Ryszard Balicki¹

Recepcja kanclerskiego modelu rządów w Polsce²

Słowa kluczowe: konstytucja, nowelizacja konstytucji, system rządów, model kanclerski

Keywords: constitution, constitution novelization, system of governance, chancellery model

Streszczenie

Polski model władzy wykonawczej zakłada istnienie dwuczłonowej egzekutywy, w której rząd jest silny konstytucyjnie przyznanymi mu kompetencjami, natomiast władza prezydenta legitymizowana jest jego wyborem dokonywanym w głosowaniu powszechnym. Sytuacja taka tworzy pole konfliktów pomiędzy najwyższymi organami władzy. Warto więc rozważyć celowość dokonania w przyszłości zmian w polskim modelu ustrojowym i wprowadzenia do systemu ustrojowego modelu rządów wzorowanego na niemieckim systemie rządów kanclerskich.

Summary

Reception of the chancellery model of governance in Poland

The Polish executive governance model assumes the existence of a two-part executive, in which the strength of the government lies in its constitutional competences and the power

¹ Autor jest doktorem nauk prawnych w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. E-mail: ryszard.balicki@uwr.edu.pl.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego podczas XV Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego „Instytucje i rozwiązania prawne państw obcych i możliwość zastosowania ich w polskich warunkach”, które odbyło się w Sulejowie w dniach 26–28 kwietnia 2017 r.

of the president is legitimized by his being selected in general elections. Such situation creates a space for conflict between the highest authorities. It is therefore worth to consider the desirability of making changes in the Polish governance model in the future and introducing into the system of governance a model based on the German system of chancellery governance.

I. Stabilność konstytucji

Konstytucja jest najważniejszym aktem prawnym na którym opiera się ustrój państwa, a w konsekwencji także i cały system tworzonego przez to państwo prawa i jako taka winna być dokumentem stabilnym. Jak podkreśla się w doktrynie stabilność konstytucji „wynika z faktu, że konstytucja, będąca fundamentem stosunków społecznych, nie jest aktem prawnym na jedną kadencję, lecz przynajmniej na jedno pokolenie”³. Ale oczywiście dążenie do osiągnięcia stabilności konstytucji nie może jednak oznaczać przyjęcia *a priori* założenia o jej niezmienności⁴. W takiej bowiem sytuacji konstytucja, zamiast inspirować obywateli stałaby się jedynie obciążeniem dla dziejących się – i koniecznych – procesów społecznych⁵. Należy więc zgodzić się z twierdzeniami podnoszonymi w doktrynie, że „stabilność i pewność prawa to niewątpliwie cenne wartości, akceptowane jednak tylko wtedy, gdy samo prawo zawiera treści społecznie pożądane. Stabilność prawa jest więc wartością względną, nie pragnie jej bowiem ten, kto negatywnie ocenia obowiązujące prawo. Stabilność prawa nie identyfikuje się więc z jego niezmiennością”⁶.

Tak więc „problem zmian konstytucji dotyczy wzajemnych relacji dwóch wartości – postulowanej trwałości treści konstytucji (stabilność konstytu-

³ J. Filip, *Zasady zmiany Konstytucji Republiki Czeskiej*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, red. R. Grabowski, S. Grabowska, Warszawa 2008, s. 98.

⁴ Pomijam w tym miejscu rolę tzw. postanowień niezmiennych, znanych konstytucjom niektórym państw, zob. szerzej L. Garlicki, *Normy konstytucyjne relatywnie niezmiennialne*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997, s. 137 i n.

⁵ Zob. R. Hodder-Williams, *The Constitution (1787) and Modern American Government*, [w:] *Constitutions in Democratic Politics*, red. V. Bogdanor, Cambridge 1988, s. 86 i n.

⁶ Z. Radwański, *Rola prawników w tworzeniu prawa*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 3, s. 4.

cji) oraz realnej potrzeby dostosowania jej treści do nowych warunków (dynamizm konstytucji)⁷. Sposobu na rozwiązanie tej sprzeczności poszukiwali także twórcy polskich konstytucji, bowiem „nadmiernie >>usztyniona<< konstytucja może bowiem (wbrew intencji jej twórców) konserwować stan niepożądany, nieadekwatny do zmieniających się warunków, a w dalszej perspektywie prowadzić wręcz do konfliktu między istniejącym stanem faktycznym a prawnym, w którym ten ostatni skazany będzie na klęskę”⁸. Konsekwencją było np. wprowadzenie do konstytucji normy zakładającej konieczność dokonywania cyklicznej oceny aktualności funkcjonujących rozwiązań konstytucyjnych (była o tym mowa zarówno w pkt V Konstytucji 3 Maja, jak i w art. 125 Konstytucji marcowej).

