

MICHAŁ BOŻEK (Katowice)

Projekt ustawy zasadniczej dla Niemiec. Z prac Konwentu Konstytucyjnego z Herrenchiemsee w 1948 roku

I. W obliczu podjęcia przez mocarstwa zachodnie decyzji upoważniającej premierów rządów krajowych z poszczególnych zachodnich stref okupacyjnych do zwołania najpóźniej na dzień 1 września 1948 roku zgromadzenia, którego zadaniem miało być opracowanie aktu regulującego podstawy ustrojowe tworzonego państwa zachodnioniemieckiego¹, postanowili oni w trakcie

¹ Przypomnijmy, że formalna decyzja o podjęciu kroków zmierzających do utworzenia państwa zachodnioniemieckiego na bazie trzech dotychczasowych zachodnich stref okupacyjnych zapadła w Londynie podczas odbywającej się tam na przełomie lutego i czerwca 1948 r. – z udziałem przedstawicieli Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Francji, Holandii, Belgii oraz Luksemburga – konferencji poświęconej kwestii niemieckiej. Decyzja ta – siłą rzeczy – stawiła na porządku dziennym kwestię ustroju przyszłego państwa. Formalnym wyrazem osiągniętego w Londynie przez mocarstwa zachodnie kompromisu były postanowienia komunikatu końcowego wspomnianej konferencji z 7 czerwca 1948 r. (tzw. wytyczne londyńskie), w którym uczestnicy konferencji ustalili zasady ustrojowe przyszłego państwa zachodnioniemieckiego. Państwa zachodnie uznały w nim, że wybór odpowiedniego ustroju powinien należeć do samego narodu niemieckiego przy zachowaniu pewnych niezbędnych po temu wymogów. Do wymogów tych zaliczono „przyjęcie federalnej formy rządu, która w sposób właściwy chroniłaby prawa poszczególnych krajów i jednocześnie pozwoliłaby na utworzenie odpowiednich władz centralnych oraz zabezpieczyła prawa i wolności jednostki”. Jeżeli niemieckie zgromadzenie konstytucyjne – deklarował komunikat – uchwali projekt odpowiadający tym ogólnym założeniom, to gubernatorzy wojskowi zezwolą na przedłożenie go do ratyfikacji przez ludność poszczególnych krajów niemieckich (pełny tekst komunikatu por. *Zbiór dokumentów*, red. J. Makowski, Warszawa 1948, nr 7, s. 399-416). Czyniąc zadość postanowieniom „wytycznych londyńskich” 1 lipca 1948 r. gubernatorzy wojskowi trzech zachodnich stref okupacyjnych wręczyli premierom krajów zachodnioniemieckich we Frankfurcie nad Menem uchwały konferencji londyńskiej, zwane potocznie „dokumentami frankfurckimi”. W pierwszej z nich (dokument nr I) prócz upoważnienia do zwołania zgromadzenia konstytucyjnego w celu opracowania konstytucji Niemiec zachodnich oraz kilku innych regulacji o charakterze proceduralnym, mocarstwa zachodnie w istocie powtórzyły zamieszczone w komunikacie końcowym konferencji londyńskiej wymogi, którym musi odpowiadać konstytucja przyszłego państwa zachodnioniemieckiego. W dokumencie tym zalecono utworzenie „demokratycznej konstytucji, która stworzy dla krajów członkowskich formę ustrojową typu federacyjnego, nadającą się najlepiej do przyszłego odbudowania rozdartej obecnie jedności niemieckiej, zabezpieczy prawa krajów członkowskich, stworzy odpowiednią władzę centralną i zawierać będzie gwarancję praw i wolno-

konferencji odbywającej się w lipcu tegoż roku na zamku w Niederwald powołać specjalną komisję ekspertów do spraw konstytucyjnych (*Sachverständigenausschuss für Verfassungsfragen*). Celem jej prac miało być przygotowanie projektu ustawy zasadniczej, który następnie zamierzano przedłożyć w charakterze niewiążących wytycznych członkom Rady Parlamentarnej. W skład tego gremium – rychło okrzykniętego Konwentem Konstytucyjnym (*Verfassungskonvent*)² – weszło 11 przedstawicieli krajów zachodnich stref okupacyjnych (po jednym z każdego) wraz z towarzyszącymi im współpracownikami i licznymi ekspertami oraz dysponujący jedynie głosem doradczym reprezentant Berlina. W przeważającej mierze byli to krajowi ministrowie spraw wewnętrznych oraz sprawiedliwości, a także wysocy rangą urzędnicy tych resortów. Jakkolwiek w większości byli oni powiązani z określonymi siłami politycznymi (5 członków komisji należało do SPD, 4 do CDU/CSU, a jeden do FDP), to nie brakowało bynajmniej w jej łonie nie związanych formalnie z żadną z nich ekspertów i urzędników. Dodajmy, że kilku z zasiadających w Konwencie delegatów uczestniczyło potem aktywnie w pracach bońskiej konstytuanty³.

Co się zaś tyczy strony organizacyjnej działalności Konwentu, to należy odnotować, że prace jego przebiegały w sposób nader intensywny i trwały zaledwie dwa tygodnie, tj. od 10 do 23 sierpnia 1948 roku. Prowadzone były przy tym w formie posiedzeń plenarnych, a także w ramach trzech wyodrębnionych w oparciu o przydzielony im do opracowania przedmiotowy zakres spraw podkomisji⁴. Po zaprezentowaniu przez każdą z podkomisji rezultatu swoich prac w postaci kilkuczęściowego sprawozdania i przeprowadzeniu nad nimi debaty na posiedzeniu plenarnym, Konwent zakończył działalność

ści jednostki” (tekst powyższych uchwał zob. *Entstehungsgechichte der Artikel des Grundgesetzes*, „Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart” Bd. I (Neue Folge), bearbeitet von K.B. von Doemming, R.W. Füsslein, W. Matz, Tübingen 1951, s. 1-3). Por. także J. Krasuski, *Polityka czterech mocarstw wobec Niemiec 1945-1949*, Poznań 1967, s. 173-176; J. Sułek, *Geneza Republiki Federalnej Niemiec. Studium politologiczne*, Poznań 1977, s. 279-282, 315-322; Z.A. Maciąg, *Kształtowanie zasad państwa demokratycznego, prawnego i socjalnego w Niemczech (do 1949 r.)*, Białystok 1998, s. 329-330; K. Nicklauß, *Der Weg zum Grundgesetz. Demokratiegründung in Deutschland 1945-1949*, Paderborn – München – Wien – Zürich 1998, s. 110-137; Ch. Kleßmann, *Die doppelte Staatsgründung. Deutsche Geschichte 1945-1955*, Bonn 1986, s. 195-196; K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. V: *Die geschichtlichen Grundlagen des Deutschen Staatsrecht*, München 2000, s. 1211-1219.

² Po raz pierwszy formuły tej użył przewodniczący obradom komisji bawarski minister Anton Pfeiffer w czasie wystąpienia na konferencji prasowej, zorganizowanej tuż po dokonaniu uroczystego otwarcia jej prac. Zob. *Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle*. Bd. II: *Der Verfassungskongress auf Herrenchiemsee*, bearbeitet von P. Bucher, Boppard am Rhein 1981, s. LXV.

³ Por. K. Stern, *Das Staatsrecht...*, s. 1248-1249; H. Säcker, *Verfassungskonvent 1948*, „Die öffentliche Verwaltung” 1998, H. 18, s. 786; Z.A. Maciąg, *Kształtowanie...*, s. 332-333.

⁴ I tak, w gestii pierwszej podkomisji znalazły się kwestie dotyczące podstawowych zasad ustrojowych; do właściwości drugiej należały z kolei sprawy odnoszące się do podziału zadań i kompetencji między federacją a jej poszczególnymi częściami składowymi; trzeciej zaś przypadła w udziale problematyka organizacji, kompetencji oraz zasad funkcjonowania organów państwowych na szczeblu centralnym. Zob. K. Stern, *Das Staatsrecht...*, s. 1252-1256.

przedłożeniem całościowego *Sprawozdania Konwentu Konstytucyjnego z Herrenchiemsee*⁵. Składało się ono z trzech części: opisowej, obejmującej podzielony na rozdziały i artykuły projekt ustawy zasadniczej oraz komentującej. Warto zauważyć, że przygotowany przez Konwent projekt ustawy zasadniczej stał się następnie oficjalną podstawą prac bońskiej konstytuanty, mimo iż – co bardzo chętnie podnosili zwłaszcza przedstawiciele poszczególnych partii politycznych – pod żadnym pozorem nie miał on mocy wiążącej dla członków Rady Parlamentarnej, a jedynie charakter opiniodawczy⁶. W istocie wywarł on jednak decydujący wpływ na przebieg prac Rady oraz na końcową redakcję Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec, która w niemałej części stanowi niemal kopię rozwiązań zawartych w projekcie Konwentu. Co ważne, także i sam tryb pracy Konwentu, jak i jego wewnętrzna organizacja posłużyła później za wzór przy konstytuowaniu się Rady Parlamentarnej⁷.

Tymczasem intencją zwoływających rzeczoną komisję premierów było zagwarantowanie maksymalnie fachowego charakteru jej działalności. Celowi temu służyć miał z jednej strony urzędniczo-ekspertski skład Konwentu, z drugiej zaś – ulokowanie jego obrad w takim miejscu, które mogłoby zapewnić jego członkom tak potrzebną izolację od środowiska zewnętrznego, a nade wszystko zagwarantować relatywny stopień niezależności od nacisków wywieranych przez rozmaite siły polityczne. Wybór padł ostatecznie na położony na wyspie Panów na jeziorze Chiem (*Herreninsel im Chiemsee*) w Bawarii stary zamek, który wystosowujący oficjalne zaproszenie do delegatów z poszczególnych krajów bawarski premier Hans Ehard określił ze sporą dozą wzniosłości mianem „spokojnego i sprzyjającego refleksji miejsca na terenie Bawarii”⁸. Zakładany zrazu cel nie do końca udało się wszelako osiągnąć, jako że zarówno poszczególne stronnictwa polityczne – głównie za sprawą faktu uczestnictwa w pracach Konwentu ich przedstawiciele – jak i inne grupy społeczno-polityczne, a osobliwie lansowane przez te środowiska postulaty programowe nadzwyczaj silnie odcisnęły swe piętno na ostatecznym kształcie przyjętego tam dokumentu. Niemniej, jak stwierdził amerykański obserwator poczynił komisji i jednocześnie konsultant, któremu dane było przeprowadzić szereg rozmów z ich bezpośrednimi uczestnikami – Carl J. Friedrich, „obrady ekspertów przebiegały w duchu obiektywizmu, wolnym od partyjnych antagonizmów”⁹.

⁵ *Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948*. Por. *Der Parlamentarische...*, s. 504-630.

⁶ Vide H. Säcker, *Verfassungskonvent...*, s. 786; K. Stern, *Das Staatsrecht...*, s. 1266. Por. także A. Scherb, *Das normative Gerüst von 1948/49 und seine Bedeutung für die politische Bildung, w: Weichenstellung für Deutschland. Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee*, hrsg. von P. März, H. Oberreuter, München 1999, s. 101-122.

⁷ Akcentuje to K.H. Nicklauff, *Der Weg...*, s. 121.

⁸ H. Säcker, *Verfassungskonvent...*, s. 785.

⁹ Cyt. za Z. A. Maciąg, *Kształtowanie...*, s. 333.

Na rzecz w pierwszym rzędzie fachowego charakteru prac Konwentu przemawiała zapewne także ta okoliczność, że jego członkowie niejednokrotnie uchylali się od rozstrzygnięcia istotnych z politycznego punktu widzenia i co za tym idzie wzbudzających pośród nich liczne kontrowersje kwestii. Za ilustrację powyższego spostrzeżenia niech posłuży nam fakt, że zazwyczaj miast podejmować jednoznaczne decyzje w postaci nadawania w opracowywanym projekcie konstytucji określonym instytucjom konkretnego kształtu normatywnego, skrupulatnie prezentowali oni bez mała każdy z żywo dyskutowanych w komisji wariantów dotyczących możliwego sposobu uregulowania spornego w ich gronie zagadnienia. Ponad wszelką wątpliwość można stwierdzić, że tym sposobem pragnęli oni dodatkowo uwypuklić głównie merytoryczny, a dopiero w dalszej kolejności polityczny charakter swych prac¹⁰. Ponadto tego typu postawą pragnęli uniknąć ewentualnych oskarżeń sformułowanych pod ich adresem, że w toku swych prac z zakładanego pierwotnie ciała doradczo-eksperckiego przekształcili się oni w faktyczną konstytuante, stawiając tym samym pod dużym znakiem zapytania zasadność przystępowania do realizacji swej misji przez członków Rady Parlamentarnej¹¹.

Już zgłębiając analiza dokumentów ukazujących przebieg obrad Konwentu nie pozostawia najmniejszego bodaj cienia wątpliwości, że w czasie tych prawie dwutygodniowych obrad kwestią szczególnie spędzającą sen z powiek u ich uczestników okazał się problem sposobu rozstrzygnięcia jednego z podstawowych dylematów, z jakim przychodzi się zmierzyć wszelkim architektom demokratycznie zorientowanych porządków konstytucyjnych, a mianowicie kształtu władzy wykonawczej. Ściślej biorąc, kością niezgody stała się sprawa sposobu uregulowania stanowiska głowy państwa. Swą niewątpliwą wymowę ma w tym kontekście wszakże to, że zabiegiem z gruntu karkołomnym byłoby przypuszczać, iż przetaczając się przez mury starego zamku falę gorącej dysputy wywołał sam model stanowiska ustrojowego głowy państwa, czy precyzyjniej rzecz ujmując, sposobu ukształtowania statusu jej republikańskiej postaci. Na tym akurat tle członkowie Konwentu nie zamierzali kruszyć swych kopii, gdyż panowała tu między nimi daleko idącą zbieżność poglądów. Przejawiała się ona w wyjątkowo zgodnym przeciwstawieniu się ogólnej filozofii postrzegania instytucji głowy państwa w kategoriach, którymi niecałe trzydzieści lat wcześniej kierowali się twórcy pierwszej w dziejach niemieckiego konstytucjonalizmu republikańskiej ustawy zasadniczej przy konstruowaniu stanowiska ustrojowego Prezydenta Rzeszy. Mówiąc

¹⁰ Na ten aspekt prac Konwentu zwracają uwagę H. Säcker, *Verfassungskonvent...*, s. 787 oraz A. Scherb, *Das normative...*, s. 106.

