

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická Fakulta

Michal Brumar

Příčiny vzniku úřadu ombudsmana v socialistickém Polsku

Diplomová práce

OLOMOUC 2011

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *Příčiny vzniku úřadu ombudsmana v socialistickém Polsku* vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 29. dubna 2011

Já, níže podepsaný Michal Brumar, autor diplomové práce na téma *Příčiny vzniku úřadu ombudsmana v socialistickém Polsku*, která je literárním dílem ve smyslu zákona č. 121/2000Sb., dávám tímto jako subjekt údajů svůj souhlas ve smyslu 4 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb. správci:

Univerzita Palackého v Olomouci
Křížkovského 8, Olomouc, 771 47, Česká republika

ke zpracování údajů v rozsahu: jméno a příjmení v informačním systému, a to včetně zařazení do katalogů, a dále zpřístupnění jména a příjmení v katalozích a informačních systémech Univerzity Palackého, a to včetně neadresovaného zpřístupnění pomocí metod dálkového přístupu. Údaje mohou být takto zpřístupněny uživatelům služeb Univerzity Palackého. Realizace zpřístupnění zajišťuje ke dni tohoto prohlášení vnitřní složka Univerzity Palackého, která se nazývá Informační centrum Univerzity Palackého.

Souhlas se poskytuje na dobu ochrany autorského díla dle zákona č. 121 /2000 Sb.

V Olomouci dne 29. dubna 2011

Obsah

Poděkování.....	5
Úvod.....	6
1 Teoretická část.....	12
1.1 Fáze přechodu k demokracii podle Adama Przeworského.....	13
1.1.1 Liberalizace.....	16
1.1.2 Demokratizace.....	19
1.2 Nový institucionalismus	21
1.2.1 Institucionalismus racionální volby.....	22
1.2.2 Institucionalismus sociologický.....	22
1.2.3 Institucionalismus historický.....	23
1.3 Ombudsman v období tranzice	24
2 Analytická část.....	29
2.1 Kořeny liberalizace polského politického systému v 80. letech.....	31
2.1.1 Historická východiska polské liberalizace	31
2.1.2 Druhá vlna polské liberalizace	37
2.2 Jak byly motivovány změny systému právního dohledu?.....	39
2.3 Založení úřadu Komisaře pro ochranu občanských práv	45
2.3.1 Požadavky na úřad	46
2.3.2 Závěr: Proč a jak vznikl úřad ombudsmana v Polsku již před pádem komunismu?.....	51
Závěr	55
Bibliografie.....	60
Prameny.....	60
Literatura	60
Abstract.....	66
Abstrakt.....	67
List of keywords.....	68
Seznam klíčových slov	68

Poděkování

Tuto diplomovou práci bych v žádném případě nemohl sepsat bez těch, kteří mě během její tvorby aktivně podporovali. Velký dík patří především mé vedoucí, Mgr. Petře Měšťánkové Ph.D., za její konstruktivní rady, trpělivost, pečlivost a opakovanou ochotu. Mé mamince patří dík za to, že mě dokázala podporovat nejen během psaní této práce, ale během celých studií. Rozhodně však nesmím s poděkováním zapomenout na svou skvělou přítelkyni Janu Jiríčkovou a kamarády Ondru Filipce a Lubicu Turzovou, kteří mi pomáhali udržet kontakt s realitou tím, že mě v mém psaní častokrát usměrnili konstruktivní kritikou, ale i vřelou podporou.

Úvod

Rzecznik Praw Obywatelskich neboli polský ombudsman ve srovnání s obdobnými institucemi postkomunistické Evropy představuje zajímavou výjimku zejména z hlediska doby svého založení. Jako jediná taková instituce totiž vznikl již v roce 1987 a začal fungovat od 1. ledna 1988. První, kdo v Polsku zastával roli ombudsmana, byla profesorka Ewa Letowska, která položila základy fungování i veřejné oblíbenosti instituce už před pádem komunistického režimu.¹

Tato událost z politicko-historického a zejména z tranzitologického pohledu² představuje výjimečný jev. Vznik ombudsmanských institucí střední a východní Evropy začal (samozřejmě vyjma polského případu) až po roce 1992 vznikem prvního úřadu v Estonsku, tedy nejdříve v období demokratizace nebo až v období demokratické konsolidace.^{3,4} V Polsku v roce 1987 může už badatel vysledovat určité náznaky změn v politické scéně například v návaznosti na působení hnutí Solidarity. Avšak vzhledem k tomu, že zásadní zlom měl teprve přijít, je možné konstatovat, že výhled demokratizace zatím nebyl vůbec jistý, natož aby byla později, s přechodem k demokracii, jistá budoucnost instituce ombudsmana v Polsku.

Ke zjištění příčin této neobvyklé události práce využívá dva související přístupy realizované několika dílčími hypotézami a hlavní výzkumnou otázkou. Prvním přístupem je nový institucionalismus⁵, který se dále dělí na tři podrobnější přístupy: institucionalismus historický, institucionalismus racionální volby

¹ BIENKOVSKA, Ewa. *Polská zkušenost*. In ŠILHÁNOVÁ, Libuše, ŠÍMOVÁ, Lucie. *Proč ombudsman v České republice?* Praha: Český helsinský výbor – Československá nadace Charty 77, 1993, s. 39.

² (z pohledu teorie přechodů k demokracii)

³ VANGANSUREN, Ulziibayar. *The Institution of the Ombudsman in the Former Communist Countries*. Bloomington, Indiana, USA, 2002, s. 13.

⁴ Demokratická konsolidace je posledním obdobím v přechodu k demokracii, kdy se nové instituce stabilizují a posilují s vyšší podporou politických elit a obyvatelstva. (VODIČKA, Karel. *Konsolidace politického systému ČR* [online]. Univerzita Karlova, nedatováno, [cit. 25. dubna 2011]. Dostupné na <<http://veda.fsv.cuni.cz/doc/vodicka.doc>>.)

⁵ Definici institucionalismu se blíže věnuje kapitola 1.2. Jedná se o teoretický přístup, který zkoumá (v tomto případě zpravidla) politické instituce. Ty chápe nejen jako státní orgány, ale také jako formální vztahy mezi těmito orgány, ale také různá neformální pravidla, která s nimi mají nějakou prokazatelnou souvislost. LANE, Jan-Erik, ERSSON Svante. *Democratic Performance: Are there Institutional Effects?* In KEMAN, Hans. *Comparative Democratic Politics*. London: Sage, 2002, s. 233.

a institucionalismus sociologický. Podrobnější vysvětlení tohoto přístupu nalezneme například ve sborníku *Approaches and Methodologies in Social Sciences – A Pluralist Perspective*.⁶ Druhým použitým přístupem, který je v této práci k intitucionalismu určitou alternativou, je využití teorie přechodů k demokracii.

Hlavním a zastřešujícím krokem zkoumání je jednoduchá výzkumná otázka (dále jen VO), která vychází z historicko-institucionalistického přístupu⁷:

VO: „*Jak a proč vznikla instituce Rzecznika Praw Obywatelskich v Polsku již v roce 1987 a ne později po pádu komunistického režimu, např. až v 90. letech?*“

K odhadu odpovědi na tuto otázku poté využíváme hypotézy formulované na základě ostatních zmíněných přístupů. První část práce v návaznosti na tzv. tranzitologickou hypotézu (dále TH), formulované podle teorie liberalizace Adama Przeworského, analyzuje prostředí, ve kterém fungoval polský nedemokratický režim 80. let:

TH: „*Vznik instituce Rzecznika Praw Obywatelskich vychází z širšího procesu změn, který v Polsku probíhal během 80. let a jež je možné označit jako liberalizaci režimu.*“

K deduktivnímu tranzitologickému pohledu na vznik instituce je vhodné nabídnout také jiné, institucionalistické vysvětlení. Dvěma hypotézami, které vychází z institucionalismu, se tato práce zabývá ve třetí části práce. Zaprvé se jedná o využití institucionalismu racionální volby (dále jen IH1):

IH1: „*Vznik instituce Rzecznika Praw Obywatelskich v Polsku je možno vysvětlit jako racionální krok tvorby systémové zpětné vazby v podobě důležitého úřadu, který by přímo sbíral informace o problémech obyvatel a navrhoval politickým elitám jejich řešení.*“

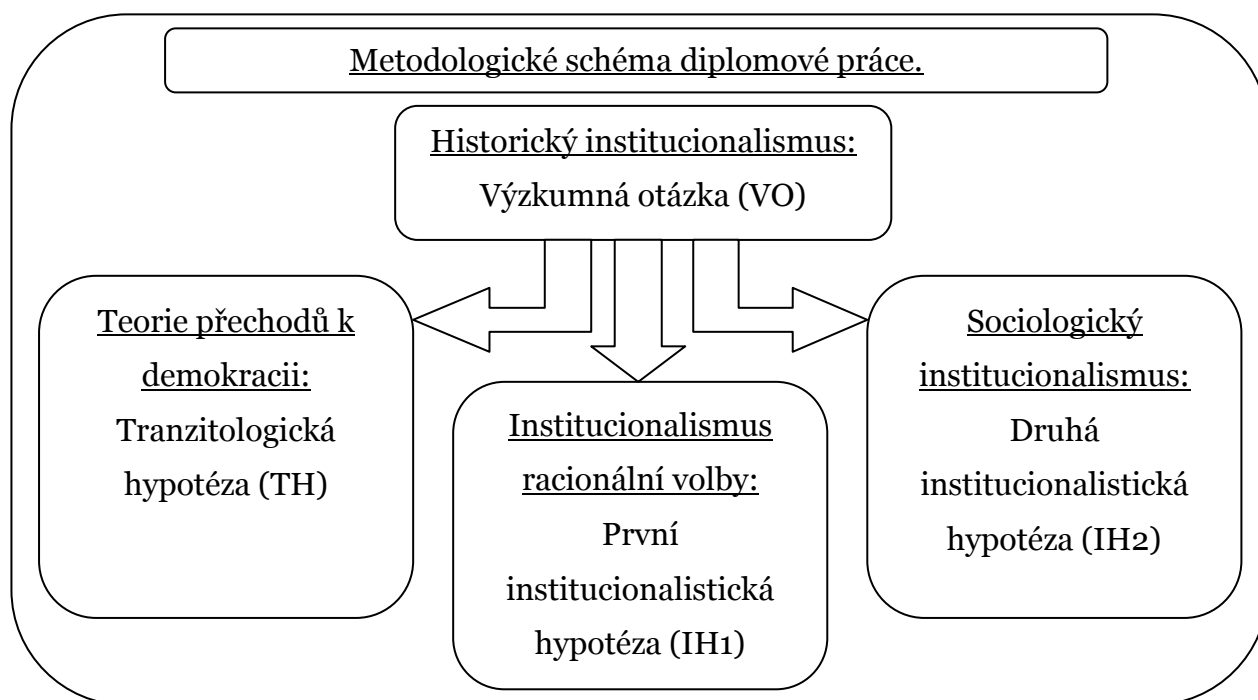
Druhým možným blízkým přístupem je sociologický institucionalismus, na němž je založena druhá institucionalistická hypotéza (dále jen IH2):

⁶ DELLA PORTA, Donatella, KEATING, Michael. *Approaches and Methodologies in Social Sciences - A Pluralist Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, 365 s.

⁷ STEINMO, Sven. „Historical institutionalism.“ In DELLA PORTA, Donatella, KEATING, Michael. *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A pluralist perspective*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2008, s. 118-138.

IH2: „Vznik instituce Rzecznika Praw Obywatelskich v Polsku je možno vysvětlit hodnotově a to jako pokus vyčerpanému politickému režimu alespoň částečně vrátit ztracenou legitimitu ve formě vytvoření nezávislé a apolitické funkce, která by přímo sbírala informace o problémech obyvatel a navrhovala politickým elitám jejich řešení.“

Celý metodologický postup vychází z předpokladu, že historický institucionalismus nejenže dokáže přinést důkazy pro obě zmíněné institucionalistické hypotézy a zbývající tranzitologickou, ale dokonce umožní bez předpojatého směřování výzkumu zjistit, jaké příčiny podmínily vznik funkce polského ombudsmana. Tři dílčí hypotézy figurují v práci proto, aby poskytly určitá výzkumná vodítka a vysvětlení založená na různých alternativách. Formulováno obecně tato práce zkoumá, jak politické instituce v daném kontextu (polská vláda v reakci na politickou situaci 80. let) určují a ovlivňují politická rozhodnutí (vytvoření a existenci nové instituce *Rzecznika Praw Obywatelskich*). Metodologická zásada může být také pro snadné pochopení vystižena grafickým schématem:



Zdroj: Autor.

Tato metodologická zásada pro vypracování se odráží na struktuře následujícího textu. Nejprve je testováno tranzitologické vysvětlení problému, kde se jedná hlavně o dějinné a společenské souvislosti. Poté se práce zaměřuje

na užší okruh reforem, jmenovitě nové instituce právního dohledu a pravidla, které režim vytvořil pro jejich fungování. Na to již ve stejném duchu navazuje zkoumání jedné konkrétní instituce, kterou je *Rzecnik Praw Obywatelskich*, protože citovaní odborníci předpokládají, že nový úřad ombudsmana završoval reformní vlnu institucí právního dohledu.

Předkládaná práce se člení na kapitoly. Prvním velkým okruhem je teoretické vymezení kontextu, v němž bude vznik a fungování instituce ombudsmana vyhodnoceno. Dělení tohoto oddílu vychází z chronologických fází přechodu k demokracii podle Adama Przeworského v posloupnosti liberalizace – demokratizace s výhradním zaměřením na liberalizaci režimu, zatímco druhá část teoretického oddílu pojednává o institucionalistických východiškách. Druhá, již praktická část se zaměřuje na analýzu dějinných událostí, které předcházely a provázely vznik instituce ombudsmana. Třetí kapitola prostřednictvím dvou zbylých hypotéz vyhodnocuje také normativní a pozitivní aktivity ombudsmana, protože ty z velké části předznamenaly, jak se k němu postavily porevoluční elity.

Předkládaná práce vychází z časového vymezení začínajícího rokem 1981, kdy v Polsku došlo k vyhlášení výjimečného stavu a kdy se k moci dostal generál Jaruzelski. Jako koncové ohraničení tohoto textu slouží rok 1989, kdy došlo k jednáním u kulatého stolu, která již uvozují začínající demokratizaci Polska.⁸ Samotná analýza činnosti ombudsmana v procesu demokratizace by si vyžádala další diplomovou práci, navíc by v souvislosti s předchozí kapitolou musela již stavět na novém souboru hypotéz a diplomová práce by pak nepůsobila konzistentně. Krom toho se, jak se dozvíme z následné analýzy literatury, již tímto tématem odborníci zabývali, i když pouze na základě jednoduché deskriptivní metody a bez výraznějšího teoretického podložení. To do budoucna otevírá jednu z příležitostí pro další výzkum.

Probírané téma není v odborné literatuře příliš frekventované. Zájemce se s ním může setkat téměř výhradně ve studiích, které se zabývají nějakým jiným tématem, přičemž zde zkoumaný okruh pojednávají pouze okrajově. Příkladem toho jsou studie, které se zabývají reformou kontrolních institucí v Polsku 80. let, ze kterých tato práce často čerpá. S tím také souvisí obtížnost pátrání po zdrojích, na nichž je možno tento text založit. Přesto však za zmínku stojí několik výjimek, z nichž je nutné připomenout zejména odbornou literaturu z právních kruhů a pak

⁸ LADRECH, Robert L., WEGS, Robert. *Evropa po roce 1945*. Praha: Vyšehrad, 2002, s. 243-244.

také tranzitologické studie, které se týkají Polska, popřípadě střední a východní Evropy v 80. a 90. letech.

Odborné sekundární zdroje použité v této práci vycházejí z polských právních pramenů 80. a počátku 90. let. Hlavně se jedná o polské dobové ústavní texty a legislativní opatření spojená s reformou institucí právního dohledu (tedy ty, které souvisejí se vznikem Správního soudu, Státního tribunálu, Ústavního soudu a úřadu ombudsmana). Zajímavé je také sledovat první výroční zprávy vydávané úřadem ombudsmana, z nichž je možné se dozvědět důležitá fakta o jeho činnosti a společenské atmosféře konce 80. let. Pozoruhodným pramenem jsou dále texty Ewy Letowské, která se stala první polskou ombudsmankou. Ve svých statích komentuje podobu úřadu v jeho počátcích a dává fundovaný právnícký výklad toho, jak by instituce měla vypadat. V pozdějších textech hodnotí také roli ombudsmana v období přechodu k demokracii.

Citovaná odborná literární díla lze rozdělit do několika druhů. Zaprvé se jedná o texty, na nichž se zakládá teoretické ukotvení této práce. Zde jde o známou práci Adama Przeworského *Democracy and the Market*,⁹ ve které autor rozdělil přechody k demokracii na fáze liberalizace a demokratizace. Teoretický oddíl také cituje několik definic z důležité knihy Juana J. Linze a Alfreda Stepana *Problems of Democratic Transition and Consolidation – Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*.¹⁰ Odtud čerpá také později a to v analytické části práce. V této knize a její kapitole věnované Polsku může zájemce o kontext vzniku demokracie v této zemi nalézt důležité informace zasazené do teoretického rámce přechodů k demokracii a jejich konsolidace. Dalším okruhem odborných děl je potom teorie, která se již váže k typologii ombudsmanů a jejich funkci v politickém systému. Nejstaršími a snadno dostupnými jsou práce anglického právníka a politologa¹¹ Howarda Elcocka, který při několika příležitostech zkoumal kontext vzniku úřadu, jeho fungování i vliv na porevoluční vývoj. Z jeho myšlenek čerpá také v analytické části práce. Důležitým zdrojem pro teoretické ukotvení jsou také dva texty autorů, kteří se přímo zabývali rolí ombudsmana v rámci přechodů k demokracii, a kteří v tomto přímo navazují na Howarda Elcocka. Prvním je Ulziibayar

⁹ PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press, 1991, 228 s.

¹⁰ LINZ, Juan J., STEPAN, Alfred. *Problems of Democratic Transition and Consolidation – Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore a Londýn: John Hopkins University Press, 1996, 478 s.

¹¹ Professor of government.