Jednak nie można uniknąć pytania, czy konstytucję można zmieniać w każdym czasie⁹, albo też inaczej – czy procedura zmiany konstytucji winna być prowadzona niezależnie od atmosfery politycznej występującej w kraju. Jeszcze kilka lata temu wydawało się, że oczekiwany „moment konstytucyjny” jest bliski i zostanie zrealizowana nowelizacja o charakterze innowacyjny polegająca na wprowadzeniu przepisów określających zasady członkostwa Polski w Unii Europejskiej¹⁰. Dziś jednak sytuacja jest dużo bardziej złożona – z jednej strony istnieje uzasadnione przekonanie, że stan nastrojów społecznych nie uprawnia do prowadzenia prac nad zmianą konstytucji, ale z drugiej strony wydaje się konieczne przygotowanie propozycji niezmiennych zmian prawnych (w tym i konstytucyjnych) tak aby możliwe było przywrócenie reżymu demokratycznego w Polsce.

Jednak konieczne będzie także szersze spojrzenie i całościowe odniesienie się do współczesnego modelu sprawowania władzy w Polsce. Obecna polska konstytucja została poddana szczegółowej i krytycznej ocenie zarówno przez

⁷ J. Filip, *Zasady zmiany Konstytucji Republiki...*, s. 98.

⁸ M. Laskowska, W. Sokolewicz, *Procedura zmiany Konstytucji RP na tle porównawczym*, „Studia Prawnicze” 2002, z. 2 (152), s. 21.

⁹ Warto przy tym podkreślić, że także sam ustrojodawca był przekonany o niemożności podejmowania istotnych decyzji ustrojowych zarówno w czasie trwania stanów nadzwyczajnych jak i w ciągu 90 dni po ich zakończeniu; zob. art. 228 ust. 7 Konstytucji RP.

¹⁰ Były także prowadzone w tym zakresie daleko zaawansowane prace, zob. R. Balicki, *Rozdział europejski w polskiej Konstytucji – rzecz o niezrealizowanym kompromisie konstytucyjnym z 2011 r.*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, red. S. Dudzik, N. Półtorak, Warszawa 2013, s. 185 i nast.

doktrynę polskiego prawa konstytucyjnego¹¹ jak i bezpośrednich uczestników życia politycznego. W konsekwencji postulaty zmiany konstytucji zgłaszane były nie tylko przez siły polityczne, ale i autorytety życia publicznego¹². Szczególnie istotna wydaje się kwestia jednoznacznego przesądzenia o modelu sprawowania władzy wykonawczej w Polsce.

II. System rządów w Konstytucji RP

Polski system rządów, budowany po 1989 r. nigdy nie był w swej konstrukcji jednorodny¹³. Problem z wzajemnym dopasowaniem instytucji zauważalny był od samego początku zmian ustrojowych, to właśnie wówczas do dotychczasowego modelu ustrojowego, opierającego się na socjalistycznym modelu jednolitości władzy i konstytucyjnie zdefiniowanej dominacji Sejmu dodana została instytucja jednoosobowej głowy państwa. Zauważalna przy tym była, zapoczątkowana już nowelą kwietniową do Konstytucji RPL w 1989 r., tendencja do utrzymywania wzmocnionej – w porównaniu z klasycznym modelem parlamentarnym – pozycji prezydenta¹⁴. Niewątpliwie było to również efektem szczególnych okoliczności powstawania modelu polskiej prezyden-

¹¹ Warto w tym zakresie odwołać się do uwag zgłaszanych w przekrojowych analizach funkcjonowania Konstytucji RP a 1997 r., tak jak np.: *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003; *Stosowanie Konstytucji RP z 1997 r. – doświadczenia i perspektywy*, red. Z. Maciąg, Kraków 2006; *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Załużka, Rzeszów 2007; a przede wszystkim serii 10 tomów wydanych w ramach projektu naukowego „Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” prowadzonego pod kierunkiem prof. Kazimierza Działochy.

¹² Zob. m.in. oświadczenie b. Prezesów Trybunału Konstytucyjnego – Marka Safjana, Andrzeja Zolla i Jerzego Stępnia z 5 lutego 2009 r. i projekt zmian w Konstytucji RP zawarty w Raporcie nr 4/2009 Konwersatorium Doświadczenie i Przyszłość z 3 września 2009 r. (<http://www.rpo.gov.pl/pliki/12524996500.pdf>; (5.10.2017).

