

# Maciej Pach

---

## Możliwość i celowość recepcji na grunt polski współczesnych niemieckich regulacji prawnokonstytucyjnych w zakresie władzy wykonawczej

---

Kultura i Polityka : zeszyty naukowe Wyższej Szkoły Europejskiej im. ks.  
Józefa Tischnera w Krakowie nr 8, 106-117

---

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

Maciej Pach\*

## MOŻLIWOŚCI I CELOWOŚĆ RECEPCJI NA GRUNT POLSKI WSPÓŁCZESNYCH NIEMIECKICH REGULACJI PRAWNOKONSTYTUCYJNYCH W ZAKRESIE WŁADZY WYKONAWCZEJ

### Streszczenie

Artykuł zawiera analizę możliwości i celowości wprowadzenia do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. regulacji w zakresie władzy wykonawczej znanych Ustawie Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z 1949 r. Nowelizacja polskiej Konstytucji jest niezbędna, na co wskazuje 13-letnia praktyka jej stosowania, często prowadząca do powstawania konfliktów pomiędzy prezydentem a premierem lub ministrami. W obszarze władzy wykonawczej główne problemy to: istnienie weta ustawodawczego prezydenta przy jednoczesnym umocowaniu rządu do prowadzenia polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa, nieprecyzyjnie określony w Konstytucji podział kompetencji między organy dwuczłonowej egzekutywy, istnienie selektywnego wotum nieufności, brak mechanizmów ustrojowych gwarantujących sprawne rządzenie przez gabinet mniejszościowy. Na tle chaotycznej konstrukcji polskiej egzekutywy jako pozytywny wzór do naśladowania jawi się system kanclerski znany z RFN, z wyraźnie dominującą pozycją szefa rządu i ograniczoną głównie do funkcji reprezentacyjnych głową państwa. Nie wszystkie instytucje prawa konstytucyjnego RFN mogą znaleźć zastosowanie na gruncie polskiego państwa, jednak w zakresie władzy wykonawczej recepcja większości regulacji niemieckich usprawniłaby proces rządzenia w Polsce.

106

### Słowa kluczowe

System rządów, system parlamentarny, system kanclerski, kanclerz, premier, minister, prezydent, wotum nieufności, wotum zaufania, weto ustawodawcze.



---

\* **Maciej Pach** (ur. 1987) – absolwent stosunków międzynarodowych (Wyższa Szkoła Europejska im. ks. J. Tischnera), student IV roku prawa (Uniwersytet Jagielloński). Członek Klubu Jagiellońskiego, gdzie pracuje w katedrze „Warsztaty Analiz Ustrojowych”. Jego zainteresowania badawcze koncentrują się wokół zagadnień prawa konstytucyjnego oraz problematyki niemieckiej.

## Wstęp

Od momentu wejścia w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. minęło już 13 lat. To dostateczny okres, by dokonać oceny jej funkcjonalności. Ogólnie ocena ta wypada umiarkowanie pozytywnie, ale praktyka ustrojowa niejednokrotnie dowodziła też wadliwości niektórych regulacji konstytucyjnych, co prowadziło zwłaszcza w ostatnich latach do dyskusji na temat konieczności nowelizacji ustawy zasadniczej. Najczęściej dostrzegano błędy w sposobie dokonania podziału władzy wykonawczej w Polsce. Polski model dualizmu egzekutywy dość regularnie stawał się przyczyną konfliktów w jej łonie, które tylko po części zrzucić można na karb specyfiki charakterologicznej uwikłanych w nie polityków.

Dlatego często wskazuje się na konieczność wyboru systemu rządów gwarantującego czytelne relacje w ramach władzy wykonawczej, tj. wskazującego wyraźnie na podmiot, na którym spoczywa zasadniczy ciężar rządzenia państwem. Stanowiący odmianę systemu parlamentarnego model kanclerski wydaje się najbliższy obecnie funkcjonującemu w Polsce systemowi rządów, a zarazem spełnia powyższy warunek. Zmiany w Konstytucji RP prowadzące do zbliżenia polskiego ustroju do tego właśnie modelu byłyby ewolucją, a nie rewolucją. Ponadto zaś system kanclerski zdaje się najlepiej zachowywać równowagę między koniecznością zagwarantowania organom egzekutywy możliwości sprawnej realizacji procesu rządzenia, a postulatem zapewnienia odpowiedniej kontroli ich poczynań.

