

Racionalizace parlamentního režimu

Polské zkušenosti jako poučení nejen pro českou politiku*

MICHAL KUBÁT**

Abstract: The Rationalisation of a Parliamentary Regime: Learning From the Polish Experience

This article focuses on the topic of parliamentary regime rationalisation in theory and in Polish political practice. The main aim of the analysis is to show what aspects of the Polish parliamentary regime lead to its rationalisation and how this modified parliamentary regime works. Firstly I explain what the rationalisation of parliamentary regime means in political theory. Secondly I review Polish scholarly debates about the nature of the Polish political regime. Finally I analyse the particular factors which have caused the rationalisation of the Polish parliamentary regime as a constitutional framework and political relations. The constitutional framework in this case consists of the procedure of cabinet creation, relations between the cabinet and parliament, the position of prime minister within the cabinet and in the whole regime, and the relation between the prime minister and the president of the republic. Political relations are: coalitional governance, political bases of prime minister and the personality of the prime minister.

Key words: parliamentary regime, rationalisation of parliamentary regime, Poland

1. Úvod

Český parlamentní režim je objektem mnoha odborných politologických i ústavněprávních diskusí. Tyto diskuse jsou dlouhodobé a týkají se různých problematik. Velmi častým tématem je problematika výkonné moci. Zejména politologové již delší dobu upozorňují na její dlouhodobou slabost (již v polovině 90. let jasnozřivě; Novák 1994, 1996, 1996–1997), kterou chápou jako problematický rys českého parlamentního režimu, který má především politické základy (volební a stranický systém; srov. mj. Novák, Lebeda a kol. 2004).¹

Oblast výkonné moci v ČR je také často v hledáčku pozornosti ústavních právníků (srov. mj. Hloušek a Šimíček 2004). Ti se zaměřují především na prezidenta republiky. V poslední

* Text byl zpracován v rámci výzkumného záměru MSM0021620841, řešeném na FSV UK v Praze. Jedná se o rozšířenou verzi referátu předneseného na konferenci Kam kráčí česká politika? Čtvrté brněnské politologické sympozium, konané na FSS MU v dubnu 2008 v Brně. Děkuji dvěma anonymním oponentům za podnětné připomínky, které po zpracování vedly ke zpřesnění textu.

** Autor působí na Katedře ruských a východoevropských studií Institutu mezinárodních studií Fakulty sociálních věd UK v Praze. Kontaktní e-mail: majkkubat@hotmail.com.

době je to ve spojitosti s prezidentem Václavem Klausem a jeho ústavním a reálným (politickým) postavením a kompetencemi (nejnověji srov. Šimíček 2008).² Především ale je prezident republiky ve středu zájmu politologů a právníků z důvodů českých historických a politických okolností a specifík.

Spojíme-li tyto věci s problematikou režimů, dostaneme se k otázce jejich typů či modifikací. Například Jan Kysela se Zdeňkem Kühnem (2007: 91–113) zkoumají eventuální „prezidentské prvky“ v českém parlamentním režimu. Jan Kysela (2006: 5) si v názvu jiné své studie klade otázku, zda se Česká republika nachází „mezi poloprezidentským a parlamentním režimem?“. Podobně se Karel Klíma (2005: 37 a 44) ptá, „nakolik je forma vlády v ČR ještě parlamentní?“. Zmínění autoři se přiklánějí k parlamentní formě vlády v Česku, nicméně upozorňují na významné postavení prezidenta republiky v ní. Oproti tomu méně pozornosti je u nás věnováno vládě v čele s premiérem. Týká se to jak roviny analýzy stávajícího stavu,³ tak především roviny úvah nad možnostmi eventuálních změn (Kysela 2004: 65–67), a pokud v tomto druhém případě ano, pak je vláda s premiérem pouze zmiňována v širších souvislostech (Kysela 2008a: 30–49, Novák 2008: 11–14).⁴

Následující text je nevelkým příspěvkem do diskuse o parlamentním režimu v komparativní perspektivě. Přesněji vyjádřeno půjde o pokus vysledovat některé aspekty modifikace (racionalizace) polského parlamentního režimu, a to jako eventuální podklad pro příslušné diskuse vztahující se k českému parlamentnímu režimu, který se od toho polského v mnoha ohledech evidentně liší. Nepůjde tedy přitom jenom o prezidenta republiky, protože polský příklad ukazuje, že studium parlamentního režimu by jiné faktory než prezidenta rozhodně nemělo zanedbávat.

2. Parlamentní režim a jeho racionalizace

Politické režimy lze zkoumat různě, ale pravděpodobně nejčastějším přístupem je srovnávání různých jejich typů (parlamentní, prezidentský a poloprezidentský⁵). Kritéria jsou mnohá, ale bezkonkurenčně hlavním kritériem je otázka přežití demokracie (za všechny srov. Lijphart 1998, Cheibub 2007). Existují ale i jiné, méně dramatické aspekty, které ovšem s předchozím bodem často souvisí, mezi něž můžeme mimo jiné řadit otázku fungování režimů. Podle Arona (1993: 82–83), Sartoriho (2001: 118) či Nováka (2001: 24–26) fungování režimu znamená schopnost vládnout, což je podmíněno dvěma okolnostmi: stabilitou (hlavně exekutivy) a zejména její politickou účinností (tedy schopností přijímat rozhodnutí).

Některé režimy takto fungují lépe, jiné hůře. Otázku fungování politických režimů lze komparativně posuzovat dvojím hlavním způsobem: jednak v rámci jejich klasifikace, ale také v rámci jejich jednotlivých typů. Není totiž pochyb o tom, že existují *různé* parlamentarismy, prezidencialismy a poloprezidencialismy. Nejde tedy jenom o rozdíly mezi parlamentními, prezidentskými a poloprezidentskými režimy jako takovými. Důležité jsou rovněž varianty jednotlivých režimů a důsledky, které z této rozmanitosti plynou. Lékem na nefungující režim tedy nemusí být jeho zavržení a upřednostnění režimu zcela jiného, ale zvážení možnosti modifikací v rámci toho původního.

2.1 Parlamentní režim

To se pochopitelně také týká parlamentního režimu. Jeho základní, obecné a notoricky známé vymezení je podobné bez ohledu na to, zda se jedná o definice „staré“ (Verney 1959), „novější“ (Ball 1971, Lijphart 1984, Sartori 2001), či „nejnovější“ (Cheibub 2007). Je to typ demokratického vládnutí, ve kterém existuje propojení zákonodárné a výkonné moci. Držitelem reálné výkonné moci je vláda v čele s premiérem. Hlava státu je oddělena od šéfa vlády a je ve svých kompetencích silně omezena a závislá na vládě, protože většina rozhodnutí hlavy státu musí být vládou kontrasignována. Není přitom tolik podstatné (z hlediska definice, nikoliv z hlediska fungování režimu), jestli hlava státu je nebo není součástí výkonné moci (obecně k tomu viz Holländer 1995: 158–159) či jakým způsobem je volena⁶ (to se tedy bude týkat prezidentů, ne monarchů). Vláda se dále účastní legislativního procesu a hlava státu může za jistých okolností rozpustit parlament. Na oplátku parlament kontroluje vládu prostřednictvím principu politické odpovědnosti, protože vláda může fungovat jedině tehdy, má-li důvěru parlamentu.

Parlamentní režim má různé formy a různé efekty. Můžeme se setkat se stabilními a fungujícími parlamentarismy, stejně tak s parlamentarismy nestabilními a nefungujícími. Již zmínění Aron (1993: 83–85) se Sartorim (2001: 110–121) a Novákem (1997: 192–221) v této souvislosti oprávněně poukázali na důležitost politických kritérií spojených s volebními systémy a politickými stranami a stranickými systémy. Sartori (2001: 110) na základě těchto politických aspektů učinil velmi známé rozlišení mezi premiérským parlamentarismem, stranicky kontrolovaným parlamentarismem a parlamentarismem s vládou zákonodárského sboru. Zatímco premiérský parlamentarismus je neúčinnější, parlamentarismus s vládou zákonodárského sboru je nejvíce náchylný k neúspěchu. Je tomu tak proto, že premiérský parlamentarismus produkuje buď přímo jednobarevné vlády (jako ve Velké Británii, která má volební systém prostě většiny a bipartismus s disciplinovanými stranami), nebo vlády sice koaliční, ale opírající se o jasnou a homogenní většinu v parlamentu (danou volebním systémem s většinovými účinky a koncentrovaným bipolárním stranickým systémem s disciplinovanými stranami). Opět se tedy vracíme k otázce akceschopnosti a stability režimu, tedy jeho fungování, jehož podstatou je především akceschopnost a stabilita výkonné moci, respektive posilování obou těchto charakteristik.

