

Apologie i anatemy – ocena amerykańskiej wersji podziału władzy

I. Uwagi wstępne

1. „Wielki Wzór”

Reguła rozdziału władzy państwowej tworzy fundament amerykańskiego prezydencjalizmu. Wynika ona *implicite* z ustawy zasadniczej USA, opracowanej przez Konwencję Konstytucyjną, która obradowała w Filadelfii od 25 maja do 17 września 1787 r. Pierwsza merytoryczna uchwała Konwencji, podjęta 30 maja, brzmiała: „Postanowiono, że zostanie powołany rząd narodowy, złożony z najwyższej legislatywy, judykatury i egzekutywy”¹. Przywiązywanie do maksymy podziału władzy tak dużego znaczenia przez uczestników tego gremium wynikało z ich przeświadczenia, że czyste formy rządu prowadzą do tyranii. Monarchia wiedzie bowiem do autokracji, arystokracja do oligarchii, a demokracja do anarchii. Uważali też, że podział majątkowy społeczeństwa jest niewyczerpanym źródłem rywalizujących ze sobą facji. Te z kolei grożą zdominowaniem biednych przez bogatych i odwrotnie, w konsekwencji zaś tyranią. Wierzyli, że natura ludzka skłonna jest równie do złego, jak dobrego, dźwigając na sobie brzemię grzechu pierwotnego w postaci ducha uzurpacji. Sądzieli, że choć władza państwowa zawiera w sobie zło przyrodzone, mimo to jest konieczna do egzystencji cywilizowanej ludzkości i dlatego powinna funkcjonować sprawnie. Wiedzieli przy tym, że od kiedy ludzkość zorganizowała się w państwo, zawsze dominował w nim jakiś jego organ². W rezultacie doszli do przekonania, że nie istnieje żaden inny sposób zabezpieczenia wolności i praw jednostki, jak tylko dokonanie rozdziału władzy państwowej pomiędzy trzy równoprawne i relatywnie od siebie niezależne organy – Kongres, Prezydenta i sądy z Sądem Najwyższym na czele – które wspólnie będą realizować wolę narodu-suwerena. Niemniej dla zachowania wzajemnej równowagi, zagwarantowania współpracy między organami oraz skoordynowania ich funkcjonowania, niezbędne jest wprowadzenie formalnych i materialnych gwarancji tego mechanizmu z systemem hamulców na czele. System ten powinien działać na podstawie w pewnym sensie wspólnego wykonywania

¹ M. Farrand (ed.), *The Records of the Federal Convention of 1787*, New Haven – London 1937, Vol. 1, s. 30–39.

² *Ibidem*, s. 140–174.

niektórych uprawnień i dawać każdemu organowi możliwość legalnej ingerencji w działalność pozostałych.

The Framers uznali, iż wprowadzenie instytucji separacji organów oznaczałoby skazanie funkcjonowania aparatu państwowego na utknięcie w martwym punkcie, podobnie zresztą jak nadmierna rozbudowa systemu hamulców. Podział władzy nie powinien iść zatem dalej niż do stopnia wykluczającego możliwość podporządkowania jednego organu przez drugi. Częściowe „zmieszanie” kompetencji jest nieodzowne także przez wzgląd na potrzebę skoordynowania działania wszystkich organów celem zabezpieczenia ich harmonijnej współpracy, jak również z powodu niemożności jednoznacznego przydzielenia niektórych uprawnień do jakiegokolwiek prawnej sfery działania państwa. Niezależność organów nie może więc być niezależnością pełną. Optimum to nie zespół organów całkowicie od siebie niezależnych, lecz system organów wzajemnie od siebie uzależnionych, ale zarazem równorzędnych. Każdy organ winien wykonywać w sposób niezależny przede wszystkim najważniejsze kompetencje wchodzące w zakres powierzonej mu sfery działania. Innymi słowy, rzecz w tym, by główny nurt działalności organu był prowadzony samodzielnie, a większość posiadanych przezeń uprawnień wynikała z realizowanej sfery. Dla zobrazowania, głównym nurtem działalności Prezydenta pozostaje sprawowanie władzy wykonawczej, natomiast posiadane przez niego prawo weta ustawodawczego należy już do władzy prawodawczej, stanowiącej domenę Kongresu. Stosownie do tych założeń faktycznie posiadane przez te organy kompetencje nie zostały w federalnej ustawie zasadniczej w pełni zsynchronizowane z urzeczywistnianymi przez nie sferami działania państwa. Jej twórcy świadomie przyjęli więc pewną „wielosferowość” organów państwowych, przez co mimowolnie przyczynili się do nadania swemu dziełu długowieczności.

Wpływa stąd wniosek, że ustrojodawcy amerykańscy położyli podwaliny nie pod statyczną, lecz dynamiczną równowagę w obrębie aparatu państwowego. W przeświadczeniu Rogera C. Moultona postulat koordynacji funkcjonowania organów państwowych uzyskał w doniosłym roku 1787 – obok żądania ich rozdzielenia – status konstytucyjnego dogmatu, stając się bazą wyjściową dla większości projektów ustrojowych. Dogmat ten został następnie jednym z ważnych składników tradycji politycznej Stanów Zjednoczonych i uznaną regułą tamtejszego konstytucjonalizmu³. Istotnie, filadelfijskie gremium nie rozpatrywało żadnego projektu ustawy zasadniczej, który zakładałby czysty podział władzy. Jego uczestnicy woleli pójść w tej materii na ustępstwa w sferze teorii, niż wskutek przybrania w tym względzie ortodoksyjnej postawy zostać później

³ R.C. Moulton, *Separation of Powers, Mixed Government, and the Constitution*, Chicago 1981 (dis. The University of Chicago Library), s. 319, 320.

zmuszeni do takich ustępstw w sferze praktyki, które równałyby się przekreśleniu zajmującej nas reguły.

