docházelo ke komplikovanému budování státních institucí a že probíhala válka o hranice a Sejm měl proto mnoho jiných starostí.

Dne 19. února 1919 vznikl parlamentní Ústavní výbor, jehož úkolem bylo připravit návrh ústavy. Výbor se skládal z 30 členů reprezentujících různé parlamentní politické strany, a to podle jejich úspěšnosti ve volbách.²⁹ Okamžitě po svém ustavení začal výbor přijímat návrhy ústavy, kterých se sešlo velké množství. Všechny předpokládaly uchování republiky. Téměř všechny – až na jeden z pera konzervativců z Klubu ústavní práce, kteří požadovali zavedení prezidentského režimu po vzoru Spojených států amerických – postulovaly vytvoření parlamentního režimu. Rozdíl mezi jednotlivými návrhy tedy nebyly z tohoto obecného systémového hlediska závažné a týkaly se především názorů na řešení vztahů mezi nejvyššími státními orgány, způsob volby hlavy státu (prezidenta) a kompetencí parlamentu. Tyto rozdíly ale byly závažné z hlediska politického, protože ztěžovaly diskusi a oddalovaly konec debat a tedy přijetí ústavy. V diskusích se projevovaly značné antagonismy mezi stranami a politiky, nepřátelství a vyřizování starých účtů. Již citovaný Krzysztof Kawalec (1995: 54) k tomu uvádí, že jádrem diskusí a konfrontací nebyla snaha o prosazení vlastních ústavních a systémových idejí, nýbrž úsilí o politické taktizování. Například pravice, která se dlouhodobě vyslovovala pro silnější kompetence hlavy státu, nyní usilovala o omezení pravomocí prezidenta v obavě, že se jím stane Józef Piłsudski. Oproti tomu levice podporovala – v rozporu se svým politickým dlouhodobým programem – „bonapartistické“ kroky náčelníka státu (čili Piłsudského). Podobná situace nastala okolo otázky podoby parlamentu. Levice, jinak vždy vystupující ve prospěch principu unikameralismu, nyní podpořila návrh na vytvoření druhé komory parlamentu – komory práce – jako protiváhy konzervativnímu Sejmu (ve volbách 1919 totiž zvítězila pravicová národní demokracie). Propletenec mnoha podobných protichůdných zájmů a požadavků nakonec vyústil v omezení kompetencí výkonné moci ve prospěch parlamentu (Kawalec 1995: 54–55). Předbíháme však událostem.

Z diskusí nad mnoha návrhy ústavy se nakonec vybíralo ze dvou základních koncepcí (srov. Nałecz 1994: 14–15). První – levicová – předpokládala vznik tzv. lidové republiky, ve které se občané budou moci aktivně účastnit procesu spravování moci a její kontroly, a to prostřednictvím často uplatňovaných institutů přímé demokracie (hlavně referendum), která měla rozhodovat o nejdůležitějších otázkách. Státní moc měla spočívat v rukou jednokomorého parlamentu a přímo voleného prezidenta.³⁰ Přímou v ústavě měly být zmíněny sociální reformy a ústava měla dále garantovat oddělení církve od státu. Pro takový návrh se vyslovili socialisté, část lidovců, parlamentaristé Národní dělnické strany a židovští poslanci. Dohromady však nedisponovali většinou křesel a jejich návrh tedy nemohl v takové podobě projít. Oproti tomu parlamentní většinu měli pravíci a centrističtí poslanci, kteří navrhli vlastní koncepci ústavy, zcela odlišnou od té levicové. Vyslovili se totiž pro klasický parlamentní režim podle vzoru III. francouzské republiky. Parlament měl být bikamerální (horní komora se měla zčásti skládat z virilistů), prezident měl být volen nepřímou, a to parlamentem (oběma komorami na společném zasedání). Institut referenda se neměl stát součástí politického systému, stát neměl být důsledně oddělen od církve.

Na půdě ústavního výboru se tedy střetly tyto dvě koncepce ústavy. Diskuse nad nimi byla bouřlivá a o každém navrženém článku se hlasovalo zvlášť. Tento způsob práce výboru byl sice zdoluhavý, ale umožňoval snáze dosahovat kompromisu. Skutečně, návrh ústavy předložený výborem parlamentnímu plénu byl kompromisem (ovšem na úkor levice /Nałecz 1994: 16, Śliwa 1995: 68/). Obsahoval senát, ale bez virilních členů a jeho kompetence byly značně zredukovány. Pravice prosadila nepřímou volbu prezidenta³¹ (oběma komorami parlamentu) a prezident měl mít značně zúžené pravomoci. Neprošly požadavky levice na zavedení institutu referenda a oddělení církve od státu. Levice dokázala prosadit garanci politických a sociálních práv nižších vrstev a relativně široké kompetence samospráv, naopak nedokázala prosadit garanci práv národnostních menšin.

Ústavodárný Sejm diskutoval v plénu o návrhu ústavy postoupeným ústavním výborem čtyřikrát. První debata proběhla v květnu 1919 a poslední v březnu 1921. Mezitím permanentně zasedal ústavní výbor, který tak pružně reagoval na plenární diskuse a návrhy z nich vzešlé. Konečné hlasování nad návrhem ústavy proběhlo 17. března 1921.

Schválení ústavy Sejmem ale ještě neznamenalo, že ústava vstoupila v život a změnila státní zřízení, protože nadále byla účinná malá ústava z roku 1919. Ústavodárný Sejm měl být v okamžiku schválení nové ústavy rozpuštěn a měly být vypsány parlamentní volby. To se ale nestalo. Dne 18. května 1921 Ústavodárný Sejm schválil zákon prodlužující své funkční období a také funkční období náčelníka státu do první schůze nově zvolených Sejmu a Senátu, resp. do inaugurace prvního polského prezidenta.³² Tento krok byl oficiálně odůvodněn potřebou přijetí nového volebního systému pro volby do parlamentu. Jednou z hlavních příčin ale byla snaha schválit řadu zákonů omezujících práva národnostních menšin, protože zejména pravice se obávala, že v novém Sejmu budou mít menšiny silné zastoupení a budou tyto zákony blokovat (v Ústavodárném Sejmu národnostní menšiny své zástupce neměly). Nakonec bylo toto provizorium prodlužováno půldruhého roku, protože, jak bylo zmíněno, nový Sejm a prezident byly zvoleny až na konci roku 1922. Do té doby Březnová ústava sice platila, ale nebyla v praxi účinná.

2.3 Hlavní obrysy státního zřízení podle Březnové ústavy 1921

Ústava z 21. března 1921 se skládá z preambule, sedmi kapitol a 126 článků. První, velmi stručná kapitola se nazývá Republika a ve dvou člancích definuje státní zřízení. Druhá kapitola pojednává o zákonodárné moci, třetí se zabývá mocí výkonnou a čtvrtá soudnictvím. Pátá kapitola určuje povinnosti a práva občanů. Šestá kapitola je nazvána Všeobecná ustanovení (tato kapitola stanoví proceduru změny ústavy) a poslední sedmá, – Přejídná ustanovení.³³

Státní zřízení, tak jak je ústava definuje, se opíralo o několik hlavních principů. Preambule je především přihlášením se k historickým tradicím boje za nezávislost a také k Ústavě 3. května 1791. (Je rovněž vyjádřením religiosity státu a národa, začíná totiž provoláním „Ve jménu Boha Všemohoucího!“.) Důležitou okolností je, že nechápe Polsko jako nový stát, nýbrž jako stát obnovený po období poroby. Setkáváme se zde tedy s principem kontinuity polského státu. Státní zřízení je v první kapitole ústavy definováno jako republikánské (s použitím tradičního výrazu „rzeczpospolita“ a ne „republika“). Čl. 2 stanoví jako základní princip státního zřízení zásadu dělby moci, protože explicitně říká, že zákonodárná moc patří Sejmu a Senátu, moc výkonná prezidentovi a ministrům a výměr spravedlnosti je v gesci nezávislých soudů. Tento článek rovněž určuje suveréna, kterým je národ. Říká totiž, že veškerá moc náleží národu a ústavní instituce jsou pouhými jeho orgány. S tím souvisí princip zastupitelství, protože národ nespravuje moc přímo, ale prostřednictvím svých zástupců. Dalším principem je parlamentarismus. Ústava není ústavou prezidentského či poloprezidentského režimu (tehdy ještě neznámého jako režim *sui generis*), nýbrž zavedla po vzoru III. francouzské republiky modelový republikánský parlamentní režim.³⁴ Ještě je nezbytné zmínit princip unitarismu a jednotlosti státu. Ústava totiž nepředpokládá existenci jakýchkoliv zvláštních územních jednotek s odlišným systémem.³⁵ Jako poslední zmíníme princip liberální. Ústava ve své páté kapitole nadřazuje jednotlivce nad stát a jeho zájem a zmiňuje široký katalog práv – politických, občanských a sociálních. Kromě toho stanoví také povinnosti občanů, mezi než patří zejména věrnost Polsku a dodržování ústavy a zákonů.