2.2 Racionalizovaný parlamentní režim

Podle Jana Kysely (2008a: 36) racionalizace parlamentního režimu „není ničím jiným, než pokusem čelit vládě zákonodárského sboru, a to tam, kde není možná britská cesta kabinetního systému ve formátu dvou alternujících politických stran“. „Podstatou ‚racionalizace‘ parlamentarismu je posílení exekutivy se současným respektováním parlamentu; ten tedy nemá být úplně odsunut stranou, ale stává se spíše podporovatelem vlády než jejím mocenským konkurentem“ (Kysela 2008a: 32). Druhý citát obsahuje důležité upřesnění. V rámci racionalizovaných parlamentních režimů totiž hraje klíčovou roli posilování pozice *vlády v čele s premiérem* a ne obecně pojaté exekutivy, kterou ústavně může tvořit (a často také tvoří) rovněž hlava státu. Za racionalizovaný parlamentní režim tedy považují takový, ve kterém je posílena vláda v čele s premiérem, protože ta má reálnou výkonnou moc. Nejedná se tedy o víceznačnou exekutivu ve smyslu vlády spolu s prezidentem nebo snad prezidenta samotného.

Pokud bychom totiž posilovali prezidenta na úkor vlády, pak už asi nepůjde o racionalizaci parlamentního režimu, ale spíše o posun směrem k poloprezidencialismu. Rozdíl mezi racionalizovaným parlamentním režimem a poloprezidentským režimem spočívá v tom, že v prvním případě je posílena na prezidentovi nezávislá vláda hlavně proti parlamentu, vůči němuž ale zůstává politicky odpovědná (proto *parlamentní* režim), zatímco v druhém případě jde především o výkonné umocnění na parlamentu nezávislého prezidenta, který se ale současně podle ústavy musí o svou reálnou výkonnou moc více či méně dělit s vládou (proto *poloprezidentský* režim).

3. Parlamentní režim v Polsku a debaty o něm

Ještě než se budeme věnovat samotné racionalizaci polského parlamentarismu, měli bychom alespoň rámcově zmínit otázku vymezení polského režimu, přestože jsem to vlastně již udělal v názvu celého textu a také v titulu této podkapitoly. V polském případě totiž existuje jistá nejednotnost názorů, jak máme polský režim chápat. Situaci navíc komplikuje složitý ústavně-politický vývoj po roce 1989.

Do roku 1997, kdy byla přijata platná ústava, není podle mého soudu pochyb o tom, že polský režim byl přibližně poloprezidentský, a to vzhledem k nejnámějším definicím tohoto typu režimu (Duverger 1980, Cheibub 2007, Sartori 2001). Odpovídala tomu jak ústavní vymezení režimu určená novelami komunistické ústavy z roku 1952, schválenými v roce 1989, a později provizorní tzv. malou ústavou z roku 1992 (Antoszewski 1998, Antoszewski a Herbut 2001, Bankowicz 2000, Czajowski 1993, Kubát 2006d a 2008), tak i většinou politická praxe, a to hlavně v letech 1990–1995, tedy v době prezidentství Lecha Wałęsy (srov. Dudek 2007: 132–311).⁷

Schválením ústavy 1997 došlo ke změně režimu v Polsku na režim parlamentní. Někteří, spíše ojedinělí polští autoři s tím nesouhlasí a spekulují o jeho různě pojaté „smíšenosti“, a to vzhledem k postavení prezidenta v politickém systému státu (Lisicka 2002: 49, možná Raciborski⁸ 2006: 27–28). Myslím ale, že podobné úvahy jsou po roce 1997 nesprávné. Polsko opravdu nemá poloprezidentský režim. Přestože polský prezident určitě nepatří mezi zcela bezvýznamné prezidenty, jistě není pouhým „ceremoniářem“, jeho reálné možnosti jsou silně omezené a rozhodně v nich nemůžeme vidět „poloprezidentské prvky“ polského režimu.⁹

Zcela opačně mnoho polských autorů poukazuje na silnou pozici vlády v režimu¹⁰ a navíc upozorňuje na enormně silné ústavní postavení premiéra v samotné vládě a celém režimu (Alberski 2005: 232, Leszczyńska 2005: 35–38 a 40–41, Mojak 2007: 132–141, Patyra 2003; z českých autorů srov. Filip 2001: 147). Parlamentní režim v Polsku (po roce 1997) je tak v polské literatuře často nazýván racionalizovaným parlamentním režimem (Jednaka 2004: 73), parlamentně kabinetním režimem (Słomka 2007: 1220, Wiatr 2006a: 154), nebo racionalizovaným parlamentně kabinetním režimem (Antoszewski 1998: 59–60).

Hlavním důvodem, proč je třeba stávající polský režim důsledně označovat jako režim parlamentní, je nezávislost silného premiéra a vlády na prezidentovi (Wiatr 2006b: 347). Prezident nemá téměř žádné ústavní možnosti, jak ovlivnit složení vlády a její fungování (politiku). Dobře to ukazují současné (po předčasných parlamentních volbách 2007) konflikty mezi premiérem a prezidentem, které jsou spíše „rétorického“ či „mediálního“ rázu. Není v silách

prezidenta Lecha Kaczyńskiego, přestože se o to pokouší (většinou neúspěšně), účinně zasahovat do činnosti vlády Donalda Tuska.

Jediným disponentem výkonné moci je zkrátka vláda v čele s premiérem, v žádném případě ji nesdílí s prezidentem. Naopak, prezident je v případě drtivé většiny svých kompetencí připoután k vládě principem kontrasignace, nebo omezen jinými ústavou danými podmínkami. Vláda je politicky odpovědná pouze parlamentu (resp. Sejmu), v žádném případě prezidentovi. Bez ohledu na to, že je prezident volen v přímých a všeobecných volbách, což má své historické příčiny (přechod k demokracii), není určen k tomu, aby koordinoval nebo snad dokonce řídil vnitřní nebo vnější politiku státu. Nanejvýš mu lze přisoudit eventuální roli arbitra v případě politické krize, záleží na politických okolnostech. To se občas stávalo prezidentovi Aleksandru Kwaśniewskému, a to v letech 1995–1997 a 2001–2005, kdy vládla levice (srov. Dudek 2007: 329–336 a 409–510, Roszkowski 2007: 184–193 a 263–289). Tato prezidentova role ale byla důsledkem osobního vlivu Kwaśniewského ve vládnoucí straně, kterou kdysi zakládal, nikoliv důsledkem pravomocí plynoucích ze zastávané funkce hlavy státu.

4. Co racionalizuje a co neracionalizuje polský parlamentní režim

Zdůrazněním role vlády a premiéra v polském parlamentním režimu se vracíme zpět k jeho *racionalizaci*. Za podstatné faktory je vhodné považovat: 1) ústavní vztahy a 2) politické vztahy.

4.1 Ústavní vztahy

Z ústavních faktorů se v polském kontextu jako klíčové jeví čtyři okolnosti. Za prvé je to procedura povolání vlády. Za druhé je to vztah vlády a parlamentu. Za třetí je to postavení vlády v režimu a také premiéra ve vládě a v celém režimu. Za čtvrté se jedná o vztah mezi premiérem (vládou) a prezidentem.

