

dr Kamila M. Bezubik

adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego

Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

e-mail: k.bezubik@uwb.edu.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2572-334X>

Lekcja: Mechanizmy wyłaniania rządu i jego odpowiedzialności politycznej na przykładzie Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federalnej Niemiec¹

SŁOWA KLUCZOWE: rząd, kanclerz, premier, odpowiedzialność polityczna

WPROWADZENIE

Tworzenie rządu w systemie parlamentarnym jest tylko częściowo regulowane przepisami prawa. Zazwyczaj przepisy te określają jedynie rolę głowy państwa i parlamentu w tym procesie, wskazując terminy realizacji poszczególnych działań oraz konsekwencje ich niedotrzymania. Pozostałe aspekty są związane z tradycjami oraz kulturą polityczną danego kraju. Kluczowym założeniem jest to, że gabinet musi pochodzić z legislatury. Głowa państwa, mianując premiera i członków rządu, musi uwzględniać stanowisko większości parlamentarnej, ponieważ jej poparcie jest niezbędne do efektywnego funkcjonowania rządu. Choć zdarzają się przypadki powoływania gabinetów mniejszościowych, które mają poparcie jedynie mniejszości posłów, sytuacje takie są rzadkością².

¹ Publikacja dofinansowana ze środków budżetu państwa w ramach programu Ministra Edukacji i Nauki pod nazwą „Nauka dla Społeczeństwa II” nr projektu NdS-II/SN/0131/2023/01 kwota dofinansowania 431 200,00 zł całkowita wartość projektu” 431 200,00 zł.

² W literaturze wspomina się również o rządzie jedności narodowej. Jest to forma gabinetu, w którym zasiadają przedstawiciele wszystkich partii lub zdecydowanej większości ugrupowań mających swoje reprezentacje w parlamencie. Taki rząd powoływany jest zazwyczaj w wyjątkowych okolicznościach, takich jak zagrożenie zewnętrzne czy kryzys wewnętrzny. Ma on charakter tymczasowy i kończy swoją działalność w momencie ustania sytuacji kryzysowej lub zagrożenia.

Obecna konstytucja nie przewiduje możliwości powołania rządu technokratycznego. Tego rodzaju gabinet funkcjonuje bez oparcia o większość parlamentarną, jest powoływany na określony czas i ma za zadanie realizację konkretnych celów (taką opcję dopuszczała np. Mała Konstytucja z 1992 r.).

CZĘŚĆ GŁÓWNA

W Polsce proces powoływania Rady Ministrów (dalej RM) został szczegółowo opisany w Konstytucji RP z 1997 roku³ i odzwierciedla zasady systemu parlamentarno-gabinetowego. Procedura ta składa się z kilku etapów, w których kluczowe role odgrywają Prezydent RP i Sejm. Jest to proces złożony, obejmujący trzy możliwe warianty. Pierwszy jest podstawowy i uruchamia całą procedurę, natomiast dwa kolejne mają charakter rezerwowy i są przewidziane na wypadek niepowodzenia wariantu podstawowego. Istotne jest, że RM musi zdobyć zaufanie parlamentu, co umacnia jej odpowiedzialność polityczną wobec Sejmu. System ten został zaprojektowany, aby utrzymać równowagę pomiędzy władzą wykonawczą a ustawodawczą. Warto podkreślić, że procedura w Polsce została wzorowana na rozwiązaniach przyjętych w Ustawie zasadniczej Niemiec (dalej UZ).

Należy również pamiętać, że RM w Polsce nie jest organem kadencyjnym. Jest powoływana na czas nieokreślony. Przyjęcie dymisji dotychczasowego gabinetu otwiera drogę do powołania nowego składu RM⁴.

