

**Marcin Dudek**

Uniwersytet Zielonogórski  
ORCID: 0000-0001-7948-130X  
ma.dudek@adm.uz.zgora.pl

## KANCLERSKI MODEL SPRAWOWANIA WŁADZY WYKONAWCZEJ W REPUBLICIE FEDERALNEJ NIEMIEC A RESORTOWY SYSTEM EGZEKUTYWY W REPUBLICIE AUSTRII

**STRESZCZENIE:** W niniejszym artykule dokonano porównania modelu sprawowania władzy wykonawczej w Republice Federalnej Niemiec oraz w Republice Austrii. System kanclerski stanowi odmianę systemu gabinetowego i został po raz pierwszy wprowadzony w niemieckiej Ustawie Zasadniczej z 23 maja 1949 roku. Z kolei system resortowy, również będący wariantem gabinetowego modelu egzekutywy, jest obecnie rzadko spotykany – pewne jego cechy można dostrzec m.in. w Czechach. Model ten cieszył się dużą popularnością w latach 20. XX wieku, zwłaszcza w państwach europejskich, które przyjęły parlamentarny system rządów. W obu systemach głową państwa jest prezydent, jednak sposób jego wyboru różni się w każdym z nich. Funkcję szefa rządu pełni kanclerz, jednak jego pozycja oraz zakres kompetencji są odmienne w obu państwach.

**SŁOWA KLUCZOWE:** Republika Federalna Niemiec, Republika Austrii, system kanclerski, system resortowy, władza wykonawcza

### Wstęp

Jednym z elementów, który odgrywa kluczową rolę w funkcjonowaniu każdego państwa, jest władza wykonawcza. Zgodnie z definicją władza wykonawcza to „działalność polegająca na wykonywaniu zadań państwowych mających na celu realizację dobra ogólnego, interesu publicznego. Zadania te z reguły określane są przez władzę ustawodawczą, przy czym wypełnianie ich przez władzę wykonawczą odbywa się przez zastosowanie specyficznych form organizacyjnych i proceduralnych”<sup>1</sup>. Systemy sprawowania władzy wykonawczej różnią się w zależności od tradycji politycznych, historycznych i prawnych poszczególnych krajów, wpływając na sposób, w jaki rządy realizują swoje cele i zadania. Dwa odmienne rozwiązania prezentują Republika Federalna Niemiec i Republika Austrii – pierwszy to kanclerski system rządów, drugi zaś to resortowy. Oba wywodzą się z modelu gabinetowego, jednak istotnie różnią się zakresem kompetencji szefa rządu oraz relacjami między premierem a ministrami. Niniejsza analiza porównawcza przedstawia genezę i cechy obu systemów oraz ocenia ich funkcjonalność na tle struktur administracyjnych Niemiec i Austrii, uwzględniając kontekst historyczny oraz współczesne konsekwencje instytucjonalne.

1 B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2017, s. 500.

## Kanclerski model sprawowania władzy wykonawczej w Republice Federalnej Niemiec

Na treść prawnoustrojowych postanowień niemieckiej Konstytucji wpływ miało wiele różnorodnych czynników, zarówno natury prawnej, jak i politycznej. Były to przede wszystkim: niemiecka tradycja ustrojowa, przywiązanie do silnej egzekutywy, negatywne doświadczenie rozwiązań ustrojowych okresu Republiki Weimarskiej, okres III Rzeszy, niechęć do partii politycznych i organów przedstawicielskich czy też dyrektywy zachodnich mocarstw okupacyjnych. W efekcie powstał wysoko zracjonalizowany porządek konstytucyjny, zaprojektowany z myślą o radzeniu sobie z teoretycznie złożonymi sytuacjami konfliktowymi. Konstytucja ta miała bowiem stać się instytucjonalnym zabezpieczeniem dla odradzającej się demokracji zachodnioniemieckiej i nie dopuścić do odrodzenia się rządów totalitarnych<sup>2</sup>.

Zgodnie z niemiecką ustawą zasadniczą władzę wykonawczą sprawuje prezydent federalny, który jest głową państwa, oraz rząd federalny, na czele którego stoi kanclerz. Oczywiście, tak jak to bywa w modelach dualistycznej egzekutywy, może się zdarzyć, że prezydent będzie się wywodził z ugrupowania politycznego będącego w opozycji do rządu, jednak ze względu na ograniczone kompetencje głowy państwa oraz praktykę ich racjonalnego wykorzystywania zjawisko kohabitacji ma jedynie wymiar czysto teoretyczny<sup>3</sup>.

Prezydent RFN nie odgrywa szczególnej roli w systemie ustrojowym tego państwa, gdyż jego uprawnienia ograniczają się w zasadzie do wykonywania tradycyjnych funkcji reprezentacyjnych. W rezultacie od 1949 roku żaden znaczący polityk niemiecki, w tym między innymi byli kanclerze RFN Konrad Adenauer i Helmut Kohl, nie chciał kandydować na urząd prezydenta. Obawiali się, że pełnienie przez nich takiej funkcji zmarginalizuje ich dorobek polityczny<sup>4</sup>.