Vangansuren se statí *The Institution of the Ombudsman in the Former Communist Countries*.¹² Z druhého jde Evgenyho Finkela, který je autorem dalšího komparativního textu *Defending Rights, Promoting Democracy: The Institution of Ombudsman in Poland, Russia*.¹³ Pro tranzitologickou část analytického oddílu práce je důležitým zdrojem především monografie historika Tonyho Judta *Poválečná Evropa*.¹⁴ Tu doplňuje text autorů Roberta L. Ladrecha a Roberta Wegse *Evropa po roce 1945*.¹⁵ Z nich lze čerpat základní informace o politickém vývoji v Polsku v 80. letech a 90. letech a také jejich příčiny.

Velmi důležitým segmentem literatury jsou odborné texty, které se týkají reformy institucí soudního dohledu, jichž byl součástí i nový úřad ombudsmana. Texty se soustřeďují kolem dvou pólů. Prvním z nich je myšlenka, že reformy systému právního dohledu byly jen cynickou hrou s cílem získat zpět důvěru obyvatel v nelegitimní nedemokratický režim. Druhým pólem je argument, který tyto instituce hodnotí jako odklon komunistů od marx-leninského pojetí justice. Odklon měl znamenat určitý posun těchto orgánů směrem k větší nezávislosti, ale ovšem zdaleka ne až k takovému postavení, kterého tyto instituce požívají v liberálních demokraciích. Zejména tomu tak bylo kvůli velkému množství překážek, kterými politická elita limitovala jejich správnou funkci. Zde se jedná především o odborníky Marka Brzezinského, Rhetta Ludwikowského a částečně Howarda Elcocka.

Polský pojem *Rzecznik Praw Obywatelskich* je pro pracovní účely tohoto textu v následujících kapitolách nahrazen stručnějším pojmem ombudsman, popřípadě polský ombudsman. Dalším problémem spjatým s tvorbou diplomové práce je poměrně stručný rozsah, který dovoluje pouze základní uvedení do problému. Téma by si jistě zasloužilo podrobnější zkoumání založené z větší části na primárních pramenech, které nejsou na přístupné přes internet, nebo rozhovorech s pamětníky.

¹² VANGANSUREN: *The Institution of the Ombudsman...*, 51 s.

¹³ FINKEL, Evgeny. *Defending Rights, Promoting Democracy: The Institution of Ombudsman in Poland, Russia*. Jeruzalém, 2006, 49 s.

¹⁴ JUDT, Tony. *Poválečná Evropa*. Praha: Sloart, 2008. 986 s.

¹⁵ LADRECH, WEGS: *Evropa po roce 1945...*, 276 s.

1 Teoretická část

Teoretická část se nejprve věnuje obecným poznatkům z oblasti tranzic. Největší důraz klade na rozdělení přechodu na fáze liberalizace a demokratizace podle Adama Przeworského. Předkládaná práce se však věnuje hlavně vzniku a postavení instituce ombudsmana v procesu liberalizace. Teoretická část se tedy dále věnuje jednak institucionálnímu přístupu a i jednoduché typologii institucí parlamentních ombudsmanů. V rámci vyhodnocení dosavadní teorie k působení ombudsmanů na tranzici se ve své druhé polovině pokusí teoretická část vymezit, které prvky jejich činnosti jsou pro přechody nejdůležitější, což by nakonec mělo usnadnit orientaci v praktické části této diplomové práce, které je z části věnováno počátkům fungování úřadu před pádem komunismu.

1.1 Fáze přechodu k demokracii podle Adama Przeworského

Cílem této práce je vyhodnotit a vysvětlit interakce polského ombudsmana s částmi rodícího se politického systému během procesu liberalizace. Jednu z nejpřehlednějších a nejnámějších prací, které definují a rozebírají proces přechodu k demokracii i jemu předcházející liberalizaci v obecně teoretické rovině, je *Democracy and the Market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America* amerického politologa polského původu Adama Przeworského. Toto dílo také bylo vybráno jako hlavní teoretické východisko pro předkládanou diplomovou práci.

Adam Przeworski rozdělil tranzice mezi dvěma chronologicky navazujícími režimy na jednotlivé fáze, kdy nejprve dochází k liberalizaci starého režimu (podkapitola 1.1.1), která prostřednictvím demokratizace (podkapitola 1.1.2) podle průběhu obou fází za určitých okolností může vyústit v konsolidovanou demokracii.¹⁶ K tomu dochází, pokud relevantní aktéři v rámci demokratizace podřídí své hodnoty a zájmy systému demokratických institucí a uznají výsledky demokratického procesu. Konsolidovanou demokracii potom úžeji definuje jako stav politického systému, v němž:

1. Žádný aktér nemanipuluje s výsledky demokratického procesu *ex post* (dodatečně);
2. Žádný aktér neovlivňuje výsledky demokratického procesu *ex ante* (předem);
3. Výsledky demokratického procesu je možné předvídat v určitých mezích;
4. Výsledky demokratického procesu jsou respektovány relevantními politickými silami.

Juan J. Linz a Alfred Stepan vnímají kritéria nové demokracie velmi podobně. Podle nich dokončený přechod k demokracii znamená, že „došlo k dostatečné dohodě o politických procesech produkujících volenou vládu, která je výsledkem svobodného lidového hlasování a která má faktickou moc vytvářet novou politiku,

¹⁶ PRZEWORSKI: *Democracy and the Market...*, s. 52-53.

a když orgány moci exekutivní, legislativní a judiciální de iure nesdílí moc s ostatními orgány.“ Konsolidace začíná ve chvíli, kdy se navzájem autonomní aktéři shodnou na institucích tvorby politiky, které zároveň pokládají za nejlepší možné řešení.¹⁷ Samotná konsolidovaná demokracie je podle nich definována jako shoda tří kritérií:

1. Na území státu neexistuje žádný relevantní národní, sociální, ekonomický, politický nebo institucionální aktér, který by vynakládal významné prostředky na vytvoření nedemokratického režimu, vyvolání násilí nebo vyprovokování zahraniční intervence s účelem secese (=behaviorální kritérium);
2. Většinová část veřejného mínění věří, že demokratické procedury a instituce jsou nejvhodnějším způsobem správy kolektivního života společnosti, jako je ta jejich. Zároveň existuje pouze malá nebo izolovaná podpora antisystémové alternativy ve vztahu k prodemokratickým silám (=hodnotové kritérium);
3. Vládní i nevládní síly na území státu se podřídí a zvyknou si na řešení konfliktů v rámci určitých zákonů, procedur a institucí daných dodržováním nového demokratického procesu (=ústavní kritérium).¹⁸

Než se teoretická část diplomové práce dostane k jednotlivým podkapitolám věnovaným liberalizaci a demokratizaci, je vhodné k obecnému výhledu celého procesu přechodu mezi dvěma režimy doplnit stručnou poznámku o jeho možných vyústěních. Změny starých pořádků mají velké množství variant a konsolidovaná demokracie není jediným možným výsledkem, protože závisí na úspěšném dokončení jak liberalizace, tak demokratizace. Otevření autoritářského režimu může být v některém bodě zvráceno, zastaveno nebo může vést k úplně novému autoritářskému režimu. Przeworski proto odvodil pět typů zakončení tranzice:¹⁹

1. Struktura konfliktu neumožňuje trvání demokratických institucí a strany soupeří o to, která z nich ustaví novou diktaturu. K tomuto výsledku změny dospějí, pokud se jedná o konflikt vzniklý z náboženské, rasové,

¹⁷ LINZ, STEPAN: *Problems of Democratic Transition...*, s. 269.

¹⁸ Tamtéž, s. 6.

¹⁹ PRZEWORSKI: *Democracy and the Market...*, s. 52-3.

nebo jazykové štěpné linie. Příkladem této situace může být Írán v roce 1979.

2. Struktura konfliktu neumožňuje trvání demokratických institucí, ale soupeři se shodnou na demokracii jako na instituci umožňující předávání moci. K tomuto výsledku změny dospějí, pokud se jedná o konflikt vzniklý na štěpné linii plynoucí z ekonomické krize, která zahrnuje minimálně tři důležité společenské aktéry. Demokratický systém pak umožňuje aktérům nenásilně vytvářet koalice v závislosti na proměnlivém rozložení sil. Przeworski jako příklad tohoto nastavení uvádí Argentinu mezi lety 1953-1976.
3. Struktura konfliktu umožní trvání některých demokratických institucí, ale soupeřící strany stejně bojují mezi sebou tak, že to pravděpodobně povede k občanské válce nebo k diktatuře. Za příčiny takového stavu Przeworski označuje neshody ohledně politického uspořádání, kdy se sporné strany nejsou schopny shodnout například na tom, zda bude stát unitární, nebo federální.
4. Struktura konfliktu umožní některým institucím dlouhé trvání, ale soupeři se shodnou tak, že instituce nejsou stabilní. V tomto případě vojenský režim vyjednává o tom, že se vzdá moci, protože namísto trvajících diktatury preferuje demokracii se zárukou svých zájmů. Tu navíc preferuje před demokracií bez záruk v případě, že by se jeho zástupci nebyli schopni shodnout s opozicí. Opozici je přitom jasné, že jedinou možností je přistoupit na demokratický systém se zárukami pro představitele starého režimu. Tyto samotné záruky však vedou k její erozi. Tento případ Przeworski vidí v Polsku.
5. Struktura konfliktu umožňuje dlouhé trvání demokratických institucí a ty, pokud jsou ustaveny, skutečně takové jsou.

1.1.1 Liberalizace

Podle Adama Przeworského²⁰ je společným prvkem všech diktatur nezájem tolerovat nezávislé organizace politického rázu. Od sebe se pak jednotlivé nedemokratické režimy liší mírou tolerance nepolitických organizací (totalitarismus x autoritářství). K liberalizaci režimu podle Przeworského dochází v případě, že autoritářský režim začne tolerovat existenci alternativní politické síly. Zároveň podle Vladimíry Dvořákové a Jiřího Kuncce počátek liberalizace ohraničuje moment, ve kterém se začínají uvolňovat pravidla uplatňování práv jednotlivců nebo společenských skupin dosud vyloučených z politického procesu.²¹

Podle autorů Juana J. Linze a Alfreda Stepana se období liberalizace definuje jako souběh „*politických a sociálních změn, jako je nižší cenzura médií, větší prostor pro organizaci autonomních aktivit pracujících tříd, právní pojistky pro jednotlivce, propouštění politických vězňů, návrat exilu, nebo také nové způsoby přerozdělování bohatství a také, co je nejdůležitější, toleranci opozice.*“²²

Podle Przeworského k tomu vedou specifické okolnosti. Nezáleží na tom, jak legitimní je starý režim. Stejně tak není možné uvažovat v kauzálním řetězci událostí *ztráta legitimacy – vznik politické alternativy – pád starého režimu*. Některé politické režimy postrádaly legitimitu už v době svého vzniku a vydržely 40 let. Stejně tak samotná existence politické alternativy zároveň automaticky nespouští pád starého režimu. Nutno poznamenat, že Przeworski legitimitu chápe úzce a nenavazuje ji výhradně například na ekonomický výkon.

Liberalizace již ze své podstaty pro režim představuje období nestability, které může kdykoliv snadno vyústit v opuštění změn. Starý režim se může nejprve bránit připuštění autonomních politických organizací do vlastních rozhodovacích struktur. Opozici tak nezbyvá, než se politicky prosazovat na ulici. Jakmile však dojde k masovým demonstracím, čímž režim ztrácí svou hlavní hodnotu, kterou je veřejný pořádek. Liberalizace uvázne na mrtvém bodě, po němž pravděpodobně bude následovat některá z forem tzv. normalizace (v jejím rámci se zesílí politické represe,

²⁰ Tamtéž, s. 54-56.

²¹ DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra, KUNC, Jiří. *O přechodech k demokracii*. Praha: Slon, 1994, s. 82.

²² LINZ, STEPAN: *Problems of Democratic Transition...*, s. 3.

propaganda a popřípadě může dojít k určitým symbolickým ústupkům režimu, aby se snížilo společenské napětí). Proto je častou příčinou úspěšné liberalizace také iniciativa reformní části oficiálních politických elit, na rozdíl od vnějšího podnětu v podobě demonstrací, u kterých je pravděpodobnější vyprovokované potlačení. Zahájení liberalizace a také její podle rychlost Przeworského závisí na několika faktorech:²³

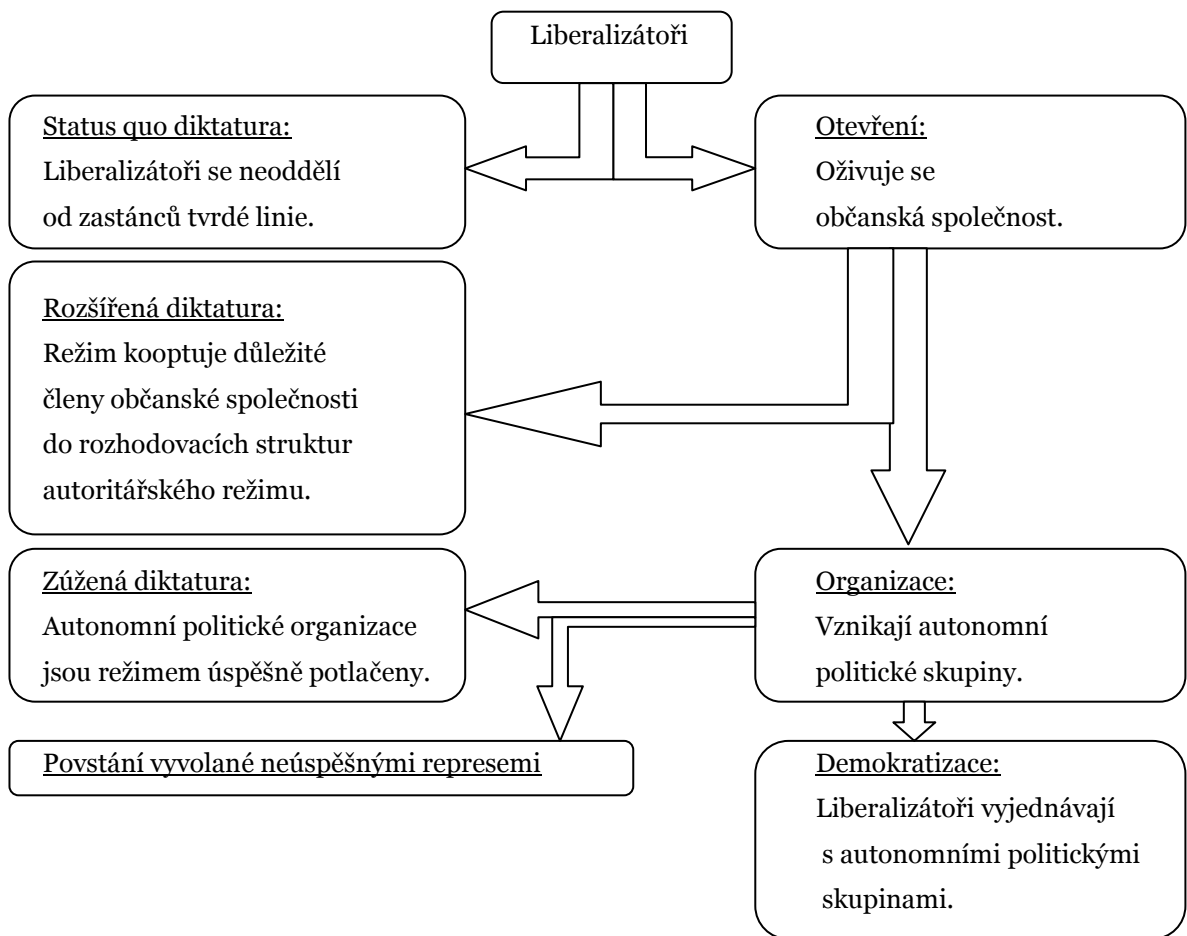
1. Pokles ekonomické výkonnosti režimu (což snadno způsobí ekonomická krize);²⁴
2. Pokles míry represí (která umožní organizování a působení opozice a také její případnou politickou akci);
3. Pokles důvěryhodnosti propagandy (čehož není těžké docílit).

Předpokladem liberalizace je inherentní rozdělení vládnoucí skupiny na konzervativní (*představitel tvrdé linie*) a reformní část. K liberalizaci režimu dochází, pokud liberalizátoři ve vládnoucí straně získají klíčové politické pozice a rozhodnou se k otevření režimu, z něhož plyne rozšíření nebo prohloubení práv jednotlivců nebo společnosti. Modelově Przeworski operuje s následujícím schématem:

²³ PRZEWORSKI: *Democracy and the Market...*, s. 54-59.

²⁴ Zde by Samuel Huntington uvedl ztrátu legitimacy, jmenovitě výkonnostní legitimacy režimu, která znamená jeho schopnost zabezpečit materiální potřeby svých obyvatel. HUNTINGTON, Samuel. Třetí vlna demokratizace na sklonku dvacátého století. In DAHL et. al. (Eds.) *The Democracy Sourcebook*. Massachusetts: MIT Press, 2003, s. 93-98.

Schéma liberalizace podle Adama Przeworského



Zdroj: PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press, 1991, s. 112.

1.1.2 Demokratizace

I když se tato diplomová práce zabývá výhradně procesem liberalizace v Polsku 80. let, je z hlediska formální správnosti i teoretické úplnosti nutné Przeworského příspěvek k teorii tranzic uvést ve své celistvosti. Druhým argumentem pro poznámku o demokratizaci může být poznatek Juana J. Linze a Alfreda Stepana, podle něhož může demokratizace zahrnovat i liberalizaci. V některých případech (zejména kolaps starého režimu) dochází k překotnému vývoji, a tak někdy není možné tyto situace dělit na jasně ohraničené fáze. V rámci demokratizace dochází k diskusi o otevřené soutěži s cílem obsadit vládní pozice.²⁵ Třetím argumentem pro uvedení této poznámky může být vyjednávání mezi zástupci PSDS a Solidarity, k nimž došlo těsně před vyhlášením válečného stavu, ke kterému sloužil jako záminka vyprovokovaný požadavek Solidarity na vypsání svobodných voleb.

Przeworského model demokratizace²⁶ se zakládá na interakcích mezi režimními elitami rozdělenými na *zastávce tvrdé linie*²⁷ a *reformátory*²⁸ na jedné straně a opozičními elitami rozdělenými na *radikální*²⁹ a *umírněné*.³⁰

Przeworski proces demokratizace dále dělí na dvě podfáze: oproštění (od starého režimu; *extrication*) a ustavení (nového režimu; *constitution*). Pojem úspěšné demokratizace chápe jako ustavení institucí, které umožní i omezenou soutěž mezi relevantními politickými aktéry, a uznání výsledků soutěže ze strany těchto aktérů, tak jak je naznačeno v počátku této teoretické kapitoly.