Podstawowa procedura tworzenia Rady Ministrów

Zgodnie z art. 154 ust. 1 Konstytucji RP, Prezydent RP wyznacza kandydata na Prezesa RM, czyli przyszłego premiera. Osoba ta jest zobowiązana do przedstawienia Prezydentowi propozycji składu nowego rządu. Decyzja o desygnowaniu premiera należy wyłącznie do Prezydenta i jest podejmowana według jego uznania, choć w praktyce często odbywają się konsultacje z ugrupowaniami posiadającymi większość w Sejmie.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

⁴ Zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP Rada Ministrów składa dymisję w następujących sytuacjach:
Na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu – W takim przypadku, zgodnie z art. 162 ust. 1 Konstytucji RP, Prezydent ma obowiązek przyjąć dymisję gabinetu.
W razie nieudzielenia wotum zaufania przez Sejm – Zgodnie z art. 162 ust. 2 pkt 1 Konstytucji RP, jeśli Sejm odmówi udzielenia wotum zaufania RM, Prezydent również musi przyjąć jej dymisję.
W przypadku uchwalenia wotum nieufności wobec RM przez Sejm – w sytuacji, gdy Sejm wyrazi brak zaufania wobec gabinetu (art. 162 ust. 2 pkt 2 Konstytucji RP), Prezydent jest zobowiązany zaakceptować złożoną dymisję.
Po rezygnacji złożonej przez Prezesa RM – w takim przypadku (art. 162 ust. 2 pkt 3 Konstytucji RP) premier może samodzielnie podjąć decyzję o złożeniu rezygnacji, która nie wymaga opinii ani zgody RM. Jednak w tej sytuacji Prezydent ma prawo odmówić przyjęcia dymisji, co miało miejsce w maju 2005 r., kiedy prezydent A. Kwaśniewski odrzucił rezygnację premiera M. Belki.

Po przedstawieniu składu RM Prezydent mianuje premiera i pozostałych członków rządu w terminie 14 dni od dnia pierwszego posiedzenia nowego Sejmu lub od chwili przyjęcia dymisji poprzedniego gabinetu. Następnie Prezydent przyjmuje od nich przysięgę i wręcza nominacje. Formalne powołanie rządu następuje poprzez zarządzenie Prezydenta, które jest publikowane w „Monitorze Polskim”. Z chwilą powołania nowy gabinet rozpoczyna działalność, a poprzedni kończy swoje urzędowanie.

Procedura nie kończy się jednak na tym etapie. W ciągu 14 dni premier musi przedstawić Sejmowi program działania rządu oraz wniosek o udzielenie wotum zaufania (art. 154 ust. 2 Konstytucji RP). Szczegółowe zasady postępowania w tym zakresie określa regulamin Sejmu⁵. Formalne powołanie rządu uzależnione jest od uzyskania wotum zaufania w parlamencie. Sejm głosuje nad wnioskiem w ciągu 14 dni od powołania RM. Wotum zaufania wymaga bezwzględnej większości głosów, co oznacza, że liczba głosów „za” musi przewyższać sumę głosów „przeciw” i „wstrzymujących się”. Po uzyskaniu wotum zaufania nowy rząd może w pełni rozpocząć swoją działalność.

Procedury rezerwowe powoływania Rady Ministrów

Jeśli podstawowa procedura powołania rządu nie zakończy się sukcesem, Konstytucja RP przewiduje dwie alternatywne procedury mające na celu wyłonienie gabinetu i zapewnienie ciągłości władzy wykonawczej.