Ústava svěřila zákonodárnou moc dvoukomorovému parlamentu – Sejmu a Senátu, které dohromady tvořily Národní shromáždění.³⁶ Polský bikameralismus byl silně asymetrický, protože ústava upřednostnila jednu komoru parlamentu před druhou, konkrétně Sejm před Senátem.³⁷ Sejm byl zvýhodněn zejména v legislativní činnosti a v kontrolních pravomocích. Senát neměl zákonodárnou iniciativu (tu měl Sejm a vláda) a mohl pouze vracet Sejmu návrhy zákonů s pozměňovacími návrhy. Sejm pak mohl senátní návrhy odmítnout většinou 11/20 hlasů. V kontrolní oblasti spočívalo omezení kompetencí Senátu v tom, že výkonná moc byla politicky odpovědná pouze Sejmu a nikoliv Senátu (senátoři ovšem mohli interpelovat členy vlády). Závislost Senátu na Sejmu byla dána skutečností, že rozpuštění Sejmu rovnalo se rozpuštění Senátu. Oproti tomu byl Senát rovnoprávný Sejmu v otázce volby hlavy státu, protože prezident byl volen Národním shromážděním. Obě komory parlamentu byly voleny v přímých a všeobecných volbách na pět let proporčním volebním systémem. Poslanci a senátoři disponovali volnými mandáty, platila pro ně zásada inkompatibility s jinými státními funkcemi (kromě funkcí ministrů a universitních profesorů) a byli chráněni imunitou.

Výkonnou moc tvořili prezident republiky a vláda v čele s premiérem. Podle ústavy stál prezident v čele výkonné moci a jeho nominální kompetence byly značné, ale všechny jeho akty musely být kontresignovány vládou, což z něj činilo ústavní orgán zcela závislý na vládě

a tedy slabý. Jeho postavení také oslabovala nepřímá volba (parlamentem). Prezident nicméně nebyl politicky odpovědný (byl pouze odpovědný ústavně, a to v případě zrahy, porušení ústavy a zákonů) a disponoval dlouhým mandátem – až sedmiletým. Prezident hrál dvojí roli, protože kromě jeho nominální (a čistě formální) funkce šéfa výkonné moci byl také hlavou státu a disponoval řadou tradičních kompetencí spojovaných s tímto postavením. Veškerá výkonná moc spočívala v rukou vlády v čele s premiérem, která stanovovala hlavní směry vnitřní i zahraniční politiky státu a administrovala zemi. Vláda byla politicky odpovědná Sejmu, který ji mohl kdykoliv a z jakýchkoliv důvodů sesadit (to se rovněž týkalo jednotlivých ministrů).

Ústava dále zmiňuje soudy jako součást soudní moci, a to včetně Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu a Kompetenčního soudu, dále Státní tribunál jako speciální orgán, kterému byli ústavně odpovědni nejvyšší státní činitelé a Nejvyšší kontrolní úřad. Ústava však nezná ústavní soud a institut kontroly ústavnosti zákonů.

2.4 Parlamentní režim v praxi – systémové příčiny jeho neúspěchu

Březnová ústava platila v nezměněné podobě pouhých pět let. Stejně krátkou dobu vydržel nejen jí definovaný parlamentní režim, ale i demokratický politický systém. V čem byl problém?

Polsko se v prvních letech své obnovené existence jako nezávislého státu nacházelo v extrémně složité situaci. Společnost byla rozdělena (politicky i národnostně). Stranický systém byl krajně fragmentovaný a polarizovaný. K tomu je třeba připočíst těžkou ekonomickou situaci a nejspíše mezinárodněpolitické postavení státu. Vyvrcholením politické, ale i morální krize polské politiky byl atentát na prvního prezidenta Gabriela Narutowicze, který byl spáchán 16. prosince 1922, tedy několik dní po jeho zvolení hlasy poslanců reprezentujících levice a národnostní menšiny. Atentát na prezidenta byl totiž důsledkem politické konfrontace mezi levicí (hlavně Piłsudským a socialisty) a pravicí (národními demokraty). Národní demokraté se nesmířili s porážkou v nepřímých prezidentských volbách a rozpoutali neuvěřitelně nenávislnou kampaň proti novému prezidentovi, která vyvrcholila jeho zavražděním.³⁸ Kořeny polské demokracie byly natolik slabé, že všechny hlavní politické tábory byly bez většího váhání schopny rezignovat na její fundamentální zásady ve prospěch silových a mimoparlamentních kroků (Nałęcz 1994: 28). Přenášení politiky na ulici bylo každodenním jevem. Ostré konflikty na politické scéně, rozsáhlé stávkové útoky – to vše vytvářelo atmosféru napětí, strachu a vzájemného obviňování se politiků z pokusů o státní převrat. Polsko se několikrát dostalo na pokraj občanské války. Příčinou všech těchto skutečností samozřejmě nebyla ústava a státní zřízení země. Příčiny byly primárně jiné: politické, sociální a historické. Nicméně ústava byla koncipována takovým způsobem, že nemohla ani v nejmenší situaci mírnit. Krajní parlamentarismus byl v těchto podmínkách naprosto neakceschopný a neumožnil státu lépe si poradit s politickými a ekonomickými (tedy také sociálními) těžkostmi.

Prvním problémem byla slabost výkonné moci. Ta se projevovala dvojnásobně – slabostí prezidenta ve vztahu k Sejmu a slabostí vlády ve vztahu k Sejmu. Prezident republiky neměl žádné samostatné kompetence, veškeré jeho kroky musely být kontrasignovány vládou. To by ani nemuselo tolik vadit, kdyby ovšem byla jeho slabost kompenzována silou vlády. Mezi vládou a Sejmem neexistovala nejmenší rovnováha. Vláda mohla být odvolána kdykoliv, za jakýchkoliv okolností, a to dokonce prostou většinou hlasů! V případě konfliktu

vlády se Sejmem vláda nedisponovala žádným obranným nástrojem. Proti Sejmu se nemohl postavit ani prezident. Ten byl sice politicky neodpovědný, Sejm jej tedy nemohl odvolat, ale to bylo vše. Prezident nemohl vetovat návrhy zákonů, neměl zákonodárnou iniciativu. Nemohl ovlivnit konflikt vlády se Sejmem, protože rovněž nedisponoval žádnými účinnými nástroji omezujícími parlament. Prezident sice mohl Sejm rozpustit, ale pouze se souhlasem Senátu, tedy v praxi nikdy, protože politické složení Sejmu a Senátu bylo vzhledem ke stejnému volebnímu systému a shodnému termínu voleb identické. Výsledkem takového systému vztahů byla absolutní dominance moci zákonodárné nad mocí výkonnou. V rámci moci zákonodárné se tato dominance přenášela na Sejm, protože mezi oběma komorami parlamentu panovala silná nerovnováha ve prospěch Sejmu (Graczyk 1997: 17–24).