¹³ Prof. J. Zakrzewska podkreślała, że rozstrzygnięcia często podejmowane było siłą inercji „bez wcześniejszej wyraźnej decyzji, do jakich zasadniczych rozstrzygnięć należy dopasować konkretne rozwiązania”; J. Zakrzewska, *Spór o konstytucję*, Warszawa 1992, s. 125.

¹⁴ Zob. L. Garlicki, M. Zubik, *Idea parlamentaryzmu zrationalizowanego w praktyce ustrojowej II RP*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, red. nauk. A. Łabno, E. Zwierzchowski, Katowice 2009, s. 179. Inną tezę przedstawił T. Borkowski, podkreślając, że Prezydent w Polsce nie sprawuje rządów, a więc winien zostać usytuowany poza organami władzy wykonawczej, zob. T. Borkowski, *System rządów w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12, s. 3.

tury – Paweł Sarnecki podkreślał, że przywrócenie w 1989 r. urzędu prezydenta miało raczej charakter nadania mu pewnej formy instytucjonalnej, nie zaś kompleksowym rozstrzygnięciem modelu prezydentury¹⁵.

System ustrojowy powstały w 1992 r. w oparciu o uchwaloną wówczas tzw. Małą konstytucję miał charakter swobodnego kompromisu konstytucyjnego¹⁶. Powstał hybrydalny model łączący elementy zaczerpnięte zarówno z systemu parlamentarnego jak i prezydenckiego. W odniesieniu do władzy wykonawczej była to realizacja zapoczątkowanej uprzednio koncepcji silnej prezydentury, ograniczonej, wszakże kompetencjami parlamentu, a przez to odpornej na pokusy bonapartyzmu¹⁷.

Również twórcy obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r. nie zrealizowali żadnego modelu ustrojowego w formie klasycznej¹⁸, tak więc funkcjonujący system rządów nadal stwarza problemy z ujęciem go w ramach doktrynalnych pojęć. Warto przywołać tu wypowiedź P. Sarneckiego, który podkreślał, że „nasze rozwiązania są eklektyczne. Przy określaniu roli prezydenta sięgnięto po wzory francuskie, rządu – niemieckie, a parlamentu – do naszej konstytucji marcowej”¹⁹.

Szczegółowa analiza systemu rządów skłania doktrynę polskiego prawa konstytucyjnego do stwierdzenia, iż jest to system parlamentarny, w jego

¹⁵ Zob. P. Sarnecki, *Prezydent jako organ czuwający nad przestrzeganiem konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 11, s. 14. O powstawaniu modelu polskiej prezydentury zob. szerzej R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych*, Lublin 1995, s. 336–347 oraz J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999, s. 20–28.

¹⁶ Zob. np. M. Kruk, *Wstęp. Między konstytucją a konstytucją*, [w:] „Mała konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce, red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 8 i n.; oraz M. Domagała, *Instytucja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w świetle małej konstytucji z 17 X 1992 r.*, [w:] *Instytucja prezydenta we współczesnym świecie. Materiały na konferencję*, Warszawa – Senat RP 22–23 lutego 1993, Warszawa 1993, s. 95.

¹⁷ Zob. W. Sokolewicz, *Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym: prezydentura ograniczona, lecz aktywna w Polsce i Rumunii*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 3(15), s. 35.

¹⁸ Zob. też np. B. Banaszak, *Prezydentura w projektach nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1996, T. XXXIV, s. 109 i n. oraz R. Balicki, *Relacje między organami władzy wykonawczej – na drodze do systemu kanclerskiego?*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010, s. 332.

¹⁹ Zob. M. Janicki, *Kto lepszy*, „Polityka” nr 40 z 8 października 2005 r., <http://archiwum.polityka.pl/art/kto-lepszy,383040.html>; (20.10.2017).

postaci zmodyfikowanej (zracjonalizowanej)²⁰. Powstał więc swoisty system hybrydowy, w którym wzmocnionemu legitymacją wyborów powszechnych Prezydentowi towarzyszy silna pozycja Rady Ministrów i osobiście Prezesa Rady Ministrów.

W tym stanie prawnym, w obrębie władzy wykonawczej istnieją dwa silne podmioty: Prezydent i Prezes Rady Ministrów, a w konsekwencji prowadzi to – *ex definitione* – prowadzi do powstawania płaszczyzny sporów i rywalizacji²¹.