W celu zapewnienia niezależności poszczególnych organów państwa twórcy Konstytucji nie wprowadzili odpowiedzialności parlamentarnej Prezydenta przed Kongresem, odmówili Prezydentowi prawa inicjatywy ustawodawczej (pewien wyłom stanowi pod tym względem prawo kierowania do Kongresu orzędzi o stanie państwa, przy czym zawarte w nim zalecenia adresata nie wiążą), podobnie jak prawa rozwiązywania, zwoływania i zamykania sesji oraz odraczania obrad Kongresu (wyjąwszy wypadek, kiedy obie izby nie zdołają uzgodnić czasu odroczenia obrad). Kongres z kolei nie dysponuje żadnymi środkami prawnymi w sytuacji, gdy Prezydent wykonuje ustawy nieodpowiednio albo jeśli nie wykonuje ich wcale. „Ojcowie Konstytucji” zastosowali się tu do monteskiuszowskiej dyrektywy, że legislatura nie powinna sama wykonywać wydanych przez siebie praw, gdyż jeśli uchwali prawo tyrańskie, wtedy egzekutywa dzięki swemu monopolowi na realizację aktów prawnych będzie mogła stępić jego ostrze.

2. Hamulce ustrojowe

The Founding Fathers wprowadzili natomiast system hamulców, który stoi na straży niezależności trzech najwyższych organów państwa, wpływając tym samym na utrzymanie między nimi równowagi. Wiele hamulców ustrojowych zawdzięcza żywot połączeniu kompetencji poszczególnych organów, skutkiem czego konstytucyjny podział władzy nie jest całkowity, co nie znaczy, że jest niekonsekwentny. Prezydenta wyposażono w prawo weta ustawodawczego, mianowania sędziów (w tym Sądu Najwyższego) oraz odraczania obrad Kongresu (*vide* powyższe zastrzeżenie). Parlament Unii wykwiłowano we „władzę nad sakiewką” (*the power of the purse*), w następstwie której może on przeciwstawiać się programom działania Prezydenta, nie przyznając na ich urzeczywistnienie potrzebnych funduszy. Kongres może także pociągnąć Prezydenta do odpowiedzialności w trybie *impeachment*, jest w stanie obalić veto ustawodawcze i nie musi wyrazić zgody na prezydenckie nominacje ani ratyfikować zawartych traktatów. Organ ten dysponuje również możliwością ograniczenia właściwości odwoławczej Sądu Najwyższego, określania liczby sędziów i zaproponowania poprawki do Konstytucji o treści obalającej daną linię orzecniczą. Co się tyczy Sądu Najwyższego USA, to posiada on prawo interpretacji federalnej ustawy zasadniczej – przez co w pewnej mierze determinuje pozycję ustrojową Kongresu i Prezydenta, a także swoją własną – oraz prawo badania wszelkich aktów normatywnych pod kątem ich konstytucyjności. System hamulców zmusza więc każdy organ do liczenia się ze stanowiskiem innych, ponieważ każda arbitralna akcja jednego organu wywołuje nieuniknioną reakcję pozostałych. Jednocześnie zważywszy, że do żadnego organu nie należy ostateczne rozstrzygnięcie we

wszystkich kwestiach, uniknięcie kryzysu konstytucyjnego jest możliwe wyłącznie poprzez rozładowywanie pojawiających się napięć w drodze kompromisów. Tym sposobem wszystkie organy wzajemnie się kontrolując, nie dopuszczają do powstania dominacji któregokolwiek i utrzymują równowagę.

System ten został nadto uzupełniony zestawem „dodatkowych środków ostrożności” (*auxilliary precautions*), nie mających charakteru hamulców. Wymienić tu wypada bikameralizm legislatury oparty na regule dwuizbowości pełnej. Jej przejawem jest zrównoważenie szczególnych uprawnień budżetowych Izby Reprezentantów zatwierdzaniem przez Senat traktatów i prezydenckich nominacji. Świadectwem akceptacji tej zasady stała się też norma mówiąca, że żadna izba nie może odroczyć obrad na dłużej niż 3 dni lub przenieść ich miejsca bez zgody drugiej. Obok bikameralizmu należy też wskazać na monokratyczną strukturę egzekutywy, odrębny i niezależny tryb powoływania każdego organu, zróżnicowaną długość ich kadencji, immunitet poselski, zakaz obniżania uposażenia, enumerację federalnych materii ustawowych oraz nader trudną procedurę zmiany Konstytucji.

Niemniej właśnie dzięki temu, że dokument ten stał się „wiązką kompromisów” (Max Farrand)⁴ bądź – oceniając go bardziej krytycznie – „mozaiką rozwiązań drugiego wyboru” (Charles A. Beard)⁵, został on tak dobrze wyważony, iż służy do dnia dzisiejszego. Jego autorzy zdawali się celowo nie rozstrzygać pewnych spraw do końca, dając tym samym każdemu pokoleniu możliwość ich rozwiązania podług własnych zapatrywań. Jedynie w ten sposób „Wielki Wzór” był w stanie „przetrawić długi upływ wieków, których wydarzenia zostały zamknięte w niezbadanych wyrokach Opatrzności”⁶. Istotnie – abstrahując od zawartego w tych słowach patosu – gdyby nie lakoniczność i elastyczność tego aktu, nie mógłby on przez ponad dwa stulecia ulegać ustawicznej aktualizacji i rozwijaniu, dotrzymując przez to kroku zmieniającym się realiom ustrojowym. Zwróćmy na marginesie uwagę, że zmianom podlegał tym samym kształt zasady podziału władzy, podobnie jak coraz większej rozbudowie ulegał uzupełniający ją system hamulców. Warto w tym miejscu uwzględnić, że maksyma ta tworzy podstawę ok. 30 przepisów tego dokumentu, z czego połowa odnosi się do jej gwarancji w postaci systemu hamulców ustrojowych.

⁴ Zob. W.B. Schwartz, *The Reins of Power. A Constitutional History of the United States*, London 1964, s. 33.

⁵ C.A. i M.R. Beard, *The Rise of American Civilization*, New York 1949 (1927), Vol. I, s. 317.

⁶ Zob. B. Schwartz, *op. cit.*, s. 32.

II. Apologie

1. Głosy w literaturze

W literaturze amerykańskiej, jak pisze Henry J. Merry, zasada podziału władzy jest „idealizowana, a nawet idolizowana”, urastając niekiedy nawet do ostatecznego kryterium wiedzy ustrojowej. Wielu autorów, składając jej hołd, czyni ją punktem wyjścia rozważań dotyczących różnych aspektów systemu rządów Stanów Zjednoczonych, opartych na modelu „trójkątnym bądź geometrycznym”⁷. Pozostaje ona najbardziej spektakularną cechą amerykańskiego ustroju, często nawet przedstawianą w sposób przesadny. Tak np. S. Buchanan napisał: „Konstytucja USA jest dobrze znana z uwagi na swój niezwykle drastyczny podział władzy”⁸. Podział ten bynajmniej drastyczny nie jest, niemniej wszystkie hamulce ustrojowe zapisane w Konstytucji przez jej twórców pozostają w mocy, do nich zaś praktyka konstytucyjna dodała wiele nowych⁹.

