

VOLBA PREZIDENTA POLSKÉ REPUBLIKY A JEHO ÚSTAVNÍ POZICE

IWONA WRÓBLEWSKA*

I. ÚVODEM

Základní prvky ústavního systému Polské republiky vykazují celou řadu znaků známých z ústav dalších evropských států. Uspořádání vztahů mezi polskými nejvyššími ústavními orgány je v polské teorii popisováno nejčastěji jako varianta nebo také racionalizace parlamentní formy vlády.¹ Méně často se můžeme setkat se stanovisky, podle nichž skutečnost, že prezident je volen přímo a má vliv na složení vlády, přesouvá polský model mezi varianty prezidentské formy vlády. Více argumentů hovoří pro správnost prvního názoru. Hlavní ideou mající vliv na podobu vztahů mezi nejvyššími orgány je zásada vyvažování moci, což je patrné především na skutečnosti, že vláda jmenovaná hlavou státu musí mít podporu v parlamentu. Kromě toho, ve vztazích mezi prezidentem a parlamentem je výrazná převaha druhého z obou orgánů, a především dolní komory, tedy Sejmu. Celkové ukotvení prezidenta republiky v ústavním systému mu nedává pravomoci k samostatné realizaci moci výkonné. A to tím spíše, že čl. 146 odst. 2 Ústavy určuje prostřednictvím zbytkové klauzule převahu Radě ministrů, které náleží pravomoci nepřiznané výslovně jinému orgánu. Na tomto místě je předem třeba rovněž uvést, že současná ústava, v porovnání s předchozími úpravami, v několika směrech postavení prezidenta oslabila, jak bude ještě ukázáno dále. Hlava státu naproti tomu získala celou řadu nástrojů zakotvujících její postavení jako arbitra, zejména ve vztahu k parlamentu.

Počátky instituce prezidenta se v Polsku objevují spolu s Březnovou ústavou z roku 1921, která jí upravovala v rámci klasické parlamentní formy vlády. Dubnová ústava z roku 1935 významně posilovala pravomoci hlavy státu, posouvajíc systém do podoby poloprezidentské, s výrazně posíleným postavením prezidenta. V letech 1939–1990 byl úřad prezidenta zachován pouze v exilovém státním zřízení. Monokratická funkce hlavy státu, prezidenta, existovala také krátce v období PLR. Po roce 1952 ale byl monokratický úřad prezidenta nahrazen po sovětském vzoru kolektivním orgánem v podobě Státní rady. Obnova monokratického úřadu v dubnu 1989 byla výsledkem

* Autorka působí na Fakultě práva a správy Univerzity Mikuláše Koperníka v Toruni a na pobočce Gdaňské vysoké školy humanitní v Koszalině. Text tohoto článku přeložil JUDr. Jan Kudrna, Ph.D.

¹ Viz WITKOWSKI, Zbigniew. Prezydent Rzeczypospolitej. In WITKOWSKI, Zbigniew, WRÓBLEWSKA, Iwona. *Pravo konstytucyjne*. Toruń: Tonik, 2011.

dohod „Kulatého stolu“.² O rok později byla zakotvena zásada přímé volby prezidenta ve všeobecných volbách. Tyto dva poslední principy zůstaly zachovány také v tzv. Malé ústavě, tedy v ústavním zákonu ze 17. října 1992 o vzájemných vztazích mezi zákonodárnou a výkonnou mocí Polské republiky a o územní samosprávě. Stejně tak jsou zakotveny v Ústavě z 2. dubna 1997.³

Zásada přímých voleb prezidenta bývá právní doktrínou kritizována jako vybočující z celku systémového řešení ústavy z roku 1997. Ústavní úprava vyznačující se oslabenými pravomocemi svěřenými prezidentu republiky, které mu neumožňují provádět samostatnou politiku, je označována jako charakteristická pro parlamentní systém a jeho varianty. Přímá volba naopak zapadá do řešení odpovídajících modelům prezidiálním. Samozřejmě, při zavádění přímé volby hlavy státu do polského ústavního systému bylo vzorem uspořádání francouzské V. republiky. Toto řešení mělo svou rovinu politickou i personální, a jeho důsledky v celkovém kontextu ústavního systému nebyly důkladně promyšlené. Obnovení instituce prezidenta v roce 1989 bylo symbolem systémových změn, které v Polsku probíhaly. Svěření volby do rukou všech občanů bylo vykládáno jako posílení demokratického charakteru probíhajících změn. Pozdější rozhodnutí Národního shromáždění (orgánu tvořeného oběma komorami parlamentu) jednajících na společné schůzi, kterému bylo svěřeno schválení Malé ústavy) o zachování této formy voleb bylo motivováno také politicky. Při zavedení všeobecných přímých voleb do současného ústavního uspořádání tvůrci ústavy z 2. dubna 1997 uznali, že lidu nemají být odebrány jednou přiznané kreační pravomoci. A to tím spíše, že byly lidem schváleny v ústavním referendu a akceptovány účastí v následujících volbách.

