

URZĄD PREZYDENTA NIEMIECKIEJ REPUBLIKI FEDERALNEJ

I. Instytucją prawa państwowego NRF, która wywołała liczne kontrowersje w łonie konstytuanty zachodnioniemieckiej, czyli w tzw. Radzie Parlamentarnej, był urząd prezydenta federalnego (*Bundespräsident*)¹. Twórcy konstytucji NRF nie mogli lekceważyć doświadczeń, jakie płynęły z niedawnej przeszłości. Przypomnijmy pokrótce, że w systemie weimarskim prezydent Rzeszy (*Reichspräsident*) pełnił niemałą rolę. Posiadał m. in. prawo weta zawieszającego w stosunku do ustaw, uchwalonych przez parlament Rzeszy, mógł ten parlament (*Reichstag*) rozwiązać i odwołać się do narodu poprzez referendum, mianował kanclerza i ministrów Rzeszy, sprawował naczelne dowództwo sił zbrojnych, a w określonych przypadkach (w stanie tzw. wyższej konieczności) mógł na mocy osławionego artykułu 48 konstytucji z 11 sierpnia 1919 r. zawieszać prawa obywatelskie i wydawać rozporządzenia z mocą ustawy. Był on przy tym wybierany przez cały naród, co sprawiało, że posiadał szczególny autorytet polityczny w stosunku do parlamentu i rządu, nie mówiąc już o tym, że kadencja tych organów trwała w zasadzie 4 lata i była krótsza od siedmioletniej kadencji prezydenta. Wszystkie jego akty wymagały wszakże kontrasygnaty ze strony kanclerza i właściwego ministra, którzy ponosili za nie odpowiedzialność przed parlamentem². Był to system mieszany między parlamentarno-gabinetowym a prezydenckim. Prezydent Rzeszy wykraczał bowiem poza rolę zneutralizowanego reprezentanta państwa. Uwidocznili się to szczególnie w latach trzydziestych, gdy w wyniku rosnącego zróżnicowania politycznego społeczeństwa niemieckiego parlament Rzeszy stracił niemal zupełny wpływ na sprawy państwa. Prezydent Paul von Hindenburg powoływał wówczas nawet gabinety swego osobistego zaufania, czyli tzw. gabinety prezydenckie (*Präsidentalkabinette*), pozbawione oparcia w *Reichstagu* i sprawujące władzę przy pomocy rozporządzeń

¹ Ogólne informacje o ustroju politycznym i systemie prawnym NRF zawiera wydany przez Instytut Zachodni w Poznaniu tom II *Monografii Niemiec współczesnych* (pod red. G. Labudy) pt. *Niemiecka Republika Federalna* (praca zbiorowa pod red. K. M. Pospieszalskiego i J. Ziółkowskiego), Poznań 1965.

² *Die Verfassung des Deutschen Reichs, vom 11. 8. 1919*. „Reichsgesetzblatt” (RGBL) nr 152 s. 1 383 (w szczeg. art. 23, 41, 43, 45—50, 53 i 73).

prawotwórczych prezydenta. Ostatni taki gabinet utworzył 30 stycznia 1933 r. Adolf Hitler. Ustawa Zasadnicza NRF³ przywróciła urząd prezydenta, zmieniła jednak sposób jego wyboru i zredukowała poważnie jego uprawnienia⁴. W łonie Rady Parlamentarnej postulowano nawet utworzenie swego rodzaju kolegialnej głowy państwa w postaci trójosobowego *gremium*, w skład którego mieli wchodzić z urzędu prezydenci obu izb ustawodawczych, tj. *Bundestagu* i *Bundesratu* oraz kanclerz federalny (*Bundeskanzler*). Każdy z nich miał sprawować przewodnictwo *gremium* kolejno na zasadzie rotacji. Wniosek ten nie uzyskał jednak wymaganej większości⁵.

II. Stosownie do postanowień konstytucji wyboru prezydenta federalnego dokonuje osobny organ, tj. Zgromadzenie Federalne (*Bundesversammlung*), które składa się z wszystkich posłów do *Bundestagu* i z takiej samej liczby członków wybieranych na zasadzie proporcjonalnego rozdziału mandatów przez parlamenty poszczególnych krajów NRF (art. 54 ust. 1, 3 i 7). Oznacza to, że członkowie Zgromadzenia pochodzą tylko w połowie z wyborów bezpośrednich. Każdy poseł do *Bundestagu* jest bowiem przez cały okres swej kadencji także posłem do Zgromadzenia Federalnego (wchodzi do niego z urzędu). Pozostali członkowie wybierani są dodatkowo i to w sposób pośredni. Szczegółowo sposób ich wyboru normowały początkowo kolejne ordynacje (ustawy) wyborcze do *Bundestagu* i Zgromadzenia Federalnego z 15 czerwca 1949 r. i z 8 lipca 1953 r.⁶ Ustawy te określały zarazem tryb wyboru prezydenta przez Zgromadzenie Federalne. Przepisy te zostały zastąpione ustawą z 25 kwietnia 1959 r. o wyborze prezydenta przez Zgromadzenie Federalne⁷. Stosownie do jej postanowień wspomniani członkowie dodatkowi Zgromadzenia wybierani są dopiero w razie jego zwołania. Ich mandat jest więc w odróżnieniu od mandatu pozostałych członków Zgromadzenia (posłów do *Bundes-*

³ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, vom 23. 5. 1949.* „Bundesgesetzblatt” (BGBl.) s. 1. Także w zbiorze pt. *Deutsche Verfassungen. Grundgesetz und deutsche Landesverfassungen in der Fassung der Änderungen und Nachträge.* Textausgabe. Zusammengestellt von Dr. R. W. Füsslein. Dritte ergänzte Auflage, Berlin 1960. Tam również tekst konstytucji weimarskiej z 11 VIII 1919.

⁴ Urząd prezydenta Republiki istniał początkowo także w NRD, został jednak ukształtowany na zasadach ustrojowych państwa socjalistycznego. Prezydent był podporządkowany najwyższemu przedstawicielstwu ludowemu, tj. Izbie Ludowej i przed nią był w pełni odpowiedzialny. Jego uprawnienia nie były rozległe. (Por. L. Janicki, *Ustrój polityczny Niemieckiej Republiki Demokratycznej*, Poznań, Instytut Zachodni 1964).

⁵ H. von Mangoldt, F. Klein, *Das Bonner Grundgesetz.* Zweite, neubearbeitete und vermehrte Auflage. Band II. Berlin—Frankfurt a.M. 1964. ss. 1 061 i 1 069.

⁶ *Wahlgesetz zum ersten Bundestag und zur ersten Bundesversammlung der Bundesrepublik Deutschland v. 15. 6. 1949* (BGBl. ss. 21 i 25); *Wahlgesetz zum zweiten Bundestag und zur Bundesversammlung v. 8. 7. 1953* (BGBl. I, s. 470).

⁷ *Gesetz über die Wahl des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung, vom 25. 4. 1959* (BGBl. I, s. 230).

tagu) krótkotrwały. Wygasa on z chwilą wyboru nowego prezydenta państwa i zamknięcia Zgromadzenia. Różnica ta nie ma jednak większego znaczenia z uwagi na to, że kadencja prezydenta NRF trwa 5 lat (art. 54 ust. 2 konstytucji) i jest dłuższa od 4-letniej kadencji *Bundestagu*. Praktycznie więc, pomijając wyjątkową sytuację wcześniejszego opróżnienia urzędu prezydenta (co dotychczas nie miało zresztą miejsca), poseł do *Bundestagu* uczestniczy w Zgromadzeniu Federalnym najwyżej raz w okresie kadencji.

Z tego, co powyżej powiedziano wynika, że skład liczbowy członków Zgromadzenia Federalnego odpowiada podwojonej ustawowej liczbie posłów do *Bundestagu*, obowiązującej w chwili zwołania Zgromadzenia. Ponieważ liczba ta była zmienna, zmieniał się też skład liczbowy kolejnych Zgromadzeń. I tak np. w pierwszym Zgromadzeniu w r. 1949 zasiadało 804 członków, drugie (r. 1954) składało się z 1 018 osób, trzecie w r. 1959 — z 1 038 osób, a czwarte (1964 r.) liczyło 1 042 członków⁸.

Podziału mandatów członków Zgromadzenia, wybieranych przez parlamenty krajowe dokonuje każdorazowo rząd NRF w proporcji do liczby mieszkańców danego kraju (*Land*) (§ 2 ust. 1 ustawy). Prawo wybieralności do Zgromadzenia przysługuje — podobnie jak i do *Bundestagu* — od ukończenia 25 roku życia⁹. Parlamenty krajowe mogą wybierać członków Zgromadzenia również spoza swego składu¹⁰. Przewodniczący parlamentów powiadamiają o wyniku wyborów przewodniczącego (prezydenta) *Bundestagu* (§ 4 ust. 6).

Zgromadzenie Federalne zbiera się co najmniej na 30 dni przed upływem kadencji dotychczasowego prezydenta federalnego lub w ciągu 30 dni od chwili ewentualnego wcześniejszego opróżnienia tego urzędu. Zwołuje je przewodniczący *Bundestagu*. On też określa termin i miejsce obrad, przewodniczy im, informuje prezydenta-elekta o wyborze i zamyka Zgromadzenie z chwilą, gdy elekt wybór przyjął¹¹.

Nie są to jedyne powiązania organizacyjne Zgromadzenia z *Bundestagiem*. Obraduje ono bowiem w oparciu o regulamin wewnętrzny *Bundestagu*. Ustawa przewiduje wprawdzie możliwość uchwalenia przez Zgromadzenie własnego regulaminu, wypadek taki nie miał jednak dotychczas miejsca. Wszyscy członkowie Zgromadzenia korzystają też z immunitetu nieodpowiedzialności i nietykalności oraz z prawa do odmowy zeznań, przysługującego z mocy konstytucji posłom do *Bundestagu*¹². Nie przyznano im natomiast osobnego ekwiwalentu uposażeniowego i prawa do bezpłatnych przejazdów państwowymi środkami lokomocji. Ograniczenie to nie dotyczy oczywiście tych członków Zgromadzenia, którzy posiadają takie uprawnienia i przywileje jako posłowie do *Bundestagu* względnie do parlamentów krajowych. Przewodni-

⁸ Mangoldt, *op. cit.*, ss. 1079—1080. Także „Frankfurter Rundschau” nr 150 z 2 VII 1964.

⁹ Art. 38 ust. 2 Ustawy Zasadniczej i § 3 ustawy jw. pod 7.

¹⁰ Mangoldt, *op. cit.*, s. 1071.

¹¹ Art. 54 ust. 4 Ustawy Zasadniczej (konstytucji) w poł. z § 1 ustawy jw.