W 1922 r. H. Knust zwracał uwagę, iż w Europie panuje nieufność co do możliwości utrzymania w praktyce teoretycznie obmyślonej równowagi ustrojowej. Sceptycy twierdzą bowiem, że najpierw starannie wymierza się wysokość trzech głównych filarów struktury aparatu państwa, potem zmieniają one wielkość i wkrótce znika początkowa harmonia całości. Tylko poprzez późniejsze podpory i naciągi można zapobiec upadkowi całej konstrukcji. Tymczasem w Stanach Zjednoczonych konstrukcja ta jest na tyle elastyczna, że wytrzymuje przejściowe przesunięcia równowagi, po czym następuje powrót do punktu wyjścia. Tak więc czasowej przewagi jakiegoś organu – jak w XIX w. legislatywy, a w XX w. egzekutywy – nie ma się co obawiać. Obliczenia konstruktorów okazały się najzupełniej prawidłowe¹⁰.

W podobnej tonacji wypowiadał się Carl J. Friedrich zarówno przed II wojną światową, jak i po. Odniósł się m.in. do oskarżeń kierowanych przez różnych autorów pod adresem zasady podziału władzy, że jest niepraktyczna lub zgoła absurdalna. Jest zaś ponoć taka, ponieważ w Wielkiej Brytanii pogłębiająca się fuzja egzekutywy i legislatywy nie wydaje się prowadzić do upadku wolnościowego ustroju, natomiast w USA niezależne organy regulujące wykonują wspólnie kompetencje prawodawcze, wykonawcze i sędziowskie, złagodzone jedynie przez określenie *quasi*. Otóż według tego autora, co się tyczy dawnej metropolii, to badacze ci nie biorą pod uwagę silnej pozycji tamtejszej

⁷ H.J. Merry, *Five-Branch Government. The Full Measure of Constitutional Checks and Balance*, Urbana – Chicago – London 1980, s. 3, 146.

⁸ Zob. E.H. Levi, *Some Aspects of Separation of Powers*, „Columbia Law Review” 1976, Vol. 76, No. 3, s. 379.

⁹ H.J. Merry, *op. cit.*, s. 201, 202.

¹⁰ H. Knust, *Montesquieu und die Verfassungen der Vereinigten Staaten von Amerika*, München – Berlin 1922, s. 130, 138, 139.

judykatywy. Natomiast jeśli chodzi o amerykańskie niezależne organy regulujące, to ich działalność odpowiada idei rozdziału władzy, gdyż administrują różnymi dziedzinami (rolnictwem, drogami, kolejami itp.), a poza tym Prezydent powołuje ich personel, Kongres może zmieniać ich akty prawne, a ich decyzje natury sądowniczej podlegają zaskarżeniu do sądu. Autor pisze dalej, że wielu spośród tych badaczy nie zdaje sobie sprawy, że ich wołanie o skuteczność aparatu państwowego – *via* fuzja organów jako alternatywa ich rozdziału – może doprowadzić do dyktatury jednej partii i dlatego zagraża ustrojowi konstytucyjnemu. „Zwolennicy dyktatorskiej koncentracji władzy w rękach przywódcy siłą rzeczy wzorują się na starodawnej i prymitywnej formie: plemię na stopie wojennej prowadzone przez wodza pośród krzyków tłumu. Trudności wynikające z reguły rozdziału są duże, ale następstwa koncentracji władzy – katastrofalne. Skuteczny system podziału władzy musi więc funkcjonować nadal”¹¹.

Reguła rozdziału jest więc nadal aktualna. Idea mówiąca, iż tworzenie reguł, ich stosowanie i rozsądzanie sporów, winno zostać powierzone odrębnym względnie od siebie niezależnym organom, opiera się bowiem na szerokiej podstawie logicznej i psychologicznej. Co najwyżej w obrębie wykonawczej sfery działania należy dodatkowo poczynić dystynkcję między rządem a administracją. Uznanie takiej dystynkcji zapewni stopień integracji między egzekutywą a legislatywą nieodzowny do utrzymania integralności państwa, bez równoczesnego połączenia wszystkich organów. Być może należałoby również zmodyfikować trójdzielny schemat, powierzając osobnemu organowi funkcję reprezentacyjną i sprawy zagraniczne¹².

W podobnym duchu pisano po drugiej stronie Atlantyku w latach 50. ubiegłego stulecia. Tak np. Arthur T. Vanderbilt uznał, że jak wiele innych zasad konstytucyjnych reguła rozdziału przechodziła zmienne koleje losu. I tak od 1789 r. do wybuchu wojny secesyjnej dominującym organem w łonie federalnego aparatu państwowego był Kongres. Następnie aż do początku XX w. Sąd Najwyższy. Natomiast wybuch I wojny światowej zapoczątkował hegemonię Prezydenta. Mimo to żadnemu z tych organów nie udało się trwale zdominować pozostałych. Niech więc nasi legislatorzy „nadal respektują absolutną mądrość” idei podziału władzy¹³. To głównie dzięki niej Kongres nie stał się „legislacyjną skorupą” jak brytyjski Parlament.

Nie inaczej wypowiadał się A.S. Hamed. Według niego Konstytucja USA służy za klasyczny przykład celowego i konsekwentnego przeprowadzenia rozdziału władzy. W kraju tym nie ma „ostrej separacji” organów w aspekcie funkcjonalnym, choć na

¹¹ C.J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, Boston 1950, s. 188; idem, *Separation of Powers*, [w:] *Encyclopaedia of the Social Sciences*, New York 1937, s. 664.

¹² C.J. Friedrich, *Separation...* s. 666; idem, *Constitutional...* s. 188.