¹¹ K. Kröger, *Die Entstehung des Grundgesetzes*, „Neue Juristische Wochenschrift” 1989, H. 21, s. 1319; R.U. Kunze, „Der Mensch ist nicht für den Staat, sondern der Staat für den Menschen da”. *Der Parlamentarische Rat und die Entstehung des Grundgesetzes*, „Der Staat” 2001, H. 3, s. 292; Ch. Kleßmann, *Die doppelte...*, s. 196; K. Nicklauß, *Die Entstehung der Bundesrepublik als Demokratiegründung*, „Vierteljahresheft für Zeitgeschichte” 1974, 63.

inaczej, wśród członków Konwentu panowało powszechne przeświadczenie o absolutnej konieczności odrzucenia modelu prezydentury występującego w świetle postanowień konstytucji Republiki Weimarskiej z 1919 roku, który dodatkowo jeszcze wypaczyła brzemienna w skutkach praktyka ustrojowa gruntująca się pod rządami tego dokumentu. Rzecz natomiast w tym, że w trakcie gorącej debaty nad zajmującą nas kwestią zabierający w niej głos delegaci podzielili się – uogólniając nieco – na dwa pozostające względem siebie w opozycji obozy. W pierwszym znaleźli się wszyscy ci, którzy zdecydowanie opowiadali się za wkomponowaniem w sztywne ramy konstrukcji ustrojowej przyszłego państwa zachodnioniemieckiego wyodrębnionej pod względem organizacyjnym instytucji głowy państwa w postaci urzędu Prezydenta Federalnego. Z szeregów drugiego zaś rekrutowali się adwersarze idei wpisywania w formułę ustrojową mającej niebawem powstać Republiki Federalnej instytucji głowy państwa jako odrębnego w strukturze aparatu państwowego organu, proponując w zamian przekazanie typowych jej funkcji z dziedziny szeroko pojętej reprezentacji w gestię powołanego specjalnie w tym celu ciała kolegialnego. Istotą powyższego sporu nie było tedy to, jak ma zostać ukształtowane stanowiska głowy państwa, lecz to, czy instytucja taka w nieodległej przyszłości w ogóle winna znaleźć rację bytu w obrębie całokształtu rozwiązań konstytucyjnych wprawiających w ruch poszczególne tryby zachodnioniemieckiej maszyny ustrojowej¹².

Uwzględniając okoliczność, że nakreślony wyżej spór nie wygasł wcale wraz z zakończeniem prac Konwentu, lecz przeciwnie – nader szybko odżył na powrót niejako ze zdwojoną siłą w trakcie obrad Rady Parlamentarnej, nie od rzeczy będzie przypomnieć na kartach niniejszego szkicu ten cokolwiek osobliwy epizod rozgrywający się u zarania budowy podstaw ładu konstytucyjnego współczesnych Niemiec.

II. Nim wszelako przeniesiemy się do spowitych kurzem czasu komnat zamku Panów i spróbujemy odtworzyć najważniejsze wątki toczonej tam debaty w kontekście wywołanego wyżej problemu, nieodzowne wydaje się poczynienie tytułem wprowadzenia pewnej refleksji nieco ogólniejszej natury. Otóż od samego początku obrad Konwentu do ich wyraźnego ukierunkowania, a tym samym wywarcia znaczącego wpływu na treść przygotowywanego w gronie jego członków projektu ustawy zasadniczej, dążył rząd krajowy Ba-

¹² H. Säcker, *Verfassungskonvent...*, s. 788; K. Kröger, *Die Entstehung...*, s. 1319; K. Stern, *Das Staatsrecht...*, s. 1256; F.K. Fromme, *Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz. Die verfassungspolitischen Folgerungen des Parlamentarischen Rates aus Weimarer Republik und nationalsozialistischer Diktatur*, Berlin 1999 (Tübingen 1960), s. 23; H. von Mangoldt, *Das Bonner Grundgesetz*, Berlin – Frankfurt a. M. 1953, s. 293; E.H.M. Lange, *Die Diskussion um die Stellung des Staatsoberhauptes 1945-1949 mit besonderer Berücksichtigung der Erörterungen im Parlamentarischen Rat*, „Vierteljahressheft für Zeitgeschichte” 1978, s. 625; R. Morsey, *Die Debatte um das Staatsoberhaupt 1945-1949*, w: *Von Heuss bis Herzog. Die Bundespräsidenten im politischen System der Bundesrepublik*, hrsg. von E. Jäckel, H. Möller, H. Rudolph, Stuttgart 1999, s. 53.

warii. Wynikało to przy tym nie tylko z racji wypełniania uciążliwych skądinąd obowiązków gospodarza i zarazem inicjatora całego przedsięwzięcia. U podstaw takiego obrotu sprawy legła bowiem przede wszystkim nieskrywana bynajmniej wola przyświecająca czołowym postaciom ówczesnego życia politycznego tego kraju, aby wykorzystać nadarzającą się okazję i zapewnić przyszłej ustawie zasadniczej – zgodnie z podtrzymywaną konsekwentnie linią programową władz bawarskich – silnie federalistyczny charakter¹³. Nic zatem dziwnego, że z inspiracji rządu Bawarii powstała komisja, która opracowała *Bawarski projekt ustawy zasadniczej dla Konwentu Konstytucyjnego*¹⁴. Projekt ten został następnie wraz z dołączonymi doń w charakterze komentarza mającego służyć interpretacji jego postanowień *Bawarskimi myślami przewodnimi ustawy zasadniczej*¹⁵ przedłożony rozpoczynającemu działalność Konwentowi. Wprawdzie większość członków Konwentu propozycje te przyjęła ze sporą powściągliwością¹⁶, nie czyniąc z niej oficjalnej podstawy swych prac. Niemniej, jak się niebawem miało okazać, treść tych dokumentów nie pozostała bez znaczenia tak dla przebiegu samych obrad Konwentu, jak i przyjętych ostatecznie przez jego uczestników rozwiązań widniejących w opracowanym przez nich projekcie ustawy zasadniczej. Dość tu wspomnieć, że ci ostatni wielokrotnie odwoływali się do uregulowań zamieszczonych w projekcie bawarskim, na dodatek nierzadko obierając je za punkt odniesienia swoich wystąpień i zgłaszanych formalnie wniosków. Szczególnie zaś często nawiązywano do tych pomysłów w trakcie posiedzeń podkomisji zajmującej się problematyką systemu organów państwowych, *eo ipso* tej, której przyszło się zmierzyć z interesującym nas zagadnieniem. I choć zaprojektowany przez nią schemat modelu rządów odbiegał nieco od mechanizmu występującego w tej dziedzinie na gruncie postanowień projektu wysuniętego przez grupę bawarskich polityków i ekspertów, to różnice te nie były aż tak istotne, aby nie można było odnaleźć między nimi wielu punktów styčných.

Oceniając z kolei treść bawarskiego projektu przez pryzmat sposobu uregulowania problematyki głowy państwa już *prima facie* można zauważyć, że w dużym stopniu pokrywał się on z optyką postrzegania tej kwestii przez znakomitą większość członków Konwentu z Herrenchiemsee, czemu dali oni zresztą formalny wyraz w konkretnych postanowieniach końcowej redakcji plonu swych prac. Co więcej, nieco bardziej wnikliwa lektura obu projektów pod kątem uchwycenia istoty figurujących w nich w tej mierze rozwiązań nie pozostawia żadnych złudzeń, że tak na dobrą sprawę były one na tym polu

¹³ Z.A. Maciag, *Kształtowanie...*, s. 333. Szerzej por. K.-U. Gelberg, *Bayerische Strategien für den Konvent*, w: *Weichenstellung...*, s. 62-63.

¹⁴ *Bayerischer Entwurf eines Grundgesetzes für den Verfassungskonvent (vide Der Parlamentarische...*, s. 1-34).

¹⁵ *Bayerische Leitgedanke für die Schaffung des Grundgesetzes* (ibidem, s. 34-52).

¹⁶ Co ciekawe, nawet poszczególni przedstawiciele rządu Bawarii zdystansowali się od nich, argumentując najczęściej, że mają one wymiar czysto prywatny. Por. K.U. Gelberg, *Bayerische...*, s. 62.

niemal identyczne, a wszelkie różnice zachodzące między nimi – wyjąwszy regulacje poświęcone udziałowi głowy państwa w procedurze powoływania szefa rządu¹⁷ – sprowadzały się jedynie do trochę innej redakcji każdego z tekstów. Innymi słowy, różnice te miały wymiar stylistyczny¹⁸. Stąd bliższa analiza propozycji bawarskich w celu zrekonstruowania najważniejszych założeń, na których opierał się model stanowiska głowy państwa lansowany przez ich autorów byłaby w tym miejscu zabiegiem z gruntu pozbawionym sensu, gdyż w zasadzie czyniłaby bezprzedmiotowym niemały fragment naszych dalszych rozważań. Z drugiej jednak strony stanowczego uwypuklenia wymaga tu fakt, że wywodzący się z kręgu środowisk zbliżonych do rządu krajowego Bawarii projekt hołdował zdecydowanie koncepcji dualistycznie skonstruowanej władzy wykonawczej, przewidując instytucję Prezydenta w znaczeniu samodzielnego w strukturze aparatu państwowego organu – głowy państwa. Zaakcentowanie tej okoliczności jest o tyle uzasadnione, że potrzeba wprowadzania w obręb systemu ustrojowego przyszłej Republiki Federalnej odrębnej pod względem organizacyjnym głowy państwa kontestowana była wówczas przez pewną część zachodnioniemieckich sił politycznych¹⁹, co – jak wkrótce zobaczymy – odbiło się również szerokim echem w trakcie prac Konwentu.

III. Problem sposobu uregulowania stanowiska ustrojowego głowy państwa po raz pierwszy stanął na porządku dziennym obrad Konwentu już podczas jego inauguracyjnego posiedzenia plenarnego w dniu 11 sierpnia 1948 roku. Debata otworzyła płomienna oracja wygłoszona przeciwko zasadności wprowadzania w poczet organów państwowych szczebla federalnego przyszłej RFN instytucji Prezydenta, z którą wystąpił przedstawiciel Hesji i zara-

¹⁷ Otóż propozycja bawarska zakładała – w przeciwieństwie do ostatecznej wersji projektu Konwentu – że powoływanie kanclerza następować będzie za zgodą zarówno Bundestagu, jak i organu reprezentującego interesy części składowych federacji. Oznaczałoby to więc włączenie się przedstawicielstwa krajów do procesu powoływania szefa rządu już w jej fazie wstępnej, a nie dopiero w sytuacji braku zdolności ciała przedstawicielskiego do wyłonienia kandydata na urząd kanclerza w ramach tzw. koncepcji rezerwy legalności. Druga różnica występująca w tym zakresie między oboma projektami polegała na tym, że propozycja bawarska przewidywała, iż powoływanie szefa rządu, a zatem i całego gabinetu, następować będzie na czas trwania kadencji Parlamentu Federalnego, bez możliwości wcześniejszego odwołania go przez izbę w drodze wyrażenia mu wotum nieufności (*Regierung auf Zeit*). Projekt Konwentu nie zawierał natomiast tego rodzaju ograniczeń, stanowiących w istocie zaprzeczenie fundamentalnej reguły systemu rządów parlamentarnych.

¹⁸ Wskazuje na to także P. Bucher, *Einleitung*, w: *Der Parlamentarische...*, s. XCV;

¹⁹ Nie wdając się w szczegółowe deliberacje na ten temat, poprzestańmy tu tylko na ogólnej konstatacji, że spośród stronnictw reprezentowanych w składzie bońskiej konstytuandy w przededniu jej zwołania przeciwko wprowadzaniu w obręb rozwiązań ustrojowych przyszłej RFN samodzielnej pod względem organizacyjnym instytucji głowy państwa w postaci urzędu Prezydenta wypowiadali się – z różnych naturalnie przyczyn – przedstawiciele trzech z nich: SPD, Partii Centrum oraz KPD. Formalnym tego przejawem był fakt, że w firmowanych wówczas oficjalnie przez władze tych ugrupowań projektach konstytucyjnych pośród licznych rozwiązań oraz mechanizmów ustrojowych rzeczą daremną byłoby szukać powyższej instytucji. Por. szerzej E.H.M. Lange, *Die Diskussion...*, s. 609-620; R. Morsey, *Die Debatte...*, s. 50-53.

zem aktywny członek władz SPD, Hermann Brill. W swej argumentacji ów powołał się na dwa czynniki: negatywne doświadczenia związane z prezydenturą w okresie Republiki Weimarskiej oraz przejściowy i tymczasowy charakter projektowanej ustawy zasadniczej. „Naszym podstawowym zadaniem – wywodził – jest wyciągnięcie odpowiednich wniosków z gorzkiej lekcji udzielonej nam przez historię. Ta uczy, że jednym z głównych powodów upadku systemu politycznego Republiki Weimarskiej i jego następnego wynaturzenia się w totalitarny reżim hitlerowski było sprzeniewierzenie się naczelnym zasadom demokratycznego porządku konstytucyjnego przez piastunów najwyższego w państwie urzędu. [...] Dziwić się jednak temu niepodobna – dodawał po chwili – skoro nigdzie na świecie nie udało się jak dotąd urzeczywistnić zakładanego początkowo ideału władzy neutralnej głowy państwa. Zamiast tego, wszędzie instytucja Prezydenta w decydujących dla losów państw momentach wciągana była w wir bieżących wydarzeń politycznych, przyczyniając się tym sposobem w niemałym stopniu do ostatecznej klęski demokratycznych urządzeń ustrojowych”²⁰. Wniosek nasuwał się więc oczywisty: „tego typu rekwizyt ustrojowy, jakim jest urząd Prezydenta, jest po prostu zbędny”²¹. Zdaniem Brilla najlepszym rozwiązaniem byłoby połączenie funkcji głowy państwa i szefa rządu w jednym ręku na wzór systemu rządów prezydenckich. Z tym wszelako zastrzeżeniem, że w miejsce wyborów powszechnych Prezydenta, znamionujących klasyczną postać tej formuły rządów, postulował on – będąc pod przemożnym wpływem szkodliwej praktyki doby Republiki Weimarskiej towarzyszącej powszechnej elekcji tamtejszej głowy państwa – obsadę jego urzędu w drodze wyboru dokonywanego przez parlament. Mając jednak na względzie ówczesną wielce skomplikowaną sytuację polityczną determinującą tymczasowy charakter powstającego organizmu państwowego i co za tym idzie zakładaną pierwotnie analogiczną naturę aktu konstytucyjnego mającego regulować jego podstawy ustrojowe, proponował, by na ten przejściowy okres typowe funkcje głowy państwa, takie jak: reprezentowanie państwa na zewnątrz, zawieranie umów międzynarodowych czy wykonywanie prawa łaski, powierzyć trzyosobowemu ciału kolegialnemu. W jego skład miałby wchodzić każdorazowo urzędujący szef rządu, przewodniczący niższej izby parlamentu (Zgromadzenia Ludowego) oraz przewodniczący jego izby wyższej (reprezentującej interesy części składowej federacji Rady Federalnej)²².