¹² § 7 ustawy jw. w połączeniu z art. 46, 47 i 48 ust. 2 konstytucji.

czący *Bundestagu* może jednak ustalić także dla pozostałych członków Zgromadzenia odpowiedni ekwiwalent pieniężny (§ 12 ustawy).

Mimo przytoczonych wyżej licznych powiązań z *Bundestagiem* Zgromadzenie Federalne jest w myśl założeń konstytucji samoistnym naczelnym organem państwowym NRF, który wszakże poza wyborem prezydenta państwa żadnych innych kompetencji nie posiada.

W wyborze prezydenta federalnego nie uczestniczą członkowie *Bundesratu*, czyli drugiej izby ustawodawczej, która reprezentuje interesy krajów na szczeblu federacji. Nie jest to jednak organ przedstawicielski, zasiada w nim bowiem 41 członków — delegatów (w tym także szefowie) poszczególnych rządów (a więc nie parlamentów) krajowych¹³. Gdyby oni mieli stanowić czynnik federalny w Zgromadzeniu, byłiby zmajoryzowani przez co najmniej 12-krotnie liczniejszych posłów do *Bundestagu*, toteż zrezygnowano z ich udziału i stworzono inny rodzaj reprezentacji krajów przy wyborze prezydenta¹⁴. Ustawa z 25 kwietnia 1959 opiera stanowisko prawne wszystkich członków Zgromadzenia na charakterystycznej dla państw burżuazyjno-demokratycznych zasadzie tzw. mandatu wolnego (§ 7 zd. 2). Wybrani przez parlamenty krajowe członkowie Zgromadzenia nie mogą być — w odróżnieniu od członków *Bundesratu* — krępowani wnioskami i poleceniami swych wyborców, tak jak i w myśl art. 38 ust. 1 konstytucji posłowie do *Bundestagu*. Innymi słowy, wszyscy członkowie Zgromadzenia Federalnego są jakoby reprezentantami całego narodu, w rzeczywistości jednak występują przede wszystkim w interesie tych partii i ugrupowań politycznych, którym zawdzięczają swą kandydaturę i wybór.

W świetle tego, co wyżej powiedziano prezydent federalny nie jest plebiscytną głową państwa i nie posiada w związku z tym takiego autorytetu politycznego, jakim się cieszył jego weimarski poprzednik. Nie jest on również prezydentem parlamentarnym *sensu stricto*, ponieważ wybierany jest tylko w połowie głosami posłów do *Bundestagu*. W piśmiennictwie zachodniemieckim określa się go jako organ bezpośrednio- i pośrednio-parlamentarny, unitarno-federacyjny¹⁵. Wiąże się to z faktem, że prezydent federalny nie ma odpowiednika na szczeblu krajów: funkcje *quasi* głowy państwa pełnią tam bowiem szefowie rządów krajowych. Podnosi to poniekąd w opinii społecznej rangę reprezentacyjną prezydenta federalnego.

Kadencja prezydencka trwa, jak wspomniano — 5 lat. Ustawa Zasadnicza dozwala na jednorazowy ponowny wybór na następną kadencję. Nie znaczy to, by osoba, która piastowała urząd prezydenta przez dwie kolejne kadencje, nie mogła objąć go ponownie w przyszłości¹⁶.

¹³ W odróżnieniu od tego istniejący w NRD początkowo odpowiednik *Bundesratu*, czyli Izba Krajów (*Länderkammer*) składała się z przedstawicieli nie rządów, lecz parlamentów krajowych (*Landtagów*).

¹⁴ Tak np. M a n g o l d t, *op. cit.*, s. 1 070.

¹⁵ Tamże, s. 1 063.

¹⁶ Według art. 54 ust. 2 „kolejny wybór jest dopuszczalny tylko jeden raz”. Zatem *a contrario* niekolejny wybór jest zawsze możliwy.

Prezydentem federalnym może być każdy Niemiec, który ukończył 40 lat życia i posiada prawo wybierania do *Bundestagu* (art. 54 ust. 1 konstytucji). Są to wymagania szersze w porównaniu z konstytucją weimarską, która przewidywała niższy *cenzus* wieku (35 lat)¹⁷. Kandydatów mogą zgłaszać poszczególni członkowie Zgromadzenia Federalnego. Obowiązuje zgłoszenie na piśmie, do którego należy dołączyć pisemną zgodę kandydata. Głosowanie jest tajne, nie poprzedza go żadna debata¹⁸. Wykluczono ją w imię ochrony autorytetu przyszłego elekta. W rezultacie wzrosło z natury rzeczy znaczenie zakulisowych rozmów i porozumień międzypartyjnych na temat poszczególnych kandydatów.

Stosownie do postanowień konstytucji (art. 54 ust. 6 w połą. z art. 121) za wybranego uważa się kandydata, który otrzymał bezwzględną większość głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Federalnego. Jeśli w dwóch kolejnych głosowaniach żaden z kandydatów takiej większości nie uzyskał, przeprowadza się trzecie głosowanie, w którym decyduje większość względna: wybrany zostaje kandydat, który skupił najwięcej głosów. W ten sposób wybór głowy państwa następuje najdalej w trzecim głosowaniu, przy czym w drugiej lub trzeciej turze może być nawet wybrana osoba, która początkowo wcale nie kandydowała. Przed każdym kolejnym głosowaniem można bowiem zgłaszać nowych kandydatów (§ 9 ust. 1 ustawy z 25 kwietnia 1959 r.). Obaj dotychczasowi prezydenci NRF byli wybierani na dwie kolejne kadencje: Theodor Heuss (*FDP*) w r. 1949 i 1954, Heinrich Lübke (*CDU/CSU*) w r. 1959 i 1964, przy czym każdy z nich otrzymał za pierwszym razem wymaganą większość dopiero w drugiej turze, podczas gdy wybór ponowny następował już w pierwszym głosowaniu.

Na specjalną uwagę zasługuje fakt, iż w głosowaniu w Zgromadzeniu Federalnym uczestniczą także członkowie — przedstawiciele Berlina zachodniego. Zagadnienie to przeszło swoistą ewolucję. I tak w pierwszym Zgromadzeniu (1949) nie brali oni jeszcze udziału w głosowaniu. W 1954 r. głosy ich były składane do osobnej urny i odrębnie wykazywane w protokole. W ostatnich dwóch Zgromadzeniach głosowali oni już na równi z wszystkimi pełnoprawnymi członkami. Naruszono w ten sposób wyraźnie postanowienia „statutu okupacyjnego” Berlina¹⁹. Przypomnijmy tu, że gubernatorzy wojskowi mocarstw zachodnich, zatwierdzając w dniu 12 maja 1949 r. Ustawę Zasadniczą NRF zastrzegli, iż przedstawiciele Berlina zachodniego, wchodzący na mocy jej art. 114 ust. 2 do organów ustawodawczych (*Bundestag*, *Bundesrat*) nie

¹⁷ Art. 41 jw. pod 2.

¹⁸ Art. 54 ust. 1 zd. 1 konstytucji oraz § 9 ust. 1—3 ustawy jw. pod 7.

¹⁹ Sytuację polityczno-prawną Berlina zachodniego i jego powiązania z NRF omówili B. Wiewióra i Z. Janowicz w aneksie do I tomu *Monografii* jw. pod 1, pt. *Niemiecka Republika Demokratyczna* (pod red. B. Gruchmana i B. Wiewióry). Poznań 1963, ss. 387—402. P. także Z. Janowicz, *Uwagi o ustroju organów Berlina zachodniego*. „Państwo i Prawo” nr 12/1962, s. 998.

mają w nich prawa głosu²⁰. Rząd federalny zmuszony był stwierdzić na tej podstawie, że dotyczy to także Zgromadzenia Federalnego²¹. Mimo to praktyka szła — jak wspomniano — w odmiennym kierunku²². Chodziło — rzecz prosta — o podkreślenie w ten sposób rzekomej przynależności Berlina zachodniego do NRF. Temu samemu celowi służył też fakt zwoływania Zgromadzenia Federalnego do Berlina zachodniego (w r. 1959 i 1964) i przeprowadzania właśnie tam wyboru prezydenta NRF. Rząd Związku Radzieckiego w proteście, skierowanym z tej racji w r. 1964 do mocarstw zachodnich określił to jako prowokację, zmierzającą do zaostrzenia sytuacji politycznej w centrum Europy²³. Mówimy tutaj o tym dlatego, że urząd prezydenta państwa jest w NRF w szczególny sposób wykorzystywany dla demonstrowania tych aspektów polityki Bonn, których celem jest rewizja polityczno-terytorialnych skutków II wojny światowej. Do takich posunięć należy np. podniesiony niejako do rangi zwyczaju konstytucyjnego fakt, że prezydent federalny przybywa co pewien czas do Berlina zachodniego i sprawuje stamtąd obowiązki swego urzędu²⁴.

III. Prezydent federalny składa przed objęciem urzędowania przysięgę w brzmieniu ustalonym w konstytucji, czyni to jednak nie przed Zgromadzeniem Federalnym, lecz przed zebranymi wspólnie członkami obu izb ustawodawczych, tj. *Bundestagu* i *Bundesratu* (art. 56). Jest to jedyny wypadek, w którym obie te izby wspólnie obradują.

Prezydent federalny nie może wchodzić w skład rządu lub organu ustawodawczego federacji lub któregoś z krajów, nie może też piastować żadnego innego płatnego urzędu, wykonywać zawodu względnie należeć do kierownictwa lub rady nadzorczej przedsiębiorstwa (art. 55 konstytucji). Dodajmy dla porównania, że *incompatibilitas* według konstytucji weimarskiej była węższa: prezydent Rzeszy nie mógł jedynie piastować mandatu poselskiego do *Reichstagu* (art. 44).

Ustawa Zasadnicza NRF wzorem klasycznych systemów parlamentarnych

²⁰ Treść pisma gubernatorów wojskowych mocarstw zachodnich przytacza m. in. Füsslein (jw. pod 3) w przypisie do art. 23 konstytucji NRF.

²¹ „Frankfurter Allgemeine Zeitung” nr 151 z 4 VII 59 (*Eine Erklärung Schröders zum Berliner Stimmrecht*). Także Mangoldt, jw., s. 1074.

²² Zdaniem prezydenta *Bundestagu* E. Gerstenmaiera instytucja Zgromadzenia Federalnego nie została wymieniona *expressis verbis* w art. 144 ust. 2 i w piśmie gubernatorów wojskowych z 12 V 1949, w związku z czym nie podlega ograniczeniom tamże przewidzianym. Bezpodstawność takiego twierdzenia jest oczywista również dla niektórych komentatorów zachodnioniemieckich (np. dla Mangoldta, jw.).