Pozycja ustrojowa Prezydenta RFN jest uregulowana w art. 54-61 ustawy zasadniczej. Prezydent Federalny wybierany jest przez Zgromadzenie Federalne bez uprzedniej debaty. Na urząd ten może kandydować każdy obywatel Niemiec uprawniony do udziału w wyborach do Bundestagu, który ukończył 40 lat. Kadencja głowy państwa trwa 5 lat. Ta sama osoba na ten urząd może być bezpośrednio ponownie wybrana tylko raz. Nie oznacza to, że osoba piastująca urząd prezydenta przez dwie kolejne kadencje nie może tego urzędu sprawować w przyszłości.

Wyboru prezydenta dokonuje Zgromadzenie Federalne, w skład którego wchodzi deputowani wybrani do Bundestagu i w tej samej liczbie członkowie wybrani przez

---

2 M. Kowalska, *System polityczny Stanów Zjednoczonych*, [w:] M. Żmigrodzki, B. Dziemidok-Olszewska, *Współczesne systemy polityczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013, s. 153-154.

3 B. Banaszak, *System konstytucyjny Niemiec*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 85.

4 S. Bożyk, *Niemcy*, [w:] S. Bożyk, M. Grzybowski (red.), *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, Wydawnictwo TEMIDA 2, Białystok 2012, s. 151.

parlamenty krajów związkowych, zgodnie z zasadą proporcjonalności. Wybrany na Prezydenta jest ten, kto otrzymał większość głosów członków tego organu. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyskał tej większości w dwóch głosowaniach, wówczas wybrany zostaje ten, kto w dalszym głosowaniu otrzymał największą liczbę głosów spośród wszystkich kandydatów.

Prezydent Federalny nie może być członkiem rządu ani żadnego organu ustawodawczego Federacji, ani któregoś z krajów związkowych. Nie może również sprawować żadnego innego urzędu za wynagrodzeniem, prowadzić działalności gospodarczej ani wykonywać zawodu, nie może być członkiem ani zarządu, ani rady nadzorczej przedsiębiorstwa, którego działalność ukierunkowana jest na zdobywanie zysków<sup>5</sup>.

Jak już wspomniano, Prezydent ma dość ograniczone kompetencje. Możemy je podzielić na pięć grup. Do pierwszej grupy należy zaliczyć kompetencje ustawodawcze. Prezydent za zgodą (względnie przy współdziałaniu) podpisuje ustawy uchwalone przez parlament federalny i zarządza ich ogłoszenie w Federalnym Dzienniku Ustaw. Przed przedłożeniem ustawy głowie państwa kanclerz lub właściwy minister musi dokonać jej kontrasygnaty. Prezydent ma prawo zawetować ustawę. Kwestia ta jednak nie jest uregulowana w ustawie zasadniczej. Zagadnienie to natomiast jest poruszone w literaturze niemieckiej. Przeważa w niej pogląd, że Prezydent stoi na straży Konstytucji i ma prawo badać, czy przedłożona mu do podpisu ustawa jest zgodna z ustawą zasadniczą. Przeciwnicy tego poglądu twierdzą, że kompetencja ta należy do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. W praktyce Prezydent bardzo rzadko odmawiał podpisania ustawy, mimo to każdy czuwał nad przestrzeganiem Konstytucji. Uprawnienie to jest szczególnie dominantą Prezydenta, pozwalającą na oddziaływanie na ustawodawstwo federalne. Jednak należy podkreślić, że prezydent powinien korzystać z tego instrumentu władzy wstrzemięźliwie, ponieważ zbyt częste stosowanie weta może spowodować, że parlament skieruje ustawę do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Orzeczenie niekorzystne dla Prezydenta nie tylko mocno osłabiłoby jego pozycję, lecz w pewnych przypadkach mogłoby być podstawą do postawienia go w stan oskarżenia.

Prezydent nie może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego o orzeczenie, czy ustawa, którą ma promulgować, jest zgodna z Konstytucją. Może natomiast zwrócić się z wnioskiem do Trybunału o rozpatrzenie sporów kompetencyjnych między organami państwa. Głowa państwa nie posiada także inicjatywy ustawodawczej, nie może wydawać rozporządzeń wykonawczych ani rozporządzeń z mocą ustawy. Ważną kompetencją prezydenta jest jednak możliwość – na wniosek premiera – rozwiązania przez niego w ciągu 21 dni Parlamentu w sytuacji, gdy parlament nie udzieli wotum zaufania rządowi i nie wybierze nowego kanclerza. Prezydent może również za zgodą Rady

---

<sup>5</sup> Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r., rozdział V, tłum. A.M. Sadowski, E. Haase-Nowocien, Berlin 2022, s. 51-54.

Federalnej wprowadzić stan wyjątkowy w zakresie ustawodawstwa w celu uchwalenia ustawy, której nie dokonał parlament, mimo że rząd ją określił jako pilną i konieczną. Taki stan nie może trwać dłużej niż 6 miesięcy i może być ogłoszony tylko raz podczas urzędowania tego samego kanclerza. Prezydent Federalny może również żądać zwołania sesji parlamentu przed ustalonym terminem najbliższego posiedzenia. Kompetencja ta jednak przez głowę państwa jest bardzo rzadko stosowana i nie ma dużego znaczenia.