Úspěšnost demokratizace závisí na dohodě mezi *reformátory* a *umírněnými*, kteří se shodnou na vzniku institucí, v nichž budou zastoupeny jimi reprezentované společenské segmenty (demokracie se zárukami). Druhým požadavkem je pak schopnost *reformátorů* zajistit souhlas nebo politickou neutralizaci zastánců *tvrdé linie* na straně režimních elit a schopnost *umírněných* kontrolovat *radikály* na straně

²⁵ LINZ, STEPAN: *Problems of Democratic Transition...*, s. 3.

²⁶ PRZEWORSKI: *Democracy and the Market...*, s. 76-77.

²⁷ Zastávci tvrdé linie = policie, byrokracie, prorežimní novináři.

²⁸ Reformátoři = někteří prorežimní politikové, představitelé buržoazie v kapitalismu, manažeři státních firem za socialismu.

²⁹ Radikálové = požadují změnu politických poměrů nehledě na zájmy režimních elit.

³⁰ Umírnění = požadují změnu politických poměrů s ohledem na zájmy režimních elit.

opozičních elit. V takovém případě interakce vedou k demokracii se zárukami nebo uvolněnému autoritářství.

Pro hladký běh vyjednávání je donucovací prostředek v podobě hrozby některé ze stran k extrémnímu řešení. To by pro druhého aktéra znamenalo ztrátu kontroly nad vyjednáváním, pokud se strana rozhodne k návratu ke spolupráci se *zastánci tvrdé linie* resp. *radikály*. Za těchto podmínek interakce končí nezměněnou diktaturou (v případě, že se *reformátoři* vrátí ke spolupráci se *zastánci tvrdé linie*) anebo demokracií bez záruk (pokud se *umírnění* vrátí ke spolupráci s *radikály*). Od dohody si obě umírněné skupiny slibují, že si do budoucna zachovají stabilní politické pozice, extrémní skupiny tímto také získávají možnost participace.

1.2 Nový institucionalismus

Institucionalistický přístup k politické vědě patří ve zkoumání politiky mezi nejstarší. Sven Steinmo jej dokonce pokládá za tak starý, jako je samotná politika.³¹ Do 50. let ho lze dokonce považovat za dominantní.³² Z dnešního hlediska je však tento starý institucionalismus považován za deskriptivní, omezený a právně formalistický. Instituce, jakožto předmět zkoumání dnešního, tzv. nového institucionalismu, zkoumáme na obsáhlejší základě než v tradičním přístupu, tedy nejen jako politické orgány založené psanou ústavou a jejich vývoj, ale širěji jako formální pravidla a vztahy, jimiž se řídí společnost, nebo ještě rozsáhleji, kdy do definiční množiny zahrnujeme i neformální a nekodifikovaná pravidla a normy.³³

Následující podkapitoly se zabývají formou institucionalismu znovuobjeveného v 80. letech 20. století, kdy se institucionalismu dostalo ze strany politologů nové pozornosti a v návaznosti na to bylo uznáno několik odvětví tohoto přístupu. Každé z nich se zaměřuje na odlišné aspekty politického života, na různé vysvětlující faktory a také na různé strategie reforem politických systémů.³⁴ Nejznámějšími odrůdami nového institucionalismu jsou následující tři:³⁵

- Institucionalismus racionální volby,
- Institucionalismus sociologický,
- Institucionalismus historický.

³¹ STEINMO: *Historical institutionalism...*, s. 118.

³² ŘÍCHOVÁ, Blanka. *Přehled moderních politologických teorií*. Praha: Portál, 2006, s. 29.

³³ LANE, ERSSON: *Democratic Performance...*, s. 233.

³⁴ MARCH, James G., OLSEN, Johan P. Elaborating the New Institutionalism. In RHODES, R. A. W. et al. (Eds). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 4.

³⁵ POLLACK, Mark A. The New Institutionalisms and European Integration. In WIENER, Antje, DIEZ, Thomas. *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 125.

1.2.1 Institucionalismus racionální volby

Institucionalismus racionální volby vychází z ekonomizujícího obrazu člověka, jako racionálně jednající bytosti s tím, že tento předpoklad převádí do politického rozhodování na politické instituce. Předpokládá tedy, že politické instituce rozhodují, popřípadě vznikají na základě racionálních argumentů ve smyslu výhodnosti. Snaží se minimalizovat náklady a maximalizovat zisky a tím pádem jednat/vznikat na základě tzv. „logiky výhodnosti“. Pro politické aktéry je proto výhodnější kooperovat, než jednat samostatně, tedy koexistovat v rámci určitých institucí, než mimo ně.³⁶ Tento přístup vnímá instituce jako nástroje politiky. Instituce záměrně vznikají, aby efektivně vykonávaly určité specifické funkce, jako je zpracování politicky relevantních informací nebo přijímání odborně podložených politik.³⁷

1.2.2 Institucionalismus sociologický

Sociologický institucionalismus vnímá člověka především jako sociální bytost. Z toho vyvozuje, že člověk nejedná racionálně, ani na základě vlastního zájmu, ale na základě vlastních zvyklostí. Instituce jsou proto pro tento přístup samotným světonázorem a ne jen souborem pravidel, která řídí jednání.³⁸ Podle Marka A. Pollacka je sociologický institucionalismus blíže příbuzným přístupem k sociálnímu konstruktivismu, protože se v jeho rámci politické instituce řídí určitými pravidly a hodnotami platnými pro daný systém, resp. dané aktéry. Tento přístup, na rozdíl od institucionalismu racionální volby a tedy racionálního rozhodování, tzv. „logiky výhodnosti“, zpravidla poskytuje vysvětlení určitých jevů a rozhodování na základě tzv. „logiky vhodnosti“.³⁹

³⁶ STEINMO: *Historical institutionalism...*, s. 126.

³⁷ POLLACK: *The New Institutionalisms...*, s. 127.

³⁸ MARCH, James G., OLSEN, Johan P. *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press, 1989.

³⁹ POLLACK: *The New Institutionalisms...*, s. 127.

1.2.3 Institucionalismus historický

Institucionalismus historický se podle názoru jedné ze skupin odborníků staví do pozice mezi dva předchozí institucionalismy. Samotný název přístupu se nezačal v politické vědě objevovat dříve než počátkem 90. let, což však zdaleka neznamená, že je tento přístup zcela nový.⁴⁰ Prvním předpokladem je pozorování institucí v dlouhodobém měřítku a kritický postoj vůči jejich funkcionalistickému pojetí. Proto historický institucionalismus vychází z předpokladu, že teprve zkoumáním empirických důkazů může badatel odkrýt motivace pro určité rozhodnutí. Historický institucionalismus proto předpokládá, že minulá politická rozhodnutí přetrvávají a tím omezují aktéry do budoucna. Instituce mají tuhý charakter a brání se změnám proto, že s nimi jde ruku v ruce nejistota a také proto, že změna těchto institucí samotných může vést k vysokým transakčním nákladům, nebo se jim instituce brání prostřednictvím vysokých prahů (kvalifikované většiny nebo nutnost konsensu) pro přijetí nových rozhodnutí.⁴¹

Zajímavým postřehem je jev nazvaný „*pozitivní zpětná vazba*“, čili že instituce vybízejí aktéry k setrvání v rámci těchto institucí a naopak brání tyto instituce opustit. Změna ve smyslu adaptace systému na nové prostředí je tedy možná pouze prostřednictvím tvorby nových institucí. Charakteristickými vlastnostmi pro instituce jsou tedy *setrvačnost, zakonzervovanost, nutnost načasování a závislost na minulých rozhodnutích*. Další etapa používání historického institucionalismu k těmto faktorům opět přistoupila kriticky a kladla důraz na relativní proměnnou *proměnlivých vlivů*. Na závěr definice tohoto přístupu je nutné zdůraznit, že zde nejde o protiklad předchozích dvou institucionálních přístupů, ale o určitou formu zkoumání, která vychází z racionálního rozhodování, nicméně na rozdíl od pouhé logiky výhodnosti bere v úvahu časový kontext, zpětné vazby, návaznost a závislost na minulosti.⁴² Význam historického institucionalismu nespočívá jen v argumentu „*na dějinách záleží*“, ale i na hledání odpovědi na otázky „*jak?*“, „*proč?*“, a „*za jakých podmínek?*“.⁴³

⁴⁰ STEINMO: *Historical institutionalism...*, s. 118.

⁴¹ Tamtéž, s. 127.

⁴² Tamtéž, s. 127-128.

⁴³ Tamtéž, s. 129.

1.3 Ombudsman v období tranzice

Ve vztahu k institucionálním přístupům je vhodné do tohoto teoretického oddílu zahrnout i stručné typologické rozdělení ombudsmanských institucí. Díky tomu bude snadné určit, jaký typ byl v socialistickém Polsku 2. poloviny 80. let zvolen a v návaznosti na to zformulovat nepřímý argument o motivacích elit ke tvorbě tohoto kontrolního orgánu.

Podle některých autorů, jako je například János Kornai, je budování státních institucí nutné podložit dvěma pilíři, protože pouhá parlamentní kontrola exekutivy zdaleka nedostačuje. Vedle politických stran a zorganizování voleb se zde jedná také o zvládnutí technicko-byrokratických záležitostí. Susan Rose-Ackermann k těmto dvěma přidává ještě účast veřejnosti na rozhodování.⁴⁴ Právě posledních dvou bodů se týká činnost nezávislých kontrolních agentur, mezi něž patří i ombudsman, který se jednak podílí na správném fungování byrokracie a zadruhé přijímá stížnosti obyvatel, což je také určitá forma účasti. Instituce ombudsmana vznikají v politicko-právních systémech právě na základě předpokladu, že dosavadní systém kontroly státu z různých důvodů nedostačuje,⁴⁵ a ombudsman je v řadě případů považován za účinnější, než je samotný soudní proces. Ombudsman přesto nemá být chápán jako náhrada nebo snad konkurenční instituce vůči soudnímu systému, ale spíše jako užitečný doplněk jejich práce, který k dosahování svých úkolů používá hlavně vyjednávání, doporučení a publicitu namísto donucení.⁴⁶ Především je ombudsman prostředníkem mezi státem a občany,⁴⁷ jak také naznačuje samotný název francouzské verze úřadu: MédiatEUR.

Ombudsman plní ve společnosti několik rolí, které je možné využít i během přechodu od jednoho režimu k druhému. Autoři klasifikují ombudsmanské instituce na základě věcné působnosti dvěma způsoby. Prvním způsobem klasifikace je rozdělení podle toho, na jaká práva se soustředí. Například Vladimír Sládeček proto rozděluje ombudsmanské instituce na dva typy: klasický a hybridní. První typ, klasický ombudsman, který vznikl ve Švédsku a rozšířil se zejména v klasických kontinentálních a skandinávských demokraciích, dohlíží na dodržování práva,

⁴⁴ KORNAI, János, ROSE-ACKERMANN, Susan. *Building a Trustworthy State in a Post-Socialist Transition*. New York: Palgrave MacMillan, 2004, s. 9-11.

⁴⁵ SKÁLA, Josef. Proč ombudsman aneb ubi ius ibi remedium. *Právník* 1994b, roč. 133, č. 2, s. 121.

⁴⁶ SKÁLA, Josef. Ombudsman v Evropě a Evropský ombudsman. *Právník*, 1994a, roč. 133, č. 10, s. 822.

⁴⁷ SKÁLA, Josef. Český ombudsman. *Právník*, 1998, roč. 137, č. 2, s. 92.

procesní správnost rozhodnutí a také obecnou správnost rozhodnutí.⁴⁸ Naopak druhý typ vznikl zejména tam, kde v horizontu posledních několika dekad došlo ke svržení nedemokratického režimu a ustavení liberální demokracie. V těchto zemích je potom obvyklé, že ombudsman explicitně získal do své působnosti také dohled nad dodržováním lidských práv a nemusí se omezovat pouze na orgány státní správy.⁴⁹

Druhé možné dělení nabízí Howard Elcock, který dělí ombudsmanské instituce jednak na klasické, které vycházejí ze švédského originálu a které se starají o stížnosti občanů na nezákonné jednání úředníků státní správy. Druhým typem je potom anglosaský model, který se zabývá výhradně dodržováním konceptu tzv. dobré správy. Jeho porušení je možné definovat jako situaci, kdy státní úředník zneužívá své rozhodovací pravomoci a to aniž by musel být porušen zákon.⁵⁰

Instituce ombudsmana proto může podle různých autorů fungovat podle působnosti na základě tří různých schémat: záruka správnosti a zákonnosti, ochrana lidských práv a dohled nad dodržováním principů dobré správy. Podle Howarda Elcocka se polský ombudsman v původní podobě řadí ke klasickému švédskému modelu.⁵¹ I přes tento původně deklarovaný záměr se však dnes instituce ombudsmana v Polsku z velké části orientuje na ochranu lidských práv.⁵² Proto je nutné v této práci rozpracovat obě verze a rozlišit, jakou působnost měl ombudsman ve zkoumaném období. Polský ombudsman totiž svou předlohu i původní podobu přesáhl a stal se novým modelem, předlohou pro většinu nových demokracií, protože měl jednak širší působnost věcnou a jednak širší působnost funkční. Rozhodujícím kritériem pro vyhodnocení modelu, který byl přijat v socialistickém Polsku, je rozsah působnosti a ombudsmanských pravomocí k ochraně práv. Shrnuto, působnost hybridního ombudsmana je rozsáhlejší než působnost ombudsmana klasického. Právě rozsah působnosti bude

⁴⁸ SCHIPPER, N. A. M. Holandská zkušenost. In ŠILHÁNOVÁ, Libuše, ŠÍMOVÁ, Lucie. *Proč ombudsman v České republice?* Praha: Český helsinský výbor – Československá nadace Charty 77, 1993, s. 15.

⁴⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. Aplikace Listiny základních práv a svobod: Ústavní soud a veřejný ochránce práv. In DANČÁK, Břetislav, ŠÍMÍČEK, Vojtěch (Eds). *Deset let listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky a Slovenské republiky*. Brno: Masarykova Univerzita, 2001, s. 136.

⁵⁰ ELCOCK, Howard. The Polish Ombudsman and the Transition to Democracy. *The International and Comparative Law Quarterly*, 1996, roč. 45, č. 3, s. 685.

⁵¹ ELCOCK: *The Polish Ombudsman...*, s. 685.

⁵² BRUMAR, Michal. *Analýza právního a společenského postavení ombudsmanů EU*. Interní rešerše, Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2009, s. 29-33.

jedním z argumentů, jež budou indikátorem motivace polských elit k vytvoření tohoto úřadu.

Definice a typologie úřadu ombudsmana na základě působnosti však není plně dostačující. Mimo právem definované úkoly rozebírané Vladimírem Sládečkem je z politologického hlediska nutné vnímat také úkoly další. Funkce ombudsmana proto další český odborník Josef Skála vypočítává následovně:⁵³

- Funkce kontrolní,
- Funkce řešení konfliktů,
- Funkce reformátora,
- Funkce demokraticko-reprezentativní (další autoři stejnou funkci vnímají jako vzdělávací).

Hlavní dva texty, které jsou k dispozici k tématu role ombudsmana v procesu přechodu k demokracii, je několik prací Howarda Elcocka, který se přímo věnoval polskému případu, ale teorii nijak nezobecňuje. Jeho zjištění budou citována spíše v praktické části práce. Druhým autorem je Evgeny Finkel, který se pokusil jako jeden z prvních odborníků zobecnit teorii k této problematice tím, že rozvinul a prohloubil práci dalšího autora, Ulziibayara Vangansurena. Výhodou pro tuto diplomovou práci je, že ve svých textech oba autoři používají také případ polského ombudsmana.

Nástroje, které podle E. Finkela ombudsman používá při prosazování právního státu a demokracie, vycházejí z důležitého a uznávaného předpokladu, že ombudsman může poměrně efektivně přispívat ke tvorbě právní a demokratické kultury i v prostředích bez důležitých demokraticko-systémových předpokladů.⁵⁴

V rámci procesu přechodu Vangansuren připisuje ombudsmanským institucím několik úkolů. Prvním z nich je podíl na demokratické konsolidaci a upevnění vlády práva prostřednictvím ochrany lidských práv.⁵⁵ V případě, že ombudsman již existuje (jako ve zde pojednávaném polském případě), může se na této i dále zmíněných činnostech podílet už dřív, než vůbec celý tranziční proces dojde do fáze konsolidace tím, že ombudsman přispívá do diskuse o demokratických pravidlech a právním státu. Tím také do určité míry ovlivňuje její směr.

Druhým očekávaným a důležitým důsledkem činnosti ombudsmanů je reforma sektorů veřejné správy. V ní může fungující úřad ombudsmana hrát zpravodajskou

⁵³ SKÁLA, Josef. Funkce úřadu ombudsmana v právním státě. *Právní obzor*, 1994c, roč. 77, č. 3, s. 287.

⁵⁴ VANGANSUREN: *The Institution of the Ombudsman...*, s. 9.

⁵⁵ Tamtéž, s. 17.

roli, protože z výstupů jeho činnosti může vláda i parlament vysledovat, který rezort provázejí největší problémy.⁵⁶ Zde se opět nemusí jednat čistě o veřejnou správu, ale i nestandardní jednání ústavních institucí.

Třetí důležitou činností je zvýšení veřejné participace jak na prodemokratických reformách, tak na tvorbě politiky. K tomu dochází především zohledněním stížností občanů v politickém rozhodování. Začtvrté ombudsman posiluje občanskou společnost v dané zemi, jelikož mezi jeho úkoly patří také spolupráce s jejími členy.⁵⁷ Zapáté ombudsman zvyšuje míru propojení své země se zahraničím, protože už při zakládání této instituce dotyčný stát spolupracuje se zahraničními partnery, ať už jsou to mezinárodní organizace nebo jiné státy, které podporují rozvoj demokracie a ochrany lidských práv.⁵⁸ V případě zavedení nového úřadu je tato záležitost také klíčová, protože kromě legislativní inspirace může docházet i k inspiraci pro praktické fungování úřadu.

Činnost ombudsmana v zemích procházejících tranzicí je na základě předchozích poznámek možné o něco přehledněji shrnout do osmi okruhů:⁵⁹

1. Příspěvek k dělbě moci;
2. Prosazování právního státu prostřednictvím dohledu na státní správu;
3. Publikování případů v médiích a vlastních zprávách;
4. Právo legislativní iniciativy;
5. Ochrana lidských práv a svobod;
6. Veřejně-vzdělávací aktivity;
7. Blízká spolupráce s občanskou společností;
8. Interakce s mezinárodními/nadnárodními organizacemi/zahraničními úřady.