²³ „Trybuna Ludu” nr 176 z 23 VI 1964 i 177 z 29 VI 1964 oraz nr 181 z 3 VII 1964. Mocarstwa zachodnie w swej odpowiedzi stwierdziły m. in., że zezwoliły na ustanowienie ścisłych powiązań między Berlinem zachodnim a NRF.

²⁴ „Trybuna Ludu” nr 23 z 23 I 1967, s. 2 oraz „Frankfurter Allgemeine Zeitung” nr 27 z 1 II 1967, s. 4. (Oprócz swej oficjalnej siedziby w willi Hammer-schmid w Bonn prezydent NRF posiada w Berlinie zachodnim osobną rezydencję w pałacu Bellevue).

nie przewidziała stałego zastępcy prezydenta federalnego. W razie przedterminowego opróżnienia tego urzędu lub przeszkody w jego sprawowaniu obowiązki głowy państwa sprawuje przewodniczący (prezydent) *Bundesratu* (*Präsident des Bundesrates*), a więc organu reprezentującego — jak już powiedziano — czynnik federalistyczny w legislatywie Republiki²⁵. O tym, czy zaistniała przeszkoda w sprawowaniu urzędu przez prezydenta federalnego, orzeka wyłącznie Federalny Trybunał Konstytucyjny (*Bundesverfassungsgericht*), a więc organ pozaparlamentarny²⁶. Ustawa Zasadnicza nie przewidziała pełnienia przez przewodniczącego *Bundesratu* obowiązków głowy państwa między kadencjami, tj. w okresie od upływu kadencji poprzedniego prezydenta federalnego do chwili objęcia urzędowania przez jego następcę. Wypadek taki jest wszakże mało prawdopodobny ze względu na wspomniany wymóg wcześniejszego zwołania Zgromadzenia Federalnego oraz z uwagi na to, że wybór następuje najdalej w trzecim głosowaniu (nikłe prawdopodobieństwo impasu elekcyjnego).

W praktyce konstytucyjnej NRF przyjął się natomiast zwyczaj zastępowania przez przewodniczącego Rady Związkowej *Bundesratu* prezydenta państwa w czasie jego dłuższej nieobecności, np. z powodu wyjazdu za granicę z wizytą państwową²⁷.

Należy zaznaczyć, że kadencja przewodniczącego (prezydenta) *Bundesratu* trwa tylko 1 rok (art. 52 ust. 1 konstytucji). Stosownie do ustalonego zwyczaju, opartego na porozumieniu między rządami krajów NRF, przewodniczącym *Bundesratu* zostaje co rok szef innego rządu krajowego. Rada dokonuje wyboru na zasadzie rotacji według określonego klucza. Tym samym funkcje zastępcy prezydenta federalnego pełnią kolejno premierzy poszczególnych krajów, w tym także — wbrew postanowieniom wspomnianego „statutu okupacyjnego” — rządzący burmistrz (*Regierender Bürgermeister*) Berlina zachodniego jako przewodniczący Senatu (rządu) tego miasta.

Konstytucja nie reguluje dalszej kolejności zastępstwa. Czyni to pośrednio przepis § 7 ust. 1 regulaminu *Bundesratu* z 1 lipca 1966 r., w myśl którego w przypadku, gdy przewodniczący *Bundesratu* nie może pełnić swoich obo-

²⁵ W czasie prac nad projektem Ustawy Zasadniczej proponowano powierzyć zastępstwo głowy państwa m. in. prezydentowi Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Według konstytucji weimarskiej prezydenta zastępował kanclerz Rzeszy (art. 51), a później (*Gesetz über die Änderung der Reichsverfassung, v. 17. XII. 1932 — RGBl. I s. 547*) prezydent Sądu Rzeszy. Konstytucja NRD powierzyła natomiast zastępstwo prezydenta Republiki przewodniczącemu Izby Ludowej (parlamentu).

²⁶ Art. 61 ust. 2 w połączeniu z art. 93 ust. 1 konstytucji NRF.

²⁷ Tak np. prezydenta Lübkego w czasie jego podróży azjatyckiej w r. 1963 zastępował ówczesny przewodniczący *Bundesratu*, Diederichs, który urzędował w oficjalnej, prezydenckiej siedzibie, przyjmował dyplomatów itp. („FAZ”. nr 261 z 9 XI 1963, s. 3). Por. także Dr G. Ziller, *Der Präsident der Bundesrepublik Deutschland. Seine Stellung und seine Aufgaben*. „Das Parlament” nr 27 z 1 VII 1964, s. 9.

wiązków, zastępują go wiceprzewodniczący w kolejności, w jakiej zostali ustanowieni²⁸. Ten sam przepis stanowi zarazem, że w czasie gdy przewodniczący *Bundesratu* pełni obowiązki prezydenta federalnego, nie sprawuje on swych funkcji w *Bundesracie* i winien być tam zastąpiony przez jednego z wiceprzewodniczących. Wynika z tego swoista *incompatibilitas* normalnych obowiązków prezydenta *Bundesratu* i tych powinności jakie wykonuje on w zastępstwie głowy państwa. Przewodniczący *Bundesratu* nie korzysta w czasie zastępowania prezydenta federalnego z jego osobistych przywilejów protokolarnych, a więc np. z prawa do specjalnego sztandaru (proporca) i do eskorty honorowej²⁹.

Warto tu dodać, że jeden z projektów ustawodawczych dotyczący wprowadzenia do konstytucji NRF przepisów o stanie wyjątkowym (*Notstand*) przewidywał instytucję osobnego zastępcy prezydenta federalnego (*Stellvertreter des Bundespräsidenten*), który mógłby być powołany nawet przez kadłubowy parlament mieszany, gdyby w razie zagrożenia Republiki z zewnątrz urząd głowy państwa został przedwcześnie opróżniony³⁰.

Stanowisko prezydenta federalnego w strukturze naczelnych organów państwowych NRF wynika z przyjętego przez Ustawę Zasadniczą systemu parlamentarno-gabinetowego, opartego o charakterystyczną dla państw burżuazyjno-demokratycznych zasadę podziału władz (art. 20, ust. 2). *Bundestag* jest wprawdzie naczelnym organem przedstawicielskim nie ma jednak charakteru najwyższego konstytucyjnego organu władzy i najwyższego wykładnika woli państwowej³¹. Skłania to niektórych autorów zachodniemieckich do przyjęcia tezy, że takim najwyższym organem władzy państwowej NRF jest cała ludność federacji (*Bundesvolk*), a ściślej ta jej część, która korzysta z czynnego prawa wyborczego³². Nie ma rzecz jasna takiego charakteru prezydent federalny, który zajmuje jedynie najwyższy szczebel władzy wykonawczej i pierwsze pod względem protokolarnym miejsce wśród wszystkich organów państwowych NRF, chociaż w systemie konstytucji występuje po *Bundestagu* i *Bundesracie* (a przed rządem federalnym). Jak dalej zobaczymy, nie sprawuje on rządów, gdyż nie jest odpowiedzialny politycznie przed parlamentem. Nie stanowi też — w odróżnieniu od swego weimarskiego poprzednika — przeciwwagi w stosunku do parlamentu³³. Ograniczeniu

²⁸ *Geschäftsordnung des Bundesrates, vom 1. 7. 1966. Bekanntmachung vom 15. 7. 1966* — BGBl. I, s. 437. (*Bundesrat* wybiera trzech wiceprzewodniczących § 5).

²⁹ G. Ziller, *Der Bundesrat*. Athenäum-Verlag Frankfurt/M — Bonn 1966, s. 44.

³⁰ L. Janicki, *Projekty ustawy o stanie wyjątkowym w Niemieckiej Republice Federalnej*. „Przegląd Zachodni” Nr 1/1966, ss. 1—30.

³¹ Różni się tym samym od Izby Ludowej według konstytucji NRD. Podkreśla to również Mangoldt, *op. cit.*, s. 870.

³² Tamże.

³³ Tamże, s. 1 059, 1 177 i 1 193.

uprawnień prezydenta federalnego w porównaniu z tymi, jakie posiadał weimarski prezydent Rzeszy, nie odpowiada zresztą wcale wzrost znaczenia *Bundestagu*. Przeciwnie — jego pozycja uległa również pewnemu osłabieniu. Nastąpiła natomiast silna koncentracja władzy w rękach rządu federalnego, a ściślej samego kanclerza³⁴. Jest to rezultat założeń ustrojowych zachodniemieckich klas panujących, którym cele antykomunistyczne przesłoniły pełną realizację zasad demokratycznych³⁵. Nie można oczywiście pominąć również predylekcji władczej Konrada Adenauera, który jako szef rządzącej partii CDU/CSU i przewodniczący Rady Parlamentarnej wywierał poważny wpływ na treść projektu Ustawy Zasadniczej, a następnie jako pierwszy kanclerz NRF wykorzystywał w maksymalnym stopniu swą pozycję polityczną oraz swe i tak szerokie uprawnienia konstytucyjne w stosunku nie tylko do organów ustawodawczych i głowy państwa, lecz także do członków rządu federalnego. Powstał w ten sposób system tzw. demokracji kanclerskiej (*Kanzlerdemokratie*), w którym kanclerz posiada głos decydujący we wszystkich ważniejszych sprawach państwowych³⁶. Ułatwieniem dla *sui generis* patriarchalistycznych rządów Adenauera był także utrzymujący się w społeczeństwie niemieckim tradycyjny kult zwierzchniej władzy państwowej (*Obrigkeitsstaat*) w połączeniu ze słabym — jak to określił jeden z publicystów zachodniemieckich — wewnętrznym przywiązaniem (*mangelhafte innere Beziehung*) do demokratycznego stylu życia (*demokratische Lebensform*)³⁷.

Pierwszy prezydent federalny T. Heuss korzystał równocześnie ze swego zakresu uprawnień w sposób umiarkowany i bezkonfliktowy. Starał się izolować urząd głowy państwa od polityki i rozgrywek międzypartyjnych; obca mu była pozycja zaangażowanego monarchy konstytucyjnego typu królowej Wiktorii czy króla Leopolda II³⁸. Działy tu niewątpliwie także żywe reminiscencje weimarskie. Ewentualne rozbieżności poglądów między nim a kanclerzem nie docierały do wiadomości publicznej. Sytuacja zaczęła ulegać zmianie w okresie prezydentury H. Lübkego, który pragnie zbliżyć ponownie urząd prezydenta państwa do polityki i widzieć w nim nawet jej koordynatora³⁹. Jego zdaniem konstytucja ogranicza przede wszystkim swobodę poczyznań (*Bewegungsfreiheit*) prezydenta⁴⁰. Koncepcje te muszą rzecz jasna sta-

³⁴ Szerzej na ten temat zob. K. Nowak, *Rząd federalny a parlament związkowy w NRF*. „Państwo i Prawo” zeszyt 8—9 z 1963 r., ss. 314—323.

