

**Kamil Florczak**

## **Udział Prezydenta Federalnego Republiki Federalnej Niemiec w postępowaniu ustawodawczym**

### **Streszczenie**

Pozycja prawna niemieckiego Prezydenta Federalnego na gruncie Ustawy Zasadniczej z 1949 r. jest marginalna. Rola głowy państwa jest jednakże reprezentacyjna i w pewnym stopniu integrująca, z uwagi na pożądaną neutralność i apolityczność. Pozycja prawna Prezydenta Federalnego wpływa również na rolę, jaką odgrywa on w procedurze ustawodawczej. Zgodnie z Ustawą Zasadniczą Prezydent Federalny jest jedynie zobowiązany do podpisu przedłożonej mu ustawy. W doktrynie niemieckiego prawa konstytucyjnego powstał jednak spór odnoszący się nie tylko do charakteru tego podpisu, ale także do innych pobocznych czynności, które mógłby dokonać Prezydent Federalny przy podpisie tj. kontroli formalnej (proceduralnej), kontroli merytorycznej przepisów i ich zgodności z zasadami konstytucyjnymi oraz wreszcie możliwości zastosowania weta ustawodawczego. Artykuł prezentuje zarys pozycji prawnej Prezydenta Federalnego, poglądy niemieckich i polskich przedstawicieli doktryny w zakresie jego udziału w procedurze ustawodawczej, udział w procedurze zmiany Ustawy Zasadniczej i praktykę. W podjętych rozważaniach Autor charakteryzuje poszczególne uprawnienia i ich zgodność z zasadami konstytucyjnymi.

### **Słowa kluczowe**

Prezydent Federalny; Niemcy; procedura ustawodawcza; Ustawa Zasadnicza Niemiec; ustawodawstw

## **1. Wprowadzenie**

„Notariusz państwa”<sup>1</sup> – tak zwyczajowo i trochę pogardliwie przyjęło się określać Prezydenta Federalnego Niemiec, w szczególności w zakresie jego uprawnień określonych

---

<sup>1</sup> J.W. Tkaczyński, *Prawo ustrojowe Niemiec*, Kraków 2015, s. 276. Określenie to pochodzi z niemieckiej literatury przedmiotu: „Staatsnotar”; za np. R. Lhotta, *Der Bundespräsident als „Außerparlamentarische Opposition“? Überlegungen zur Gewaltenteilung und Typologisierung des parlamentarischen Regierungssystems*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 2008, nr 1, s. 127.

w Ustawie Zasadniczej z 1949 roku<sup>2</sup>. Choć i takie określenie stosuje się powszechnie w państwach, gdzie istnieje system kanclerski, np. w Austrii<sup>3</sup>. W Niemczech ponadto przyjęło się twierdzenie odnoszące się do praktyki, iż Prezydent Federalny jest pierwszym człowiekiem w państwie, który w polityce nie gra żadnej roli<sup>4</sup>. Powodem tej konstatacji jest zastosowana konstrukcja ustroju państwa w zakresie władzy wykonawczej, charakteryzująca się nie tylko jej dualizmem (z jednej strony Rząd Federalny na czele z Kanclerzem, z drugiej Prezydent Federalny), ale też nie równomiernością<sup>5</sup>. Zdecydowanie silniejszą pozycją wykazuje się Kanclerz Federalny wraz z jego Rządem, w przeciwieństwie do Prezydenta Federalnego, którego rola jest zazwyczaj reprezentacyjna. Choć należy jednak wskazać, że w zachodnioniemieckiej literaturze przedmiotu zwracano uwagę na niemożność przypisania Prezydenta Federalnego do żadnej z władz, co Federalny Trybunał Konstytucyjny zjednoczonych Niemiec podtrzymuje<sup>6</sup>. Zresztą sama Ustawa Zasadnicza nie wprowadza wyraźnego rozgraniczenia władz, choć w praktyce konstytucyjnej jest pożądane wzajemne kontrolowanie i hamowanie parlamentu oraz Rządu Federalnego jak i odseparowanie władzy sądowniczej od pozostałych<sup>7</sup>, w szczególności gdy chodzi o prawa podstawowe<sup>8</sup>. W art. 1 ust. 3 GG wymieniono władze ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą jako podmioty związane prawami podstawowymi, które dla nich stanowią bezpośrednio obowiązujące prawo<sup>9</sup>.

Na marginesie należy zaznaczyć, że niemiecki Prezydent Federalny jest wybierany<sup>10</sup> przez Zgromadzenie Federalne<sup>11</sup>, natomiast austriacki Prezydent Federalny w drodze

---

<sup>2</sup> Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23.05.1949 r. (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949; Bundesgesetzblatt 1949 S. 1 ze zm.). Polskie tłumaczenie: A.M. Sadowski, E. Haase-Nowocień, *Ustawa Zasadnicza dla Republiki Federalnej Niemiec*, Berlin 2022. Dalej: GG.

<sup>3</sup> Szerzej o udziale Prezydenta Federalnego Republiki Austrii w procedurze ustawodawczej: K. Florczak, *Kilka uwag na temat pozycji prawnej Prezydenta Federalnego Republiki Austrii*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2024, nr 131, s. 17-19 i cyt. tamże literatura.

<sup>4</sup> G. Stroheimer, *Der Bundespräsident: Was er kann, darf und muss bzw. könnte, dürfte und müsste*, „Zeitschrift für Politik” 2008, nr 2, s. 175 i cyt. tamże literatura.

<sup>5</sup> B. Banaszak, *Szefrządu we współczesnych systemach ustrojowych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 2, s. 139.

<sup>6</sup> Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 10.06.2014 r., sygn. 2 BvE 2/09, pkt. 92 i cyt. tamże literatura.

<sup>7</sup> R. Balicki, K. Piech, *Zasady podziału władz w Niemczech* [w:] *Zasady podziału władz we współczesnych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2016, s. 176.

<sup>8</sup> J.W. Tkaczyński, op. cit., s. 228-229.

<sup>9</sup> Art. 1 ust. 3 GG: *Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.*

<sup>10</sup> Art. 54 ust. 1 *in fine* GG: *Der Bundespräsident wird ohne Aussprache von der Bundesversammlung gewählt.*

<sup>11</sup> Zgromadzenie Federalne w Niemczech nie jest organem składającym się z połączonych dwóch izb niemieckiego parlamentu (Bundestagu i Rady Federalnej). Zgodnie z art. 54 ust. 3 GG Zgromadzenie Federalne składa się z posłów do Bundestagu oraz z tej samej liczby członków wybieranych proporcjonalnie przez parlamenty krajów związkowych (landtagi). Niem. *Die Bundesversammlung besteht aus den Mitgliedern des Bundestages und einer gleichen Anzahl von Mitgliedern, die von den Volksvertretungen der Länder nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden.*

głosowania bezpośredniego przez naród<sup>12</sup>. Pierwszy z nich pełni swoją funkcję przez okres lat 5 z możliwością jednokrotnego, ponownego wyboru<sup>13</sup>. Drugi zaś urząd sprawuje przez 6-letnią kadencję, również z możliwością reelekcji<sup>14</sup>.

