



PARLAMENTNÍ  
INSTITUT

## VYBRANÁ TÉMATA

22/2011

### Parlamentní volby v Polsku 2011

Bc. Vojtěch Dušek

listopad 2011



POSLANECKÁ  
SNĚMOVNA  
PARLAMENTU  
ČESKÉ REPUBLIKY

## Obsah

Základní rysy politického systému .....	2
Charakteristika stranického systému a parlamentních politických stran .....	3
Parlamentní volby 2011 .....	5
Povolební vývoj .....	7
Zdroje .....	7

## Základní rysy politického systému

Polská republika je parlamentní demokracií. Podle nejnovější ústavy přijaté v roce 1997 jsou představiteli výkonné moci přímo volený prezident a vláda, v jejímž čele stojí premiér. Postavení polského prezidenta bylo do roku 1997 podstatně silnější, a to dokonce natolik, že před přijetím nové ústavy bylo Polsko prakticky poloprezidentským režimem. To s sebou neslo řadu problémů, jež spočívaly především v konfliktech mezi prezidentem a vládou a vynutily si oslabení prezidentových kompetencí. Prezident má v současnosti mimo jiné zákonodárnou iniciativu, vykonává funkci hlavy státu a zastupitele země v mezinárodních vztazích, je nejvyšším velitelem ozbrojených sil, garantem kontinuity státní moci a dodržování ústavy, disponuje suspenzivním vetem, jmenuje soudce, vyhlašuje volby do Sejmu a Senátu, smí udílet milost a propůjčovat státní vyznamenání, avšak většina jeho aktů vyžaduje kontrasignaci premiérem nebo příslušným ministrem a jeho reálná výkonná moc je tak po přijetí nové ústavy výrazně menší<sup>1</sup>; jedinou výraznější oblastí, kde se prezident díky svým pravomocím stále ještě dostává do konfliktů s vládou, je zastupování země v mezinárodních vztazích. Nemůže být zvolen na více než dvě funkční období, přičemž jedno funkční období trvá pět let.

Hlavní výkonnou moc má v rukou vláda v čele s premiérem. Členové vlády zpravidla přísluší ke straně či koalici, která má většinu v Sejmu. Konkrétní složení vlády navrhuje premiér jmenovaný prezidentem. Prezident pak formálně jmenuje vládu do 14 dnů od zahájení zasedání nově zvoleného Sejmu nebo od přijetí demise předchozí vlády. Vláda musí do 14 dnů od svého jmenování požádat Sejm o vyslovení důvěry (k tomu je zapotřebí absolutní většiny hlasů za přítomnosti nejméně poloviny poslanců). Vláda je tedy odpovědná Sejmu a disponuje zákonodárnou iniciativou.

Představitelem zákonodárné moci je dvoukomorový parlament (Národní shromáždění) složený z dolní komory zvané Sejm a horní komory – Senátu. Sejm se skládá z 460 poslanců, kteří jsou voleni poměrným přímým volebním systémem a jejich funkční období trvá 4 roky. Hlavním úkolem Sejmu je provádět legislativní činnost. Rovněž hraje významnou roli při vzniku nové vlády a její následné kontrole. Může jí také vyslovit nedůvěru, ale institut konstruktivního vyslovení nedůvěry postavení vlády upevňuje.

Senát je složen ze 100 senátorů volených přímo systémem relativní většiny<sup>2</sup>, a to rovněž na 4 roky. Má zákonodárnou iniciativu a posuzuje a navrhuje změny zákonů přijatých Sejmem, nicméně je to vždy Sejm, kdo má v této věci konečné slovo. Postavení Senátu je tak na polské politické scéně velmi slabé. Volby do obou komor probíhají současně a Senát svým složením zpravidla kopíroval stranickou skladbu Sejmu.

<sup>1</sup> KUBÁT, M.: 2004. Polsko. In: KUBÁT, M.: Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy. Praha, Eurolex Bohemia, s. 271-297.

<sup>2</sup> Mandát získává kandidát s největším počtem hlasů bez ohledu na to, o jako procento z celkového počtu hlasů jde. Tento systém se vyznačuje velkým množstvím propadlých hlasů a tedy nízkou proporcionalitou volby. Tento způsob volby byl nově zaveden a poprvé uplatněn ve volbách roku 2011. Dříve se používal systém poměrný.