Pierwsza procedura rezerwowa (art. 154 ust. 2 Konstytucji RP)

Jeśli Prezes RM nie uzyska wotum zaufania za pierwszym razem, inicjatywa przechodzi do Sejmu. W ciągu 14 dni Sejm może samodzielnie wyłonić Prezesa RM oraz pozostałych członków rządu. Procedura ta składa się z dwóch etapów. W pierwszym etapie Sejm wybiera Prezesa RM. Kandydatów na to stanowisko mogą zgłaszać grupy liczące co najmniej 46 posłów. Głosowanie odbywa się imiennie, co umożliwia rozpatrzenie więcej niż jednej kandydatury. Prezes RM zostaje wybrany, jeśli uzyska bezwzględną większość głosów przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W drugim etapie wybrany premier

⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20220000990/U/M20220990Lj.pdf> (10.02.2025 r.).

przedstawia Sejmowi program działania rządu oraz jego skład. Następnie posłowie głosują nad wnioskiem premiera dotyczącym wyboru całego rządu. Głosowanie dotyczy całego składu gabinetu, bez możliwości odrzucenia poszczególnych kandydatów. Decyzja zapada większością bezwzględną głosów, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Jeśli Sejm powoła rząd w ramach tej procedury, Prezydent ma obowiązek go powołać i nadać mu prawo do sprawowania władzy. Choć Konstytucja RP nie określa konkretnego terminu, w jakim Prezydent powinien to zrobić, przyjmuje się, że powinien działać niezwłocznie⁶.

Druga procedura rezerwowa (art. 155 Konstytucji RP)

Jeśli Sejmowi również nie uda się powołać rządu, Prezydent RP w ciągu 14 dni ponownie powołuje Prezesa RM oraz członków RM i odbiera od nich przysięgę⁷. Następnie premier ma kolejne 14 dni, aby przedstawić Sejmowi program działania rządu i zwrócić się o udzielenie wotum zaufania. Procedura ta przebiega podobnie jak w podstawowym wariantcie, jednak z jedną istotną różnicą – wotum zaufania może zostać udzielone zwykłą większością głosów, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Jeżeli również to głosowanie zakończy się niepowodzeniem, Prezydent ma obowiązek skrócić kadencję Sejmu i rozpisać nowe wybory parlamentarne⁸. Mechanizm ten został stworzony, aby zapobiec przedłużającemu się kryzysowi politycznemu i zapewnić ciągłość oraz stabilność władzy.

Rząd federalny Republiki Federalnej Niemiec

Rząd federalny (*Bundesregierung*) jest konstytucyjnym organem władzy wykonawczej. Jego podstawowym zadaniem jest określanie kluczowych kierunków polityki państwa oraz ich realizacja. Funkcjonowanie rządu opiera się na *trzech* zasadach: zasadzie kanclerskiej

⁶ Por. art. 154 ust. 3 Konstytucji RP. Rola głowy państwa ma w takiej sytuacji charakter czysto symboliczny.

⁷ Podejmując decyzję o powołaniu Prezesa RM, Prezydent może uwzględnić układ sił w Sejmie, który decyduje o udzieleniu wotum zaufania. Jeśli tego nie robi, istnieje ryzyko, że nowo powołany rząd nie uzyska poparcia posłów.

⁸ Por. art. 155 ust. 2 Konstytucji RP. Jest to obowiązek Prezydenta, wynikający z zasady państwa demokratycznego – otóż państwo nie może działać bez rządu posiadającego demokratyczną legitymację. Jeśli Sejm nie jest w stanie wyłonić rządu w żadnym z konstytucyjnych trybów, nie realizuje jednego ze swoich podstawowych zadań. W takiej sytuacji Prezydent, skracając kadencję Sejmu, oddaje decyzję bezpośrednio w ręce suwerena, umożliwiając wybór nowego organu przedstawicielskiego.