V procesu liberalizace měl ombudsman v Polsku příležitost působit necelé dva roky. Je možné očekávat, že jeho role byla oproti fungování v konsolidovaném demokratickém systému omezená, avšak i tak ji není možné hodnotit, jako zcela okrajovou. Pravidla a hodnotové systémy tak postrádají stabilitu, protože začíná docházet k jejich zpochybňování, obhajování a konkurenci mezi nimi.⁶⁰ Politické instituce nemusejí mít zdaleka jistou budoucnost a naopak může docházet ke krokům, které nejsou z hlediska stabilního fungování liberálních demokracií

⁵⁶ Tamtéž, s. 18.

⁵⁷ Tamtéž, s. 19.

⁵⁸ Tamtéž, s. 20.

⁵⁹ FINKEL: *Defending Rights...*, s. 13-15.

⁶⁰ DVOŘÁKOVÁ, KUNC: *O přechodech...*, s. 77.

obvyklé. Završením liberalizace jsou vyjednávání mezi představiteli režimu a představiteli opozice, v nichž jde o diskusi o možnostech realizace svobodné soutěže, které potvrdí nebo vyvrátí souhlas veřejnosti s nastoleným směrem změn.

Proto je role ombudsmana jako společensko-politické autority klíčová zejména v oblastech, jako jsou veřejně-vzdělávací aktivity a právo legislativní iniciativy, kterými může přispívat ke tvorbě nových norem a urychlovat tak směřování společnosti k uspořádání liberálně demokratického charakteru.

Další typ úkolů, které může ombudsman používat v rámci liberalizace, by se dal shrnout pod atribut stabilizační, v jehož případě se staví na obranu dosud platných hodnot, aby nedošlo k jejich přílišnému oslabení. Sem by se dala zařadit klíčová náplň práce ombudsmana, kterou je realizace dělby moci v podobě kontroly nad exekutivou a jejími složkami. Druhým stabilizačním prvkem je samotná ochrana práv.

Tato část poskytla stručné teoretické ukotvení pro následující praktickou část. V první části se nejprve zabývala modelem liberalizace a demokratizace podle Adama Przeworského, aby určila kritéria, na základě kterých bude ověřena tzv. tranzitologická hypotéza (TH). Tím jsou faktory, které otevírají cestu liberalizaci: ekonomická krize, uvolnění represí, kolaps propagandy, a také samotná definice liberalizace, kterou je možno vnímat jako reformy, které umožňují dosud opomíjeným společenským skupinám účinněji chránit vlastní práva a popřípadě také prosazovat zájmy. Poté následovalo stručné uvedení do nového institucionalismu, na základě kterého jsou vystavěny dvě institucionalistické hypotézy a také hlavní výzkumná otázka. Teoretickou část diplomové práce uzavírá typologie ombudsmanských institucí, která je podkladem pro správné zařazení úřadu ombudsmana v socialistickém Polsku.

2 Analytická část

Jak již bylo nastíněno v úvodu diplomové práce, představuje polský případ vzniku úřadu ombudsmana pozoruhodnou událost. Z komparativního hlediska totiž ve vztahu k jiným evropským novým demokraciím znamená určitou výjimku, protože nikde jinde nedošlo k založení této instituce už před ukončením nedemokratického režimu. To však samozřejmě zdaleka neznamena, že můžeme tvrdit, že v rámci tuhé totality vznikla instituce, která je obvyklá až pro demokratické země. Stejně jako nedemokratické režimy pořádají volby, protože jim, ač mohou být nesvobodné, usnadňují určitou obnovu nebo potvrzení legitimacy, vznikají v nedemokratických režimech instituce, které by zainteresovaný laik hledal pouze v demokratických státech. Mezi ně patří vedle simulovaného systému politických stran, parlamentů a jiných dalších institucí i ombudsman. V Polsku ke vzniku ombudsmana došlo v nejistém období v rámci širšího proudu změn. Cílem této kapitoly proto bude zasadit tuto specifickou událost do kontextu doby tím, že se pokusí vyhodnotit, zda je možné ji chápat jako prvek uvolnění polského nedemokratického režimu, a také pátrat po motivacích, které k této neobvyklé události vedly.

Ke zkoumání případu vzniku úřadu ombudsmana v Polsku tato práce volí dva rovnocenné alternativní přístupy, na jejichž základě se pokusí zjistit, který z nich je pro vysvětlení problému nejvhodnější. Zaprvé se jedná o teorii přechodů k demokracii, k níž se váže jedna hypotéza. Druhým přístupem je institucionalismus, který se dále dělí na tři typy, z nichž každému zde bude věnován určitý prostor.

První z cest, jakou je možné vysvětlit brzké založení instituce ombudsmana v Polsku, nabízí teorie přechodů. Proto ústřední myšlenkou, která provází druhou kapitolu je tzv. tranzitologická hypotéza (TH):

„Vznik instituce Rzecznika Praw Obywatelskich vychází z širšího procesu změn, který v Polsku probíhal během 80. let a jež je možné označit jako liberalizaci režimu.“

K tranzitologické hypotéze se nabízí druhá metodologicky rovnocenná možnost, jak problém zkoumat, kterou jsou různé formy institucionalismu. Podle počátečního předpokladu nejucelenějším, nejjasnějším a také nejméně hodnotově předpojatým typem pro toto zkoumání je tzv. historický institucionalismus, z nějž vychází dílčí výzkumná otázka (DVO):

„Jak a proč vznikla instituce Rzecznika Praw Obywatelskich v Polsku již v roce 1987 a ne později po pádu komunistického režimu, např. až v 90. letech?“

Tranzitologickou hypotézu je také možné podpořit ověřením dvou institucionalistických hypotéz, které nabízí dva způsoby odhadu, co bylo motivací vytvoření instituce ombudsmana v Polsku (IH1):

„Vznik instituce Rzecznika Praw Obywatelskich v Polsku je možno vysvětlit jako racionální krok tvorby systémové zpětné vazby v podobě důležitého úřadu, který by přímo sbíral informace o problémech obyvatel a navrhoval politickým elitám jejich řešení.“

Druhým možným přístupem je sociologický institucionalismus, na němž je založena druhá institucionalistická hypotéza (IH2):

„Vznik instituce Rzecznika Praw Obywatelskich v Polsku je možno vysvětlit hodnotově a to jako pokus vyčerpanému politickému režimu alespoň částečně vrátit ztracenou legitimitu ve formě vytvoření nezávislé a apolitické funkce, která by přímo sbírala informace o problémech obyvatel a navrhovala politickým elitám jejich řešení.“

Z důvodu nesnadné dosažitelnosti zdrojů přímo k motivacím elit na vytvoření úřadu ombudsmana se k verifikaci všech zmíněných hypotéz nabízí pomocná metoda logické argumentace *a maiore ad minus*.⁶¹ Jejím předpokladem je, že platí-li hypotéza pro celou množinu, bude tím spíše platit pro jeden z jejích prvků. Tedy prokázáním hypotéz pro obecnou reformu kontrolních institucí v Polsku 1. poloviny 80. let postupujeme s důkazem k jednomu z jejích prvků, kterým je polský ombudsman.

⁶¹ Argumentace od většího k menšímu. KUBŮ, Lubomír, HUNGR, Pavel, OSINA Petr. *Teorie práva*. Praha: Linde, 2007, s. 120.

2.1 Kořeny liberalizace polského politického systému v 80. letech

2.1.1 Historická východiska polské liberalizace

Stav polského politického systému v 80. letech není možné s ohledem na jeho zapojení do východního bloku charakterizovat bez náčrtu situace ve světě. Z této části je patrné, že založení instituce ombudsmana vychází ze dvou po sobě jdoucích vln liberalizace polského nedemokratického režimu. První z nich poskytla politickou podporu impulsu odborníků, který byl založen na dlouhodobých debatách polské právnické veřejnosti. Tyto časově sahaly až k začátku 60. let.⁶² S druhou vlnou liberalizace souvisí založení úřadu ombudsmana především chronologicky, tato část práce nicméně zkoumá také to, jaké jiné vazby existují mezi společenskou atmosférou a vznikem této instituce.

Historické události, ke kterým v souvislosti s integritou východního bloku začalo docházet po intervencích Rudé armády v roce 1956 v Maďarsku a poté v roce 1968 v Československu, postupně vyvolaly ztrátu popularity a legitimacy komunistické ideologie a na ní postavených politických systémů. Tento trend se projevil po celém světě, nejen v Polsku. Tony Judt, z jehož monografie *Poválečná Evropa* tato diplomová práce v následující části čerpá, nachází několik důležitých příčin řetězce událostí, které v roce 1989 měly vyvrcholit pádem socialistického bloku.

Vývoj popsany v následujících několika odstavcích dokládá předpoklady, které Adam Przeworski považuje za klíčové pro zahájení liberalizace nedemokratického režimu. Pro připomenutí teoretické části se jedná o:

1. Lidové protesty vyvolané ekonomickou krizí,
2. Pokles represivních opatření vůči opozici,
3. Oslabení propagandy.

⁶² BRZEZINSKI, Mark. The Emergence of Judicial Review in Eastern Europe: The Case of Poland. *The American Journal of Comparative Law*, 1993, roč. 41, č. 2, s. 169.

Ač by se systematický postup v ověřování od prvního ke třetímu předpokladu zdál logičtější, struktura analýzy staví na jiném základě v podobě určitého kauzálního vztahu. K zasazení dějinného vývoje do teoretického rámce proto začínáme od poslední, třetí podmínky, kterou je oslabení propagandy, protože k tomu došlo chronologicky nejdříve a také se v tomto případě zároveň jedná o příčinu obou ostatních prvků, kterými Przeworski podmiňuje liberalizaci.

Ke kolapsu důvěryhodnosti komunistické propagandy v globálním měřítku došlo podle Tonyho Judta na základě třech událostí. K již zmíněným intervencím Rudé armády Judt přiřazuje ještě intelektuální posun v diskusi o legitimitě komunismu, který symbolicky začal vydáním Solženicynova *Souostroví Gulag*⁶³, ke kterému v té době došlo zejména v západních zemích. Změna společenské atmosféry ve vztahu k Marxovu učení však na počátku 70. let nepostihla jen západní země, ale promítla se v pozměněné kvalitě i v socialistickém bloku a to dokonce tak, že vyvolala určité ideologické změny. Poslední, ale o to důležitější událostí byl průběh a sekundární výsledky Konference o bezpečnosti a spolupráce v Evropě v podobě katalogu lidských práv a základních svobod.⁶⁴ Tuto část do Helsinských dohod prosadily především evropské země.⁶⁵

Vydání knihy *Souostroví gulag* nebylo prvním počinem svého druhu, protože do té doby vycházely také jiná díla přeživších, publicistů a odborných badatelů. Podle Judta ale celá událost měla tu výhodu, že k ní došlo v kritickém období, kdy se začaly objevovat přesvědčivé argumenty o systémových chybách tzv. reálného socialismu – např. v podobě intervence zemí Varšavské smlouvy do Československa nebo informací o čínské kulturní revoluci. Tyto kontroverze už nebylo možné svalit na osobnosti, jako k tomu docházelo například v souvislosti se Stalinem.⁶⁶ Nový vývoj mínění se neomezoval pouze na západní státy, ale i na země východního bloku, kde se určitému odklonu od víry v komunistickou utopii dostalo rétorického označení pod pojmem *rozvinutý socialismus*.⁶⁷ V případě katalogu lidských práv připojeného k závěrečnému aktu KBSE, jakožto specifického vedlejšího produktu dohody ani jedna ze zúčastněných stran

⁶³ 28. prosinec 1973.

⁶⁴ *Závěrečný akt helsinské konference o bezpečnosti a spolupráce v Evropě*. 1. srpen 1975.

⁶⁵ JANOUCHE, František, PEHE Jiří, KOPEČEK Michal, rozhovor vedl: Vladimír KUČERA. *Helsinky, milník evropské politiky?* [online]. Historie.cs (eu), 30. dubna 2009 [cit. 25. dubna 2011]. Dostupné na <<http://www.ct24.cz/textove-prepisy/historie-cs-eu/53420-helsinky-milnik-evropske-politiky/>>.

⁶⁶ JUDT: *Poválečná Evropa...*, s. 576-577.

⁶⁷ BERELOWITCH, Alexis. The 1970s: Reply to a Discussion. *Russian Politics and Law*, 2004, roč. 42, č. 3, s. 24.

nepočítala s tím, že by došlo k dodržování nebo přímo k vynucování práv a svobod občanů – byly to spíše občanské iniciativy v jednotlivých zemích, pro něž měla tato pasáž dohody obrovský význam a z hlediska vnitrostátní politiky se pro komunistické režimy projevila jako velmi kontraproduktivní.⁶⁸

Kvůli ztrátě přesvědčivosti a popularity ideologie musely komunistické elity začít hledat jiné ospravedlnění své moci. Jejich nové pragmatické metody přinesly orientaci ekonomik na výrobu konzumního zboží, aby u obyvatelstva vytvořily dojem blahobytu. Druhá strana mince u změny jejich politiky však znamenala nové represe odpůrců a zamlčování vzpomínek na nedávné historické události. Opoziční síly potom reagovaly, jakoby přestaly trvat na reformě nebo dokonce sesazení socialistického systému. Místo toho se v reakci na KBSE a zakotvení práv do socialistických ústav soustředily na dokazování toho, že garance lidských práv v komunistických zemích je čirá fikce.⁶⁹ Komunistická ideologie byla nejprve jedním z hlavních pilířů legitimacy socialistických režimů. Důležitou ránu pro vnitřní legitimitu socialistických zemí zasadily důkazy o tom, že státy neplní, co samy podepsaly na KBSE, pokud se jednalo o lidská práva. Na konec důvěryhodnosti ideologie navázal propad legitimacy. Propaganda přestala účinkovat tak jako dřív. V Polsku navíc v tomto ohledu působil důležitý faktor, kterým bylo chápání komunismu jako cizorodého a vnuceného politického systému okupantů z Ruska, které ještě k tomu pro Poláky představovalo historického soupeře. Kolaps ideologie a ztráta legitimacy úzce souvisí také s výrazným oslabením důvěryhodnosti propagandy, což dokazuje třetí podmínku, která podle Przeworského umožňuje liberalizaci.

Protože došlo k diskreditaci ideologie a postupnému pádu legitimacy, socialistické státy nabídly svým obyvatelům růst životní úrovně. Polsku se orientace na konzumně-výkonnostní druh legitimacy vymstila velice rychle, protože se země začala navenek zadlužovat, což vyvolávalo tlak na růst cen zboží. Vysoké ceny potom bez růstu platů obyvatel pravidelně vyvolávaly sociální nepokoje. Po prvních protestech, které vynutily odchod Stanisława Gomulky z postu ministerského předsedy a jeho nahrazení Edwardem Gierkem v roce 1970,⁷⁰ se situace opakovala v roce 1976 ve městech Ursus a Radom. Protesty proti klesající životní úrovni byly důkazem první podmínky, kterou Adam Przeworski podmiňuje počátek liberalizace: pokles ekonomické výkonnosti režimu.

⁶⁸ JUDT: *Poválečná Evropa...*, s. 516.

⁶⁹ Tamtéž, s. 582-583.

⁷⁰ LADRECH, WEGS: *Evropa po roce 1945...*, s. 242.

Režim na bouře opět reagoval silou. Jacek Kuroń v reakci na to založil Výbor na ochranu dělníků, známý jako KOR, který spolu s Výborem na obranu lidských a občanských práv (ROPCiO) začal uveřejňovat případy porušování lidských práv a poskytovat obětem právní pomoc. Tím došlo k oživení občanského sektoru v Polsku, které zintenzivnilo kontakty mezi opoziční inteligencí a dělníky.⁷¹ Rok 1976 znamenal pro Polskou opozici důležitý milník, protože tak jak v roce 1968 dělníci nepodpořili protestující inteligenci a naopak v roce 1970 inteligence nepodpořila v protestech dělníky, v roce 1976 ke spolupráci konečně došlo.⁷² Mezi hlavní úkoly KORu patřil:

1. Boj proti pronásledování z důvodů politických a světonázorových, rasových a z důvodů poskytování pomoci lidem rovněž pronásledovaným.
2. Boj proti porušování zákonů a pomoc ukřivděným.
3. Boj za institucionální zajištění občanských práv a svobod.
4. Podpora všech společenských iniciativ sledujících naplnění lidských a občanských práv.⁷³

Zajímavou souvislostí je, že instituce ombudsmana, která vznikla o 12 let později, měla podobnou náplň činnosti jako KOR a ROPCiO, ovšem s tím rozdílem, že vycházela ze státních zdrojů a měla přímé pravomoci k předkládání těchto problémů institucím, které je měly vyřešit.

Pro polskou opozici bylo podle Judta neméně důležitou událostí také zvolení Karola Wojtyly papežem v roce 1978. Jan Pavel II. podnikl do Polska několik návštěv, které se setkaly s tak velkým ohlasem, že proti němu byly oficiální polské politické elity bezmocné. Polská opozice sdružená v KOR tím získala odvalu působit dál, což se potvrdilo po dalším pokusu zdražit potraviny v roce 1980. Následovala nová vlna protestů, jejímž výsledkem byl vznik hnutí Solidarity, která si do konce roku vynutila uznání ze strany polských politických elit.⁷⁴ Oslabení represivního systému je poslední Przeworského podmínkou, která je nutná k zahájení liberalizace. O tom vypovídalo také již založení a fungování KORu a také vznik Solidarity, i když k nim nejprve docházelo v ilegalitě.

⁷¹ JUDT: *Poválečná Evropa...*, s. 586.

⁷² LINZ, STEPAN: *Problems of Democratic Transition...*, s. 262.

⁷³ ŠTERN, Ivan. *Počátek konce komunismu v Polsku - opoziční hnutí do zrodu Solidarity* [online]. Český rozhlas. 21. 08. 2007 [cit. 25. dubna 2011]. Dostupné na <<http://www.rozhlas.cz/skolniportal/totalitnirezimy/zprava/373306>>.

⁷⁴ JUDT: *Poválečná Evropa...*, s. 602-605.

