

Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej /1947-1952/, pod redakcją M. Rybickiego, Zakład Narodowy imienia Ossolińskich, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, 1977, 350 stran

Kniha je kolektivní prací pěti autorů, kteří se zamýšlejí nad problematikou jedné z nejdůležitějších etap vývoje Polska a jeho vrcholného zastupitelského orgánu.

V první kapitole rozebírá M. Rybicki politickou situaci v Polsku před volbami do Ústavodárného Sejmu a počátky jeho činnosti. V úvodní části připomíná počátky nového mocenského aparátu země, problémy související s jeho vznikem, mezinárodním uznáním atd.

Vytvoření Prozatímní vlády národní jednoty napomohlo k stabilizaci poměrů v zemi, stejně jako vyhlášení amnestie v srpnu 1945, protože značně otupily akce ilegálního podzemního hnutí. Na druhou stranu od počátku existovalo v zemi politické napětí působené činností Polské lidové strany, která podporovala všechny reakční síly a složky, včetně podzemí. Boj se rozhořel kolem takových otázek, jako důsledného provedení pozemkové reformy, nacionalizace průmyslu atd. Na jedné straně stál v tomto střetu blok demokratických stran, vedený Polskou dělnickou stranou a proti němu pravicové uskupení, orientující se na obnovení kapitalistického pořádku v zemi.

Pro upevnění pozic pokrokových sil měl značný význam společný postup dělnické a socialistické strany, které vytvořily jednotný blok pro volby do Ústavodárného Sejmu. K nim se přidaly i další strany s výjimkou Polské lidové, která vytýčila natolik nereálné požadavky, že musela být odmítnuta.

Demokratický volební blok vystoupil poprvé již v souvislosti s referendem v roce 1946, kde jeho vítězství posílilo pozice demokratických sil a přispělo ke konsolidaci poměrů v zemi. Na druhou stranu došlo v této době k prudkému zhoršení mezinárodních poměrů, což zase nahrávalo pravici. V této situaci se v lednu 1947 konaly volby do Ústavodárného Sejmu, v nichž naprostou většinu (80,1%) hlasů získal právě Demokratický volební blok. Volby zároveň signalizovaly počátek rozpadu Polské lidové strany.

Pokud jde o otázku kontinuity, navázalo Polsko na řád předválečný, ale zároveň vyšla řada norem, která již vyrůstala z nových poměrů a tyto fixovala.

Od počátku fungování Sejmu se též změnil stranický systém a to tak, že již v roce 1947 zanikla Polská lidová strana, o rok později vznikla Polská sjednocená dělnická strana, vedle níž, uznávající její vedoucí úlohu, fungovaly Sjednocená lidová a Demokratická strana.

V závěrečné části hovoří autor o sociálních, institucionálních a

hospodářských změnách, k nimž hned na počátku činnosti Ústavodárného Sejmu došlo.

K. Działocha rozebírá prameny práva, týkající se Ústavodárného Sejmu. Státní právo let 1947–1952 bylo revolučním právem, které sice bylo ovlivňováno ústavními tradicemi, ale především se opíralo o revoluční legitimitu nové moci.

Boj o nové pojetí systému orgánů státní moci, zejména Sejmu, který by navazoval na zkušenosti Zemské národní rady, byl součástí celkového boje levicových sil s reakcí, která se snažila o zachování plné kontinuity s předválečnými poměry.

V souvislosti s rozbořením vlivu tzv. březnové ústavy z roku 1921 na nové státní právo, zmiňuje autor především ty pasáže Červencového manifestu z roku 1944, které hovořily o zachování jejich demokratických zásad, až do přijetí nové ústavy. Pravice vykládala tuto dikci jako úplnou platnost buržoazně demokratické ústavy. Autor proti tomu staví správně konstatování, že Malá ústava a deklaráce o občanských právech z roku 1947 znamenaly podstatný posun oproti ústavě z roku 1921, projev rozsáhlé diskontinuity.

Malá ústava z února 1947 byla prvním a z daného hlediska nejzávažnějším aktem Ústavodárného Sejmu. Šlo o soustavu norem přechodného charakteru, které neupravovaly všechny otázky, které bývají pravidelně obsahem ústav, ale toliko soustavu nejvyšších státních orgánů. Úprava soustavy státních orgánů navazovala sice na některé demokratické tradice, ale zároveň došlo k podstatným změnám ve směru zajištění a prohloubení demokratických revolučních principů. Jejimi důležitými doplňky byly normy z roku 1950 (zejména o národních radách).