107

## 2. Porównanie współczesnych regulacji polskich i niemieckich

Polska egzekutywa – na mocy art. 10 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – składa się z Prezydenta RP i Rady Ministrów. Kompetencje w ramach tego dualizmu rozdzielone są jednak inaczej niż w Niemczech. Prezydent dysponuje silną legitymacją, gdyż wybierany jest w wyborach powszechnych, dlatego wyposażony został w prawo weta ustawodawczego, które Sejm może „przełamać” trudno osiągalną większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Te dwie cechy polskiego ustroju politycznego skłaniają niektórych badaczy do formułowania tezy o funkcjonowaniu w Polsce modelu półprezydenckiego; taki pogląd słusznie jednak jest odrzucany przez większość doktryny (por. np. Galster 2009: 57-58). Ustrojodawca nie był bowiem konsekwentny i przypisując głowie państwa poważny instrument blokowania

działalności parlamentu – na ogół stanowiącej rezultat inicjatywy rządu – zarazem nie wyposażył jej w żadne kompetencje z zakresu tzw. władzy pozytywnej. Zdecydowana większość aktów wydawanych przez prezydenta wymaga kontrasygnaty premiera (art. 144 ust. 2 Konstytucji); jedynie enumeratywnie wyliczone w art. 144 ust. 3 kompetencje stanowią prerogatywy głowy państwa. Zgodnie z art. 146 ust. 1 to Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej. Szczególnie istotny jest ust. 2 tego samego artykułu, statuujący domniemanie kompetencji rządu w sprawach niezastrzeżonych dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego. To Rada Ministrów kieruje administracją rządową (art. 146 ust. 3). Natomiast prezydent pełnić ma głównie funkcję reprezentacyjną, gdyż jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej (art. 126 ust. 1). Do zadań głowy państwa należy też czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji, stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (art. 126 ust. 2). Prezydent posiada pewne kompetencje w polityce zagranicznej (wymienione w art. 133 ust. 1) – przy czym w jej zakresie współdziała z Radą Ministrów i właściwym ministrem (art. 133 ust. 3) – oraz w polityce obronnej (art. 134-136). Zestawienie kompetencji rządu i prezydenta implikuje wniosek, że zasadniczy ciężar prowadzenia spraw państwowych, a także odpowiedzialność za nie, spoczywa na gabinecie, a nie głowie państwa. Jednak powszechny charakter elekcji prezydenckiej i prawo weta ustawodawczego sprawiają, że trudno mówić w przypadku Polski o realizacji jednego z modelowych systemów rządów; jest to system eklektyczny i niespójny, który w razie współistnienia prezydenta i rządu pochodzących z różnych środowisk politycznych grozi powstawaniem sporów utrudniających sprawne funkcjonowanie egzekutywy (por. Banaszak 2006: 9).

108

System parlamentarny, w każdej ze swoich odmian, zakłada funkcjonowanie w państwie dwuczłonowej władzy wykonawczej (por. Banaszak 2007: 348; Bankowicz 2006: 65). Nie inaczej jest w Republice Federalnej Niemiec, gdzie egzekutywa składa się z Prezydenta Federalnego i rządu, przy czym charakterystyczny jest brak równowagi pomiędzy wymienionymi organami. Twórcy Ustawy Zasadniczej (UZ) wyraźnie wzmocnili pozycję ustrojową kanclerza, a z kolei relatywnie słabszym czynnikiem władzy uczynili – inaczej niż to miało miejsce w konstytucji Republiki Weimarskiej – głowę państwa (Schmidt 2007: 169). Na ograniczoną rolę prezydenta w ramach egzekutywy wskazują: brak powszechnych wyborów głowy państwa, niewyposażenie jej w prawo stosowania weta ustawodawczego i obowiązek kontrasygno-

wania znakomitej większości jej aktów przez kanclerza lub właściwego ministra. Prezydentowi przeznaczono „rolę organu uosabiającego państwo i jedność narodu” (Mirska 2009: 441), przyznając mu głównie instrumenty służące realizacji funkcji reprezentacyjnej. W literaturze powszechnie zauważa się za to bardzo silne stanowisko prawnokonstytucyjne szefa niemieckiego rządu, co niektórych autorów prowadzi nawet do formułowania tezy o funkcjonowaniu w niemieckim systemie politycznym egzekutywy nie dualistycznej, lecz trialitycznej (prezydent – kanclerz – rząd) (Sarnecki 2005: 206).