Důsledky těchto událostí si pak vynutily určité prohloubení práv dříve opomíjených skupin,⁷⁵ které už je možné chápat jako prvek liberalizace. Nejprve nakrátko nahradil ministerského předsedu Edvarda Gierka Stanislaw Kania v srpnu 1980 po dalších protestech, tentokrát vedených Lechem Walesou v Gdaňsku.⁷⁶ Solidaritě se podařilo vynutit si na komunistickém režimu některá práva v návaznosti na tzv. *Chartu dělnických práv*⁷⁷, jako například právo sdružovat se do nezávislých odborů, právo na stávkou a také ústupek, že bude každou neděli státním rozhlasem vysílána katolická mše. Solidarita se pro režim se svými téměř deseti miliony členy stala skutečnou hrozbou.⁷⁸ Již tyto kroky snadno zapadají do procesu liberalizace, protože se jedná o rozšíření/prohloubení práv skupin, které dosud byly režimem opomíjeny, omezovány nebo dokonce potlačovány.

Generál Wojciech Jaruzelski se na post ministerského předsedy dostal na jaře roku 1981. V rámci vyjednávání se mu podařilo vyprovokovat Solidaritu k požadavku vypsat svobodné volby, na který mohl reagovat vyhlášením válečného stavu v prosinci 1981.⁷⁹ Tím donutil Solidaritu k návratu jejích aktivit do ilegality.⁸⁰

Tony Judt v kapitole o zhroucení komunistické moci ve střední a východní Evropě na závěr komentuje jeho obecné příčiny. Velice důležitou poznámkou je tato: „*Důvěra komunistů v jejich vlastní schopnost vládnout se vytrácela tak rychle, že možnost udržet se u moci pouze silou se začala jevit jako stále méně jistá – a případný prospěch z takového postupu byl v každém případě velice nejistý.*“⁸¹ Stepan s Linzem tento citát mohou doplnit svým zjištěním, že PSDS na podzim 1981 držel u moci pouze donucovací aparát a tajné služby, které si vyhradily právo ovlivňovat rozhodnutí strany. Této kritické situaci se PSDS spolu s armádou pokoušeli čelit tím, že se snažili stabilizovat situaci a určitým způsobem přeformulovat nastavení politického systému.⁸² Příkladem takovýchto stabilizačních pokusů může být tvorba nového typu institucí, respektive jejich určitá obnova.

⁷⁵ DVOŘÁKOVÁ, KUNC: *O přechodech...*, s. 82.

⁷⁶ LINZ, STEPAN: *Problems of Democratic Transition...*, s. 262.

⁷⁷ KOR. „Charta dělnických práv.“ *Robotnik*, 1979. Citováno z KARATNYCKY, Adrian, MOTYL, Alexander J., STURMTHAL, Adolf Fox. *Workers' rights, East and West: a comparative study of trade union and workers' rights in Western democracies and Eastern Europe*. Transaction Publishers, 1980, s. 114.

⁷⁸ LADRECH, WEGS: *Evropa po roce 1945...*, s. 242-243.

⁷⁹ Válečný stav platil od prosince 1981 do července 1983.

⁸⁰ LADRECH, WEGS: *Evropa po roce 1945...*, s. 243-243.

⁸¹ JUDT: *Poválečná Evropa...*, s. 647.

⁸² LINZ, STEPAN: *Problems of Democratic Transition...*, s. 263-264.

Przeworski v souvislosti s tím spatřuje v této situaci pokus Jaruzelského o „kvadraturu kruhu“,⁸³ neboli snahu zvrátit liberalizaci a zároveň v ní pokračovat. Důvodem k tomuto tvrzení bylo Jaruzelského svolení k pokračování reformou kontrolních institucí, které měly své myšlenkové kořeny již v 60. letech⁸⁴ a díky kterým o několik let později vznikl úřad polského ombudsmana. Verifikace tranzitologické hypotézy se proto dostává do zajímavé situace. Přestože k těmto reformám došlo v rámci určité normalizace, ve smyslu selhání občanského aspektu liberalizace, jiná její rovina (snaha vyvolat dojem ochrany práv) však pokračovala dál. Vysvětlení tohoto paradoxu nabízí podkapitola 2.2, která se přímo věnuje reformám justice z první poloviny 80. let.

⁸³ PRZEWORSKI: *Democracy and the Market...*, s. 61.

⁸⁴ BRZEZINSKI: *The Emergence...*, s. 169.

2.1.2 Druhá vlna polské liberalizace

Založení instituce polského ombudsmana časově spadá do druhého pokusu o otevření režimu v rámci liberalizace v Polsku druhé poloviny 80. let. První pokus o liberalizaci skončil vyhlášením válečného stavu v roce 1981 a prohlášením Solidarity za ilegální. První přívlastek, který asociuje pokus zakázat milionové hnutí, však ukazuje marnost takového kroku. Jaruzelski a jeho spolupracovníci se ale domnívali, že dočasné represe zapůsobily a že se situace uklidnila. Proto začali s novým uvolňováním situace a návratu k běžnému fungování státu.

Toto uvolnění režimu je opět možné prostřednictvím jednou již aplikovaných Przeworského podmínek hodnotit jako další liberalizaci. První Przeworského podmínka v podobě slabého ekonomického výkonu nezanikla, ale spíše se od prvního pokusu o liberalizaci dále prohloubila. Problémy se zadlužováním země se nepodařilo vyřešit, ty se spíše zhoršily.⁸⁵ Ke zvolnění represí a uvolnění propagandy došlo jednak na mezinárodním poli: to dokumentují Gorbačovovy iniciativy perestrojky a glasnosti⁸⁶ společně s opuštěním od Brežněvovy doktríny.⁸⁷ Polsku už nehrozilo, že by mohlo politickými změnami vyprovokovat intervenci Rudé armády. Co však bylo důležité, došlo k uvolnění i vnitrostátně, což nejlépe signalizovalo zrušení válečného stavu v roce 1983.⁸⁸ Nedůvěru veřejnosti v režim, ale pravděpodobně na druhou stranu i míru obnovených represí následujících po první liberalizaci, je také možné doložit zásadním poklesem členské základy komunistické strany. Množství členů kleslo ze tří milionů v roce 1980 na zhruba dva miliony

⁸⁵ JUDT: *Poválečná Evropa...*, s. 623.

⁸⁶ Perestrojka je chápána jako ekonomická reforma, glasnost jako otevřenější přístup politických elit vůči obyvatelstvu. (Michail Sergejevič Gorbačov [online]. Totalita.cz, nedatováno, [cit. 25. dubna 2011]. Dostupné na <http://www.totalita.cz/vysvetlivky/o_gorbacovm.php>.)

⁸⁷ Brežněvova doktrína byla zahraničně politickou strategickou zásadou zakotvenou ve Varšavské smlouvě, podle které bylo třeba udržet socialismus v ovládaných zemích za každou cenu včetně vojenské intervence. Pro dotyčné země to znamenalo omezení vlastní suverenity. (VLČEK, Tomáš. *Brežněvova doktrína* [online]. Totalita.cz, nedatováno, [cit. 25. dubna 2011]. Dostupné na <http://www.totalita.cz/vysvetlivky/doktr_brez.php>.)

⁸⁸ LADRECH, WEGS: *Evropa po roce 1945...*, s. 244.

v roce 1987.⁸⁹ Represe z počátku 80. let režimu zúžily vyjednávací prostor, takže se polští komunisté nacházeli v horším postavení, než když vznikala KOR a později Solidarita. Důležitý odklon od vnitrostátních represí v Polsku pak signalizovaly další události. Podpora opozice byla i přes útlak stále silná, jak potvrdila další návštěva papeže, na které Jan Pavel II. vyzval k opětovné legalizaci Solidarity,⁹⁰ a také pohřeb populárního kněze Jerzyho Popieluszka, na němž se shromáždilo kolem 350 000 lidí.⁹¹

Také proto byl režim ve druhé polovině 80. let donucen jednostranně ustoupit, pokusit se navrhnout reformy a ptát se obyvatel na názory. K tomu došlo nejprve v referendu, které skončilo fiaskem, protože se k urnám nedostavil dostatek voličů.⁹² Vysoké zadlužení se v Polsku projevilo na druhé vlně liberalizace tak, že si USA za souhlasné stanovisko ke členství Polska v MMF vynutily propuštění politických vězňů a všeobecnou amnestii. Podle Judta se Polská sjednocená dělnická strana doslova propadla do bezvýznamnosti, protože ztratila politickou iniciativu a pouze reagovala na vývoj.⁹³ Samotná liberalizace se vedle propouštění politických vězňů v roce 1986 projevila také pokračováním tvorby nových institucí, jehož analýza následuje v další podkapitole. Po nových květnových protestech roku 1988 režimu nezbylo nic jiného, než požádat o pomoc Lecha Walesu,⁹⁴ což již předznamenává začínající proces demokratizace, jehož souvislost s úřadem ombudsmana se nabízí jako zajímavé téma pro další výzkum.

⁸⁹ ELCOCK, Howard. The Polish Commissioner for Citizens' Rights Protection: Decaying Communism to Pluralist Democracy through an Ombudsman's Eyes. *Public Administration*, 1997, roč. 75, č. 2, s. 360.

⁹⁰ LINZ, STEPAN: *Problems of Democratic Transition...*, s. 265.

⁹¹ JUDT: *Poválečná Evropa...*, s. 623.

⁹² LINZ, STEPAN: *Problems of Democratic Transition...*, s. 265.

⁹³ JUDT: *Poválečná Evropa...*, s. 623-4.

⁹⁴ Tamtéž, s. 623-4.

2.2 Jak byly motivovány změny systému právního dohledu?

Proč a jak vznikly v Polsku 1. poloviny 80. let kontrolní instituce? Od počátku 80. let v Polsku docházelo ke zvýšenému zájmu reformního křídla politických elit o kontrolní instituce, které navazovalo na občasně diskuse právnícké odborné obce. Je nutné poznamenat, že debaty probíhaly i přes odpor konzervativního křídla komunistické strany a zároveň znamenaly odklon od původního pojetí komunistické justice.⁹⁵ Inspirace pro tyto nové instituce vycházely z různých zahraničních zdrojů. Jeden z iniciátorů polského válečného stavu v roce 1981, místopředseda vlády a pozdější poslední komunistický ministerský předseda⁹⁶ M. F. Rakowski inicioval vznik socialistického *Rechtstaatu*, čímž se přímo odkazovalo k pruskému vzoru. V jeho rámci byla obnovena soudní kontrola správních orgánů, ovšem omezená pouze na správnost jejich procesního fungování,⁹⁷ což byl vzorec, kterým se měly řídit i jiné nové instituce. V důsledku zmíněné politické iniciativy v roce 1980 vznikl na základě ústavních dodatků Nejvyšší správní soud, v roce 1982 Státní tribunál a v roce 1985 dokonce Ústavní tribunál. Podle Marka Brzezinského však například Ústavní tribunál vycházel z modelu rakouského ústavního soudu,⁹⁸ po stránce fungování však opět rozhodoval téměř výhradně v procesních záležitostech.

První polská ombudsmanka, profesorka občanského práva Ewa Letowska chápe, podobně jako jiný odborník, Howard Elcock, vznik ombudsmana jako pokračování reform institucí právního dohledu,⁹⁹ mezi které se ombudsman jako komplementární orgán také počítá. Tyto reformy měly od začátku podporu legálně fungujících stran, jako například Demokratické strany, ale i podporu opoziční Solidarity.¹⁰⁰ Ačkoliv může vznik těchto institucí vyvolávat dojem důležitých reform,

⁹⁵ ELCOCK: *The Polish Commissioner...*, s. 360-361.

⁹⁶ *Mieczyslaw Rakowski: Polish newspaper editor and Prime Minister* [online]. The Times, 13. Listopadu 2008, [cit. 25. dubna 2011]. Dostupné na <<http://www.timesonline.co.uk/tol/comment/obituaries/article5141136.ece>>.

⁹⁷ KURCZEWSKI, Jacek, SULLIVAN, Barry. The Bill of Rights and the Emerging Democracies. *Law and Contemporary Problems*, 2002, s. 264.

⁹⁸ BRZEZINSKI: *The Emergence...*, s. 175.

⁹⁹ LETOWSKA, Ewa. Polish Ombudsman. *The International and Comparative Law Quarterly*, 1990, roč. 39, č. 11, s. 206.

¹⁰⁰ BRZEZINSKI: *The Emergence...*, s. 174.

byly pravomoci těchto soudů oproti paralelně fungujícím institucím na západě výrazně omezené. V případě Ústavního tribunálu mělo dojít, podobně jako v Československu v roce 1968, k jeho „založení“ ústavním dodatkem¹⁰¹, ale bez úmyslu, že by tento orgán skutečně začal prakticky existovat a fungovat. To si vynutilo až sílí opoziční hnutí v návaznosti na válečném stavu. Režim k implementaci v roce 1985 skutečně přistoupil, aby vyvolal dojem ústupků.¹⁰² Toto vysvětluje onen zmíněný paradox z předchozí historické podkapitoly. Jaruzelského režim původně vytvořil kontrolní instituce v návaznosti na první liberalizaci, avšak v případě ústavního tribunálu a zřejmě také v případě ombudsmana musel pokračovat v jejich implementaci, aby mohl vůči opozici a obyvatelstvu vykázat určitý pokrok v obnovování legitimacy v situaci po ukončení válečného stavu.

Mezi odborníky nepanuje jasná shoda o povaze těchto nových institucí. Jeden, menšinový myšlenkový tábor je chápe jako alternativu vynucení odpovědnosti a dohledu, která měla suplovat jednu z funkcí svobodných voleb. To skutečně platí i přesto, že jsou většinou odborníků dnes nahlíženy jako cynické pokusy o formální naplnění odpovědnosti státu, které ale postrádalo obsah.¹⁰³ Howard Elcock to pokládá za pokus zvýšit důvěru obyvatel ve správní systém a právo, kterými se bude řídit vše, včetně státu samotného.¹⁰⁴ Reformy se však dají shrnout jako jeden z prvních, avšak ne zcela úmyslných kroků režimních elit směrem k liberálně demokratickému uspořádání.¹⁰⁵

Například v případě postavení Ústavního tribunálu, ke kterému neměli obyčejní občané s ústavními stížnostmi přístup, došlo k jeho podřízení parlamentu, který mohl jeho stanoviska přehlasovat dvoutřetinovou většinou. To v době závislého postavení politických institucí na rozhodnutích komunistických elit neznamenal žádný problém. Jak již bylo jednou řečeno, soudy navíc mohly posuzovat pouze stížnosti na procesní vady, nemohly rozhodovat meritorně.¹⁰⁶ Role pouhého expertního tělesa a poradního orgánu v podobě Ústavního tribunálu v Polsku až do roku 1998 obnášela úplně jiné úkoly, než bychom mohli očekávat

¹⁰¹ K tomu došlo v roce 1982.

¹⁰² BRZEZINSKI: *The Emergence...*, s. 175-176.

¹⁰³ KORNAI, ROSE-ACKERMANN: *Building a Trustworthy State...*, s. 13.

¹⁰⁴ ELCOCK: *The Polish Commissioner...*, s. 361.

¹⁰⁵ EKIERT, Grzegorz, KUBIK, Jan. Contentious Politics in New Democracies: East Germany, Hungary, Poland, and Slovakia, 1989-93. *World Politics*, 1998, roč. 50, č. 4, 1998, s. 554.

¹⁰⁶ ELCOCK: *The Polish Commissioner...*, s. 361.

v tradiční liberální demokracii.¹⁰⁷ Mark Brzezinski k tomu doplňuje, že se k Ústavnímu tribunálu dostávaly pouze spory s nízkým významem a bylo přímo zamezováno tomu, aby tribunál řešil fundamentální záležitosti státu, nebo dokonce politicky citlivé zájmy.¹⁰⁸ O to více tedy veřejnost očekávala od ombudsmana, který se později stal po prezidentovi nejviditelnější veřejnou osobností s vůbec nejvyšší popularitou.¹⁰⁹

Přesto však hodnocení těchto právních institucí není pojímáno jednoznačně tak, že by v systému plnily pouhou legitimizační roli. Například Mark Brzezinski, ale i Colin T. Reid se domnívají, že vytvoření těchto institucí znamenalo tichý odklon Polska od určitých dogmat,¹¹⁰ jako bylo například původní pojetí komunistické justice,¹¹¹ které nevycházelo z dělby moci, ale ze systému státní hierarchie.¹¹²

Poměrně podrobně situaci dokládá Howard Elcock, který tvrdí, že původně se soudy musely podřizovat stranické linii. Soudci museli nalézat právo v souladu se zájmy strany a tedy státu. Aby vůbec získali funkci soudce, museli se nejprve stát loajálními a spolehlivými členy komunistické strany.¹¹³ Po právní indoktrinaci a ideologickém školení strana pěstovala prostřednictvím procesu jmenování a odvolávání politickou spolehlivost soudců.¹¹⁴ Jaruzelski však hodlal pokračovat v reformách, které měly představit koncept nezávislé justice.¹¹⁵ Parlament tak počínaje rokem 1980 svěřil soudní moci právo dohlížet na legalitu správních rozhodnutí a to navzdory konzervativnímu křídlu PSDS.¹¹⁶

Zajímavým indikátorem o změnách poměrů mezi státní mocí a justicí je několik případů a argumentů, které ve svém textu z periodika *The International and Comparative Law Quarterly* vyhodnocuje Rhett Ludwikowski.¹¹⁷ Tento odborník svým textem poměrně dobře vystihuje dobovou debatu, zda fungování soudního dohledu znamenalo jen divadlo s účelem zvýšit důvěru obyvatel v režim,

¹⁰⁷ KURCZEWSKI, SULLIVAN: *The Bill of Rights...*, s. 275-276.

¹⁰⁸ BRZEZINSKI: *The Emergence...*, s. s. 176.

¹⁰⁹ KURCZEWSKI, SULLIVAN: *The Bill of Rights...*, s. 293.

¹¹⁰ BRZEZINSKI: *The Emergence...*, s. 139-140.

¹¹¹ REID, Colin T. „The Approach to Administrative Law in Poland and the United Kingdom.“ *The International and Comparative Law Quarterly*, 1987, roč. 36, č. 4, s. 23.

¹¹² BRZEZINSKI, Mark. Constitutional Heritage and Renewal: The Case of Poland. *Virginia Law Review*, 1991, roč. 77, č. 1, s. 92.

¹¹³ ELCOCK: *The Polish Commissioner...*, s. 360.

¹¹⁴ BRZEZINSKI: *The Emergence...*, s. s.167-8.

¹¹⁵ ELCOCK: *The Polish Commissioner...*, s. 360.

¹¹⁶ Tamtéž, s. 361.