Celem artykułu jest przedstawienie udziału niemieckiego Prezydenta Federalnego w procedurze ustawodawczej. Pomimo tego, że jego jedyną kompetencją w tym procesie jest podpisywanie ustaw, to wbrew pozorom nie jest ona pozbawiona dyskusji w literaturze przedmiotu. Wątpliwości pojawiają się już przy samej możliwości kontroli aktu prawnego przedłożonego do podpisu. Jednak największe kontrowersje dotyczą kwestii odmowy podpisania ustawy przy braku określonego w Ustawie Zasadniczej *expressis verbis* prawa weta ustawodawczego w jakiegokolwiek formie. Natomiast cały dyskurs nie jest wyłącznie teoretycznoprawny, gdyż praktyka konstytucyjna zdaje się wypracowywać pewien własny model postępowania.

## 2. Zarys pozycji prawnej Prezydenta Federalnego Republiki Federalnej Niemiec

Zanim przejdę do głównych rozważań, należy przedstawić jedynie pokrótce zarys pozycji ustrojowej Prezydenta Federalnego Niemiec. W systemie kanclerskim geneza marginalnej roli głowy państwa jest często porównywana do reliktu monarchii<sup>15</sup>. Tradycyjne jednak uprawnienia związane ze stosowaniem prawa łaski czy akredytacją przedstawicieli państw obcych każą przyznać mu status głowy państwa<sup>16</sup>. Pomimo niewielkich uprawnień przyznanych na mocy Ustawy Zasadniczej w literaturze przedmiotu słusznie przyznaje się mu również funkcję politycznego arbitra, który ma łagodzić spory wewnętrzne<sup>17</sup> m.in. działając na rzecz utworzenia stabilnego Rządu Federalnego<sup>18</sup>. Położenie akcentu w pozycji Prezydenta

---

<sup>12</sup> Art. 60 ust. 1 Federalnej Ustawy Konstytucyjnej z 1.10.1920 r.: *Der Bundespräsident wird vom Bundesvolk auf Grund des gleichen, unmittelbaren, persönlichen, freien und geheimen Wahlrechtes der zum Nationalrat wahlberechtigten Männer und Frauen gewählt...* (Bundesgesetzblatt 1930 nr 1 ze zm.). Polskie tłumaczenie: P. Czarny, B. Naleziński, *Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii*, Warszawa 2011. Dalej: B-VG.

<sup>13</sup> Art. 54 ust. 2 GG: *Das Amt des Bundespräsidenten dauert fünf Jahre. Anschließend Wiederwahl ist nur einmal zulässig.*

<sup>14</sup> Art. 60 ust. 5 B-VG: *Das Amt des Bundespräsidenten dauert sechs Jahre. Eine Wiederwahl für die unmittelbar folgende Funktionsperiode ist nur einmal zulässig.*

<sup>15</sup> W Niemczech np. R. Lhotta, op. cit., s. 127. W Austrii np. H.P. Rill, *Die Rolle des Bundespräsidenten als Hüter der Verfassung*, „Zeitschrift für Verwaltung” 2008, nr 3, s. 315.

<sup>16</sup> E. Zieliński, *Prezydent Federalny [w:] System polityczny Republiki Federalnej Niemiec. Wybrane Problemy*, red. S. Sulowski, K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2005, s. 101.

<sup>17</sup> W. Żochowski, *Modele wyboru głowy państwa na przykładzie Republiki Federalnej Niemiec, Republiki Włoskiej oraz Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2022, nr 42, s. 84.

<sup>18</sup> P. Horst, *Präsident der Bundesrepublik Deutschland: Der Rang des Amtes und die Folge der Amtsinhaber 1949-1994*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 1995, nr 4, s. 587.

Federalnego na polityczną neutralność wpływa niewątpliwie na jego autorytet i posłuch wśród społeczeństwa tworząc głównego opiniotwórcę w kraju<sup>19</sup>. Winien on być kimś w rodzaju politycznego obserwatora, miękko wpływającego na poszczególne władze, tak aby konflikty między nimi nie zaburzały prawidłowego funkcjonowania państwa<sup>20</sup>. Federalny Trybunał Konstytucyjny podkreślając wagę godności urzędu zwraca uwagę na to, że Prezydent Federalny w swoim postępowaniu winien reprezentować jedność państwa i narodu niemieckiego<sup>21</sup>. Co za tym idzie, jego aktywność *stricte* polityczna powinna zostać ograniczona do minimum<sup>22</sup>. Takie porównanie rezonuje z możliwością odmowy podpisania ustawy i rzadkim stosowaniem tzw. *vetospielen*<sup>23</sup>. Z drugiej strony, w literaturze przedmiotu owa ponadpartyjność zdaje się przyznawać mu przymiot pozaparlamentarnej jednoosobowej opozycji, który kontrastuje z łatką „notariusza państwa”<sup>24</sup>.

### 3. Zarys niemieckiej procedury ustawodawczej i rola Prezydenta Federalnego

Artykuł ten nie jest miejscem na omówienie, choćby w zarysie, niemieckiej procedury ustawodawczej. Warto jednak, w kilku zdaniach, zaznaczyć jej główne etapy. Przede wszystkim główną rolę ustawodawczą w niemieckim systemie konstytucyjnym pełni Bundestag<sup>25</sup>. Inicjatywę ustawodawczą posiada Rząd Federalny, Bundesrat i grupa posłów do Bundestagu<sup>26</sup>. Przy czym należy podkreślić, iż projekty rządowe są kierowane w pierwszej kolejności do izby drugiej celem zajęcia stanowiska w podstawowym terminie sześciu tygodni<sup>27</sup>. Wskazane unormowanie ma swoje lustrzane odbicie w postaci wymogu

<sup>19</sup> M. Klose, *Der Deutsche Bundespräsident. Die Repräsentationsaufgabe und das politische Mitbestimmungsrecht des Amtes in seiner theoretischen und praktischen Umsetzung*, Arbeit zum Proseminar “Demokratik und Politik in Deutschland”, Humboldt-Universität zu Berlin 2019, s. 5.

<sup>20</sup> M. Bożek, *System konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2017, s. 121.

<sup>21</sup> Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 10.06.2014 r., sygn. 2 BvE 2/09, pkt. 91.

<sup>22</sup> W. Żochowski, *Modele wyboru... op. cit.*, s. 85.

<sup>23</sup> Najlepiej przetłumaczyć ten frazes jako stosowanie weta. W literaturze pojawia się również określenie dotyczące samej osoby Prezydenta Federalnego: *vetospieler*; za: R. Lhotta, *op. cit.*, s. 127.

<sup>24</sup> P. Horst, *op. cit.*, s. 590.

<sup>25</sup> S. Bożyk, *Niemcy [w:] Systemy ustrojowe państw współczesnych*, red. S. Bożyk, M. Grzybowski, Białystok 2012, s. 147.