Drugą grupą kompetencji Prezydenta są uprawnienia nominacyjne w odniesieniu do członków rządu federalnego i najważniejszych urzędników administracyjnych. Głowa państwa wskazuje kandydatów na urząd kanclerza oraz powołuje i odwołuje szefa rządu. Oczywiście uprawnienie to ma charakter symboliczny, bo to większość parlamentarna wybiera kanclerza, a Prezydent go powołuje. Jeśli natomiast kanclerz zostanie wyłoniony zwykłą większością głosów, Prezydent może w terminie 7 dni albo mianować szefa rządu, albo rozwiązać parlament.

Trzecią grupę uprawnień głowy państwa stanowią sprawy wojskowe i stanu obrony. W zakresie tych kompetencji pozycja Prezydenta jest drugoplanowa. Mianuje on wyższych oficerów oraz nadaje sztandary jednostkom Bundeswehry. W kwestiach obronnych (stanu wojny i stanu wojennego) Prezydent ogłasza uchwały organów ustawodawczych o trwaniu i zakończeniu tych stanów. Może on także zwołać Komisję Wspólną Parlamentu Federalnego i Rady Federalnej w celu kontroli przygotowań rządu federalnego w sferze obrony kraju. W przypadku stanu wojny Prezydent może za zgodą parlamentu oświadczyć o zerwaniu stosunków dyplomatycznych.

Czwartą grupę stanowią uprawnienia Prezydenta w zakresie spraw zagranicznych. Prezydent reprezentuje RFN na zewnątrz. Wysyła on ambasadorów i posłów oraz zawiera układy z innymi państwami. Prezydent jest jednak przedstawicielem polityki prowadzonej przez rząd, a wszelkie jego akty prawne w tym zakresie wymagają kontrasygnaty kanclerza<sup>6</sup>.

Do ostatniej grupy kompetencji należą prerogatywy związane z władzą sądowniczą<sup>7</sup>. Prezydent mianuje i zwalnia sędziów federalnych oraz wykonuje prawo łaski, również tylko na szczeblu federalnym.

Drugi członek egzekutywy w Niemczech stanowi Rząd Federalny, na czele którego stoi Kanclerz Federalny. Szef rządu jest powoływany w trybie art. 63 ustawy zasadniczej. Zgodnie z nim Kanclerz Federalny wybierany jest na wniosek Prezydenta Federalnego przez Bundestag bez przeprowadzania debaty. Wybrany jest ten, kto otrzyma większość głosów ogólnej liczby deputowanych do Bundestagu. Wybranego powołuje na urząd Prezydent Federalny. Jeżeli zaproponowany kandydat nie zostaje wybrany, wówczas Bundestag w terminie czternastu dni od ostatniego głosowania może wybrać

---

6 A. Mirska, *Prezydent Federalny Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] J. Osiński (red.), *Prezydent w państwach współczesnych*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2000, s. 97-102.

7 *Ibidem*.

Kancelerza Federalnego głosami więcej niż połowy ustawowej liczby deputowanych do Bundestagu. Jeżeli w tym terminie wybór nie zostanie dokonany, to niezwłocznie następuje nowe głosowanie, podczas którego wybrany jest ten, kto uzyskał najwięcej głosów. Jeżeli wybrany kandydat uzyskał większość głosów ogólnej liczby deputowanych do Bundestagu, Prezydent Federalny ma obowiązek powołać wybranego na urząd w terminie siedmiu dni po wyborze. Jeżeli wybrany kandydat nie uzyska większości głosów, Prezydent Federalny ma obowiązek w terminie siedmiu dni po wyborze powołać wybranego na urząd lub zarządzić rozwiązanie Bundestagu.

Po wyborze kanclerza Prezydent na wniosek szefa rządu powołuje ministrów. Wpływ Prezydenta na skład rządu jest znikomy, dlatego szef rządu jest niemal samodzielny przy formowaniu swojego gabinetu. Zgodnie z niemiecką doktryną głowa państwa jest związana wnioskiem kanclerza w sprawie powołania lub odwołania ministrów i nie może odmówić dokonania tych czynności. Jedyną przesłanką pozwalającą prezydentowi odrzucić wniosek kanclerza jest niespełnianie przez kandydata wymogów formalnych<sup>8</sup>. Warto zaznaczyć, że to kanclerz decyduje o liczbie ministrów, a także o zakresie ich działalności. Oprócz ministrów resortowych mogą również zostać powołani ministrowie bez teki. Z uwagi na to, że gabinet, który jest w tej procedurze powoływany, jest zawsze gabinetem koalicyjnym, konieczne jest obsadzenie stanowisk ministerialnych przez polityków reprezentujących mniejszą partię koalicyjną. Zazwyczaj lider ugrupowania koalicyjnego zostaje wicekanclerzem. Ze względu na to, że funkcja ta ma charakter czysto symboliczny i nie wiąże się z nią żadne kompetencje, osoba na tym stanowisku jest również ministrem.