4.1.1 Procedura povolání vlády

Polská ústava přesně stanoví způsob povolání vlády (čl. 154 a 155 ústavy). Politici mají k dispozici tři pokusy. Nejprve prezident designuje premiéra, který navrhuje složení vlády. Následně prezident jmenuje premiéra a vládu, musí tak však učinit nejdéle do 14 dnů od prvního zasedání nově zvoleného Sejmu nebo od demise předchozí vlády. Premiér nejpozději do 14 dnů od jmenování předstupuje před Sejm, vyhlašuje exposé a žádá o vyslovení důvěry. Sejm ji uděluje nadpoloviční většinou za přítomnosti alespoň poloviny všech poslanců. Pokud tento pokus selže, následuje druhý postup. Sejm nejpozději do 14 dnů od ukončení předchozích kroků zvolí stejnou většinou jako v předchozím případě premiéra a jím navržené ministry. Takto zvolená vláda musí být následně jmenována prezidentem. Třetí pokus iniciuje prezident, který opět nejdéle do 14 dnů jmenuje premiéra a na jeho návrh ministry. Sejm následně nejdéle do 14 dnů uděluje vládě stejnou většinou jako v předchozích případech důvěru. Pokud ne, je prezidentem rozpuštěn a konají se nové parlamentní volby.

Za prvky racionalizace, které chrání zemi před eventualitou dlouhodobé absence řádné vlády, zde můžeme považovat precizně stanovené procedury nepřipouštějící nejasnosti, krátké

pouze 14denní lhůty neumožňující nekonečná jednání (jako se to stalo u nás v roce 2006), nižší požadované většiny pro vyslovení důvěry (než v případě nedůvěry) a rozmanitost procedury, která umožňuje vyhnout se eventualitě zablokování aktérů, například kvůli případným těsným většinám v Sejmu. Svoji roli také hraje reálná hrozba rozpuštění Sejmu v případě nevyslovení důvěry vládě ve třetím (a posledním) zmíněném pokusu. V polské politické praxi se samozřejmě můžeme setkat s těžkostmi při sestavování vlád, nicméně od přijetí ústavy 1997 pouze jeden premiér získal důvěru ne na první pokus (Marek Belka v roce 2004)¹¹ a celá procedura může trvat maximálně zhruba dva a půl měsíce.

4.1.2 Vztah vlády a parlamentu

Druhým aspektem je způsob uplatnění principu politické odpovědnosti vlády vůči parlamentu, který je nezbytným charakteristickým znakem všech parlamentních režimů. Zde je klíčový princip konstruktivního vóta nedůvěry, který byl částečně obsažen již v malé ústavě 1992 a následně ve zpřísněné podobě převzat do platné ústavy z roku 1997. Pokud Sejm chce vyslovit vládě nedůvěru (na návrh minimálně 46 poslanců; pro musí hlasovat alespoň nadpoloviční většina všech poslanců, tj. 231), musí současně jmenovitě určit kandidáta na nového premiéra, a prezident je povinen tohoto kandidáta premiérem jmenovat (čl. 158 ústavy).¹² Toto řešení účinně brání vládu před parlamentem a od roku 1993 se Sejmu nikdy nepodařilo odvolat vládu.

Konstruktivní vótum nedůvěry napomáhá polským vládám překonávat různé politické těžkosti, jako například rozpad vládní koalice. Takový případ nastal v roce 2000, kdy se rozpadla vládní koalice Volební akce Solidarita a Unie svobody. Poprvé od roku 1989 se stalo, že vláda rozpad koalice přežila a v menšinové podobě vydržela působit až do řádných parlamentních voleb 2001 (Jednaka 2004: 261–262, Marszałek-Kawa a Kawa 2006: 213). Podobně si levicový premiér Leszek Miller mohl v roce 2003 dovolit zbavit se ministrů za koaliční Polskou lidovou stranu (jejíž poslanci často hlasovali proti vládě), aniž by svoji vládu ohrozil, a zůstal v jejím čele i nadále (po rozpadu koalice to byla menšinová vláda). Nakonec byl sice v roce 2004 sám donucen k rezignaci, ale v důsledku „vzpoury“ jeho vlastní strany proti němu a ne kvůli nedůvěře parlamentu, přestože se jeho vláda dostala do velmi hluboké politické krize (Machalak a Winclawska 2006: 247–255, Roszkowski 2007: 271–278).

Na druhou stranu stabilitě polské vlády nepřispívá ústavou daná individuální politická odpovědnost jejích členů vůči parlamentu. Sejm může na návrh alespoň 69 poslanců a po posouzení příslušnými parlamentními výbory vyjádřit nedůvěru každému jednotlivému ministru, a to nadpoloviční většinou všech poslanců (čl. 159 ústavy). Je sice pravda, že pokusy vyslovovat nedůvěru jednotlivým ministrům nenacházejí potřebnou podporu, a tedy přísný požadavek nadpoloviční většiny všech poslanců účinně zabraňuje Sejmu odvolávat ministry, avšak již samotné v praxi dost často podávané návrhy a příslušná (byť neúspěšná) hlasování rozhodně neprospívají umírněnosti politiky. Jeden příklad za všechny. V září 2007 Občanská platforma navrhla vyslovit nedůvěru 15 ministrům vlády Jarosława Kaczyńského. Premiér Kaczyński obešel Sejm tak, že se vyhnul příslušné rozpravě tím, že dotčené ministry těsně před jejím zahájením prostřednictvím prezidenta odvolal a následně opět jmenoval do vládních funkcí. Tento manévr samozřejmě vyvolal protesty opozice, která premiéra a prezidenta obvinila z protiústavního jednání.¹³

4.1.3 *Vláda v režimu a premiér ve vládě a v režimu*

Třetím důležitým ústavním faktorem racionalizujícím polský parlamentní režim je velmi silné ústavní postavení vlády, která uskutečňuje veškerou vnitřní a zahraniční politiku státu a řídí státní správu, a to jak na ústřední, tak i regionální úrovni (čl. 146 ústavy). Vláda je sice kolegiálním orgánem, ale spíše formálně než reálně. Nejen ve vládě, ale i v celém režimu hraje totiž klíčovou ústavní roli premiér (k jeho politické pozici viz níže). Ústava činí z premiéra samostatnou výkonnou instituci, která není nadřazena pouze jednotlivým ministrům, nýbrž celé státní správě včetně té regionální (čl. 148 a 153 ústavy). Premiér stanoví politiku vlády a zajišťuje její vykonávání.¹⁴ Ministři jsou na něm zcela závislí. Premiér jim vymezuje pole působnosti a kdykoliv je může odvolat (formálně prostřednictvím prezidenta). V praxi jsou výměny ministrů (a také náměstků a dalších nejvyšších úředníků) na denním pořádku, přičemž téměř vždy se tak děje z rozhodnutí premiéra (Wiatr 2006b: 355–356).¹⁵

4.1.4 *Premiér (vláda) a prezident*

Čtvrtým zmíněným problémem je ústavní vztah formálně prvního orgánu výkonné moci prezidenta republiky (čl. 10 ústavy) k premiérovi a vládě. Otázka zní, jak moc a jakou cestou může prezident vládu ovlivňovat. Polský prezident, jak již bylo uvedeno výše, nemá téměř žádné ústavní možnosti, jak zasahovat do složení¹⁶ či činnosti vlády.

Jedinou výjimkou je výše popsáný třetí pokus o sestavení vlády, kdy má iniciativu plně v rukou prezident, a který se jednou skutečně přihodil (jmenování premiéra Belky v roce 2004; viz pozn. č. 10). Nicméně se tak děje až po předchozích krocích, kdy je naopak v jednom případě (druhý pokus) úplně vyřazen ze hry, protože Sejm sám může zvolit premiéra a vládu s úplným pominutím prezidenta. Záleží tedy na tom, zda Sejm je schopen vytvořit příslušnou většinu nebo ne (v roce 2004 se mu to nepodařilo). Jednoznačně se jedná o snahu bránit vládním krizím, ne posilovat prezidenta.