III. Jaki powinien być polski system rządów?

Wybór systemu rządów musi być zgodny nie tylko z przyjętymi założeniami aksjologicznymi zawartymi w konstytucji, ale również wynikać z polskiej (i europejskiej) tradycji konstytucyjnej²². Współczesne państwo jest

²⁰ Zob. M. Masternak-Kubiak, J. Trzciński, *System rządów w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Analiza kompetencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5, s. 45; oraz M. Kruk, *Przyczynek do rozważań o inspiracjach Konstytucji RP z 1997 r.*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 12, s. 13. Jednak w literaturze pojawiały się także apele aby w odniesieniu do polskiego modelu wstrzymać się od stosowania pojęcia „parlamentaryzm zracjonalizowany”; zob. M. Granat, *Konstytucja RP na tle rozwoju i osiągnięć konstytucjonalizmu polskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4(81), s. 26.

²¹ Warto jednak podkreślić, że ustrojodawca zakładał współdziałanie podmiotów sprawujących władzę. Jest to widoczne już w treści preambuły do Konstytucji RP, zob. A. Gwiżdż, *Wstęp do konstytucji – zagadnienia prawne*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucyjnych*, red. J. Trzciński, Warszawa 1997, s. 178 i n. Rzeczywistość polityczna pokazała jednak, że w przypadku tak istotnych postaci sceny politycznej jak prezydent i premier współdziałanie polityczne jest trudne do realizacji i to niezależnie od politycznych afiliacji piastunów tych urzędów. Konsekwencją powstających sporów był m.in. wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezesem Rady Ministrów i Prezydentem RP z 17 października 2008 r., Kpl 2/08, OTK z 2009, Nr 5A, poz. 78.

²² Zob. np. W. Skrzydło, *Historyczne uwarunkowania nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Studia z historii państwa, prawa i idei. Prace dedykowane Profesorowi Janowi Malarczykowi*, red. A. Korobowicz, H. Olszewski, Lublin 1997, s. 345 i nast. Należy jednak pamiętać, że występująca swoista „standaryzacja” konstytucji narodowych może prowadzić również do zubożenia rodzimych tradycji; zob. szerzej J. Szymanek, *Tradycje konstytucyjne. Szkice o roli ustawy zasadniczej w społeczeństwie demokratycznym*, Warszawa 2006, s. 39 i nast.

często wprost utożsamiane z demokratycznym państwem prawnym²³, dlatego konstruując własny model systemu sprawowania władzy należy uwzględnić takie elementy jak m.in. stosunek do zasady podziału władzy (wyrażającej się również w mechanizmach współdziałania, równowagi i wzajemnego hamowania); zapewnienie możliwości sprawnego i skutecznego rządzenia przy jasnym określeniu odpowiedzialności poszczególnych organów władzy i sprawujących je osób oraz poddaniu władz kontroli wzajemnej i kontroli realizowanej przez suwerena²⁴. Należy się przy tym zgodzić z poglądem zaprezentowanym przez W. Sadurskiego, że: „dyskusja nad ewentualnymi zmianami rozgraniczenia kompetencji prezydenta i premiera musiałaby zatem być wtórna wobec bardziej zasadniczej dyskusji ustrojowej: nad tym, czy Polska powinna przejść w kierunku systemu w pełni parlamentarno-gabinetowego, czy w pełni prezydenckiego”²⁵.

Jaki więc system należy wybrać? Analiza konstrukcji systemu prezydenckiego, prowadzi do wniosku, że nie ma on waloru uniwersalnego. Sprawdził się w USA, lecz podejmowane próby jego stosowania w innych krajach, zbyt często nie dawały pozytywnych rezultatów. System ten, w praktyce swego funkcjonowania okazywał się mniej korzystny dla budowania stabilnej demokracji niż systemy parlamentarne²⁶. „Prezydencjalizm wymaga szczególnego rodzaju kultury politycznej. Ten typ kultury występuje w Stanach Zjednoczonych, ale próżno go szukać gdzie indziej”²⁷. Doświadczenia ukazują również trudności w funkcjonowaniu systemu prezydenckiego w warunkach demokracji wielopartyjnej. Zwraca się przy tym uwagę na negatywne konsekwencje polegające na: (1) możliwości powstania tzw. „legislacyjnego impasu”, destabilizującego demokrację i utrudniającego proces skutecznego rządzenia

²³ M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Zasady podstawowe konstytucji polskiej*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 65 oraz E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 13 i nast.

²⁴ A. Jamróz, *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, Białystok 1993, s. 85.

²⁵ W. Sadurski, *Kwestie konstytucyjne* [w:] *Co warto, co należy zmieniać? Poprawa jakości demokracji w Polsce*, red. L. Kolarska-Bobińska, Warszawa 2008, s. 18.