³⁵ Podkreśla to np. T. Ellwein, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Leitfaden und Quellenbuch. Westdeutscher Verlag Köln u. Opladen 1963, s. 5.

³⁶ Tamże, ss. 188, 191 i 192.

³⁷ Tamże, s. 312. Por. także R. Thilenius, *Die Not mit dem Notstand*. „Süddeutsche Zeitung” nr 16 z 19 I 1960.

³⁸ T. Ellwein, *op. cit.*, ss. 169—171 i 188. Por. także K. D. Bracher, *Wie Theodor Heuss sein Amt verstand*. „FAZ” nr 22 z 27 I 1965 s. 13.

³⁹ H. Reiser, *Lübkes Gradwanderung*. „Süddeutsche Zeitung” nr 22, z. 26. I. 1966, s. 4.

⁴⁰ „FAZ” nr 9, z 11 I 1967, s. 1.

wiać go częściowo w pozycji konkurencyjnej w stosunku do szefa rządu. Doprowadziły one też do szeregu jawnych sytuacji konfliktowych. Nie bez znaczenia był przy tym fakt przynależności Lübkego do tej samej rządzącej partii CDU/CSU, jak i to, że w pierwszych latach jego kadencji zaczęła ulegać osłabieniu dominująca pozycja Adenauera. Utracił on w 1961 r. bezwzględną większość w *Bundestagu* i był zmuszony utworzyć rząd koalicyjny z Partią Wolnych Demokratów (FDP), który został w r. 1963 zastąpiony podobnym rządem koalicyjnym Ludwika Erharda, a ostatnio (1966 r.) tzw. wielką koalicją CDU/CSU ze socjaldemokratami (SPD) pod kierownictwem K. G. Kiesingera.

IV. W tym, jak najbardziej zresztą ogólnym kontekście rozpatrzymy z kolei zakres kompetencji prezydenta NRF. Mówi o nich nie tylko rozdział V konstytucji. Liczne postanowienia kompetencyjne są zawarte także w innych jej rozdziałach.

Ze względu na to, że prezydent nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed *Bundestagiem*, jego akty urzędowe wymagają kontrasygnaty kanclerza lub właściwego ministra, którzy tym samym przejmują za nie odpowiedzialność. Nie dotyczy to kilku wypadków wymienionych *expressis verbis* w konstytucji. Są to: nominacja i zwolnienie kanclerza, rozwiązanie *Bundestagu*, jeśli nie może on wybrać kanclerza bezwzględną większością głosów oraz prośba, by ustępujący kanclerz lub minister pozostał tymczasowo na zajmowanym stanowisku (art. 58). Według opinii naukowej w NRF również niektóre inne akty prezydenckie o podobnym charakterze nie muszą być kontrasygnowane⁴¹.

Z formalnego punktu widzenia kontrasygnata dotyczy nie tylko aktów pisanych. Uważa się — choć konstytucja tego wyraźnie nie mówi — że zgody szefa lub właściwego członka rządu wymagają także ustne oświadczenia i wszelkie wystąpienia prezydenta, a nawet jego rozmowy prywatne, jeżeli mogą mieć skutki polityczne⁴². Zasadę tę naruszył kilkakrotnie prezydent Lübke, który w dążeniu do odgrywania samodzielnej roli politycznej składał oświadczenia, krytykujące niektóre aspekty polityki rządu federalnego⁴³. Dodajmy, że wystąpienia te spotkały się z krytyczną na ogół oceną w litera-

⁴¹ Tak np. Mangoldt (*op. cit.*, ss. 1114—1115) zalicza do nich: żądanie zwołania *Bundestagu* przed terminem najbliższego posiedzenia, ogłoszenie uchwały *Bundestagu* o stanie obrony, przedstawienie parlamentowi kandydata na kanclerza oraz wniosek do Federacyjnego Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie sporu konstytucyjno-prawnego.

⁴² Tamże, s. 112.

⁴³ Głośny był np. wywiad udzielony przez Lübkego w r. 1965 tygodnikowi szwajcarskiemu „Die Weltwoche” w Zurychu, w którym opowiedział się on za tzw. wielką koalicją (CDU-CSU i SPD), co było sprzeczne z ówczesnym stanowiskiem rządu kanclerza Erharda.

turze i publicystyce NRF⁴⁴. Jeżeli nawet upatrywano w nich swego rodzaju korekturę systemu demokracji kanclerskiej, uważano je za co najmniej niefortunne⁴⁵.

Kompetencje prezydenta federalnego możemy podzielić merytorycznie na pięć zasadniczych grup.

1. Do pierwszej należą uprawnienia związane z ustawodawstwem federalnym. Ustawa Zasadnicza przyjęła tradycyjną (monarchiczną) zasadę promulgacji ustaw przez głowę państwa. Prezydent federalny podpisuje ustawy, uchwalone (w trybie określonym w konstytucji) przez *Bundestag* (za zgodą względnie przy współdziałaniu *Bundesratu*) i zarządza ich ogłoszenie w Federalnym Dzienniku Ustaw (*Bundesgesetzblatt*), (art. 82 ust. 1). Ustawy muszą być przed przedłożeniem ich prezydentowi kontrasygnowane przez kanclerza federalnego lub właściwego ministra (ministrów). Promulgacja ustawy przez prezydenta nie jest wszakże tylko czynnością formalną, wiąże się bowiem z prawem weta ustawodawczego. Konstytucja nie wypowiada się co prawda w tej kwestii *expressis verbis*, w literaturze naukowej NRF przeważa jednak pogląd, że prezydent federalny stojąc z urzędu na straży konstytucji (*Hüter und Wahrer der Verfassung*) ma nie tylko prawo, lecz nawet obowiązek badać, czy przedłożona mu do podpisu ustawa jest z nią zgodna pod względem tak formalnym jak i materialnym⁴⁶. Nie jest to co prawda pogląd jednolity. Jego przeciwnicy uważają, że badanie formalnej i merytorycznej zgodności ustaw z konstytucją należy w świetle art. 93 Ustawy Zasadniczej do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego⁴⁷. W praktyce wypadki odmowy promulgacji zdarzały się bardzo rzadko. I tak na 1 477 ustaw uchwalonych przez *Bundestag* i zaakceptowanych przez *Bundesrat* w latach 1949—1961 tylko 5 nie uzyskało podpisu prezydenta⁴⁸. Z danych tych nie wynika przy tym, w ilu wypadkach przyczyną braku promulgacji była uprzednia odmowa kontrasygnaty przez kanclerza lub ministra, a w ilu prezydent odmówił podpisania ustawy już kontrasygnowanej. W zasadzie prezydent winien uzgadniać z rządem (kanclerzem) kwestię promulgacji. Tak postępował prezydent Heuss, który zresztą

⁴⁴ K. H. Flach w artykule pt. *Der Präsident im Getümmel*, zamieszczonym w „Frankfurter Rundschau” (nr 5 z 7 I 1966, s. 2) twierdzi, że Lübke rezygnując z ponadpartyjnego stanowiska stał się figurą zwykłych rozgrywek politycznych z wielką szkodą dla swego urzędu. Przywódcy liberalnej partii FDP, w których wypowiedź Lübkego przede wszystkim godziła, postawili mu wyraźny zarzut naruszenia obowiązków urzędowych („Der Tagesspiegel” nr 6 178 z 7 I 1966, ss. 1 i 2).

⁴⁵ Por. np. „Süddeutsche Zeitung” nr 309 z 27 XII 1966, s. 1 (not. pt. *Das Streiflicht*) i s. 5. Także „FAZ” nr 15, z 19 I 1966, s. 9 i nr 10, z 22 I 1966, s. 14.

⁴⁶ Por. Ellwein, *op. cit.*, s. 449 i D. Schröder, *Der Bundespräsident ist kein Notar* („Süddeutsche Zeitung” nr 150 z 24/25 VI 1961).

⁴⁷ P. np. C. Ladenburger, *Die Prüfungszuständigkeit des Bundespräsidenten bei der Ausfertigung von Gesetzen*. (Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde). Freiburg i. Br. 1966 (Rotadruk), ss. 146. Także W. Wagner, *Ein Gesetz verschwand in der Versenkung* („Der Tagesspiegel” 4 998 z 16 II 62, s. 3) i H. Schwank, *Ein Gesetz tritt nicht in Kraft* („Süddeutsche Zeitung” 269 z 10 XI 1961).

⁴⁸ Ellwein, *op. cit.*, ss. 128 i 134.

rzadko podnosił zarzut niezgodności ustawy z konstytucją⁴⁹. Natomiast prezydent Lübke skierował już w r. 1960 do ponownego rozpatrzenia przez *Bundestag* ustawę o handlu zakładowym i pracowniczym, kontrasygnowaną przez kanclerza, co doprowadziło do konfliktu z Adenauerem⁵⁰. Wydaje się nie ulegać wątpliwości, że prezydent federalny winien korzystać z prawa weta ustawodawczego tylko w wypadkach szczególnej wagi. Zbyt częste stosowanie tego środka może bowiem skłonić *Bundestag* lub *Bundesrat* do przedstawienia sprawy Federalnemu Trybunałowi Konstytucyjnemu⁵¹. Orzeczenie niekorzystne dla prezydenta nie tylko obniżyłoby poważnie jego autorytet, lecz mogłoby w pewnych okolicznościach służyć nawet za podstawę do postawienia go w stan oskarżenia, o czym będzie jeszcze mowa w dalszych rozważaniach.

Niemniej fakt, iż prezydent federalny może odmówić podpisania ustawy, akceptowanej (kontrasygnowanej) nawet przez kanclerza (rząd), stanowi jego istotny atrybut i pozwala mu wywierać pewien wpływ na ustawodawstwo federalne. Jest to poniekąd kompetencja szersza od prawa weta zawieszającego, jakie według konstytucji weimarskiej przysługiwało prezydentowi Rzeszy, który zakwestionowaną przez siebie ustawę musiał z urzędu poddać pod referendum ogólnonarodowe (art. 73). W NRF natomiast sporna ustawa, nie kontrasygnowana przez kanclerza wzgl. nie podpisana przez prezydenta wraca do organów ustawodawczych i — jeśli nie zostanie przez nie przekazana do rozstrzygnięcia Federalnemu Trybunałowi Konstytucyjnemu — może w pewnych okolicznościach (np. w związku z upływem kadencji *Bundestagu*) nie ujrzeć więcej światła dziennego⁵². Ustawa Zasadnicza nie określa też terminu, w jakim powinna nastąpić promulgacja ustawy przez głowę państwa.