II. PRINCIPY VOLEB A JEJICH ORGANIZACE

Základní právní principy prezidentských voleb jsou obsaženy v Ústavě, podrobná úprava je obsažena v oddíle pátém volebního kodexu, zákona ze dne 5. ledna 2011.⁴ Jeho přijetí bylo dlouho očekávaným přelomem v oblasti úpravy volebního práva. Tradičně totiž byl v Polsku každý typ voleb upraven samostatným zákonem. Volební kodex obsahuje regulaci, která je společná pro všechny druhy voleb (tedy do Sejmu, Senátu, Evropského parlamentu, orgánů samosprávy, přímé volby představitelů obcí, a na závěr také prezidenta republiky). V případě voleb prezidenta republiky Kodex převzal většinu ustanovení z předcházejícího zákona ze dne 27. září 1990 o volbě prezidenta. Tento zákon byl v průběhu 20 let mnohokrát, a nezářídka velmi zásadně novelizován.

² SŁOMKA, Tomasz. *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie prawno porównawcze*. Warszawa: ASPRA-JR, 2005.

³ Normativních a praktických aspektů pozice prezidenta v současném polském ústavním systému se týkají např. následující práce: CHORAŻEWSKA Anna, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.* Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2008 nebo MOJAK, Ryszard. *Model prezydentury w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* In GRZYBOWSKI, Marian (ed.): *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2006.

⁴ Více na téma voleb prezidenta republiky viz: WITKOWSKI, Zbigniew. *Prezydent Rzeczypospolitej*. In WITKOWSKI, Zbigniew, WRÓBLEWSKA, Iwona. *Prawo konstytucyjne*. Toruń: Tonik, 2011, s. 352–406.

Zásadní význam měla novelizace z roku 2000, která především přizpůsobovala tehdejší úpravy požadavkům nové Ústavy.

Ústava v čl. 127 odst. 1 prezidentské volby definuje jako všeobecné, rovné, přímé a nařizuje jejich realizaci tajným hlasováním. Volby jsou prováděné na principu absolutní většiny, probíhají tedy ve dvou kolech. Jestliže v prvním kole žádný z kandidátů nezíská nadpoloviční většinu odevzdaných platných hlasů, koná se druhé kolo, v němž se rozhoduje mezi dvěma nejúspěšnějšími kandidáty z kola prvního.

Aktivní volební právo náleží každému polskému občanovi, který nejpozději v den hlasování dosáhl věku 18 let. Hlasovací právo nenáleží osobám, které byly zbavené občanských práv rozsudkem na základě čl. 40 trestního zákoníku, dále osobám, které byly volebního práva zbaveny rozhodnutím Státního tribunálu, a osobám, které byly zbaveny způsobilosti k právním úkonům (viz čl. 62 odst. 2 Ústavy a čl. 10 § 2 volebního kodexu).

Prezidentské volby vyhláší maršálek Sejmu svým usnesením, v němž rovněž stanoví termíny pro jednotlivé úkony předcházející volbám. Volby musí být vyhlášeny ne dříve než sedm a ne později než šest měsíců před koncem volebního období úřadujícího prezidenta. Volby jsou vyhlášovány na neděli v období nejvýše 100 a nejméně 75 dní před koncem volebního období. V případě, že dojde k uvolnění úřadu prezidenta před uplynutím volebního období, je výše uvedené usnesení třeba vydat do 14 dní od uvolnění funkce a termín voleb je vyhlášován na neděli do 60 dní od vyhlášení voleb (viz čl. 128 odst. 2 Ústavy a čl. 289 § 2 volebního kodexu). Pokud se jedná o druhé kolo voleb, není třeba je vyhlášovat, protože k němu dochází *ex lege* na základě čl. 127 odst. 4, věta druhá Ústavy. Vyhlášení nových voleb je předvídáno pro situace, kdy by se v druhém kole mělo hlasovat pouze o jednom kandidátovi, nebo nebyl žádný kandidát. V takovém případě nařizuje maršálek Sejmu volby na termín ne později, než 14 dní od vyhlášení příslušného usnesení Státní volební komise (čl. 293 volebního kodexu).

Orgány odpovídajícími za organizaci a provedení prezidentských voleb jsou Státní volební komise, obvodní volební komise a okrskové volební komise. Volby probíhají ve volebních okrscích, které jsou vytvořeny jednotným způsobem na území každé obce. Volební kodex počítá s vytvořením zvláštních volebních okrsků a také okrsků pro občany pobývající za hranicemi. V roce 2010 byl v červnových volbách poprvé využit institut hlasování prostřednictvím zmocněnce, které volební kodex připouští ve všech volbách. Tato možnost se týká voličů o vysokém stupni zdravotního postižení a těch, kteří nejpozději v den voleb dosáhli věku alespoň 75 let. Voliči žijící v zahraničí a zdravotně postižení voliči pobývající v Polsku mohou hlasovat korespondenčně.