²⁶ O systemach rządów i demokracji oraz ich wzajemnych zależnościach zob. zwłaszcza: A. Stephan, C. Skach, *Modele konstytucyjne a umacnianie demokracji (Parlamentaryzm – system prezydencki)*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 4, s. 30.

²⁷ M. Bankowicz, *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Kraków 2006, s. 72.

(2) wytworzeniu destrukcyjnej atomizacji politycznej społeczeństwa, oraz
(3) utrudnieniu w możliwościach budowy koalicji większościowej, niezbędnej dla stabilnego sprawowania władzy²⁸.

Zapewne również i z tego powodu badacze zajmujący się przejściem od systemu autorytarnego do demokratycznego zaobserwowali, że większość z państw odzyskujących niepodległość lub przechodzących demokratyzację przyjmowało rozwiązania parlamentarne²⁹. Model ten nie tylko stwarza większą szansę na konsolidację systemu demokratycznego, ale jest bardziej bezpieczny dla państw dopiero kształtujących system demokratyczny³⁰.

Warto też podkreślić, że doświadczenia rywalizacji pomiędzy głową państwa i szefem rządu nie są jedynie polską specyfiką. Były widoczne również w regulacjach konstytucyjnych kilku innych krajach postkomunistycznych (np. Słowacja czy Węgry). W literaturze prawa konstytucyjnego podkreśla się jednak, że sytuacja taka doprowadziła w efekcie do utrwalenia się elementów systemu kanclerskiego, nie zaś prezydenckiego³¹. W efekcie tych działań „dominacja raczej modelu parlamentarnego niż systemów hybrydalnych w Europie środkowo-wschodniej jest w tej chwili wyraźna”³². Uważam więc, że jest to również właściwy kierunek zmian dla Polski, warto więc rozważyć recypowanie w polskim systemie ustrojowym kanclerskiego modelu rządów.

²⁸ S. Mainwaring, *Presidentialism, Multipartyism and Democracy*, „Comparative Political Studies” 1993, Vol. 26, Nr 2, s. 198 i nast. Stanowisko takie bywa jednak kwestionowane, T.J. Power i M.J. Gasiorowski na podstawie swoich badań transformacji demokratycznej odbywającej się w Trzecim Świecie w latach 1930–1995 dochodzą do wniosku, iż brak jest zależności pomiędzy wyborem systemu rządów a szansami na trwałość demokracji; zob. T.J. Power, M.J. Gasiorowski, *Institutional Design and Democratic Consolidation in the Third World*, „Comparative Political Studies” 1997, Vol. 30, nr 2, s. 123 i n.

²⁹ A. Milardović, *Presidentialism or Parliamentarism in Central and Eastern Europe in the Age of Globalisation?*; <https://www.yumpu.com/en/document/view/34417681/presidentialism-or-parlamentarism-in-central-and-eastern-europe-in-> (11.10.2017).

³⁰ Z wieloletnich badań prowadzonych przez Juana J. Linza wynika, że przyjęcie takiego systemu zmniejsza także zagrożenia wynikające z autorytarnych skłonności jednostek sprawujących władzę; zob. J.J. Linz, *The Perils of Presidentialism*, „Journal of Democracy”, Winter 1990, Vol. 1, No 1, s. 51–69.

³¹ R.R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000, s. 390.

³² Ibidem.

Sam model rządów kanclerski (system kanclerski) jest tą odmianą systemu parlamentarnego, w której, poprzez wzmocnienie pozycji szefa rządu³³ dokonano najdalej idącej zmiany układu kompetencyjnego³⁴.

System kanclerski właściwy jest dla ustroju Republiki Federalnej Niemiec, a w pewnym zakresie jest on zbliżony do współczesnego brytyjskiego modelu gabinetowego. Pozycja głowy państwa pozbawiona jest istotnego znaczenia politycznego³⁵, a realnie zajmowane miejsce na scenie politycznej w dużym stopniu zależy od osobowości polityka piastującego ten urząd³⁶.