¹³ A.T. Vanderbilt, *The Doctrine of the Separation of Powers and Its Present-Day Significance*, Lincoln, Neb. 1953, s. 49, 50, 95.

każdym z trzech najważniejszych cięży jako główne zadanie realizacja jednej z prawnych sfer działania państwa. Istnieje natomiast „ostra separacja” w aspekcie personalnym. Tak było w chwili wprowadzenia Konstytucji w życie i tak pozostało do dziś. A przecież akt ten zmieniał się w wyniku metamorfozy charakteru państwa wskutek rozszerzenia jego zadań. „Państwo – stróż nocny” ustąpiło bowiem miejsca „państwu dobrobytu”, jako że leseferyzm został wyparty przez interwencjonizm. Poza tym tryumfujący kraj uległ przemianie w największe mocarstwo świata. Ustawa zasadnicza musiała więc się zmieniać, zwłaszcza wskutek orzecznictwa SN oraz rozszerzającej interpretacji swoich uprawnień przez Prezydenta. Wprawdzie czasami dochodziło do znaczących przesunięć w układzie sił między organami państwa – szczególnie na korzyść rządu – jednakże generalny schemat ustrojowy pozostaje niezmienny. Przesunięcia te nigdy nie szły tak daleko, by poważnie zakłócić równowagę między organami, a w konsekwencji, by mówić o tendencji do zasady monizmu władz. Klasyczne *aequilibrium* wzmocnione jest przez nowe elementy, jak np. większa dyscyplina partyjna, poważniejsza rola opinii publicznej czy względne usamodzielnienie pewnych ważnych gałęzi administracji¹⁴.

W latach 60. konstatowano, że zaletą maksymy podziału władzy jest fakt, iż żaden organ nie może zdobyć pozycji dominującej, oraz że pociąga ona za sobą „zbawienną zwłokę” w działaniach aparatu państwa, która ułatwia debatę. Skutkiem tego polityka państwa staje się bardziej racjonalna i zwiększa się prawdopodobieństwo, że ustawodawstwo będzie wynikiem szerszego konsensu¹⁵. Reguła ta odgrywa dziś taką rolę, jak w roku 1789, czyli po prostu jest „abstrakcyjnym potwierdzeniem niezależnej egzystencji konstytucyjnej Prezydenta, Kongresu i Sądu Najwyższego”. Nie należy więc pochopnie wieścić jej końca. Tak np. u progu „Nowego Ładu” Edward S. Corwin ogłosił, że „jest ona umierająca”. Ale już w rok później odnotował serię orzeczeń SN przeciwko *New Dealowi* i uznał, że „ciało powstało z łoża”. Jakkolwiek późniejsze decyzje Sądu¹⁶ wydawały się niekiedy kłaść kres żywotowi jego niespokojnego ducha, mimo to ma się on zupełnie dobrze¹⁷.

Wtórował mu M.D. Forkosch, że w federalnej ustawie zasadniczej kompetencje trzech najwyższych organów państwa zostały tak ograniczone, że objęcie przez któryś z nich całej władzy stało się niemożliwe. Możliwe jest natomiast, że jeden z organów

¹⁴ A.S. Hamed, *Das Prinzip der Gewaltenteilung und die Beaufsichtigung der Regierung durch das Parlament*, Berlin 1957, s. 87, 103–105, 108, 109.

¹⁵ P.H. Odegard i in., *American Government. Theory, Politics, and Constitutional Development*, New York 1961, s. 314; K.E. Whittington, *Constitutional Construction. Divided Powers and Constitutional Meaning*, Cambridge, Mass. – London 1999, s. 223, 224.

¹⁶ Np. *United States v. Rock Royal Co-operative, Inc.*

¹⁷ J.P. Roche, *Distribution of Powers*, [w:] *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York – London 1968, Vol. 3–4, s. 306.

zwiększy swe kompetencje dzięki „abdykacji” drugiego, co stało się udziałem Kongresu na początku wojny secesyjnej lub podczas pierwszych 100 dni Franklina D. Roosevelta, ale są to wyjątki od reguły. Faktem też pozostaje, że z czasem nastąpił znaczny wzrost władzy egzekutywy kosztem legislatywy w pewnych dziedzinach, co zasadę podziału władzy niewątpliwie osłabiło. Argumentuje się niekiedy, że reguła ta jest luksusem, na który współczesny aparat państwa nie może sobie pozwolić, że konflikty i spory mogą czasami nie pozwolić na osiągnięcie celów narodowych i że praktyczną konsekwencją rozdziału władzy może się stać bezruch. Mimo to czas nie zweryfikował negatywnie tezy, że władza musi zostać ograniczona, jeśli ma być odpowiedzialna wobec obywateli¹⁸.

W latach 70. D.B. Frohnmayer dał wyraz przekonaniu, że zachodzenie na siebie prawnych sfer działania państwa bynajmniej nie przekreśla maksymy rozdziału, ponieważ twórcy Konstytucji traktowali je elastycznie. Z kolei chybiony jest zarzut, że jest to nieefektywny system rządów, gdyż wcale nie ma pewności, czy system oparty na zasadzie jednolitości władzy jest lepszy. W modelu rządów zbudowanym na fundamencie podziału władzy, organy państwa uzyskują przecież pozytywne zachęty polityczne, by ujawniać błędy i nadużycia innych organów. Poza tym reguła rozdziału nie ma na celu usprawnienia działania aparatu państwa ani podniesienia komfortu codziennej pracy jego funkcjonariuszy, tylko ochronę wolności obywateli¹⁹. Z tych samych przyczyn w 1985 r. Nelson W. Polsby uznał, że podział władzy raczej dodaje energii procesowi politycznemu niż jej ujmuje²⁰.

W latach 90. Michael Foley przekonywał, iż mimo rozmaitych zastrzeżeń znaczenie zasady podziału władzy w USA jako roboczej reguły ustrojowej jest nadal duże. W podręcznikach prezentowana jest jako maksyma aksjomatyczna, elementarna i oczywista. Jest nadal uznawana, a nawet celebrowana jako integralny warunek amerykańskiej demokracji. W kulturze politycznej tego kraju jest wciąż nad wyraz prominentna. Tworzy konstytucyjny paradygmat odzwierciedlający tak charakter, jak i cel tamtejszych instytucji politycznych. Stanowi element „umysłowego umeblowania” Amerykanów²¹. Inni jej adherenci z kolei dowodzili, że zmiany społeczne mogą być przez nią wraz z systemem hamulców ustrojowych spowalniane, ale nie blokowane; że gwarantuje ona, iż owe zmiany społeczne będą następować w sposób uporządkowany i wyważony; że społeczne

¹⁸ M.D. Forkosch, *The Separation of Powers*, „University of Colorado Law Review” 1969, Vol. 41, No. 4, s. 531–533; C.M. Hardin, *The Separation of Powers Needs Major Revision*, [w:] R.A. Goldwin, A. Kaufman, *Separation of Powers – Does It Still Work?*, Washington, D.C. 1986, s. 90.