Istotnie, powyższa konstatacja znajduje w obowiązującym w RFN stanie prawnym potwierdzenie, wyrażające się przede wszystkim w skoncentrowaniu – w sensie bezpośrednim – całości odpowiedzialności za sprawowanie władzy wykonawczej na osobie kanclerza. Dobity tego przejaw stanowi rozwiązanie przyjęte w zakresie powoływania i odwoływania szefa rządu. Zgodnie z art. 63 ust. 1 UZ Kanclerza Federalnego wybiera na wniosek Prezydenta Federalnego Bundestag bez przeprowadzania debaty (Konstytucja Niemiec 2008). Wybrany zostaje ten, kto uzyska głosy większości członków Bundestagu (art. 63 ust. 2 zd. 1). Głowa państwa nie może zaproponować dowolnej kandydatury; musi liczyć się z układem sił politycznych powstałym wskutek wyborów do Bundestagu (por. Banaszak 2005: 89). W razie niepowodzenia pierwszej procedury wyboru kanclerza, konstytucja przewiduje dwie procedury „rezerwowe” (art. 63 ust. 3 i 4), w których inicjatywa należy już wyłącznie do parlamentu. Nie ma potrzeby ich szczegółowego opisywania w tym miejscu, dość powiedzieć, że w każdej z nich dla wybrania szefa rządu wymagane jest poparcie większości członków Bundestagu, co stanowi wymóg trudniejszy do osiągnięcia niż większość bezwzględna. Co prawda w trzeciej procedurze może dojść do powołania przez prezydenta osoby, która nie osiągnęła takiej większości, jednak w tym przypadku powołanie lub odmowa powołania stanowi dyskrecyjne uprawnienie głowy państwa. W każdej z przedstawionych procedur Bundestag wypowiada się wyłącznie odnośnie do obsady funkcji szefa gabinetu, ministrów zaś mianuje i odwołuje Prezydent Federalny na wniosek Kanclerza Federalnego (art. 64 ust. 1 UZ). Ustawa Zasadnicza przewiduje dla izby poselskiej wyłącznie rolę „pasywnego obserwatora” (*ein passiver Beobachter*) (Schmidt 2007: 170).

Z kolei w Polsce, choć rząd również dominuje w ramach władzy wykonawczej, jego pozycja ustrojowa jest słabsza niż w RFN. Wynika to już – przynajmniej potencjalnie – z samego faktu, że dla uzyskania inwestytury parlamentarnej wystarczy poparcie bezwzględnej większości posłów w obecności co najmniej połowy ustawowej ich liczby

Nie ma w polskim ustroju odpowiednika niemieckiego stanu wyższej konieczności ustawodawczej<sup>4</sup>. W obliczu nieobecności w Konstytucji również i innych mechanizmów „ochrony” rządu mniejszościowego jest to przejaw braku troski ustrojodawcy o zapewnienie możliwości efektywnego funkcjonowania takiemu rządowi. Uwidocznia się to już choćby w kształcie instytucji wotum zaufania (do jego uchwalenia wystarcza zwykła większość głosów, a nieudzielenie oznacza nieuchronny upadek gabinetu).

Reasumując, polską egzekutywę charakteryzują szersze (choć głównie w wymiarze „władzy negatywnej”) niż w Niemczech kompetencje głowy państwa, ale i tak organem władzy wykonawczej zasadniczo odpowiedzialnym za prowadzenie polityki zewnętrznej i wewnętrznej jest rząd. Sprawna działalność tego ostatniego uzależniona jest jednak znacznie bardziej od wyrażanego do niego stosunku większości parlamentarnej, co wiąże się zarazem z relatywnie słabszym niż w RFN stanowiskiem ustrojowym szefa gabinetu.