Pozycja szefa rządu (kanclerza) w porównaniu z doświadczeniami Republiki Weimarskiej została także w istotny sposób wzmocniona³⁷. Kanclerzowi pozostawiono dotychczasowe kompetencje, w tym możliwość przewodniczenia posiedzeniom rządu oraz kierowaniu jego pracami, jak również możliwość określania wytycznych co do polityki wewnętrznej i zagranicznej. Ale jego pozycja została umocniona poprzez przyznanie mu możliwości decydowania o personalnym składzie rządu³⁸. Było to konsekwencją skupienia odpowiedzialności politycznej przed parlamentem wyłącznie w osobie kanclerza – to on dysponuje wotum zaufania Bundestagu³⁹, a odwołać go można jedynie w procedurze konstruktywnego wotum nieufno-

³³ Wzmocnienie pozycja szefa rządu jest tak dalekie, iż niekiedy kanclerz jest traktowany wręcz jako trzeci członek egzekutywy, obok prezydenta i rządu; zob. szerzej E. Zwierzchowski, *Prawnoustrojowe stanowisko kanclerza NRF*, Katowice 1972, *passim*.

³⁴ J. Szymanek, *System rządów parlamentarnych (ewolucja polityczno-prawnych mechanizmów współpracy i równoważenia legislatury i egzekutywy)*, [w:] *Systemy rządów – dylematy konstytucyjnej regulacji i praktycznej funkcjonalności*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Warszawa 2007, s. 150.

³⁵ Niekiedy wręcz pojawiały się problemy ze zgłoszeniem kandydatur na ten urząd, wybitni politycy uważali bowiem wybór na urząd prezydenta za cofnięcie się w karierze politycznej, zob. E. Gdulewicz, *Ustrój polityczny Niemiec*, [w:] E. Gdulewicz, W. Kręcis, W. Orłowski, W. Skrzydło, W. Zakrzewski, *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 1997, s. 121; M. Bożek, *Instytucja Prezydenta Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2007.

³⁶ *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec (wybrane problemy)*, red. S. Sulowski, K.A. Wojtaszczyka, Warszawa 2005 s. 103–104.

³⁷ N. Johnson, *State and Government in the Federal Republic of Germany. The Executive Work*, Oxford 1983, s. 29.

³⁸ System ten bywa wręcz nazywany „demokracją kanclerską”, zob. K. Niclauss, *Kanzlerdemokratie. Bonner Regierungspraxis von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl*, Stuttgart 1988, s. 7–12.

³⁹ Kanclerz jest wybierany na wniosek prezydenta i to bez przeprowadzania w Bundestagu debaty; zob. M.G. Schmidt, *Das politische System Deutschlands*, Bonn 2007, s. 170.

ści⁴⁰. Model rządów kanclerskich jest więc systemem najmocniej zabezpieczonym przed wybujałym parlamentaryzmem grożącym przekształceniem demokracji w anarchię⁴¹.

Należy jednak podkreślić, że pomimo dokonanych modyfikacji, które w swym efekcie spowodowały odebranie parlamentowi pozycji dominującej, system rządów kanclerskich nadal zachowuje podstawowe założenia rządów parlamentarnych, łącznie z zasadą politycznej zależności od większości parlamentarnej⁴². W tej sytuacji dokonanie niezbędnych zmian w Konstytucji RP nie będzie rodzić wątpliwości co do zgodności z przyjętym w Polsce parlamentarnym modelem sprawowania władzy⁴³.

IV. Zakończenie

Pomimo niesprzyjających obecnie okoliczności politycznych warto prowadzić prace studyjne nad potencjalnymi modyfikacjami, które mogłyby usprawnić polski system sprawowania władzy. Warto taką analizę przeprowadzić, bowiem nie jest możliwa mechaniczna recepcja rozwiązań obcych. Co także ważne – nie wszystkie rozwiązania niemieckie byłyby możliwe do przeniesienia na polski grunt, i to zarówno z uwagi na odrębną strukturę państwa, jak i na stopień ukształtowania kultury politycznej i prawnej⁴⁴.

⁴⁰ Niemiecki system ustrojowy zna procedurę tzw. *Vertrauensfrage*, czyli wystosowanie przez Bundestagu uchwały wzywającej kanclerza do złożenia wniosku o wotum zaufania. Jednak uchwała taka nie wiąże kanclerza i nie rodzi konsekwencji prawnych, zob. R. Bergmann, *Artikel 68*, [w:] *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, red. D. Hömig, Baden-Baden 2007, s. 403–404. Zob. też S. Patyra, *Konstruktywne wotum nieufności jako formuła tworzenia i dymisji Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1(42), s. 9 i nast.

⁴¹ T. Borkowski, *System rządów w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11/12, s. 71 i nast.

⁴² L. Garlicki, *Ustrój polityczny Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 1985, s. 203 i nast.

⁴³ Zmiany takie byłyby również zgodne z kierunkiem reform centrum administracyjnego i gospodarczego państwa z lat 1996–1997; zob. T. Rabska, *Reforma centrum administracyjnego i gospodarczego rządu a potrzeby administracji publicznej*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 1, s. 9 i nast.