Ani tato dominance parlamentu by nemusela být za jistých okolností zhoubná, kdyby ovšem byla splněna jedna podmínka, a to taková, že by existoval vhodný volební systém, který by usnadňoval vytváření většin v parlamentu a tím posílil jeho akceschopnost. Tato podmínka však splněna nebyla. Zmíněná extrémní fragmentace a polarizace stranického systému se v důsledku poměrného volebního systému s proporčními účinky snadno přenesly na půdu parlamentu. Výsledkem byl fragmentovaný a polarizovaný Sejm (a Senát), který permanentně nebyl s to produkovat trvalé většiny a tedy zprostředkovat vytvářet silné, stabilní a akceschopné vlády.³⁹ Volební systém s většinovými účinky by zcela jistě nezlikvidoval fragmentaci a polarizaci polského stranického systému (ta byla dána jinými faktory), ale zcela jistě by je výrazně omezil, resp. by nedovolil jejich přenesení do parlamentu v takovém rozsahu. Samotná změna volebního systému by nebyla spásná (bylo by nutné provést důraznější revizi parlamentního režimu směřující k jeho racionalizaci), ale jistě můžeme tehdejší volební systém označit za důležitý negativní faktor.

Polský příklad jasně ukazuje, že na moderní politický systém se musíme dívat ze dvou úhlů pohledu. Jedním kritériem je zcela jistě jeho demokratičnost. V tomto smyslu Polsko obstálo. Dobová kritika Březnové ústavy (srov. Kawalec 1995: 55 a násled.) poukazující na její údajnou nedemokratičnost není namístě. Polský parlamentní režim v zásadě splňoval všechna tehdejší kritéria demokratického politického systému, a to jak nominálně (ústava), tak i fakticky (politická praxe).⁴⁰ Neméně důležité je ovšem druhé hledisko, kterým je stabilita a funkčnost politického systému. Tady lze mít k polskému státnímu zřízení závažné výhrady. Nevneslo totiž do polské politiky nástroje, které by dokázaly zajistit zejména stabilitu vlád, která je mnohými politiky považována za klíčovou, i když ne jedinou, složku stability a funkčnosti celého politického systému (Grzybowski 1991: 21–22). Polsko nepřizpůsobilo státní zřízení svým dobovým vnitropolitickým, zahraničněpolitickým, sociálním, kulturním, ekonomickým, vojenským a dalším specifikám. To byla příčina neúspěchu tohoto režimu.

3. Polsko v období autoritarismu (1926–1939)

Ve dnech 12.–15. května 1926 proběhl v Polsku tzv. Květnový převrat, v jehož důsledku padl parlamentní režim a země se vydala na cestu autoritarismu. Státní převrat uskutečnili vojáci věrní maršálu Piłsudskému, který byl jeho iniciátorem a vůdčí postavou. Po několikaletých bojích ve varšavských ulicích vládní vojsko kapitulovalo.⁴¹ Prezident Stanisław Wojciechowski podal demisi a své kompetence v souladu s ústavou postoupil předsedovi

Sejmu Macieji Ratajovi. Piłsudski uznal Ratajovo ústavní postavení a na oplátku Rataj oznámil, že nová vláda bude sestavena po dohodě s maršálem. Tím de facto stvrdil popřevratový status quo. Vznikla zcela nová vláda pod vedením přívržence Piłsudského Kazimierze Bartla. Svržený prezident a premiér (Wincenty Witos) se stáhli do ústraní. Velitelé provládních vojsk byli internováni. Dne 31. května 1926 parlament zvolil novým prezidentem Piłsudského, který však volbu nepřijal, a to podle jeho slov z důvodu přílišného ústavního omezení této funkce. Ve druhé volbě parlament zvolil polským prezidentem Ignacy Moścického, kterého navrhl maršál. Zvolení Piłsudského prezidentem, byť „nepovedené“, mělo velký význam, protože parlament touto volbou definitivně legitimizoval státní převrat, resp. novou popřevratovou politickou skutečnost.

Květnový převrat byl namířen proti parlamentu a proti politickým stranám, které byly vnímány jako hlavní překážka stability a akceschopnosti parlamentního režimu. Způsobil jednak formální změny státního zřízení, především však změny ve fungování politiky jako takové (Garlicki 1978: 365–366). Sám Piłsudski tvrdil, že na prahu nezávislosti měl diktátorskou moc, které nevyužil, avšak demokratické svobody byly promarněny a stranické zájmy nadřazeny nade vše. Proto bylo nutné svrhnout vládu silou. Květnový převrat měl podle maršála zemi, oslabenou vnitřním napětím, způsobeným zejména boji politických stran, uzdravit (Roszkowski 1992: 52–53). Maršálovi přívrženci v této souvislosti hovořili o programu ozdravení, neboli morální sanaci špatně fungujících státních struktur. Sanace byla ostatně podpořena většinou společnosti (Kallas 2003: 317).⁴²

Popřevratová situace ale byla samozřejmě složitější než původní proklamace a očekávání veřejnosti. Relativně dlouhé období polského autoritarismu je rozmanité a lze jej dělit do různých období podle různých kritérií. Z hlediska vývoje státního zřízení se jeví nejvhodnějším dělení na dvě etapy, a to podle ústavního ukotvení politického režimu. Po květnovém převratu byla schválena novela březnové ústavy z roku 1921. Tato novela určovala podobu státního zřízení až do roku 1935, kdy byla přijata zcela nová ústava. Klíčová je však politická praxe, která nemusí být vždy v souladu s články ústavy, a to zejména v případě nedemokratických režimů, a proto k ní musíme přihlížet.

3.1 Státní zřízení v letech 1926–1935

Březnová ústava z roku 1921 byla kritizována od svého vzniku, avšak až květnový převrat umožnil proměnit tuto kritiku v konkrétní činy. 2. srpna 1926 byla přijata tzv. srpnová novela, tedy novela ústavy ze 17. března 1921. Tato ústavní novela posílila výkonnou moc na úkor moci zákonodárné. Prezident získal možnost (na návrh vlády) rozpouštět parlament a mohl s jistými omezeními vydávat dekrety s mocí zákona. Navíc prezident získal speciální rozpočtové kompetence. Parlamentu bylo ztíženo vyjadřovat nedůvěru vládě.⁴³ Všechny tyto změny nebyly dalekosáhlé a v podstatě z hlediska ústavy nenarušily hlavní principy parlamentního režimu. Důležitější ale byly změny praktického rázu. Ve skutečnosti totiž vládl maršál Piłsudski a rozhodující byla jeho vůle, přestože zpočátku nezastával žádnou ústavní funkci. Polský autor Roman Graczyk (1997: 27) nazval období po roce 1926 epochou ústavních precedentů. Novelizovaná ústava byla formálně dodržována, v praxi ale nikoliv. Jako příklad lze uvést uplatňování pro parlamentní režim klíčového institutu vota nedůvěry parlamentu vůči vládě. Vzhledem k tomu, že sanace neměla v parlamentu až do voleb 1930 většinu⁴⁴, snažila se

parlamentní opozice několikrát vládu svrhnout. Všechny tyto její pokusy byly prezidentem Mościckým ignorovány.⁴⁵ Nastala situace, kdy vládla menšina a v opozici byla většina.

Popřevratovému vládnímu táboru chybělo politické zázemí. Tuto mezeru mělo vyplnit politické uskupení opírající se o osobu a autoritu maršála Piłsudského – Nestranický blok pro spolupráci s vládou (BBWR). To však nebylo v parlamentních volbách 1928 příliš úspěšné. Proti němu a na obranu parlamentu se v roce 1929 zformovala opoziční koalice levicových a centristických stran – Centrolew. Konflikty mezi vládou a parlamentní většinou narůstaly. V roce 1930 prezident Mościcki rozpustil v odpovědi na kongres Centrolewu Sejm (a tedy také Senát) a vyhlásil předčasné parlamentní volby. Státní moc vzhledem ke značné popularitě Centrolewu pozatýkala v rozporu se zákony vůdce parlamentní opozice a ti byli uvězněni v brestské vojenské pevnosti.⁴⁶ Samotné volby se pak konaly v atmosféře zastrašování a šikanování opozice a v žádném případě se nejednalo o volby svobodné (na rozdíl od voleb 1928). BBWR ve volbách zvítězil, ale přes zmíněný charakter voleb nedokázal získat ústavní 2/3 většinu parlamentních míst. Opozice však ztratila parlamentní většinu a to způsobilo, že zřídka kdy se scházející parlament postupně stále více ztrácel na významu a do popředí se dostával prezident, který de facto vládl pomocí dekretů s mocí zákona.