III. NOMINACE KANDIDÁTŮ A PODMÍNKY ZVOLENÍ

Kandidát na prezidenta musí mít podporu nejméně 100 tisíc občanů oprávněných volit do Sejmu. Nominace a vedení volební kampaně jsou svěřené výlučně volebnímu výboru. Ten může být v prezidentských volbách vytvořen pouze voliči (čl. 84 § 3 volebního kodexu). Složen musí být přinejmenším z 15 polských občanů oprávněných volit do Sejmu. Poté, co výbor shromáždí alespoň 1000 podpisů

oprávněných voličů podporujících kandidáta, zmocněnec výboru jej registruje u Státní volební komise. Výbor musí být registrován nejpozději 55 dní a kandidát výboru nejpozději 45 dní před volbami. Přílohou podání o registraci výboru je písemný souhlas kandidáta se svou nominací a vznikem výboru, k podání o registraci kandidáta je třeba připojit seznam občanů podporujících kandidaturu. Stažení vyslovené podpory nemá žádné právní důsledky. Státní volební komise ověřuje splnění podmínek pro registraci výboru i to, zda kandidát splňuje podmínky volitelnosti stanovené Ústavou a volebním kodexem. Proti usnesení Státní volební komise o odmítnutí registrace výboru či kandidáta může volební zmocněnec podat stížnost k Nejvyššímu soudu, jehož rozhodnutí je v těchto věcech konečné.

Výše popsaný systém je právní doktrínou kritizovaný. Volební praxe v letech 1990 a 1995 ukázala, že zavedený systém vytváří riziko porušování zákona v podobě kupování či falšování hlasů, a že samotná hranice 100 tisíc hlasů nedostatečně chrání před neseriózními či náhodnými kandidáty. Určitou ochranou před zneužitím mohou být ustanovení bránící shromažďování podpisů při užití hrozby, podvodu nebo prostředků jakéhokoliv nátlaku směřujícího k získání podpisu, a také zákaz kupování podpory pro kandidáta (čl. 106 volebního kodexu).

Podmínky pasivního volebního práva v prezidentských volbách jsou stanoveny v Ústavě a volebním kodexu. Kandidát musí dosáhnout věku alespoň 35 let, být polským občanem a mít plná volební práva do Sejmu. Vyloučena je tedy kandidatura osob zbavených veřejných práv na základě pravomocného rozsudku ukládajícího trest dle čl. 40 trestního zákoníku nebo osoby zbavené volebních práv pravomocným rozhodnutím Státního tribunálu, a také osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům. V literatuře se lze setkat s názorem, podle kterého by státní občanství vyžadované v prezidentských volbách mělo být v Ústavě omezeno pouze na případy občanství získaného narozením. Možnost kandidovat nemá osoba, která již prezidentský úřad zastávala po dvě volební období, přičemž tato období na sebe nemusela navazovat. Kandidovat nemůže také osoba, která byla pravomocným rozsudkem odsouzena k trestu odnětí svobody za úmyslný trestný čin stíhaný na základě veřejné žaloby nebo úmyslný daňový trestný čin. Na základě zákona ze dne 18. října 2006 o zveřejňování informací o dokumentech orgánů státní bezpečnosti z let 1944–1990 a o obsahu těchto dokumentů, kandidát narozený před 1. srpem 1972 má povinnost učinit lustrační prohlášení, jehož obsah je zveřejněn. Vyhodnocení oznámení učiněného kandidátem, že pracoval, vykonával službu nebo spolupracoval s orgány státní bezpečnosti je v rukou voličů, ale nevylučuje samo o sobě možnost kandidování. Naproti tomu pravomocné rozhodnutí soudu potvrzující, že kandidát ve svém lustračním prohlášení lhal, znamená pro danou osobu zbavení pasivního volebního práva na úřad prezidenta na deset let.

V souladu s ustanoveními Ústavy je prezidentem Polské republiky zvolen ten kandidát, který získá více než polovinu odevzdaných platných hlasů. V případě, že žádný z kandidátů této většiny nedosáhne, koná se 14 dní po prvním hlasování druhé (tzv. balotáž). Zatímco pro 1. kolo Ústava nestanoví maximální počet kandidátů, do 2. kola postupují dva neúspěšnější kandidáti z kola prvního. Ve druhém kole je zvolen ten kandidát, který získá více hlasů, než jeho protivník. Doposud se v prezidentských volbách konalo 2. kolo v letech 1990 (L. Wałęsa porazil S. Tyminského), 1995 (A. Kwaśniewski

porazil L. Wałęsu), 2005 (L. Kaczyński porazil D. Tuska) a 2010 (B. Komorowski porazil J. Kaczyńskiego). Naproti tomu v roce 2000 zvítězil A. Kwaśniewski již v prvním kole. Jestliže by kterýkoliv z kandidátů pro druhé kolo volby stáhl svůj souhlas s kandidaturou, ztratil by volební právo nebo by zemřel, nastupuje na jeho místo další kandidát v pořadí. Hlasování se v takovém případě posouvá o 14 dní.

IV. OVĚŘOVÁNÍ PLATNOSTI VOLEB

V Polsku byl zvolen model soudní kontroly platnosti voleb, přičemž tento úkol je jak v prezidentských, tak i parlamentních volbách svěřen Nejvyššímu soudu. Toto řešení funguje od roku 1995, dříve platnost prezidentské volby ověřovalo Národní shromáždění. V procesu ověřování platnosti voleb lze rozlišit dvě fáze: nejdříve Nejvyšší soud rozhoduje o volebních námitkách, pokud byly podány, a následně *ex officio* ověřuje platnost voleb.