¹¹⁷ LUDWIKOWSKI, Rhett. Judicial Review in the Socialist Legal System: Current Developments. *The International and Comparative Law Quarterly*, 1988, roč. 37, č. 1, s. 89-108.

nebo faktický kvalitativní posun ve fungování právního státu v Polsku. Polská a obecně socialistická justice původně vycházely z těchto principů:

1. „*Legislativa je, jako fundamentální premisa systému, vyjádřením vůle lidu, a proto musí stát mimo dosah justice.*“
2. „*Legislativa je jediným zdrojem socialistického práva.*“
3. „*Dělbá moci neexistuje, ale státní funkce jsou i nadále rozděleny mezi exekutivu, legislativu a justici, a předpokládá, že tyto tři složky spolupracují pod vedením strany.*“^{118,119}

Z toho plyne, že za ústavnost byla opět odpovědná pouze legislativa a nebyl tedy umožněn žádný vnější dohled. K určitému odklonu od tohoto schématu docházelo v celém komunistickém bloku již od 50. let tím, že vznikaly soudní instituce k dohledu nad státní správou. Pouze v Polsku, počínaje vytvořením správního soudnictví, měly tyto reformy svůj funkční ale zdaleka ne systémový smysl.¹²⁰ Už jen v úvodu své stati Ludwikovski nastiňuje dva případy, jejichž uzavření je pro socialistickou justici přinejmenším neobvyklé. V prvním z nich varšavský novinář úspěšně žaloval úřady u Vrchního správního soudu, aby mu byla vrácena zabavená sbírka nelegální undergroundové literatury. Druhý případ se týkal úspěšného zpochybnění 50% kvóty ministerstva zdravotnictví, která určovala maximální podíl přijatých uchazeček na lékařské fakulty.¹²¹ Nakonec stati však autor doznává, že i přes pokusy soudnictví získat si nezávislost, podléhají tyto orgány stále politické kontrole a pokud jde o aktivně legitimované žalobce, řadí se mezi ně pouze státní instituce a zřídkakdy sami řadoví občané (zejména, pokud se jedná o legitimaci k Ústavnímu tribunálu).¹²²

Působnost Ústavního tribunálu také byla do značné míry omezena. Pokud jde o nejvýraznější překážky¹²³, nevztahovala se na rozpory mezi jednotlivými částmi ústavy, ústavní dodatky, normy vydané regionálními či místními orgány a procesní záležitosti parlamentní tvorby legislativy, či právo posuzovat soulad polských norem s v Polsku platnými mezinárodními smlouvami. Velmi výraznými

¹¹⁸ Na tuto zásadu odkazuje i Mark Brzezinski pod pojmem „jednota státní moci.“ Ta znamenala, že formálně nejvyšší státní institucí byl parlament, což je totožné s Rousseauovou zásadou parlamentní nadřazenosti. Ta platila v zemích západní Evropy ještě před druhou světovou válkou. V socialistickém bloku pak parlamentní nadřazenost doplňovala role strany, která spojovala státní instituce dohromady. BRZEZINSKI: *The Emergence...*, s. 153-158, 167.

¹¹⁹ LUDWIKOWSKI: *Judicial Review...*, s. 90.

¹²⁰ Tamtéž, s. 93, 98.

¹²¹ Tamtéž, s. 89.

¹²² Tamtéž, s. 107.

¹²³ Rozsáhlejší pojednání o omezeních Ústavního tribunálu v Polsku viz BRZEZINSKI: *The Emergence...*, s. 184-186.

omezení práce tribunálu pak byly procesní překážky, jako pětiletá lhůta k posouzení protiústavnosti aktu a zákaz retroaktivity. Ten měl význam zvláště ve vztahu k dekretům vyhlašujícím válečný stav, jejichž narušení by se rovnalo „*politické sebevraždě*“.¹²⁴ Mark Brzezinski ještě doplňuje důležitý prvek, kterým bylo postavení a povaha polské ústavy v právním pořádku. Socialistické soudy samotné neměly za úkol vykládat ústavu. Ta samotná byla formulována příliš obecně, nejednoznačně a nevyplývala z ní vynutitelná práva, takže její znění postrádalo přímý účinek a vyžadovalo, aby bylo doplněno jiným, konkrétnějším právním předpisem. V tomto smyslu naplňování ústavy záviselo na implementačních aktech a tak jim ústava fakticky, nikoliv však formálně, zůstávala podřízena.¹²⁵

Změny v justici tedy můžeme vnímat jako určitý posun a odklon od socialistického soudnictví, musíme však mít na paměti limity těchto reforem. Ty zdaleka nedosáhly úrovně známé ze západního soudnictví, které vycházejí z dělby moci. Další poznámkou k předloženým argumentům může být, že se reformy nacházely ve svých počátcích a bylo by těžké předvídat, jak hlubokou nezávislost na ostatních státních institucích by po několikaletém vývoji mohly získat.

Je tedy možné v rámci argumentace *a maiore ad minus* obecně tyto reformy, včetně založení instituce ombudsmana, chápat jako projev liberalizace režimu? Jak bylo nastíněno v teoretické části diplomové práce, Przeworski chápe liberalizaci jako moment, kdy nedemokratický režim začne tolerovat existenci politické alternativy. Pokud se jedná o nové soudní instituce, ty sice byly stále politicky navázány na PSDS, nicméně však mohlo odtud docházet, pokud se nejednalo o politicky fundamentální záležitosti, k vydávání rozsudků, které mířily proti aktům jiných složek státní moci. Působení nových soudních institucí, leč omezené, je s určitou rezervou možné chápat jako vznik určité alternativy k tomu, co původně hlásala a jak původně rozhodovala oficiální státní moc. Podobně chápeme-li liberalizaci podle pojetí Vladimíry Dvořákové a Jiřího Kunce, tedy jako uvolňování pravidel pro uplatňování práv jednotlivců nebo skupin vyloučených z politického procesu, tak samozřejmě došlo k rozšíření možností, jak postupovat v případě pochybného rozhodnutí státní moci.

Silný politický nebo systémový význam tomuto procesu přiřadit nelze, nicméně se jedná o důležitý posun, který je možné hodnotit jako prvek liberalizace.

¹²⁴ Tamtéž, s. s.184-185.

¹²⁵ BRZEZINSKI: *The Emergence...*, s. s.182.

Zobecníme-li tranzitologickou hypotézu (TH) o tom, zda je reformy justice v Polsku 1. poloviny 80. let možné vnímat jako projev širších změn v rámci liberalizace režimu, nezbude než konstatovat, že je takováto hypotéza verifikována.

Pokud se jedná o zobecněnou hypotézu založenou na institucionalismu racionální volby (IH1), tu dosud zjištěné poznatky spíše vyvrací, protože instituce měly volnou ruku pouze v případech malého a zdaleka ne systémového významu. Ze strany režimu bylo před tyto instituce kladeno velké množství překážek, které jasně ukazují na nezáměr režimu o to, aby v důležitých otázkách fungovaly nezávisle a v zájmu obyvatelstva.

V případě zobecněné hypotézy vycházející ze sociologického institucionalismu (IH2) existuje velké množství důkazů o tom, že na těchto nových institucích byl důležitý právě jejich vznik a nikoliv jejich skutečné fungování. Existence nových způsobů uplatňování práv obyvatel měla vyvolat dojem zájmu režimu o problémy obyvatelstva, aby tak alespoň částečně obnovil legitimitu ztracenou represemi a poklesem ekonomického výkonu.

2.3 Založení úřadu Komisaře pro ochranu občanských práv

Po nastolení válečného stavu v Polsku došlo k různým změnám, mezi nimi i k nahrazení Fronty národní jednoty, která spojovala satelitní strany a nepolitická hnutí s PSDS. Nástupnickou organizací se stalo v roce 1982 Vlastenecké hnutí pro národní obrození¹²⁶. V rámci této zastřešující struktury došlo v roce 1983 ke schválení iniciativy vytvořit úřad ombudsmana, což silně podporovaly také akademické kruhy.

Instituce ombudsmana vznikla na základě inspirace západoevropskými protějšky, zejména francouzským mediátorem a britským parlamentním komisařem pro správu, a konceptem se blížila původnímu švédskému originálu, jehož *hlavním* zájmem byla legalita správních aktů. Zájmem polského ombudsmana pak byla *pouze* legalita těchto aktů, kterou nakonec musely potvrdit soudy.¹²⁷ Vzhledem k zahrnutí občanských práv do působnosti polského ombudsmana je však možné pozdější inspiraci hledat také ve Španělsku.¹²⁸

Přestože ombudsman nevznikl na základě ústavní novely, ale na základě běžného zákona, představoval velmi důležitý milník polské ústavnosti. Získal pravomoci jako přijímat stížnosti občanů na porušení lidských práv a ústavy; předkládat Sejmu návrhy na legislativní nápravu; žádat Ústavní tribunál o přezkum státních opatření, která porušují ústavní práva; a zahajovat trestní, občanské nebo soudní procesy jménem občanů nebo jejich skupin.¹²⁹ Tím se ombudsman stal přístupovou cestou občanů k Ústavnímu tribunálu, která dosud bezprostředně nebyla možná.

¹²⁶ Patriotic Movement for National Rebirth, (Patriotyczny Ruch Odrodzenia Narodowego, PRON), CURTIS, Glenn E. *Judicial System* [online]. *US Library of Congress*, 1992 [cit. 25. dubna 2011]. Dostupné na <<http://countrystudies.us/poland/79.htm>>.

¹²⁷ ELCOCK: *The Polish Commissioner...*, s. 363.

¹²⁸ SANTISTEVAN, Jorge. *The Ombudsman Institution and Accountability in Societies in Transition*. Presentation at the Conference 'Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin', The Helen Kellogg Institute for International Studies, 2000, s. 3. Citováno z VANGANSUREN: *The Institution of the Ombudsman...*, s. 8.

¹²⁹ BRZEZINSKI, Mark. *The Struggle for Constitutionalism in Poland*. New York: St. Martin's Press, 1998, s. 79.

2.3.1 Požadavky na úřad

Polští komunisté vytvořením důležitých soudních institucí a úřadu ombudsmana chtěli dosáhnout jak reformy vládních a správních institucí, tak si zlepšit vlastní reputaci jak v Polsku, tak v zahraničí, a to aniž by si vůbec dokázali uvědomit dopad takového kroku.¹³⁰ První, kdo zastával funkci polského ombudsmana, byla profesorka občanského práva Ewa Łętowska, která do funkce nastoupila 1. ledna 1988.¹³¹ Profesorka Łętowska byla jmenována právě proto, že je žena, nebyla nijak napojena na opoziční síly a komunisté ji proto nevnímali jako hrozbu svým zájmům. Jako první člověk, který zastával funkci polského ombudsmana, to však byla ona, kdo z velké části formoval vztahy této instituce s ostatními oficiálními aktéry, občanskou společností, politiky a hlavně polskou veřejností.¹³² Proto jsou základním zdrojem pramenů také její odborné práce na toto téma.¹³³ Byla to také ona, kdo se z velké části podílel na dotváření metod úřadu, respektive zavádění požadovaných omezení do praxe. Mezi ně patřily tyto principy:¹³⁴

- Striktní apolitičnost (ve smyslu oddělení od politického procesu; *politics and policy*);
 - kandidát nesmí být přidružen k žádné politické organizaci a neměl by zastávat žádnou jinou veřejnou funkci s výjimkou univerzitního profesora.¹³⁵
 - „*Neantagonizovat*“ (zapojit se do systému ostatních kontrolních autorit a nepřekračovat vymezené pravomoci);
 - Identifikuje pochybení, ale nesoudí je;
 - Nemůže nahrazovat rozhodnutí příslušných orgánů;
 - Není tribunem lidu;
 - Není lobbistou různých zájmů;

¹³⁰ LETOWSKA, Ewa. The Ombudsman and Basic Rights. East European Constitutional Review, 1995, roč. 4, č. 1. Citováno z KURCZEWSKI, SULLIVAN: *The Bill of Rights...*, s. 263-264.

¹³¹ BIENKOVSKA: *Polská zkušenost*. s. 39.

¹³² FINKEL: *Defending Rights...*, s. 17.

¹³³ LETOWSKA: *Polish Ombudsman...*, s. 206-217.

¹³⁴ Tamtéž, s. 210.

¹³⁵ FINKEL: *Defending Rights...*, s. 16.

- Stupňovat úsilí o nápravu s rostoucím odporem úřadu, který pochybil¹³⁶;
- Může posuzovat pouze vertikální vztahy, nikoliv horizontální;

Další zásadou fungování, která doprovázela vznik ombudsmana, byl striktně pozitivistický výklad, na jehož základě je právem pouze to, co výslovně plynulo z platných předpisů bez ohledu na ostatní faktory. Rozhoduje nikoliv právní a historický kontext vzniku předpisu, ale jeho litera.¹³⁷ Toto striktní omezení může mít pro úřad s neformalizovanými pracovními postupy omezující dopad. Přesto tuto zásadu uplatňoval ombudsman také během demokratizace, za což si vysloužil kritiku.

Z právně zakotvených pravomocí ombudsmana umožňovaly v zájmu ochrany práv a svobod prověřovat, zda akty polských státních orgánů, organizací a institucí nejsou v rozporu se zákonem, zda nedošlo k porušení základních zásad spravedlnosti a také je mohl posuzovat z hlediska etiky a morálky. Ombudsman měl právo prošetřovat správu soudů, aniž by mu bylo povoleno zasahovat do nezávislosti soudců. Tato pravomoc se týkala především dohledu nad dodržováním právem předepsaných lhůt¹³⁸. V návaznosti na negativní posudek mohl ombudsman záležitost předat příslušným soudům nebo nadřízeným úřadům. Krom toho bylo jedinou pravomocí vydávání stanovisek a závěrů z vyšetřování zainteresovaným stranám.¹³⁹ Nakonec jednou z oficiálních motivací k vytvoření série nových institucí, které měl završit ombudsman, bylo „posílení záruk práv

¹³⁶ Zde se jedná o obvyklý postup, který se využívá i v aktuální české úpravě, kdy ombudsman v případě zjištěného problému nejprve kontaktuje úřad, aby zjistil, zda je stížnost podložená. Pokud ano, ombudsman nejprve jednoduše a neformálně požádá úřad o vysvětlení a nápravu záležitosti. Podruhé již apely stupňuje, například vydáním formální závěrečné zprávy, která prokazuje pochybení. Pokud odpor pokračuje, může ombudsman postupně ve lhůtách informovat jednotlivé vyšší nadřízené úřady, až dojde na vrchol hierarchie, kde stojí příslušné ministerstvo. V Polsku po vyčerpání tohoto řetězce stížností následovalo předání stížnosti působnostně příslušnému soudu, v ČR je záležitost zakončena zveřejněním problému v médiích.

¹³⁷ ELCOCK: *The Polish Ombudsman...*, s. 685.

¹³⁸ LETOWSKA: *Polish Ombudsman...*, s. 206-207.

¹³⁹ Mezi původní pravomoci polského ombudsmana patřily:

1. Právo oznámit problém nadřízené autoritě orgánu, který měl pochybit a vyzvat ho, aby věc podle práva napravil;
 2. Požádat o zahájení občanského řízení;
 3. Požádat o zahájení trestního řízení;
 4. Požádat o zahájení disciplinárního řízení;
 5. Požádat o zahájení správního řízení;
 6. Podat odvolání proti správním rozhodnutím;
 7. Podat mimořádné odvolání proti jakémukoliv rozsudku;
 8. Požádat legislativní tělesa o vydání nebo změnu právního předpisu, který přísluší občanským právům a svobodám;
 9. Požádat Ústavní tribunál o kontrolu ústavnosti zákonů nebo v zájmu zajištění souladu sekundárních předpisů s primární legislativou.
 10. Oznámit závěry vyšetřování a vyhodnocení příslušným orgánům, organizacím a institucím.
- (LETOWSKA: *Polish Ombudsman...*, s. 207.)

občanů, mimo jiné též právní jistoty v oblasti státní správy“.¹⁴⁰ Podle Vojtěcha Šimíčka však i toto může být vnímáno jako určité omezení role ombudsmana, protože ten by měl, spíše než „další institucionální zárukou“, být „protiváhou formalizovaných institucí ochrany práv.“¹⁴¹ V Polsku měl ombudsman původně vytvářet určitou filtrující spojnici mezi obyvateli a institucemi soudního dohledu. Podle těchto omezení však ombudsman fungoval pouze necelé dva roky, než padl komunistický režim. Po zahájení demokratizace byl zákon zbaven ideologických stop a některých nežádoucích omezení.¹⁴²

Ewa Letowská se původní zásady snažila dodržovat. Nehledě na své prodemokratické názory se snažila zachovat politickou neutralitu kanceláře a distancovat se od politických konfliktů i přes žádosti opozice o podporu. Setrvání v apolitičnosti za krátkou dobu vyvolalo silnou kritiku z obou politických táborů.¹⁴³ Dodržování původně daných zásad se projevilo i později, v období demokratizace, kdy se úřad ombudsmana kvůli svému striktně pozitivistickému postoji k právu dostal do konfliktu s církví, když odmítal zohledňovat politické a morální principy. K tomu došlo v souvislosti se zavedením výuky náboženství ve školách a diskusi o právu na potraty.¹⁴⁴

Praktické fungování úřadu se však od požadavků nakonec lišilo. I přes požadovanou apolitičnost úřadu a i přesto, že pracovala v systému, který její snahy do značné míry limitoval, první polská ombudsmanka Ewa Letowská neváhala zasahovat do politických záležitostí, jako například když vyvíjela tlak na ústavní a politické reformy včetně požadavku na polskou vládu, aby přijala mezinárodní standard ochrany lidských práv. Před ústavním tribunálem zpochybňovala protiústavní akty.¹⁴⁵ Důvody k tomuto kroku vyjádřila sama Ewa Letowská a spolu s ní i někteří odborníci. Úřad ombudsmana byl od počátku zahlcen nezvládnutelnou lavinou stížností. Úřad musel odmítat přijmout více než tři čtvrtiny stížností pro neexistenci působnosti v dané věci, přesto docházelo k jejich

¹⁴⁰ BÁRTA, Jan. Mezinárodní konference k nové instituci polského ombudsmana. *Právník*, 1998, roč. 137, č. 3, s. 250.

¹⁴¹ ŠIMÍČEK, Vojtěch. „Veřejný ochránce práv jako neformální prostředek k nalézání spravedlnosti.“ Brno: Masarykova univerzita, 2003, 28-29.