Soudní mocí pak disponují nezávislé soudy a tribunály. Soudy nehrají v politice větší roli. Jedinou výjimkou je Ústavní tribunál, jehož úkolem je posuzovat soulad zákonů se svobodami garantovanými ústavou a případně tyto zákony rušit.

## **Charakteristika stranického systému a parlamentních politických stran**

Polský stranický systém prošel řadou proměn způsobených úpravami volebního systému. Jeho jednotlivé fáze lze dobře popsat pomocí Sartoriho typologie<sup>3</sup> – po prvních volbách v roce 1991, kdy ještě nebyla zavedena vstupní klauzule, se počet stran v Sejmu vyšplhal na 27 a můžeme tak hovořit o období atomizovaného pluralismu. Při takovém počtu stran bylo samozřejmě obtížné sestavit vládu a do roku 1993 se jich postupně vystřídal hned šest.

V roce 1993 byla zavedena 5% vstupní klauzule pro strany (8% pro koalice) a proběhly předčasné volby. Navíc došlo k navýšení počtu regionálních volebních obvodů a změnila se metoda přepočtu hlasů na mandáty. Většina menších stran se s těmito změnami nedokázala vyrovnat a počet stran s účastí v Sejmu klesl z 27 na 4. Stranický systém se tak v podstatě ze dne na den změnil z atomizovaného pluralismu na pluralismus omezený (v němž měly dvě strany výrazně navrch, a dá se tedy v jistém smyslu hovořit o systému dvoustranickém). V dalších volbách v roce 1997 stoupl počet parlamentních stran na 5, což představovalo oproti předchozímu stavu jen nepatrnou změnu.

Roku 2001 došlo prostřednictvím několika dílčích změn ke zvýšení proporcionality volebního systému. Pravicové strany tehdy totiž procházely obtížným obdobím a chtěly umožnit vstup do Sejmu menším a mladším pravicovým stranám, které by pomohly oslabit vliv tehdy sílicí levice. Do Sejmu skutečně proniklo hned šest stran, mezi nimi však jasně dominoval jednotný Svaz demokratické levice. Podobný výsledek přinesly i volby v roce 2005. Vzhledem k jednotnosti opozice však lze i v období od roku 2001 do roku 2007 hovořit o omezeném pluralismu. Ve volbách 2007 už bylo patrné, že se strany na obou stranách politického spektra konsolidují a omezený pluralismus tak přetrval až do posledních parlamentních voleb v roce 2011.

Polské politické strany lze dělit podle několika hlavních štěpných linií – socioekonomické (tj. rozdělení na levice a pravici), štěpení na základě konfliktu stát versus církve, štěpení podle vztahu k Evropské unii, bez významu zdaleka není ani štěpení město–venkov. Zdaleka nejvýrazněji<sup>4</sup> se však v posledních letech projevuje štěpení mezi liberály (kteří mají jasnou převahu zejména na územích bývalého pruského, resp. německého záboru) a konzervativci (na „tradičně“ polských územích), jež se nejnázorněji projevilo při parlamentních volbách v roce 2007, prezidentských volbách v roce 2010 i v posledních parlamentních volbách v roce 2011.

Za povšimnutí stojí i to, že v současnosti už neprobíhá hlavní souboj mezi konsolidovanými stranami levice a pravice, ale mezi dvěma stranami pravicovými; přesněji mezi umírněnější, liberálnější středopravou Občanskou platformou a pravicovou konzervativní stranou Právo a spravedlnost. Co do obecných rysů jsou polské politické strany institucionálně nestabilní, mají slabou členskou základnu, nejsou regionálně zakořeněny ani systematicky nevytvářejí síť regionálních poboček.

## **Občanská platforma Polské republiky (*Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej*)**

Strana vznikla v roce 2001, registrována pod současným názvem však byla až o více než rok

---

<sup>3</sup> SARTORI, G. *Strany a stranické systémy - Schéma pro analýzu*. 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005.