Należy dodać, że również prezydent federalny ma prawo wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o rozpatrzenie sporu konstytucyjno-prawnego⁵³. Nie może jednak domagać się udzielenia mu przez Trybunał

⁴⁹ W r. 1951 Heuss odmówił np. podpisania ustawy w sprawie wykonania art. 108 ust. 2 Ustawy Zasadniczej, ponieważ doszła ona do skutku bez wymaganej w tym wypadku zgody *Bundesratu*. W r. 1958 natomiast promulgował on ustawę o utworzeniu fundacji „Pruskie Dobra Kultury (*Preussischer Kulturbesitz*), która zdaniem *Bundesratu* winna była uzyskać uprzednio jej zgodę. Federalny Trybunał Konstytucyjny nie dopatrył się tu jednak naruszenia konstytucji i ustawę utrzymał w mocy. (G. Ziller, *op. cit.*, pod. 29, s. 36).

⁵⁰ *Gesetz über den Betriebs- und Belegschaftshandel*. (Por. także W. Wagner, *op. cit.*).

⁵¹ Pogląd taki reprezentuje np. F. Richert, *Die Würde des Amtes* („Stuttgarter Zeitung” 20 z 26 I 65) oraz Ellwein, *op. cit.*, s. 134.

⁵² Taki los spotkał np. ustawę cyt. wyżej pod 50 (Richert, *op. cit.*).

⁵³ Art. 93 Ustawy Zasadniczej w połączeniu z § 13 liczba 5 i §§ 63—67 ustawy o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym (*Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. 3. 1951, in der Fassung v. 21. 7. 1956* — BGBl. 1, s. 662, z późniejszymi zmianami). Także Mangoldt, *op. cit.*, s. 1 064 oraz H. Schwanck, *op. cit.*, ad 47.

opinii prawnej na okoliczność tego, czy ustawa, która ma być promulgowana, jest zgodna z Ustawą Zasadniczą⁵⁴.

Prezydent nie wydaje rozporządzeń wykonawczych do ustaw. Kompetencja ta przysługuje na szczeblu federalnym wyłącznie rządowi lub poszczególnym ministrom (art. 80 ust. 1 konst.). Nie ma on oczywiście również prawa wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, skoro konstytucja NRF w odróżnieniu od swej weimarskiej poprzedniczki ich nie przewidziała⁵⁵. Zawiera ona natomiast pewne postanowienia specjalne dla sytuacji kryzysowych. I tak jeżeli *Bundestag* odmówi rządowi zaufania, lecz nie wybierze równocześnie nowego kanclerza (o czym niżej), prezydent federalny może (na wniosek kanclerza) bądź rozwiązać parlament w ciągu 21 dni (art. 68), bądź też — za zgodą *Bundesratu* — ogłosić tzw. stan wyjątkowy w zakresie ustawodawstwa (*Gesetzgebungsnotstand*) dla przeforsowania ustawy, której uchwalenia *Bundestag* odmówił, mimo że rząd określił ją jako nie cierpiącą zwłoki. Jeżeli parlament odrzuci w takiej sytuacji ponownie projekt spornej ustawy lub go zmieni w sposób, który rząd federalny uzna za nie do przyjęcia, ustawa dochodzi do skutku w brzmieniu projektu rządowego. Wymagana jest jedynie zgoda *Bundesratu*, a więc organu reprezentującego rządu poszczególnych krajów. Stan taki może trwać do 6 miesięcy i wtedy mogą się stać prawem wszystkie rządowe projekty ustaw nie przyjęte przez *Bundestag*, jeżeli uzyskały zgodę *Bundesratu*. Ogłoszenie stanu wyjątkowego w zakresie ustawodawstwa jest wszakże dopuszczalne tylko raz w okresie kadencji kanclerza federalnego. Nie można też w tym trybie zmienić lub uchylić konstytucji (art. 81). Postanowienia te wzmacniają poważnie pozycję nie tylko rządu, lecz także prezydenta federalnego, który decyduje według własnego uznania o wprowadzeniu wspomnianego wyjątkowego trybu ustawodawczego, tzn. może wniosek kanclerza w tej sprawie przyjąć lub go nie uwzględnić. Nie znalazły one wszakże dotychczas praktycznego zastosowania.

Prezydent federalny ma również prawo zażądać zwołania *Bundestagu* przed terminem ustalonym dla najbliższego kolejnego posiedzenia (art. 39 ust. 3). Przepis ten nie ma jednak większego znaczenia praktycznego ze względu na to, że *Bundestag* obraduje w oparciu o tzw. system permanencji (i sam decyduje o terminach swych posiedzeń). Z żądaniem takim mógłby prezydent wystąpić np. w razie opróżnienia urzędu kanclerskiego przed upływem kadencji, jeśli by nastąpiło ono w okresie między posiedzeniami parla-

⁵⁴ Ustawa o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym (jw. pod 53) przewidywała początkowo taką możliwość (§ 97) Później jednak (w r. 1950) przepis ten uchylono. (H. Schwanck, op. cit.).

⁵⁵ Instytucja rozporządzeń z mocą ustawy pojawiła się znowu w projektach wprowadzenia do konstytucji NRF przepisów o stanie wyjątkowym (por. L. Janicki, op. cit., ad 30).

mentu⁵⁶. Zagadnienie to wiąże się już jednak z drugą grupą uprawnień prezydenta federalnego, do której z kolei przechodzimy.

2. Grupa, ta obejmuje kompetencje dotyczące funkcjonowania władzy wykonawczej. Prezydent posiada mianowicie uprawnienia nominacyjne w odniesieniu do członków rządu federalnego i szeregu wyższych urzędników federalnego aparatu administracyjnego. Nie są to kompetencje kreacyjne: nie tworzy on organów, lecz je obsadza personalnie.

Na plan pierwszy wysuwa się oczywiście powoływanie i zwalnianie kanclerza federalnego. Prezydent przedstawia parlamentowi kandydata na kanclerza (art. 63 ust. 1 konst.). W dotychczasowej praktyce była to zawsze osoba, wyłoniona przez rządzącą najsilniejszą partię chrześcijańskich demokratów w wyniku rozgrywek wewnątrzpartyjnych lub porozumień międzypartyjnych (koalicyjnych). Posiadała tym samym gwarancję otrzymania wymaganej większości głosów w *Bundestagu*. Prezydent mógłby oczywiście sprzeciwić się kandydaturze wysuwanej przez koła rządzące i przedstawić *Bundestagowi* osobistego kandydata, nie będącego nawet posłem. Byłoby to jednak posunięcie ryzykowne. Parlament w NRF nie jest bowiem związany wnioskiem głowy państwa i może w ciągu 14 dni wybrać głosami więcej niż połowy swych członków inną osobę na stanowisko kanclerza (art. 63 ust. 3)⁵⁷.

Należy tu dodać, że głosowania w *Bundestagu* dotyczącego wyboru kanclerza (podobnie jak i wyboru prezydenta w Zgromadzeniu Federalnym) nie poprzedza żadna debata (art. 63 ust. 1). Zasada ta ogranicza tradycyjne uprawnienia parlamentu i sprawia, że kandydatura przedstawiona przez prezydenta ma większe szanse powodzenia.

Kandydat wybrany przez parlament otrzymuje z kolei formalną nominację z rąk prezydenta. Prezydent musi przy tym mianować osobę, która uzyskała bezwzględną większość ustawowej liczby posłów (art. 63 ust. 2). Inaczej natomiast wygląda sprawa, gdy parlament nie wyłoni kanclerza w dwóch kolejnych głosowaniach wspomnianą większością bezwzględną i gdy wobec tego w trzeciej turze zostanie wybrany kandydat, który skupił najwięcej głosów, czyli uzyskał większość względną (tzw. kanclerz mniejszościowy). Prezydent może wówczas według własnego uznania w terminie 7 dni albo mianować elekta albo też rozwiązać *Bundestag* (art. 63 ust. 4). W tym ostatnim wypadku jak i w ogóle w razie ustąpienia kanclerza ma on zarazem prawo zwrócić się do niego i do poszczególnych ministrów z wiążącym ich wnioskiem o pozostanie na stanowisku do chwili wyboru i mianowania nowego szefa rządu (art. 69 ust. 3). Jak już wspomniano, wszystkie te akty nie wymagają z natury rzeczy kontrasygnaty.

Mianowanie kanclerza przez prezydenta jest więc w NRF — w odróżnie-

⁵⁶ Tak np. Mangoldt, *op. cit.*, s. 906.

⁵⁷ P. także H. Köpke, *Das Recht des Präsidenten* („Frankfurter Rundschau” nr 226 z 29 IX 1965, s. 3) oraz A. Rapp, *Artikel dreiundsechzig* („FAZ” nr 74, z 28 III 1963).

niu od republiki weimarskiej — rzeczą wtórną⁵⁸. Prezydent może jedynie doradzić parlamentowi wybór tej, czy innej osoby. Decyzja ostateczna należy do *Bundestagu*, a w razie jego rozwiązania (w trybie art. 63 ust. 4) — do parlamentu następnej kadencji.

Podobnie też prezydent jest obowiązany odwołać (zwolnić) kanclerza, jeżeli *Bundestag* odmówi mu zaufania i wybierze jego następcę bezwzględną większością głosów ustawowej liczby posłów (art. 67). Jest to tzw. konstruktywne *votum* nieufności. Jeżeli natomiast kanclerz sam postawi wniosek o *votum* zaufania, a wniosek ten nie uzyska wspomnianej większości, nie potrzebuje on podać się do dymisji, lecz może (przepis fakultatywny) zwrócić się do prezydenta z propozycją rozwiązania *Bundestagu*. Prezydent nie jest jednak tym wnioskiem związany i decyduje według własnego uznania. Musi wszakże podjąć decyzję najdalej w ciągu 21 dni. Możliwość rozwiązania *Bundestagu* wygasa nawet wcześniej, jeżeli wybierze tenże bezwzględną większością nowego kanclerza⁵⁹.

Z rozważań powyższych wynika, że kanclerz federalny nie ma z formalnego punktu widzenia bezpośredniego wpływu na rozwiązanie parlamentu NRF. Decyzja ostateczna spoczywa tu bowiem wyłącznie w ręku prezydenta, który może ją podejmować bądź zupełnie samodzielnie (w razie wyboru przez *Bundestag* tzw. kanclerza mniejszościowego), bądź na wniosek i za kontrasygnatą szefa rządu, jak w omówionym co dopiero wypadku kryzysu gabinetowego. Należy jeszcze dodać, że w przypadku, gdy odmowa zaufania polega na odrzuceniu przez parlament rządowego projektu ustawy, której uchwalenie nie cierpi zwłoki, istnieje możliwość ogłoszenia stanu wyjątkowego w zakresie ustawodawstwa. Był on już wyżej przedmiotem naszych rozważań.