### 3. Możliwości i celowość recepcji niemieckich regulacji na grunt polski

110

Niemiecki system konstytucyjny składa się zarówno z takich elementów, które nie sposób mechanicznie przenieść na grunt innego państwa, gdy brak w nim odpowiednio zakorzenionej w historii tradycji ustrojowej (czołowy przykład to federalna forma państwa), jak i takich, które bez problemu dają się recypować. Jeśli chodzi o regulacje dotyczące egzekutywy, trudno dopatrzeć się ewentualnych utrudnień, zwłaszcza w przypadku kraju o parlamentarnym systemie rządów, jakim jest Polska. Decyzję o dokonaniu recepcji poprzedzić powinny więc jedynie rozważania na temat jej celowości i politycznej możliwości.

W większości dyskusji o konieczności nowelizacji polskiej ustawy zasadniczej na czoło wysuwana jest kwestia niezbędności odejścia od nie dość precyzyjnego podziału kompetencji w zakresie egzekutywy pomiędzy prezydenta a rząd (chodzi głównie o obszar polityki zagra-

<sup>4</sup> W RFN zgodnie z art. 81 UZ taki stan – w razie nieudzielenia szefowi rządu przez Bundestag wotum zaufania i nieskorzystania przez niego z prawa złożenia wniosku do głowy państwa o rozwiązanie parlamentu – może ogłosić prezydent na wniosek rządu za zgodą Bundesratu. Dzięki temu przez okres 6 miesięcy ustawy określone przez rząd jako pilne mogą być uznawane za uchwalone, mimo ich odrzucenia przez Bundestag, o ile tylko Bundesrat wyrazi na to zgodę. Stan wyższej konieczności ustawodawczej można ogłosić tylko jeden raz w trakcie kadencji danego kanclerza. Szerzej na temat tej instytucji zob. Samecki 2005: 246.

nicznej i obronnej) oraz stworzenia warunków do sprawnej realizacji przez jeden z tych organów władzy zaplanowanej polityki. Ten drugi postulat musi prowadzić, o ile tylko odrzuca się system prezydencki, do opowiedzenia się za rezygnacją z powszechnych wyborów głowy państwa i pozbawieniem jej prawa weta ustawodawczego. Przemawia za tym szereg argumentów szczegółowych. Powszechna elekcja prezydencka wyposaża głowę państwa w silny mandat, generując tym samym poważne oczekiwania społeczne w stosunku do tego urzędu. Zarazem jednak polski prezydent nie posiada żadnych instrumentów realnej władzy, służących do realizacji zapowiadanego przez siebie w kampanii wyborczej programu politycznego, gdyż to na rządzie spoczywa zasadnicza odpowiedzialność za prowadzenie spraw państwowych. Nie sposób uznać za taki instrument prezydenckiego prawa inicjatywy ustawodawczej, skoro jest ona traktowana w parlamencie tak samo jak każda inna (w praktyce kontrowersyjnie z punktu widzenia rządu projekty prezydenckie kurtuazyjnie są kierowane po I czytaniu do dalszych prac w komisjach, po czym najczęściej nie wychodzą poza etap tych prac), a faktycznego znaczenia omawiane prawo może nabrać tylko w razie zaistnienia rządu mniejszościowego. Z drugiej jednak strony, silny mandat społeczny głowy państwa przywoływany bywa dla uzasadnienia wyposażenia jej w prawo weta ustawodawczego. Abstrahując już od faktu, że występowanie powszechnej elekcji prezydenckiej i weta ustawodawczego głowy państwa stanowi poważne odstępstwo od założeń generalnie przyjętego w Polsce modelu parlamentarno-gabinetowego, zwrócić trzeba uwagę na immanentnie związaną z istnieniem prawa weta konfliktogenność stosunków w ramach dualistycznej egzekutywy – a właśnie jej, nauczeni dotychczasowymi doświadczeniami, chcemy uniknąć. Praktyka ustrojowa, wskazująca, że dzięki użyciu weta kolejni prezydenci uniemożliwiali wejście w życie nie tylko ustaw posiadających niedostatki prawne (takie użycie mieści się w ramach wyrażonej w art. 126 ust. 2 funkcji prezydenta jako strażnika Konstytucji), ale też takich, które głowa państwa dezawuowała z przyczyn głównie politycznych (weto Aleksandra Kwaśniewskiego do ustawy o zmianie ordynacji podatkowej, weta Lecha Kaczyńskiego do ustaw zdrowotnych i ustawy medialnej), również skłania do opowiedzenia się za zbliżeniem w tym zakresie polskich regulacji konstytucyjnych do rozwiązań niemieckich. Prezydent nie powinien być więc wybierany przez naród w wyborach powszechnych, tylko albo przez Zgromadzenie Narodowe, albo przez specjalne kolegium z udziałem czynnika parlamentarnego (takim kolegium jest w RFN Zgromadzenie Federalne). Dodać należy, że wybór tego pierwszego wariantu, choć odbiegałby w szczegółach od regulacji niemieck-