<sup>4</sup> KOUBEK, Jiří. Analýza polských parlamentních voleb 2007 a jejich konsekvencí pro stranický systém. *ČLOVĚK : Časopis pro humanitní a společenské vědy*. 15.12.2007, 9.

později. V současnosti je to momentálně parlamentně nejsilnější polská strana, co do členské základny je však málo početná. Jde o stranu dlouhodobě prosazující liberálně konzervativní ekonomické ideje a současně zaujímavější mnohem konzervativnější postoj k řešení problémů společenského rázu (to zahrnuje odmítání potratů, legalizace lehkých drog, eutanázie, hazardních her, trestu smrti, sňatků mezi homosexuály a získávání kmenových buněk z lidských zárodků). Strana je jedním z hnacích motorů postupné modernizace a spíše pomalých, nenárazových reforem. Mimo jiné stojí za úsilím o pokračování privatizace veřejného sektoru, snížení daní a zavedení rovné daně, omezení zásahů státu do ekonomiky, demonopolizaci, decentralizaci, přímou volbu starostů a místních zastupitelů, reformu pracovního práva a v neposlední řadě o zavedení většinového volebního systému, který by jí jakožto zřetelně nejsilnější parlamentní straně logicky vyhovoval více než poměrný. Strana je silně proevropská, prosazuje zachování polské identity v rámci Evropské Unie. Podporuje posílení Evropského parlamentu pro rozhodování v rámci EU. V rámci Evropského parlamentu její poslanci zasedají ve skupině Evropské lidové strany.

### **Právo a spravedlnost (*Prawo i Sprawiedliwość*)**

Konzervativní pravicová strana založená roku 2001 má relativně nepočetnou členskou základnu a ve volbách roku 2011 se stejně jako v roce 2007 stala druhou nejúspěšnější parlamentní stranou. Jako taková představuje hlavního soupeře Občanské platformy. Právo a spravedlnost prosazuje tradiční polské a křesťanské hodnoty – nesouhlasí s odlukou církve od státu, s legalizací lehkých drog, s potraty atp. a prosazuje znovuzavedení trestu smrti a obecné zpřísnění trestů. Jedním z jejích hlavních dlouhodobě deklarovaných cílů je boj proti korupci a budování silného, dobře fungujícího státu, který by podporoval rodiny s dětmi a garantoval půjčky na byty, dostupnost zdravotní péče a bezplatného vzdělání a byl schopen častěji provádět zásahy do ekonomiky. Dále podporuje snižování přímých i nepřímých daní a „dekomunizaci“ politické scény. Jde o euroskeptickou stranu, která však EU v zásadě neodmítá. Je ovšem proti další federalizaci Evropy a zavedení jednotné evropské ústavy. Namísto prohlubování evropské integrace navrhuje výraznější orientaci na NATO a USA. V Evropském parlamentu zasedá v rámci frakce Evropských konzervativců a reformistů.

### **Palikotovo hnutí (*Ruch Palikota*)**

Nová politická strana založená v říjnu roku 2010 se stala překvapením letošních voleb, když se s 10,02 % hlasů umístila (byť s výrazným odstupem) na třetím místě za PiS. Je to strana liberální a výrazně antiklerikální. Cílem strany je zrušit povinnou výuku náboženství ve školách, zamezit dotování církví ze strany státu, legalizovat potraty, prosadit registrované partnerství homosexuálů, legalizovat marihuanu, zavést rovné daně z příjmů a zrušit Senát. Jde vesměs o populární a kontroverzní témata, která straně pomáhají vyprofilovat se proti politické konkurenci. Namísto dalšího prohlubování vztahů s USA strana prosazuje širší spolupráci s Evropskou unií a především s Německem, sousedem a nejdůležitějším obchodním partnerem Polska.