Volební námitku může vznést každý volič tvrdící, že došlo k deliktu proti volebnímu právu nebo porušení předpisů volebního kodexu týkajících se hlasování, určení výsledků hlasování nebo výsledků voleb. Právo vznést volební námitku náleží také zmocněnci volebního výboru a předsedovi příslušné volební komise. Toto právo je podmíněno tím, že porušení předpisů volebního práva mělo vliv na výsledek voleb. Námitka musí být Nejvyššímu soudu podána písemně do tří dnů od ohlášení výsledků voleb. V námitce je třeba formulovat, v čem porušení předpisů spočívalo a uvést důkazy pro svá tvrzení. O volební námitce rozhodují tři soudci Nejvyššího soudu usnesením, v němž vyjádří, zda je námitka důvodná a zda porušení předpisů mělo vliv na výsledek voleb. V případě, že porušení předpisů má charakter trestného činu, má Nejvyšší soud povinnost neprodleně o této skutečnosti informovat Generálního prokurátora.

Rozhodnutí o platnosti voleb činí Senát pracovního práva, práva sociálního zabezpečení a veřejných záležitostí Nejvyššího soudu, a to na základě zprávy Státní volební komise a výsledků případných řízení o volebních námitkách. Jednání se účastní Generální prokurátor a předseda Státní volební komise. Nejvyšší soud rozhoduje usnesením do 30 dnů od okamžiku, kdy Státní volební komise zveřejnila výsledky voleb. Toto usnesení je vyhlášováno v Dzienniku Ustaw (viz čl. 324 volebního kodexu).

V. VOLEBNÍ OBDOBÍ A NÁSTUP DO FUNKCE PREZIDENTA

Prezident Polské republiky je v současné době volen na 5 let. Ve volbách v roce 1989 bylo stanoveno šestileté funkční období. Zároveň je stanoveno, že nikdo nemůže vykonávat funkci prezidenta více, než dvakrát. Případná dvě volební období nemusí následovat po sobě. Funkční období je úzce svázáno s osobou, která funkci prezidenta vykonává. To znamená, že funkční období končí v okamžiku, kdy daná osoba přestává vykonávat funkci, a to bez ohledu na příčiny, z jakých se tak děje.

Funkční období hlavy státu začíná dnem převzetí funkce. Tím je den složení slibu Národnímu shromáždění, jak je definován v čl. 130 Ústavy. Volební kodex stanoví,

že slib je skládán poslední den funkčního období odstupujícího prezidenta. Dojde-li však k předčasnému uvolnění úřadu skládá nově zvolený prezident slib do sedmi dnů od ověření platnosti voleb (viz čl. 291 volebního kodexu). Odmítnutí složení slibu nebo jeho složení v jiné, než ústavně předepsané formě, má za následek nemožnost výkonu funkce hlavy státu.

VI. ZÁNÍK FUNKCE PREZIDENTA

K zániku funkce prezidenta republiky dochází uplynutím volebního období. Čl. 131 odst. 2 Ústavy upravuje mimořádné situace, za nichž dochází k uvolnění úřadu prezidenta před koncem volebního období (tzv. *sede vacante*). Jsou to: smrt hlavy státu, vzdání se funkce, rozhodnutí o neplatnosti volby nebo jiné důvody nenastoupení do funkce po volbě, rozhodnutí o trvalé nezpůsobilosti vykonávat funkci ze zdravotních důvodů učiněné Národním shromážděním, a odvolání z funkce rozhodnutím Státního tribunálu. Tyto situace mají charakter překážek trvalých a neodstranitelných. Jestliže dojde k uvolnění úřadu prezidenta republiky, jeho povinnosti plní do zvolení nového prezidenta maršálek Sejmu. V případě, že by je nemohl vykonávat, nastupuje na jeho místo maršálek Senátu. Důvodnost zakotvení náhradního výkonu prezidentské funkce se potvrdila po událostech, k nimž došlo 10. dubna 2010. Na místo tragicky zemřelého prezidenta L. Kaczyňského mohl nastoupit maršálek Sejmu B. Komorowski, a tím zajistit kontinuitu ve výkonu pravomocí prezidenta.⁵

Ústava rovněž počítá s existencí dočasných překážek, kdy úřad prezidenta zůstává obsazený (tzv. *sede plena*), ale které nejsou výslovně označené. Vychází se z toho, že se týkají tzv. nemožnosti faktické, tedy např. prodlužující se nemoci. Problému dočasného zastupování hlavy státu, přesněji „pověření dočasného výkonu funkce prezidenta“, se týkají dvě procedury. V rámci první z nich úřadující prezident sám informuje maršálka Sejmu, že nemůže dočasně vykonávat svou funkci. Druhá se týká situace, kdy prezident není schopen maršálka Sejmu o překážkách ve výkonu funkce informovat. Tehdy o jejich existenci rozhoduje na návrh maršálka Sejmu Ústavní tribunál, který maršálka Sejmu dočasně pověřuje výkonem funkce prezidenta. Pokud se jedná o rozsah pravomocí vykonávaných zastupující osobou, není Ústavou, s výjimkou zákazu zkrácení volebního období Sejmu, nijak stanoven. Zdá se, že s ohledem na zásadní rozdíl v politické legitimaci hlavy státu a maršálka Sejmu či Senátu, je zástupce povinen omezit se na činění rozhodnutí, které jsou v rámci běžné agendy nezbytná.