¹⁴² SLÁDEČEK, Vladimír. Ombudsman, ochránce práv ve veřejné správě. *Acta Universitatis Carolinae. Juridica*, 1997, č. 3-4, s. 94-95.

¹⁴³ FINKEL: *Defending Rights...*, s. 17.

¹⁴⁴ ELCOCK: *The Polish Ombudsman...*, s. 685-686.

¹⁴⁵ BRZEZINSKI: *The Struggle...*, s. 80-81.

statistickému vyhodnocování. Úřad ombudsmana se tak stal jedním z důležitých informačních zdrojů o problémech obyvatel, které se týkaly obecného stavu polského hospodářství, rostoucí kriminality nebo například nedostatečné výše sociálních dávek.¹⁴⁶ Letowska se v závislosti na tomto problému musela rozhodnout, zda bude své úsilí věnovat hlavně individuálním případům, nebo zda se zaměří hlavně na obecné strukturální problémy polského práva, společnosti a veřejné správy.¹⁴⁷ Vybrala si druhou možnost, což je i dnes vnímáno jako správná volba.¹⁴⁸ Svou volbu Ewa Letowska v oficiální zprávě odůvodnila tím, že ve srovnání se západními demokraciemi polský úřad dostává neúměrně vyšší počet stížností, které vyplývají z velice nízkého právního vědomí obyvatelstva jakožto systémového problému a které jinak v liberálních demokraciích řeší jiné instituce. Proto se původní smysl a záměr elit vytvořit ombudsmana vytratil a byl nahrazen jiným obsahem, kterým byla spíše hodnotící a vzdělávací funkce,¹⁴⁹ což je pro společnosti v tranzici naprosto neocenitelná úloha.

V tomto případě však již musíme zohlednit, že k tyto kroky Ewa Letowska již dělala v době, kdy byl polský nedemokratický režim ve značném stupni rozkladu, což úroveň fungování posunulo daleko za původní požadavky. To, že politické elity nejprve institut ombudsmana podcenily a vyšly návrhu na vytvoření jeho založení vstříc, je možné alespoň částečně přičíst tomu, že samotný ombudsman neměl mít žádné silné pravomoci.¹⁵⁰ Tento faktor je možné hodnotit jako jeden z důvodů úspěchu úřadu. To, že úřad postrádal silné pravomoci, prakticky nebylo žádnou výjimkou z pravidla. Ombudsman, jako instituce, která obecně využívá při svém působení spíše vlivu a vlastní osobní autority člověka, který úřad právě zastává, než moci, byl proto snadno přenositelný do Polska, i když samotné ještě zdaleka nebylo demokratickým státem. Proto mohla Letowska snadno využívat i způsoby práce včetně v zahraničí osvědčené praxe. Určité rozdíly, které polského ombudsmana odlišovaly od zdrojů, jimiž byl úřad inspirován, však existovaly. Nepředstavovaly však natolik výraznou překážku jeho práce, aby se úřad stal pouhou rekvizitou.

Je nutné zdůraznit, že zákon, jenž zakládal úřad ombudsmana, stavěl na poměrně omezeném základě. V západních demokraciích už tak slabá

¹⁴⁶ ELCOCK: *The Polish Commissioner...*, s. 365-366.

¹⁴⁷ LETOWSKA: *Polish Ombudsman...*, s. 209.

¹⁴⁸ FINKEL: *Defending Rights...*, s. s. 18.

¹⁴⁹ WIDEMANNOVÁ, M. „Polský ombudsman (Zpráva za rok 1989).“ *Správní právo*, 1991, č. 7, s. 435.

¹⁵⁰ LETOWSKA: *Polish Ombudsman...*, s. 206.

instituce byla v polském případě ještě silněji omezena. Z těchto argumentů je patrné, že si PSDS pro sebe i pro státní aparát chtěla udržet stabilní postavení, takže nepřipouštěla, aby se ombudsman mohl postavit proti ní. To v podstatě falsifikuje IH1. Pokud však hodnotíme fungování úřadu, a co PSDS nakonec, nejspíš v závislosti na silném úpadku politického systému, připustila, zjišťujeme, že se Ewa Letowska v roli ombudsmanky prosadila mnohem asertivněji. Její činnost sice neodpovídala ideálně zamýšlené roli zpětné vazby. Tu nakonec začala plnit jinak, a sice tím, že začala zvyšovat právní vědomí obyvatel jejich vzděláváním, čímž nepřímo prosazovala instituce právního státu.

2.3.2 Závěr: Proč a jak vznikl úřad ombudsmana v Polsku již před pádem komunismu?

Tato podkapitola, jakožto dílčí závěr práce, rekapituluje nejdůležitější posbírané poznatky o motivaci polských elit k vytvoření úřadu ombudsmana. První z hypotéz, tzv. tranzitologická (TH), praví, že „*Vznik instituce Rzecznika Praw Obywatelskich vychází z širšího procesu změn, který v Polsku probíhal během 80. let a jež je možné označit jako liberalizaci režimu.*“

Ke změnám v Polsku došlo na základě několika faktorů, které se odehrály ve dvou fázích a které zároveň odborníci na tranzice v čele s Adamem Przeworskim hodnotí jako klíčové předpoklady pro liberalizaci (ekonomická krize, oslabené represe, oslabená propaganda). Nejen to, vývoj, který na tyto předpoklady navazoval, splňuje definiční prvky liberalizace (otevření nových možností pro uplatňování práv pro dosud vyloučené segmenty obyvatelstva, vznik a určitá tolerance politické alternativy).

V celém východním bloku včetně Polska došlo k reorientaci režimů na tzv. ekonomicko-výkonnostní druh legitimacy poté, co došlo k oslabení legitimacy ideologické. To bylo navíc zesíleno podpisy zemí východního bloku pod závěrečným aktem helsinské smlouvy, kterými se tyto země zavazovaly ochraňovat lidská práva a svobody. Nový ekonomický druh legitimacy byl však vykoupěn stále hlubším zadlužováním, které vyvolalo zdražování potravin a to pak protesty obyvatelstva. Oslabený polský nedemokratický režim začal tolerovat organizované skupiny protestujících, které požadovaly plnění Helsinských dohod a tak vznikla politická alternativa, ke které se postupně přihlásily miliony lidí. V této atmosféře vznikají první iniciativy pro tvorbu nových kontrolních institucí, které by měly za úkol ochranu práv obyvatel před dosud všemocným státním aparátem. Došlo tedy k obnovení správního soudnictví v určité omezené formě a také byl zveřejněn záměr k vytvoření ústavního tribunálu a státního tribunálu, které měly bránit porušování ústavy a také nekalé činnosti vysokých státních úředníků. První pokus o liberalizaci v občanské rovině však ukončilo vyhlášení

válečného stavu a zákaz opoziční Solidarity. Tvorba kontrolních institucí v tomto sehrála roli určitých ústupků vůči obyvatelstvu.

Poté, co se situace uklidnila, válečný stav byl zrušen, zjistily polské vládní elity, že je v reformách nutné k oslabení napětí v Polsku i ze strany zahraničních aktérů pokračovat a přesvědčit obyvatelstvo o zesílení záruk ochrany práv. Przeworského faktory podmiňující liberalizaci v Polsku totiž stále existovaly, nyní dokonce v prohloubené formě, proto je zde možné hovořit o druhém pokusu o liberalizaci. Vláda tedy přistoupila od záměru k realizaci a vytvořila ústavní tribunál a státní tribunál, i když mělo původně zůstat pouze u deklarace této iniciativy. K tomu se navíc přidala iniciativa vytvořit úřad ombudsmana, který po analýze pravomocí měl hrát roli mostu nebo určitého filtru mezi novými soudními institucemi a obyvatelstvem, které k nim jinak nemělo přímý přístup.

Tím je verifikována tranzitologická hypotéza. K vytvoření kontrolních institucí i úřadu ombudsmana došlo jak chronologicky, tak funkčně v rámci širšího proudu změn, který je možné hodnotit jako liberalizaci. Potvrzení této hypotézy se ale motivací vládních elit pouze dotýká a tvrzení je možné označit za příliš obecné. Proto tato práce od svého úvodu přichází také s alternativními vysvětleními, která vycházejí ze tří druhů institucionalismu: institucionalismu racionální volby, sociologického institucionalismu a historického institucionalismu.

Z historického institucionalismu vychází otázka, která se překrývá s názvem této podkapitoly: *„Jak a proč vznikla instituce Rzecznika Praw Obywatelskich v Polsku již v roce 1987 a ne později po pádu komunistického režimu, např. až v 90. letech?“* Otázka založená na tomto přístupu v podstatě zastřešuje zbylé institucionální hypotézy a dokonce je možné tvrdit, že obsáhne i hypotézu tranzitologickou. Navíc v sobě skrývá tu výhodu, že nesměruje výzkum určitým směrem, není od počátku zatížena určitou předpojatostí. Její nevýhodou, vlastně druhou stranou téže mince však je, že na rozdíl od všech tří hypotéz postrádá vodítka, svého druhu jasná startovní pole a cesta k výsledku výzkumu je proto o poznání zdlouhavější.

Své výsledky však tento přístup s trochou trpělivosti nicméně přináší. V první kapitole práce se podařilo zjistit, že vznik kontrolních institucí, včetně úřadu ombudsmana nepřímo navazuje na podpis Polska pod Helsinskou dohodou. Jedná se zde o instituce, které směřují k její implementaci, kterou je fakticky ochrana určitých hodnot, v tomto případě lidských práv a svobod. Režimu měla umožnit,

aby sebral opozici argumenty, že nechrání lidská práva, ke kterým se zavázal a prakticky chránil zbytky už tak velice slabé legitimacy. Režim chtěl u obyvatelstva především vyvolat dojem, že chrání práva a svobody obyvatel a tím také splnit jeden z požadavků opozice. Cílem bylo zvýšení důvěry obyvatel ve stát. Tyto poznatky již směřují k verifikaci hypotézy založené na sociologickém institucionalismu (IH2): „Vznik instituce Rzecznika Praw Obywatelskich v Polsku je možno vysvětlit hodnotově a to jako pokus vyčerpanému politickému režimu alespoň částečně vrátit ztracenou legitimitu ve formě vytvoření nezávislé a apolitické funkce, která by přímo sbírala informace o problémech obyvatel a navrhovala politickým elitám jejich řešení.“

Bez verifikace hypotézy vycházející z institucionalismu racionální volby (IH1) si však čtenář nemůže být dosavadním vysvětlením zcela jist, protože je poměrně stručné a jednoduché, nicméně pravděpodobné. První institucionalistická hypotéza zní: „Vznik instituce Rzecznika Praw Obywatelskich v Polsku je možno vysvětlit jako racionální krok tvorby systémové zpětné vazby v podobě důležitého úřadu, který by přímo sbíral informace o problémech obyvatel a navrhoval politickým elitám jejich řešení.“

Co se týká posbíraných poznatků k této hypotéze ve smyslu celé reformní vlny, ty směřují spíše k její falzifikaci, což potvrzují i převažující názory odborníků. Kontrolní instituce vzniklé v Polsku 80. let mohou na první pohled vypadat jako zhmotnění zpětné vazby tolik klíčové pro úspěšnou adaptaci politického systému na změny prostředí. Existují však závažné důkazy pro tvrzení, že si polské vládní špičky nepřály, aby tyto instituce fungovaly naplno, protože by mohly zpochybňovat postavení oficiálních elit. Již při tvorbě těchto institucí vznikalo velké množství překážek, jako byla velmi omezená nezávislost těchto institucí co do vztahu s politickou mocí, tak i v ohledu na personální obsazení. Kromě toho ani nedošlo k dostatečné novelizaci ústavy, která by zakládala občanům vynutitelná práva, natož aby umožňovala jejich ochranu. Reformy proto ani zdaleka nemohly dosáhnout úrovně nutné pro to, aby je bylo možno hodnotit jako systémové nebo dokonce tak, aby dosáhly úrovně ochrany práv známé tradičních liberálních demokracií.

V případě vytvoření úřadu ombudsmana je také možné rozpoznat jisté výhrady, které spíše než k verifikaci IH1 směřují k její falzifikaci, nikoliv však jednoznačně. Pro režim nepředstavoval hrozbu díky tomu, že neměl žádné mocenské pravomoci, ale pouze informativní úkoly. Stal se spíše komplementární institucí, která umožnila řadovým občanům alespoň nepřímý přístup k orgánům soudního dohledu, kam se jinak jejich stížnosti mohly

dostat pouze výjimečně. Při jeho tvorbě se povedlo zakotvit určitá kosmetická omezení, která však později jeho práci ve srovnání s jinými zeměmi příliš nelimitovala. Co nelze funkci úřadu upřít, je právě role sběrného místa stížností, jejichž struktura vládě napovídá, kterou část státního aparátu provázejí nejvážnější problémy.

Závěr

Tato diplomová práce vycházela z jednoduchého, avšak zajímavého poznatku, že úřad ombudsmana vznikl v Polsku v roce 1987 a začal fungovat s počátkem roku příštího, 1. ledna 1988. Tato informace je pozoruhodná hned z několika důvodů. Zaprvé k tomu došlo k době, kdy byla u moci PSDS, místní komunistická strana, která si stále ještě, přes existenci silné opozice, držela monopolní politické postavení. Zadruhé je vznik ombudsmanské instituce spojován spíše s liberálními demokratiemi, nejprve skandinávskými a posléze západoevropskými, do jejichž množiny socialistické Polsko onoho období samozřejmě nespádalo. Zatřetí přímo toto téma není v dosavadní literatuře příliš prozkoumané a začtvrté se také můžeme tázat, že pokud ombudsman fungoval již před pádem komunismu, jakým způsobem ovlivnil přechod k demokracii? Ovšem zcela nejzákladnější záhadou, která vychází z těchto poznatků, je, kde leží příčiny vzniku takového úřadu?

Předkládaná práce při hledání kauzálních důvodů pro vznik ombudsmanské instituce již v éře komunismu využila několik vědeckých přístupů. Již samotné tázání po příčinách a způsobech vzniku takovéto instituce v dotyčné době můžeme klasifikovat pod přístup nazvaný *historický institucionalismus*, který se bez předpojatosti a předchozích soudů vydává pátrat po empirických důkazech. Na něj navazují dva příbuzné přístupy. *Institucionalismus racionální volby*, na jehož základě můžeme odhadovat, že za vznikem úřadu stály racionální politicko-systémové motivace, stojí na straně jedné, a tzv. *sociologický institucionalismus*, jež předem nabízí vysvětlení, že to byly hodnotové motivace, jako je etická správnost takového kroku, zejména z hlediska obnovení nebo zvýšení legitimacy upadajícího nedemokratického režimu. Čistou alternativou k okruhu tří institucionalistických přístupů je *teorie přechodů*, která sice nemíří k bezprostředním motivacím elit, ale hledá příčiny v dobové atmosféře, která směřovala k celkovému uvolňování dříve represivního režimu a nastolování

vynucených změn, které jej měly kvalitativně proměnit. Proto má tento přístup v diplomové práci roli spíše určitého kontextuálního zařazení, které napomáhá při verifikaci dvou zbylých institucionálních hypotéz a samozřejmě také k odpovědi na hlavní výzkumnou otázku.

Práce svou strukturou proto vycházela nejprve z teorie Adama Przeworského, který rozdělil přechody k demokracii na fázi liberalizace a na ní navazující demokratizaci. Fáze liberalizace je definována jako období rozvolňování politického režimu, kdy sice roste nestabilita, ale dříve opomíjené skupiny získávají rozšíření cest, po nichž mohou chránit své svobody a také uplatňovat svá práva a zájmy. Příčiny, které otvírají příležitost k takovému uvolnění Adam Przeworski nacházel zaprvé v poklesu ekonomického výkonu režimu, který se dotkne blahobytu obyvatel natolik, že je vyprovokuje k protestům. Druhou překážkou, která musí padnout, aby došlo k počátku liberalizace, jsou motivace vládních elit potlačovat opoziční aktivity silou. K opozici se tím začne přidávat větší množství nespokojených obyvatel, kteří by jinak neměli odvalu. Poslední překážkou, která v Polsku padla jako první, je konec účinnosti politické propagandy, která úzce souvisí s legitimitou režimu.

Na základě těchto kritérií pak v první části analytického oddílu dochází k analýze historických událostí a jejich vyhodnocení s cílem prokázat, zda v Polsku 80. let probíhala liberalizace. Ta je samozřejmě složitým jevem, který neprobíhá jen na ulici, ale i v politických institucích, kde se rozhoduje o uvolnění pravidel. A právě to bylo náplní druhé části analytického oddílu, kdy nejprve došlo k hodnocení vzniku resp. obnovy institucí právního dohledu s hlubším zaměřením na vznik úřadu ombudsmana.

Práce pro výzkumné účely zformulovala vedle výzkumné otázky, která bude zodpovězena nakonec, také tři hypotézy. Z nich první vychází z teorie přechodů:

TH: *„Vznik instituce Rzecznika Praw Obywatelskich vychází z širšího procesu změn, který v Polsku probíhal během 80. let a jež je možné označit jako liberalizaci režimu.“*

Tato hypotéza byla bezesbytku potvrzena. Od 70. let se Polsko stejně jako jiné země socialistického bloku začalo orientovat na blahobyt obyvatelstva, protože ideologické základy komunistických režimů selhaly.

Toho byly příčinou intervence Rudé armády do satelitních zemí, které se netajily nedostatkem plné loajality k Moskvě, tím, že se pokusily samy reformovat své politické systémy. Orientace na ekonomický výkon měla obnovit legitimitu režimů východního bloku, k tomu však docházelo na neustále se prohlubující dluh. Národní dluh vedl k rostoucím spotřebitelským cenám, což nebyl jev podle představ politických elit, natož podle představ obyvatel. Tento neúspěch byl příčinou lidových protestů proti drahotě, které režim několikrát potlačil silou. Druhou ranou pro legitimitu režimů pod diktátem Moskvy bylo, že tyto země výměnou za uznání hranic ze strany západu přistoupily na dohodu o ochraně lidských práv a svobod. Sílu tohoto kroku podcenili signatáři na obou stranách, avšak z vnitrostátního hlediska se jí chopily opoziční síly, které tak získaly nový silný argument, že komunisté nejsou schopni vynucovat právo, které sami odsouhlasili. Tento neúspěch pak měl za následek posílení aktivit opozičních skupin, kterým zbývalo již jen propojit své snahy s protestujícím obyvatelstvem, k čemuž docházelo od roku 1976. Další impuls pro posílení opozičních aktivit poskytl Jan Pavel II., na jehož návštěvách v Polsku docházelo k masovému shromažďování obyvatelstva, proti kterému režim nemohl zasáhnout. Už v tom, že oficiální elity začaly tolerovat zárodky politické opozice, můžeme spatřovat počátky politické liberalizace. Tvorbu a obnovování institucí právního dohledu pak můžeme hodnotit jako určitou odpověď na opoziční požadavky, protože v ideálním případě měly vést k rozšířeným možnostem obyvatel k účinnějšímu uplatňování svých práv.