(Kanzlerprinzip), zasadzie resortowości (Ressortprinzip) oraz zasadzie kolegialności (Kollegialprinzip). Zasady te odzwierciedlają złożoną strukturę rządu, w której istotną rolę odgrywa hierarchia. Oznacza to, że choć ministrowie mają w określonych obszarach autonomię i niezależność, a ich działania może koordynować wyłącznie rząd jako organ kolegialny, to ogólne kierunki działania rządu oraz zakres odpowiedzialności ministrów wyznacza kanclerz⁹. Kanclerz pełni kluczową rolę w strukturze rządu, co podkreśla fakt, że często postrzegany jest niemal jako odrębny organ władzy wykonawczej. Dominują jednak opinie, że choć kanclerz posiada własne zadania i kompetencje jako niezależny organ administracyjny, to pozostaje częścią naczelnego organu konstytucyjnego – rządu federalnego – i przewodniczy jego pracom. W ramach swojej roli kanclerz realizuje podwójną funkcję: z jednej strony działa jako samodzielny organ administracyjny, a z drugiej pełni funkcję przewodniczącego rządu. Do głównych zadań kanclerza należy podejmowanie decyzji dotyczących składu i struktury rządu, wyznaczanie kierunków jego polityki oraz zarządzanie jego pracami. Kompetencje te pozwalają mu skutecznie kierować działaniami rządu oraz zapewniać spójność w realizacji polityki państwa.

Tryb tworzenia rządu federalnego

Rząd federalny, zgodnie z art. 62 UZ¹⁰, składa się z kanclerza oraz ministrów federalnych. Proces jego tworzenia przebiega w dwóch etapach.

Pierwszy etap dotyczy powołania kanclerza, w którym uczestniczą prezydent federalny i Bundestag (parlament pełniący funkcję pierwszej izby ustawodawczej). Procedura zaczyna się od zgłoszenia przez prezydenta federalnego kandydata na kanclerza¹¹. Nie odbywa się w tej

⁹ Zasada kanclerska jest zazwyczaj definiowana jako zasada politycznego przywództwa, które kanclerz sprawuje nad rządem. Zasada resortowości oznacza ograniczoną niezależność ministrów w zarządzaniu przypisanymi im obszarami administracji. Z kolei zasada kolegialności odnosi się do ograniczonego zakresu kompetencji rządu jako organu działającego kolegialnie. Por. M. Bożek, Władza organizacyjna Kanclerza Republiki Federalnej Niemiec, [w:] Parlament, Prezydent, Rząd. Zagadnienia konstytucyjne na przykładzie wybranych państw, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Warszawa 2008, s. 150.

¹⁰ Ustawa zasadnicza dla Republiki Federalnej Niemiec (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland).

¹¹ Z formalnego punktu widzenia prezydent federalny ma możliwość wskazania na stanowisko kanclerza dowolnej osoby, a jego decyzja nie wymaga kontrasygnaty. Jednak w praktyce politycznej jego swoboda jest ograniczona przez układ sił w Bundestagu. Przy składaniu wniosku musi brać pod uwagę istniejącą większość parlamentarną. W rzeczywistości rola prezydenta sprowadza się do zatwierdzenia wyboru dokonanego przez większość polityczną, która wyraża swoje stanowisko w umowie koalicyjnej zawartej między określonymi ugrupowaniami. Obsada stanowiska kanclerza jest zawsze kluczowym elementem takiej umowy. Zgodnie z dotychczasową

sprawie debata, a kandydat zostaje wybrany, jeśli uzyska poparcie bezwzględnej większości członków Bundestagu¹². W takiej sytuacji prezydent federalny wręcza wybranej osobie akt mianowania na stanowisko kanclerza, zgodnie z §2 ust. 1 ustawy o statusie prawnym członków rządu federalnego.

Jeżeli kandydat zaproponowany przez prezydenta nie zdobędzie wymaganej większości, Bundestag przejmuje pełne prawo do wyboru kanclerza. Zgodnie z art. 63 ust. 3 UZ, ma na to 14 dni, wybierając kanclerza głosami bezwzględnej większości swoich członków. Kandydatury mogą w tym czasie zgłaszać frakcje parlamentarne lub grupy liczące co najmniej 1/4 deputowanych, zgodnie z §4 regulaminu Bundestagu. Jeśli Bundestagowi uda się wybrać kanclerza taką większością, prezydent federalny jest zobowiązany wręczyć akt mianowania. Jeśli jednak takiego wyboru nie dokonano, organizowane jest kolejne głosowanie, w którym zostaje wybrany kandydat z największą liczbą głosów. Jeśli uzyska on większość głosów wszystkich członków Bundestagu, prezydent federalny ma 7 dni na mianowanie go kanclerzem. Jeśli takiej większości nie uzyska, prezydent w ciągu 7 dni podejmuje decyzję: albo mianuje kandydata kanclerzem, albo rozwiązuje Bundestag i zarządza nowe wybory parlamentarne.