Podobny w istocie punkt widzenia zaprezentował także przedstawiciel Badenii, pełniący w owym czasie funkcję prezydenta tamtejszego Trybunału Państwowego, Paul Zürcher. Stanowisko swoje – inaczej niż Brill – oparł on jednak wyłącznie na tymczasowym charakterze przygotowywanej ustawy za-

²⁰ *Der Parlamentarische...*, s. XCIX; E.H.M. Lange, *Die Diskussion...*, s. 627.

²¹ *Ibidem*.

²² *Der Parlamentarische...*, s. XCIX, 124.

sadniczej. Wedle jego opinii, jeżeli wkomponuje się w mechanizm systemu ustrojowego powstającego państwa zachodnioniemieckiego instytucję Prezydenta jako głowę państwa, to tym samym uczyni się poważny krok na drodze do przekształcenia tymczasowego statutu, jakim miała być opracowywana ustawa zasadnicza, w definitywną konstytucję. W związku z powyższym poddał on pod rozagę uczestników dyskusji pomysł przekazania na okres przejściowy zadań głowy państwa przewodniczącemu przedstawicielstwa poszczególnych krajów – Rady Krajów²³.

W tym samym mniej więcej tonie utrzymane było również wystąpienie innego działacza SPD zasiadającego w Konwencji formalnie z ramienia rządu krajowego Wirtembergii-Hohenzollern, Carlo Schmida. W zasadzie podtrzymał on swe stanowisko co do prowizoryczności tworzonego organizmu państwowego i w ślad za tym jego ustawy zasadniczej, które niejednokrotnie miał już możliwość prezentować wcześniej na forum publicznym²⁴. Dostrzegając wprawdzie – jak sam to wyraził – „absolutną konieczność” (*absolute Notwendigkeit*) funkcjonowania w ramach każdej prawidłowej struktury politycznej prawdziwej władzy neutralnej, ucieleśnianej przez urząd głowy państwa, która dodatkowo integruje społeczeństwo, przestrzegał jednak przez pochopnym jej wprowadzeniem do *ex definitione* tymczasowej przeciw ustawy zasadniczej. Krótko mówiąc, zakotwiczenie w jej postanowieniach instytucji Prezydenta stałoby w jego ocenie w rażącej wręcz sprzeczności ze zgoła prowizorycznym charakterem zachodnioniemieckiej państwowości oraz tymczasowością jej podstaw ustrojowych. Poza tym żadną miarą nie można jego zdaniem abstrahować od faktu ograniczenia suwerenności powstającej RFN, na czym mógłby tylko wydatnie ucierpieć autorytet piastuna stanowiska głowy państwa i powaga majestatu jej samego urzędu. Wszak władza najwyższa, a więc i reprezentacja w stosunkach zewnętrznych, zastrzeżona miała być dla decyzji mocarstw okupacyjnych. Ta ze wszech miar niezręczna dla każdego prezydenta sytuacja niejako naturalną koleją rzeczy musiałaby negatywnie rzutować na prestiż i powagę jego stanowiska, a co się z tym wiąże – na samą praktykę urzędowania. Tym bardziej, że nie trzeba wedle jego przeświadczenia dysponować jakimiś szczególnymi zdolnościami o podłożu profetycznym, by nie przewidzieć, iż powyższy stan rzeczy postawiłby najpewniej piastuna „najwyższej magistratury” pod prężeniem ustawicznej kontroli ze strony przedstawicieli państw obcych, jakkolwiek sojusznicznych²⁵.

²³ Ibidem, s. 124-125.

²⁴ Vide C. Schmid, *Gliederung und Einheit. Die verfassungspolitischen Richtlinien der SPD (August 1948)*, w: „*Bewegt von der Hoffnung aller Deutschen*”. *Zur Geschichte des Grundgesetzes – Entwürfe und Diskussion 1941-1949*, hrsg. von W. Benz, München 1979, s. 383-391. Por. także P. Weber, *Carlo Schmid, die SPD und der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee*, w: *Weichenstellung...*, s. 71-82.

²⁵ *Der Parlamentarische...*, s. 125.

Pozostali zabierający na tym posiedzeniu głos członkowie Konwentu zgodnym chórem odrzucili powyższy sposób rozumowania i opowiedzieli się stanowczo za zajęciem przez Prezydenta należnego mu miejsca w obrębie struktury aparatu państwowego przyszłej Republiki. Znamienne, że argumentację swoją oparli oni na dobrze znanych nam już argumentach wyrażonych z ręki adwersarzy wpisywania w scenariusz ustrojowy państwa zachodniemieckiego instytucji Prezydenta. Tyle tylko, że argumenty te przywiodły ich do diametralnie innych wniosków. Podług diagnozy tej grupy delegatów biorących udział w obradach Konwentu właśnie ta nader złożona sytuacja geopolityczna rodzącej się mozolnie RFN – będąca w pierwszym rzędzie pochodną braku pełnej suwerenności – potrzebą tak palącą czyni obecność w ramach jej konstrukcji ustrojowej czynnika zdolnego zintegrować wokół siebie nadzwyczaj kruchą i przy tym mocno nadwątloną wskutek traumatycznych doświadczeń kilku ostatnich lat tkankę społeczną, uosabiającego przy tym aspiracje nowo powstałej struktury państwowej do jak najszybszego uzyskania przez nią wszelkich atrybutów w pełni samodzielnego państwa. Względ na szeroko rozumiane sprawy międzynarodowe i konieczność stopniowego, aczkolwiek systematycznego nawiązywania stosunków dyplomatycznych z poszczególnymi państwami, czyli to wszystko, co składa się na pojęcie reprezentacji państwa na zewnątrz, przebijał z przychylnie nastawionej prezydenturze wypowiedzi przedstawiciela Północnej Nadrenii-Westfalii, Theodora Kordta, oraz ówczesnego ministra sprawiedliwości Wirtembergii-Badenii, Josefa Bayerle (CDU). W sposób niezwykle obrazowy ujął to zwłaszcza ten ostatni, stwierdzając, że „jest rzeczą wielce pożądaną, aby skupisko bez mała pięćdziesięciu milionów mieszkańców posiadało reprezentanta, który swą osobowością wyrastałby ponad przeciętną normę obowiązującą w tej dziedzinie”²⁶. Godna zaakcentowania jest ponadto okoliczność, że poglądy tego rodzaju nieobce były – w przeciwieństwie do innych reprezentantów SPD w Konwencie – związanemu z socjaldemokracją Fritzowi Baade (Schleswig-Holstein)²⁷. Z kolei powołując się na aspekt wewnątrzpaństwowy, potrzebę ustanowienia instytucji Prezydenta w znaczeniu odrębnego organu państwowego uzasadniał członek Senatu Hamburga, Hermann Drexelius. W każdym państwie – podkreślał on – istnieje obiektywne zapotrzebowanie na organ, którego głównym zadaniem byłoby utrzymywanie w ryzach poszczególnych władz państwowych, w szczególności zaś zapobieganie oraz ewentualne rozwiązywanie konfliktów mogących powstać na linii: parlament – rząd. Zadaniu takiemu podołać może wyłącznie wolny od bieżących rozgrywek politycznych i związanych z nimi nieuchronnie animozji Prezydent, będący skutkiem tego swą władzą neutralną²⁸.

²⁶ Ibidem, s. 124.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Ibidem, s. 125.

Nakreślona powyżej w ogólnym zarysie wymowa debaty przeprowadzonej na posiedzeniu plenarnym co do sposobu rozwiązania problemu głowy państwa nie może nie doprowadzić do oczywistej konstatacji, że czynnikiem, który w decydującej mierze zaważył na jej przebiegu, a także znacząco zaciążył nad wygłaszanymi podczas niej opiniami, był przede wszystkim stosunek uczestników dyskusji do sprawy charakteru powstającej Republiki Federalnej, i co za tym idzie natury aktu konstytucyjnego wyznaczającego ramy jej przyszłego porządku ustrojowego. Można nawet – uogólniając nieco – zaryzykować twierdzenie, że w odniesieniu do części członków Konwentu debata toczona nad analizowaną tu kwestią stanowiła swego rodzaju przedłużenie dyskusji prowadzonej w kontekście tej zasadniczej dla ogólnego klimatu prac tego gremium sprawy. Świadczy o tym dobitnie charakter argumentów powoływanych na poparcie swego stanowiska przez kontestatorów ustanawiania w ramach konstrukcji ustrojowej tworzonego państwa zachodnioniemieckiego instytucji Prezydenta. Sytuacja taka w oczywisty sposób rodzi pytanie o istotę sporu, który tak bardzo zaciążył nad przebiegiem debaty poświęconej zagadnieniu stanowiska głowy państwa. Pozostawiając na uboczu analizę tego nader złożonego problemu, która przy tym zdecydowanie wykraczałaby poza ramy podstawowego dla nas wątku rozważań, warto jednak wskazać – choćby w ograniczonym zakresie – na jego dwa najważniejsze składniki.

Pierwszy wiąże się bezpośrednio z generalną oceną aktu bezwarunkowej kapitulacji III Rzeszy dla dalszych losów państwa niemieckiego jako podmiotu prawa międzynarodowego. I tak większość członków Konwentu stała na gruncie teorii, zgodnie z którą Rzesza Niemiecka jako państwo i podmiot prawa międzynarodowego nie przestała bynajmniej w 1945 roku istnieć, lecz jedynie wskutek klęski wojennej uległa procesowi dezorganizacji i w konsekwencji przejściowo utraciła zdolność do działań w sferze prawno-międzynarodowej. Z kolei mniejszość reprezentowana przez delegatów Bawarii i związanych z nią ekspertów, w tym zwłaszcza przez Hansa Nawiasky'ego utrzymywała, że państwo niemieckie w wyniku aktu bezwarunkowej kapitulacji utraciło swój byt w sferze prawa międzynarodowego i dlatego niezbędny jest akt konstytuujący całkiem nowy organizm państwowy. Przychylenie się bądź do jednej, bądź do drugiej opcji implikowało ogólne stanowisko w zakresie charakteru i kształtu podstaw ustrojowych przyszłego państwa zachodnioniemieckiego, a w ślad za tym i natury regulującego je dokumentu. Z pewnym uproszczeniem można przyjąć, że rzecznicy pierwszego z poglądów wskazywali na prowizoryczny i tymczasowy charakter powstającego państwa, a więc i również opracowywanego z myślą o nim aktu konstytucyjnego. Stąd między innymi zamiast tradycyjnej formuły „konstytucja” (*Verfassung*) o wiele bardziej adekwatny wydawał się im być termin „ustawa zasadnicza” (*Grundgesetz*). Inaczej natomiast protagoniści drugiego poglądu, dla których problem tymczasowości nie odgrywał większej roli w debacie na temat założeń oraz kształtu tak przygotowywanego dokumentu konstytucyjnego, jak i gruntujące-

go się na jego unormowaniach ustroju państwowego²⁹. Jak już sygnalizowano, zwolennicy pierwszej z opcji zdecydowanie dominowali w łonie członków Konwentu, co znalazło swe potwierdzenie w ostatecznej redakcji opracowanego w tym gronie projektu ustawy zasadniczej, szczególnie zaś w treści preambuły oraz w redakcji jego końcowego przepisu³⁰. Nawiasem mówiąc, był to zresztą pogląd podzielany także przez większość aktywnych wówczas w zachodnich strefach okupacyjnych niemieckich sił politycznych, czego najlepszym dowodem nie tylko warunki, na jakich szefowie rządów krajowych z tych stref zgodzili się na realizację projektu mocarstw zachodnich, ale i treść samej bońskiej Ustawy Zasadniczej³¹.

Z punktu widzenia interesującego nas zagadnienia najważniejsze znaczenie miał jednak fakt, że spośród rzeczników pierwszego poglądu nie było zgody co do tego, jak rozumieć owe tymczasowość i prowizoryczność opracowywanej ustawy zasadniczej. Także i prezentowane na tym polu stanowiska dają się ująć w dwie grupy.