Rok 1930 znamenal v ústavně-politickém vývoji země výrazný zlom. Zatímco do roku 1930 můžeme politický režim označit za neústavní, po roce 1930 se změnil na režim anti-ústavní (Kallas 2003: 319). Znamená to, že v letech 1926 byl porušován duch ústavy, ale nikoliv její litera. Oproti tomu po roce 1930 se ústava stala pouhým cárem papíru a nebyla dodržována ani prakticky, ani formálně.

3.2 Státní zřízení po roce 1935

Státní zřízení dané březnovou ústavou, byť po její srpnové novelizaci, nemohlo vyhovovat záměrům popřevratového vedení státu. Piłsudčáci usilovali o ústavu zcela novou. První konkrétní návrh se objevil v roce 1928, kdy jej na půdě Sejmu předložil poslanecký klub BBWR. Tento návrh směřoval k posílení postavení prezidenta a vlády, mj. např. prostřednictvím rozšíření kompetencí hlavy státu, která měla být volena v přímých a všeobecných volbách. Návrh byl postoupen Ústavní komisi Sejmu, ale vzhledem k bouřlivým politickým událostem a rozpuštění parlamentu v roce 1930 nebyl podrobněji projednáván. Druhý návrh ústavy předložil BBWR v roce 1931. Diskuse nad tímto návrhem trvaly do konce roku 1933. Dne 26. ledna 1934 byl návrh předložen plénu Sejmu. Opoziční poslanci na protest proti návrhu demonstrativně opustili sál, přesto byl návrh přijat potřebnou 2/3 většinou poslanců. Stalo se tak ale současně ve druhém i třetím čtení, což vyvolalo nesouhlas opozice a označení usnesení Sejmu za nelegální.⁴⁷ O rok později, přesněji 16. ledna 1935, byl návrh ústavy schválen Senátem a opět se dostal do Sejmu. Sejm návrh bez problému schválil. Dne 23. dubna 1935 prezident Mościcki slavnostně podepsal rukopisný originál ústavy a o den později vstoupila ústava v účinnost jejím publikováním ve sbírce zákonů. Současně přestala platit březnová ústava z roku 1921 a také ústavní zákon z roku 1920 o autonomii Slezska.

Dubnová ústava je „krátká a strohá jako vojenský rozkaz“ (Falandysz 1997: 9) a je typickým produktem dobových krizí parlamentních demokracií (Wawrzyniak 1998: 46). Skládá se z 81 článků a 14 kapitol. Na prvním místě definuje základní systémové principy (kap. 1), dále se zabývá prezidentem republiky (kap. 2), vládou (kap. 3), dvoukomorovým parlamentem

(kap. 4 a 5), legislativním procesem (kap. 6), rozpočtem (kap. 7), ozbrojenými silami (kap. 8), spravedlností (kap. 9), státní administrativou (kap. 10), státní kontrolou (kap. 11), stavem ohrožení státu (kap. 12), problematikou změny ústavy (kap. 13) a nakonec obsahuje závěrečná a přechodná ustanovení (kap. 14).⁴⁸

Na první pohled je vidět odlišná forma ústavy. Nenazývá se „ústava“, ale „ústavní zákon“. Neobsahuje preambuli a kapitolu definující lidská práva a svobody a povinnosti občanů.⁴⁹ Namísto toho ústava v poslední kapitole říká, že v platnosti zůstávají články březnové ústavy definující lidská a občanská práva a svobody (čl. 99 a 109 až 120 ústavy ze 17. března 1921). Dubnová ústava tak z hlediska formy více připomíná malou ústavu než „normální“ ústavu, ale v polské odborné literatuře takto pojímána není. Chybí zde totiž onen prvek dočasnosti. Byla přijata s tím, že bude trvalým fundamentem polského ústavního systému.

Především je však dubnová ústava jakousi antitezí ústavy březnové (1921). Je založena na zcela jiných systémových principech (ponechán byl název státu a jeho unitární charakter⁵⁰). Stát je v ústavě nově chápán nikoliv jako reprezentant lidu, ale jako společné dobro všech občanů. Jeho hodnota je tedy nadosobní a nadřídí. Je nadřazen jedinci a společnosti a má široké možnosti jak vstupovat do sfér sociálních, ekonomických a kulturních vztahů společnosti. Druhou „novinkou“ je jednotnost státní moci, která nahradila princip dělby moci obsažený v ústavě z roku 1921. Držitelem nepodílné státní moci je podle nové ústavy prezident republiky, který není odpovědný politicky ani ústavně.⁵¹ Všechny ústavní orgány jsou prezidentovi podřízeny. Svrchovanost lidu ve smyslu plnoprávných občanů byla nahrazena svrchovaností prezidenta.

Neodpovědný prezident soustředil do svých rukou téměř neomezenou moc. Byl volen v nepřímých volbách (kolegiem volitelů) na sedmileté funkční období. Většina jeho kompetencí nepodléhala kontrasignaci ze strany vlády. Kompetenčně velmi omezená vláda v čele s premiérem podléhala dvojí politické odpovědnosti: ve vztahu k prezidentovi a oběma komorám parlamentu. Politická odpovědnost vůči parlamentu však byla pouhou fikcí, protože parlament byl závislý na prezidentovi (prezident dokonce jmenoval 1/3 členů Senátu). Rovněž institut kontrasignace prezidentových kroků neměl v praxi význam, protože vláda mu byla odpovědná a mohl ji kdykoliv vyměnit. Dvoukomorový parlament plnil omezené zákonodárné funkce (ty se netýkaly otázek organizace vlády, státní správy a armády).

Rok 1935 je důležitý ještě z dalších hledisek. Především 12. května zemřel Józef Piłsudski. Jeho smrt urychlila dekompozici politické reprezentace popřevratového politického tábora, který se dostal do stavu fragmentace a polarizace.⁵² To způsobilo opětovný nárůst politických konfliktů v zemi. V roce 1935 se dále konaly předčasné parlamentní volby, které se ale vyznačovaly nedemokratickým volebním systémem a jejich bojkotem ze strany části protivládní opozice (ten byl úspěšný, protože voleb do Sejmu se zúčastnilo jen 45,9 % oprávněných voličů, což je interpretováno jako čestná porážka sanace). V nově zvoleném parlamentu se již proto neobjevili představitelé opozičních politických uskupení (další parlamentní volby se konaly v roce 1938). To ale nebylo důležité, protože parlament byl v praxi odsunut na třetí kolej. Prezidentem zůstal loajální vykonavatel Piłsudského politiky Ignacy Mościcki, který ale nebyl po maršálově smrti schopen vést vlastní politiku. Piłsudského roli převzal maršál Edward Rydz-Śmigły, který se stal generálním inspektorem ozbrojených sil a od roku 1936 formálně mužem číslo dvě po prezidentovi.⁵³ V praxi však byl mužem číslo jedna.

3.3 Proč a jaký autoritarismus?

Vývoj polského politického systému ve druhé polovině 20. let 20. století byl integrální součástí celoevropského trendu. Po Velké válce nastalo období „vítězství“ demokracie jako protiváha poraženého absolutismu. Toto demokratické období se však ukázalo být krátkodobým. Demokracie nedokázala tvářit v tvář politickým, ekonomickým a sociálním problémům konkurovat autoritativním a totalitním výzvám, které přinášely „zaručené“ recepty na uskutečnění všeobecných změn a především na dosažení rychlého úspěchu. Před vypuknutím druhé světové války se v Evropě udrželo jen pár demokracií: Velká Británie, Francie, skandinávské země, Belgie, Nizozemsko a specifické Švýcarsko. Ve středovýchodní Evropě to bylo pouze Československo (Banaszkiewicz 2002: 341–342).