Autor dále rozebírá ostatní základní předpisy, které tvořily systém tehdejšího státního práva Polska, jako zákon o volbě prezidenta, předpisy upravující vypracování ústavy, deklaráci základních práv a svobod občanů atd.

V další kapitole se K. Działocha zabývá postavením Ústavodárného Sejmu, jako orgánu svrchovanosti lidu. První ústavní akty tuto zásadu sice výslovně neobsahovaly, ale na druhou stranu platila jako vůdčí princip uspořádání vzájemných vztahů mezi státními orgány. To bylo např. konstatováno při projednávání Malé ústavy, v níž byl právě Sejm označen za představitele a nositele svrchovanosti lidu.

Malá ústava nově formulovala postavení Sejmu např. v tom smyslu, že jeho poslanci měli imperativní mandát, který museli vykonávat v zájmu lidu, jako nositele moci. Demokratický způsob voleb, který sice obecně navázal na úpravu z roku 1922, ale odrazil i dosažené revoluční úspěchy, ještě podtrhl charakter Sejmu jako představitele moci lidu.

Pokud jde o postavení poslanců Sejmu, novými prvky, vedle již zmíněného imperativního mandátu, byla např. povinnost udržovat stálý styk s voliči, povinnost práce v orgánech Sejmu, nově byla upravena též jejich imunita, inkompatibilita a další.

V souvislosti s novým postavením Sejmu vznikla i diskuse o pojetí výkonu moci z hlediska její jednoty nebo dělby. Část teorie stála na stanovisku, že trvá dělba moci, další hledali kompromisní řešení a třetí skupina (např. S. Rozmaryn) konstatovala, že dělba moci byla překonána a nadále trvá jednotná státní moc. Toto stanovisko se ukázalo jako nejsprávnější.

Ke změnám došlo i ve vztazích k výkonným orgánům. Byla zřízena Státní rada s rozsáhlými kontrolními pravomocemi, prezidentovy pravomoci byly oproti předválečným zúženy a i jeho tradiční práva dostala v nových podmínkách jiný smysl.

J. Cierniewski se zabývá zásadami organizace a fungování Ústavodárného Sejmu.

Na rozdíl od předválečné úpravy byl Ústavodárný Sejm vytvořen jako jednokomorový, o čemž rozhodlo již referendum v roce 1946. Konstrukce dvoukomorového zastupitelského sboru vycházela z představ o potřebě orgánu, který by bránil případnému přílišnému radikalismu poslanecké sněmovny. V poválečných poměrech se tyto představy staly zcela neudržitelné a pravice, která je hájila, byla v lidovém hlasování poražena.

Délka funkčního období Ústavodárného Sejmu byla Malou ústavou stanovena na pět let a v roce 1951 byla ještě o rok prodloužena. Zároveň bylo vyloučeno, aby jakýkoli jiný orgán Sejm v této době rozpustil a bylo dokonce zakázáno, aby se rozešel vlastním rozhodnutím.

Sejm se scházel k zasedáním, která svolával prezident, výjimečně maršálek Sejmu. Toto ustanovení bylo sice recipováno z ústavy z roku 1921, ale nabylo nového významu, zejména celkovým omezením práv prezidenta vůči Sejmu, ustanovením o mimořádných zasedáních atd. V praxi byla přítom zasedání Sejmu velmi dlouhá, což ještě zvýrazňovalo jeho pracovní charakter.

Orgány Sejmu byli: maršálek, tři vicemaráškové, sekretáři a komise.

Postavení, volba a funkce maršálka vycházely z ústavních tradic. Šlo zejména o organizování práce a řízení činnosti Sejmu, dále měl jisté disciplinární pravomoci a zastupoval prezidenta.

Křesla vicemarášků byla obsazena podle zásady parity stran. Na rozdíl od dřívější úpravy zastupovali maršálka ve všech jeho funkcích. Vzhledem k novým politickým poměrům odpadla jejich činnost zprostředkovatelů v politických sporech.

Sekretáři měli čisté technické a pomocné funkce, spojené s jednáními Sejmu.