VII. NESLUČITELNOST FUNKCÍ A STŘET ZÁJMŮ

Ústava Polské republiky z roku 1997 definuje pojem neslučitelnosti velmi široce. Vedle nemožnosti spojit prezidentskou funkci s výkonem zastupitelského mandátu, vylučuje čl. 132 výkon jakékoliv úřední nebo jiné veřejné funkce. Výjimka

⁵ Tento problém je podrobně popsán zde: ZUBIK, Marek. Gdy Marszałek Sejmu jest pierwszą osobą w państwie, czyli polskie interregnum. *Przegląd Sejmowy*: 2010, nr 5, s. 71–90.

se týká pouze těch funkcí, které „jsou spojeny přímo s vykonávaným úřadem“, a tedy jejich plnění je prezidentu svěřeno z moci zákona. Jedná se např. o *ex officio* předsedání Kapitule Řádu Bílého orla nebo Kapitule Řádu Znovuzrození Polska, jak stanoví zákon o řádech a vyznamenáních.

Od zásady neslučitelnosti funkcí je třeba odlišit pravidla stanovená v zákoně ze dne 21. července 1997 o omezení hospodářské činnosti osob vykonávajících veřejné funkce. Jedno z těchto pravidel ukládá uvedeným osobám povinnost předkládat 1. předsedovi Nejvyššího soudu prohlášení o svém majetkovém stavu a o eventuální hospodářské činnosti realizované manželem.

Ústava nestanoví, o jaký úřad a jaké funkce se jedná. Je tedy třeba přijmout, že vyloučen je souběžný výkon aktivit jak veřejných, tak i soukromých, zvláště těch, které přinášejí zisk. Zahrnutá je také každá vedoucí funkce, tedy taková, která zahrnuje prvek podřízenosti. Neslučitelnost působí od okamžiku vzniku funkce, tedy v případě prezidenta od okamžiku složení slibu. Osoba zvolená prezidentem musí rezignovat na všechny vykonávané funkce a mandáty. Jestliže tak neučiní, ztrácí je automaticky v okamžiku nástupu do funkce prezidenta. Je třeba zdůraznit, že popsaná zásada nezabývá prezidenta pasivního volebního práva v parlamentních volbách, a naopak také neznemožňuje poslanci či senátorovi, či nositeli jiné veřejné funkce, ucházet se o úřad prezidenta republiky. Nejčerstvější příklad využití této možnosti nám ukazují poslední prezidentské volby, kdy se B. Komorowski po zvolení prezidentem vzdal 8. července 2010 poslaneckého mandátu.

VIII. ÚSTAVNÍ POSTAVENÍ PREZIDENTA REPUBLIKY A VZTAH K RADĚ MINISTRŮ

V souladu s čl. 10 Ústavy Polské republiky náleží zákonodárná moc Sejmu a Senátu, výkonná moc prezidentovi a Radě ministrů, a soudní moc soudům a tribunálům, čímž ústavní systém země vychází ze zásady dělby moci. Výkonná moc v Polsku je tedy svěřena dualisticky konstruované exekutivě: prezidentovi a Radě ministrů. Kromě výkonných pravomocí Ústava prezidentovi svěřuje také tradiční pravomoci hlavy státu a oprávnění o arbitrážním charakteru.⁶ Podrobně je postavení prezidenta upraveno čl. 126 odst. 1 a 2 Ústavy. V souladu s ním je prezident nejvyšším představitelem Polské republiky, garantem trvalosti státní moci, dále bdí nad dodržováním Ústavy, a stojí na stráží suverenity, bezpečnosti a územní integrity státu. Toto ustanovení je základem ústavního postavení prezidenta. Nedává však jakýkoliv základ pro konstruování zvláštních pravomocí hlavy státu (viz usnesení Ústavního tribunálu PR ze dne 20. května 2009, spis. zn. Kpt 2/08). Pravomoci prezidenta jsou zakotvené v konkrétních ústavních nebo zákonných předpisech.

Jak už bylo uvedeno dříve, presumpce pravomocí je v oblasti moci výkonné dána Radě ministrů. Ústava z roku 1997 odstranila silné vazby mezi články exekutivy a podle vzoru ústavy SRN posílila postavení premiéra a oslabilo prezidenta. Prezident nemá

⁶ Více na toto téma viz: SZYMANEK, Jarosław. *Arbitraż polityczny głowy państwa*, Warszawa: Elipsa, 2009.

právo jmenování tzv. prezidentské vlády, nemá ani zvláštní vliv na výběr ministrů ve třech resortech: zahraničí, vnitra a obrany. Ztratil také možnost schvalovat změny ve vládě, v současné době platí, že „musí“, nikoliv jako dříve, že „může“ přijmout návrh premiéra v této záležitosti.