Z ogólnych założeń wynika oczywiście, że prezydent federalny winien zwolnić kanclerza, jeżeli ustąpi on sam przed upływem kadencji. W takim wypadku może go wszakże — jak już powiedziano — zobowiązać do pozostania na stanowisku do chwili wyboru następcy.

Prezydent NRF na wniosek kanclerza mianuje i zwalnia ministrów federalnych (art. 64 ust. 1). O składzie rządu decyduje w zasadzie sam kanclerz. Wyłącznie on też ponosi formalnie odpowiedzialność polityczną przed *Bundestagiem*. Ministrowie odpowiadają przed kanclerzem, chociaż z natury rzeczy muszą się cieszyć także zaufaniem większości parlamentarnej⁶⁰. W piśmie-

⁵⁸ Według konstytucji z 1919 r. (art. 53) prezydent Rzeszy mianował kanclerza Rzeszy bez udziału *Reichstagu*, który mógł odmówić z kolei zaufania szefowi rządu (art. 54). Stąd też w okresie osłabienia wpływów parlamentu Rzeszy w latach trzydziestych mogły być powoływane gabinety zaufania prezydenta. Hindenburg zwolnił też w r. 1932 kanclerza Brüninga bez uzgodnienia z parlamentem.

⁵⁹ Art. 68 ust. 1 konstytucji.

⁶⁰ Por. K. M. Pospieszalski, *Naczelne organy państwowe (NRF)* w tomie II *Monografii* cyt. ad 1, s. 465. Dodajmy, że kanclerz Adenauer zmieniał bardzo często członków swego gabinetu.

nictwie naukowym NRF nie ma zgodnej opinii co do tego, czy prezydent może odmówić nominacji ministra zaproponowanego przez kanclerza⁶¹. W praktyce wypadki takie zdarzały się bardzo rzadko. Właściwie tylko T. Heuss sprzeciwił się raz (w r. 1953) skutecznie nominacji jednego z ministrów w rządzie Adenauera⁶². Prezydent Lübke miał do r. 1966 dwukrotnie objęcie przeciwko mianowaniu kandydatów przedstawionych przez kanclerza, które jednak w końcu wycofał⁶³. Należy przyjąć, że w świetle założeń Ustawy Zasadniczej i ugruntowanego przez nią tzw. systemu kanclerskiego prezydent nie powinien — poza wyjątkowymi wypadkami — odmową nominacji hamować utworzenia i działalności rządu federalnego. Nie może w każdym razie czynić tego tylko dlatego, że nie odpowiadają mu np. koncepcje polityczne kandydata na ministra⁶⁴. Zwolnienie ministra federalnego jest możliwe jedynie na jego prośbę lub na wniosek i za zgodą kanclerza⁶⁵. Prezydent nie odbiera przysięgi od kanclerza i ministrów przy obejmowaniu urzędu. Składają ją oni przed parlamentem na ręce przewodniczącego (prezydenta) *Bundestagu* (art. 64 ust. 2).

Prezydent NRF zachował tradycyjne prawo mianowania i zwalniania urzędników federalnych najwyższego szczebla⁶⁶. Może wszakże swe uprawnienia w tym zakresie — za zgodą kanclerza — przekazywać (i praktycznie w szeregu wypadkach to robił) innym organom⁶⁷. Sprawy te reguluje bar-

⁶¹ Por. F. K. Fromm, *Der Bundespräsident vor der Unterschrift. Kann das Staatsoberhaupt Ministerernennungen verhindern?* („FAZ” nr 239, z 14 X 1965, ss. 11 i 12) oraz G. Bucerius, *Falsche Ratgeber. Nicht „getreuer Eckehardt”, verfassungstreu soll Lübke sein* („Die Zeit” nr 41, z 8 X 1965, s. 1). Także Mangoldt, *op. cit.*, ss. 1244—1245 i Ellwein, *op. cit.*, s. 150.

⁶² Chodziło o nominację ministra sprawiedliwości Thomasa Dehlera (FDP), który miał przednio publiczny zatarg z ówczesnym prezydentem Trybunału Konstytucyjnego Höpker-Aschkoffem. Por. A. Appel, *Die Macht des Präsidenten* („Stuttgarter Zeitung” 225, z 28 IX 1965).

⁶³ Dotyczyły one ministra Schrödera w 1961 i 1965 r. i von Schwarza w 1963 r. Por. J. Tern, *Der Bundespräsident* („FAZ” nr 239, z 14 X 1964) oraz Th. Eschenburg, *Darf Heinrich Lübke Minister Schröder ablehnen? Von den Rechten und Pflichten des Bundespräsidenten* („Die Zeit” nr 42, z 13 X 1965).

⁶⁴ Por. „Die Zeit” nr 40, z 1 X 1965, s. 1 (komentarz D. St. pt.: *Lübkes Grenzen. Der Bundespräsident als oberster Notar*).

⁶⁵ Por. F. K. Fromm, *op. cit.*, ad 61.

⁶⁶ Art. 60 ust. 1 Ustawy Zasadniczej. Podobne uprawnienie posiadał prezydent Rzeszy wg art. 46 konstytucji weimarskiej, a poprzednio cesarz niemiecki (art. 18 ust. 1 konstytucji z 1871 r. — *Die Verfassung des Deutschen Reichs, vom 16. 4. 1871*, RGBl., s. 63).

⁶⁷ Art. 60 ust. 3 konst. Por. także *Anordnung des Bundespräsidenten über die Ernennung und Entlassung der Bundesbeamten und Bundesrichter, vom 17. 5. 1950* (BGBl. I z 1950, s. 209, z 1953 s. 335 i z 1955 r. s. 681). W wyłącznej kompetencji prezydenta pozostało przede wszystkim mianowanie i zwalnianie sekretarzy i podsekretarzy stanu oraz dyrektorów ministerialnych, wyższych urzędników służby zagranicznej, Urzędu Ochrony Konstytucji i Federalnej Służby Informacyjnej, Federalnego Szefa Prasy, Prokuratora Generalnego przy Sądzie Federalnym i Nadprokuratora przy Federalnym Sądzie Administracyjnym.

dziej szczególnie federalna ustawa urzędnicza⁶⁸. Nie ulega wątpliwości, że prezydent ma prawo odmówić podpisania nominacji osoby, do której ma istotne i poważne zastrzeżenia. Może on zatem jakąś nominację udaremnić, ale nie jest w stanie wymusić mianowania własnego kandydata na wakujące stanowisko.

Prezydent NRF posiada również pewne kompetencje organizacyjno-prawne, związane z funkcjonowaniem władzy wykonawczej. Jego akceptacji wymaga regulamin wewnętrzny rządu federalnego (art. 65 konstytucji). Regulamin ten, uchwalany przez rząd, posiada w systemie kanclerskim NRF istotne znaczenie i jest w pewnej mierze aktem normatywnym, uzupełniającym odnośnie postanowienia konstytucji. Określa on bowiem nie tylko wewnętrzną działalność rządu i zasady współpracy kanclerza i ministrów, lecz ustala też prawa i obowiązki dla innych organów państwowych. I tak np. obowiązujący dotąd regulamin z 11 maja 1951 r. przyznaje prezydentowi prawo wglądu w działalność rządu⁶⁹. Stosownie do niego kanclerz ma obowiązek informować prezydenta na bieżąco o kierunkach polityki i pracach gabinetu oraz przedkładać mu dokumenty i sprawozdania (§ 5). Prezydent Lübke pragnie *nota bene* otrzymywać takie informacje również od poszczególnych ministrów⁷⁰. Prezydent nie może uczestniczyć osobiście w posiedzeniach rządu, bierze w nich natomiast stale udział szef jego kancelarii, czyli Federalnego Urzędu Prezydialnego (*Chef des Bundespräsidialamtes*), który posiada rangę sekretarza stanu (§ 23 ust. 1 regulaminu).

Na prezydenta przeszły też pewne uprawnienia normotwórcze, które należały zwyczajowo do głowy państwa niemieckiego w okresach poprzednich, chociaż nie zostały wymienione *expressis verbis* w Ustawie Zasadniczej. Określa on mianowicie w drodze zarządzeń (*Anordnungen*), dekretów (*Erlasse*) lub obwieszczeń (*Bekanntmachungen*) rangi służbowe w organach administracji federalnej⁷¹ oraz rodzaje pieczęci służbowych⁷², a poza tym na mocy postanowień ustawy z 26 maja 1957 ustanawia i nadaje ordery i tytuły honorowe oraz może zarządzić ich utratę⁷³. Zarządzeniem z 2 czerwca 1966 r. pre-

⁶⁸ *Bundesbeamten-gesetz, vom 14. 7. 1953, in der Fassung v. 1. 10. 1961* (BGBl. I, s. 1802).

⁶⁹ *Geschäftsordnung der Bundesregierung, vom 11. 5. 1951* („Gemeinsames Ministerialblatt“ Berlin/Bonn, s. 137). Por. także Ellwein, *op. cit.*, s. 494. Od regulaminu rządowego należy odróżnić tzw. wspólny regulamin ministerstw federalnych (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*), który nie wymaga akceptacji przez prezydenta.

⁷⁰ „Die Welt” nr 250 z 27 X 1965, s. 2.

⁷¹ Por. np. *Anordnung des Bundespräsidenten über die Festsetzung von Amtsbezeichnungen, vom 28. 7. 1965* (BGBl. I, s. 663).

⁷² *Erlass über die Dienstsiegel vom 20. 1. 1950* (BGBl., s. 26).

⁷³ *Gesetz über Titel, Orden und Ehrenzeichen, vom 26. 7. 1957* (BGBl. I, s. 844), w szczególności § 2 ust. 2, § 3 ust. 1 i § 4. Poprzednio już prezydent Heuss ustanowił np. Order Zasługi NRF (*Erlass des Bundespräsidenten über das Statut des „Verdienstordens der Bundesrepublik Deutschland“ vom 7. 9. 1951* — BGBl. I, s. 831).

zydent NRF ustalił swą kompetencję w zakresie zarządzania pogrzebów państwowych oraz specjalnych uroczystych aktów dla zasłużonych osób⁷⁴. Tutaj też należy wymienić jego kompetencje dotyczące symboli państwa. Ustawa Zasadnicza określiła jedynie barwy NRF (art. 22). Prezydent wydał natomiast szczegółowe przepisy dotyczące flag i godła państwa⁷⁵ oraz podjął decyzję w sprawie hymnu NRF⁷⁶.