⁴⁴ Zob. M. Pach, *Możliwość i celowość recepcji na grunt polski współczesnych niemieckich regulacji prawnokonstytucyjnych w zakresie władzy wykonawczej*, „Kultura i Polityka. Zeszyty

Wydaje się jednak, że w odniesieniu do Rady Ministrów planowane zmiany winny obejmować co najmniej rezygnację z możliwości stosowania indywidualnego wotum nieufności⁴⁵ i wyposażenie premiera w możliwość określania wytycznych wobec ministra w zakresie prowadzonej przez niego polityki. Ale wprowadzane zmiany nie mogą ograniczyć się wyłącznie do wzmocnienia prezesa Rady Ministrów, muszą one zostać skorelowane z jasnym i jednoznacznym rozgraniczeniem kompetencji Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów oraz Prezydenta. Dla realizacji tego celu konieczne byłoby także zmodyfikowanie trybu wyboru głowy państwa i powrót w tym zakresie do koncepcji wyboru przez Zgromadzenie Narodowe (być może poszerzone o odpowiednią reprezentację np. sejmików województw).

Szczegółowy zakres merytorycznych zmian uzależniony będzie każdorazowo od uzyskania konsensusu konstytucyjnego w parlamencie, a niezbędnego do uchwalenia ustawy o zmianie konstytucji (w Sejmie konieczne będzie uzyskanie poparcia większość co najmniej 2/3 głosów, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów; natomiast w Senacie propozycję zmian musi poprzeć co najmniej bezwzględna większość senatorów przy obecności co najmniej połowy ustawowej ich liczby). Jeżeli jednak zaistniałby możliwości zmiany konstytucji, ów „moment konstytucyjny” o którym kiedyś pisał Bruce Ackerman⁴⁶, to należy go wykorzystać i konsekwentnie wprowadzić do polskiego systemu konstytucyjnego sprawdzony system ustrojowy – model rządów kanclerskich.

naukowe Wyższej Szkoły Europejskiej im. ks. Józefa Tischnera w Krakowie” 2010, nr 8, s. 110. O znaczeniu kultury politycznej zob. K. von Beyme, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 2010, s. 61.

⁴⁵ Należy podkreślić, że nie oznaczałoby to całkowitego pozbawienia Sejmu możliwości wyrażenia swego stanowiska w sprawie pełnienia funkcji przez ministra. W modelu niemieckim ukształtowała się instytucja „wniosku o odwołanie ministra” z którym izba może wystąpić do kanclerza, jednak ostateczna decyzja pozostaje wyłącznie w jego gestii; zob. K. von Beyme *Die parlamentarische Demokratie Entstehung und Funktionsweise 1789–1999*, Wiesbaden 2014, s. 216.

⁴⁶ Zob. B. Ackerman, *The Future of Liberal Revolution*, Yale University Press, New Haven 1992, *passim*.

Literatura

- Ackerman B., *The Future of Liberal Revolution*, Yale University Press, New Haven 1992.
- Balicki R., *Relacje między organami władzy wykonawczej – na drodze do systemu kanclerskiego?*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010.
- Balicki R., *Rozdział europejski w polskiej Konstytucji – rzecz o niezrealizowanym kompromisie konstytucyjnym z 2011 r.*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, red. S. Dudzik, N. Półtorak, Warszawa 2013.
- Banaszak B., *Prezydentura w projektach nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przeгляд Prawa i Administracji” 1996, t. XXXIV.
- Bankowicz M., *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Kraków 2006.
- Beyme, K. v., *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 2010.
- Beyme, K. v., *Die parlamentarische Demokratie Entstehung und Funktionsweise 1789–1999*, Wiesbaden 2014.
- Borkowski T., *System rządów w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12.
- Bożek, M., *Instytucja Prezydenta Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2007.
- Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999.
- Domagała M., *Instytucja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w świetle małej konstytucji z 17 X 1992 r.*, [w:] *Instytucja prezydenta we współczesnym świecie. Materiały na konferencję*, Warszawa – Senat RP 22–23 lutego 1993, Warszawa 1993.
- Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Załużcka, Rzeszów 2007.
- Filip J., *Zasady zmiany Konstytucji Republiki Czeskiej*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, red. R. Grabowski, S. Grabowska, Warszawa 2008.
- Garlicki L., *Normy konstytucyjne relatywnie niezmiennalne*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucyjnych*, red. J. Trzcíński, Warszawa 1997.
- Garlicki L., *Ustrój polityczny Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 1985.
- Garlicki L., Zubik M., *Idea parlamentaryzmu zrationalizowanego w praktyce ustrojowej II RP*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, red. nauk. A. Łabno, E. Zwierzchowski, Katowice 2009.
- Gdulewicz E., *Ustrój polityczny Niemiec*, [w:] E. Gdulewicz, W. Kręcis, W. Orłowski, W. Skrzydło, W. Zakrzewski, *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 1997.
- Granat M., *Konstytucja RP na tle rozwoju i osiągnięć konstytucjonalizmu polskiego*, „Przeгляд Sejmowy” 2007, nr 4(81).
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, red. D. Hömig, Baden-Baden 2007.
- Gwiżdż A., *Wstęp do konstytucji – zagadnienia prawne*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucyjnych*, red. J. Trzcíński, Warszawa 1997.