Rozdílný výklad ústavních předpisů v záležitosti vzájemných vztahů mezi dvěma centry výkoné moci vedl v roce 2008 k závažnému kompetenčnímu sporu. Hlavní spor mezi prezidentem a předsedou Rady ministrů se týkal otázky, kdo z nich je oprávněný reprezentovat Polskou republiku na jednáních Evropské rady a předkládat postoje státu. Kompetenční spor byl rozhodnut výše uvedeným usnesením Ústavního tribunálu. V prvé řadě bylo zdůrazněno, že prezident, Rada ministrů a předseda Rady ministrů při vykonávání svých ústavně stanovených úkolů a pravomocí, včetně zahraniční politiky, mají povinnost řídit se zásadou spolupráce (čl. 133 odst. 3 Ústavy). Účelem spolupráce je zajištění jednotnosti opatření činěných jménem Polské republiky ve vztazích s Evropskou unií a jejími institucemi. Prezident, jako nejvyšší představitel státu, může rozhodnout o své účasti na konkrétním jednání Evropské rady, jestliže to uzná za potřebné z hlediska realizace svých úkolů uvedených v čl. 126 odst. 2 Ústavy. Nicméně je to Rada ministrů, kdo rozhoduje o stanovisku Polské republiky a je to předseda Rady ministrů, kdo Polskou republiku reprezentuje na jednání Evropské rady a prezentuje tam její stanovisko. Účast prezidenta na takovém jednání vyžaduje jeho spolupráci s premiérem a příslušným ministrem. Ústavní tribunál své rozhodnutí opřel o ustanovení čl. 146 odst. 1 Ústavy, podle něhož Rada ministrů provádí vnitřní i zahraniční politiku státu. Stanovil, že tento orgán je ve vedoucí pozici v záležitostech vztahů s jinými státy a mezinárodními organizacemi (čl. 146 odst. 4 bod 9 Ústavy). Navíc, Radě ministrů náleží všechny záležitosti státní politiky, které nejsou vyhrazené jiným orgánům (čl. 146 odst. 2. Ústavy).

V rámci pravomocí prezidenta realizovaných ve vztahu k druhému článku výkoné moci je třeba na prvním místě zmínit oprávnění spojená s ustavováním Rady ministrů (v tzv. první a třetí variantě sestavování vlády, dle čl. 154 a 155 Ústavy). Prezident přijímá slib nově jmenované vlády. Na návrh premiéra provádí změny ve složení Rady ministrů. Odvolává ministra, jemuž Sejm vyslovil nedůvěru a přijímá demisi vlády. Za zdůraznění stojí fakt, že prezident nemůže samostatně odvolat vládu, ani podat návrh na její odvolání. Dokonce ani skutečnost, že vláda nezískala důvěru Sejmu není podle Ústavy formálním a samostatným důvodem pro odvolání vlády. Prezident má právo podat Sejmu návrh na postavení člena vlády před Státní tribunál a vyvození jeho ústavní odpovědnosti. Ve věcech zvláštního významu může svolat Kabinetní radu, kterou tvoří Rada ministrů za předsednictví prezidenta. Tato rada nemá pravomoci vlády. Jedná se o orgán poradně-konzultační, v němž může prezident vládě předkládat své návrhy a připomínky týkající se politiky státu.

Prezident při realizaci svých pravomocí vydává právní akty. Jedná se právotvorné akty (nařízení se silou zákona vydávaná v době válečného stavu, nařízení a rozhodnutí) a akty nemající takový charakter (usnesení). Podmínkou platnosti právních aktů prezidenta republiky je jejich kontrasignace. Dle současné ústavní úpravy kontrasignuje vždy premiér, čímž na sebe bere politickou odpovědnost vůči Sejmu. Vzhledem k tomu, že neexistuje možnost vyslovit nedůvěru pouze premiérovi, tuto odpovědnost ponese *de facto* celá vláda. Rozhodnutí, zda kontrasignovat či nikoliv je v rukou premiéra.

Prezident nemá k dispozici žádný právní nástroj, jak premiéra k podpisu donutit. Kontrasignován může být dle Ústavy pouze písemný akt (viz čl. 144 odst. 2 Ústavy).

Nutnost kontrasignace je zásadním pravidlem, což znamená, že výjimky z něj musí být stanoveny přímo Ústavou. Osobní oprávnění hlavy státu, tedy prerogativy, jsou vyjmenovány v čl. 144 odst. 3 Ústavy. Je třeba zdůraznit, že i přes oslabení postavení prezidenta v současné Ústavě je rozsah prerogativ i nadále velmi široký. Týkají se zvláště vztahů hlavy státu s parlamentem, otázek spojených s ustavováním a odpovědností vlády a ministrů, ustavováním stanovených státních orgánů a tradičních pravomocí hlavy státu. Podoba prerogativ byla určena takovým způsobem, aby umožňovala prezidentu republiky samostatné působení jako rozhodce, prostřednictvím uplatňování vlivu na složení a fungování moci zákonodárné a soudní. V oblasti moci výkonné vyžaduje plnění úkolů a pravomocí prezidenta v zásadě shodu s vládou a získání kontrasignace ze strany premiéra.⁷