<sup>26</sup> Art. 76 ust. 1 GG: *Gesetzesvorlagen werden beim Bundestage durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht.*

<sup>27</sup> Art. 76 ust. 2 GG: *Vorlagen der Bundesregierung sind zunächst dem Bundesrat zuzuleiten. Der Bundesrat ist berechtigt, innerhalb von sechs Wochen zu diesen Vorlagen Stellung zu nehmen. Verlangt er aus wichtigem Grunde, insbesondere mit Rücksicht auf den Umfang einer Vorlage, eine Fristverlängerung, so beträgt die Frist neun Wochen. Die Bundesregierung kann eine Vorlage, die sie bei der Zuleitung an den Bundesrat ausnahmsweise als besonders eilbedürftig bezeichnet hat, nach drei Wochen oder, wenn der Bundesrat ein Verlangen nach Satz 3 geäußert hat, nach sechs Wochen dem Bundestag zuleiten, auch wenn die Stellungnahme des Bundesrates noch nicht bei ihr eingegangen ist; sie hat die Stellungnahme des Bundesrates unverzüglich nach Eingang dem*

przedstawienia swojego stanowiska przez Rząd Federalny wobec uchwały Bundesratu o wniesieniu projektu ustawy<sup>28</sup>. Procedowanie projektu ustawy w izbie pierwszej odbywa się w trzech czytaniach. Uchwalona przez Bundestag ustawa trafia do Bundesratu. W większości przypadków izba druga ma prawo wnieść jedynie sprzeciw, który Bundestag może odrzucić większością głosów. Wyjątkiem są sprawy dotyczące statusu krajów związkowych czy zagadnień ustrojowych – wówczas zgoda izby jest obligatoryjna<sup>29</sup>.

Zasadniczy udział Prezydenta Federalnego przejawia się głównie na jej końcu. Zgodnie z art. 82 ust. 1 GG ustawy przyjęte według procedury wskazanej w Ustawie Zasadniczej są sporządzane celem ogłoszenia w *Bundesgesetzblatt* po podpisaniu ich przez Prezydenta Federalnego<sup>30</sup>. Kwestia podpisu ustawy jest jednak asumptem do licznych dyskusji w doktrynie prawa konstytucyjnego zarówno niemieckiego jak i również austriackiego, z uwagi na podobieństwo w zakresie pozycji ustrojowej głowy państwa.

Jednak przed rozpoczęciem rozważań dotyczących podpisu ustawy, należy zaakcentować, iż Prezydent Federalny ma pewną kompetencję, która może wpływać na tok prac ustawodawczych, ale co najwyżej w sposób pośredni. Jest to możliwość żądania wcześniejszego zwołania posiedzenia Bundestagu przez jego przewodniczącego. Żądanie takie kreuje obowiązek po stronie przewodniczącego izby pierwszej do zwołania wcześniejszego posiedzenia<sup>31</sup>. W literaturze przedmiotu wskazuje się jednak, że uprawnienie wskazane w Ustawie Zasadniczej nie skutkuje powstaniem żadnych innych kompetencji m.in. wpływania na porządek obrad. Przemawiają za tym nie tylko konstytucyjne postanowienia, ale również

---

*Bundestag nachzureichen. Bei Vorlagen zur Änderung dieses Grundgesetzes und zur Übertragung von Hoheitsrechten nach Artikel 23 oder Artikel 24 beträgt die Frist zur Stellungnahme neun Wochen; Satz 4 findet keine Anwendung.*

<sup>28</sup> Art. 76 ust. 3 GG: *Vorlagen des Bundesrates sind dem Bundestag durch die Bundesregierung innerhalb von sechs Wochen zuzuleiten. Sie soll hierbei ihre Auffassung darlegen. Verlangt sie aus wichtigem Grunde, insbesondere mit Rücksicht auf den Umfang einer Vorlage, eine Fristverlängerung, so beträgt die Frist neun Wochen. Wenn der Bundesrat eine Vorlage ausnahmsweise als besonders eilbedürftig bezeichnet hat, beträgt die Frist drei Wochen oder, wenn die Bundesregierung ein Verlangen nach Satz 3 geäußert hat, sechs Wochen. Bei Vorlagen zur Änderung dieses Grundgesetzes und zur Übertragung von Hoheitsrechten nach Artikel 23 oder Artikel 24 beträgt die Frist neun Wochen; Satz 4 findet keine Anwendung. Der Bundestag hat über die Vorlagen in angemessener Frist zu beraten und Beschluß zu fassen.*

<sup>29</sup> S. Bożyk, *Niemcy...*, s. 147-148.

<sup>30</sup> Art. 82 ust. 1 GG: *Wird im Falle des Artikels 68 der Bundestag nicht aufgelöst, so kann der Bundespräsident auf Antrag der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates für eine Gesetzesvorlage den Gesetzgebungsnotstand erklären, wenn der Bundestag sie ablehnt, obwohl die Bundesregierung sie als dringlich bezeichnet hat. Das gleiche gilt, wenn eine Gesetzesvorlage abgelehnt worden ist, obwohl der Bundeskanzler mit ihr den Antrag des Artikels 68 verbunden hatte.*

<sup>31</sup> Art. 39 GG: *Der Bundestag bestimmt den Schluß und den Wiederbeginn seiner Sitzungen. Der Präsident des Bundestages kann ihn früher einberufen. Er ist hierzu verpflichtet, wenn ein Drittel der Mitglieder, der Bundespräsident oder der Bundeskanzler es verlangen.*

powściągliwa rola urzędu<sup>32</sup>. Co więcej, należy zaznaczyć, iż to uprawnienie nie wymaga kontrasygnaty, o czym Ustawa Zasadnicza *expressis verbis* nie stanowi; przyjmuje się to jako przykład zwyczaju konstytucyjnego<sup>33</sup>. Ponadto kompetencja może być zrealizowana jedynie do izby pierwszej parlamentu.

Główną jednak rolą Prezydenta Federalnego jest obowiązek podpisu ustawy i jej promulgacji. Taki model udziału głowy państwa w procedurze ustawodawczej wbrew pozorom ma charakter nie tylko symboliczny. Podkreśla się, iż podpis stanowi swoistego rodzaju poświadczenie uchwalenia aktu prawnego zgodnie z procedurą ustawodawczą<sup>34</sup>. Przy czym sama promulgacja – zgodnie z art. 58 GG – wymaga już kontrasygnaty Kanclerza Federalnego<sup>35</sup>. Choć należy zaznaczyć, że ustawa, która zostaje przedłożona Prezydentowi Federalnemu do podpisu ma już zawartą kontrasygnatę Kanclerza Federalnego<sup>36</sup>.

Pojawiają się jednak wątpliwości w doktrynie niemieckiego prawa konstytucyjnego dotyczące charakteru podpisu ustawy przez Prezydenta Federalnego oraz możliwości odmowy podpisania przedłożonej mu ustawy. Jak już wspomniałem, Prezydenta Federalnego często określa się „państwowym notariuszem”. Aprobacie podlega stanowisko mówiące o tym, iż jest to pojęcie nie tylko dosyć lekceważące dla powagi urzędu, ale również umniejszające jego rolę jako politycznego arbitra<sup>37</sup>. Podnosi się jednak pogląd – moim zdaniem słuszny – wskazujący, że podpis jest czymś więcej niż czysto-formalnym elementem drogi ustawodawczej. Złożenie podpisu należałoby traktować jako poświadczenie prawidłowości wspomnianej procedury. Ponadto, jest on zaświadczeniem, iż tekst mający wejść do obrotu prawnego jest identyczny z tym, jaki został wypracowany w parlamencie<sup>38</sup>. Stąd przyjęło się twierdzenie, że Prezydent Federalny może dokonać kontroli formalno-prawnej<sup>39</sup> procesu ustawodawczego przed złożeniem podpisu<sup>40</sup>. Jest to wąska interpretacja art. 82 GG<sup>41</sup>. Podnosi się jednak, że ta kontrola

<sup>32</sup> M. Bożek, *Instytucja Prezydenta Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2007, s. 164.