Drugi etap obejmuje powoływanie ministrów. W tym procesie nie uczestniczy już Bundestag, a decydującą rolę odgrywa kanclerz. Formalnie prezydent federalny mianuje ministrów na wniosek kanclerza, jednak jego rola jest czysto formalna. Jeśli wnioski kanclerza spełniają wymagania formalne, prezydent federalny musi je zatwierdzić i wręczyć ministrom akty mianowania, zgodnie z §2 ust. 1 ustawy o statusie prawnym członków rządu federalnego.

Kanclerz i ministrowie oficjalnie obejmują swoje stanowiska w momencie otrzymania aktów mianowania. Aby jednak rozpocząć pełnienie funkcji, muszą jeszcze złożyć odpowiednią przysięgę przed Bundestagiem.

praktyką konstytucyjną oraz utrwalonym zwyczajem, stanowisko to powierzane jest liderowi partii, która odniosła zwycięstwo w wyborach.

¹² Niemcy określają absolutną większość głosów ustawowej liczby członków Bundestagu jako „większość kanclerską” (*Kanzlermehrheit*), odróżniając ją od zwykłej większości (*einfache Mehrheit*) oraz kwalifikowanej większości 2/3 głosów (*Mehrheit von zwei Dritteln*). Większość kanclerska jest wymagana między innymi przy udzielaniu wotum nieufności lub zaufania dla kanclerza. W praktyce wyniki głosowań w tej sprawie różniły się znacząco na przestrzeni lat. Zwykle przewaga wynosiła kilkadziesiąt głosów, choć zdarzały się głosowania, w których decydowały pojedyncze głosy. W 1949 r. K. Adenauer został wybrany przewagą jednego głosu – swojego własnego. Podobna sytuacja miała miejsce w 1974 r., kiedy H. Schmidt również wygrał jednym głosem, a w 1969 r. W. Brandt uzyskał stanowisko dzięki różnicy dwóch głosów.

Odpowiedzialność polityczna

Odpowiedzialność polityczna w państwach demokratycznych oznacza zasadę, zgodnie z którą osoba pełniąca funkcję publiczną musi ustąpić lub może zostać odwołana, jeśli straci zaufanie organu, który ją powołał lub sprawuje nad nią kontrolę. Dotyczy ona oceny zasadności, celowości i skuteczności podejmowanych działań zarówno przez osobę pełniącą urząd, jak i podległe jej jednostki. Decyzja o pociągnięciu do odpowiedzialności politycznej może wynikać z subiektywnego przekonania organu decyzyjnego, że dana osoba nie wywiązuje się lub nie będzie w stanie wywiązywać się ze swoich obowiązków. Co ważne, odpowiedzialność ta nie wynika z naruszenia prawa i nie ma charakteru prawnego. Jeśli odpowiedzialność polityczna dotyczy relacji między rządem a parlamentem, nazywa się ją odpowiedzialnością parlamentarną.

W państwach prawa odpowiedzialność rządu stanowi fundament systemu politycznego, niezależnie od formy rządów. W systemie parlamentarnym kluczową rolę odgrywa odpowiedzialność egzekutywy wobec legislatury. Jest to charakterystyczna cecha tego systemu, oparta na zasadzie, że rząd powstaje i funkcjonuje dzięki poparciu większości parlamentarnej.