Kanclerz przewodniczy posiedzeniom rządu, kieruje jego pracami oraz reprezentuje go na zewnątrz. Określa on kierunki działania rządu i w ramach tych założeń każdy minister kieruje swoim resortem autonomicznie, odpowiadając za swoje decyzje przed kanclerzem. Rząd posiada inicjatywę ustawodawczą. Ma prawo wydawać rozporządzenia na podstawie ustawy oraz w celu jej wykonania. Relacje między kanclerzem a ministrem nie są określone na zasadzie *primus inter pares* (pierwszy wśród równych), tak jak występuje to w innych odmianach systemu gabinetowego. W celu sprawnego wykonywania swoich zadań dysponuje on aparatem pomocniczym, jakim jest urząd kancelarski, który dostarcza mu informacji o funkcjonowaniu państwa i dzięki temu pozwala mu na kontrolę rady ministrów. Rząd federalny powoływany jest formalnie na okres czteroletniej kadencji Bundestagu. Stanowisko kanclerza może być jednak opróżnione przed upływem kadencji, co prowadzi automatycznie do upadku całego gabinetu. Ministrowie nie ponoszą odpowiedzialności indywidualnej przed Bundestagiem. Parlament może jedynie zabiegać o dymisję kanclerza, co wiąże się z dymisją całego rządu.

---

8 M. Dacewicz, *Pozycja ustrojowa ministra w wybranych państwach europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2(3), s. 296.

Kanclerz może być odwołany jedynie w drodze konstruktywnego wotum nieufności. Bundestag może wyrazić wotum nieufności kanclerzowi jedynie wówczas, gdy jednocześnie dokona wyboru nowego kanclerza. Z wnioskiem o zastosowanie konstruktywnego wotum nieufności może wystąpić 1/4 ustawowej liczby posłów, między zaś formalnym zgłoszeniem takiego wniosku a głosowaniem musi upłynąć 48 godzin. Wybór nowego kanclerza następuje bezwzględną większością głosów. Jeżeli taka większość nie zostanie uzyskana, wotum nieufności wobec urzędującego kanclerza nie rodzi żadnych skutków prawnych.

Instytucja konstruktywnego wotum nieufności została wprowadzona, żeby przeciwdziałać kryzysom parlamentarnym występującym w czasach Republiki Weimarskiej. Instytucja ta zapewnia stabilność i ciągłość władzy, ponieważ kanclerz posiada poparcie bezwzględnej większości parlamentarnej. W praktyce ustrojowej RFN procedurę konstruktywnego wotum nieufności zastosowano dwukrotnie. W 1972 roku nieskutecznie próbowano zdymisjonować kanclerza Willy'ego Brandta, w 1982 roku zaś Helmut Schmidt musiał złożyć rezygnację, ponieważ nie udało mu się kierować rządem mniejszościowym, co było spowodowane odejściem czterech ministrów z koalicyjnej wolnej demokratycznej partii (*Freie Demokratische Partei* – FDP).

Kanclerz może w trakcie kadencji wystąpić do Bundestagu z wnioskiem o udzielenie wotum zaufania jego rządowi. Przyjęcie takiego wniosku wymaga bezwzględnej większości głosów deputowanych. Jeżeli taki wniosek nie uzyska wymaganej większości, Prezydent może rozwiązać parlament i zarządzić nowe wybory lub może udzielić poparcia kanclerzowi mniejszościowemu<sup>9</sup>.

Istnieje możliwość, że kanclerz, dysponując większością parlamentarną, celowo doprowadza do nieudzielenia jego rządowi wotum zaufania, zwraca się do Prezydenta o rozwiązanie izby i tym samym głowa państwa zarządza wybory w dogodnym dla kanclerza terminie. Ostatni raz taka sytuacja miała miejsce w 2025 roku, gdy kanclerz Olaf Scholz na skutek opuszczenia koalicji rządowej przez FDP oraz spadających sondaży jego partii – Socjaldemokratycznej Partii Niemiec (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands* – SPD), wystąpił z wnioskiem do Bundestagu o udzielenie mu wotum zaufania. Zgodnie z jego postulatem wniosek został odrzucony, kadencja parlamentu została skrócona, a następnie przeprowadzono nowe wybory. Chociaż partia nie odniosła w nich zwycięstwa, weszła w skład nowej wielkiej koalicji z CDU/CSU i SPD.

Niemiecka ustawa zasadnicza nie reguluje jednoznacznie kwestii podziału i równowagi władz. Kodyfikuje ona jedynie w art. 20 ust. 2 i 3, że wszelka władza państwowa pochodzi od narodu. Naród sprawuje ją poprzez wybory i głosowania oraz przez specjalne organy ustawodawcze, władzy wykonawczej i wymiaru sprawiedliwości. Ustawodawstwo związane jest porządkiem konstytucyjnym, a władza wykonawcza

<sup>9</sup> Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec..., s. 57-59.

i wymiar sprawiedliwości ustawami oraz prawem. Widoczna jest jednak próba oddzielenia judykatury od pozostałych władz. Zasadę podziału władz należy rozpatrywać nie tylko w ujęciu horyzontalnym, ale również wertykalnym, ze względu na federacyjny charakter państwa. Sprawowanie władzy w formie dwupoziomowej w pełni recypuje koncepcję Monteskiuszowską.

Analizując model sprawowania egzekutywy w Niemczech, można spostrzec różnice tworzenia systemu federacji niemieckiej i amerykańskiej. Rozbieżność tkwi w minimalnym rozdzieleniu kompetencji i władzy federalnej od władzy krajów związkowych<sup>10</sup>.