- Hodder-Williams R., *The Constitution (1787) and Modern American Government*, [w:] *Constitutions in Democratic Politics*, red. V. Bogdanor, Cambridge 1988.
- Jamróż A., *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, Białystok 1993.
- Johnson N., *State and Government in the Federal Republic of Germany. The Executive Work*, Oxford 1983.
- Kruk M., *Przyczynek do rozważań o inspiracjach Konstytucji RP z 1997 r.*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 12.
- Kruk M., *Wstęp. Między konstytucją a konstytucją*, [w:] „Mała konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce, red. M. Kruk, Warszawa 1993.
- Laskowska M., Sokolewicz W., *Procedura zmiany Konstytucji RP na tle porównawczym*, „Studia Prawnicze” 2002, z. 2 (152).
- Linz J.J., *The Perils of Presidentialism*, „Journal of Democracy”, Winter 1990, Vol. 1, No 1.
- Ludwikowski R.R., *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000.
- Mainwaring S., *Presidentialism, Multipartism and Democracy*, „Comparative Political Studies” 1993, vol. 26, nr 2.
- Masternak-Kubiak M., Trzciński J., *System rządów w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. - Analiza kompetencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5.
- Mojak R., *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych*, Lublin 1995.
- Morawska E., *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003.
- Niclauss K., *Kanzlerdemokratie. Bonner Regierungspraxis von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl*, Kohlhammer, Stuttgart 1988.
- Pach M., *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” 2010, nr 8.
- Patyra S., *Konstruktywne wotum nieufności jako formuła tworzenia i dymisji Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1(42).
- Power T.J., Gasiorowski M.J., *Institutional Design and Democratic Consolidation in the Third World*, „Comparative Political Studies” 1997, Vol. 30, nr 2.
- Sarnecki P., *Prezydent jako organ czuwający nad przestrzeganiem konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 11.
- Schmidt M.G., *Das politische System Deutschlands*, Bonn 2007.
- Skrzydło W., *Historyczne uwarunkowania nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Studia z historii państwa, prawa i idei. Prace dedykowane Profesorowi Janowi Małarczykowi*, red. A. Korobowicz, H. Olszewski, Lublin 1997.
- Sokolewicz W., *Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym: prezydentura ograniczona, lecz aktywna w Polsce i Rumunii*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 3(15).

- Stephan A., Skach C., *Modele konstytucyjne a umacnianie demokracji (Parlamentaryzm – system prezydencki)*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 4.
- Stosowanie Konstytucji RP z 1997 r. – doświadczenia i perspektywy, red. Z. Maciąg, Kraków 2006.
- System polityczny Republiki Federalnej Niemiec (wybrane problemy), red. S. Sulowski, K.A. Wojtaszczyk, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2005.
- Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003.
- Szymanek J., *System rządów parlamentarnych (ewolucja polityczno-prawnych mechanizmów współpracy i równoważenia legislatywy i egzekutywy)*, [w:] *Systemy rządów – dylematy konstytucyjnej regulacji i praktycznej funkcjonalności*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Warszawa 2007.
- Szymanek J., *Tradycje konstytucyjne. Szkice o roli ustawy zasadniczej w społeczeństwie demokratycznym*, Warszawa 2006.
- Sadurski W., *Kwestie konstytucyjne* [w:] *Co warto, co należy zmieniać? Poprawa jakości demokracji w Polsce*, red. L. Kolarska-Bobińska, Warszawa 2008.
- Wyrzykowski M., *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Zasady podstawowe konstytucji polskiej*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.
- Zakrzewska J., *Spór o konstytucję*, Warszawa 1992.
- Zwierzchowski E., *Prawnoustrojowe stanowisko kanclerza NRF*, Katowice 1972.