<sup>33</sup> A. Mirska, *Prezydent Federalny Republiki Federalnej Niemiec* [w:] *Prezydent w państwach współczesnych*, red. J. Osiński, Warszawa 2009, s. 444.

<sup>34</sup> R. Grabowski, *Udział prezydenta w procedurze zmiany konstytucji w państwach europejskich*, „Studia politologiczne” 2016, nr 42, s. 175-176.

<sup>35</sup> Art. 58 GG: *Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidenten bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler oder durch den zuständigen Bundesminister. Dies gilt nicht für die Ernennung und Entlassung des Bundeskanzlers, die Auflösung des Bundestages gemäß Artikel 63 und das Ersuchen gemäß Artikel 69 Abs. 3.*

<sup>36</sup> M. Bożek, *Instytucja...*, s. 168.

<sup>37</sup> R. Friebe, *Gesetzgebungskompetenzen des Staatspräsidenten in Deutschland und Polen. Initiative – Veto – Prüfung – Ausfertigung – Gemeinsamkeiten und Unterschiede*, Arbeit zum komplexen Seminar “Von Heuss bis Köhler – die verfassungsrechtliche Stellung des Bundespräsidenten”, Universität Erfurt 2010, s. 3.

<sup>38</sup> M. Bożek, *Instytucja...*, s. 169.

<sup>39</sup> Niem. *formelles Prüfungsrecht*.

<sup>40</sup> J. W. Tkaczyński, op. cit., s. 275-276.

<sup>41</sup> R. Friebe, op. cit., s. 4.

jest nierozzerwalnie związana z kontrolą materialno-prawną<sup>42</sup>, co statuuje rozszerzoną wykładnię omawianego przepisu. Zdaje się, że praktyka przyjmuje jednak tę ostatnią interpretację. Choćby na stronie internetowej Prezydenta Federalnego można przeczytać, iż jego kontrola formalna jak i materialna stanowi część procedury ustawodawczej i jest do niej jak najbardziej uprawniony<sup>43</sup>. Przeciwnicy takiego rozwiązania podnoszą rolę Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w systemie ustrojowym Niemiec. Przyznanie Prezydentowi Federalnemu uprawnienia merytorycznego kontrolowania ustaw stałoby w sprzeczności celu powołania FTK<sup>44</sup>. Z drugiej strony, argumentem za możliwością kontrolowania przepisów ustawowych jest tradycyjnie przypisywana Prezydentowi Federalnemu rola „strażnika konstytucji”<sup>45</sup>.

Problemem pojawiającym się jednak na końcu takich rozważań jest kwestia odmowy podpisania ustawy, którą Ustawa Zasadnicza Niemiec przecież nie przewiduje. Z jednej strony można przyjąć pogląd radykalny<sup>46</sup>, w którym każda odmowa podpisu ustawy przez Prezydenta Federalnego jest deliktem konstytucyjnym i podstawą do wszczęcia procedury z art. 61 GG<sup>47</sup>. Zresztą, w literaturze przedmiotu stawia się pytanie, czy odmowa podpisu nie jest sama w sobie wyjściem poza przyjętą zasadę trójpodziału władzy, gdzie Prezydent Federalny ma swoją konstytucyjnie wyznaczoną rolę<sup>48</sup>? Choć, zdaniem przedstawicieli niemieckiej doktryny, nie każde naruszenie Ustawy Zasadniczej, czy nawet przyjętych zwyczajów konstytucyjnych powinno być podstawą do wszczynania postępowań w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej<sup>49</sup>. Łagodniejsze rozwiązanie, które jest możliwe do zastosowania, to spór kompetencyjny między Bundestagiem lub Rządem Federalnym a Prezydentem Federalnym

---

<sup>42</sup> Niem. *materielles Prüfungsrecht*.

<sup>43</sup> [https://www.bundespraesident.de/DE/amt-und-aufgaben/aufgaben-in-deutschland/amtliche-funktionen/amtliche-funktionen\\_node.html](https://www.bundespraesident.de/DE/amt-und-aufgaben/aufgaben-in-deutschland/amtliche-funktionen/amtliche-funktionen_node.html) (dostęp: 18.07.2024 r.).

<sup>44</sup> M. Bożek, *Instytucja...*, s. 173.

<sup>45</sup> E. Zieliński, op. cit., s. 108.

<sup>46</sup> R. Friebe, op. cit., s. 4.

<sup>47</sup> Procedura postawienia Prezydenta Federalnego w stan oskarżenia. Art. 61 GG: *Der Bundestag oder der Bundesrat können den Bundespräsidenten wegen vorsätzlicher Verletzung des Grundgesetzes oder eines anderen Bundesgesetzes vor dem Bundesverfassungsgericht anklagen. Der Antrag auf Erhebung der Anklage muß von mindestens einem Viertel der Mitglieder des Bundestages oder einem Viertel der Stimmen des Bundesrates gestellt werden. Der Beschluß auf Erhebung der Anklage bedarf der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages oder von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates. Die Anklage wird von einem Beauftragten der anklagenden Körperschaft vertreten. Stellt das Bundesverfassungsgericht fest, daß der Bundespräsident einer vorsätzlichen Verletzung des Grundgesetzes oder eines anderen Bundesgesetzes schuldig ist, so kann es ihn des Amtes für verlustig erklären. Durch einstweilige Anordnung kann es nach der Erhebung der Anklage bestimmen, daß er an der Ausübung seines Amtes verhindert ist.*

<sup>48</sup> R. Lhotta, op. cit., s. 128.

<sup>49</sup> S. Grabowska, *Regulacje prawne odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta Federalnego Niemiec*, „Przeгляд Prawa i Administracji” 2017, nr 109, s. 238.

rozstrzygany przez Federalny Trybunał Konstytucyjny w myśl art. 93 ust. 1 pkt 1 GG<sup>50</sup>. Niewątpliwie takie stanowiska nie będą się bronić, gdy Prezydentowi Federalnemu przedkłada się do podpisu ustawę oczywiście sprzeczną z Ustawą Zasadniczą. Jedynie teoretycznoprawny problem pojawiłby się, gdyby ustawa naruszała postanowienia art. 79 ust. 3 GG, czyli tzw. „klauzulę wieczystą”, choć podkreśla się, że sam już projekt w takim kształcie nie może być poddany pod obrady<sup>51</sup>. W związku z tym coraz częściej podnosi się możliwość kontroli formalnej i materialnej przedłożonej ustawy do podpisu pod kątem oczywistej sprzeczności z Ustawą Zasadniczą<sup>52</sup>.