Polsko je nutno se započítáním místních specifík zařadit do tohoto evropského vývoje. Proč se mu nedokázalo vyhnout? Vzájemně provázaných příčin vzniku autoritarismu v meziválečném Polsku můžeme identifikovat několik. Za prvé to jsou příčiny politické. Parlamentní režim byl vnímán jako neúčinný, neschopný řešit problémy každodenní politiky země, stát jako nefunkční a závadná byla i jeho samotná systémová podstata, tj. demokratický politický systém. Tomuto přesvědčení nahrávaly mnohé praktické politické problémy. Fragmentace a polarizace stranického systému způsobovala ochromení Sejmu, který byl ale současně pilířem státního zřízení (více viz kap. 2.4).⁵⁴ Druhou příčinou byly sociálně-ekonomické problémy. Špatná ekonomická situace byla provázána neutěšenou situací sociální. Společnost byla značně diferencována, a to vzhledem k ekonomickému postavení, vzdělání a prestiži. Třetí příčiny bychom mohli nazvat příčinami politicko-psychologickými. Všeobecně nízká úroveň společnosti (ekonomická, vzdělanostní apod.) se projevovala nízkou úrovní politické a právní kultury. Nepochopení demokratických procedur a nevíra v jejich účinnost se projevovaly nejen na úrovni společnosti, ale především na úrovni tzv. politických elit. Zajímavá byla vyskytující se skepse k sobě samému (vlastní společnosti a národu). Nebyly výjimkou názory o „anarchistických“ sklonech Poláků a obecně Slovanů (a tedy jejich neschopnost udržet demokracii) determinovaných historicky a dokonce rasově. Další příčina je ideologická. V mnoha politických a intelektuálních kruzích byla patrná nedůvěra k liberálním idejím a naopak obdiv k hierarchii a „tradičním“ hodnotám. Úspěch slavily nacionalismus a elitářské postoje. Patrný byl mnohými vyznávaný kult vůdce (ve specifickém smyslu osoby Piłsudského, nikoliv tedy v nacistickém významu) a kult armády jako nositele akceschopnosti, disciplíny a síly.⁵⁵ Jako poslední příčinu můžeme jmenovat vliv okolí. Evropská „móda“ – autoritarismus pronikla i do Polska. Zejména je třeba zmínit fascinaci italským fašismem a korporativismem (nacismus se jako inspirující vzor objevoval spíše ojediněle; stejně málo působil sovětský komunismus). Vliv okolí se ovšem projevil i „negativně“. Obnovená nezávislost a suverenita byla křehká a sousedy často zpochybňovaná. Polsko, vklíněné mezi nacistické Německo a Sovětský svaz, se strchovalo o své přežití. Strach před opětovnou ztrátou nezávislosti neprospíval upevnění demokracie a parlamentního režimu, protože jeho problematické fungování vzbuzovalo pocity analogie s předzáborovým „anarchistickým“ obdobím.

Známe-li, alespoň přibližně, příčiny vzniku autoritativního režimu v Polsku po roce 1926, můžeme přistoupit k otázce definice tohoto režimu. Tato otázka totiž bývá předmětem mnohých nedorozumění. Pomineme-li nesmyslné paušální označování Piłsudského jako „fašisty“

a Polska té doby jako „fašistický“⁵⁶ či „totalitní“ režim, motivací čehož jsou nejčastěji politické a propagandistické důvody, které nemají s odborným přístupem nic společného⁵⁷, dostáváme se k problému identifikování a pojmenování polského autoritarismu z let 1926–1939.

Pojem autoritarismus je velmi široký a politická věda zná řadu jeho typů. Pro Polsko z let 1926–1939 je patrně nejvhodnější, při vědomí vši proměnlivosti tohoto období, Linzovo (2000: 184–208) označení byrokraticko-militaristický režim. V mocenské pozici měl dominantní (nikoliv však absolutní) roli armádní a byrokratický establishment. Hlavní postavou byl zpočátku maršál Piłsudski, po jeho smrti maršál Rydz-Śmigły. Nevznikla však junta „jihoamerického“ typu a oba maršálové nebyli institucionálně ani prakticky jedinými disponenty státní moci, protože po celou dobu existovaly civilní orgány výkonné a zákonodárné moci a nemalou úlohu hrála civilní státní byrokracie (úřednictvo). Nemůžeme proto polský autoritarismus pojmenovat Merkelovým (1999) pojmem militaristický režim, který by totiž přílišným vyzdvihováním role vojáků nevystihoval dostatečně realitu.⁵⁸ Postupme dále. Byrokraticko-militaristický režim nedisponuje specifickou ideologií ani ji nevytváří, vládne pragmaticky uvnitř hranic své mentality. Může fungovat bez politických stran, avšak častěji vytváří oficiální, vládou podporovanou stranu, která redukuje participaci občanů v politickém životě na minimální úroveň. Skutečně, Polsko nezformovalo státní ideologii. Neznamená to, že by se o to nepokoušelo, ale nebylo v této činnosti konsekventní. Výsledkem byla klasická autoritativní mentalita (ne ideologie⁵⁹), která se skládala z řady často nesourodých doktrín, hesel a hodnot: kult státu (státní zájem), kult Piłsudského, kult armády, nacionalismus, elitismus, katolicismus, tradicionalismus, sociální solidarismus, a další. Státní moci se nepodařilo ustavit stabilní politické zázemí. Nevznikla jedna vládnoucí strana nebo hnutí (BBWR byl stejně jako OZN /Tábor národního sjednocení/ spíše nepřilíši jednotnou aliancí různých politických proudů). Polsko navíc nezlikvidovalo politické strany a umožňovalo existenci politického i nepolitického omezeného pluralismu (strany a hnutí, ekonomické, sociální kulturní a vzdělávací subjekty, média, bohatá vydavatelská činnost apod.).

4. Závěr

Druhá republika byla z hlediska vývoje státního zřízení „typickou“ součástí meziválečné Evropy. Všechny její formy státního zřízení a politického režimu v daném období plně odpovídaly tehdejšímu evropskému trendu, nikoliv však bez ohledu na polská specifika. Polsko zahájilo své dvacetiletí obnovené státnosti a suverenity demokratickým politickým systémem, který se vyznačoval čistou formou parlamentního režimu. Parlamentní režim však neuspěl. Polsko totiž nepromyšleně okopírovalo tehdy velmi populární francouzský vzor v podobě parlamentarismu s dominancí zákonodárného vzoru, který ve Francii ne příliš dobře fungoval v období existence III. republiky a nepřizpůsobilo dostatečně tento režim svým specifickým a potřebám.

Polsko se sice přes jisté tendence na počátku dvacátých let ubránilo nebezpečí komunistické revoluce, která by nepochybně uvrhla zemi do područí totalitarismu a závislosti na Sovětském svazu⁶⁰, ale jiné formě nedemokratického politického systému se neubránilo a větší část meziválečného období samostatnosti se nesla ve znamení autoritarismu. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že Polsko se sice v roce 1926 vydalo na cestu autoritarismu, ale autoritarismu

relativně umírněného, v žádném případě pak nedošlo k totalitarismu. Polsko nenaplnovalo žádný ze znaků totalitního režimu, tak jej definují veškeré relevantní teorie totalitarismu.⁶¹ Sanační režim a jeho státní zřízení sice byly do jisté míry důsledkem celoevropského politického vývoje, stejně jako parlamentarismus v první polovině 20. let, ale Poláci již tentokrát nekopírovali slepě konkrétní vzor a přizpůsobili svůj autoritarismus včetně jeho ústavního základu svým specifickým. Možná proto se vyznačoval, jak již bylo uvedeno výše, ve srovnání s jinými evropskými autoritarismy svou relativní umírněností.