System kancelerski w Niemczech, oparty na silnej władzy szefa rządu i racjonalizowanych mechanizmach kontroli parlamentarnej, stanowi jeden z najbardziej stabilnych i efektywnych modeli rządzenia w systemach demokratycznych. Jego fundamenty, wypracowane w odpowiedzi na historyczne wyzwania Republiki Weimarskiej, zapewniają równowagę między stabilnością egzekutywy a odpowiedzialnością przed parlamentem. Podobieństwa tego modelu do polskiego systemu parlamentarno-gabinetowego, w szczególności w zakresie konstruktywnego wotum nieufności, dualistycznej struktury egzekutywy oraz silnej pozycji premiera, wskazują na inspiracje czerpane z niemieckich rozwiązań ustrojowych. Oba systemy łączy również konieczność budowania koalicyjnych rządów i zdolność do stabilizacji władzy pomimo politycznego pluralizmu. W efekcie zarówno Niemcy, jak i Polska rozwijają modele rządzenia, które skutecznie chronią przed nadmierną fragmentacją władzy, jednocześnie gwarantując demokratyczne mechanizmy kontroli i odpowiedzialności.

## Resortowy system egzekutywy w Republice Austrii

System resortowy tak samo jak kancelerski stanowi odmianę gabinetowego modelu sprawowania egzekutywy. Był on bardzo popularny w latach 20. XX wieku w Europie, w państwach, gdzie przyjęto parlamentarny system rządów<sup>11</sup>. Obecnie wiele jego cech występuje w Republice Czeskiej. Model ten zostanie omówiony na przykładzie Austrii.

Zgodnie z art. 19 Federalnej Ustawy Konstytucyjnej Republiki Austrii z dnia 1 października 1920 roku najwyższymi organami wykonawczymi są: Prezydent Federalny, ministrowie federalni, sekretarze stanu, jak również członkowie rządów krajowych<sup>12</sup>. Prezydent Federalny jest wybierany przez naród w wyborach równych, bezpośrednich, wolnych oraz tajnych. Głosować można tylko osobiście, jeżeli posiada się prawo wybierania Rady Narodowej. Wybrany zostaje ten, kto uzyskał więcej niż połowę waż-

10 P. Czarny, *Zasady podziału władzy w Austrii*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego 2016, s. 176-177, 187.

11 B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 407.

12 Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii z dnia 1 października 1920 roku, art. 19, tłum. P. Czarny, B. Naleziński, Biblioteka Sejmowa 2004, s. 34.

nie oddanych głosów. Jeżeli żaden kandydat nie uzyska takiej większości, odbywa się druga tura wyborów. Udział w niej bierze dwóch kandydatów, którzy w pierwszej turze uzyskali kolejno największą liczbę głosów. Wybrany na urząd Prezydenta Federalnego może być tylko ten, kto posiada prawo wybierania do Rady Narodowej i w najpóźniej dniu wyborów ukończył 35 lat.

Kadencja Prezydenta Federalnego trwa sześć lat. Powtórny wybór na bezpośrednio następującą kadencję jest dopuszczalny tylko raz. Prezydent Federalny nie może zasiadać w żadnym organie przedstawicielskim, wykonywać żadnego zawodu ani pełnić żadnej innej funkcji publicznej niedającej się pogodzić z godnością urzędu. W przypadku czasowej niemożności sprawowania urzędu przez głowę państwa jego obowiązki przejmuje Kanclerz Federalny. Jeśli urząd Prezydenta Federalnego stał się trwale nieobsadzony, rząd federalny zarządza niezwłocznie wybory nowego Prezydenta. Pozycja głowy państwa i jego kompetencje są podobne jak w systemie gabinetowym. Prezydent nie ma zbyt wielu uprawnień: reprezentuje państwo na zewnątrz, przyjmuje i dokonuje akredytacji posłów, wyraża zgodę na powołanie konsulów państw obcych, powołuje przedstawicieli konsularnych Republiki Austrii za granicą i zawiera traktaty międzynarodowe. Prezydent ma również prawo do:

- mianowania urzędników federalnych łącznie z oficerami i pozostałych funkcjonariuszy federalnych, nadawania im tytułów urzędowych;
- tworzenia i nadawania tytułów zawodowych;
- w indywidualnych przypadkach: ułaskawiania skazanych prawomocnym wyrokiem sądowym, złagodzenia i zmiany wymierzonych przez sąd kar, złagodzenia skutków prawnych i zatarcia skazania w drodze ułaskawienia, a poza tym umarzania postępowania karnosądowego w sprawach czynów zagrożonych karą ściganych z oskarżenia publicznego;
- uznawania na wniosek rodziców dzieci pozamałżeńskich za urodzone w małżeństwie.