Przedstawione wyżej uprawnienia prowadzą do wniosku, że prezydent federalny nie pełni wyłącznie funkcji reprezentacyjnych i nie jest tzw. najwyższym notariuszem państwa (*oberster Staatsnotar*), jak się go niekiedy określa, lecz wpływa w pewnej mierze na działalność innych naczelnych organów państwowych i partycypuje (na wniosek i za zgodą kanclerza) w stanowieniu niektórych norm prawnych natury organizacyjnej, głównie o charakterze reprezentacyjno-ceremonialnym.

3. Trzecią grupę tworzą uprawnienia w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Dotyczą one mianowania i zwalniania sędziów federalnych oraz wykonywania prawa łaski w indywidualnych wypadkach (art. 60 ust. 1 i 2 konst.).

Sędziowie szczebla federalnego są powoływani i zwalniani w trybie określonym w konstytucji (art. 94—98) i w ustawach zwykłych. I tak np. sędziów Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wybiera w połowie *Bundestag* i w połowie *Bundesrat*, a sędziów wyższych sądów federalnych (*Oberes Bundesgerichte*) dla poszczególnych pionów wymiaru sprawiedliwości — komisja do spraw doboru sędziów (*Richterauswahlausschuss*), złożona z właściwego federalnego ministra resortowego, z odnośnych ministrów krajowych i z członków, wybranych przez *Bundestag*⁷⁷. Prezydent dokonuje jedynie formalnego aktu nominacji względnie zwolnienia, przy czym i tu korzysta on w dopuszczalnym zakresie z możliwości cedowania tej kompetencji na rzecz innych

⁷⁴ *Anordnung über Staatsbegräbnisse und Staatsakte vom 2. 6. 1966* (BGBl. I, s. 337).

⁷⁵ Por. tzw. *Flaggenanordnung des Bundespräsidenten* z dn. 7 VI 1950 (BGBl., s. 205) oraz *Bekanntmachung betreffend das Bundeswappen und den Bundesadler vom 20. 1. 1950* (BGBl., s. 26). Przytoczone zarządzenie o flagach ma zdaniem niektórych komentatorów zachodnioniemieckiego charakter rozporządzenia wykonawczego (zawiera ogólne normy prawne) i wykracza tym samym poza konstytucyjne kompetencje prezydenta, który nie posiada — jak już powiedziano — prawa wydawania takich norm (np. Mangoldt, *op. cit.*, s. 1062).

⁷⁶ Nastąpiło to w drodze wymiany pism między kanclerzem Adenauerem i prezydentem Heussem. Treść odnośnej decyzji Heussa przytacza Ellwein, *op. cit.*, s. 506 (*Wiedereinführung des Deutschlandliedes als Nationalhymne*).

⁷⁷ Sądy te wymienia K. M. Pospieszalski, *op. cit.*, ad 60, s. 468. Przewidziany w konstytucji (art. 95) Najwyższy Trybunał Federalny (*Oberstes Bundesgericht*), który ma stać ponad poszczególnymi pionami sądownictwa, nie został dotychczas utworzony.

organów⁷⁸. W świetle praktyki może on też w szczególnym wypadku odmówić mianowania sędziego⁷⁹.

Prezydent wykonuje prawo łaski tylko na szczeblu federalnym. Ułaskawianie od wyroków sądów krajowych przysługuje właściwemu organowi kraju, zazwyczaj jego premierowi. Sposób wykonywania tego prawa normuje osobne zarządzenie prezydenta, w którym zastrzegł on niektóre wypadki do własnej decyzji, a pozostałe przekazał innym organom federalnym (np. prezydentom izb ustawodawczych i Trybunału Konstytucyjnego, ministrowi sprawiedliwości lub innym ministrom)⁸⁰. Akty łaski prezydenta muszą być oczywiście kontrasygnowane przez właściwego członka rządu.

Konstytucja NRF nie zawiera postanowień o amnestiach. Według panującej tam opinii naukowej wymagają one formy ustawy⁸¹.

4. Następną grupą uprawnień prezydenta NRF dotyczy spraw wojskowych. Wiąże się ona z remilitaryzacją NRF i wynika z wprowadzonych do konstytucji w r. 1956 przepisów uzupełniających⁸².

W okresie pokoju rola prezydenta jest tu drugorzędna. Siłami zbrojnymi dowodzi bowiem federalny minister obrony (*Bundesminister für Verteidigung*) w oparciu o ogólne wytyczne kanclerza⁸³. Prezydent mianuje jedynie wyższych oficerów⁸⁴, wydaje przepisy o umundurowaniu, ustanawia ordery i od-

⁷⁸ Zob. zarządzenie z 17 V 1950 jw. pod 67. Niektóre ustawy przewidują wyłączną kompetencję prezydenta w zakresie mianowania na ważniejsze stanowiska sędziowskie (np. *Gesetz über das Bundesverfassungsgericht* jw. pod 53 oraz *Gesetz über die Errichtung und Aufgaben des Bundesrechnungshofes v. 27. 11. 1950*, BGBl. I, s. 765).

⁷⁹ Precedens w tym zakresie stworzył wprawdzie dopiero prezydent Lübke, który w r. 1965 nie podpisał przedstawionej mu przez komisję do spraw doboru sędziów nominacji ze względu na hitlerowską przeszłość kandydata (*casus Creifelds*). Za „Die Welt” nr 16 z 20 I 1965, s. 3 w komentarzu pt. *Eine Machtfrage*.

⁸⁰ *Anordnung des Bundespräsidenten über die Ausübung des Begnadigungsrechtes des Bundes vom 5. 10. 1965* (BGBl. I, s. 1573). Zastąpiło ono zarządzenie o tej samej nazwie z 10 XII 1952. Dla panujących w NRF stosunków polityczno-prawnych charakterystyczny jest fakt, że procedurę w sprawach o ułaskawienie reguluje tam nadal wydane w okresie hitlerowskim rozporządzenie ministra sprawiedliwości Rzeszy z 6 II 1935 (w brzmieniu z 16 XII 1943).

⁸¹ Formę tę przewidywała konstytucja weimarska (art. 49). Zastrzegła ją też większość konstytucji krajowych w NRF (Teksty tych konstytucji — P. Füsslein, *op. cit.*, ad 3).

⁸² *Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 19. 3. 1956* (BGBl. I, s. 111). Nowela ta zmieniła przede wszystkim brzmienie art. 60, dodała nowe artykuły 59a i 65a oraz wprowadziła nowy zmieniony artykuł 143.

⁸³ Art. 65a, ust. 1 w połączeniu z art. 65, zd. 1 konstytucji.

⁸⁴ Stosownie do znowelizowanego art. 60 ust. 1 konstytucji w połączeniu z § 4 ust. 2 ustawy z 19 III 1956 o stanowisku prawnym żołnierzy (*Gesetz über die Rechtsstellung der Soldaten — Soldatengesetz vom 19. 3. 1956*. BGBl. I, s. 114) z późniejszymi zmianami, prezydent mianuje na stopnie generalskie, admirałskie i osobnym zarządzeniem prezydenta z 7 V 1956 (*Anordnung des Bundespräsidenten über die Ernennung und Entlassung von Soldaten vom 7. 5. 1956*. BGBl. I, s. 422 — oraz oficerskie od majora wzwyż. W pozostałym zakresie kompetencja ta należy do ministra obrony.

znaczenia wojskowe⁸⁵ oraz nadaje sztandary jednostkom *Bundeswehry*⁸⁶.

Szersze kompetencje przysługują prezydentowi w sytuacjach wyjątkowych, tj. w razie militarnego zagrożenia państwa z zewnątrz. W zasadzie o tym, czy zachodzi konieczność (czyli tzw. wariant) zbrojnej obrony (*Verteidigungsfall*), decyduje *Bundestag* w formie uchwały, którą prezydent z kolei ogłasza. Jeżeli jednak *Bundestag* w danych warunkach nie może się zebrać, decyzję tę podejmuje sam prezydent za zgodą, a ściślej na wniosek kanclerza i po zasięgnięciu opinii prezydentów obu izb ustawodawczych (art. 59a ust. 1 i 2). Dopiero z chwilą ogłoszenia wariantu obrony prezydent (oczywiście również za zgodą kanclerza) może składać oświadczenia międzynarodowo-prawne, może np. wypowiedzieć wojnę. Jest to kompetencja szersza od tej, jaką posiadał w tym zakresie weimarski prezydent Rzeszy⁸⁷. Na niej jednak rola prezydenta w zasadzie się kończy. Z chwilą bowiem ogłoszenia wariantu obrony dowództwo sił zbrojnych przejmuje kanclerz (art. 65a ust. 2), którego kompetencje tym samym poważnie wzrastają⁸⁸.

Pod tym względem Ustawa Zasadnicza NRF stała na stanowisku zgoła odmiennym od tradycyjnych rozwiązań niemieckich (i pruskich). Już bowiem król Prus Fryderyk Wilhelm IV w nadanej przez siebie w r. 1850 konstytucji zastrzegł w art. 46 sprawy wojska do swej dyspozycji, wyłączając je spod jakiegokolwiek ingerencji organów ustawodawczych. Poprzez konstytucję cesarską Rzeszy z 1871 r. ślady tej tradycji przeszły do konstytucji weimarskiej. Prezydent Rzeszy był bowiem głównym dowódcą sił zbrojnych i praktycznie kierował resortem wojskowym za pośrednictwem ministra *Reichswehry*⁸⁹. Prezydentowi Hindenburgowi postępowanie takie ułatwiał przy tym jego osobisty autorytet wojskowy i wysoka ranga cesarskiego generała-feldmarszałka.

Zawarcie pokoju następuje — podobnie jak to przewidywała konstytucja weimarska — na podstawie ustawy (art. 59 ust. 4).

5. Ostatnią grupę stanowią kompetencje prezydenta federalnego w sprawach zagranicznych.

Prezydent reprezentuje Niemiecką Republikę Federalną na zewnątrz i w tym zakresie przyjmuje i wysyła ambasadorów i posłów oraz zawiera w jej imieniu układy z innymi państwami (art. 59 ust. 1). Według panującej w nauce i praktyce opinii wywiera on zarazem — podobnie jak i jego weimarski poprzednik — pewien wpływ na politykę zagraniczną, której wytyczne wi-

⁸⁵ Por. *Wehrgewalt und Ministervvertretung. Aus einem Kolloquium vor Beginn des Streits um die Organisationsform des Verteidigungsministeriums*, „FAZ” nr 206 z 6 IX 1966, s. 11 — w szczególności wypowiedź, jaką w ramach tego opracowania zamieścił F. Scherübl (*Wehrdienstsenat München*).

⁸⁶ *Anordnung über die Stiftung der Truppenfahnen für die Bundeswehr vom 18. 9. 1964* (BGBl. I, s. 817).