Poznámky:

1. Pojmenování navazuje na První „šlechtickou“ Rzeczpospolitu. Zatímco v prvním případě je vhodné používat polské označení „rzeczpospolita“ a ne „republika“, v případě druhém je lepší držet se českého pojmu „republika“, protože Polsko se po roce 1918 stalo skutečně republikou a nikoliv monarchií jako v případě První Rzeczpospolité. V polštině slovo „rzeczpospolita“ sice znamená „republika“, ale pro První Rzeczpospolitou bylo a je používáno nikoliv jako označení formy státního zřízení, ale vzhledem k specifickému vnitřnímu uspořádání – tzv. šlechtické demokracii. Sami Poláci používají slovo „rzeczpospolita“ pouze v souvislosti se svým státem. V případě jiných států se drží označení „republika“ (např. Republika Česka – Česká republika).
2. Ta vznikla v důsledku rozkolu uvnitř PPS v roce 1906 (ještě vznikla PPS-levice; PPS byla znovu sjednocena v roce 1919).
3. Polská politická uskupení existovala ve všech třech zábořech, tedy i v pruském. Odstavec se vztahuje výhradně k místu, odkud zahájila svůj boj na počátku války dvě centra polského odboje.
4. Piłsudski založil na území ruského záboru tajnou Polskou vojenskou organizaci, které velel Edward Rydz-Śmigły.
5. Kongresovka je název, který se používá pro pojmenování nesuverénního Rusku podřízeného Polského království, které vzniklo 20. června 1815 jako důsledek Vídeňského kongresu (proto Kongresovka).
6. Němci utvořili dvě provincie – generální guvernérství – varšavské (GGW) a lublinské (GGL) v čele s císařem jmenovanými guvernéry.
7. Pamatujme, že Polské království bylo fakticky zlikvidováno po porážce Listopadového povstání 1830–1831 a stalo se ruskou provincií.
8. Regentská rada byla tříletná a skládala se z varšavského arcibiskupa Alexandra Kakowského, knížete Zdzisława Lubomirského a hraběte Józefa Ostrowského.
9. Název „Dobrovolná“ odpovídá realitě, protože se do ní hlásili dobrovolníci z řad polské emigrace z Francie, Belgie, USA, Kanady, Brazílie a dalších zemí.
10. Mocenských center bylo více, než kolik je uvedeno v textu. Ne všechna ale hrála v procesu vzniku centrálních institucí obnovujícího se státu podstatnou roli. Jako příklad lze zmínit tzv. Tarnobrzskou republiku (uvádí ji Pajewski 1995: 39). O nedůležitosti těchto efemérních republik svědčí skutečnost, že se o nich zmiňují jen náznakově i ty nejpodrobnější monografie věnované Druhé republice a jejímu vzniku (viz např. Pobóg-Malinowski 1990: 142).
11. Poznaň bylo hlavní město polského samosprávného Velkého poznaňského knížectví, které vzniklo v roce 1815 v rámci pruského záboru opět jako důsledek Vídeňského kongresu (stejně jako Kongresovka).
12. *Orędzie Rady Regencyjnej w przedmiocie przekazania naczelnego dowództwa wojsk polskich brygadjerowi Józefowi Piłsudskiemu* (Dziennik Praw Państwa Polskiego, Nr 17 z 29 listopada 1918 r., poz. 38). *Orędzie Rady Regencyjnej w przedmiocie rozwiązania Rady Regencyjnej i przekazania Najwyższej Władzy Państwowej naczelnemu dowódcy wojsk polskich Józefowi Piłsudskiemu* (Dziennik Praw Państwa Polskiego, Nr 17 z 29 listopada 1918 r., poz. 39)

13. Polsko bojovalo o hranice s Německem, Ruskem, Ukrajinou a také Československem (Těšínsko, Orava a Spiš). Součástí procesu stanovení hranic byla i slavná polsko-ruská válka (1918–1921), která je také nazývána válkou polsko-bolševickou. Mnoho polských historiků tvrdí, že Poláci, zvítězivší v bitvě u Varšavy, zachránili Evropu před komunismem, protože zamezili pochodu Tuchačevského, který měl exportovat revoluci, do Německa. Tato „předem prohraná“ bitva, kterou osobně řídil Piłsudski, byla nazvána „zázrakem na Visle“ a zařazena mezi z taktického hlediska nejdůležitější bitvy světových dějin (Wójcik 1999: 48–50).
14. *Dekret Naczelnego Dowódcy Józefa Piłsudskiego z dnia 14 listopada 1918 r.* (Dziennik Praw Państwa Polskiego, Nr 17 z 29 listopada 1918 r., poz. 40).
15. *Dekret z dnia 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej* (Dziennik Praw Państwa Polskiego, Nr 17 z 29 listopada 1918 r., poz. 41).
16. Do té doby bylo jeho postavení formálně striktně nedefinované. Akty Regentské rady, kterými byla Piłsudskému svěřena vojenská a civilní moc, titulují Piłsudského pouze jako Vrchního velitele polských vojsk. Civilní titul či funkci neměl. První Piłsudského dekret se nazývá „Dekret vrchního velitele Józefa Piłsudského ze dne 14. listopadu 1918“.
17. Zde je třeba pozdějším kritikům Józefa Piłsudského, kteří jeho historickou úlohu interpretují výhradně prostřednictvím jeho „diktátorského období“ let 1926–1935, připomenout, že takový pohled je více než zjednodušující. Maršál nebyl jakýmsi obskurním diktátorem par excellence, člověkem posledním mocí. Mohl zavést autoritarismus již nyní (v letech 1918–1919), místo toho dobrovolně umožnil pozdější vytvoření parlamentarismu, přestože si od něj mnoho nesliboval (Nałęcz 1994: 8–9). Počáteční personalizace moci, která se soustředila do jeho rukou, byla dána složitostí situace. Piłsudski byl jedinou osobností disponující dostatečnou autoritou ve společnosti, aby mohl konsolidovat obnovovaný stát (Pajewski 1995: 37).
18. Tato výstižná symbolická slova vyslovil významný meziválečný lidovecký politik – po roce 1922 předseda Sejmu – Maciej Rataj, který zemřel před německou popravčí četou v roce 1941 (srov. Hauser, Žerka, eds. 1998: 304–306).
19. Srovnáme-li obě normy, zjistíme, že listopadový dekret je rozsáhlejší a preciznější, tj. přesněji vymezuje mocenský státní systém než únorové usnesení a také svou formou více „připomíná“ ústavu.
20. Poslanci se domnívali, že toto ústavní provizorium potrvá maximálně několik měsíců. Nikdo nečekal, že na novou ústavu si Polsko bude muset počkat dva roky. Další důležitou okolností, která přispěla k hladkému schválení malé ústavy, byla autorita Józefa Piłsudského, proti kterému se prozatím neodvážili vystoupit ani jeho největší političtí nepřátelé (Pajewski 1995: 51).
21. S malou ústavou se v polském případě později setkáme ještě dvakrát: v letech 1947 a 1992. V obou případech se jednalo o principiálně podobnou situaci. Malé ústavy byly přijímány kvůli nemožnosti přijmout „řádnou“ ústavu, a to v důsledku nepříznivé politické situace.
22. *Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa* (Dziennik Praw Państwa Polskiego, Nr 19 z 27 lutego 1919 r., poz. 226). Za pozornost stojí jakási „skrytost“ malé ústavy, protože v názvu dekretu se hovoří pouze o pověření Piłsudského nadále spravovat funkci náčelníka státu a název dekretu tak nikterak neprozrazuje jeho důležitější obsah a význam – určení státního uspořádání.
23. Dokonce sám vedl zahraniční politiku státu.
24. *Ustawa z dnia 1 lipca 1920 r. o utworzeniu Rady Obrony Państwa* (Dziennik Ustaw RP, Nr 53 z 3 lipca 1920 r., poz. 327).
25. Výjimku tvořili polští komunisté, kteří nezávislost Polska odmítali, protože byli fascinováni myšlenkou diktatury proletariátu uskutečněné v rámci jakési republiky rad zahrnující celou komunistickou Evropu či svět (Śliwa 1995: 53).
26. Ve smyslu parlamentního režimu a tedy nikoliv režimu prezidentského (srov. v češtině Cabada, Kubát a kol. 2004: 197–215).
27. Dokonce i konzervativci, kteří byli většinou promonarchističtí, akceptovali republikánské zřízení. Výhody monarchismu propagovali jedině pravicoví národní demokraté Jan Zamorski a Stanisław Cat-Mackiewicz. Ovšem národní demokracie jako celek souhlasila s republikou (Śliwa 1995: 53).