Jinak se prezident maximálně může pokoušet využívat neformálních faktorů (přímá volba jako argument silné legitimity) či svých nepřímých pravomocí ve vztahu k vládě jako nástroj politického nátlaku či zdržování. Výmluvným příkladem je zvláštní ústavní instituce – kabinetní rada (Rada Gabinetowa). Je to v mimořádných případech prezidentem svolávané zasedání vlády, kterému prezident předsedá. Takové zasedání ale nepřebírá kompetence vlády (čl. 141 ústavy). Je to tedy jenom jakési diskusní fórum, jehož závěry může vláda „použít“, ale jenom na jejím řádném zasedání pod předsednictvím premiéra. Jedná se tedy o možnost prezidenta pobídnout vládu k příslušnému konání, inspirovat ji, nebo to také může být jeho konfliktní nástroj nátlaku na ni, ovšem jen v politických mezích. Příkladem může být poslední zasedání kabinetní rady z ledna 2008 týkající se situace ve zdravotnictví, které proběhlo ve vyhrocené atmosféře a prohloubilo politický konflikt mezi premiérem Donaldem Tuskiem a prezidentem Lechem Kaczyńským, aniž by přineslo jakýkoliv meritorní výsledek (Migalski 2008).¹⁷

Jiným příkladem mohou být (opět neúspěšné) snahy prezidenta Kaczyńského zasahovat do zahraniční politiky státu (čl. 133 odst. 3 ústavy říká, že „prezident republiky spolupracuje v oblasti zahraniční politiky s premiérem a příslušným ministrem“). Plynou z toho nanejvýš politické hádky mezi prezidentem na jedné straně a premiérem a ministrem zahraničních věcí

na straně druhé, kdo, kdy, kam a s kým pojedje na nějakou zahraniční cestu či summit a co tam může nebo nemůže říkat, dále spory ohledně jmenování či odvolávání velvyslanců apod.

4.2 Politické vztahy¹⁸

Problematika politických vztahů v demokratických režimech je velmi široká. Tradičně je spojována s volebním a hlavně stranickým systémem. Problematika polského stranického (a také volebního) systému byla podrobně řešena na jiných místech, a to i v Česku (srov. mj. Kopeček 2005, Kubát 2005 a 2006a, Šedo 2007). Není tedy nutné zacházet do podrobností a lze se soustředit na konkrétnější související faktory. V polském případě jsou především tři: 1) typy vlád, 2) politické postavení premiéra, 3) osobnost premiéra.

4.2.1 Koaliční vládnutí

Volební a stranický systém stanoví základní politický rámec, ve kterém se vláda a premiér pohybují, a tím jsou v Polsku převládající koaliční vlády. Pokud premiér vedl „jednobarevnou“ vládu, pak to bylo vždy krátkodobě a hlavně tato jeho vláda byla vždy menšinová (Jerzy Buzek 2000–2001, Marek Belka 2004–2005, Kazimierz Marcinkiewicz 2005–2006).¹⁹ Polské koaliční vládnutí se vzhledem ke stabilitě vlády vyznačuje mnoha protiklady. Na jedné straně je politicky a personálně nestabilní (krátkodobé trvání, časté změny politického a personálního složení vlád apod.). Na straně druhé je stabilní ve smyslu předvídatelnosti. Představitelé té politické strany, která vyhraje volby, sestavují vládu, třebaže občas menšinovou, ale vždy v souladu s politicko-ideologickým směřováním Sejmu. V každém případě nedochází ke spojování zcela protikladných postojů, například v podobě politické odlišnosti mezi většinou v Sejmu a vládou, nebo v podobě nesourodých koalic levicových a pravicových stran (Kubát 2006b: 187).²⁰ Podobně je na tom opozice, která je (či spíše byla do roku 2005) na jednu stranu politicky spíše homogenní (tj. levicová, nebo pravicová), na stranu druhou je institucionálně nestabilní.²¹

Tyto faktory jsou samozřejmě důležité, ale v polském případě nejsou pro premiéra a vládu ani spásné, ani fatální. Platí zde totiž obecné pravidlo, že vliv stranického systému se projevuje hlavně ve vztahu k Sejmu, méně ve vztahu k vládě. Vláda je totiž ústavou dostatečně chráněna před stranami (jejími poslanci). Navíc je premiér ústavou dostatečně chráněn před svými ministry, proto na něj nemusí mít vždy přímý destabilizující vliv koaliční podoba jeho vlády. Rozhodující je tedy jiná otázka, kterou je „osobní“ politické postavení předsedy vlády. Respektive, přesněji řečeno, klíč k pochopení politického postavení polského premiéra má v rukou ten, před kým premiér chráněn není, a tím je jeho vlastní politické zázemí.

4.2.2 Premiér a jeho politické zázemí

Používající Sartoriho (2001: 112) terminologii bychom snad mohli říci, že polský premiér lavíruje mezi kategoriemi „první nad nerovnými“ a „první mezi nerovnými“. Kolísání mezi oběma typy je dáno jeho politickou příslušností a postavením. Má-li premiér silnou pozici ve vlastní straně, která doposud vždy byla nejsilnější stranou v Sejmu, je-li nejlépe jejím vůdcem a je-li strana disciplinovaná, pak se opravdu blíží roli „prvního nad nerovnými“. Naopak po-

kud je jeho postavení ve vlastní straně z nejrůznějších důvodů nejisté, pak jeho význam klesá na úroveň „prvního mezi nerovnými“, ale z ústavních důvodů asi ne „níže“.

Za politicky velmi silné premiéry můžeme považovat Leszka Millera v počátcích jeho úřadování (po volbách 2001), do jisté míry Jarosława Kaczyńskiego (2005–2007) či zpočátku Donalda Tuska (po roce 2007). Naopak za politicky relativně slabší premiéry můžeme označit Jerzyho Buzka (1997–2001), Kazimierze Marcinkiewicze (2005–2006) a Leszka Millera zhruba v druhé polovině jeho úřadování. Někde na pomezí by mohl být Marek Belka (2004–2005).

Asi nejvíce příznačný je v této věci politický osud Leszka Millera. Miller byl vůdcem drtivě vítězného (41 % hlasů po volbách 2001) a tehdy ještě jednotného Spojenectví demokratické levice (SLD). Stanul sice v čele koaliční vlády, avšak koaliční partneři SLD byli nepoměrně slabší.²² Měl tedy ty nejlepší předpoklady být skutečným vůdcem země spojujícím jak ústavní, tak i politické předpoklady pro silné vládnutí. Avšak jeho politická pozice začala postupně slábnout. Poslanci koaliční Polské lidové strany (PSL) často hlasovali proti vládě (sic!), což vedlo až k rozpadu koalice a vytvoření menšinové vlády. Premiér začal čelit extrémní nepřizní veřejného mínění a především silné vnitrostranické opozici, hlavně v podobě mocných vojvodských (krajských) stranických šéfů SLD, kteří byli nazýváni „barony“ (Wiatr 2006b: 351). Také se pak již netěšil přízni prezidenta Kwaśniewského. Význam prezidenta v této věci ovšem, jak již bylo uvedeno, nepřamenil tolik z jeho zastávané funkce hlavy státu, jako spíše z jeho vlivu v SLD, které spoluzakládal a jehož byl v minulosti lídrem. Svě dále udělaly závažné skandály (hlavně tzv. Rywinova aféra). Kombinace těchto faktorů nakonec vedla k pádu Millera, který byl vlastní stranou donucen k demisi (Dudek 2007: 434–472, Michalak a Winclawska 2006, Roszkowski 2007: 263–277).

Premiér Jarosław Kaczyński byl (stále je) šéfem značně disciplinované strany Právo a spravedlnost (PiS) a vládl „pevnou rukou“. Navíc se mohl opřít o prezidenta – svého bratra Lecha, se kterým nebyl spřízněn jenom pokrevně, ale také politicky. Oproti tomu stál v čele koaliční vlády a obě koaliční strany (Liga polských rodin /LPR/ a Sebeobrana) byly značně problematickými partnery. Nicméně předčasné volby 2007 nebyly ani tak důsledkem politického oslabení samotného premiéra, jako spíše prudce narůstající polarizace polské politiky způsobené kontroverzním programem PiS a málo diplomatickým stylem vládnutí Jarosława Kaczyńskiego (Kubát 2007: 23).²³

Současný premiér Donald Tusk je jednak lídrem relativně disciplinované Občanské platformy (PO), dále stále těží z vítězné euforie voleb 2007. Je sice v čele koaliční vlády, ale koaliční strana – PSL – je v koalici výrazně menšinovou stranou. Potýká se s nepřizní prezidenta, ale jak už bylo vysvětleno výše, spíše v „rétorické“ a „mediální“ rovině, bez velkých reálných dopadů.