Kontrola formalnoprawna wciąż budząca kontrowersje, jest w dużej mierze akceptowalna. Dlatego też odmowa podpisania ustawy przez Prezydenta Federalnego w tym przypadku daje się obronić. Przecież podpis – jak już wspomniano – jest poświadczeniem zgodności ustawy z zasadami procedury ustawodawczej. Trudniej jest z odmową podpisania ustawy po przeprowadzeniu kontroli materialnej i stwierdzeniu, iż ustawa zawiera uchybienia, powodujące sprzeczność – nawet oczywistą – z Ustawą Zasadniczą. Stąd proponuje się, aby tę drugą konstrukcję traktować jako przejaw konstytucyjnego prawa zwyczajowego; tym bardziej, że podstawowym organem, który ma badać konstytucyjność aktów prawnych jest Federalny Trybunał Konstytucyjny<sup>53</sup>. Przy czym, w niemieckiej literaturze przedmiotu coraz częściej wskazuje się wyznacznik kontroli jako oczywistej<sup>54</sup> i niepozostawiającej wątpliwości<sup>55</sup> sprzeczności postanowień przedłożonej do podpisu ustawy z Ustawą Zasadniczą<sup>56</sup>. Biorąc pod uwagę przypisywaną mu rolę strażnika konstytucji należałoby stwierdzić, iż w takim przypadku wręcz musi odmówić podpisu<sup>57</sup>. Przy czym, powinny być to przypadki szczególne i wyjątkowe<sup>58</sup>. Niemniej jednak każdą odmowę podpisania ustawy przez Prezydenta Federalnego można uznać za swego rodzaju precedens konstytucyjny. Poza tym, w literaturze przedmiotu zdaje się wskazywać pewną lukę w systemie ustrojowym Niemiec, polegającą na

---

<sup>50</sup> Art. 93 ust. 1 pkt. 1 GG: *Das Bundesverfassungsgericht entscheidet: über die Auslegung dieses Grundgesetzes aus Anlaß von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Bundesorgans oder anderer Beteiligter, die durch dieses Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind.*

<sup>51</sup> S. Bożyk, *Kierunki nowelizacji Ustawy Zasadniczej RFN (zarys problematyki)* [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013, s. 359 oraz cyt. tamże literatura: E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992, s. 35.

<sup>52</sup> J. W. Tkaczyński, op. cit., s. 276.

<sup>53</sup> Ibidem, s. 340.

<sup>54</sup> Niem. *offenkundig*.

<sup>55</sup> Niem. *zweifelsfrei*.

<sup>56</sup> G. Strohmeier, op. cit., s. 180

<sup>57</sup> A. Mirska, op. cit., s. 457 i cyt. tamże literatura.

<sup>58</sup> E. Zieliński, op. cit., s. 108.



braku instytucji prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustaw. Natomiast jej wypełnieniem mogłaby być wszechstronna (formalna jak i materialna) kontrola ustaw przedłożonych do podpisu<sup>59</sup>.

Na marginesie można wskazać, iż podobne dyskusje i rozważania mają miejsce w sąsiedniej Austrii, gdzie pozycja Prezydenta Federalnego również jest niewielka. Tamtejsi przedstawiciele doktryny podkreślają, iż oczywistość sprzeczności z konstytucją powinna być na tyle widoczna, iż przeciętna osoba nie posiadająca wykształcenia prawniczego dostrzeże niezgodność z zasadami określonymi w konstytucji<sup>60</sup>.

Z uwagi na uchybienia formalne Prezydenci Federalni dotychczas odmówili kilkukrotnie podpisania ustawy<sup>61</sup>. Po raz pierwszy uczynił to Theodor Heuss<sup>62</sup> wobec ustawy dotyczącej administrowania podatkiem dochodowym<sup>63</sup>, z uwagi na brak zgody Bundesratu. Następnie Gustav Heinemann<sup>64</sup> odmówił w 1969 roku dwukrotnie podpisania ustaw z uwagi na błędy proceduralne. Pierwsza dotyczyła inżynierii<sup>65</sup>, druga zawodu architektów<sup>66</sup>. Z tych samych powodów, co Theodor Heuss, Walter Scheel<sup>67</sup> nie podpisał ustawy dotyczącej odmowy pełnienia służby wojskowej z uwagi na kwestie sumienia<sup>68</sup>.

Pomimo wcześniej wskazanych wątpliwości co do możliwości odmowy podpisania ustawy ze względów materialnoprawnych, Prezydenci Federalni w praktyce również kilkukrotnie czynili swego rodzaju precedens. W 1960 roku Heinrich Lübke odmówił podpisania ustawy dotyczącej przeciwdziałaniu handlowi firmami i pracownikami<sup>69</sup>. Jako powód wskazał naruszenie art. 12 GG dotyczącego wolności wyboru zawodu<sup>70</sup>. W 1990 roku Richard von Weizsäcker<sup>71</sup> uznał nowelizację ustawy o transporcie lotniczym za sprzeczną z Konstytucją, ze względu na to, że przewidywała prywatyzację administracji transportu

<sup>59</sup> M. Bożek, *Instytucja...*, s. 177.

<sup>60</sup> M. Hiesel, *Einige Überlegungen zur Prüfkompetenz des Bundespräsidenten in Bezug auf das verfassungsmäßige Zustandekommen der Bundesgesetze*, „Zeitschrift für Verwaltung” 2012, nr 6, s. 923.

<sup>61</sup> Wszystkie uchybienia wskazano za: R. Friebe, op. cit., s. 5.

<sup>62</sup> 1. Prezydent Republiki Federalnej Niemiec w latach 1949-1959.

<sup>63</sup> *Gesetz über die Verwaltung der Einkommens- und Körperschaftsteuer.*

<sup>64</sup> 3. Prezydent Republiki Federalnej Niemiec w latach 1969-1974.

<sup>65</sup> *Ingenieursgesetz.*

<sup>66</sup> *Architektengesetz.*

<sup>67</sup> 4. Prezydent Republiki Federalnej Niemiec w latach 1974-1979.

<sup>68</sup> *Novelle zum Wehrpflicht- und Zivildienstgesetz.*

<sup>69</sup> *Gesetz gegen den Betriebs- und Belegschaftshandel.*

<sup>70</sup> Art. 12 GG: *Alle Deutschen haben das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Die Berufsausübung kann durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geregelt werden. Niemand darf zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden, außer im Rahmen einer herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstleistungspflicht. Zwangsarbeit ist nur bei einer gerichtlich angeordneten Freiheitsentziehung zulässig.*

<sup>71</sup> 6. Prezydent Republiki Federalnej Niemiec w latach 1984-1994.

lotniczego. Reakcją na tę odmowę było uchwalenie ustawy o zmianie Ustawy Zasadniczej<sup>72</sup>, która dodała art. 87d<sup>73</sup>. Ten przepis w pierwotnej swojej wersji był również podstawą odmowy podpisania ustawy regulującej kontrolę ruchu lotniczego przez Horsta Köhlera<sup>74</sup>. Ponadto odmówił on podpisania ustawy o informowaniu konsumentów, z uwagi na naruszenie art. 84 ust. 1 zd. 7 Ustawy Zasadniczej<sup>75</sup>. Przykład Köhlera pokazał, że pomimo marginalnych kompetencji w zakresie drogi ustawodawczej, Prezydent Federalny może realnie wpływać na kształt polityki państwa<sup>76</sup>. Natomiast w 2020 roku, po kilkutygodniowych analizach, Frank W. Steinmeier<sup>77</sup> odmówił podpisania ustawy dotyczącej walki z prawicowym ekstremizmem i przestępstwami motywowanymi nienawiścią<sup>78</sup>. Powodem był krytykowany prawie od samego początku kształt ustawy, która w gruncie rzeczy pozwalała na pozyskiwanie danych internautów, nie posiadając jednocześnie skutecznych narzędzi do realizacji celów ustawy<sup>79</sup>.