### **Polská lidová strana (*Polskie Stronnictwo Ludowe*)**

Agrární strana dlouhodobě zastoupená v parlamentu. Pohybuje se uprostřed politického spektra. Je velmi dobře organizovaná a má početnou a disciplinovanou členskou základnu. V letech 2007-2011 vládní koaliční partner Občanské platformy. Ve volbách v roce 2011 se v parlamentu opět prosadila (8,36 % hlasů při volbách do Sejmu) a má možnost vytvořit s OP většinovou koalici. Ačkoli PSL není v zásadě proti privatizaci, prosazuje pro ni pozvolnější průběh. Nesouhlasí s idejí čistě tržního hospodářství a stát by si podle ní měl ponechat kontrolu nad klíčovými sektory – především nad zemědělstvím, vzděláním a zdravotnictvím. Jde o relativně konzervativní stranu, která se k většině

společenských otázek staví stejně nebo podobně jako Občanská platforma a která vyzdvihuje význam tradičních národně-katolických hodnot. Je zastoupena i v Evropském parlamentu, v němž působí v rámci Evropské lidové strany.

### **Svaz demokratické levice (*Sojusz Lewicy Demokratycznej*)**

Kdysi jasný hegemon polské levice po rozkolu v roce 2004 výrazně oslabil a je nejslabší stranou polského parlamentu. Jde o sociálně demokratickou stranu moderního rázu, která vznikla už v roce 1991. Je členem Socialistické internacionály a Evropské socialistické strany. Jak je pro moderní sociálně demokratickou stranu typické, má spíše skeptický postoj k výraznějším protržním reformám, je proti rovné dani a prosazuje zachování sociálního státu, u kterého by v ideálním případě mělo dojít k naprosté odluce od církve a který by dokázal poskytovat bezplatné vysoké školství a zdravotní péči. Podporuje decentralizaci, rovnoprávnost pohlaví, a ekologicky orientované hospodářství. Co se týče společenských témat, není proti antikoncepci, potratům ani registrovaným partnerstvím, ale staví se (mimo jiné) proti legalizaci eutanazie a znovuzavedení trestu smrt. Podporuje prohlubování vztahů Polska s EU a spolupráci s NATO.

### **Parlamentní volby 2011**

Od předčasných parlamentních voleb v roce 2007 se volby o čtyři roky později v mnoha ohledech výrazně lišily. Zatímco v roce 2007 byla po poměrně vyhrocené předvolební kampani zaznamenána na polské poměry rekordní volební účast, v roce 2011 přišlo voličů k urnám podstatně méně. Předčasné parlamentní volby totiž následovaly po mnohem rušnějším a na skandály bohatším období,<sup>5</sup> během něhož se hlavním stranám nepodařilo sestavit funkční vládu. Oproti tomu volby v roce 2011 následovaly po čtyř letech poměrně stabilní a umírněně postupující koalice Občanské platformy s Polskou lidovou stranou, kterou neotřásla ani světová finanční krize (ta Polsko příliš tvrdě nezasáhla), podařilo se jí vyhnout katastrofickým skandálům a mohla se chlubit příkladným fungováním polského předsednictví EU. Ani předvolební kampaň, která tentokrát ve značné míře využívala sociálních sítí (především v Polsku masivně rozšířeného Twitteru) nebyla zdaleka tak intenzivní jako před čtyřmi lety a alespoň ze strany Občanské platformy byla spíše pozitivního rázu.<sup>6</sup> Vzhledem ke slabosti a roztržštěnosti polské levice se volby neřídily v první řadě socioekonomickou štěpnou linií, ale šlo v nich primárně o střet mezi liberálnější a konzervativní pravíci a mezi příznivci a odpůrci evropské integrace.

Volbám předcházelo schválení nového volebního kodexu, který do té doby roztržštěnou právní úpravu volebních systémů pro jednotlivé volby stmelil do jednoho právního předpisu. Tento nový zákon obsahoval určitá ustanovení, která mohla mít na průběh a výsledek parlamentních voleb vliv. Strana Právo a spravedlnost proto vyzvala Ústavní tribunál, aby nový zákon přezkoumal a vyslovil stanovisko, zda je nebo není v rozporu s polskou ústavou. Sporná ustanovení, která mohla výrazněji ovlivnit průběh voleb, byla následující:

- možnost vyhlášení dvoudenního hlasování u všech voleb (to by pravděpodobně vedlo ke zvýšení volební účasti a strany s disciplinovanějšími voliči jako Právo a spravedlnost nebo Polská lidová strana by částečně ztratily svou výhodu);

---

<sup>5</sup> Polské volební systémy a jejich dopad na aktuální politické dění [online]. *E-polis.cz*, 19. květen 2008. [cit. 2011-11-01]. Dostupné z WWW: <<http://www.e-polis.cz/komparace/271-polske-volebni-systemy-a-jejich-dopad-na-aktualni-politicke-deni.html>>. ISSN 1801-1438.