Oproti tomu premiéři Jerzy Buzek a Kazimierz Marcinkiewicz patřili spíše k politicky slabším premiérům. Zpočátku neznámý a druhořadý politik Jerzy Buzek nebyl vůdcem vítězného uskupení Volební akce Solidarita (AWS) a často se dostával do vleku lídra AWS Mariana Krzaklewského. Na druhou stranu samotná AWS byla velmi heterogenním uskupením a vliv Mariana Krzaklewského se ztenčil poté, co prohrál prezidentské volby 2000. To sice umožnilo Buzkovi setrvat v čele vlády po celé funkční období až do řádných voleb 2001, přesto často nedokázal čelit různým politickým tlakům (Dudek 2007: 344–408, Jednaka 2004: 246–263, Marszałek-Kawa a Kawa 2006).

Kazimierz Marcinkiewicz byl v přibližně podobné situaci. Stal se po volbách 2005 premiérem z taktických důvodů, resp. z taktických důvodů nestal v čele vlády předseda vítězná

PiS Jarosław Kaczyński.²⁴ Marcinkiewicz byl pod tlakem silného lídra disciplinovaného PiS Jarosława Kaczyńského, který navíc ovlivňoval prezidenta (z obou bratrů je Jaroslaw oním politickým stratégem, Lech je spíše politický praktik), a nepomohla mu ani výrazná popularita ve společnosti. Jakmile Marcinkiewicz začal projevovat vlastní mocenské aspirace, byl svým stranickým šéfem donucen k rezignaci (Kubát 2006c).

Zvláštním případem byl premiér Marek Belka. Tento politik se dostal do čela vlády po nuceném odchodu Leszka Millera. Belka sice nebyl lídrem SLD, jednalo se do velké míry o prozatímního premiéra, ale byl podporován v SLD vlivným prezidentem Kwaśniewským. Navíc začal proces dezintegrace SLD. Premiér tedy stál proti rozkládajícímu se politickému uskupení, které ho již nemohlo tolik ohrozit jako Millera (Roszkowski 2007: 282–290, Rydlewski 2006).

4.2.3 Osobnost premiéra

Na význam osobnostních, povahových rysů premiéra jako člověka upozornil ve své pozoruhodné a svým pojetím ojedinělé stati Jerzy J. Wiatr (2006b), který spojil svoji odbornou erudici známého badatele se zkušenostmi z praktické politiky, protože byl v 90. letech 20. století řadu let poslancem Sejmu a hlavně byl v letech 1996–1997 ministrem školství. Podle Wiatra (2006b: 354) „osobnost premiéra, jeho obecné znalosti a schopnost vést lidi mají velký, přímo rozhodující vliv na způsob fungování vlády (...)“. Je to logické, uvážíme-li převahu premiéra nad ministry popsanou výše. Je na premiérovi a na jeho povaze, zda bude ministry chápán jako pouhé vykonavatele rozkazů, nebo více jako rovnocenné partnery. Záleží také na tom, zda premiérovi jde jen o vlastní mocenské postavení, nebo jestli se umí (a chce) za své ministry postavit v různých sporech. Z druhé strany na chod vlády má vliv vztah ministrů k premiérovi, resp. to, zda v něm vidí silnou charismatickou osobnost, nebo ne. Důležitá je také odolnost premiéra vůči vnějším tlakům, nejen politickým.

Za silného a charismatického lídra byl zpočátku považován hlavně Leszek Miller. Silnou osobností byl také Jarosław Kaczyński, možná Marek Belka. Spíše slabšími vůdci byli Jerzy Buzek a Kazimierz Marcinkiewicz (Jednaka 2004: 246–266, Marszałek-Kawa a Kawa 2006, Michalak a Winclawska 2006, Roszkowski 2007: 194–324, Rydlewski 2006, Bąkiewicz 2006, Wiatr 2006b: 353–354). Na posouzení premiéra Donalda Tuska je ještě brzy, ale dosaavadní zkušenosti asi spíše hovoří v jeho neprospěch.

5. Závěr

Jaké závěry plynou z polské zkušenosti s pokusem racionalizovat tamní parlamentní režim? Prvním a základním ponaučením z Polska je skutečnost, že účelná racionalizace parlamentního režimu spočívá v posilování hlavního orgánu výkonné moci, kterým je vláda v čele s premiérem. Pokud je vláda posílena především ve vztahu k parlamentu (šíře pravomocí, konstruktivní nedůvěra, požadavek vysokých kvalifikovaných většin, způsob ustavování) a současně zůstává nezávislá na spíše slabším prezidentovi, potom toto její silné ústavní postavení dokonce může oslabit vliv nepříznivých politických faktorů.

Naopak racionalizace nespočívá v posilování prezidenta. Jestliže se v případě poloprezidentských režimů uvádí, že přílišné ústavní posilování pravomocí prezidenta v nich není ani

nutné, ani vhodné (Novák 2008: 11, Shugart a Carey 1997: 55–75), pro republikánské parlamentní režimy to platí dvojnásob, jak nám polský příklad ukázal. Snahy posílit prezidenta *vedle* vlády, která je v parlamentním režimu hlavním výkonným orgánem, nejen že nikam nevedou, ale dokonce mají spíše kontraproduktivní účinky. (Něco jiného je kompetenční posilování prezidenta hlavně *na úkor* vlády, které režim posouvá k poloprezidencialismu.²⁵) Tím spíše, jedná-li se pouze o jeho politické (ne kompetenční) upevnování například zvýšením legitimity prostřednictvím přímých a všeobecných voleb, nebo možnostmi „rétoricky“ vměšovat se do složení a činnosti vlády (viz polská kabinetní rada), ovšem bez reálných dopadů. Takové situace vedou nanejvýše ke zbytečným politickým konfliktům.

Dalším důležitým aspektem racionalizovaného parlamentního režimu je posílení premiéra ve vládě a v celém režimu. Pokud je premiér chráněn před poslanci a současně před ministry, potom je jeho postavení mimořádné. Platí tady přitom podobný závěr jako v bodě 1. Silná ústavní pozice může za jistých okolností omezit vliv politických faktorů.

Účinek politických faktorů však samozřejmě nikdy nezmizí. Žádný režim není ve svém fungování určován pouze ústavními články. Je dávno známou skutečností, že volební a stranický systém mají na jeho fungování velký vliv. Polská zkušenost ukazuje, že racionalizaci režimu nemusí tolik vadit koaliční forma vládnutí a dokonce ani ne jistá nestabilita stranického systému. Pokud vládu a premiéra dostatečně ochráníme ústavou, potom lze působnost stranického systému ne sice úplně odstranit, ale omezit jistě. Co však nemůžeme ústavně omezit, je závislost premiéra na jeho politickém zázemí. Jde o to, z jaké strany pochází (zda vůbec z nějaké pochází), jaká jeho strana je a jaká je premiéřova pozice v ní, dále jaká je stranická příslušnost (a pozice ve straně) dalších vysokých ústavních činitelů, hlavně prezidenta.

Pokud je ústavně posílený premiér lídrem většinové disciplinované strany (byť vládne v koalici), pak je racionalizace parlamentního režimu vysoká. Jakékoliv slevování z těchto požadavků racionalizaci parlamentního režimu oslabuje. Významný se ukazuje být politický vztah premiéra a prezidenta. Do jisté míry nezáleží tolik na politickém souladu či nesouladu obou, protože i politický soulad premiéra a prezidenta v situaci, kdy prezident je lídrem většinové strany či v ní má velký vliv, premiéra může omezovat. Ovšem pouze politicky, ne kompetenčně, a proto takový stav vede maximálně ke konfliktům. Na druhou stranu politický nesoulad mezi premiérem a prezidentem nemusí nutně vést ke konfliktům, pokud se prezident chová politicky zdrženlivě.

Ne bez významu jsou osobnostní charakteristiky hlavně premiéra. Někteří premiéři umí své silné ústavní postavení využít lépe, jiní hůře. První situace vede k posílení racionalizace parlamentního režimu, druhá k jejímu oslabení.