Do pierwszej, znajdującej się w większości, zaliczyć można tych uczestników prac Konwentu, którzy jakkolwiek stanowczo podkreślali przejściowy charakter kreowanych urządzeń ustrojowych, niemniej twierdzili, że prowizoryczność pod żadnym pozorem nie może oznaczać niekompletności treści ustawy zasadniczej. Winna ona w ich mniemaniu ograniczyć się wyłącznie do uwypuklenia faktu ograniczonej mocy obowiązującej ustawy zasadniczej zarówno pod względem miejsca – jedynie tereny trzech zachodnich stref okupacyjnych, przy dopuszczeniu ewentualności rozciągnięcia jej mocy obowiązującej na pozostałe części niemieckiego terytorium, jak i czasu – do momentu, w którym cały naród niemiecki nie będzie w stanie samodzielnie zadecydować o kształcie i charakterze swej konstytucji³². Inaczej rzecz biorąc, większość członków obrad stała na stanowisku prowizoryczności i tymczasowości tworzonej ustawy zasadniczej w aspekcie temporalnym oraz terytorialnym, a nie strukturalnym. Nie istniały zatem żadne obiektywne powody, dla

²⁹ Por. E.H.M. Lange, *Die Diskussion...*, s. 624-629; K. Stern, *Das Staatsrecht...*, s. 1103-1119, 1253; H. Säcker, *Verfassungskonvent...*, s. 787-788; R.U. Kunze, „*Der Mensch...*”, s. 401-402; K. Nicklauß, *Der Weg...*, s. 15-18, 118-125; J. Sułek, *Geneza...*, s. 293-322.

³⁰ Z lektury odnośnego fragmentu tej pierwszej możemy się między innymi dowiedzieć, że przyszła ustawa zasadnicza obowiązywać miała wyłącznie na obszarze zachodnich stref okupacyjnych, mimo iż ten sam fragment dopuszczał *explicite* możliwość rozciągnięcia jej mocy obowiązującej także i na pozostałe części terytorium niemieckiego. Z kolei ten drugi przewidywał, że utrata mocy obowiązującej przez ów akt nastąpi dopiero z chwilą przyjęcia przez cały naród niemiecki nowej konstytucji odzwierciedlającej niczym nieskrępowaną wolę wszystkich jego członków. Gwoli kronikarskiej skrupulatności odnotujmy, że niemal identyczne formuły trafiły później do tekstu Ustawy Zasadniczej RFN w jej pierwotnie obowiązującym brzmieniu.

³¹ *Vide* M. Sobolewski: *Powstanie i ewolucja systemu politycznego RFN 1945-1982*, w: *Ustrój państwowy Republiki Federalnej Niemiec*, red. L. Janicki przy współudziale M. Sobolewskiego, Poznań 1986, s. 22.

³² *Der Parlamentarische...*, s. 506-507; R. Morsey, *Verfassungsschöpfung unter Besatzungsherrschaft*, „*Die öffentliche Verwaltung*” 1989, H. 11, s. 480; H. Säcker, *Verfassungskonvent...*, s. 787.

których osoby podzielające powyższy punkt widzenia miałyby oponować przeciwko wprowadzaniu instytucji Prezydenta jako odrębnego organu państwowego w schemat ustrojowy przyszłej RFN, *ergo* do tekstu opracowywanego projektu ustawy zasadniczej. Co więcej – utrzymywali oni – że także w warunkach okresu przejściowego, wyznaczanego tymczasowym i prowizorycznym charakterem ustawy zasadniczej, Prezydent jako głowa państwa mógłby odegrać istotną dość politycznie rolę tak w odniesieniu do płaszczyzny polityki wewnętrznej, jak i zwłaszcza w kontekście stosunków zagranicznych.

Mniejszość zaś, do której zaliczyć trzeba przede wszystkim tych członków komisji konstytucyjnej, którzy w mniejszym lub większym stopniu powiązani byli z SPD – zgodnie zresztą z oficjalną linią programową stronnictwa, wyrażoną w pełni w treści dwu projektów konstytucyjnych opracowanych w imieniu stronnictwa w przededniu rozpoczęcia prac przez Radę Parlamentarną przez głównego eksperta socjaldemokracji do spraw ustrojowych, Waltera Menzla³³ – niezależnie od płaszczyzny temporalnej i terytorialnej, dążyła do tego, by prowizoryczny i tymczasowy charakter ustawy zasadniczej został ponadto zmaterializowany w sferze instytucjonalnej. Dlatego też wedle ich opinii należało za wszelką cenę unikać w treści postanowień ustawy zasadniczej wszelkich elementów właściwych pełnej konstytucji, a tym samym znamionujących system ustrojowy każdego normalnego państwa. Wyodrębniony w obrębie władzy publicznej organ głowy państwa, uosabiający jego majestat, oddziaływujący silnie na wyobraźnię społeczną w kierunku integracji struktury społecznej, stanowiłby – podobnie jak i inne czynniki mogące symbolizować regularną państwowość – poważny wyłom w ogólnej koncepcji, w myśl której powstające państwo i jego ustrój miał posiadać jedynie tymczasowy i czysto prowizoryczny charakter³⁴. Dodajmy na marginesie, że ten typ argumentacji pojawił się niebawem w wypowiedziach większości polityków so-

³³ Były to pochodzące z sierpnia 1948 r. projekty Statutu Zachodnioniemieckiego (*Westdeutsche Satzung*), zwane potocznie pierwszym i drugim projektem Menzla (*sog. erster und zweiter Menzel-Entwurf*). Teksty tych projektów zob. *Bewegt...*, s. 367-382, 391-410. Por. też H. Altendorf, *SPD und Parlamentarischer Rat – Exemplarische Bereiche der Verfassungsdiskussion*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 1979, H. 3, s. 407-408; W. Sörgel, *Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1969, s. 62-68; Z.A. Maciąg, *Kształtowanie...*, s. 356-368.

³⁴ E.H.M. Lange: *Die Diskussion...*, s. 625; Szerzej na temat taktyki zaprezentowanej przez przedstawicieli SPD na forum Konwentu i stanowiska zajmowanego przez nich wobec opracowywanego tam projektu konstytucyjnego, por. P. Weber, *Carlo...*, s. 71-73. Gwoli ścisłości odnotujmy, że nie wszyscy należący do SPD uczestnicy prac Konwentu skłonni byli wyciągać tego rodzaju wnioski z ogólnej tezy o prowizorycznym i tymczasowym charakterze przyszłej zachodnioniemieckiej struktury państwowej i – będącej tego pochodną – przejściowej naturze jej porządku ustrojowego. Wypada tylko przypomnieć, że jeden z nich (F. Baade) nie tylko nie wykorzystywał tej koncepcji w celu dowiedzenia braku zasadności wprowadzania na ów przejściowy okres urzędu Prezydenta, lecz pośrednio posłużył się nią właśnie po to, aby wykazać niezbędną potrzebę tej instytucji w obliczu przewidywanych okoliczności. Zob. przypis 27.

cjaldemokratycznych także i podczas debaty toczonej w Radzie Parlamentarnej, a przynajmniej w jej początkowej fazie³⁵.

Dysputa co do sposobu rozwiązania problemu głowy państwa została następnie przeniesiona na płaszczyznę obrad podkomisji zajmującej się kwestiami organizacji i funkcjonowania organów państwowych na szczeblu centralnym – podkomisji nr 3. Szybko jednak okazało się, że istniejące w tym względzie między członkami Konwentu różnice poglądów z taką wyrazistością zarysowane w czasie wspomnianego uprzednio posiedzenia plenarnego, w jednakowym stopniu determinują również przebieg dyskusji w tej mierze i jej ogólną wymowę na forum podkomisji. Tym bardziej, że większość aktywnych uczestników debaty na posiedzeniu plenarnym bądź zasiadała w składzie samej podkomisji (np. Brill, Zürcher), bądź też nie należąc do niej wprawdzie formalnie, brała mimo to udział w jej pracach (np. Kordt i Schmid). Można więc poprzestać na ogólnym stwierdzeniu, że każda ze stron toczącego się sporu przytoczyła na poparcie zasadności swojego stanowiska ten sam co uprzednio zestaw argumentów. I tak, z jednej strony mieliśmy racje przedstawione przez Brilla, wspartego argumentacją innych członków SPD, a mianowicie Schmida oraz Otto Suhra, przeciwko wprowadzaniu do treści przygotowywanej ustawy zasadniczej urzędu Prezydenta. Z drugiej zaś na rzecz ustanowienia tej instytucji kontrargumentowali jej zwolennicy, w tym głównie Kordt i Otto Küster. Wtórował im natomiast jeden ze sprawozdawców podkomisji – *nota bene* odpowiedzialny za ten właśnie fragment jej sprawozdania, który dotyczył między innymi głowy państwa – Gustav von Schmoller³⁶.

Na podstawie wygłoszonych przy okazji pierwszego posiedzenia podkomisji opinii oraz przedstawionych wówczas propozycji należy przyjąć, że w grę wchodziło – przynajmniej teoretycznie – aż pięć możliwych wariantów ostatecznego uregulowania kwestii głowy państwa³⁷. Po pierwsze, definitywne i natychmiastowe ustanowienie urzędu Prezydenta. Po drugie, definitywna rezygnacja z tego organu i zastąpienie go – zgodnie z pomysłem Brilla – trzyosobowym kolegium realizującym funkcje głowy państwa. Po trzecie, ustanowienie instytucji Prezydenta jako rozwiązania docelowego, przejściowo natomiast – do czasu przewyciężenia stanu tymczasowości i prowizoryczności – przekazania jego zadań wspomnianemu kolegium. Po czwarte, sytuacja analogiczna jak w wariantcie trzecim, z tą tylko różnicą, że organem zastępującym przejściowo Prezydenta byłby przewodniczący przedstawicielstwa poszczególnych krajów – Rady Federalnej. I po piąte, definitywne odrzucenie odrębnej w strukturze władzy instytucji Prezydenta i powierzenie jej zadań przewodniczącemu Rady Federalnej.

³⁵ E.H.M. Lange, *Die Diskussion...*, s. 630, 638-639; R. Morsey, *Die Debatte...*, s. 54; H. von Mangoldt, *Das Bonner...*, s. 294; *Entstehungsgeschichte...*, s. 398.

³⁶ *Der Parlamentarische...*, s. 290.

³⁷ *Ibidem*, s. XCVIII, 292. Por. także E.H.M. Lange, *Die Diskussion...*, s. 627-628.

Jakkolwiek większa część członków podkomisji opowiadała się wyraźnie za pierwszym z wariantów, to jednak mając na względzie potrzebę wypracowania wspólnego dla całej podkomisji stanowiska, przychyliła się do sugestii O. Suhra i postanowiła rekomendować Konwentowi *in gremio* rozwiązanie czwarte, tzn. zgodę na samą instytucję Prezydenta, przy jednoczesnym powstrzymaniu się – do czasu wyjaśnienia skomplikowanej sytuacji politycznej nowo powstającego państwa i ostatecznego przekazania mu przez mocarstwa zachodnie pełni suwerenności – od obsady tego urzędu i tymczasowego powierzenia obowiązków głowy państwa przewodniczącemu Rady Federalnej. Niestety, próba ta skończyła się niepowodzeniem. Stanowcze *votum separatum* zgłosił bowiem wobec powyższej propozycji przywoływany tu już kilkakrotnie H. Brill, dla którego do zaakceptowania były jedynie warianty drugi lub trzeci. Mając świadomość wagi problemu, a także pragnąc uchylić się od zajęcia jednoznacznego stanowiska w stosunku do tej niezmiernie istotnej skądinąd z politycznego punktu widzenia kwestii, podkomisja zdecydowała się włączyć do końcowej redakcji swego sprawozdania trzy propozycje uregulowania interesującego nas zagadnienia. Tym sposobem pod obrady plenarne Konwentu trafiły zarówno wnioski większości (wariant IV), jak i dwie pozostające w mniejszości propozycje bazujące na pomysłach Brilla (wariant II i III).

Po przeprowadzeniu dyskusji na posiedzeniu plenarnym nad powyższym sprawozdaniem, również i pozostali członkowie Konwentu nie zamierzali podejmować jednoznacznej decyzji odnośnie do tej delikatnej kwestii, motywując swą powściągliwość przeważnie brakiem stosownej legitymacji do rozstrzygnięcia spraw o charakterze *par excellence* politycznym. Nic więc dziwnego, że przygotowany przez podkomisję nr 3 raport w części dotyczącej głowy państwa w nieznacznie tylko zmodyfikowanej formie trafił do ostatecznej wersji całościowego sprawozdania Konwentu³⁸, przedłożonego następnie członkom Rady Parlamentarnej. Oznacza to, że problematyka głowy państwa była jedną z tych materii, co do których komisja konstytucyjna z Herrenchiemsee przedstawiła bońskiej konstytuancie kilka różnych wariantów³⁹.

³⁸ Na marginesie warto nadmienić, że w czasie dyskusji na posiedzeniu plenarnym nad sprawozdaniem powyższej podkomisji problem sposobu uregulowania kwestii głowy państwa nie wzbudzał już poważniejszych kontrowersji. Wniosek taki nasuwa się po prześledzeniu oficjalnych protokołów dokumentujących tę część debaty. Nie licząc bowiem krótkiej wymiany zdań poświęconej sprawom raczej drugorzędnym, nie wpływającym znacząco na ogólny istotę problemu, jak choćby kwestii ewentualnego podmiotu mającego zastępować Prezydenta w razie niemożności sprawowania przezeń urzędu oraz kilku innych o podobnym ciężarze gatunkowym, próżno byłoby szukać w nich czegoś więcej na temat kierunku regulacji stanowiska głowy państwa. Uprawniony zatem wydaje się być osąd, że zasadniczo uczestnicy tej debaty zadowoleni byli ze sposobu, w jaki z problemem tym obeszli się członkowie podkomisji. Innymi słowy, akceptowali oni brak stanowczego opowiedzenia się po stronie któregoś z dyskutowanych wariantów i w konsekwencji zdecydowanego odrzucenia pozostałych, mogących – bodaj czysto teoretycznie – wchodzić w tym zakresie w grę rozwiązań. *Vide Der Parlamentarische...*, s. 364.