kich, byłby zupełnie zadowalający z punktu widzenia zakładanego celu, jakim jest pozbawienie głowy państwa silnej legitymacji społecznej. Osiągnięcie tego celu uzasadniłoby z kolei w pełni odebranie prezydentowi prawa weta ustawodawczego, co zlikwidowałoby główną przeszkodę dla sprawnej realizacji przez Radę Ministrów jej konstytucyjnych zadań.

Trzeba jednak zdawać sobie sprawę z realności politycznych szans na przeprowadzenie nowelizacji Konstytucji zmierzającej w takim kierunku. W obecnym układzie sił w parlamencie brak takiej możliwości, dlatego warto zaproponować rozwiązanie alternatywne, acz mniej radykalne. Często zgłaszany jest pomysł obniżenia wymogu większości niezbędnej do ponownego uchwalenia zawetowanej ustawy z 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów do większości bezwzględnej. Przypuszczalnie i ten postulat okazałby się trudny do zrealizowania w obecnej sytuacji politycznej, należy więc rozważyć wykorzystanie w zmodyfikowanej, rozszerzonej postaci niemieckiej instytucji stanu wyższej konieczności ustawodawczej. Znajdowałaby ona zastosowanie w sytuacji, gdy rząd wprowadzie dysponuje w Sejmie większością bezwzględną, ale mniejszą niż niezbędną do „przełamania” prezydenckiego weta większość kwalifikowana 3/5. Wówczas, tzn. po pierwszym zakończonym niepowodzeniem większości rządowej głosowaniu nad wetem, premier (z oczywistych względów nie mógłby to być prezydent) za zgodą Senatu miałby prawo ogłosić na okres 6 miesięcy, jeden raz w trakcie kadencji parlamentu, właśnie taki stan. Prezydent nie mógłby zawetować żadnej ustawy określonej przez gabinet jako pilna. Nietrudno wskazać zalety tego typu rozwiązania. Po pierwsze, przez pół roku ekipa rządząca byłaby zdolna zrealizować główne założenia swojego programu politycznego – żaden jej projekt nie zostałby powstrzymany z powodu osobistej niechęci lub odmienności poglądów politycznych głowy państwa. Po drugie, gabinet czułby się w większym stopniu odpowiedzialny za prowadzenie spraw państwowych. Trzeba bowiem zauważyć, że istnienie weta prezydenckiego w niektórych sytuacjach może stanowić dla partii sprawujących władzę wygodne alibi. Niekiedy usiłują one uniknąć krytyki ze strony wyborców za nieprzeprowadzanie reform, argumentując, że te ostatnie zostały zawetowane przez prezydenta. Wówczas rządzący ochoczo obciążają go odpowiedzialnością za brak pozytywnych zmian w państwie. Zdarza się też, że trudne ustawy w ogóle nie są poddawane pod głosowanie pod pretekstem spodziewanego weta. W razie uruchomienia omawianej instytucji ani prezydent nie byłby w stanie powstrzymać zdeteterminowanego rządu przed reformowaniem państwa, ani też oportunistyczny rząd nie