* * *

Tyto shrnující závěry jsou učiněny na základě pozorování jednoho parlamentního režimu v jedné zemi. Nemohou být proto pokládány za univerzální. Jedná se jen o jeden pohled, byť možná inspirativní, za jednu hranici České republiky. Ne všechny polské zkušenosti jsou do Česka přenosné kvůli odlišným historickým a politickým okolnostem. Důkladné posouzení českého případu včetně eventuálních návrhů na konkrétní změny by tyto okolnosti mělo zahrnout a také by se mělo opírat o širší komparaci. Polské zkušenosti proto nemohou být chápány jako spásné, je to jen podklad pro diskusi, která tímto vlastně teprve začíná.

Příloha

Tabulka – přehled vlád v Polsku po roce 1997

premiér	délka fungování vlády pod jedním premiérem (měsíce)*	forma vlády	orientační stranické složení vlády**	politická orientace vlády***
Jerzy Buzek (1997–2000)	47,5	minimální vítězná koalice	AWS (22), UW (6)	konzervativní/liberální/křesťansko-demokratická
Jerzy Buzek (2000–2001)		formálně „jednobarevná“ menšinová vláda	AWS (časté změny složení)	konzervativní/křesťansko-demokratická
Leszek Miller (2001–2003)	30	minimální vítězná koalice	SLD (9), UP (1), PSL (2), „nestranici“ (2)	sociálně-demokratická/socialistická/agrární
Leszek Miller (2003–2004)		menšinová koalice	SLD (10), UP (1), „nestranici“ (3)	sociálně-demokratická/socialistická
Leszek Miller (duben 2004)		formálně „jednobarevná“ menšinová vláda	SLD (8), UP (1), SdPI (2), „nestranici“ (3)	
Marek Belka (2004)	12 dnů (vláda nezískala důvěru)	formálně „jednobarevná“ menšinová vláda	SLD (5), „nestranici“ (13)	sociálně-demokratická
Marek Belka (2004–2005)	16,5	formálně „jednobarevná“ menšinová vláda	SLD (6), „nestranici“ (11)	
Kazimierz Marcinkiewicz (2005–2006)	8	formálně „jednobarevná“ menšinová vláda	PiS (11), „nestranici“ (7)	konzervativní
Kazimierz Marcinkiewicz (2006)		minimální vítězná koalice	PiS (13), LPR (2), Sebeobrana (3), „nestranici“ (4)	konzervativní/katolická/populistická/agrární
Jarosław Kaczyński (2006–2007)	9	minimální vítězná koalice	PiS (12), LPR (2), Sebeobrana (3), „nestranici“ (6)	konzervativní/katolická/populistická/agrární
Donald Tusk (od roku 2007)	vláda trvá	minimální vítězná koalice	PO (10), PSL (3), nestranici (7)	liberálně-konzervativní/agrární

* Počítá se období od parlamentního vyjádření důvěry vládě do vyjádření důvěry vládě následující. Čísla jsou zaokrouhlena.

** Politické složení vlády se vztahuje k okamžiku jejího vzniku či rozsáhlejší politické rekonstrukce. Nezohledňuje průběžné personální změny. Číslo za zkratkou strany neoznačuje ministry-členy strany, nýbrž ministry nominované stranami. Použitý výraz „nestraník“ nemusí automaticky znamenat, že člen vlády není členem žádné politické strany. Znamená, že není členem koaličních stran. Proto je výraz napsán v uvozovkách (většinou se ale jedná o skutečné nestraníky).

*** Kategorie jsou skutečně pouze orientační a nestanoví přesnou politicko-ideologickou charakteristiku polských politických stran.

AWS – Volební akce Solidarita, LPR – Liga polských rodin, PiS – Právo a spravednost, PO – Občanská platforma, PSL – Polská lidová strana, SdPI – Sociální demokracie Polska, SLD – Spojenectví demokratické levice, UP – Unie práce

Zdroj: Kubát 2006b; www.kprm.gov.pl

Poznámky

1. Tyto diskuse nabyly na intenzitě po svržení vlády Mirka Topolánka uprostřed českého předsednictví EU na jaře roku 2009.
2. Ústavní právníci obrátili svoji pozornost na prezidenta republiky v poslední době mj. kvůli přibývajícím nálezům Ústavního soudu (a také Nejvyššího správního soudu; Kysela 2008b: 240–242) věnovaným prezidentovi, resp. zejména jeho pravomocím a způsobu jejich výkonu, jejichž analýza (náležů ÚS) „by už stála za samostatnou studií“ (Wintr 2008: 24).

3. V tomto případě jsou vláda a premiér samozřejmě součástí analýz celého ústavního (např. Gerloch, Hřebejk a Zoubek 2002: 209–228; Wintr 2006: 71–77) či v širší perspektivě politického systému ČR (např. Vodička a Cabada 2003: 260–262), nebo analýz souvisejících problémů jako v politologii například volební a stranické systémy (např. Novák 2004) či vládní koalice (např. Cabada a kol. 2006).
4. Příznačné jsou obsahy sborníků věnovaných problematice možností změn české ústavy, ve kterých se problematika vlády a premiéra objevuje jen zřídka a nikdy ne jako problém hodný samostatné studie (Dančák a Šimíček 1999, Kysela 2003, Šimíček 1998).
5. Ponechme nyní stranou různé kontroverze vztahující se k poloprezidencialismu jako samostatnému typu demokratického režimu (srov. mj. Shugart a Carey 1997, Klokočka 1996). Mám za to, že není sebemenší důvod, proč tuto kategorii zpochybňovat.
6. V žádném případě samotná přímá volba prezidenta automaticky neevokuje posun režimu k poloprezidencialismu. Rozhodně to tak nevykládá „(...) obecná politologie (...) bez hlubší argumentace (...)“, jak bez jediného důkazu uvádí docent Karel Klíma (2008: 17).
7. Odlišné názory se ale v Polsku také objevují a nejsou zcela ojedinělé. Například Halina Lisicka (2002: 48) označila Polsko v letech 1992–1997 jako parlamentarismus se silným prezidentem. Podobně tak učinil Witold Brodziński (1997: 46). Leszek Garlicki (2002: 24) psal o racionalizovaném parlamentarismu. Domnívám se ale, že častým důvodem je nejednotné chápání východisek, tedy definic parlamentního a poloprezidentského režimu. Tak například Marian Kallas (2001: 531) sice uvádí, že se v polském případě jednalo v letech 1992–1997 o modifikovaný parlamentarismus, jedním dechem ale dodává, že podle francouzského vzoru (V. republiky). Wiesława Jednaka (2004: 73) uvádí, že Polsko bylo parlamentním režimem, protože vláda musela mít důvěru parlamentu. To ale není rozlišovací znak mezi oběma typy režimů, protože to platí v obou případech.
8. Jacek Raciborski (2006: 28), který píše o „oscilaci mezi parlamentarismem a poloprezidencialismem“, však má asi na mysli, jak možná vyplývá z jiného jeho textu (Raciborski 2003), proměnlivost režimu v rámci celého vývoje Polska po roce 1989. Pokud je tomu tak, pak má pravdu. Je to ale jenom moje spekulace, protože takto přímo se nevyjádřil.
9. Polští autoři vesměs nepracují s jinými koncepcemi „smíšených režimů“, z nichž nejznámější jsou premiérsko-prezidentský a prezidentsko-parlamentní režimy Shugarta a Careyho (1997). Já je rovněž nepoužívám, protože v polském případě se po roce 1997 o „smíšenosti“ tamního režimu nedá mluvit. Vzhledem k jeho parlamentní povaze tedy podle mého názoru není účelné o těchto typech, které měly nahradit poloprezidentský režim, příliš spekulovat.
10. Pozice prezidenta je u autorů, kteří chápou polský režim jako parlamentní, vyzdvihována jen výjimečně a spíše mlhavě. Například Dariusz Skrzypiński (2006: 209) uvádí, že polský režim je parlamentní s „posílenou pozicí prezidenta“.
11. Dne 2. května 2004 byl Belka jmenován premiérem a 14. května 2004 nezískal důvěru Sejmu. Následně Sejm nevyužil možnost zvolit premiéra (vůbec nenavrlh kandidáta), a proto 11. června 2004 prezident opět jmenoval Belku premiérem, který 24. června 2004 již důvěru získal (Kubát 2006b: 173). Byl to nejsložitější a nejdělsí proces sestavování vlády od schválení ústavy 1997.
12. Podle čl. 66 malé ústavy z roku 1992 (tedy přechodné a provizorní ústavy, která v zemi platila do přijetí „řádné“ ústavy v roce 1997) Sejm v případě vyslovení nedůvěry vládě *mohl* (ne musel) zvolit nového premiéra. Pokud tak neučinil, prezident demisi přijal, nebo rozpustil Sejm.
13. Podle ústavního právníka prof. Piotra Winczorka (2008) ústavu obešly obě strany: Občanská platforma se chtěla vyhnout konstruktivnímu vótu nedůvěry, premiér a prezident se chtěli vyhnout politické odpovědnosti vlády vůči parlamentu.
14. Podle některých zpráv se údajně do roku 2006 (novější informace nejsou k dispozici) nikdy nestalo, aby vláda přehlasovala premiéra (Wiater 2006b: 354).
15. Postavení ministrů je v Polsku vůbec velmi složité. Kromě své podřízenosti premiérovi nesou také individuální politickou odpovědnost, musí čelit různým tlakům svých stran, zájmových skupin a také svých ministerských úředníků (Bartkowski 2006: 286).
16. Za příznačné lze v této souvislosti označit povolební spor mezi premiérem Donaldem Tuskem a prezidentem Lechem Kaczyńským ohledně jmenování Radosława Sikorského ministrem zahraničních