¹⁹ D.B. Frohnmayer, *The Separation of Powers: An Essay on the Vitality of a Constitutional Idea*, „Oregon Law Review” 1973, Vol. 52, No. 3, s. 218.

²⁰ N.W. Polsby, *Political Innovation in America: The Politics of Policy Initiation*, New Haven 1985, s. 165.

²¹ M. Foley, *Laws, Men and Machines. Modern American Government and the Appeal of Newtonian Mechanics*, London – New York 1990, s. 50–53, 216.

korzyści uzyskane w ich wyniku nie zostaną łatwo utracone; że trzy najwyższe organy działają zgodnie w razie sytuacji kryzysowej; że podział władzy ma za zadanie zapewnić ich krytyczną interakcję; że dzięki niemu obywatele mają pewność, że władza jest należycie hamowana; że istnieją czynniki jednoczące, jak partie polityczne, *mass media* i obiektywna potrzeba silnego przywództwa; że biorąc pod uwagę, iż reguła rozdziału wymaga współpracy, kompromisu i konsensu zanim machina państwa zacznie działać, większa liczba obywateli jest usatysfakcjonowana wynikającą stąd równowagą od tej, która jest niezadowolona z wynikłych stąd przeszkód na drodze do „postępu” itp.²²

W 1994 r. Hugh Hecló wypuklał, że literatura przedmiotu pełna jest takich określeń, jak „imperialna lub skrupowana prezydentura” „odradzający się lub imperialny Kongres”, aparat państwowy cechujący się „patem”, „wciąż powracającym impasem lub immobilizmem”. A przecież wszystkie te określenia przechodzą do porządku dziennego nad najważniejszą a zarazem najmniej komentowaną cechą amerykańskiego systemu rządów – zasadą podziału władzy, którą uważa się za rzecz oczywistą. Powodów jej niezwyklej trwałości jest kilka: trafność oceny ludzkiej natury dokonanej przez *the Founding Fathers*; wysoki prestiż Konstytucji w społeczeństwie; wewnętrzna dynamika systemu organów państwa, który zwykle pracował tak, jak oczekiwali tego jego twórcy; system ów okazał się zdolny do adaptacji²³.

Czy ten system działa? Istnieje powszechne przekonanie, że nie działa tak, jak powinien. Należy však pamiętać, że jego wyznawcy nie biorą pod uwagę, iż wiele problemów do rozwiązania to kwestie niezmiernie trudne. Z takimi zagadnieniami, jak np. poprawa stosunków rasowych, ochrona środowiska, wzrost gospodarczy itp., każda administracja musi się porać ustawicznie. Ponadto amerykański system ustrojowy ma to do siebie, że przechodzi przez naprzemienne fazy aktywności i inercji. Dla ilustracji, większość drugiej kadencji Ronalda R. Reagana upłynęła pod znakiem blokowania jego reform na Kapitolu, jednakże pod koniec ku powszechnemu zaskoczeniu tamy puściły. Słabe są też dowody na to, że przewaga opozycji w łonie federalnej legislatury prowadzi do takiej blokady. Oblicza się, że od kadencji Dwighta D. Eisenhowera do Reagana w sprawach wewnętrznych prezydenci przeprowadzili w Kongresie nieco ponad 1/3 swych inicjatyw ustawodawczych. A to za dużo, by mówić o nie działającym systemie politycznym. Trudno też wieścić dominację Białego Domu lub Kapitolu na polu i polityki wewnętrznej, i zewnętrznej. Obraz całościowy jest taki, że oba organy wzajemnie się hamują i równoważą, zgodnie z „kinetycznym wzorem” obmyślonym przez *the Framers*²⁴.

²² Zob. H.J. Merry, *op. cit.*, s. 201, 205, 206, 213.

²³ H. Hecló, *What Has Happened to the Separation of Powers?* [w:] B.P. Wilson, P.W. Schramm (eds.), *Separation of Powers and Good Government*, Boston – London 1994, s. 132, 134.

²⁴ *Ibidem*, s. 132–134, 148–153, 165.

W 1999 r. Keith E. Whittington podkreślił, że ci, którzy twierdzą, że rozdział władzy stanowi przeszkodę w politycznym dyskursie i działaniu, nie obejmują swym polem widzenia całokształtu funkcjonowania systemu politycznego. Postulowana partyjna tożsamość Kongresu i Prezydenta i tak nie zapobiegłaby różnym podziałom wewnętrznym. Natomiast tarcia między tymi organami stwarzają bodziec i możliwość zarazem przeprowadzenia istotnych zmian ustrojowych. Dzieje Stanów Zjednoczonych wielokrotnie dowiodły, że podział władzy bynajmniej im nie zapobiegł. Instytucjonalna różnorodność jest więc źródłem „produktywnego konfliktu” a równocześnie zabezpieczeniem dotychczasowych osiągnięć²⁵.

Wskazuje się ponadto na fakt, że zasada podziału władzy stanowi zarazem probierz dobrego ustroju (Aaron Wildavsky), jak również integralną część reguły praworządności²⁶, a nawet „konstytucyjnej teologii”²⁷. Uważa się ją także za „główną cechę charakterystyczną” amerykańskiego modelu rządów (M.R. Cohen), jego „zasadę centralną” (Louis Fisher) czy zgoła „esencję” (Samuel P. Huntington). Maksymę tę wraz z systemem hamulców uznaje się nawet za „wyjątkowy wkład Amerykanów do wiedzy politycznej”²⁸. Podkreśla się również, że mimo wielu obiekcji nie da się zaprzeczyć, że oparty na nich system rządów funkcjonuje. Jednocześnie zaznacza się, iż silni prezydenci, wygrywający wybory z dużą przewagą, potrafili przeforsować istotne zmiany w polityce państwa²⁹; *exempla* – wybory m.in. w 1932, 1964, 1980 czy 2008 r. Philip B. Kurland zwrócił przy tym uwagę, że choć w przeszłości najważniejsze spory między legislaturą a egzekutywą były rozstrzygane w wyniku konfrontacji, mimo to znacznie częściej dochodziło do kompromisu niż do całkowitego zwycięstwa którejś z nich³⁰. Ann S. Anderson zaś konstatuje, że odpowiedzią na zarzut, iż rozdział władzy jest archaiczny, ponieważ uniemożliwia skuteczne rozwiązywanie problemów współczesności, pozostaje pytanie: który wolnościowy model rządów daje sobie z tymi problemami radę? Wolność kosztuje³¹.