Ustawa Zasadnicza w art. 81 wprowadza instytucję stanu konieczności ustawodawczej. Może być on wprowadzony, jeśli – zgodnie z art. 68 GG<sup>80</sup> – Kanclerz Federalny nie uzyska wotum zaufania, Bundestag nie wybierze nowego kanclerza i wreszcie Prezydent Federalny nie skorzysta z prawa rozwiązania izby pierwszej w terminie 21 dni. Stan konieczności ustawodawczej jest wprowadzany za zgodą Bundesratu w zakresie konkretnej ustawy, którą Bundestag odrzucił, mimo uznania jej przez Rząd Federalny za pilną. Stan taki może zostać wprowadzony na okres nieprzekraczający 6 miesięcy i wyłącznie raz w trakcie kadencji danego kanclerza<sup>81</sup>. Taka sytuacja może mieć miejsce podczas kryzysów rządowych. Wówczas system

<sup>72</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 14. Juli 1992 (BGBl. 1992 Teil I, 1254). Obecne brzmienie według Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87d) vom 29. Juli 2009 (BGBl. 2009 Teil I, 2247).

<sup>73</sup> Art. 87d GG: *Die Luftverkehrsverwaltung wird in Bundesverwaltung geführt. Aufgaben der Flugsicherung können auch durch ausländische Flugsicherungsorganisationen wahrgenommen werden, die nach Recht der Europäischen Gemeinschaft zugelassen sind. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz. Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung den Ländern als Auftragsverwaltung übertragen werden.*

<sup>74</sup> 9. Prezydent Republiki Federalnej Niemiec w latach 2004-2010.

<sup>75</sup> Art. 84 ust. 1 zd. 7 GG: *Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.*

<sup>76</sup> R. Friebe, op. cit., s. 6.

<sup>77</sup> 12. Prezydent Republiki Federalnej Niemiec od 2017 roku.

<sup>78</sup> *Gesetz zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität*. Ostatecznie po zmianach weszła w życie (BGBl. 2021 Teil I, 441).

<sup>79</sup> <https://www.taylorwessing.com/de/insights-and-events/insights/2020/11/das-neunte-nein-ein-update-zum-netzdg> (dostęp: 18.07.2024 r.).

<sup>80</sup> Art. 68 ust. GG: *Findet ein Antrag des Bundeskanzlers, ihm das Vertrauen auszusprechen, nicht die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, so kann der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers binnen einundzwanzig Tagen den Bundestag auflösen. Das Recht zur Auflösung erlischt, sobald der Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen anderen Bundeskanzler wählt.*

<sup>81</sup> Art. 81 ust. 3 GG: *Während der Amtszeit eines Bundeskanzlers kann auch jede andere vom Bundestage abgelehnte Gesetzesvorlage innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach der ersten Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes gemäß Absatz 1 und 2 verabschiedet werden. Nach Ablauf der Frist ist während der Amtszeit des gleichen Bundeskanzlers eine weitere Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes unzulässig.*

parlamentarno-gabinetowy (kanclerski) niejako zmienia się na pewien okres w parlamentarne rządy prezydencko-kanclerskie<sup>82</sup>.

#### 4. Udział Prezydenta Federalnego w procedurze zmiany Ustawy Zasadniczej

Aby całość poruszanego zagadnienia została omówiona wszechstronnie, należy zaakcentować również udział Prezydenta Federalnego w procedurze zmiany Ustawy Zasadniczej, gdzie *expressis verbis* jego udział nie został wskazany. Choć praktyka pokazuje, że każda nowelizacja Ustawy Zasadniczej jest podpisywana również przez Prezydenta Federalnego<sup>83</sup>. Przepisy dotyczące udziału Prezydenta Federalnego w postępowaniu ustawodawczym stosuje się odpowiednio do procedury zmiany Ustawy Zasadniczej. Taka teza wynika z zasadniczych argumentów. Po pierwsze, Ustawa Zasadnicza nie wprowadza w tej kwestii żadnego *lex specialis*. Po drugie, akt prawny zmieniający Ustawę Zasadniczą jest ustawą, co wskazuje wprost art. 79 GG.

Nadmieniając jedynie zarys procedury zmiany Ustawy Zasadniczej – regulowanej w art. 79 GG – wypada podkreślić wprawdzie, iż zgodnie z tym przepisem zmiana może być dokonana wyłącznie na podstawie ustawy. Co więcej, taki akt prawny może jedynie bezpośrednio zmieniać lub uzupełniać treść Ustawy Zasadniczej<sup>84</sup>. Takie sformułowanie oznacza, iż inicjatorzy zmiany<sup>85</sup> nie mogą projektować jej z oderwaniem od brzmienia Ustawy Zasadniczej. Wszelkie projekty mogą jedynie korygować lub uzupełniać treść Ustawy Zasadniczej. *Ratio legis* jakie wskazuje się w literaturze przedmiotu ma podłoże historyczne i zapobiega choćby takim zmianom, które „przełamywałyby” postanowienia Ustawy Zasadniczej<sup>86</sup>. Zmiana Ustawy Zasadniczej uchwalana jest większością  $\frac{2}{3}$  posłów Bundestagu i  $\frac{2}{3}$  członków Bundesratu<sup>87</sup>. Wymóg kwalifikowanej większości oznacza zatem, iż Ustawa Zasadnicza

<sup>82</sup> E. Zieliński, op. cit., s. 109.

<sup>83</sup> Przykładem może być choćby ostatnia nowelizacja Ustawy Zasadniczej z 19.12.2022 r., gdzie pod ustawą podpisali się Prezydent Federalny Frank W. Steinmeier, Kanclerz Federalny Olaf Scholz oraz Federalna Minister Spraw Wewnętrznych i Ojczyzny Nancy Faeser. Co ciekawe, nowelizacja dotyczyła omawianego później art. 82 GG, gdzie wprowadzono możliwość publikacji ustaw w drodze elektronicznej (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 82) vom 19. Dezember 2022, BGBl. 2022 I nr 54).

<sup>84</sup> Art. 79 ust. 1 zd. 1 GG: *Das Grundgesetz kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt.*

<sup>85</sup> Inicjatywę ustawodawczą posiada Rząd Federalny, grupa posłów do Bundestagu (określana regulaminem Bundestagu) i Bundesrat. Art. 76 ust. 1 GG: *Gesetzesvorlagen werden beim Bundestage durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht.*

<sup>86</sup> P. Chybalski, *Problematyka zmiany Ustawy Zasadniczej RFN*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 12, s. 102-103.

<sup>87</sup> Art. 79 ust. 2 GG: *Ein solches Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates.*

Niemiec jest konstytucją sztywną<sup>88</sup>. Tak przedstawione warunki można uznać za podstawę kontroli każdej nowelizacji Ustawy Zasadniczej przez Prezydenta Federalnego.