⁸⁷ Art. 59a ust. 3 Ustawy Zasadniczej. Według art. 45 konstytucji z 1919 r. wypowiedzenie wojny mogło nastąpić jedynie w drodze ustawy Rzeszy.

⁸⁸ Szerzej na ten temat — por. L. Janicki, *op. cit.*, ad 30.

⁸⁹ F. Scherübl, *op. cit.*, ad 85.

nien kanclerz federalny bieżąco z nim konsultować⁹⁰. Wpływ ten był minimalny w okresie rządów Adenauera, który szczególnie politykę zagraniczną uważał za swoją wyłączną domenę, wzrósł natomiast za prezydentury Lübkego. W sprawach zagranicznych oczywiście kontrasygnata aktów prezydenta przez kanclerza wzgl. federalnego ministra spraw zagranicznych jest konieczna.

Prezydent udziela pełnomocnictw do negocjowania układów, które mają być zawarte w imieniu NRF i układy te ratyfikuje. On też w zasadzie składa i przyjmuje wiążące oświadczenia np. o nawiązaniu lub zerwaniu stosunków dyplomatycznych lub o przystąpieniu do organizacji międzynarodowej⁹¹. Nie uczestniczy co prawda w konferencjach międzynarodowych, lecz może za zgodą kanclerza wysyłać swych osobistych przedstawicieli do głów innych państw lub składać sam wizyty państwowe⁹².

Układy (*Verträge*), które dotyczą sfery stosunków politycznych NRF⁹³ lub spraw należących do zakresu ustawodawstwa federalnego, mogą być przez prezydenta ratyfikowane dopiero po zaakceptowaniu ich przez *Bundestag* i *Bundesrat* w formie ustawy (art. 59 ust. 2).

Oprócz układów, które ratyfikuje prezydent (ewentualnie za zgodą organów ustawodawczych), konstytucja przewiduje również umowy administracyjne (*Verwaltungsabkommen*), w których jako reprezentant NRF występuje rząd federalny, oraz umowy administracyjne *sensu stricto*, zawierane przez właściwych ministrów⁹⁴.

Prezydent NRF reprezentuje też formalnie interesy międzynarodowe poszczególnych krajów. Niemniej osobne układy, jakie kraje mogą zawierać z innymi państwami w sprawach należących do ich kompetencji ustawodawczej, wymagają jedynie zgody rządu federalnego (art. 32 ust. 3 konst.); dochodzą zatem do skutku bez udziału prezydenta NRF.

V. Przedstawiliśmy wyżej podstawowe grupy uprawnień prezydenta federalnego. Ustawy zwykle lub inne akty państwowe, np. porozumienia między federacją i krajami, mogą mu oczywiście przyznawać dalsze kompetencje. I tak np. w zawartym w r. 1965 porozumieniu o utworzeniu Rady Edukacyj-

⁹⁰ Mangoldt, *op. cit.*, s. 1133.

⁹¹ W praktyce deklarację o uznaniu niektórych nowo powstałych państw składał sam Kanclerz Federalny.

⁹² G. Ziller, *op. cit.*, ad 27.

⁹³ Stosownie do wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 29 VII 1952 (2 BvE 2/51) chodzi tu o umowy (układy), które wiążą się w swej istocie bezpośrednio z istnieniem państwa (*Bestand des Staates*), jego pozycją i znaczeniem lub odnoszą się do zasad międzynarodowego współistnienia (*Ordnung der Staatengemeinschaft*); za Mangoldtem *op. cit.*, ss. 1136, 1137.

⁹⁴ Tryb zawierania tych umów nie został bliżej unormowany. Stosownie do art. 59 ust. 2 (zdanie ostatnie) mają tu odpowiednie zastosowanie postanowienia konstytucji, dotyczące administracji federalnej. Nie wynika z nich jednak, czy umowy administracyjne muszą być ratyfikowane.



nej (*Bildungsrat*) przyznano prezydentowi prawo powoływania jej składu osobowego na wniosek rządu federalnego i konferencji premierów krajowych⁹⁵.

Z rozważań powyższych wynika, że prezydent NRF obok szeregu funkcji w istocie reprezentacyjnych posiada kompetencje, które pozwalają mu wywierać wpływ na życie polityczne państwa. Decydują o tym w pewnej mierze również czynniki pozakonstytucyjne, takie jak np. osobiste cechy charakteru każdorazowego prezydenta oraz to, czy jest on członkiem rządzącej partii i jaką pozycję zajmuje w jej kierownictwie. Rola głowy państwa jako czynnika równowagi (*pouvoir neutre*) wzrasta szczególnie w sytuacjach kryzysowych lub wyjątkowych. Nie bez znaczenia jest też układ sił politycznych w państwie, a przede wszystkim indywidualność osoby, zajmującej centralne i kluczowe w strukturze ustrojowej NRF stanowisko, to znaczy stanowisko kanclerza federalnego. On bowiem podejmuje w zasadzie wszystkie istotne decyzje polityczne, a poprzez instytucję kontrasygnaty ponosi także odpowiedzialność za większość aktów urzędowych prezydenta.

Rzeczywistość ta nie znalazła wszakże należytego odzwierciedlenia w przepisach Ustawy Zasadniczej, dotyczących pozycji prawnej głowy państwa i szefa rządu. I tak prezydent NRF korzysta z przysługującego posłom do *Bundestagu* immunitetu nietykalności, tzn. może być w czasie sprawowania urzędu ścigany karnie lub aresztowany tylko za zgodą *Bundestagu*, wyrażoną co prawda w trybie normalnej uchwały, dla której wymagana jest zwykła większość oddanych głosów⁹⁶. Nawet w razie oczywistego przestępstwa popełnio-

⁹⁵ Ch. Schütze, *Bildungspolitik mit Heinrich Lübke*. „Süddeutsche Zeitung” nr 30 z 4 II 1966, s. 4. Warto dodać, że przy tej okazji premierzy krajów sprzeciwili się żądaniu Lübkego, by przedstawiono mu większą liczbę kandydatów do wyboru.

⁹⁶ Należy tu wyjaśnić, że *Bundestag* podejmuje uchwały różną większością głosów. Normalne uchwały wymagają (stosownie do art. 42 ust. 2 konstytucji) tzw. zwykłej większości oddanych głosów („Mehrheit der abgegebenen Stimmen”). Przez „głosy oddane” rozumie się przy tym głosy „za” lub „przeciw”, nie bierze się natomiast pod uwagę posłów wstrzymujących się od głosu, jako że są to głosy nie oddane. Wspomniana większość oddanych głosów może przeto przerodzić się łatwo w większość względną, np. w razie większej liczby posłów nieobecnych na posiedzeniu lub wstrzymujących się od głosu. W ten sposób dochodzą też do skutku ustawy zwykle.

Niektóre uchwały (i ustawy) wymagają wszakże tzw. bezwzględnej zwykłej większości ustawowej liczby posłów (Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl), określonej w art. 121 konstytucji. Jak wspomniano, wybór kanclerza federalnego dokonany taką większością zobowiązuje prezydenta federalnego do mianowania elekta (art. 63). Tylko tą większością może *Bundestag* uchwalić m. in. tzw. konstruktywne votum nieufności dla kanclerza względnie powinien wyrazić mu na jego wniosek skuteczne votum zaufania (art. 67 i 68). Większość taka jest też wymagana w I i II turze głosowania przy wyborze prezydenta federalnego przez Zgromadzenie Federalne (art. 54 ust. 6).

Oprócz obu przedstawionych wyżej rodzajów większości zwykłej istnieje także kwalifikowana większość oddanych głosów oraz kwalifikowana większość ustawowej liczby posłów. Pierwsza jest np. wymagana dla uchwały o wykluczeniu jaw-

nego przez prezydenta ściganie go musiałyby być na żądanie parlamentu zawieszono. Zgody takiej wymaga także wszczęcie postępowania przed Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach pozbawienia prezydenta gwarantowanych konstytucyjnie zasadniczych praw wolnościowych, gdyby nadużył on ich do walki z ustrojem⁹⁷. Z drugiej strony *Bundestag* na wniosek $\frac{1}{4}$ ustawowej liczby posłów lub *Bundesrat* na wniosek $\frac{1}{4}$ liczby głosów może większością kwalifikowaną $\frac{2}{3}$ ustawowej liczby głosów postawić prezydenta w stan oskarżenia z powodu umyślnego naruszenia konstytucji lub ustawy federalnej. Sprawę rozpatruje wspomniany Trybunał Konstytucyjny, który może wstępnie (w drodze tymczasowego zarządzenia) zawiesić prezydenta w urzędowaniu, a jeśli — w wyniku przeprowadzonego postępowania — uzna jego winę, nawet pozbawić go urzędu. Taką samą odpowiedzialność ponosi przewodniczący (prezydent) *Bundesratu* z tytułu zastępowania prezydenta federalnego. Odpowiedzialność konstytucyjna głowy państwa dotyczy także aktów kontrasygnowanych przez kanclerza lub ministrów⁹⁸.

Równocześnie jednak i zarazem w odróżnieniu od konstytucji weimarskiej (art. 59) Ustawa Zasadnicza NRF nie przewidziała w ogóle odpowiedzialności konstytucyjnej szefa i członków rządu federalnego. Tej niewątpliwej rozbieżności nie można uważać za zjawisko przypadkowe. Jest ona bowiem znamieną dla istotnych założeń ustrojowych burżuazyjno-demokratycznego państwa zachodniemieckiego z jego systemem „demokracji kanclerskiej”, który zapewnia komasację władzy w rękach rządu i jego biurokratycznego aparatu wykonawczego oraz władzę tę odpowiednio zabezpiecza.

ności obrad *Bundestagu* (art. 42 ust. 1), a druga dla zmiany konstytucji (art. 79 ust. 2) i dla postawienia prezydenta federalnego w stan oskarżenia (art. 61 ust. 1).

Wreszcie w niektórych wypadkach Ustawa Zasadnicza przewiduje większość względną. Ma ona zastosowanie w trzecim głosowaniu przy wyborze prezydenta przez Zgromadzenie Federalne (art. 54 ust. 6 zd. 2) oraz w razie, gdy *Bundestag* nie może wybrać kanclerza większością bezwzględną zwykłą (art. 63 ust. 4). Za wybranego uważa się wówczas kandydata, który otrzymał stosunkowo najwięcej głosów (die meisten Stimmen).

⁹⁷ Art. 60 ust. 4 w połączeniu z art. 46 ust. 2—4, art. 18 i 42 ust. 2 Ustawy Zasadniczej.

⁹⁸ Art. 61 Ustawy Zasadniczej w połączeniu z §§ 13 (pkt. 13) i 49—57 ustawy o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym (jw. pod 53), która reguluje szczegółowo postępowanie w tym zakresie.