Požadavky nově vzniklé Solidarity však na konci roku 1981 vedly k vyhlášení válečného stavu, který na více než rok znamenal konec legálních aktivit opozice. Režim však dále pracoval na reformách. Ty musel po skončení válečného stavu dokonce prohloubit, protože došlo pouze ke zmrazení politické situace. Aktivity Solidarity běžely v ilegalitě dál, ekonomická situace byla v Polsku snad ještě horší než kdykoliv předtím a mezinárodní prostředí včetně církve a západních zemí tlačilo polskou vládu do dalších ústupků výměnou za tolik potřebné zahraniční úvěry, což vyvolalo druhé kolo liberalizace. Právě v tomto období vznikl úřad ombudsmana, který následoval jako čtvrtá instituce právního dohledu a zároveň jako spojovací článek mezi obyvatelstvem a novými soudy. Pro řadové občany poškozené na svých právech tedy znamenal i úřad ombudsmana rozšíření možností k ochraně práv.

Druhá hypotéza, IH1, byla založena na tzv. institucionalismu racionální volby: *„Vznik instituce Rzecznika Praw Obywatelskich v Polsku je možno vysvětlit jako racionální krok tvorby systémové zpětné vazby v podobě důležitého úřadu, který by přímo sbíral informace o problémech obyvatel a navrhoval politickým elitám jejich řešení.“*

Tato hypotéza byla na základě zjištěných poznatků spíše falzifikována. O určitou racionalizaci systému právního dohledu, který lze hodnotit jako slabou systémovou zpětnou vazbu, zde šlo, protože propojoval soudní dohled s obyvateli a zároveň filtroval jejich požadavky. Funkci slabé a postradatelné zpětné vazby můžeme nacházet i v úkolu sběru informací o problémech státních institucí získaných v podobě stížností. Nelze však tvrdit, že se jednalo o systémově důležitý úřad, natož aby motivace vládních elit ke tvorbě tohoto úřadu byla racionální ve smyslu vytvoření fungující instituce, která má skutečně plnit roli, k níž je ideálně určena. Ombudsman byl stejně jako nové soudní instituce vzniklé v 80. letech výrazně omezen na fungování, co do procesních překážek, překážek v možnostech výkladu práva, ale i pokud jde o způsobilost ústavou deklarovaných práv k vynucení. To, co usnadnilo vznik instituce ombudsmana, byl právě nedostatek mocenských pravomocí, což byl na druhou stranu vedle specifického historického období poněkud paradoxně také důvod velkého úspěchu této instituce a vysoké důvěry obyvatelstva.

Důvěra obyvatelstva již blíže souvisí s hypotézou IH2 vycházející ze sociologického institucionalismu:

„Vznik instituce Rzecznika Praw Obywatelskich v Polsku je možno vysvětlit hodnotově a to jako pokus vyčerpanému politickému režimu alespoň částečně vrátit ztracenou legitimitu ve formě vytvoření nezávislé a apolitické funkce, která by přímo sbírala informace o problémech obyvatel a navrhovala politickým elitám jejich řešení.“

Pokus o obnovení legitimacy je jedním z mála zbývajících faktorů, které mohou vysvětlit vznik institucí právního dohledu v Polsku 80. let. PSDS se u moci držela už jen díky blízkému spojení se silovými složkami, rychle jí ubývala členská základna. Opoziční Solidarita sílila. Reformy právního dohledu proto měly vyvolat dojem, že nejvyšší hodnotou státu je právo, tedy že i jeho orgány se podřizují pravidlům, což byl jeden z hlavních požadavků opozice. V případě ombudsmana se tento záměr

podářilo splnit na vřbornou, o řemř svřdřĩ vysokř mnořstvĩ střĩznostĩ, kterř zadržly od jeho zalořenĩ přichřzet, a takř vysokř popularita, kterou si řřad brzy zĩskal. V ořĩch obyvatel se reřimu na krřtkou dobu podařilo vyvolat dojem, ře existuje střĩnĩ instituce, kterř se zajĩmř o jejich problřmy, aby je pozdřji bylo mořno řeřit. IH2 tedy byla verifikovřna, protoře vznik ombudsmena mřl splnit, a takř splnil řřel rozřĩřenĩ mořnostĩ obřanů k uplatňovřnĩ prřv.

Mezi řřpřchy třto prřce lze zařadit fakt, ře se na zřkladř relativnř malřho mnořstvĩ pramenů a literatury podařilo ovřřit hypotřzy a zodpovřdřt na vřzkumnř otřzky. Naopak lehkřm nedostatkm prřce by mohla břt neuzavřenost tohoto třmatu a novř dřkazy, kterř by se mohly objevit po prozkoumřnĩ polskřch archivnĩch dokumentů, kterř nejsou na dřlku a za pouřitĩ minimřlnĩch nřkladů dostupnř. Zajĩmavřm krokem, kterř by se velice dorbř hodil k doplnřnĩ metody třto prřce, by urřitř byl rozhovor s pamřtnĩkem, kterř se buď přĩmo podĩlel na tvorbř legislativnĩho nřvrhu, nebo dokonce s nřkřm z poãatků fungovřnĩ řřadu, jako napřĩklad s Ewou Letowskou nebo druhřm ombudsmanem Tadeuszem Zielinskim.

K vřzkumu je samozřejmř otevřenř i třma role ombudsmena ve fřzi demokratizace, kterř by se zamřřil na to, jak se řřadu podařilo přestřt nekldnř obdobĩ mezi lety 1989-1993. V tř dobř byly oficiřlnĩ instituce vystavenř zpochybňovřnĩ z rřznřch stran a budoucnost tohoto řřadu tak zdaleka nebyla jistř.

Bibliografie

Prameny

BÁRTA, Jan. Mezinárodní konference k nové instituci polského ombudsmana. *Právník*, 1998, roč. 137, č. 3, s. 250-251.

LETOWSKA, Ewa. Polish Ombudsman. *The International and Comparative Law Quarterly*, 1990, roč. 39, č. 11, s. 206-217.

LETOWSKA, Ewa. The Ombudsman and Basic Rights. *East European Constitutional Review*, 1995, roč. 4, č. 1, s. 63-65.

KOR. „Charta dělnických práv.“ *Robotnik*, 1979.

Závěrečný akt helsinské konference o bezpečnosti a spolupráce v Evropě. 1. srpen 1975.

Literatura

BERELOWITCH, Alexis. The 1970s: Reply to a Discussion. *Russian Politics and Law*, 2004, roč. 42, č. 3, s. 21-33.

BIENKOVSKA, Ewa. *Polská zkušenost*. In ŠILHÁNOVÁ, Libuše, ŠÍMOVÁ, Lucie. *Proč ombudsman v České republice?* Praha: Český helsinský výbor – Československá nadace Charty 77, 1993, s. 42-47.

BRUMAR, Michal. *Analýza právního a společenského postavení ombudsmanů EU*. Interní rešerše, Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2009, 35 s.

BRZEZINSKI, Mark. The Emergence of Judicial Review in Eastern Europe: The Case of Poland. *The American Journal of Comparative Law*, 1993, roč. 41, č. 2, s. 153-200.

BRZEZINSKI, Mark. *The Struggle for Constitutionalism in Poland*. New York: St. Martin's Press, 1998, 276 s.

BRZEZINSKI, Mark. Constitutional Heritage and Renewal: The Case of Poland. *Virginia Law Review*, 1991, roč. 77, č. 1, s. 49-112.

CURTIS, Glenn E. *Judicial System* [online]. *US Library of Congress*, 1992 [cit. 25. dubna 2011]. Dostupné na <<http://countrystudies.us/poland/79.htm>>.

DELLA PORTA, Donatella, KEATING, Michael. *Approaches and Methodologies in Social Sciences - A Pluralist Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, 365 s.

DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra, KUNC, Jiří. *O přechodech k demokracii*. Praha: Slon, 1994, 157 s.

EKIERT, Grzegorz, KUBIK, Jan. Contentious Politics in New Democracies: East Germany, Hungary, Poland, and Slovakia, 1989-93. *World Politics*, 1998, roč. 50, č. 4, 1998, s. 547-581.

ELCOCK, Howard. The Polish Commissioner for Citizens' Rights Protection: Decaying Communism to Pluralist Democracy through an Ombudsman's Eyes. *Public Administration*, 1997, roč. 75, č. 2, s. 359-378.

ELCOCK, Howard. The Polish Ombudsman and the Transition to Democracy. *The International and Comparative Law Quarterly*, 1996, roč. 45, č. 3, s. 684-690.

FINKEL, Evgeny. *Defending Rights, Promoting Democracy: The Institution of Ombudsman in Poland, Russia*. Jeruzalém, 2006, 49 s.

HUNTINGTON, Samuel. Třetí vlna demokratizace na sklonku dvacátého století. In DAHL et. al. (Eds.) *The Democracy Sourcebook*. Massachusetts: MIT Press, 2003, s. 93-98.

JANOUC, František, PEHE Jiří, KOPEČEK Michal, rozhovor vedl: Vladimír KUČERA. *Helsinky, milník evropské politiky?* [online]. Historie.cs (eu), 30. dubna 2009 [cit. 25. dubna 2011]. Dostupné na <<http://www.ct24.cz/textove-prepisy/historie-cs-eu/53420-helsinky-milnik-evropske-politiky/>>.

JUDT, Tony. *Poválečná Evropa*. Praha: Slovart, 2008. 986 s.

KARATNYCKY, Adrian, MOTYL, Alexander J., STURMTHAL, Adolf Fox. *Workers' rights, East and West: a comparative study of trade union and workers' rights in Western democracies and Eastern Europe*. Transaction Publishers, 1980. 150 s.

KORNAI, János, ROSE-ACKERMANN, Susan. *Building a Trustworthy State in a Post-Socialist Transition*. New York: Palgrave MacMillan, 2004, 232 s.

KURCZEWSKI, Jacek, SULLIVAN, Barry. The Bill of Rights and the Emerging Democracies. *Law and Contemporary Problems*, 2002, s. 251-293.

KUBŮ, Lubomír, HUNGR, Pavel, OSINA Petr. *Teorie práva*. Praha: Linde, 2007, 335 s.

LADRECH, Robert L., WEGS, Robert. *Evropa po roce 1945*. Praha: Vyšehrad, 2002, 276 s.

LANE, Jan-Erik, ERSSON Svante. Democratic Performance: Are there Institutional Effects? In KEMAN, Hans. *Comparative Democratic Politics*. London: Sage, 2002 295 s.

LINZ, Juan J., STEPAN, Alfred. *Problems of Democratic Transition and Consolidation – Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore a Londýn: John Hopkins University Press, 1996, 478 s.

LUDWIKOWSKI, Rhett. Judicial Review in the Socialist Legal System: Current Developments. *The International and Comparative Law Quarterly*, 1988, roč. 37, č. 1, s. 89-108.

MARCH, James G., OLSEN, Johan P. *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press, 1989. 227 s.

MARCH, James G., OLSEN, Johan P. Elaborating the New Institutionalism. In RHODES, R. A. W. et al. (Eds). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006. 816 s.

Michail Sergejevič Gorbačov [online]. Totalita.cz, nedatováno, [cit. 25. dubna 2011]. Dostupné na <http://www.totalita.cz/vysvetlivky/o_gorbacovm.php>.

POLLACK, Mark A. The New Institutionalisms and European Integration. In WIENER, Antje, DIEZ, Thomas. *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 125-143.

PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press, 1991, 228 s.

REID, Colin T. „The Approach to Administrative Law in Poland and the United Kingdom.“ *The International and Comparative Law Quarterly*, 1987, roč. 36, č. 4, s. 817-837.

ŘÍCHOVÁ, Blanka. *Přehled moderních politologických teorií*. Praha: Portál, 2006, 303 s.

SANTISTEVAN, Jorge. *The Ombudsman Institution and Accountability in Societies in Transition*. Presentation at the Conference 'Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin, The Helen Kellogg Institute for International Studies, 2000.

SCHIPPER, N. A. M. Holandská zkušenost. In ŠILHÁNOVÁ, Libuše, ŠÍMOVÁ, Lucie. *Proč ombudsman v České republice?* Praha: Český helsinský výbor – Československá nadace Charty 77, 1993, s. 15-25.

SKÁLA, Josef. Ombudsman v Evropě a Evropský ombudsman. *Právník*, 1994a, roč. 133, č. 10, s. 820-836.

SKÁLA, Josef. Proč ombudsman aneb ubi ius ibi remedium. *Právník* 1994b, roč. 133, č. 2, s. 114-133.

SKÁLA, Josef. Český ombudsman. *Právník*, 1998, roč. 137, č. 2, s. 89-118.

SKÁLA, Josef. Funkce úřadu ombudsmana v právním státě. *Právní obzor*, 1994c, roč. 77, č. 3, s. 283-292.

SLÁDEČEK, Vladimír. Aplikace Listiny základních práv a svobod: Ústavní soud a veřejný ochránce práv. In DANČÁK, Břetislav, ŠIMÍČEK, Vojtěch (Eds). *Deset let listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky a Slovenské republiky*. Brno: Masarykova Univerzita, 2001, 246 s.

SLÁDEČEK, Vladimír. Ombudsman, ochránce práv ve veřejné správě. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*, 1997, 3-4. 200 s.

STEINMO, Sven. „Historical institutionalism.“ In DELLA PORTA, Donatella, KEATING, Michael. *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A*

pluralist perspective. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2008, s. 118-138.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. „Veřejný ochránce práv jako neformální prostředek k nalézání spravedlnosti.“ Brno: Masarykova univerzita, 2003, 254 s.

ŠTERN, Ivan. *Počátek konce komunismu v Polsku - opoziční hnutí do zrodu Solidarity* [online]. Český rozhlas, 21. 08 2007 [cit. 25. dubna 2011]. Dostupné na <http://www.rozhlas.cz/skolniportal/totalitnirezimy/_zprava/373306>.

Mieczyslaw Rakowski: Polish newspaper editor and Prime Minister [online]. The Times, 13. Listopadu 2008, [cit. 25. dubna 2011]. Dostupné na <<http://www.timesonline.co.uk/tol/comment/obituaries/article5141136.ece>>.

VANGANSUREN, Ulziibayar. *The Institution of the Ombudsman in the Former Communist Countries*. Bloomington, Indiana, USA, 2002, 51 s.

VLČEK, Tomáš. *Brežněvova doktrína* [online]. Totalita.cz, nedatováno, [cit. 25. dubna 2011]. Dostupné na <http://www.totalita.cz/vysvetlivky/doktr_brez.php>.)

VODIČKA, Karel. *Konsolidace politického systému ČR* [online]. Univerzita Karlova, nedatováno, [cit. 25. dubna 2011]. Dostupné na <<http://veda.fsv.cuni.cz/doc/vodicka.doc>>.

WIDEMANNOVÁ, M. „Polský ombudsman (Zpráva za rok 1989).“ *Správní právo*, 1991, č. 7, s. 434-440.

Abstract

Causes of the establishment of ombudsman's office in socialist Poland still belong to the group of rather unexplored topics in the czech political science. The Ombudsman is usually seen as an institution existing within the liberal democratic systems. In the former Eastern bloc, similar institutions first began to appear in Estonia after 1992. Although the Polish non-democratic regime in the 80s was in a phase of decline, the rise of this office appears somewhat interesting because it occurred in the years 1987-1988, thus before the final fall of the Iron Curtain. Methodologically, this work approached on this event from the perspective of historical institutionalism, on the basis of which the main research question is formulated. Hypothetical explanations of the establishment of the Ombudsman's office are then based on the theory of transitions to democracy, rational choice institutionalism and sociological institutionalism. The theory of transitions to democracy is used to set the event into historical context. Without this, the work would appear as incomplete. Its advantage is also in the provision of some clues to the motivation of political elites, which are more deeply explored within two hypotheses based on institutionalist framework. The work proceeds from an analysis of a whole wave of reform of institutions of legal review to a single review institution of the Ombudsman. This is based on the assumption that the whole area of these reforms has close and similar presumptions.

Abstrakt

Příčiny vzniku úřadu ombudsmana v socialistickém Polsku v českém prostředí zatím stále patří mezi politologicky ne příliš prozkoumaná témata. Ombudsman je chápán jako instituce obvyklá v liberálně demokratických systémech. V zemích bývalého východního bloku se podobné instituce začínají objevovat až po roce 1992 v Estonsku. I když se polský nedemokratický režim v 80. letech nacházel ve fázi úpadku, jeví se vznik úřadu jako poněkud zajímavý, protože k němu došlo ještě před definitivním pádem železné opony v roce 1987 respektive 1988. Metodologicky práce k této události přistupuje z hlediska historického institucionalismu, na jehož základě je zformulována hlavní výzkumná otázka. Hypotetická vysvětlení příčin založení úřadu ombudsmana poté vycházejí z teorie přechodů k demokracii, institucionalismu racionální volby a sociologického institucionalismu. Teorie přechodů k demokracii slouží k zasazení události do dobového kontextu, bez něhož se zpracování tématu jeví jako neúplné. Jeho výhodou je také to, že sám o sobě poskytuje určitá vodítka k motivacím politických elit, kterými se hlouběji zabývá druhá část analýzy, postavená na institucionalistických hypotézách. Práce postupuje od analýzy celku reformní vlny institucí právního dohledu k jednotlivé instituci úřadu ombudsmana na základě předpokladu, že pro celou oblast reform platí obdobná východiska.

List of keywords

Rzecznik Praw Obywatelskich, ombudsman, Poland, PUWP, legal review, reform, Ewa Letowska, communism, Jaruzelski, Solidarity, transitions to democracy, institutionalism, historical institutionalism, rational choice institutionalism, sociological institutionalism, liberalization, democratization

Seznam klíčových slov

Rzecznik Praw Obywatelskich, ombudsman, Polsko, PSDS, právní dohled, reforma, Ewa Letowska, komunismus, Jaruzelski, Solidarita, přechody k demokracii, institucionalismus, historický institucionalismus, institucionalismus racionální volby, sociologický institucionalismus, liberalizace, demokratizace