IX. PRAVOMOCI PREZIDENTA VŮČI MOCI ZÁKONODÁRNÉ

Prezident vyhlašuje volby do Sejmu a Senátu a svolává ustavující schůzi obou komor. Jmenuje také nejstarší členy komor předsedajícími pro ustavující schůze. Určitým druhem prerogativy je možnost zkrácení volebního období Sejmu formou nařízení v případech určených Ústavou. Obligatorní zkrácení volebního období hlavou státu nastupuje v případě neustavení vlády po třech pokusech (čl. 155 odst. 2 Ústavy). Fakultativní zkrácení volebního období Sejmu se týká případu, kdy návrh zákona o státním rozpočtu není schválen do čtyř měsíců od jeho předložení (čl. 225 Ústavy). Prezident se účastní zákonodárného procesu. Má právo zákonodárné iniciativy a právo předkládat pozměňovací návrhy ke svým návrhům zákona. Před podepsáním zákona může využít alternativně jeden ze dvou nástrojů. Může zákon vetovat nebo se obrátit na Ústavní soud s žádostí o posouzení jeho souladu s Ústavou. Prezidentské veto může být přehlasováno 3/5 hlasů za přítomnosti alespoň jedné poloviny všech poslanců. Před rokem 1997 se jednalo o většinu 2/3. Prezident může se souhlasem Senátu vyhlásit celostátní referendum. Může se obracet se svými zprávami na Sejm, Senát nebo Národní shromáždění. Sejmu navrhuje jmenování předsedy Polské národní banky.

X. PRAVOMOCI PREZIDENTA VŮČI MOCI SOUDNÍ

Prezident jmenuje soudce na návrh Nejvyšší soudní rady a přijímá jejich slib. Další kreační pravomoci ve vztahu k soudní moci, včetně těch, které mají formu prerogativ, jsou jmenování Prvního předsedy a předsedů Nejvyššího soudu, předsedy a místopředsedy Ústavního tribunálu a jednoho člena Nejvyšší soudní rady. Stanoví organizaci činnosti Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu. Uděluje milosti, s výjimkou osob odsouzených Státním tribunálem. Podává návrhy na přezkoumání ústavnosti normativních právních aktů.

⁷ V této věci viz: GARLICKI, Lech. Prezydent. In *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa: Liber, 2011.

XI. OSTATNÍ PRAVOMOCI PREZIDENTA

Pokud se jedná o pravomoci prezidenta v oblasti zahraničních záležitostí, je třeba si povšimnout, že Ústava z roku 1997, na rozdíl od Malé ústavy z roku 1992, prezidentovi nesvěřuje obecné vedení. To nyní náleží Radě ministrů. Jak už bylo uvedeno výše, je prezident v oblasti zahraniční politiky povinen spolupracovat s premiérem a příslušným ministrem. Vzhledem k tomu, že je však reprezentantem státu navenek, má několik významných pravomocí. V prvé řadě ratifikuje a vypovídá mezinárodní smlouvy, o čemž musí informovat Sejm. Před ratifikací se může obrátit na Ústavní tribunál s návrhem na posouzení souladu mezinárodní smlouvy s Ústavou. Vzhledem k tomu, že Ústava v čl. 133 odst. 2 nerozlišuje různé druhy mezinárodních smluv, je třeba přijmout výklad, že tato pravomoc se týká všech mezinárodních smluv podléhajících ratifikaci. Prezident jmenuje a odvolává zplnomocněné zástupce Polské republiky v cizích státech a v mezinárodních organizacích. Disponuje nejenom aktivním, ale pasivním legačním právem, přijímá tedy cizí diplomaty v Polsku. Výše uvedené pravomoci vyžadují kontrasignaci.

Ústava dosti podrobně reguluje pravomoci prezidenta v oblasti obrany a bezpečnosti státu. V době míru se tyto pravomoci omezují především na činění rozhodnutí personálního charakteru, když svou roli vrchního velitele prezident vykonává prostřednictvím ministra národní obrany. Prezident jmenuje náčelníka generálního štábu a velitele jednotlivých druhů vojsk. V těchto případech je nezbytná kontrasignace. Pravomoci hlavy státu narůstají v době ohrožení bezpečnosti státu. Jestliže se Sejm nemůže sejít, je prezident oprávněn vyhlásit válečný stav. Na dobu války jmenuje na návrh premiéra Vrchního velitele ozbrojených sil. V době bezprostředního vnějšího ohrožení bezpečnosti státu na návrh premiéra vyhláší mobilizaci a užití ozbrojených sil k obraně státu. Poradním orgánem prezidenta ve věcech vnější i vnitřní bezpečnosti je Národní bezpečnostní rada.