Odpowiedzialność parlamentarna może mieć charakter solidarny lub indywidualny. W przypadku odpowiedzialności solidarnej parlament kieruje krytykę wobec całego rządu, co prowadzi do odwołania gabinetu. Odpowiedzialność indywidualna dotyczy natomiast konkretnego członka rządu, który w wyniku działań parlamentu ustępuje ze stanowiska.

Najczęstszymi mechanizmami egzekwowania odpowiedzialności solidarnej są wotum nieufności, inicjowane przez parlament oraz odmowa wotum zaufania, wnioskowana przez rząd (najczęściej premiera). Odpowiedzialność indywidualna realizowana jest przez złożenie wniosku przez określoną liczbę posłów o wyrażenie wotum nieufności wobec konkretnego ministra.

Solidarna odpowiedzialność parlamentarna Rady Ministrów

Jednym z głównych przejawów solidarnej odpowiedzialności parlamentarnej rządu wobec Sejmu jest możliwość wyrażenia wotum nieufności, odmowa udzielenia wotum zaufania oraz absolutorium dotyczące realizacji ustawy budżetowej.

Zgodnie z art. 157 ust. 1 Konstytucji RP, odpowiedzialność RM obejmuje wszystkich członków rządu i odnosi się do całości prowadzonej przez nich polityki. Najważniejszym narzędziem tej odpowiedzialności jest możliwość zgłoszenia przez grupę co najmniej 46 posłów wniosku o wotum nieufności wobec rządu. W polskim systemie wprowadzono tzw. konstruktywne wotum nieufności, które wymaga wskazania kandydata na nowego premiera. Dzięki temu rozwiązaniu unika się destabilizacji władzy, ponieważ Sejm, odwołując rząd, jednocześnie musi wybrać nowego szefa gabinetu. Po przyjęciu wniosku o wotum nieufności Prezydent ma obowiązek powołać wskazanego premiera oraz jego gabinet. Taki rząd nie musi już zwracać się o wotum zaufania, ponieważ uchwała o wotum nieufności jest równoznaczna z poparciem nowego rządu. Kolejnym instrumentem odpowiedzialności parlamentarnej jest odmowa udzielenia wotum zaufania, ale tę procedurę może zainicjować wyłącznie premier. Wniosek taki składany jest na ręce Marszałka Sejmu i może być rozpatrzony podczas najbliższego posiedzenia Sejmu. Jeśli Sejm odmówi rządowi wotum zaufania, premier zobowiązany jest złożyć dymisję. Prezydent może ją przyjąć lub odrzucić, choć w praktyce najczęściej jest akceptowana, co otwiera drogę do powołania nowego gabinetu.

Szczególną formą odpowiedzialności parlamentarnej jest absolutorium za wykonanie budżetu państwa¹³. Sejm, analizując sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej, ocenia poprawność działań finansowych rządu w danym roku budżetowym. Udzielenie absolutorium oznacza, że większość parlamentarna pozytywnie ocenia politykę gospodarczą rządu, ale brak absolutorium nie rodzi automatycznie skutków prawnych. Decyzja o ewentualnym podaniu się do dymisji w takiej sytuacji zależy wyłącznie od premiera.

Indywidualna odpowiedzialność parlamentarna Rady Ministrów

Oprócz odpowiedzialności solidarnej RM, jej członkowie ponoszą również odpowiedzialność indywidualną za sprawy, które należą do ich kompetencji lub zostały im powierzone przez Prezesa RM. Wynika to z art. 157 ust. 2 Konstytucji RP. Odpowiedzialność ta dotyczy wszystkich członków gabinetu z wyjątkiem premiera, ponieważ jego odwołanie jest

¹³ RM ma obowiązek przedłożyć Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego, por. art. 226 ust. 1 Konstytucji RP.

równoznaczne z odwołaniem całej RM i może nastąpić jedynie poprzez konstruktywne wotum nieufności skierowane wobec całego rządu.