²⁵ K.E. Whittington, *op. cit.*, s. 224, 225.

²⁶ Tak m.in. A. Hayek, *The Constitution of Liberty*, Chicago 1960, s. 211.

²⁷ Tak T.M. Franck i E. Weisband – zob. M. Foley, *op. cit.*, s. 183.

²⁸ M. Foley, *op. cit.*, s. 226, 228.

²⁹ J.W. Ceaser, *In Defense of Separation of Powers*, [w:] R.A. Goldwin, A. Kaufman (eds.), *op. cit.*, s. 187.

³⁰ P.B. Kurland, *The Rise and Fall of the «Doctrine» of Separation of Powers*, „Michigan Law Review” 1986, Vol. 85, No. 3, s. 605, 606.

³¹ A.S. Anderson, *A 1787 Perspective on Separation of Powers*, [w:] R.A. Goldwin, A. Kaufman (eds.), s. 161.

2. Sąd Najwyższy

Warto w tym miejscu odnotować także wypowiedzi sędziów SN. I tak w sprawie *Kilbourn v. Thompson*³² – wiodącym wyroku w kwestii rozdziału władzy w XIX w. – organ ten orzekł, iż „jest niezbędne dla pomyślnego działania tego systemu [ustrojowego – R.M.M.], by osoby, którym została powierzona władza w obrębie którejś z trzech grup organów, nie miały prawa naruszania kompetencji przyznanych innym, ale by każda z tych grup na mocy aktu powołującego ją do życia, była ograniczona do wykonywania uprawnień właściwych dla swojej grupy i żadnej innej”. W tym samym duchu wypowiedział się sędzia Brandeis w sprawie *Myers v. United States*³³: „Doktryna podziału władzy nie została przyjęta przez Konwencję z roku 1787 po to, by promować skuteczność, tylko po to, by wykluczyć sprawowanie władzy w sposób arbitralny. Celem nie było uniknięcie tarć, tylko poprzez nieuniknione tarcia związane z rozdziałem kompetencji aparatu państwa pomiędzy trzy organy, uratowanie narodu od autokracji”. Nie jest to wprawdzie zupełnie tak, jak autorowi tych słów się wydawało, gdyż w intencji „Ojców Konstytucji” podział władzy miał przynieść i efektywność działania aparatu państwa, i zagwarantować wolność jednostki. Dlatego słusznie tym razem sędziowie orzekli w sprawie *United States v. Nixon*³⁴, że „o ile Konstytucja rozprasza (*diffuses*) władzę, by lepiej zabezpieczyć wolność, o tyle zakłada również, że praktyka zintegruje te rozproszone władze w zdolny do pracy aparat państwa. Nakazuje ona jego organom rozdzielnie, ale i współzależność, autonomię, ale i wzajemność”.

Gdy zaś w 1952 r. prezydent Arthur S. Truman nakazał władzom wojskowym zajęcie stalowni z powodu strajku a sprawa trafiła do SN (*Youngstown Sheet and Tube v. Sawyer*³⁵), sędzia Frankfurter w opinii zbieżnej napisał: „Nie tak dawno temu było w modzie uznawanie naszego systemu hamulców za obstrukcyjny wobec skutecznego aparatu państwowego. Łatwo było ośmieszać ten system jako przestarzały – zbyt łatwo. Doświadczenie, przez które świat przeszedł w tych dniach wykazało, że Ojcowie naszej Konstytucji nie byli niedoświadczonymi doktrynerami. Ci przezorni mężowie stanu nie żywili złudzeń, że nasz naród jest biologicznie lub psychologicznie albo socjologicznie immunizowany od niebezpieczeństw skoncentrowanej władzy. [...] Przyrost niebezpiecznej władzy nie przychodzi w ciągu jednego dnia”. J.O. Freedman skomentował tę wypowiedź w ten sposób, że nie ulega wątpliwości, że reguła rozdziału władzy trwale zakorzeniła się w amerykańskiej wyobraźni. Funkcjonuje jako coś w rodzaju wyidealizowanego

³² 103 U.S. 168 (1881).

³³ 272 U.S. 52 (1926).

³⁴ 418 U.S. 683 (1974).

³⁵ 343 U.S. 579 (1952).

archetypu, przekazywanego obecnym pokoleniom przez dalekowzrocznych realistów minionych pokoleń³⁶.

Trafnie zatem zauważa Arthur S. Miller, że na tle zasady podziału władzy obserwujemy dwie konkurencyjne linie rozwoju jej egzegezy: ortodoksyjną i liberalną. Według pierwszej istota rozdziału władzy polega na zapobieganiu tyranii, a według drugiej na zapewnianiu aparatowi państwa efektywności. System ten funkcjonuje w USA tak długo, ponieważ normą stała się współpraca organów; tylko wyjątkowo Prezydent i Kongres pozostają w sporze. Dominuje więc wykładnia liberalna. Tym bardziej, że w 1937 r. narodziło się państwo „pozytywne” („dobrobytu”), tj. interwencjonistyczne, z afirmacyjnymi obowiązkami do wykonania, które wychodzą poza tradycyjne zadania jego aparatu. Idzie przede wszystkim o podniesienie standardu życiowego obywateli. Dlatego SN zaczął upatrywać w Konstytucji bardziej źródła kompetencji niż ograniczeń³⁷.