<sup>6</sup> *Kampaně & volby* [online]. 2011 [cit. 2011-11-01]. Analýza: polské parlamentní volby 2011. Dostupné z WWW: <<http://www.kampaneavolby.cz/2011/09/analiza-polske-parlamentni-volby-2011.html>>.

- zákaz použití velkoplošných billboardů a placených spotů v předvolební kampani (jednak by tím velké parlamentní strany zmenšily svou finanční výhodu nad stranami menšími, jednak by mohla být opozice znevýhodněna větší mediální pozorností, které se dostávalo vládě – v obou případech by strana Právo a spravedlnost opět mohla trazit);
- zavedení 100 jednomandátových volebních obvodů, v nichž by byli jednokolově voleni senátoři.

Ústavní tribunál rozhodl tak, že obě první ustanovení s ohledem na jejich rozpor s ústavou zrušil, resp. omezil (dvoudenní hlasování bylo zrušeno pro volby do Sejmu, Senátu a u prezidentských voleb, ale ponechal jej jako možnost pro volby do EP a orgánů územní samosprávy), a z výše jmenovaného tak uspěly pouze jednomandátové obvody pro volbu senátorů.

Co do výsledku letošní polské parlamentní volby (berme v úvahu především Sejm, protože význam Senátu je minimální) bez příliš výrazných změn navázaly na výsledky předčasných voleb z roku 2007. Téměř beze změny zůstal poměr sil obou hlavních rivalů, tedy Občanské platformy a Práva a spravedlnosti, volební preference Polské lidové strany se prakticky nezměnily, nepřilíš silnou stranu Levice a demokraté vystřídal nepřilíš silný Svaz demokratické levice a novým prvkem na polské politické scéně se tak stalo pouze Palikotovo hnutí. Z tohoto výsledku lze usoudit, že voliči reagovali na klidné čtyřleté období vládní stability pozitivně a neagresivní předvolební kampaň na vyvolání dostatečné touhy po změně nestačila. Koalice Občanské platformy a Polské lidové strany může hovořit o úspěchu, neboť do té doby se v Polsku vládnoucí strany pravidelně střídaly. Navíc zemi převzala po období nestability a dokázala překonat i – byť slabší – následky světové finanční krize, která volbám předcházela. Strana Právo a spravedlnost ve volbách neuspěla, neboť svého hlavního rivala nedovedla ani přes svou výhodnou počáteční pozici překonat. Polská levice pak jen dál prochází určitou krizí, kterou zapříčinila její nejednotnost. Těžko lze očekávat, že se tento stav změní, pokud nedojde alespoň k dílčímu sjednocení.

Volby do Senátu přinesly jen nepatrné změny. Jak již bylo řečeno, kopíruje situace v polském Senátu do značné míry situaci v Sejmu a naprostou většinu křesel v Senátu tedy jak po volbách v roce 2007, tak po volbách v roce 2011 držely dvě největší strany – Občanská platforma a Právo a spravedlnost – přičemž Občanská platforma si udržela výrazný náskok způsobený nižší proporcionalitou senátního volebního systému. Za povšimnutí může stát snad jen určitý nárůst počtu nezávislých senátorů – sotva však lze čekat, že by tento dosavadní trend v dohledné době přerostl do výraznějších rozměrů.