mógłby tłumaczyć się z braku działań domniemanym lub faktycznym wetem. Proponowana instytucja na pierwszy rzut oka budzić może (podobnie jak postulat całkowitego zniesienia prezydenckiego weta) obawę stworzenia ryzyka wchodzenia w życie rządowych projektów potencjalnie niebezpiecznych dla demokratycznego państwa prawnego. Jest to obawa nieuzasadniona, jako że zachowana zostałaby kontrola konstytucyjności ustaw przez Trybunał Konstytucyjny. W razie wprowadzenia rozszerzonego stanu wyższej konieczności ustawodawczej do polskiego ustroju, warto by było rozważyć poszerzenie grupy podmiotów uprawnionych do składania wniosków do TK lub obniżenie wymaganej liczby podpisów posłów lub senatorów pod takimi wnioskami (obecnie liczby te wynoszą odpowiednio 50 i 30). Wiązałoby się to jednak ze wzrostem ilości wpływających do Trybunału zgłoszeń. Konieczne stałoby się więc także poszerzenie składu sędziowskiego TK i zwiększenie wydatków budżetowych przeznaczonych na tę instytucję.

Znieść należałoby przysługujące prezydentowi prawo inicjatywy ustawodawczej. W obecnym kształcie i tak jest to, przynajmniej w przypadku projektów istotnych politycznie, instrument nieskuteczny (a przez to obniżający autorytet głowy państwa), a jego likwidacja zbliżyłaby polski system rządów do modelu kanclerskiego.

W zakresie regulacji dotyczących samego rządu konieczna jest rezygnacja z selektywnego wotum nieufności, jako instytucji mogącej pozbawić wotum nieufności dla całego rządu przymiotu konstruktywności, a ponadto osłabiającej ustrojową pozycję rządu, premiera i ministrów. Wydaje się, że akurat ten postulat ma szansę realizacji, gdyż powinien być do zaakceptowania i dla polityków PO (preferujących system kanclerski), i PiS (opowiadających się za modelem prezydenckim) – w obu systemach bowiem instytucja indywidualnej odpowiedzialności politycznej ministrów nie istnieje<sup>5</sup>.

Wreszcie zaś pilną kwestię stanowi konieczność zbliżenia do wzoru niemieckiego konstrukcji wotum zaufania. Wynika ona ze stosunkowo częstego występowania w Polsce rządów mniejszościowych<sup>6</sup>. Po pierwsze więc, wotum zaufania powinno być, tak jak w Niemczech, uchwalane głosami większości członków Sejmu, w obecnym bowiem kształcie niczego ono gabinetowi nie gwarantuje. Po drugie, nie-

<sup>5</sup> Abstrahuję w tym miejscu od kwestii całkowitej odmienności stanowiska ustrojowego ministra w obu wymienionych systemach rządów.

<sup>6</sup> Po wejściu w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (tj. po 17 października 1997 r.) funkcjonowało w Polsce 8 gabinetów (licząc łącznie z krótkotrwałym pierwszym rządem Marka Belki). Aż 6 spośród nich okresowo nie dysponowało poparciem większości parlamentarnej.

uchwalenie wotum zaufania nie powinno oznaczać automatycznego obowiązku złożenia dymisji przez rząd – tak jak w RFN dyskrecjonalnej władzy premiera przekazać należy decyzję o tym, czy wnioskować do prezydenta o rozwiązanie Sejmu, czy kontynuować rządzenie przy braku wsparcia ze strony większości parlamentarnej. Wówczas, wykorzystując kwestię wotum zaufania w charakterze presji na posłów, szef rządu miałby większe szanse pozyskania dla swojego gabinetu poparcia w parlamencie. Po trzecie, należy stworzyć możliwość połączenia głosowania nad wnioskiem o wotum zaufania z głosowaniem nad konkretnym projektem ustawy. Po czwarte, zmianie modelu wotum zaufania towarzyszyć powinno wprowadzenie do Konstytucji RP instytucji stanu wyższej konieczności ustawodawczej. W przeciwieństwie do niemieckiego pierwowzoru, w polskich realiach ustrojowych mógłby on nieraz znaleźć zastosowanie, umożliwiając gabinetowi mniejszościowemu realizację określonej polityki. Pod rządami aktualnie obowiązujących przepisów konstytucyjnych taki gabinet ogranicza się do bieżącego administrowania i ciągłych prób odzyskania większości, tracąc na nie energię, którą powinien poświęcać na rządzenie państwem. Oczywiście długotrwałe istnienie rządu mniejszościowego nie jest wskazane, gdyż w państwie realizującym którykolwiek z modeli demokracji parlamentarnej egzekutywa powinna cieszyć się zaufaniem większości władzy ustawodawczej. Z drugiej jednak strony niepożądane jest też zasadniczo bezowocne trwanie rządu pozbawionego tego zaufania, a w sytuacji, gdy ów brak zaufania to tylko stan przejściowy, za rzecz konieczną uznać należy stworzenie takiemu rządowi możliwości efektywnego funkcjonowania. Wydaje się, że tego typu możliwości dają regulacje znane z niemieckiej UZ. Trudno z kolei znaleźć argumenty przemawiające za tezą o politycznych przeciwwskazaniach dla wdrożenia tamtejszych rozwiązań w Polsce.