III. Anatemy

1. Głosy europejskie

Obok apologii podziału władzy naturalną koleją rzeczy nie brak obiekcji, a nawet anatem. I tak jako pierwsi zaczęli wysuwać zastrzeżenia konstytucjonaliści brytyjscy. W 1867 r. Walter Bagehot w swoim *Ustroju angielskim (English Constitution)* – napisanym podczas sporów prezydenta Andrew Johnsona z Kongresem » wychwalał brytyjski model rządów. Jednocześnie przeciwstawiał mu jako przykład negatywny model amerykański, a zwłaszcza maksymę podziału władzy i wynikającą z niej formalną niezależność Prezydenta, Kongresu i SN. Jego zdaniem model ten odznaczał się niesłychanymi wręcz słabościami, takimi jak: nieodpowiedzialność parlamentu Unii w dziedzinie ustawodawstwa, zwłaszcza w sprawach finansowych; paraliżowanie działania rządu, gdyż nie jest on w stanie zapewnić uchwalenia odpowiedniego ustawodawstwa; zachęcanie do sporów politycznych i otwarte kłótnie między egzekutywą a legislatywą; niski poziom debat na Kapitolu z powodu jego nieodpowiedzialności za działania polityczne; faktyczna anarchia, gdy rząd i większość parlamentarna pochodzą z innych partii; trudność w ustaleniu winnych niepowodzeń; wahania i brak kontynuacji w polityce wewnętrznej i zagranicznej; spadek prestiżu aparatu Unii w kraju i za granicą itd.³⁸

³⁶ J.O. Freedman, *Crisis and Legitimacy. The Administrative Process and American Government*, Cambridge, Mass. 1978, s. 17.

³⁷ A.S. Miller, *Separation of Powers: An Ancient Doctrine Under Modern Challenge*, „Administrative Law Review” 1976, Vol. 28, No. 3, s. 309, 310; idem, *Separation of Powers – Does It Still Work?*, „The Political Quarterly” 1977, Vol. 48, No. 1, s. 56, 61.

³⁸ A.J. Zurcher, *The Presidency, Congress and Separation of Powers: A Reappraisal*, „The Western Political Quarterly” 1950, Vol. III, No. 1, s. 75, 83.

W mniej więcej 20 lat później Bagehotowi wtórował lord James Bryce podnosząc, że aparat federalny jest słaby wskutek tarć wynikających z systemu hamulców. Traci energię, siły i czas. Im więcej hamulców, tym więcej tarć. W efekcie istnieje ryzyko, że w momentach krytycznych egzekutywa będzie mieć za mało wigoru i szybkości działania. Swoją drogą, może ona uczynić niewiele, jako że nie jest przywódcą ani legislatury, ani narodu. Kongres z kolei nie może kierować Prezydentem, wpływać nań, ani też zastąpić go kimś bardziej odpowiednim. Żaden z nich nie otrzymuje od drugiego określonej polityki do realizacji. Każdy więc idzie swoją drogą lub marnuje cenne chwile na deliberację, którą drogą ma podążać. W rezultacie naród nie zawsze wie, kogo obciążyć odpowiedzialnością za niewłaściwe działania. Ten brak jedności jest boleśnie odczuwany w czasach kryzysowych, kiedy to egzekutywa potrzebuje dwóch rzeczy: dużo większej ilości pieniędzy i dużo szerszych kompetencji. W systemie parlamentarnym i rząd, i parlament czują się odpowiedzialne za zażegnanie kryzysu. Tymczasem w Stanach Zjednoczonych Prezydent w zwykłych czasach ma niewiele do czynienia z Kongresem i *vice versa*. Kongresowa maszyna, a zwłaszcza brak rządowych liderów, czynią ten organ nieodpowiednim do szybkiego konfrontowania praktycznych problemów. Jedy- nym wyjściem wydaje się wtedy czasowa dyktatura, jak za kadencji Lincolna. Jeśli bowiem większość narodu jest wyraźnie tego samego zdania, wówczas wszystkie organy koordynują swe działania³⁹.

Wszystkie te defekty te można zsumować w jedną ogólną obserwację. „W amerykańskim aparacie państwa brakuje jedności. Jego organy są niepołączone, jego wysiłki nie są skierowane na jeden cel, ani nie wytwarzają jednego harmonijnego efektu. Marynarze, sternik i inżynier nie wydają się być kierowani jednym celem lub kierować się jedną wolą. Dlatego statek zamiast płynąć stałym kursem, płynie kursem zmiennym lub zygzakuje, a czasami po prostu kręci się wkoło. [...] Zachodzą tu pewne podobieństwa do Rewolucji Francuskiej. Konstytucja z 1791 r. tak ograniczała kompetencje każdego organu, że żadna osoba ani ciało nie mogło przewodzić ani narodowi, ani legislatury, ani też nie było w stanie sformułować i prowadzić konstruktywnej polityki. Sprawy zostały pozostawione samym sobie. Łódź zdryfowała więc ku wartkim prądom, a te poniosły ją w przepaść”⁴⁰.

W 1925 r. Edouard Lambert napisał, że równowaga pomiędzy trzema najwyższymi organami Unii jest „niestabilna i krucha”⁴¹. W kilkanaście lat później Herman Finer skonstratował, że twórcy federalnej ustawy zasadniczej pragnęli „równoważącego się, rozczłonkowanego i rozproszonego kierownictwa”. Tymczasem dzięki konstytucjonalizacji

³⁹ J. Bryce, *The American Commonwealth*, New York 1905 (1893), Vol. I, s. 293–296, 302.

⁴⁰ *Ibidem*, Vol. I, s. 294, 295.

⁴¹ Zob. O.W. Kägi, *Zur Entstehung, Wandlung und Problematik des Gewaltenteilungsprinzipes. Ein Beitrag zur Verfassungsgeschichte und Verfassungslehre*, Zürich 1937, s. 136.

rozdziłu władzy uczynili kierowanie państwem „prawie niemożliwym”. To właśnie dzięki temu machina państwowa tego kraju przechodzi „na przemian stan śpiączki i konwulsji”. Wprawdzie *the Founding Fathers* nie udało się zrealizować wszystkich zamierzeń w tej materii, niemniej powiódł się główny zamiar – skuteczne odseparowanie władz. W rezultacie „wyeliminowali możliwość ukształtowania się wspólnego przywództwa w łonie aparatu państwowego, tak ważnego w dobie prowadzenia polityki głównie przez ministrów. Oddzielili źródła informacji posiadane przez egzekutywę od legislacyjnego centrum ich zastosowania. Zerwali więzy pomiędzy tymi, którzy zwracają się o fundusze, a tymi, którzy mają prawo ich przyznawania. Otworzyli możliwość ustawicznej rywalizacji pomiędzy obydwiema izbami ustawodawczymi. Stworzyli konieczność powołania w każdej z nich oddzielnego kierownictwa w ich oddzielnych sprawach. I uczynili to kierownictwo niezależnym od istnienia oraz funkcji egzekutywy. Procedura legislacyjna stała się nader odmienna od brytyjskiej czy francuskiej; natomiast procedura finansowa jest inna aniżeli gdziekolwiek na świecie. Nie ma koordynacji energii politycznej ani odpowiedzialności, lecz każdy organ jest w inny sposób powoływany i ma swój własny kawałek odpowiedzialności. Wszystko to zostało zaprojektowane, by pohamować większość i cel ten został osiągnięty. Ale jakim kosztem?”⁴². W sumie „Ojcowie Konstytucji” opracowali dla Amerykańskiej Unii system rządów, o którym w najlepszym wypadku można powiedzieć tylko tyle, iż ludzie są tam szczęśliwi pomimo jego istnienia.