### **Přehled výsledků polských parlamentních voleb z roku 2011 a srovnání se stavem po předčasných volbách z roku 2007**

Strana	Sejm					Senát	
	hlasy			mandáty		mandáty	
	počet	v %	změna	počet	změna	počet	změna
Občanská platforma	5 629 773	39,18	-2,33	207	-2	63	+3
Právo a spravedlnost	4 295 016	29,89	-2,22	157	-9	31	-8
Palikotovo hnutí	1 439 490	10,02	—	40	+40	—	—
Polská lidová strana	1 201 628	8,36	-0,55	28	-3	2	+2
Svaz demokratické levice	1 184 303	8,24	-4,91	27	-26	—	—
nezávislí	—					4	+3

Zdroj: Státní volební komise, <http://wybory2011.pkw.gov.pl/wsw/pl/000000.html>

## Povolební vývoj

Podle vyjádření lídrů obou stran minulé vládní koalice není důvod cokoli měnit a Občanská platforma tak bude s největší pravděpodobností dál udržovat spojení s Polskou lidovou stranou<sup>7</sup>. Obě strany jsou si relativně programově blízké, mají za sebou čtyři roky společného vládnutí a výsledky voleb jim dávají sice těšnou, ale dostačující převahu v Sejmu. Premiér Donald Tusk uvedl, že hodlá novou vládu sestavit do 22. listopadu 2011. Poměrně pozdní termín odůvodnil potřebou co nejdříve nepřerušovaného fungování stávající vlády při předsedání Evropské unii – v tomto postupu je zajedno i s prezidentem Komorowskim, který se předtím nesouhlasně vyjádřil o Tuskovu původním záměru ponechat stávající vládu až do konce roku. Tusk zamýšlí předstoupit před nově zformovaný Sejm hned na jeho prvním zasedání 7. či 8. listopadu nebo co nejdříve poté a představit nové složení vlády, aby jí mohl Sejm vyslovit důvěru<sup>8</sup>. Nechal se zároveň slyšet, že na některých postech sice dojde změnám, avšak nebudou nikterak zásadní.

## Zdroje

Použita byla práce PI „Polsko – volby 2005 a 2007“ z července 2007, autorka: Sandra Hrachová, URL: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=29659>

*Kampaně & volby* [online]. 2011 [cit. 2011-11-01]. Analýza: polské parlamentní volby 2011. Dostupné z WWW: <<http://www.kampaneavolby.cz/2011/09/analiza-polske-parlamentni-volby-2011.html>>.

KOUBEK, Jiří. Analýza polských parlamentních voleb 2007 a jejich konsekvencí pro stranický systém. *ČLOVĚK : Časopis pro humanitní a společenské vědy*. 15.12.2007, 9.

KUBÁT, M.: 2004. Polsko. In: KUBÁT, M.: Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy. Praha, Eurolex Bohemia, s. 271-297.

Poland plans to form new government by November 22 – PM Tusk. *The Warsaw Voice : Multimedia Platform in Poland* [online]. 14.10.2011, ., [cit. 2011-11-02]. Dostupný z WWW: <<http://www.warsawvoice.pl/WVpage/pages/article.php/18414/news>>.

Polské volební systémy a jejich dopad na aktuální politické dění [online]. *E-polis.cz*, 19. květen 2008. [cit. 2011-11-01]. Dostupné z WWW: <<http://www.e-polis.cz/komparace/271-polske-volebni-systemy-a-jejich-dopad-na-aktualni-politicke-deni.html>>. ISSN 1801-1438.

SARTORI, G. *Strany a stranické systémy - Schéma pro analýzu*. 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005.

TUCKER, Joshua. *The Monkey Cage* [online]. 2011 [cit. 2011-11-01]. 2011 Polish parliamentary election report. Dostupné z WWW: <<http://themonkeycage.org/blog/2011/10/11/2011-polish-parliamentary-elections-post-election-report/>>.

*Wybory 2011 : Do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej* [online]. 2011 [cit. 2011-11-02].

Państwowa Komisja Wyborcza. Dostupné z WWW:

<<http://wybory2011.pkw.gov.pl/wsw/pl/000000.html>>.

---

<sup>7</sup> TUCKER, Joshua. *The Monkey Cage* [online]. 2011 [cit. 2011-11-01]. 2011 Polish parliamentary election report. Dostupné z WWW: <<http://themonkeycage.org/blog/2011/10/11/2011-polish-parliamentary-elections-post-election-report/>>.

<sup>8</sup> Poland plans to form new government by November 22 – PM Tusk. *The Warsaw Voice : Multimedia Platform in Poland* [online]. 14.10.2011, [cit. 2011-11-02]. Dostupný z WWW: <<http://www.warsawvoice.pl/WVpage/pages/article.php/18414/news>>.