³⁹ Na temat pozostałych spraw zaprezentowanych w postaci dwu- lub kilkuwariantowej por. szerzej K. Kröger, *Die Entstehung...*, s. 1320.

W tym wypadku wariantów tych było aż trzy: wniosek większości oraz dwie propozycje mniejszości.

IV.1. Większość członków Konwentu⁴⁰ opowiedziała się za ustanowieniem instytucji Prezydenta jako wyodrębnionego pod względem organizacyjnym w strukturze władzy publicznej organu państwowego. Z uwagi jednak na zakładane ograniczenie terytorium RFN wyłącznie do obszarów trzech stref zachodnich, jak również ze względu na zapowiadany przez mocarstwa zachodnie stan okupacji przyszłego państwa – oznaczający poważne ograniczenie jego suwerenności – w art. 143 (wariant I) projektu znalazło się postanowienie, zgodnie z którym do czasu uzyskania przez federację odpowiedniej swobody działań w sferze prawa międzynarodowego i definitywnego uregulowania jej stosunku wobec krajów niemieckich znajdujących się w radzieckiej strefie okupacyjnej urząd ten nie zostanie obsadzony, a obowiązki głowy państwa przejściowo wykonywać będzie przewodniczący Rady Federalnej (Bundesratu). W świetle cytowanego przepisu decyzja co do ewentualnego zaistnienia wymienionych powyżej przesłanek upoważniających do obsady urzędu Prezydenta należeć miała do specjalnie zwołanego w tym celu zgromadzenia, którego grono tworzyliby członkowie Bundesratu lub Senatu⁴¹ oraz wybrani w liczbie odpowiadającej im (wariant Bundesratu) bądź przewyższającej ich dwukrotnie (wariant Senatu) deputowani do Bundestagu.

Co się tyczy sposobu ukształtowania pozycji ustrojowej Prezydenta, trzeba wskazać na fakt, że była ona konstruowana w zdecydowanej opozycji do modelu prezydentury wyrażonego postanowieniami konstytucji weimarskiej. Jak czytamy bowiem w części opisowej Sprawozdania, „Prezydent Federalny w żadnym wypadku nie może posiadać statusu, jaki stał się udziałem Prezydenta Rzeszy w okresie obowiązywania konstytucji Republiki Weimarskiej⁴². Z drugiej wszakże strony, intencją autorów projektu nie było sprowadzenie wszelkiej aktywności głowy państwa do zadań czysto reprezentacyjnych. Myślą przewodnią propozycji większości uczestników prac Konwentu było raczej uczynienie z instytucji Prezydenta – jak głosiło dalej sprawozdanie – „prawdziwej władzy neutralnej” (*ein echtes pouvoir neutre*)⁴³, zdolnej odgrywać rolę bezstronnego arbitra w sporach między pozostałymi organami władzy w państwie.

⁴⁰ Ibidem, s. 546-547.

⁴¹ Kwestia charakteru i kształtu przedstawicielstwa poszczególnych części składowych federacji stanowiła jedną z tych, co do których nie udało się członkom Konwentu wypracować wspólnego stanowiska. Zamiast tego, tekst projektu zawierał w tej materii dwa warianty rozwiązań: model Bundesratu – jako wniosek większości i model Senatu – jako propozycję mniejszości. W literaturze polskiej najszerzej pisze o tym P. Czarny w studium zatytułowanym *Bundesrat – między niemiecką tradycją a europejską przyszłością*, Warszawa 2000, s. 41-44.

⁴² *Der Parlamentarische...*, s. 547.

⁴³ Ibidem.

Wola zmanifestowania wyraźnego sprzeciwu w stosunku do sposobu ukształtowania stanowiska ustrojowego Prezydenta na gruncie konstytucji z 1919 roku uwidacznia się w treści projektu już na etapie procedury wyboru głowy państwa. Od samego początku dyskusji w Konwencji panowała wśród jej uczestników całkowita zgoda co do tego, że system wyborów powszechnych Prezydenta – najogólniej rzecz ujmując – nie zdał egzaminu w czasach Republiki Weimarskiej, toteż należy go stanowczo odrzucić. Jednocześnie poszukiwano optymalnej formuły w tym zakresie, dzięki której Prezydent mógłby zachować wystarczający dla realizacji swych zadań stopień niezależności względem innych organów, a osobliwie wobec parlamentu oraz rządu. Było to o tyle istotne, że jedną z podstawowych funkcji, jakie w myśl projektu pełnić miał Prezydent, był szeroko pojęty arbitraż polityczny.

Możliwość urzeczywistnienia zakładanego celu większość członków komisji konstytucyjnej upatrywała – w ślad za bawarskim projektem ustawy zasadniczej – w zaangażowaniu w proces elekcji głowy państwa w charakterze równoprawnego dla Parlamentu Federalnego partnera organu reprezentującego interesy poszczególnych krajów. Stosownie więc do postanowień wniosku większości (art. 75 projektu – wariant I) Prezydent Federalny wybierany miał być w drodze zgodnej uchwały Bundestagu i Bundesratu (wariant Bundesratu) lub przez specjalne zgromadzenie, w skład którego wchodziłoby członkowie Senatu oraz deputowani do Bundestagu – w liczbie przewyższającej dwukrotnie liczbę reprezentantów Senatu (wariant Senatu). W pierwszym wariantcie do wyboru wymagana była konieczność uzyskania przez kandydata w obu izbach większości głosów ustawowej liczby ich członków. Jeżeli zaś nikomu w dwu kolejnych turach nie udało się zdobyć wymaganej większości, to wówczas o wyborze Prezydenta decydować miało specjalne zgromadzenie wyborcze. W jego skład wchodziłoby wszyscy członkowie Rady Federalnej oraz wybrani w liczbie im odpowiadającej deputowani do Parlamentu Federalnego. Także i tym razem wybór następowałby większością głosów ustawowej liczby członków. Gdyby natomiast znów dwie kolejne próby dokonania wyboru przez to ciało zakończyły się fiaskiem, następowałaby trzecia runda głosowania, w której do wyboru wystarczałaby już tylko zwykła większość głosów. W razie z kolei równomiernego rozkładu głosów o wyborze rozstrzygałoby losowanie. O wiele mniej skomplikowany pod względem proceduralnym byłby natomiast tryb wyboru w przypadku przyjęcia wariantu Senatu. Jak już była mowa, w tym modelu wyboru dokonywać miało specjalne zgromadzenie złożone z poszczególnych senatorów oraz podwójonej w stosunku do ich liczby ilości deputowanych do Bundestagu. Wybrany miał być ten z kandydatów, który zdobyłby większość głosów ustawowej liczby członków tego gremium. W sytuacji kiedy żaden z nich nie uzyskałby w pierwszej względnie drugiej turze wymaganej większości, dochodziłoby do trzeciej rundy głosowania, w której wystarczałoby już tylko zwykłej większości głosów. Analogicznie jak w wypadku wariantu z Radą

Federalną, jeżeli po podliczeniu wszystkich ważnie oddanych w ostatniej turze głosów okazałoby się, że między uczestniczącymi w niej pretendentami zachodzi remis, o wyborze decydować miał los.

Niezależnie od samej procedury wyborczej, gwarancję zapewnienia relatywnie niezależnej pozycji kolejnym piastunom urzędu prezydenckiego dawać miał również wedle przeświadczenia większości członków Konwentu czas trwania kadencji głowy państwa, który wynosiłby pięć lat (art. 76). Tym samym kadencja Prezydenta byłaby o rok dłuższa aniżeli okres pełnomocnictw Bundestagu, a w konsekwencji i, w normalnych warunkach, czas urzędowania rządu. Projekt dopuszczał przy tym możliwość jednorazowej reelekcji⁴⁴.

Do wymogów, jakie winien spełniać kandydat na urząd Prezydenta projekt zaliczał posiadanie obywatelstwa federacji, ukończenie najpóźniej w dniu głosowania czterdziestego roku życia, a także dysponowanie pełnią praw wyborczych do Parlamentu Federalnego (art. 75 ust. 3). Warunkiem natomiast objęcia urzędu przez osobę wybraną miało być złożenie przez nią przysięgi na wierność ustawie zasadniczej (art. 78) przed połączonymi izbami Bundestagu oraz Bundesratu (Senatu). Artykuł 77 projektu zakazywał ponadto urzędującemu Prezydentowi członkostwa w Parlamencie i Radzie Federalnej (Senacie).

W razie zaistnienia przeszkody uniemożliwiającej Prezydentowi sprawowanie urzędu, obowiązki głowy państwa przejmować miał przewodniczący Federalnego Sądu Konstytucyjnego (art. 79 ust. 1 – wariant I)⁴⁵. Jeżeli jednak niemożność wypełniania przez Prezydenta obowiązków trwałaby dłużej niż 6 miesięcy lub gdyby prezydenci Bundestagu oraz Bundesratu (Senatu) wespół z kanclerzem zawyrokowali, że jest wielce prawdopodobne, iż przeszkoda istniejąca po stronie urzędującej głowy państwa nie ustąpi przed upływem owego czasu, wówczas w ciągu 60 dni powinny odbyć się wybory nowego Prezydenta (art. 79 ust. 3 – wariant I). Podobnie rzecz miałaby się w sytuacji przedterminowego opróżnienia urzędu Prezydenta, przy czym do momentu wyboru następczyni dotychczasowej głowy państwa jej obowiązki również i w tym przypadku znajdowałyby się w gestii przewodniczącego Federalnego Sądu Konstytucyjnego (art. 79 ust. 2 i ust. 1 *in fine* – wariant I).

Za umyślne naruszenie przepisów ustawy zasadniczej lub postanowień innej ustawy federalnej Prezydent mógłby zostać postawiony mocą uchwały Bundestagu albo Bundesratu (Senatu) w stan oskarżenia przed Federalnym Sądem Konstytucyjnym, który władny byłby w drodze tymczasowego zarzą-

⁴⁴ Pewna grupa członków Konwentu postulowała nawet, aby w ogóle – tak jak pod rządami konstytucji z 1919 r. – nie wprowadzać żadnych formalnych ograniczeń w zakresie możliwości ponownego ubiegania się o najwyższy w państwie urząd przez jego dotychczasowego piastuna. Pomysły tego typu nie zyskały jednak szerszego poparcia, dlatego też ich nieliczni zwolennicy nie zdecydowali się na włączenie ich do ostatecznej wersji projektu w formie wniosku mniejszości. Por. *ibidem*, s. 388-399, 547-548.

⁴⁵ Godna zaakcentowania jest okoliczność, że w czasie dyskusji na forum Konwentu kilku jej uczestników podawało pod rozwagę pozostałych myśl o powierzeniu funkcji zastępstwa w wykonywaniu obowiązków Prezydenta przewodniczącemu Rady Federalnej. *Ibidem*, s. 380-383.

dzenia zawiesić go w urzędowaniu. Z wnioskiem o pociągnięcie głowy państwa do odpowiedzialności konstytucyjnej wystąpić mogłaby co najmniej 1/4 ustawowej liczby członków każdej z izb. Do podjęcia zaś przez Parlament lub Radę Federalną (Senat) uchwały stawiającej Prezydenta w stan oskarżenia wymagana miała być większość 2/3 ustawowej liczby ich członków (art. 85).

Prezydent zwolniony byłby natomiast od odpowiedzialności parlamentarnej, a wszystkie jego akty podlegać miały obowiązkowi kontrasygnaty ze strony kanclerza bądź innego członka rządu (art. 80)⁴⁶. Wprawdzie projekt nie deklarował *explicite* takiego skutku kontrasygnaty, niemniej w części opisowej *Sprawozdania* członkowie Konwentu dali wyraz takiej właśnie interpretacji konsekwencji podpisu członka rządu na akcie urzędowym głowy państwa⁴⁷. Na rzecz takiego stanowiska przemawia także i ta okoliczność, że projekt komisji konstytucyjnej konsekwentnie w zakresie kształtu systemu rządów trzymał się podstawowych założeń modelu parlamentarnego. Z tego też względu brak jest jakichkolwiek racjonalnych powodów, dla których jednej z jego klasycznych reguł miano by przypisywać zgoła odmienne od tradycyjnego znaczenie.

Spśród przyznanych przez projekt Prezydentowi kompetencji na czoło wybijały się te, którymi miał on dysponować w stosunku do rządu. Przede wszystkim głowa państwa uczestniczyć miała aktywnie w procesie powoływania gabinetu. W świetle art. 87 ust. 1 projektu pierwsze słowo należeć tu miało do Parlamentu Federalnego, który uprawniony byłby do przedstawienia Prezydentowi kandydatury na stanowisko kanclerza. Rola głowy państwa nie sprowadzałaby się jednak li tylko do prostego zadośćuczynienia woli izby. Otóż projekt przyznawał Prezydentowi już na tym etapie całej procedury stosunkowo duże pole manewru. W ciągu bowiem trzech dni od momentu przedstawienia kandydatury przez członków Bundestagu mógłby on, kierując w tym celu orędzie do izby, zgłosić sprzeciw wobec przedłożonej mu propozycji. Jeżeli zaś głowa państwa nie skorzystałaby z przysługującego jej prawa weta, wówczas zobowiązana była mianować kandydata zgłoszonego przez Parlament Federalny. W sytuacji jednak, gdyby Prezydent uczynił użytek ze swego uprawnienia, Bundestag miałby siedem dni na wskazania kandydata na przyszłego szefa rządu. Ponowienie w powyższym terminie dotychczasowej propozycji nakładałoby na Prezydenta obowiązek mianowania osoby forso-

⁴⁶ Na uwagę zasługuje fakt, że stanowiący integralną część projektu Konwentu raport podkomisji nr 3 wyłącznym dysponentem prawa kontrasygnaty aktów Prezydenta czynił kanclerza. Dopiero na etapie dyskusji nad tym raportem na posiedzeniu plenarnym Konwentu większość jego członków postanowiła, na wniosek H. Nawiasy'ego, odstąpić od zasady przyjętej przez podkomisję i opowiedziała się za rozszerzeniem zakresu podmiotów uprawnionych do kontrasygnowania aktów głowy państwa o kategorię pozostałych członków rządu. Przepadł natomiast inny wniosek Nawiasy'ego, dotyczący sposobu uregulowania przedmiotowego zakresu kontrasygnaty, stosownie do którego pewna grupa aktów Prezydenta miała być zwolniona od ogólnego obowiązku jej uzyskiwania. Por. *ibidem*, s. 407-410.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 549.

wanej przez izbę. Wysunięcie z kolei nowej kandydatury stwarzałoby głowie państwa możliwość powtórnego sięgnięcia po ów oręż (art. 87 ust. 2).