28. Polští socialisté byli více než socialisté v západní Evropě ochotni uvažovat o koncepci diktatury proletariátu.
29. Z celkového počtu 30 členů bylo 11 z pravicové národní demokracie, 2 členové zastupovali centristické Polské lidové sjednocení, 4 reprezentovali rovněž centristickou Polskou lidovou stranu „Piast“, 10 členů představovalo levice (3 – Polská socialistická strana, 2 – Národní dělnické sjednocení, 5 – Polská lidová strana „Osvobození“) a po jednom zástupci měly konzervativní Klub ústavní práce a Židovský kruh. Ve složení výboru docházelo k častým personálním změnám, ale podíl stran zůstával podobný (ne úplně stejný).
30. Nejednalo se však o jakousi deformovanou verzi prezidentského režimu. Socialisté chtěli posílit úlohu prezidenta, protože se jím měl stát „jejich“ Józef Piłsudski.
31. Jako zajímavost lze uvést neschválený návrh křesťanských demokratů, aby podmínkou pasivního volebního práva pro nepřímé prezidentské volby byly katolické vyznání a polská národnost. Byly by to zajímavé příklady náboženského a národnostního volebních censů.
32. *Ustawa Przechodnia z dnia 18 maja 1921 r. do Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. w sprawie tymczasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej* (Dziennik Ustaw RP, Nr 44 z 1 czerwca 1921 r., poz. 268).
33. *Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dziennik Ustaw RP, Nr 44 z 1 czerwca 1921 r., poz. 267)
34. Je to dáno především instituty politické odpovědnosti vlády vůči parlamentu a závislosti prezidenta na vládě prostřednictvím kontrasignací (více viz další odstavce této kapitoly).
35. V praxi jsme se ovšem mohli setkat s jistou autonomií Slezského vojvodství uskutečňovanou prostřednictvím osmačtyřicetiletého slezského Sejmu. Souvisí to s polsko-německým zápasem o Horní Slezsko po roce 1918. Autonomie totiž měla přimět hornoslezské obyvatelstvo vyslovit se v plebiscitu pro připojení k Polsku. (Plebiscit se konal v roce 1921 a nedopadl pro Polsko dobře; následovalo povstání a nakonec usnesení rady Společnosti národů, která rozhodla o rozdělení Horního Slezska mezi Polsko a Německo, přičemž Polsko obdrželo 29 % jeho území.) Autonomii zaručoval ústavní zákon z 15. června 1920. (srov. Bardach et al. 2001: 482, Roszkowski 1992: 29–30)
36. V této souvislosti lze jako zajímavost uvést, že Polsko použilo historicky nesprávné pojmenování parlamentu. V předzáborovém Polsku se názvem Sejm označoval celý parlament a ne jen jedna jeho komora jako po roce 1918 (je tomu tak dodnes) (Bardach et al. 2001: 482).
37. Tím se polská ústava od svého francouzského vzoru odlišovala, protože francouzský bikameralismus byl více méně symetrický (srov. Kysela 2004: 218–219).
38. Střílel národnědemokratický publicista a malíř Eligiusz Niewiadomski. Později byl za svůj čin odsouzen k trestu smrti a popraven. O morální krizi části společnosti svědčí pozdější glorifikace atentátníka některými národnědemokratickými a církevními kruhy.
39. V letech 1918–1926 (do tzv. Květnového převratu) působilo v Polsku celkem 14 vlád, přičemž až polovina z nich (7) byly vlády neparlamentní nebo úřednické (Záděra 1933: 163). Vzhledem k tomu, že konflikt s parlamentem vždy dopadal v neprospěch vlády, premiéři si na to „zvykli“ a podávali demise i v situacích proher v otázkách menšího významu (Graczyk 1997: 20).
40. Kriticky se ke státnímu zřízení první poloviny 20. let 20. století staví někteří pováleční (ve smyslu po druhé světové válce) historici, kteří poukazují na skutečnost, že v praxi nebyla všechna ústavou zaručená práva dodržována (srov. např. Zieliński 1982: 143).
41. V bojích zahynulo 215 vojáků a 164 civilistů. Zranění utrpělo 606 vojáků a 314 civilistů (Garlicki 1978: 388).
42. Proto se pro období let 1926–1939 používá termín sanační režim či režim sanace, které se vžily jak v odborné literatuře, tak i běžném jazyce.
43. *Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r.* (Dziennik Ustaw RP, Nr 78 z 4 sierpnia 1926 r., poz. 442).
44. Parlamentní volby se konaly v roce 1928. V nich sice zvítězilo provládní uskupení Nestranický blok pro spolupráci s vládou (BBWR), ale nezískalo většinu parlamentních křesel (mělo pouze 27,6 % mandátů).

45. Například v září 1926 Sejm vyslovil vládě nedůvěru. Prezident sice přijal její demisi, ale okamžitě jmenoval vládu novou, a to v identickém personálním složení! Tato situace se několikrát opakovala. Sejm tak sice mohl způsobit pád vlády, ale nemohl odsunout od moci vládnoucí politickou reprezentaci.
46. S vězni bylo brutálně zacházeno, což vyvolalo pobouření a nesouhlasné reakce veřejnosti.
47. Později byla zpochybňována legalnost ústavy jako celku, a to právě kvůli způsobu jejího schválení (srov. Wawrzyniak 1998: 41–42).
48. *Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.* (Dziennik Ustaw RP, Nr 30 z 24 kwietnia 1935, poz. 227).
49. V první kapitole ústavy je pouze zmíněno, že stát zajišťuje občanům podmínky pro rozvoj jejich osobnosti a svobodu svědomí, slova a shromažďování (čl. 5, odst. 2). Ovšem hned nato je napsáno, že tyto svobody jsou ohraničeny „obecným dobrem“ (čl. 5, odst. 3). Čl. 6 ústavy říká, že občané jsou povinováni věrností vůči státu a plněním svých povinností. Další článek 7 obsahuje tvrzení, že právo občanů ovlivňovat veřejné dění bude měřeno „hodnotou“ jejich úsilí a zásluhami ve prospěch obecného dobra (čl. 7, odst. 1). Toto právo nemůže být omezeno vyznáním, pohlavím ani národností občanů (čl. 7, odst. 2).
50. Zůstala zachována autonomie Slezska.
51. Je odpovědný před Bohem a Dějinami (čl. 2, odst. 2).
52. Ještě v tom samém roce se rozpadl BBWR, který byl o dva roky později nahrazen Táborem národního sjednocení (OZN).
53. Toto jeho postavení kodifikovalo nařízení vlády z 13. července 1936.
54. K tomu je třeba připočíst skutečnost, že politická reprezentace národnostních menšin se neztotožnila se státem a jejich politici se tedy v Sejmu chovali antisystémově.
55. Zde hrála roli skutečnost, že značná část tzv. politických elit se vyvozovala z uzavřeného a hierarchického (armádního) prostředí (Kawalec 1995: 116).
56. To ale samozřejmě neznamená, že by se v Polsku nevyskytovala jistá část fašistické symboliky, rétoriky i metodiky. Tyto faktory ale nebyly významné, resp. více byly přítomny v politické publicistice (viz zmíněná fascinace italským fašismem) než v politice státu.
57. V této souvislosti je třeba zmínit živé „komunistické“ práce. Například v jedné české učebnici z roku 1973 se uvádí, že „v květnu 1926 uskutečnil Piłsudski fašistický převrat“ a „Polsko nastoupilo cestu úplně fašizace“. Ústava z roku 1935 byla, jak jinak, „fašistická“ a celé Polsko prostě „fašistickým státem“ (Zdobinský, ed. 1973: 221–222). V této souvislosti se nabízí zajímavé a signifikantní srovnání české a polské historiografie z období před rokem 1989. Ani komunističtí polští autoři se neuchylují k podobné hloupé propagandě falšující dějiny typické pro české komunistické autory a v souvislosti s obdobím let 1926–1939 o fašismu vůbec nehovoří. Maximálně jsou ochotni při charakteristice sanace připustit „nebezpečí fašizace Polska“ (srov. Góra et al. 1975: 154).
58. W. Merkel (1999) sice rozlišuje mezi byrokraticko-militaristickým a militaristicko-vůdcovským režimem, ale první chápe ve významu vlády vojenské junty a druhý ve významu vlády vojenského vůdce. Ani jedno pojetí se na Polsko po roce 1926 nehodí (on sám nesprávně řadí tehdejší Polsko do druhé kategorie) (srov. také Balík, Kubát 2004).
59. Na téma rozdílů mezi totalitní ideologií a autoritativní mentalitou srov. (Balík, Kubát 2004).
60. Polští rolníci a dělníci se sice museli potýkat s velkou bídou, ale jejich hněv se na rozdíl od německých či ruských dělníků obracel primárně nikoliv proti „kapitalistům“, ale hlavně proti záborovým uchvatitelům, tedy nikoliv proti vnitřnímu, ale vnějšímu nepříteli. Polští dělníci byli socialisty, ale hlavně byli Poláky. Komunisté navíc byli slabí a spoléhali na zahraniční (ruskou) pomoc a to je v očích polské společnosti delegitimizovalo (Pajewski 1995: 40–41).
61. K tématu definice totalitarismu a rozdílů mezi totalitarismem a autoritarismem srov. v češtině (Balík, Kubát 2004).