- věcí. Přes kategorický nesouhlas s osobou Sikorského jej prezident musel ministrem jmenovat. Ovšem politické konflikty mezi prezidentem a ministrem zahraničí jsou dodnes na denním pořádku.
17. Příznačné je, že do roku 1997 nebyla kabinetní rada, která existovala, jen se podle malé ústavy tak nenazývala (čl. 38 odst. 2 malé ústavy), ani jednou svolána (Leszczyńska 2005: 314). Silní prezidenti, kteří mohli svůj vliv na vládu uplatnit řadou ústavou daných kompetencí, ji tehdy prostě nepotřebovali.
 18. Posuzování jsou premiéři a jejich vlády působící od roku 1997, kdy byla přijata platná ústava. Do výběru není zařazen premiér Włodzimierz Cimoszewicz (1996–1997), protože většina jeho funkčního období spadá do doby účinnosti malé ústavy 1992.
 19. Kromě toho musíme onu „jednobarevnost“ brát s velkou rezervou, protože bývala narušena heterogenitou vládního uskupení nebo velkým počtem nestraníků přítomných ve vládě.
 20. Výjimkou byla koalice vzniklá v roce 2006, tedy koalice konzervativních stran Právo a spravedlnost a Liga polských rodin se specificky levicovou a populistickou Sebeobranou.
 21. Tato vývojová tendence byla zmírněna po parlamentních volbách 2005. Od té doby je totiž politická opozice v Polsku politicky heterogennější (v opozici je levice i pravice) a institucionálně stabilnější než předtím.
 22. Polská lidová strana získala 9% hlasů a Unie práce se dostala do Sejmu jen díky volební koalici s SLD.
 23. K dočasnému oslabení J. Kaczyńskiego uvnitř PiS došlo až po prohraných volbách 2007.
 24. Jarosław Kaczyński především nechtěl poškodit bratra Lecha v prezidentských volbách, které proběhly až po volbách parlamentních. Mj. se obával reakce voličů na skutečnost, že by obě hlavní exekutivní funkce v zemi měli obsadit bratři (srov. Kubát 2006c: 4).
 25. V tomto smyslu je Kyselova (2006) otázka ve výše uvedeném názvu jeho článku pojednávajícím o českém režimu s posíleným prezidentem příznačná. Nezní „mezi racionalizovaným parlamentním režimem a parlamentním režimem?“, nýbrž velmi správně „mezi poloprezidentským a parlamentním režimem?“.

Literatura

- Alberski, Robert. 2005. „Władza wykonawcza.“ In: *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*. Ed. Halina Lisicka. Wrocław: Biuro Doradztwa Ekologicznego, 207–233.
- Antoszewski, Andrzej. 1998. „Forma rządu.“ In: *Demokracie Evropy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*. Eds. Andrzej Antoszewski a Ryszard Herbut. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 53–74.
- Antoszewski, Andrzej a Herbut, Ryszard. 2001. *Systemy polityczne współczesnego świata*. Gdańsk: Arche.
- Aron, Raymond. 1993. *Demokracie a totalitarismus*. Brno: Atlantis.
- Ball, Alan R. 1971. *Modern Politics and Government*. London: Macmillan Press.
- Bankowicz, Marek. 2000. „Vývoj politického systému v Polsku v letech 1989–1999.“ *Politologická revue* 5, č. 1, 25–40.
- Bartkowski, Jerzy. 2006. „Politycy jako administratorzy. Elita rządowa jako grupa zarządzająca.“ In: *Elity rządowe III RP 1997–2004. Portret socjologiczny*. Ed. Jacek Raciborski. Warszawa: Wydawnictwo Trio, 283–322.
- Bąkiewicz, Marcin. 2006. „Rząd Kazimierza Marcinkiewicza (31 X 2005–).“ In: *Rządy koalicyjne w III RP*. Ed. Marek Chmaj. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, 277–285.
- Brodziński, Witold. 1997. „System parlamentarno-gabinetowy – wykorzystanie modelu rządów parlamentarno-gabinetowych w projekcie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.“ In: *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*. Ed. Michał Domagała. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 35–55.

- Cabada, Ladislav a kol. 2006. *Koalice a koaliční vztahy České republiky v evropském kontextu*. Plzeň: Aleš Čeněk.
- Czajowski, Jacek. 1993. *Organy naczelne Rzeczypospolitej Polskiej w świetle Ustaly Konstytucyjnej z 17 października 1992*. Kraków: Księgarnia Akademicka.
- Dančák, Břetislav a Šimiček, Vojtěch, eds. 1999. *Aktuálnost změn Ústavy ČR*. Brno: Mezinárodní politologický ústav MU.
- Dudek, Antoni. 2007. *Historia polityczna Polski (1989–2005)*. Kraków: Arcana.
- Duverger, Maurice. 1980. „A New Political System Model: Semipresidential Government.“ *European Journal of Political Research* 8, č. 2, 165–187.
- Filip, Jan. 2001. „Ústavní systém Polska.“ In: *Soudobé ústavní systémy*. Eds. Jan Filip et al. Brno: Masarykova univerzita, 127–154.
- Garlicki, Leszek. 2002. *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa: Liber.
- Gerloch, Aleš; Hřebejk Jiří a Zoubek Vladimír. 2002. *Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva*. Praha: Prospektrum.
- Hloušek, Vít a Šimiček, Vojtěch, eds. 2004. *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. Brno: Mezinárodní politologický ústav MU.
- Holländer, Pavel. 1995. *Základy všeobecné státovědy*. Praha: Všehrd.
- Cheibub, José A. 2007. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Jednaka, Wiesława. 2004. *Gabinety koalicyjne w III RP*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Kallas, Marian. 2001. *Historia ustroju Polski X-XXw*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Klíma, Karel. 2005. „Výkonná moc v parlamentním systému ČR (aneb nakolik je forma vlády v ČR ještě parlamentní)?“ In: *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. Eds. Vít Hloušek a Vojtěch Šimiček. Brno: Mezinárodní politologický ústav MU, 37–44.
- Klíma, Karel. 2008. „Prezident České republiky v komparativním pohledu.“ In: *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Ed. Vojtěch Šimiček. Brno: Mezinárodní politologický ústav MU, 16–23.
- Klokočka, Vladimír. 1996. *Ústavní systémy evropských států*. Praha: Linde.
- Kopeček, Luboš. 2005. „Polsko.“ In: *Politické strany moderní Evropy. Analýza stranicko-politických systémů*. Eds. Maxmilián Strmiska et al. Praha: Portál, 496–528.
- Kubát, Michal. 2005. *Demokracie v Polsku. Politický systém Polské republiky (1989–2005)*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Kubát, Michal. 2006a. „Electoral reforms in Poland after 1991 and their political consequences.“ *Politics in Central Europe* 2, č. 1, 41–62.
- Kubát, Michal. 2006b. „Koaliční vládnutí v Polsku po roce 1989.“ In: *Koalice a koaliční vztahy České republiky v evropském kontextu*. Eds. Ladislav Cabada a kol. Plzeň: Aleš Čeněk, 166–188.
- Kubát, Michal. 2006c. „Vládní kotrmelce v Polsku.“ *Mezinárodní politika* 30, č. 9, 4–6.
- Kubát, Michal. 2006d. *Vývoj a proměny státního zřízení Polska ve 20. století. Institucionálně politická studie*. Praha: Dokořán.
- Kubát, Michal. 2007. „Předčasné parlamentní volby v Polsku: konec programu čtvrté republiky.“ *Mezinárodní politika* 31, č. 12, 23–26.
- Kubát, Michal. 2008. „Prezident v politickém systému Polska.“ In: *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Eds. Miroslav Novák a Miloš Brunclík. Praha: Dokořán, 119–133.
- Kysela, Jan. 2004. „Výkonná moc jako objekt změn Ústavy ČR.“ In: *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. Eds. Vít Hloušek a Vojtěch Šimiček. Brno: Mezinárodní politologický ústav MU, 47–67.
- Kysela, Jan. 2006. „Česká republika mezi poloprezidentským a parlamentním režimem?“ *Politologická revue* 12, č. 1, 5–25.