Niezdolność Bundestagu do wyłonienia kandydata na stanowisko szefa rządu w okresie miesiąca, licząc od momentu pierwszego posiedzenia nowo wybranej izby lub innej przyczyny skutkującej wygaśnięciem funkcji dotychczasowego kanclerza, powodowałaby, że prawo jej wysunięcia przechodzić miało na Radę Federalną (art. 88 ust. 1). Identyczne uprawnienia przysługiwałyby Radzie w wypadku, gdyby Prezydent zgłosił swe zastrzeżenia wobec kandydatury przedstawionej mu przez Bundestag, a ten ostatni w terminie siedmiu dni nie podtrzymał dotychczasowej decyzji w tym względzie bądź nie wybrał nowego kandydata (art. 88 ust. 2). Wniosek Bundesratu nie byłby jednak dla głowy państwa wiążący, w tym znaczeniu, że miałyby ona możliwość albo przychylić się do propozycji Rady Federalnej i mianować zgłoszoną przez jej członków osobę kanclerzem, albo też odmówić mianowania kandydata tego organu i dać tym samym kolejną szansę na wyłonienie kandydata do objęcia funkcji szefa rządu Parlamentowi Federalnemu. Decydując się wszelako na drugą z opcji, Prezydent zmuszony byłby utrzymać przy władzy urzędujący gabinet w charakterze rządu tymczasowo wykonującego obowiązki⁴⁸, co w dużej mierze czyniłoby z takiego gabinetu swoisty „rząd prezydencki”. Jeżeli zaś Prezydent mianowałby kanclerza na wniosek Bundesratu, to w takiej sytuacji przysługiwać mu miało prawo do rozwiązania Bundestagu przez cały czas trwania jego kadencji (art. 88 ust. 3). Należy wnosić, że uprawnienie powyższe wygasałoby z chwilą odwołania przez izbę dotychczasowego – powołanego w oparciu o Radę Federalną – szefa rządu i mianowania jego następcą osoby zgłoszonej przez Parlament Federalny. Oba zdarzenia następowałyby jednak jednocześnie, gdyż jedyną prawnie skuteczną formą odwołania urzędującego szefa rządu, jaką dopuszczał projekt z Herrenchiemsee, było wyrażenie mu konstruktywnego wotum nieufności. *Obiter dicta* podkreślmy, że odnotowana powyżej sytuacja miała być jedyną, w ramach której Prezydent władny byłby położyć kres działalności Bundestagu.

Mieliśmy tu więc do czynienia z koncepcją określaną powszechnie w niemieckim piśmiennictwie konstytucyjnym mianem „rezerwy legalności” (*Legalitätsreserve*)⁴⁹. Zakładała ona możliwość powołania rządu przy współudziale i poparciu organu reprezentującego interesy poszczególnych części składowych federacji, na wypadek poważnego kryzysu zaistniałego wewnątrz ciała przedstawicielskiego, czego formalnym przejawem byłby brak jego zdolności do wyłonienia większości gotowej sformować rząd. Tego typu roz-

⁴⁸ Taki sposób interpretacji mechanizmu zawartego w art. 88 projektu sugerowali w części opisowej sprawozdania członkowie Konwentu. Ibidem, s. 537, 548.

⁴⁹ Szerzej na temat tej koncepcji por. E. Zwierzchowski, *Prawnoustrojowe stanowisko kanclerza NRF*, Katowice 1972, s. 30-31; M.R. Lippert, *Bestellung und Abberufung der Regierungschefs und ihre funktionale Bedeutung für das parlamentarische Regierungssystem*, Berlin 1973, s. 251; H. von Mangoldt, *Das Bonner...*, s. 337.

wiązanie wchodziłoby jednak w grę tylko w razie przyjęcia wariantu z Bundesratem jako formą przedstawicielstwa krajowego. Rzecznicy modelu z Senatem jako organem reprezentacji interesów krajowych, wykorzystując fakt, że koncepcja „rezerwy legalności” nie zyskała powszechnej aprobaty w gronie członków Konwentu, zaproponowali, aby w przypadku niewskazania przez Bundestag w ciągu miesiąca od wystąpienia wzmiankowanych wyżej okoliczności kandydata na urząd kanclerza, ulegał on *ipso iure* automatycznemu rozwiązaniu. Nie sposób nie odnotować, że urzeczywistnienie ostatniego wariantu wykluczałoby jakąkolwiek formę arbitrażu ze strony Prezydenta w razie ujawnienia się w izbie nie dających się przewyciężyć trudności, powstałych na tle wyłonienia osoby kandydata na stanowiska szefa rządu.

Pozostałych natomiast członków rządu, w tym także sekretarzy stanu, Prezydent mianować miał na wniosek kanclerza (art. 89 ust. 1)⁵⁰. Jeżeli do powołania szefa rządu doszłoby z inicjatywy Bundestagu, wówczas również i ministrowie musieliby cieszyć się zaufaniem izby (art. 89 ust. 2). W sytuacji z kolei, kiedy powołanie szefa rządu nastąpiłoby w oparciu o Radę Federalną, do objęcia urzędu ministra niezbędne byłoby posiadanie właśnie jej zaufania (art. 89 ust. 4).

Niezależnie od procesu tworzenia rządu, Prezydent uczestniczyć miał także w procedurze jego odwoływania. Mimo iż projekt nie przyznawał głowie państwa – tak jak miało to miejsce pod rządami konstytucji weimarskiej – prawa do odwoływania szefa rządu z własnej inicjatywy, to jednak zapewniał mu pewne możliwości działania w tym zakresie. Jak już sygnalizowano, jedyną prawnie dopuszczalną formą odwołania kanclerza, a co za tym idzie i całego rządu, jaką przewidywał projekt komisji konstytucyjnej była instytucja konstruktywnego wotum nieufności. Według art. 90 ust. 1 projektu Bundestag mógłby wyrazić szefowi rządu wotum nieufności tylko w ten sposób, że zwróciłby się do głowy państwa z wnioskiem o jego odwołanie, wskazując jednocześnie – w tym samym wniosku – osobę jego następcy. Podobnie jednak, jak miało to miejsce na etapie kształtowania składu osobowego rządu, również i w tym momencie Prezydent otrzymałby prawo zgłoszenia sprzeciwu wobec zaproponowanej przez większość większości członków izby kandydatury, a zatem mógłby on przeciwstawić się odwołaniu urzędującego kanclerza. Przeciwstawienie się woli Parlamentu Federalnego następować miało w formie orędzia, które głowa państwa władna byłaby skierować do

⁵⁰ Co ciekawe, podkomisja nr 3 postanowiła rekomendować w swoim raporcie przekazanie prawa do powoływania i odwoływania poszczególnych ministrów w gestię kanclerza. Pomysł ten nie zyskał jednak uznania w oczach większości członków Konwentu, którzy po przeprowadzeniu debaty nad raportem podkomisji na posiedzeniu plenarnym zdecydowali się na przyjęte ostatecznie w tekście projektu rozwiązanie. Propozycja podkomisji spotkała się ze szczególnie ostrą krytyką ze strony H. Nawiasky'ego. W wystąpieniu swym wskazywał on na brak konsekwencji autorów raportu, polegający z jednej strony na przyznaniu Prezydentowi prawa do mianowania i odwoływania urzędników państwowych, z drugiej zaś – pozbawieniu go analogicznych uprawnień w odniesieniu do ministrów, którym urzędnicy ci mieliby podlegać. Zob. *Der Parlamentarische...*, s. 408-411.

izby w ciągu siedmiu dni, licząc od momentu przedłożenia przez parlamentarzystów odnośnego wniosku. Jeżeli Bundestag w terminie kolejnych siedmiu dni po raz wtóry zgłosiłby Prezydentowi tę samą propozycję personalną, wtedy głowie państwa nie pozostałoby już nic innego, jak tylko odwołać dotychczasowego kanclerza i mianować jego następcą osobę wskazaną przez deputowanych. Gdyby zaś Parlament Federalny żądania swego nie ponowił, urzędujący dotąd szef rządu, a w konsekwencji i cały gabinet, pozostałby u władzy (art. 90 ust. 2).

Innym uprawnieniem związanym z procesem odwoływania kanclerza, co prawda o nieporównywalnym do omówionego powyżej ciężarze gatunkowym, jakim dysponował na gruncie postanowień zajmującego nas projektu Prezydent było prawo do zwrócenia się z prośbą pod adresem ustępującego z własnej woli szefa rządu o dalsze – do czasu powołania jego następcy – pełnienie dotychczasowych obowiązków. Prośba taka byłaby dla kanclerza wiążąca. Kompetencja ta stanowiła pochodną faktu, że oświadczenie o rezygnacji ze stanowiska kanclerz składać miał ni mniej, ni więcej jak tylko na ręce głowy państwa (art. 95 ust. 1).

Rola Prezydenta w procedurze odwoływania pozostałych członków rządu miała mieć już charakter czysto formalny. W myśl bowiem art. 89 ust. 1 projektu ministrów oraz sekretarzy stanu Prezydent odwoływałby wyłącznie na wniosek szefa rządu, przy czym głowa państwa – jak wynika z części opisowej sprawozdania Konwentu⁵¹ – zobligowana byłaby propozycję kanclerza uwzględnić. Wniosek o odwołanie ze składu gabinetu ministra szef rządu mógłby zgłosić na prośbę zainteresowanego, a w razie jej braku jedynie za zgodą Bundestagu (art. 89 ust. 3). Sytuacja taka miała zdaniem projektodawców zapobiegać samowoli kanclerza, pozbywającego się kolejnych, niewygodnych dlań ministrów⁵².

O wiele mniej okazały się natomiast uprawnienia, w jakie autorzy projektu zamierzali wyposażać Prezydenta w stosunku do organów władzy ustawodawczej. Poza wspomnianym i przy tym wydatnie ograniczonym prawem do rozwiązywania Parlamentu Federalnego, głowa państwa nie posiadałaby wielu możliwości oddziaływania na tok ich pracy. W zasadzie jedynym uprawnieniem w tym przedmiocie miało być prawo żądania zwołania wcześniejszego posiedzenia Bundestagu, któremu prezydent tego organu zobowiązany byłby uczynić zadość (art. 56 ust. 2). Nie dysponowałaby ona natomiast żadnymi formalnymi instrumentami, dzięki którym miałyby możliwość bezpośredniego oddziaływania na przebieg prac czy to Rady Federalnej, czy Senatu – w zależności od przyjętego wariantu. W wypadku z kolei urzeczywistnienia modelu „prawdziwego Bundesratu” (*echte Bundesratslösung*), zakładającego równouprawnienie Rady i Parlamentu Federalnego w dziedzi-

⁵¹ Ibidem, s. 553.

⁵² Ibidem.

nie ustawodawstwa⁵³, Prezydent posiadałby dodatkowe uprawnienie w stosunku do obu tych organów. Otóż w takiej sytuacji stosownie do art. 104 ust. – wariant I projektu do przyjęcia ustawy konieczna byłaby zgodnie brzmiąca uchwała Bundestagu i Bundesratu. Brak takiej zgody upoważniałby Prezydenta do zwołania specjalnego zgromadzenia składającego się z wszystkich członków Rady i odpowiadającej im liczby deputowanych do Parlamentu Federalnego (art. 104 ust. 2 – wariant I). Zadaniem tego gremium miało być dążenie do przezwyciężenia rozbieżności powstałych między izbami na tle spornego projektu ustawy.

Niewiele lepiej wyglądały możliwości głowy państwa w zakresie wpływu na kształt ustawodawstwa. Nie licząc bowiem uprawnienia do promulgowania ustaw – wiążącego się z prawem kontroli sposobu dojścia aktu do skutku pod kątem jego zgodności z normami ustawy zasadniczej⁵⁴ – oraz towarzyszącym mu uprawnieniem do zarządzania ich ogłoszenia (art. 109 ust. 1), Prezydent pozbawiony miał być jakichkolwiek innych środków oddziaływania na treść ustawodawstwa oraz przebieg procesu legislacyjnego. Przede wszystkim uczestnicy obrad Konwentu, pomni doświadczeń związanych ze stosowaniem okrytego ponurą sławą art. 48 ust. 2 konstytucji 1919 roku oraz skutków tej praktyki dla losów demokratycznego reżimu politycznego Republiki Weimarskiej, zgodni byli co do tego, że Prezydent przyszłej Republiki Federalnej żadną miarą nie powinien posiadać jakichkolwiek nadzwyczajnych uprawnień ustawodawczych, które mogłyby bodaj tylko nasuwać skojarzenia z powyższym instrumentem Prezydenta Rzeszy. Jednocześnie zdając sobie doskonale sprawę z tego, że w każdym demokratycznym państwie istnieje obiektywne zapotrzebowanie na tego typu nadzwyczajne środki działania, zdecydowali się powierzyć prawo do wydawania zarządzeń o mocy prawnej równej ustawie – w sytuacji poważnego zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego – Rządowi Federalnemu. Działałby on jednak w tej mierze pod ścisłą kontrolą organu reprezentującego interesy poszczególnych krajów (art. 111 ust. 1)⁵⁵.