Literatura:

- Ajnenkiel, A. 2001. *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791–1997*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Rytm.
- Balik, S., Kubát, M. 2004. *Teorie a praxe totalitních a autoritativních režimů*. Praha: Dokořán.
- Bardach, J., Leśnodorski, B., Pietrzak, M. 2001. *Historia ustroju i prawa polskiego*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis.
- Baszkiwicz, J. 2002. *Powszechna historia ustrojów państwowych*. Gdańsk: Wydawnictwo Arche.
- Cabada, L., Kubát, M. a kol. 2004. *Úvod do studia politické vědy*. Praha: Eurolex Bohemia.
- Chojnowski, A., Wróbel, P., eds. 1992. *Prezydenci i premierzy Drugiej Rzeczypospolitej*. Wrocław: Zakład Narodowy imienia Ossolińskich – Wydawnictwo.
- Falandysz, L. 1997. *Wprowadzenie*. In: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Zrzeszenia Prawników Polskich.
- Garlicki, A. 1978. *Przezwrot Majowy*. Warszawa: Spółdzielnia Wydawnicza „Czytelnik“.
- Góra, W., Halaba, R., Hillebrandt, B., Kasprzaková, J., Tymieniecká, A. 1975. *Dějiny polského dělnického hnutí*. Praha: Svoboda.
- Graczyk, R. 1997. *Konstytucja dla Polski. Tradycje, doświadczenia, spory*. Kraków: Wydawnictwo ZNAK.
- Grodziski, S. 1998. *Porównawcza historia ustrojów państwowych*. Kraków: Wydawnictwo Universitas.
- Grzybowski, M. 1991. „Stabilność polityczna: egzegeza pojęcia i jego determinanty.“ In: *Ciągłość a zmiana w ewolucji systemów politycznych*. Ed. Grzybowski, M. Kraków: Krakowska Oficyna Wydawnicza.
- Hauser, P., Żerka, S., eds. 1998. *Słownik polityków polskich XX wieku*. Poznań: Wydawnictwo Poznańskie.
- Kallas, M. 2003. *Historia ustroju Polski X–XXw*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kawalec, K. 1995. *Wizje ustroju państwa w polskiej myśli politycznej lat 1918–1939. Ze studiów nad dziejami polskiej myśli politycznej*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Kysela, J. 2004. *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia.
- Linz, J., J. 2000. *Totalitarian and Authoritarian Regimes. With a Major New Introduction*. Boulder – London: Lynne Rienner Publishers.
- Maciejewski, T. 1999. *Historia ustroju i prawa sądowego Polski*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Merkel, W. 1999. *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*. Opladen: Leske+Budrich.
- Mołdawa, T., ed. 1999. *Konstytucje Polskie 1918–1998*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Nałęcz, T. 1994. *Spór o kształt demokracji i parlamentaryzmu w Polsce w latach 1921–1926*. Warszawa: Wydawnictwa Prywatnej Wyższej Szkoły Businessu i Administracji.
- Pajewski, J. 1995. *Budowa Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1926*. Kraków: Polska Akademia Umiejętności.
- Pobóg-Malinowski, W. 1990. *Najnowsza historia polityczna Polski. Tom drugi 1914–1939*. Gdańsk: Oficyna Wydawnicza Graf.
- Roszkowski, W. 1992. *Historia Polski 1914–1991*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Śliwa, M. 1995. *Ludowcy i socjaliści w parlamencie II Rzeczypospolitej*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Tazbir, J., ed. 1995. *Polska na przestrzeni wieków*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Wawrzyniak, J. 1998. „Dziedzictwo i tradycja polskiego konstytucjonalizmu.“ In: *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*. Ed. Sokolewicz, W. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Wójcik, Z. 1999. *Józef Piłsudski 1867–1935*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Rytm.
- Záděra, V. 1933. *Evropská politická příručka. Politický a ústavní život Evropy v letech 1918–1933*. Praha: Nakladatelství Orbis.
- Zdobinský, S., ed. 1973. *Státní zřízení evropských socialistických zemí*. Praha: Nakladatelství Orbis.
- Zieliński, H. 1985. *Historia Polski 1914–1939*. Wrocław: Zakład Narodowy imienia Ossolińskich – Wydawnictwo.

Prameny:

- Dekret Naczelnego Dowódcy Józefa Piłsudskiego z dnia 14 listopada 1918 r.* (Dziennik Praw Państwa Polskiego, Nr 17 z 29 listopada 1918 r., poz. 40)
- Dekret z dnia 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej* (Dziennik Praw Państwa Polskiego, Nr 17 z 29 listopada 1918 r., poz. 41)
- Orędzie Rady Regencyjnej w przedmiocie przekazania naczelnego dowództwa wojsk polskich brygadierowi Józefowi Piłsudskiemu* (Dziennik Praw Państwa Polskiego, Nr 17 z 29 listopada 1918 r., poz. 38)
- Orędzie Rady Regencyjnej w przedmiocie rozwiązania Rady Regencyjnej i przekazania Najwyższej Władzy Państwowej naczelnemu dowódcy wojsk polskich Józefowi Piłsudskiemu* (Dziennik Praw Państwa Polskiego, Nr 17 z 29 listopada 1918 r., poz. 39)
- Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa* (Dziennik Praw Państwa Polskiego, Nr 19 z 27 lutego 1919 r., poz. 226)
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.* (Dziennik Ustaw RP, Nr 30 z 24 kwietnia 1935, poz. 227)
- Ustawa Przechodnia z dnia 18 maja 1921 r. do Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. w sprawie tymczasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej* (Dziennik Ustaw RP, Nr 44 z 1 czerwca 1921 r., poz. 268)
- Ustawa z dnia 1 lipca 1920 r. o utworzeniu Rady Obrony Państwa* (Dziennik Ustaw RP, Nr 53 z 3 lipca 1920 r., poz. 327)
- Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r.* (Dziennik Ustaw RP, Nr 78 z 4 sierpnia 1926 r., poz. 442)
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dziennik Ustaw RP, Nr 44 z 1 czerwca 1921 r., poz. 267)