Aby wyrazić wotum nieufności wobec ministra, wniosek musi być złożony przez co najmniej 69 posłów w formie pisemnej i przekazany Marszałkowi Sejmu. Rozpatrzenie wniosku może nastąpić najwcześniej na najbliższym posiedzeniu Sejmu po upływie 7 dni od jego zgłoszenia, ale nie później niż na kolejnym posiedzeniu. W przypadku kilku wniosków dotyczących tego samego ministra, są one rozpatrywane razem, lecz głosowane w kolejności ich złożenia. Przyjęcie jednego wniosku powoduje, że pozostałe nie są już poddawane pod głosowanie.

Zanim Sejm zajmie się wnioskiem na posiedzeniu plenarnym, trafia on do odpowiednich komisji sejmowych, które przygotowują swoje sprawozdanie. Dopiero po jego przedstawieniu odbywa się debata oraz głosowanie nad wotum nieufności wobec ministra. Jeśli wotum zostanie wyrażone większością ustawowej liczby posłów, Prezydent jest zobowiązany do odwołania tego członka rządu. Jeśli wniosek zostanie odrzucony, ponowne jego zgłoszenie jest możliwe dopiero po upływie trzech miesięcy, chyba że wystąpi z nim co najmniej 115 posłów.

Taki mechanizm daje parlamentowi narzędzie do sprawowania bezpośredniej kontroli nad składem rządu oraz działalnością poszczególnych ministrów.

Odpowiedzialność polityczna w praktyce niemieckiej

Zgodnie z art. 69 ust. 2 UZ głównym sposobem zakończenia działalności rządu federalnego jest upływ kadencji Bundestagu. Ponadto każdorazowe opróżnienie stanowiska kanclerza kończy funkcjonowanie rządu. Może się to zdarzyć wskutek rezygnacji kanclerza złożonej na ręce prezydenta federalnego lub w wyniku pociągnięcia go do odpowiedzialności parlamentarnej, która dotyczy wyłącznie jego osoby. Kanclerz, jako jedyny członek rządu powoływany przy udziale Bundestagu i posiadający jego zaufanie, może to zaufanie utracić. Ustawa Zasadnicza przewiduje dwa mechanizmy odpowiedzialności parlamentarnej kanclerza. Pierwszym z nich jest konstruktywne wotum nieufności, które wymaga wskazania osoby mającej objąć funkcję nowego kanclerza. Wniosek taki może być złożony przez co najmniej 1/4 członków Bundestagu lub frakcję liczącą tyle samo deputowanych¹⁴. Głosowanie nad wnioskiem może odbyć się dopiero po 48 godzinach od jego zgłoszenia, a do jego przyjęcia

¹⁴ Por. § 97 regulaminu Bundestagu.

wymagana jest większość głosów członków Bundestagu. Przyjęcie wotum nieufności jednocześnie oznacza wybór nowego kanclerza oraz wiążący wniosek dla prezydenta o odwołanie dotychczasowego szefa rządu¹⁵. Wraz z kanclerzem prezydent odwołuje cały rząd. Choć formalnie dotyczy to jedynie kanclerza, w praktyce odpowiedzialność ponosi cała rada ministrów.

Drugim mechanizmem jest wotum zaufania, o które sam kanclerz może wnioskować w Bundestagu. Jeśli nie uzyska większości głosów, Bundestag w ciągu 21 dni może wybrać nowego kanclerza. W tym samym czasie kanclerz może zwrócić się do prezydenta federalnego o rozwiązanie Bundestagu, o ile ten wcześniej nie powoła nowego szefa rządu¹⁶. Jeśli jednak Bundestag wybierze nowego kanclerza, prezydent federalny jest zobowiązany go mianować i jednocześnie odwołać dotychczasowego szefa rządu.