System komisí vycházel ze zkušeností Zemské národní rady. Byly pojaty jako pomocné orgány, které připravují otázky pro jednání Sejmu. Dělili se na stálé a mimořádné a jejich členy volil Sejm k návrhu maršálka. V průběhu vývoje se jejich pravomoc posílila.

Podle polských parlamentárních tradic ustavovali si poslanci jednotlivých stran své kluby. Jejich postavení a fungování nebylo sice právně regulováno, nešlo ani o orgány Sejmu, ale zároveň měly zásadní význam pro jeho činnost. V nich se např. určovalo, jak budou poslanci hlasovat, na jejich návrh byli ustavováni členové komisí, mezi kluby byly rozdělovány referáty při rozpravách o zákonech atd. Zvláštní význam měl tzv. Konvent Seniorů, složený z maršálka, vicemaršálků a předsedů všech klubů, v němž byly projednávány zásadní otázky související s organizací prací Sejmu.

Z. Rykowski rozebírá otázku postavení Sejmu v systému nejvyšších orgánů Polska.

Jako jeden z prvních aktů byl ústavní zákon o volbě prezidenta, který byl s menšími odchylkami přejet z předválečné úpravy. Důvod jeho urychleného přijetí je shledáván jak ve sféře politické (konsolidace poměrů), tak ústavněprávní (potřeba urychleného jmenování vlády, což měl učinit právě prezident.

Prezident byl politicky neodpovědný, jeho akty kontrasignoval předseda vlády či ministr. Svolával Sejm, otevíral, odročoval a končil jeho zasedání. Jmenoval vládu k návrhu jejího předsedy, přičemž ovšem musel respektovat složení parlamentu.

Na rozdíl od březnové ústavy, kdy byl prezident chápán jako apolitický, uskutečňovala se nyní, zejména po roce 1948, vedoucí role proletářské strany.

Novým prvkem v soustavě nejvyšších státních orgánů se stala Státní rada, která dostala rozsáhlé rozhodovací, kontrolní i normativní pravomoci. Její konstrukce navázala na zkušenosti prezidia Zemské národní rady. Skládala se z prezidenta, maršálka a vicemaršálků Sejmu, předsedy Nejvyšší kontrolní komory, v době války též nejvyššího velitele ozbrojených sil a podle potřeby dalších členů volených Sejmem.

Státní rada vykonávala některé funkce mimo oblast činnosti Sejmu (např. dozor nad činností národních rad a generálního prokurátora), část ovšem souvisela s jeho činností (např. zákonodárná iniciativa).

Vztahy mezi Sejmem a vládou byly v podstatě recipovány z březnové ústavy s tím, že pozice Sejmu byly posíleny, zejména zdůrazněním odpovědnosti vlády i jejích členů. Vývoj ovšem překonal buržoazní po-

jetí vztahu kabinet-parlament a mezi oběma orgány se ustavily vztahy vzájemné spolupráce.

V předposlední kapitole rozebírají K. Działocha a Z. Rykowski funkce Ústavodárného Sejmu.

Sejm především svými předpisy upravoval základy státního mechanismu. Šlo jednak o vytváření a úpravu činnosti nejvyšších státních orgánů, ale též národních rad, soudů a prokuratury.

Další byla zákonodárná činnost. Ta byla teorií chápána jednak ve smyslu normativistickém: každý předpis musí mít buď povahu zákona nebo z něj vycházet (K. Grzybowski), jednak jako výlučné právo Sejmu vydávat zákony (S. Rozmaryn). V této souvislosti se též hovoří o dalších normách, normotvorném procesu atd.

Třetí funkce bylo určování zásadní linie státní politiky. Sejm určoval hlavní směry činnosti státu a zároveň kontroloval jejich realizaci. Zvláštní význam měly z tohoto hlediska hospodářské plány a státní rozpočet. Sejm se přitom, na rozdíl od březnové ústavy, zaměřoval na celou činnost vlády.

A. Gwiżdż se v závěrečné části zaměřil na organizaci a proces přípravy a vlastní přijetí ústavy Polské lidové republiky a to jak z hlediska politického, tak i organizačně právního.

Práce je doplněna několika přehlednými tabulkami a textem jednacího řádu Sejmu z roku 1948 a jeho novel.

Pavel Mates