Poza powyższą procedurą Ustawa Zasadnicza przewiduje jeszcze jeden tryb zmiany, który można nazwać pośrednim<sup>89</sup>. Zgodnie z art. 79 ust. 1 zd. 2 GG Ustawa Zasadnicza może zostać uzupełniona na mocy umów międzynarodowych, których materia są m.in. kwestie dotyczące pokoju lub obrony. Wówczas zmiana następuje na mocy stwierdzenia, iż taka umowa nie jest sprzeczna z postanowieniami Ustawy Zasadniczej<sup>90</sup>. W praktyce tylko raz zastosowano omawianą procedurę. Na mocy tzw. Traktatu zjednoczeniowego<sup>91</sup> zmieniono liczne postanowienia Ustawy Zasadniczej<sup>92</sup>.

Należy również wskazać postanowienie art. 79 ust. 3 GG, które wprowadza zakaz zmieniania niektórych przepisów lub materii konstytucyjnych<sup>93</sup>. Jest to tzw. „klauzula wieczysta”<sup>94</sup> lub kategorie niezmiennie<sup>95</sup>. Ustawa Zasadnicza wprowadza *expressis verbis* niedopuszczalność ingerowania w: podział federacyjny na landy<sup>96</sup>, zasady ich współuczestnictwa w procedurze ustawodawczej, zasadę nienaruszalności godności człowieka<sup>97</sup> i w zasady określone w art. 20 GG<sup>98</sup>. *Ratio legis* dla takiego rozwiązania wydaje się być dosyć oczywiste i wynikające z chęci nagłego i radykalnego oderwania się z

<sup>88</sup> Tak np. S. Bożyk, *Niemcy...*, s. 132.

<sup>89</sup> S. Bożyk, *Kierunki...*, s. 359.

<sup>90</sup> Art. 79 ust. 1 zd. 2 GG: *Bei völkerrechtlichen Verträgen, die eine Friedensregelung, die Vorbereitung einer Friedensregelung oder den Abbau einer besatzungsrechtlichen Ordnung zum Gegenstand haben oder der Verteidigung der Bundesrepublik zu dienen bestimmt sind, genügt zur Klarstellung, daß die Bestimmungen des Grundgesetzes dem Abschluß und dem Inkraftsetzen der Verträge nicht entgegenstehen, eine Ergänzung des Wortlautes des Grundgesetzes, die sich auf diese Klarstellung beschränkt.*

<sup>91</sup> Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag) vom 31. August 1990 (BGBl. 1990 II S. 889).

<sup>92</sup> P. Chybalski, op. cit., s. 104.

<sup>93</sup> Art. 79 ust. 3 GG: *Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.*

<sup>94</sup> P. Chybalski, op. cit., s. 106.

<sup>95</sup> S. Bożyk, *Niemcy...*, s. 132.

<sup>96</sup> W literaturze przyjęło się, iż jest to zakaz przekształcenia Niemiec w państwo unitarne. Za: P. Chybalski, op. cit., s. 107 oraz cyt. tamże literatura: M. Sachs, *Grundgesetz. Kommentar*, Monachium 2009.

<sup>97</sup> Art. 1 GG: *Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt. Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt. Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.*

<sup>98</sup> Jest to zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada państwa socjalnego, zasada państwa federalnego, zasada suwerenności narodu, zasada legalizmu i prawo do oporu przeciw władzy. Art. 20 GG: *Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden. Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist.*

nazistowską przeszłością<sup>99</sup>. Poza tym, zgodnie z orzecznictwem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego pewne materie konstytucyjne nie mogą zostać zmienione bądź przekazane innym podmiotom np. Unii Europejskiej. Określa się to powszechnie „tożsamością konstytucyjną” (*verfassungsideñtität*)<sup>100</sup>.

Na marginesie wypada jeszcze wspomnieć, iż obecna Ustawa Zasadnicza ma mieć w myśl jej art. 146 charakter tymczasowy – do czasu uchwalenia nowej konstytucji w zjednoczonych i wolnych Niemczech<sup>101</sup>. Pomimo faktu, że przesłanka ta już nastąpiła i podstawowym, konstytucyjnym celem niemieckiego ustrojodawcy powinno być uchwalenie nowej konstytucji, to od 1990 roku szersze kroki w tym celu nie zostały poczynione.

## 5. Podsumowanie

Reasumując, udział Prezydenta Federalnego Niemiec w procedurze ustawodawczej nie można określić znaną paremią *clara non sunt interpretanda*. Instytucję głowy państwa w tym państwie można określić jako swoisty relikwitu monarchii, gdzie *rex regnat, sed non gubernat*. Pozycja Prezydenta Federalnego opiera się niewątpliwie na neutralnym i apolitycznym autorytecie urzędu jak i osoby. Konsekwencją tego postrzegania jest jego rola w postępowaniu ustawodawczym.

Wspomniana możliwość żądania od przewodniczącego Bundestagu wcześniejszego zwołania posiedzenia jest pozornie silną kompetencją, która w rzeczywistości może przyspieszyć prace parlamentu, ale nic więcej. Prezydent Federalny nie ma przecież prawnej możliwości wpływu na merytoryczną treść projektowanych ustaw; może jedynie wpływać swoim autorytetem i pozycją na posłów do izby pierwszej czy Rząd Federalny. W doktrynie niemieckiego prawa konstytucyjnego wciąż trwa dyskusja odnośnie do charakteru podpisu ustawy i możliwości *vetospielen*. Przyjmuję tezę, że Prezydent Federalny ma prawo do kontroli formalnoprawnej przedłożonej mu do podpisu ustawy – w końcu jest strażnikiem konstytucji, a sam podpis ma walor aprobujący przestrzeganie wszelkich norm dotyczących postępowania ustawodawczego. Natomiast, z uwagi na konstytucyjną rolę Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, kontrola merytoryczna winna opierać się – podobnie jak w Austrii – o

---

<sup>99</sup> P. Chybalski, op. cit., s. 107.

<sup>100</sup> Szerzej o tej problematyce: Ibidem, s. 111-112.

<sup>101</sup> Art. 146 GG: *Dieses Grundgesetz, das nach Vollendung der Einheit und Freiheit Deutschlands für das gesamte deutsche Volk gilt, verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.*

kryterium jedynie oczywistej sprzeczności z postanowieniami Ustawy Zasadniczej. Zakładając, iż Prezydent Federalny może odmówić podpisania ustawy przedłożonej mu do podpisu, powstaje przecież pozakonstytucyjne prawo weta absolutnego<sup>102</sup>. Z drugiej strony traktowanie głowy państwa jako wyłącznie państwowego notariusza może skutkować uchwalaniem ustaw sprzecznych z konstytucyjnymi zasadami. Jednak problemem, który należy silnie zaakcentować jest odmowa podpisu ustawy zmieniającej postanowienia Ustawy Zasadniczej. Należy zadać *ad casum* pytanie, czy tak wysoki próg większości w obu izbach parlamentu daje jakiegokolwiek podstawy do weta, skoro uchwalenie takiej zmiany jest niewątpliwie ponadpartyjnym porozumieniem. Spór o wynikający z art. 82 GG obowiązek podpisu ustawy przez Prezydenta Federalnego niewątpliwie nasila się i będzie otwierany na nowo z każdą kolejną – choć rzadką – odmową podpisu. Biorąc pod uwagę całość poczynionych rozważań należałoby stwierdzić, iż Prezydent Federalny powinien niezwykle rzadko odmawiać podpisania ustawy, w szczególności gdy ma ona charakter oczywiste i niepozostawiający wątpliwości sprzeczny z Ustawą Zasadniczą. Praktyka pokazuje, że odmowa – pomimo pewnego wyjścia poza ramy konstytucyjnych postanowień – jest stosowana powściągliwie i traktowana w niemieckiej polityce jako ugruntowany zwyczaj konstytucyjny.