Pozycja premiera została by wzmocniona już przez samą likwidację indywidualnej odpowiedzialności politycznej ministrów. To premier stałby się jedynym (w sensie prawnym) czynnikiem decydującym o kształcie personalnym kierowanego przez siebie gabinetu. Dodatkowo postulować należy recepcję instytucji wytycznych polityki, jako że wpłynęłaby ona na zapewnienie większej spójności działań Rady Ministrów. Obecnie zbyt często dochodzi do powstawania swoistych partykularyzmów w polityce poszczególnych ministrów, co utrudnia rządowi i premierowi harmonijną działalność.

Podsumowując, większość z omówionych współczesnych niemieckich instytucji dotyczących egzekutywy nadaje się do uwzględnienia w znowelizowanej polskiej Konstytucji. Jedną z nich – stan wyższej konieczności ustawodawczej – mogłaby ponadto znaleźć zastosowa-

nie w wersji poszerzonej, o ile nie udałoby się zlikwidować prawa weta ustawodawczego przysługującego prezydentowi. Wszystko to służyłoby zapewnieniu większej niż obecnie przejrzystości w łonie władzy wykonawczej i sprawnej realizacji konstytucyjnych funkcji przypisanych rządowi, odpowiadając tym samym na liczne głosy przedstawicieli doktryny, polityków i publicystów, a zarazem na oczekiwania społeczeństwa.

## Bibliografia

- Balicki, Ryszard (2010), *Relacje między organami władzy wykonawczej – na drodze do systemu kanclerskiego?*, [w:] Bogusław Banaszak, Mariusz Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 329-353.
- Banaszak, Bogusław (2005), *System konstytucyjny Niemiec*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Banaszak, Bogusław (2006), *Egzekutywa w Polsce – stan obecny i uwagi de lege fundamentalis ferenda*, „Przegląd Sejmowy”, nr 3 (74), s. 9-27.
- Banaszak, Bogusław (2007), *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
- Bankowicz, Marek (2006), *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Domagała, Michał (1997), *System kanclerski i możliwości jego zastosowania w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] Michał Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, s. 113-137.
- Galster, Jan (2009), *System organów państwowych*, [w:] Zbigniew Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń: Wydawnictwo „Dom Organizatora”, s. 45-59.
- Konstytucja Niemiec* (2008), tłum. Bogusław Banaszak i Agnieszka Malicka, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Mirska, Angelika (2009), *Prezydent Federalny Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] Joachim Osiński (red.), *Prezydent w państwach współczesnych. Modernizacja instytucji*, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa – Oficyna Wydawnicza, s. 437-470.
- Pawłowski, Szymon (2004), *Upadek rządu mniejszościowego – analiza porównawcza polskich i niemieckich rozwiązań konstytucyjnych*, „Przegląd Sejmowy”, nr 4 (63), s. 55-75.
- Sarnecki, Paweł (2005), *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Zakamycze: Kantor Wydawniczy „Zakamycze”.
- Schmidt, Manfred G. (2007), *Das politische System Deutschlands*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Zieliński, Eugeniusz (2003), *Rząd Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] Eugeniusz Zieliński, Izolda Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy*, t. 1, Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, s. 179-219.