LITERATURA WYKORZYSTANA W PRACY:

Bożek M., Władza organizacyjna Kanclerza Republiki Federalnej Niemiec, [w:] Parlament, Prezydent, Rząd. Zagadnienia konstytucyjne na przykładzie wybranych państw, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Warszawa 2008.

¹⁵ Art. 67 UZ.

¹⁶ Art. 68 UZ.

SCENARIUSZ DO LEKCJI**Mechanizmy wyłaniania rządu i jego odpowiedzialności politycznej na przykładzie
Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federalnej Niemiec****Cele:**

- uczniowie poznają mechanizmy wyłaniania rządu i jego odpowiedzialności politycznej w Polsce i Niemczech.
- uczniowie kształtują umiejętności analizy i rozwiązywania problemów prawnych na podstawie tekstów konstytucji.
- wspieranie uczniów w formułowaniu własnych opinii na temat funkcjonowania systemów politycznych.

Planowane efekty kształcenia:

1. Uczeń potrafi zanalizować proces wyłaniania rządu w trzech różnych systemach politycznych.
2. Uczeń potrafi wskazać różnice i podobieństwa w odpowiedzialności politycznej rządu w Polsce i Niemczech.
3. Uczeń potrafi przeprowadzić krytyczną analizę mechanizmów wyłaniania rządu na podstawie tekstu konstytucji.
4. Uczeń potrafi przedstawić swoją opinię na temat efektywności różnych mechanizmów politycznych.

Metody i formy pracy:

Metoda „flipped lesson”: Uczniowie wcześniej przygotowują się do lekcji, analizując wybrane fragmenty konstytucji Polski i Niemiec. Przygotowują krótką prezentację na ten temat w grupach.

Dyskusja klasowa: Omówienie przygotowanych materiałów, porównanie mechanizmów wyłaniania rządu we wskazanych państwach.

Symulacja: Uczniowie biorą udział w symulacji powoływania rządu w jednym z państw.

Przebieg lekcji:

1. WSTĘP: nauczyciel przypomina temat lekcji i wyjaśnia, jak będzie wyglądała dyskusja oraz symulacje. Krótkie pytania do uczniów na temat tego, jak w Polsce wybiera się premiera i co oznacza odpowiedzialność polityczna rządu.

2. ROZWINIĘCIE:**a) Prezentacje uczniów:**

Każda grupa (Polska, Niemcy) przedstawia wyniki analizy konstytucji i mechanizmów wyłaniania rządu oraz odpowiedzialności politycznej.

Dyskusja porównawcza:

Nauczyciel moderuje dyskusję na temat podobieństw i różnic w procesach wyłaniania rządu i odpowiedzialności politycznej w dwóch systemach.

Pytania do dyskusji: Jakie konsekwencje niesie ze sobą brak odpowiedzialności rządu przed parlamentem? W jaki sposób wybór premiera w Polsce różni się od wyboru kanclerza w Niemczech?

Symulacja:

Niemcy: Uczniowie odgrywają role prezydenta, parlamentu i kandydatów na kanclerza. Symulują wybory kanclerza według procedury z niemieckiej Ustawy Zasadniczej.

Polska: Druga grupa symuluje powoływanie premiera i uzyskiwanie wotum zaufania w Sejmie.

3. ZAKOŃCZENIE:

Uczniowie wraz z nauczycielem podsumowują różnice między systemami, zwracając uwagę na konsekwencje polityczne mechanizmów wyłaniania rządu.

Pytania kontrolne:

W którym z systemów politycznych parlament ma największy wpływ na rząd?

Jaką rolę odgrywa prezydent w Niemczech?

Co to jest konstruktywne wotum nieufności?

Materiały dydaktyczne (do przygotowania się przez uczniów przed lekcją):

Niemcy – Ustawa Zasadnicza (Grundgesetz): art. 63 (wybór kanclerza), art. 67 (konstruktywne wotum nieufności).

Polska – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: art. 154 (powoływanie rządu), art. 158 (konstruktywne wotum nieufności).