### **Participation of the Federal President of the Federal Republic of Germany in the legislative procedure**

#### **Abstract**

The position of the German Federal President under the 1949 Basic Law is marginal. Meanwhile, the role of the head of state is representative and to some extent integrating, due to the desired neutrality and apoliticism. The legal position also affects the role the Federal President plays in the legislative process. According to the Basic Law, he is only required to sign a presented law. However, in German constitutional law doctrine, there is a dispute not only about the character of this signature but also about other auxiliary activities that the Federal President could perform during signing, such as procedural control, substantive review of regulations and their conformity with constitutional principles, and finally, the possibility of a constitutional veto.

---

<sup>102</sup> M. Bożek, *System... op. cit.*, s. 128.

The article presents an outline of the legal position of the Federal President, opinions of German and Polish representatives of doctrine regarding his participation in the legislative process, participation in amending the Basic Law and practice. In the considerations undertaken, an attempt is made to characterize individual powers and their conformity with constitutional principles.

### Keywords

Federal President; Germany; legislative procedure; Basic Law for the Germany; legislation

## Kamil Florczak

Magister prawa, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego na kierunku prawo; nr ORCID: 0009-0006-5404-3438, e-mail: k.florczak2000@o2.pl. Zainteresowania naukowe: prawo konstytucyjne, prawa człowieka, prawo karne skarbowe, procedura karna i administracyjna.

## Bibliografia

### Literatura:

1. Balicki R., Piech K., *Zasady podziału władz w Niemczech* [w:] Grabowska S., Grabowski R. (red.), *Zasady podziału władz we współczesnych państwach europejskich*, Rzeszów 2016, s. 172-188.
2. Banaszak B., *Szef rządu we współczesnych systemach ustrojowych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 2, s. 133-159.
3. Bożek M., *Instytucja Prezydenta Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2007.
4. Bożek M., *System konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2017.
5. Bożyk S., *Kierunki nowelizacji Ustawy Zasadniczej RFN (zarys problematyki)* [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013, s. 357-368.
6. Bożyk S., *Niemcy* [w:] Bożyk S., Grzybowski M. (red.), *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, Białystok 2012, s. 125-160.
7. Chybalski P., *Problematyka zmiany Ustawy Zasadniczej RFN*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 12, s. 101-114.
8. Czarny P., Naleziński B., *Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii*, Warszawa 2011.
9. Florczak K., *Kilka uwag na temat pozycji prawnej Prezydenta Federalnego Republiki Austrii*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2024, nr 131, s. 9-27.
10. Friebe R., *Gesetzgebungskompetenzen des Staatspräsidenten in Deutschland und Polen. Initiative – Veto – Prüfung – Ausfertigung – Gemeinsamkeiten und Unterschiede*, Arbeit

zum komplexen Seminar "Von Heuss bis Köhler – die verfassungsrechtliche Stellung des Bundespräsidenten", Universität Erfurt 2010.

11. Grabowska S., *Regulacje prawne odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta Federalnego Niemiec*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, nr 109, s. 237-245.
12. Grabowski, R., *Udział prezydenta w procedurze zmiany konstytucji w państwach europejskich*, „Studia politologiczne” 2016, nr 42, s. 164-180.
13. Hiesel M., *Einige Überlegungen zur Prüfkompetenz des Bundespräsidenten in Bezug auf das verfassungsmäßige Zustandekommen der Bundesgesetze*, „Zeitschrift für Verwaltung” 2012, nr 6, s. 920-926.
14. Horst P., *Präsident der Bundesrepublik Deutschland: Der Rang des Amtes und die Folge der Amtsinhaber 1949-1994*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 1995, nr 4, s. 586-595.
15. Kloze M., *Der Deutsche Bundespräsident. Die Repräsentationsaufgabe und das politische Mitbestimmungsrecht des Amtes in seiner theoretischen und praktischen Umsetzung*, Arbeit zum Proseminar "Demokratie und Politik in Deutschland", Humboldt-Universität zu Berlin 2019.
16. Mirska A., *Prezydent Federalny Republiki Federalnej Niemiec* [w:] Osiński J. (red.) *Prezydent w państwach współczesnych*, Warszawa 2009.
17. Rill H.P., *Die Rolle des Bundespräsidenten als Hüter der Verfassung*, „Zeitschrift für Verwaltung” 2008, nr 3, s. 315-317.
18. Sadowski A.M., Haase-Nowocień E., *Ustawa Zasadnicza dla Republiki Federalnej Niemiec*, Berlin 2022.
19. Stroheimer G., *Der Bundespräsident: Was er kann, darf und muss bzw. könnte, dürfte und müsste*, „Zeitschrift für Politik” 2008, nr 2, s. 175-198.
20. Tkaczyński J.W., *Prawo ustrojowe Niemiec*, Kraków 2015. Lhotta R., *Der Bundespräsident als „Außerparlamentarische Opposition“? Überlegungen zur Gewaltenteilung und Typologisierung des parlamentarischen Regierungssystems*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 2008, nr 1, s. 119-133.
21. Zieliński E., *Prezydent Federalny* [w:] Sulowski S., Wojtaszczyk K.A. (red.), *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec. Wybrane Problemy*, Warszawa 2005, s. 98-118.
22. Żochowski W., *Modele wyboru głowy państwa na przykładzie Republiki Federalnej Niemiec, Republiki Włoskiej oraz Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2022, nr 42, s. 79-88.

### Akty prawne:

1. Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23.05.1949 r. (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949; Bundesgesetzblatt 1949 S. 1 ze zm.). Polskie tłumaczenie: A.M. Sadowski, E. Haase-Nowocień, *Ustawa Zasadnicza dla Republiki Federalnej Niemiec*, Berlin 2022.
2. Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii z 01.10.1920 r. (Bundes-Verfassungsgesetz vom 01. October 1920; Bundesgesetzblatt 1930 nr 1 ze zm.). Polskie tłumaczenie: P. Czarny, B. Naleziński, *Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii*, Warszawa 2011.
3. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 14. Juli 1992 (BGBl. 1992 Teil I, 1254).
4. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87d) vom 29. Juli 2009 (BGBl. 2009 Teil I, 2247).
5. Gesetz zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität (BGBl. 2021 Teil I, 441).
6. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 82) vom 19. Dezember 2022 (BGBl. 2022 I nr 54).



7. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag) vom 31. August 1990 (BGBl. 1990 II S. 889).

**Orzeczenia:**

1. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10.06.2014 r., sygn. 2 BvE 2/09.

**Źródła internetowe:**

1. [https://www.bundespraesident.de/DE/amt-und-aufgaben/aufgaben-in-deutschland/amtliche-funktionen/amtliche-funktionen\\_node.html](https://www.bundespraesident.de/DE/amt-und-aufgaben/aufgaben-in-deutschland/amtliche-funktionen/amtliche-funktionen_node.html) (dostęp: 18 lipca 2024 r.)
2. <https://www.taylorwessing.com/de/insights-and-events/insights/2020/11/das-neunte-nein-ein-update-zum-netzdg> (dostęp: 18 lipca 2024 r.)