XII. ODPOVĚDNOST PREZIDENTA POLSKÉ REPUBLIKY

Na ústavní pozici prezidenta má významný vliv také forma jeho odpovědnosti.⁸ Ústava Polské republiky počítá s odpovědností prezidenta v případě porušení Ústavy, zákona nebo za spáchání deliktu. Tato odpovědnost je realizována před Státním tribunálem. Kompetence Státního tribunálu je ve vztahu k prezidentovi úplná. Zahrnuje jak ústavní delikty, tak i všechny další druhy deliktů, včetně např. daňových, který se prezident dopustil v době výkonu funkce, bez ohledu na to, zda jejich spáchání bylo spojené s výkonem funkce či nikoliv. Ústavním deliktem dle zákona ze dne 26. března 1982 o Státním tribunálu je porušení, byť neúmyslné, Ústavy nebo zákona v souvislosti s vykonávanou funkcí nebo v době jejího výkonu. Státní tribunál je navíc výlučným soudem ve věci trestní odpovědnosti hlavy státu. Tak dlouho, dokud prezident zastává svou funkci, je vyňat z působnosti běžných soudů, a to i pro běžné delikty. Zásady

⁸ Více viz: CIAPAŁA Jerzy. Zagadnienie odpowiedzialności prawnej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. *Przeгляд Sejmowy*. 2005, nr 6, s. 101–120.

realizace odpovědnosti prezidenta mají vliv na postavení maršálka Sejmu, eventuálně Senátu, neboť po dobu řízení dočasně vykonává povinnosti hlavy státu.

Žalovat prezidenta před Státním tribunálem může výlučně Národní shromáždění. Případný návrh musí maršálkovi Sejmu předložit alespoň 140 členů Národního shromáždění. Musí obsahovat tvrzení, čeho se měl prezident dopustit, a to včetně zdůvodnění. Poté, co maršálek Sejmu ověří, zda návrh splňuje všechny formální náležitosti, je předán Komisi ústavní odpovědnosti. Ta po provedeném řízení zkoumajícím meritum návrhu schválí zprávu a návrh zahájení řízení před Státním tribunálem nebo zastavení řízení v této věci. K obvinění prezidenta dochází usnesením Národního shromáždění schváleného většinou alespoň 2/3 všech jeho členů. Dnem obvinění prezidenta dochází k pozastavení výkonu jeho funkce.

Prezident nenese politickou odpovědnost před parlamentem a nemůže být zbaven funkce z důvodů, jakou politiku realizuje. Určitý vliv na jeho činnost má Rada ministrů v souvislosti s institutem kontrasignace.

Ústava Polské republiky neupravuje otázku občanskoprávní odpovědnosti prezidenta.

Racionalizace parlamentního systému zavedená v Ústavě z roku 1997 zahrnuje úřad prezidenta pouze nedostatečně. Chybí jeho jasná a souvislá koncepce. Nedůslednost ústavodárce spočívá především v tom, že i přes celkové oslabení pozice prezidenta, z něhož se stal v porovnání s Malou ústavou z roku 1992 druhý článek výkonné moci, zůstala zachována jeho přímá volba. I když prezident není výkonným činitelem, může v případě potřeby působit jako rozhodce a svými rozhodnutími ovlivnit stabilitu a efektivitu fungování celého ústavního systému.

Summary

The structure of relations between the supreme powers in Poland is being characterized by Polish doctrine of law as a kind of rationalization of *parliamentary-cabinet system*. The restitution of the monocratic head of state took place after the "round table" agreements in 1989. One year later the principle of the general elections of the president was introduced. This solution was upheld by the Polish Constitution of 2 April 1997, even though the competences of the President do not enable him to pursue an independent policy.

The legal basis of the presidential elections is included in the Constitution and the Election Code of January the fifth 2011. The elections are general, equal, direct and secret. A two rounds *majoritarian* electoral system has been introduced. If in the first round none of candidates gains absolute majority, the second round is being organised, in which compete two candidates with the highest number of votes and the rule of relative majority is in force. The candidate for President must, among other requirements, be 35 years old, have Polish citizenship and full voting rights to the Sejm (lower house of the Parliament). The candidate is put up by at least a 100 000 citizens with complete voting right to the Sejm. The right to put up a candidate and to campaign for him is vested in the electoral committee. The electoral committee can be constituted only by electors. There is a judicial system of verification of the elections (by the Supreme Court). The President of the Republic of Poland is elected for five years. The same person cannot hold the office longer than for two cadencies, which don't have to come directly one after another.

The executive power in Poland is entrusted to dualistic executive: President and government. The presumption of competence in the sphere of executive power is vested in the government. In this area the exercise of tasks and competencies of the President involves the necessity of co-ordination with the government and counter-signature of the Prime Minister. Following the German example, the Constitution of 1997 has eliminated the

strong bounds between both segments of executive power, strengthened the position of the Prime Minister and impaired the competences of the President.

In spite of the impairment of the President's position in the current constitutional regulations, the range of his powers is still very wide. They concern in particular his relationship with the Parliament, issues connected with appointment of ministers and the responsibility of the government, appointment of certain state authorities and also traditional powers of the head of state. He acts independently in the sphere of presidential arbitration, having the right to shorten the term of office of the Parliament in situations indicated in the Constitution and to veto a bill enacted by the Parliament. He can also direct bills to the Constitutional Court. The President can be brought to trial by the Tribunal of State for committing a constitutional delict or a criminal offence.

Key words: president, Polish republic, direct elections, powers, government

Klíčová slova: prezident, Polská republika, přímá volba, pravomoci, vláda