Prezydent Federalny za wykonywanie swoich funkcji ponosi odpowiedzialność przed Zgromadzeniem Federalnym w trybie art. 142. Jest to odpowiedzialność konstytucyjna i warto podkreślić, że to Austria jako pierwsze państwo europejskie wprowadziła takie uregulowania w swojej ustawie zasadniczej. Dla pociągnięcia Prezydenta do odpowiedzialności konieczne jest zwołanie przez Kanclerza Federalnego Zgromadzenia Federalnego na podstawie uchwały Rady Narodowej lub Rady Federalnej. Dla podjęcia uchwały o pociągnięciu do odpowiedzialności potrzebna jest obecność więcej niż połowy członków obu izb parlamentarnych i kwalifikowana większość 2/3 ważnie oddanych głosów. Uchwała taka musi wskazywać działania (zaniechania), które naruszają przepisy Konstytucji, oraz uzasadnienie, na którym opiera się oskarżenie. Następnie Zgromadzenie Federalne wyznacza spośród swoich członków osoby, które będą forsować akt oskarżenia przed Trybunałem Konstytucyjnym. W sytuacji gdy

Trybunał Konstytucyjny stwierdzi, że doszło do zawinionego naruszenia Konstytucji, może zdecydować o usunięciu Prezydenta Federalnego z urzędu. W uzasadnionych przypadkach może orzec o utracie praw politycznych przez Prezydenta Federalnego. Trybunał może również tylko orzec, że doszło do popełnienia deliktu konstytucyjnego przez głowę państwa i odstąpić od wymierzenia kary.

Ściganie Prezydenta jest dopuszczalne tylko za zgodą Zgromadzenia Federalnego. Wniosek o ściganie głowy państwa właściwy organ składa Radzie Narodowej, która decyduje, czy Zgromadzenie Federalne ma się sprawą zajmować. Jeżeli Rada się za tym opowie, Kanclerz Federalny niezwłocznie zwołuje Zgromadzenie Federalne<sup>13</sup>. Prezydent Federalny może być usunięty przed upływem kadencji w drodze głosowania powszechnego. Głosowanie powszechne przeprowadza się na żądanie Zgromadzenia Federalnego. Zgromadzenie Federalne w tym przypadku zwołuje Kanclerz Federalny, jeśli Rada Narodowa uchwali stosowny wniosek. Dla podjęcia uchwały przez Radę Narodową konieczna jest większość 2/3 ważnie oddanych głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby członków Rady. Uchwała taka stanowi przeszkodę w dalszym wykonywaniu urzędu przez Prezydenta Federalnego. Odrzucenie w głosowaniu powszechnym usunięcia Prezydenta z urzędu oznacza ponowny jego wybór i skutkuje rozwiązaniem Rady Narodowej. W takim przypadku Prezydent nie może piastować swojego urzędu łącznie dłużej niż przez 12 lat<sup>14</sup>.

Drugi członek egzekutywy republiki Austrii stanowi rząd federalny. Zgodnie z art. 69 ust. 1 Konstytucji Austrii najwyższe kierownictwo sprawami administracyjnymi federacji, o ile nie zostało to przekazane Prezydentowi Federalnemu, jest powierzone Kanclerzowi Federalnemu, wicekanclerzowi i pozostałym ministrom federalnym. Tworzą oni łącznie rząd federalny pod przewodnictwem Kanclerza Federalnego. Prezydent Federalny powołuje Kanclerza Federalnego i na jego wniosek pozostałych członków rządu federalnego. Do odwołania Kanclerza Federalnego lub całego rządu federalnego wniosek nie jest konieczny; odwołanie poszczególnych członków rządu federalnego następuje na wniosek Kanclerza Federalnego. Warto zaznaczyć, że mimo iż szefem rządu jest kanclerz, to nie należy utożsamiać go z pozycją kanclerza w systemie kancelerskim. Kanclerz Austrii nie posiada tylu uprawnień, a jego pozycja względem pozostałych członków określana jest mianem *primus inter pares*. Szef rządu przewodniczy posiedzeniom rządu, kieruje jego pracami, a także stoi na czele jednego z ministerstw. Reprezentuje on rząd na zewnątrz wobec innych organów państwowych oraz w stosunkach międzynarodowych. Kwestie wykraczające poza zakres właściwości jednego ministerstwa, a jednocześnie nienależące do kompetencji Prezydenta Federalnego, rozstrzyga w głosowaniu rząd. Kanclerz ma jeden głos, jak każdy z ministrów, nato-

<sup>13</sup> Federalna Ustawa..., s. 53-55.

<sup>14</sup> S. Grabowska, *Analiza austriackich regulacji prawnych dotyczących odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 3(37), s. 142, 146, 149.

miast w przypadku remisu to jego głos jest rozstrzygający. Rząd podejmuje uchwały w obecności ponad połowy jego członków. Kanclerzowi i pozostałym ministrom może być również wyjątkowo powierzone kierownictwo drugiego ministerstwa federalnego.

Szef rządu, jak ma to miejsce w modelu gabinetowym, nie może udzielać ministrom żadnych wytycznych, zaleceń, wiążących dyrektyw. Każdy minister kieruje swoim resortem samodzielnie i ma własne kompetencje. Liczba ministerstw jest uregulowana ustawowo. Kanclerz nie decyduje o obsadzie wysokich stanowisk rządowych, decydują o tym poszczególni ministrowie w zakresie swoich resortów. Nowo ukonstytuowany rząd nie musi uzyskać wotum zaufania od Rady Narodowej. Oczywiście jest jednak, że prezydent powierza misję tworzenia rządu osobie, którą popiera większość parlamentarna, w przeciwnym wypadku taki rząd musiałby podać się do dymisji na skutek wyrażenia mu wotum nieufności. W przypadku gdy kanclerz nie może czasowo pełnić swoich funkcji, zastępuje go wicekanclerz w całym zakresie jego działalności. W przypadku równoczesnej niemożności pełnienia urzędu przez Kanclerza Federalnego i wicekanclerza Kanclerz Federalny jest zastępowany przez członka rządu federalnego najstarszego stażem pracy, a przy równym stażu pracy przez najstarszego wiekiem, zdolnego do pełnienia urzędu.