⁵³ W sferze kompetencji przedstawicielstwa krajów doszło do dodatkowego zróżnicowania poglądów. Zwolennicy utworzenia Rady Federalnej podzielili się bowiem na dwie grupy: opowiadających się za zapewnieniem jej równorzędności z Parlamentem Federalnym stanowiska w odniesieniu do ustawodawstwa („model klasyczny”) oraz postulujących zagwarantowanie na tym polu przewagi Bundestagowi („model osłabiony”). Szerzej por. P. Czarny, *Bundesrat...*, s. 42.

⁵⁴ Taki pogląd wyrażali twórcy projektu we wspomianej już wielokrotnie opisowej części sprawozdania Konwentu. Zob. *Der Parlamentarische...*, s. 548.

⁵⁵ Szerzej na temat debaty dotyczącej problematyki nadzwyczajnych uprawnień ustawodawczych oraz argumentów podnoszonych przeciwko przyznaniu ich głowie państwa, por. *ibidem*, s. 421-430. Dodajmy tu jeszcze, że projekt – inaczej niż miało to miejsce w świetle postanowień konstytucji z 1919 r. – nie przyznawał Prezydentowi prawa do egzekwowania od poszczególnych krajów wypełniania ciążących na nich z mocy postanowień ustawy zasadniczej lub ustawodawstwa szczebla federalnego obowiązków względem federacji. Uprawnienie do stosowania tzw. przymusu federalnego (*Bundeszwang*) projekt zastrzegał bowiem na rzecz Rządu Federalnego, działającego wszakże za uprzednią zgodą organu reprezentującego interesy poszczególnych krajów – Rady Federalnej albo Senatu (art. 115).

Ponadto Prezydentowi przysługiwać miały w świetle postanowień projektu pewne kompetencje typowe dla głowy państwa w parlamentarnym modelu rządów, takie jak: reprezentowanie federacji w stosunkach zewnętrznych (art. 81 ust. 1), mianowanie i odwoływanie – o ile ustawy federalne nie stanowiłyby inaczej – urzędników państwowych szczebla federalnego, w tym sędziów federalnych (art. 82 ust. 1), przy czym zgodnie z ustępem drugim cytowanego przepisu mianowanie i odwoływanie na urzędy kierownicze wymagałoby zgody Rady Federalnej (Senatu), a także stosowanie prawa łaski w stosunku do orzeczeń wydawanych przez sądy federalne (art. 83). Niemniej projekt dopuszczał możliwość scedowania przez Prezydenta uprawnienia do korzystania z dwu ostatnich środków, czyli mianowania i odwoływania urzędników państwowych oraz prawa łaski, na rzecz innych podmiotów (art. 82 ust. 3 i art. 83 zd. drugie).

2. Jak już wspomniano, projekt Konwentu Konstytucyjnego nie regulował interesującej nas problematyki w sposób jednolity, lecz zawierał trzy warianty ostatecznego jej rozwiązania. Do omówionego wniosku większości dołączone były bowiem dwie propozycje mniejszości. Różniąc się od siebie znacząco co do istoty rzeczy, wykazywały cechę wspólną, sprowadzającą się do woli powierzenia zadań właściwych głowie państwa nie organowi jednoosobowemu – Prezydentowi, ale trzyosobowemu kolegium składającemu się z szefa rządu, przewodniczącego ciała przedstawicielskiego oraz przewodniczącego organu reprezentującego interesy poszczególnych krajów. O ile jednak w myśl założeń pierwszego z wniosków rozwiązanie takie miało mieć charakter jedynie przejściowy, o tyle stosownie do koncepcji leżącej u podstaw drugiego z nich stanowiłoby trwały element ładu ustrojowego przyszłej Republiki.

Pierwsza z odnotowanych powyżej propozycji nie odbiegała na dobrą sprawę od wariantu, za którym opowiadała się większość członków Konwentu. Jedyną różnicą między nimi polegała na tym, że zdaniem jej autorów organem, któremu należałoby powierzyć tymczasowe wykonywanie obowiązków głowy państwa, winno być właśnie rzeczzone kolegium składające się z Kancelarza Federalnego oraz prezydentów Parlamentu i Rady Federalnej (Senatu), a nie – jak chciała większość członków Konwentu – prezydent Bundesratu (art. 143 – wariant II). Po zaistnieniu odpowiednich po temu warunków, co stwierdzałoby wzmiankowane już uprzednio zgromadzenie złożone z członków Rady Federalnej albo Senatu oraz odpowiadającej im (model Bundesratu) względnie stanowiącej dwukrotność ogólnej ich liczby (model Senatu) deputowanych do Parlamentu Federalnego, funkcje głowy państwa przejmowałyby na stałe Prezydent Federalny, cieszący się statusem identycznym jak w przypadku wniosku większości.

Druga propozycja mniejszości opierała się już na zupełnie innych założeniach. Nie przewidywała ona bowiem w ogóle odrębnej w strukturze aparatu państwowego instytucji Prezydenta, lecz w jej miejsce wprowadzała złożone

z Kanclerza Federalnego, prezydenta Bundestagu i prezydenta Bundesratu (Senatu) ciało kolegialne jako organ wypełniający funkcje przynależne tradycyjnie głowie państwa. Rozwiązanie to przy tym miało mieć charakter ostateczny. Mówiąc inaczej, rozpatrywany tu wniosek mniejszości całkowicie eliminował urząd Prezydenta z systemu organów państwowych kosztem przekazania większości jego zadań swego rodzaju kolegialnej głowie państwa. Na określenie tego ciała użyto w tekście projektu formuły „Prezydium Federacji” (*Bundespräsidium*). Przewodnictwo w tym gremium zmieniałoby się rotacyjnie, wedle reguł sprecyzowanych w jego regulaminie (art. 75 – wariant II). W razie natomiast zaistnienia przeszkody uniemożliwiającej któremuś z członków kolegium wykonywanie jego obowiązków z tytułu członkostwa w Prezydium, byłyby one przejmowane przez podmiot zastępujący go normalnie z racji pełnienia jego podstawowej funkcji, tj. kanclerza bądź prezydenta Parlamentu albo Rady Federalnej lub Senatu (art. 79 – wariant II). Członkowie Prezydium ponosiliby ponadto odpowiedzialność konstytucyjną za naruszenie postanowień ustawy zasadniczej lub innej ustawy federalnej na takich samych zasadach, jak miałyby to miejsce w przypadku Prezydenta Federalnego (art. 85). Z oczywistych względów nie znalazłyby zaś do nich zastosowania inne przepisy wyznaczające ogólny charakter pozycji ustrojowej głowy państwa, a więc dotyczące kadencji (art. 76), niepołączalności stanowisk (art. 77), składania przysięgi (art. 79) oraz kontrasygnaty (art. 80).

Jeżeli chodzi o warstwę kompetencyjną, Prezydium przysługiwać miały – na warunkach identycznych jak w wypadku Prezydenta – jedynie typowe uprawnienia głowy państwa, tzn. prawo reprezentowania federacji w stosunkach zewnętrznych (art. 81 ust. 1), mianowanie i odwoływanie urzędników państwowych szczebla federalnego, w tym sędziów federalnych (art. 82), a także korzystanie z prawa łaski w stosunku do orzeczeń wydawanych przez sądy federalne (art. 83). Ciało to siłą rzeczy nie mogłoby natomiast posiadać jakichkolwiek uprawnień związanych z funkcjonowaniem rządu oraz organów władzy ustawodawczej. Urzeczywistnienie referowanego wariantu sposobu uregulowania kwestii głowy państwa pociągałoby zatem za sobą daleko idące modyfikacje, co się tyczy procedur powoływania i odwoływania członków rządu. Wszelkie decyzje w tej mierze podejmowałby bowiem samodzielnie Bundestag. W sytuacji zaś niepowołania przez Parlament Federalny szefa rządu w oznaczonym terminie czterech tygodni od momentu dymisji poprzedniego kanclerza, ulegałby on rozwiązaniu z mocy samego prawa⁵⁶.

Postulat ustanowienia tego typu kolegialnej głowy państwa jego zwolennicy uzasadniali, sięgając po argumenty dwojakiej natury. Przede wszystkim akcentowano prowizoryczny charakter tworzonego porządku państwowego. Prezydent jako podmiot realizujący zadania głowy państwa, w formułę funkcji którego niejako z definicji wpisane jest – jako jedna z głównych sfer jego ak-

⁵⁶ *Der Parlamentarische...*, s. 597.

tywności – reprezentowanie państwa na arenie międzynarodowej, stanowiłby tedy w przeświadczeniu autorów wniosku element zdecydowanie nieprzystający do projektowanego stanu tymczasowości. Tym bardziej, że polityka zagraniczna przynajmniej przejściowo spoczywać miała w rękach mocarstw okupacyjnych, co *per se* czyniłoby potrzebę istnienia takiego organu zbędną. I po wtóre, zdaniem rzeczników koncepcji prezydium idea Prezydenta jako władzy neutralnej jest niczym więcej, jak czystą fikcją. Historia współczesnego konstytucjonalizmu uczy bowiem, że żaden z piastunów tego urzędu nie potrafił w sytuacjach kryzysowych uwolnić się od wpływów siły politycznej, której zawdzięczał swe stanowisko, a tym samym odgrywać roli autentycznego arbitra wznoszącego się ponad partykularnymi interesami poszczególnych formacji politycznych. Co więcej, niejednokrotnie rzekomi dzierżyciele funkcji *pouvoir neutre* wykazywali niebezpieczne inklinacje w kierunku rządów dyktatorskich. Z tych to powodów o wiele lepszym rozwiązaniem byłoby powołanie powyższego kolegium, w skład którego wchodziłoby każdorazowo przewodniczący trzech naczelnych organów państwowych: rządu, parlamentu federalnego oraz przedstawicielstwa poszczególnych krajów. Wierzone, że tym sposobem stworzony zostanie nowy demokratyczny organ, który nie tylko zwiększy efektywność działań całej maszyny państwowej, ale także za sprawą podstawowych funkcji pełnionych przez jego członków będzie w stanie samodzielnie się kontrolować i powściągać nawzajem zapędy poszczególnych jego ogniw⁵⁷.

Warto przy tej okazji nadmienić, że pomysł ustanowienia kolegialnej głowy państwa rozważany był również w 1919 roku w trakcie prac nad konstytucją Republiki Weimarskiej. Swych orędowników zyskał on w szeregach Niezależnej Socjaldemokratycznej Partii Niemiec (USPD) oraz w gronie nielicznej – stanowiącej lewe skrzydło formacji – grupy członków SPD. Zdecydowana jednak większość osób zasiadających w Zgromadzeniu Narodowym stanowczo odrzuciła tego rodzaju postulaty, przeciwstawiając im monokratyczną głowę państwa w postaci urzędu Prezydenta Rzeszy. Uzasadniając swe stanowisko antagoniści wprowadzenia kolegialnie zorganizowanej głowy państwa podnosili zazwyczaj, że rozwiązanie takie mogłoby sprawdzić się co najwyżej w państwach o ograniczonych dość rozmiarach i stosunkowo niewielkiej liczbie ludności. Państwo o potencjale ówczesnej Rzeszy Niemieckiej potrzebuje natomiast skutecznie działającej głowy państwa zarówno w aspekcie polityki zewnętrznej, jak i w odniesieniu do płaszczyzny wewnątrzpaństwowej. Realizacja koncepcji kolegium nie tylko bowiem pozbawiłaby państwo niemieckie należytej reprezentacji w stosunkach zewnętrznych. Doprowadziłaby także do niebezpiecznej w skutkach przewagi parlamentu w obrębie aparatu państwowego, co spowodowałoby deformację całego mechanizmu ustrojowego w sys-

⁵⁷ Ibidem, s. 549-560.

tem rządów zgromadzenia bądź – w gruncie rzeczy zbliżony doń – model systemu parlamentarnego funkcjonujący wówczas w III Republice Francuskiej. Tak więc potrzeba zapewnienia państwu należytej reprezentacji w stosunkach zewnętrznych oraz konieczność stworzenia silnej przeciwwagi względem legislatury przemawiały w mniemaniu większości członków Zgromadzenia Narodowego przeciwko ustanawianiu kolegialnej głowy państwa. Znakomita większość członków weimarskiej konstytuandy żywiła głębokie przeświadczenie, że zadaniom tym podołać może bowiem wyłącznie dysponujący odpowiednią legitymacją oraz wyposażony w określony zestaw instrumentów Prezydent, tj. monokratyczna głowa państwa. Idea powierzenia funkcji właściwych głowie państwa ciału kolegialnemu ze szczególnie ostrą krytyką spotkała się ze strony Hugo Preussa. Jak utrzymywał on, „kolegialna instancja na szczycie wielkiego państwa nieuchronnie prowadzić musi do paraliżu decyzyjnego w strukturze władzy publicznej, wiodącego – w obliczu istniejących nastrojów społecznych i coraz częstszych nawoływań artykułujących potrzebę przekazania władzy w ręce przywódcy będącego w stanie uzdrowić istniejący stan rzeczy – ku zastąpieniu porządku konstytucyjnego systemem stanowiącym jego wypaczenie”⁵⁸.

Spiritus rector konstytucji weimarskiej, podobnie zresztą jak i spora część członków Zgromadzenia Narodowego, hołdował wyraźnie koncepcjom popularnego wówczas w kręgu niemieckich elit politycznych teoretyka ustroju parlamentarnego, Roberta Redsloba. Zdaniem natomiast tego ostatniego prawdziwy system parlamentarny wymaga zachowania stanu równowagi cechującej wzajemne relacje legislatury z egzekutywą. Równowaga ta, stanowiąca warunek konieczny „prawdziwego parlamentaryzmu” (*wahren Parlamentarismus*), możliwa zaś jest w jego przekonaniu tylko w sytuacji, gdy parlamentowi przeciwstawi się w charakterze równoprawnego partnera instytucję głowy państwa. W przeciwnym bowiem razie – utrzymywał Redslob – system parlamentarny mimowolnie ulec musi wynaturzeniu i przybrać swą z gruntu zdegenerowaną postać „parlamentaryzmu niewłaściwego” (*unechter Parlamentarismus*), będącą w istocie formą parlamentarnej dyktatury, czego wzorcowym wręcz przykładem system polityczny III Republiki Francuskiej⁵⁹.