- Kysela, Jan. 2008a. „Parlament a parlamentarismus.“ In: *Parlament České republiky*. Eds. Jindřiška Syllová et al. Praha: Linde, 16–49.
- Kysela, Jan. 2008b. „Prezident republiky v ústavním systému ČR – perspektiva ústavněprávní.“ In: *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Eds. Miroslav Novák a Miloš Brunclík. Praha: Dokořán, 235–262.
- Kysela, Jan, ed. 2003. *Deset let Ústavy České republiky. Východiska – stav – perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia.
- Kysela, Jan a Kühn, Zdeněk. 2007. „Presidential Elements in Government: The Czech Republic.“ *European Constitutional Law Review* 3, č. 1, 91–113.
- Leszczyńska, Katarzyna. 2005. *Rządy Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–2001. Skład, organizacja i tryb funkcjonowania*. Toruń: Adam Marszałek.
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven and London: Yale University Press.
- Lijphart, Arend, ed. 1998. *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Lisicka, Halina. 2002. „Ewolucja reżimu politycznego w Polsce po 1989 roku.“ In: *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*. Ed. Andrzej Antoszewski. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Machalak, Bartłomiej a Winclawska, Maria S. 2006. „Rząd Leszka Millera (19 X 2001 – 2 V 2004).“ In: *Rządy koalicyjne w III RP*. Ed. Marek Chmaj. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, 223–255.
- Marszałek-Kawa, Joanna a Kawa, Daniel. 2006. „Rząd Jerzego Buzka (31 X 1997 – 18 X 2001).“ In: *Rządy koalicyjne w III RP*. Ed. Marek Chmaj. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, 193–222.
- Migalski, Marek. 2008. *Migalski: prezydent i premier wykorzystali Radę Gabinetową do wzajemnych ataków*. (<http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,4836451.html>).
- Mojak, Ryszard. 2007. *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Novák, Miroslav. 1994. „První republika: vzor pro dnešní Českou republiku?“ *S-Obzor. Čtvrtletník pro kritickou sociologii* 3, č. 2, 81–85.
- Novák, Miroslav. 1996. „Malá politologická úvaha o vládní stabilitě.“ *Parlamentní zpravodaj* 2, č. 7, 296–297.
- Novák, Miroslav. 1996–1997. „Ještě jednou o vládní stabilitě. Tentokrát po volbách.“ *Parlamentní zpravodaj* 2–3, č. 1–2, 15–17.
- Novák, Miroslav. 1997. *Systémy politických stran. Úvod do jejich srovnávacího studia*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Novák, Miroslav. 2001. *Jakou demokracií pro nové demokracie? Konsensuální model, efektivita a kulturně homogenní země*. Brno: Mezinárodní politologický ústav MU.
- Novák, Miroslav. 2004. „Typy vlád a jejich utváření: ČR v komparativní perspektivě.“ In: *Volební systémy a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Eds. Miroslav Novák, Tomáš Lebeda a kol. Dobrá voda-Plzeň: Aleš Čeněk, 311–343.
- Novák, Miroslav. 2004. „Prezident, premiér a snahy o posílení výkonné moci.“ In: *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Ed. Vojtěch Šimíček. Brno: Mezinárodní politologický ústav MU, 9–15.
- Novák, Miroslav a Brunclík, Miloš, eds. 2008. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán.
- Novák, Miroslav a Lebeda, Tomáš a kol. 2004. *Volební systémy a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá voda-Plzeň: Aleš Čeněk.
- Patyra, Sławomir. 2003. *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.* Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

- Raciborski, Jacek. 2003. „System rządów w Polsce: między semiprezydencjalizmem a systemem parlamentarno-gabinetowym.“ In: *Demokracja Polska 1989–2003*. Eds. Jerzy J. Wiatr et al. Warszawa: Scholar, 75–97.
- Raciborski, Jacek. 2006. „Konstruowanie rządów i elit rządowych.“ In: *Elity rządowe III RP 1997–2004. Portret socjologiczny*. Ed. Jacek Raciborski. Warszawa: Wydawnictwo Trio, 27–50.
- Roszkowski, Wojciech. 2007. *Najnowsza historia Polski 1980–2006*. Warszawa: Świat Książki.
- Rydlewski, Grzegorz. 2006. „Rząd Marka Belki (2 V 2004 – 31 X 2005).“ In: *Rządy koalicyjne w III RP*. Ed. Marek Chmaj. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, 257–276.
- Sartori, Giovanni. 1994. *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. London: Macmillan Press.
- Sartori, Giovanni. 2001. *Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Shugart, Matthew S. a Carey, John M. 1997. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skrzypiński, Dariusz. 2006. „Parlamente krajów Europy Środkowej i Wschodniej.“ In: *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej. Perspektywa porównawcza*. Ed. Andrzej Antoszewski. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 193–216.
- Słomka, Tomasz. 2007. „Ustrój organów władzy państwowej w RP.“ In: *Spoleczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*. Eds. Konstanty A. Wojtaszczyk a Wojciech Jakubowski. Warszawa: Uniwersytet Warszawski, Wydawnictwo Aspra-jr, 1208–1243.
- Šedo, Jakub. 2007. *Volební systémy postkomunistických zemí*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Šimíček, Vojtěch, ed. 1998. *Ústava České republiky po pěti letech*. Brno: Masarykova univerzita.
- Šimíček, Vojtěch, ed. 2008. *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Mezinárodní politologický ústav MU.
- Verney, Douglas V. 1959. *The Analysis of Political Systems*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Vodička, Karel a Cabada, Ladislav. 2003. *Politický systém České republiky. Historie a současnost*. Praha: Portál.
- Wiatr, Jerzy J. 2006a. *Europa pokomunistyczna. Przemiany państw i społeczeństw po 1989 roku*. Warszawa: Scholar.
- Wiatr, Jerzy J. 2006b. „Rządowe kadry – spojrzenie socjologa i byłego ministra.“ In: *Elity rządowe III RP 1997–2004. Portret socjologiczny*. Ed. Jacek Raciborski. Warszawa: Wydawnictwo Trio, 347–367.
- Winczorek, Piotr. 2008. *Ministrami byli, są i będą*. (<http://www.gazetawyborcza.pl/1,76842,4473942.html>).
- Wintr, Jan. 2006. *Principy českého ústavního práva s dodatkem principů práva evropského a mezinárodního*. Praha: Eurolex Bohemia.
- Wintr, Jan. 2008. „Prezident republiky jako reprezentant státu, garant řádu a moderátor politických sporů.“ In: *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Ed. Vojtěch Šimíček. Brno: Mezinárodní politologický ústav MU, 24–34.

Dokumenty

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997* (Dziennik Ustaw RP, Nr 78 z 16 listopada 1997 r., poz. 483).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym* (Dziennik Ustaw RP, Nr 84 z 23 listopada 1992 r., poz. 426).