Natomiast kiedy minister nie może sprawować swojego urzędu, to powierza on swoje zastępstwo innemu ministrowi federalnemu lub jednemu z jego sekretarzy stanu, lub urzędnikowi odpowiedniego ministerstwa federalnego, pełniącemu funkcję kierowniczą. Rząd federalny lub jego poszczególni członkowie podają się do dymisji na własną prośbę lub w przypadkach wskazanych w ustawie, między innymi w sytuacji gdy Rada Narodowa udzieli im wotum nieufności lub gdy głowa państwa dokona takiej dymisji. W takim przypadku Prezydent do czasu utworzenia nowego rządu powierza członkom ustępującego rządu dalsze pełnienie obowiązków, a jednemu z nich tymczasowe przewodniczenie rządowi federalnemu<sup>15</sup>. Zasada podziału i równowagi władz nie jest wprost uregulowana w austriackiej Konstytucji<sup>16</sup>. Jednak zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego uważana jest ona za jedną z najważniejszych zasad ustroju państwowego.

System federalny Austrii, historycznie ukształtowany przez mechanizmy zarówno prawne, jak i nieformalne, pozostaje silnie scentralizowany<sup>17</sup>, jednak stopniowe zmiany na poziomie instytucjonalnym mogą w przyszłości prowadzić do bardziej znaczących reform<sup>18</sup>. System resortowy w Austrii zachowuje również pewne cechy wspólne z innymi modelami gabinetowymi, takie jak odpowiedzialność polityczna rządu przed parlamentem oraz możliwość udzielenia wotum nieufności, które może prowadzić do

15 Federalna Ustawa..., s. 53-55.

16 P. Czarny, *Zasady podziału...*, s. 105.

17 P. Sarnecki, *System konstytucyjny Austrii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999.

18 G. Bischof, F. Karhofer, *Austrian Federalism in Comparative Perspective*, „Contemporary Austrian Studies” 2015, nr 24, s. 35-37.

dymisji całego rządu. Jednak w przeciwieństwie do silniejszych modeli gabinetowych kanclerz austriacki nie kontroluje centralnie całego aparatu administracyjnego, co czyni go bardziej moderatorem w ramach kolegialnej egzekutywy niż głównym decydem politycznym. Model resortowy w Austrii wyróżnia się na tle innych systemów gabinetowych większą autonomią poszczególnych ministrów oraz kolegialnym charakterem podejmowania decyzji na poziomie rządu. Decentralizacja władzy wykonawczej, choć ogranicza możliwości centralizacji decyzji przez kanclerza, pozwala na większą niezależność resortów, co może sprzyjać specjalizacji i efektywności zarządzania w poszczególnych obszarach administracji państwowej. System ten jest jednak bardziej narażony na potencjalne konflikty wewnętrzne, zwłaszcza w rządach koalicyjnych, gdzie ministrowie mogą reprezentować różne partie polityczne, co utrudnia osiągnięcie konsensusu. Niemniej jednak system ten, przy odpowiedniej współpracy rządu i prezydenta, zapewnia stabilność polityczną i zdolność do skutecznego zarządzania państwem, utrzymując jednocześnie równowagę władzy między poszczególnymi organami wykonawczymi. Model austriacki pokazuje ścieżkę alternatywną do klasycznych systemów parlamentarno-gabinetowych, w której decentralizacja i kolegialność mogą stanowić mechanizm zabezpieczający przed nadmierną koncentracją władzy, jednocześnie zapewniając pluralizm i elastyczność działania rządu w wielopartyjnych systemach politycznych<sup>19</sup>.

## Zakończenie

Analiza porównawcza kancelerskiego modelu władzy wykonawczej w Republice Federalnej Niemiec oraz resortowego systemu egzekutywy w Republice Austrii ukazuje fundamentalne różnice w organizacji rządów obu państw mimo ich wspólnego zakorzenienia w tradycji parlamentarno-gabinetowej.

System kancelerski, ustanowiony w Niemczech na mocy ustawy zasadniczej z 23 maja 1949 roku, charakteryzuje się silną pozycją szefa rządu. Kanclerz Federalny posiada kompetencje do określania głównych kierunków polityki państwa, a ministrowie są mu podporządkowani. Model ten zapewnia spójność i efektywność rządzenia, umożliwiając realizację jednolitej strategii politycznej. Jednocześnie ogranicza ryzyko destabilizacji gabinetu poprzez mechanizm konstruktywnego wotum nieufności, co wzmacnia stabilność systemu.