**Maciej Pach** (born 1987) – graduate of international relations (Tischner European University), student of 4rd year of law (Jagiellonian University). Member of the Jagiellonian Club, where he works in the “Workshops of Analysis of Political Systems” department. His research interests concentrate on constitutional law and German issues.

## Abstract

*Possibilities and Purposefulness of Reception of Contemporary German Constitutional Regulations Concerning the Executive into Polish Law*

The article provides an analysis of the possibilities and purposefulness of the reception of regulations pertaining to the executive, as known from the 1949 Basic Law for the Federal Republic of Germany into the Polish Constitution of 1997. A revision of the Polish Constitution is necessary, as the 13-year-long practice of its applying has led many times to conflicts between the President and the prime minister or ministers. Main problems concerning the executive are: the presidential right of suspensory veto, coexisting with the governmental competence to conduct the internal and external policy of the state; the imprecisely defined constitutional division of competences; the selective vote of non-confidence and, last but not least, the lack of instruments guaranteeing effective ruling by a minority cabinet. The German chancellor system with a clearly dominating position of the chief of government and with the role of the head of the state limited mainly to representative functions contrasts sharply with the Polish chaotic construction of the executive. Obviously, not all the institutions of the FRG constitutional law can be transferred into a foreign legal system. However, the reception of many of those concerning the executive branch could make the process of governing in Poland much more effective.

116

## Keywords

system of government, parliamentary system, chancellor system, chancellor, prime minister, minister, president, vote of non-confidence, vote of confidence, suspensory veto.



**Maciej Pach** (geb. 1987) – Absolvent der Internationalen Beziehungen an der Józef-Tischner-Europa-Hochschule-Krakau, Student im 8. Semester Jura (Jagiellonen-Universität-Krakau). Mitglied des Jagiellonen-Klubs, eines akademischen Zirkels in Krakau, Autor zahlreicher politikwissenschaftlicher Analysen. Seine Forschungsinteressen konzentrieren sich auf Fragen des Verfassungsrechts und deutscher Politik.

## Abstrakt

*Möglichkeiten und Zweckmäßigkeit der Rezeption der modernen deutschen verfassungsrechtlichen Regulationen im Bereich der Exekutive*

Der Artikel liefert eine Analyse der Zweckmäßigkeit der Einsetzung in die polnische Verfassung aus 1997 der Regulationen im Bereich der Exekutive aus dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland aus dem Jahre 1949. Eine Novelisierung der polnischen Verfassung ist nötig, weil deren Verwendung in den letzten 13 Jahren mehrmals Konflikte zwischen dem Staatspräsidenten und dem Ministerpräsidenten oder den jeweiligen Ministern hervorgerufen hat. Die Defizite sind im Bereich der polnischen Exekutive zu verorten und liegen speziell in der Verwendungspraxis des präsidentiellen aufschiebenden Vetos, im von der Regierung erhobenen Anspruch, eine Führungsrolle in Innen- und Außenpolitik des Staates zu übernehmen, in einer unpräzisen Verteilung der Kompetenzen zwischen den Organen der zweiköpfigen polnischen Exekutive, ferner im Gebrauch des selektiven Misstrauensvotums, und in dem Mangel von Institutionen, die ein stabiles Regieren eines Minderheitskabinetts garantieren würden. Im Vergleich zu der chaotisch konstruierten Exekutive in Polen, erscheint das deutsche Modell, das als bekannte Kanzlersystem gilt und das sich einerseits durch eine dominierende Position des Regierungschefs und andererseits lediglich repräsentative Rolle des nominellen Staatsoberhauptes auszeichnet, als empfehlenswert, um in die polnische Verfassung transferiert zu werden. Zwar nicht alle Regulationen aus dem deutschen Verfassungsrecht können von anderen Staaten übernommen werden, doch ein Transfer des Löwenanteils der Regulationen im Bereich der Exekutive in die polnische Verfassung würde eine Verbesserung des Regierungssystems in Polen heraufbeschwören.

117

## Schlüsselwörter

Regierungssystem, parlamentarisches System, Kanzlersystem, Bundeskanzler, Ministerpräsident, Bundesminister, Staatspräsident, Misstrauensvotum, Vertrauensvotum, aufschiebendes Veto.