⁵⁸ H. Pohl, *Wahl, Amtsdauer und persönliche Rechtsstellung des Reichspräsidenten*, w: *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Bd. I, hrsg. von G. Anschütz, R. Thoma, Tübingen 1930, s. 467. Por. też G. Anschütz, *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis*, Berlin 1930, 219-220; W. Apelt, *Geschichte der Weimarer Verfassung*, München 1946, s. 199-200; F. Schäfer, *Die Stellung des Staatsoberhauptes in Verfassung und politischer Praxis von Weimar und Bonn, w: 1919-1969: Parlamentarische Demokratie in Deutschland*, Bonn 1970, s. 57.

⁵⁹ Zob. tegoż *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und ihrer unechten Form*, Tübingen 1918, s. 40-50, 106-158, 178-186. Por. także F. Glum, *Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Großbritannien und Frankreich*, München – Berlin 1965, s. 151-156; W. Kaltefleiter, *Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie*, Köln – Opladen 1970, s. 140.

IV. Zbliżając się do końca niniejszych rozważań, rzeczą nieodzowną jest podkreślić, że kwestia optymalnego sposobu rozwiązania problemu głowy państwa należała do jednej z najbardziej kontrowersyjnych i zarazem najbardziej czasochłonnych, z jakimi musieli się zmagać uczestnicy prac Konwentu Konstytucyjnego z Herrenchiemsee. Dowodem tego jest fakt, że w ostatecznej wersji opracowanego przez ów Konwent projektu konstytucyjnego problematyka ta została przedstawiona w postaci trzech proponowanych wariantów jej końcowego rozstrzygnięcia. Wynikało to stąd, że sposób uregulowania zagadnienia głowy państwa dla wielu członków Konwentu stanowił wypadkową ich ogólnego stanowiska dotyczącego prawnego charakteru przyszłej RFN oraz statusu aktu mającego kształtować jej podstawy ustrojowe. Trudno się zatem dziwić, że w obliczu takiego postawienia sprawy uczestnicy prac Konwentu postanowili uchylić się od jednoznacznego rozstrzygnięcia tej wysoce delikatnej z politycznego punktu widzenia materii. Swą wstrzeźliwość w tym zakresie tłumaczyli na ogół brakiem należytej legitymacji do decydowania o kwestiach *stricte* politycznych i na dodatek aż takiego kalibru. Nie bez znaczenia była tu też okoliczność, że takim sposobem postępowania pragnęli oni dodatkowo uwypuklić przede wszystkim merytoryczny, a nie czysto polityczny charakter swoich prac.

Z drugiej jednak strony delegaci ci nie zawahali się ani przez moment wyrazić stanowczego sprzeciwu wobec wadliwej ich zdaniem konstrukcji ustrojowej funkcjonującej w czasach obowiązywania konstytucji weimarskiej i w konsekwencji problematykę systemu rządów konstruować przez pryzmat konieczności naprawienia błędów popełnionych w tej mierze w 1919 roku. Nie sposób nie zauważyć, że podejście takie – o czym najlepiej świadczą nie tylko konkretne postanowienia projektu konstytucji, ale zwłaszcza stosowny do nich komentarz zamieszczony w części opisowej sprawozdania Konwentu – oznaczać musiało, iż członkowie interesującej nas komisji pragnęli w istotny sposób ukierunkować rozstrzygnięcie tej nader doniosłej ustrojowo kwestii, która jednocześnie *nolens volens* stanowiła materię natury w pełnym tego słowa znaczeniu politycznej. Przyszło to zapewne uczestniczącym w obradach delegatom o tyle łatwo, że negatywny stosunek do mechanizmu rządów ukształtowanego u progu powstania Republiki Weimarskiej i wyrażonego następnie postanowieniami konstytucji z 1919 roku był wówczas niemal regułą wśród liczących się zachodnioniemieckich sił politycznych⁶⁰.

Jaskrawym wręcz przejawem tej tendencji był właśnie sposób, w jaki większość członków Konwentu zamierzała ukształtować stanowisko ustrojowe głowy państwa – Prezydenta. Pozycja ustrojowa Prezydenta Federalnego miała być bowiem w zamyśle autorów projektu dokładnym zaprzeczeniem tej, jaka w świetle unormowań weimarskiej ustawy zasadniczej stała się udziałem Prezydenta Rzeszy. W zasadzie można przyjąć, że w sytuacji, gdy normalne

⁶⁰ E.H.M. Lange, *Die Diskussion...*, s. 649-651.

tryby mechanizmu ustrojowego funkcjonowałyby sprawnie, tzn. istniałaby w parlamencie stabilna większość gotowa utworzyć rząd i następnie wspierać jego działalność, rola ustrojowa głowy państwa sprowadzać miała się do realizowania zadań czysto reprezentacyjnych. Dopiero na wypadek zakłócenia prawidłowego toku działania powyższej konstrukcji, tj. w razie niemożności wyłonienia w oparciu o izbę większości zdolnej wybrać osobę szefa rządu i poprzez sformowany przezeń gabinet, Prezydent włączałby się aktywnie w proces przezwyciężenia zaistniałych perturbacji w charakterze arbitra. Krótko mówiąc, byłby on więc w takiej sytuacji swoistą władzą rezerwową, gwarantującą za sprawą posiadanych instrumentów ciągłość istniejącego porządku ustrojowego i ułatwiającą zarazem jego ponowne przestawienie na właściwe tory. Żadną zaś miarą Prezydent nie miał dysponować w myśl założeń powyższego projektu atrybutami władzy porównywalnymi z tymi, jakimi rozporządzała głowa państwa pod rządami konstytucji weimarskiej i dzięki którym mógłby on skutecznie konkurować na polu bieżącej polityki z aktualną większością parlamentarną, a co za tym idzie – podporządkować sobie firmowany przez izbę rząd.

Inna sprawa, że niezależnie od sposobu ukształtowania stanowiska głowy państwa, także i cały schemat modelu rządów konstruowany był przez członków Konwentu na zasadzie jaskrawej opozycji w stosunku do rozwiązań występujących w tym względzie na gruncie postanowień konstytucji z 1919 roku. Jakkolwiek zgłaszane przez niektórych członków komisji propozycje w nawiązaniu do projektu ustawy zasadniczej przedłożonego im przez delegację rządu krajowego Bawarii zmierzały w kierunku wyeliminowania procedur właściwych parlamentarno-gabinetowej formule rządów⁶¹, niemniej zdecydowana większość uczestników jej prac opowiedziała się zdecydowanie po stronie właśnie tej konstrukcji ustrojowej. Rzecz wszelako w tym, że model ów poddany został przez nich daleko idącym modyfikacjom w porównaniu do podstawowych kanonów, wokół których osnuli system parlamentarny architektki weimarskiego ładu ustrojowego. Prócz bowiem wspomnianej przebudowy stanowiska Prezydenta, autorom projektu od pierwszych chwil obrad przyświecała idea usunięcia największej słabości pierwszej w historii niemieckiego konstytucjonalizmu postaci rządów parlamentarnych, którą wedle ich opinii stanowił brak stabilności i trwałości kolejnych gabinetów. W tym

⁶¹ Przypomnijmy, że projekt bawarski – wzorując się na mechanizmie występującym w tym zakresie w tekście konstytucji krajowej Bawarii – przewidywał powoływanie szefa rządu, a w ślad za tym i całego gabinetu na czas trwania kadencji parlamentu. Wykluczał tym sposobem możliwość wcześniejszego odwołania rządu przez izbę w drodze wyrażenia mu wotum nieufności. Mimo tego, zawierał jednak niejasne dość sformułowanie, zgodnie z którym szef rządu musiałby złożyć dymisję, kładącą jednocześnie kres działalności rządu *in gremio*, w sytuacji gdyby istniejące stosunki polityczne wykluczały jego współpracę z Bundestagiem lub Bundesratem. W gruncie rzeczy mieliśmy tu więc do czynienia ze swoistą – zawoalowaną – formą odpowiedzialności parlamentarnej. Szerzej na temat dyskusji w Konwencie nad kwestią kształtu systemu rządów oraz prezentowanych w jej trakcie stanowisk por. *Der Parlamentarische...*, s. 157-175; K.H. Nicklauf, *Der Weg...*, s. 180-181.

celu postanowili z jednej strony silniej powiązać rząd z parlamentem kosztem jego zależności od głowy państwa, z drugiej natomiast – przesunąć nieco akcenty we wzajemnych relacjach gabinetu z izbą tak, by ten pierwszy nie znajdował się w stanie ustawicznego zagrożenia możliwością odwołania go przez na wskroś efemeryczne i co się z tym wiąże zdolne wyłącznie do działań o charakterze destrukcyjnym większościowe konstelacje partyjno-polityczne powstające co rusz w obrębie tej ostatniej. Takiemu oto celowi służyć miało włączenie organu reprezentującego interesy poszczególnych części składowych przyszłej federacji w proces tworzenia rządu w sytuacji braku możliwości ukształtowania personalnej kompozycji gabinetu w oparciu o ciało przedstawicielskie (tzw. rezerwa legalności), a także uczynienie z instytucji konstruktywnego wotum nieufności jedynej prawnie dopuszczalnej formy egzekwowania parlamentarnej odpowiedzialności jego członków.

Na zakończenie raz jeszcze nadmienimy, że podstawowe w kontekście tytułowej problematyki nurty polemiczne uzewnętrznione z taką ostrością w trakcie tych niespełna dwutygodniowych obrad Konwentu z nie mniejszą siłą dały następnie o sobie znać podczas równie gorących dysput prowadzonych na tym tle przez członków bońskiej konstytuanty. Kiedy natomiast stopniowo zostały one wyciszone i miejsce politycznego roznamiętnienia zajęła trzeźwa kalkulacja o podłożu przede wszystkim ustrojowym, wówczas okazało się, że naszkicowane na kartach projektu Konwentu przez większość jego członków kontury ogólnej koncepcji sposobu ukształtowania stanowiska ustrojowego głowy państwa grono nader wiernych kopistów znalazły pośród całkiem pokaźnej grupy konstruktorów gmachu konstytucyjnego współczesnych Niemiec. Namalowany przez nich z niemałą dozą dbałości o iście portretową szczegółowość na płótnie utkanym z odnośnych postanowień Ustawy Zasadniczej obraz pozycji ustrojowej Prezydenta Federalnego jako żywo tylko to potwierdza⁶².

DRAFT OF THE GERMAN'S CONSTITUTION.
FROM THE WORK OF THE HERRENCHIMSEE CONSTITUTIONAL CONVENT OF 1948

S u m m a r y

In response to the decision of western superpowers that a special convention to work out an act setting out foundations of the future Germany's political system should be called by 1 September at the latest, prime ministers of respective states from the western occupation zones appointed a committee of experts to focus on constitutional matters. The committee, known as the Constitutional Convent, worked in an old castle on an island on the Chiemsee in Bayern between 10 and 23 August 1948. Its main task was to prepare a draft constitution

⁶² E.H.M. Lange, *Die Diskussion...*, s. 630-635, 650-651; R. Morsey, *Die Debatte...*, s. 57-58.

for submission to the Parliamentary Council in Bonn. Although not formally binding upon the work of its members, the draft had nevertheless been of strong persuasive force shaping the final version of the Constitution of the Federal Republic of Germany adopted in 1949.

One of the most controversial issues discussed by the Convention was the status of the head of state, or more precisely, whether there was a place in the future Germany for a presidential office. While the majority spoke in favour of establishing the office of the President of the Republic of Germany, there was also a strong opposition, which, albeit in the minority, postulated a 3-member collegiate body, composed of the Federal Chancellor and Speakers of both chambers of the Parliament.

After a long and heated debate, three different proposals were put forward for discussion by the Parliamentary Council, of which the one postulating the office of President as the head of state had the largest number of supporters.

LE PROJET DE LA LOI FONDAMENTALE POUR L'ALLEMAGNE. DES TRAVAUX DE LA CONVENTION CONSTITUTIONNELLE DE HERRENCHIEMSEE EN 1948

R é s u m é

Dans la réponse à la décision des puissances occidentales qui avait autorisé les premiers-ministres des gouvernements des Landes des zones occidentales d'occupation à convoquer le 1^{er} septembre 1948 au plus tard une assemblée spéciale destinée à élaborer un acte constitutionnel réglant les fondements de la constitution République future de l'Allemagne, ceux réunis à une conférence commune, ils ont décidé de convoquer une commission spéciale des experts des affaires constitutionnelles. Cette commission fut appelée la Convention Constitutionnelle. Elle délibérait dans un château situé sur l'île des Herren dans le lac Chiem en Bavière du 10 au 23 août 1948. Le but des travaux de la Convention consistait à l'élaboration du projet de la loi fondamentale destiné à être présentée aux membres de la Constituante, s'est-à-dire du Conseil Parlementaire de Bonn. Bien que le projet par la Convention n'avait pas officiellement aucune force obligatoire pour le Conseil de Bonn, en pratique ce projet influença décisivement les travaux de la Constituante et la rédaction finale de la Constitution de la Fédérale de l'Allemagne de 1949. Notamment, on peut le voir en analysant l'histoire du règlement du statut de la tête de l'Etat, sur lequel il y avait des controverses au sein de la Convention. Bien que la majorité des membres de celle-ci était pour l'institution du Président de la République, la minorité partageait l'opinion qu'il faudrait confier les devoirs du Président à un collège composé du Chancelier Fédéral et des présidents de deux chambres de Parlement. Après le débat long et agité, dans lequel on délibérait sur les arguments soulevés par les partisans de deux positions, finalement les membres de la Convention ont décidé de recommander trois variantes possibles du règlement du statut de la tête de l'Etat aux membres du Conseil Parlementaire, en soulignant que l'institution du Président de la République a gagné la majorité de voix parmi les membres de la Convention.