Z kolei resortowy system rządów, funkcjonujący w Austrii, opiera się na większej autonomii ministrów, którzy w granicach swoich kompetencji mogą podejmować decyzje niezależnie od kanclerza. W tym modelu szef rządu pełni przede wszystkim funkcję koordynatora i mediatora, a decyzje rządowe zapadają kolektywnie. Sprzyja

---

19 W.C. Müller, *Austria: Tight Coalitions and Stable Government*, [w:] W.C. Müller, K. Ström (red.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford University Press, Oxford 2003, s. 127-149.

to inkluzyjności i pluralizmowi politycznemu, lecz może prowadzić do większej fragmentacji egzekutywy oraz utrudniać realizację jednolitej polityki.

Rola prezydenta w obu państwach również różni się istotnie. Prezydent Niemiec pełni głównie funkcje ceremonialne, będąc strażnikiem porządku konstytucyjnego, natomiast prezydent Austrii posiada szersze uprawnienia, w tym prawo do dymisji kanclerza i rozwiązania parlamentu. Mimo to w praktyce jego wpływ na rządzenie jest ograniczony, a system opiera się na zasadzie parlamentarnej odpowiedzialności rządu.

Porównanie obu modeli ukazuje, że każdy z nich odzwierciedla specyfikę historyczną i polityczną danego państwa. Niemcy, ucząc się na błędach Republiki Weimarskiej, przyjęły model silnej egzekutywy skupionej wokół kanclerza, co zapewnia skuteczność decyzyjną i stabilność. Austria, ze swoją tradycją demokracji konsensualnej, utrzymała bardziej zdecentralizowany model władzy, oparty na zasadzie kolektywnego podejmowania decyzji.

Pod względem funkcjonalnym system kanclerski sprzyja dynamicznej polityce rządowej i sprawnemu kierowaniu państwem, podczas gdy system resortowy lepiej odzwierciedla złożoną strukturę polityczną i kulturową Austrii, ale może prowadzić do trudności w realizacji skoordynowanych reform. Oba modele mają swoje zalety i wady, a ich efektywność zależy od zdolności do współpracy między kluczowymi instytucjami państwowymi oraz stabilności sceny politycznej.

Wnioskiem płynącym z analizy jest to, że organizacja władzy wykonawczej nie jest jedynie wynikiem zapisów konstytucyjnych, ale także efektem politycznej praktyki, tradycji oraz mechanizmów kontrolnych. Niemiecki i austriacki przypadek pokazują dwa różne sposoby zapewnienia równowagi między skutecznością rządu a demokratyczną partycypacją w podejmowaniu decyzji politycznych, co czyni je istotnymi przykładami w badaniach nad współczesnymi systemami rządów parlamentarnych.

## Bibliografia

- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2017.
- Banaszak B., *System konstytucyjny Niemiec*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- Bischof G., Karlhofer F., *Austrian Federalism in Comparative Perspective*, „Contemporary Austrian Studies” 2015, nr 24.
- Bożyk S., *Niemcy*, [w:] S. Bożyk, M. Grzybowski (red.), *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, Wydawnictwo TEMIDA 2, Białystok 2012.
- Czarny P., *Zasady podziału władzy w Austrii*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2016.
- Dacewicz M., *Pozycja ustrojowa ministra w wybranych państwach europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2(3).
- Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii z dnia 1 października 1920 roku, tłum. P. Czarny, B. Naleziński, Biblioteka Sejmowa 2004.

- Grabowska S., *Analiza austriackich regulacji prawnych dotyczących odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 3(37).
- Kowalska M., *System polityczny Stanów Zjednoczonych*, [w:] M. Żmigrodzki, B. Dziemidok-Olszewska, *Współczesne systemy polityczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013.
- Mirska A., *Prezydent Federalny Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] J. Osiński (red.), *Prezydent w państwach współczesnych*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2000.
- Müller W.C., *Austria: Tight Coalitions and Stable Government*, [w:] W.C. Müller, K. Strøm (red.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford University Press, Oxford 2003.
- Sarnecki P., *System konstytucyjny Austrii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999.
- Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r., tłum. A.M. Sadowski, E. Haase-Nowocień, Berlin 2022.

### **The chancellor model of executive power in the Federal Republic of Germany and the ministerial executive system in the Republic of Austria**

**ABSTRACT:** This article compares the model of executive power in the Federal Republic of Germany and the Republic of Austria. The chancellor system is a variant of the cabinet system and was first introduced in the German Basic Law on May 23, 1949. In contrast, the ministerial system, also a variation of the cabinet model of the executive, is now rarely found—some of its characteristics can still be observed in the Czech Republic. This model was particularly popular in the 1920s in European states that adopted a parliamentary system of government. In both systems, the head of state is the president, but the method of their election differs in each case. The head of government in both countries is the chancellor, but their position and scope of competencies vary.

**KEYWORDS:** Federal Republic of Germany, Republic of Austria, chancellor system, ministerial system, executive power

**Marcin DUDEK** – absolwent prawa i politologii. Doktorant w Szkole Doktorskiej Nauk Humanistycznych i Społecznych Uniwersytetu Zielonogórskiego. Przygotowuje rozprawę doktorską w dyscyplinie nauki o polityce i administracji. W centrum jego zainteresowań naukowych znajdują się w szczególności: systemy polityczne, władza wykonawcza oraz najnowsza historia polityczna RP.