Tak samo mylnie odczytał ich intencje Oskar W. Kägi, który zawyrokował, że ich zamiarem było zrównoważenie organów wskutek wprowadzenia możliwie najdalej posuniętego „systemu ich izolowania”. Tymczasem ustrój Stanów Zjednoczonych zmienił się dzięki pojawieniu się prezydentury plebiscytarnej i „królestwa sędziów” (*Richter-königtum*). Z biegiem czasu ukształtowała się supremacja legislatywy, później judykatywy, a obecnie egzekutywy, doprowadzając do systemu rządów skonsolidowanych, w którym parlament i rząd połączyły partie polityczne. Za fasadą niezmienionego tekstu Konstytucji dokonana się nie tylko zmiana *intra* czy *praeter*, ale *contra legem fundamentalem*⁴³.

W 1940 r. Harold J. Laski podkreślił, że „systemu instytucjonalnego opracowanego dla państwa negatywnego nie można łatwo adaptować do potrzeb państwa pozytywnego. Program ustawodawczy w tym ostatnim typie organizacji potrzebuje integracji i spójnej ciągłości, której nie można osiągnąć w systemie amerykańskim [...]. Żadna demokracja we współczesnym świecie nie może sobie pozwolić na taki schemat ustroju, którego podstawą jest immanentne prawo legislatury do paraliżowania władzy wykonawczej [...].

⁴² H. Finer, *The Theory and Practice of Modern Government*, London 1954 (1932), s. 99–101.

⁴³ O.W. Kägi, *op. cit.*, s. 136, 137.

Nowoczesne państwo wymaga zdyscyplinowanego kierownictwa; system amerykański nie daje takiej gwarancji. Jest on w rzeczywistości zbudowany na założeniach, które są immanentnie podejrzliwe wobec kierownictwa jako takiego⁴⁴.

2. Głosy amerykańskie

Co się tyczy samych Amerykanów, to do lat 70. XIX stulecia w literaturze ustrojowej wychwalano zasadę podziału władzy, jak i „Ojców Konstytucji” za jej wdrożenie. Później jednak opinia akademicka i nie tylko stała się wobec niej nieprzychylna. Pojawiły się oskarżenia o rzekomo szkodliwy wpływ na strukturę i proces funkcjonowania aparatu państwa. Poczesne miejsce wśród owych „oskarżycieli” zajmował Woodrow Wilson, dla którego reguła rozdziału była receptą „na paraliż w chwilach zagrożenia” i na impas w czasach normalnych; do tego skutkowałą nieefektywnością i nieodpowiedzialnością aparatu państwa⁴⁵. Wraz z systemem hamulców ustrojowych doprowadziła ona do koncentracji i mieszania władz w Kongresie. Był to zgubny błąd i dlatego należy przeciwstawić się „temu krajaniu władzy, temu rozmiękaniu jej na drobne kawałeczki, które stawia sobie za cel nasza Konstytucja. Każdemu organowi towarzyszy pewna mała doza odpowiedzialności, ale ograniczone jej zastosowanie otwiera każdemu szerokie pole wybiegów. Każdy podejrzany może zwać winę na swego sąsiada... Jak dowie się nauczyciel (tj. naród), komu należy się chłosta? Czy można zaprzeczyć, że ten podział i to ukrywanie odpowiedzialności są obliczone na to, aby w krytycznych chwilach śmiertelnie paraliżować aparat państwowy? [...] Że pokawałkowanie władzy i ograniczenie odpowiedzialności stanowią ewidentną wadę naszego systemu federalnego to rzecz oczywista⁴⁶.

Hamulce zostały ustanowione po to, by zapewnić niezależność każdemu z trzech najwyższych organów państwa. Tymczasem doprowadziły do ich odizolowania, a w konsekwencji do ich nieodpowiedzialności oraz do ingerowania przez legislatywę w sprawy egzekutywy. Z jednej strony wyłączenie tej ostatniej od udziału w pracach tej pierwszej skutkowało paraliżem aparatu państwowego w sytuacjach zagrożenia, a to z powodu braku efektywnego kierownictwa. Z drugiej zaś czyniło daremnymi próby Kongresu sprawowania kontroli nad Prezydentem i sądami. W rezultacie rola egzekutywy została ograniczona wyłącznie do funkcji wykonawczych, legislatywa zaś przejęła ster „rządzenia”. A przecież cele stojące przed legislatywą to „konsultowanie” egzekutywy dla informowania tej ostatniej o stanowisku opinii publicznej. Stąd w porównaniu

⁴⁴ H.J. Laski, *The American Presidency. A Commentary and an Interpretation*, London 1940, s. 162, 163.

⁴⁵ Dopiero 30 lat później diametralnie zmienił zdanie, uznając istnienie silnej prezydentury w USA za fakt oczywisty – zob. T.O. Sargentich, *The Limits of the Parliamentary Critique of the Separation of Powers*, „William and Mary Law Review” 1993, Vol. 34, s. 685–688.

⁴⁶ Zob. R.M. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy*, Warszawa 2001, s. 452.

do Wielkiej Brytanii Kongres stał się częścią rządu, podczas gdy Parlament pozostał poza nim⁴⁷.

„Moda” na dyskredytowanie zajmującej nas maksymy ustrojowej trwała w USA aż do końca lat 40. ubiegłego stulecia. Przykładowo, w okresie *New Dealu* chciano sformalizować prawo inicjatywy ustawodawczej Prezydenta. Pojawiły się głosy, że system hamulców ustrojowych dobrze służył krajowi przez cały wiek, ale w XX stuleciu wraz z nadejściem industrializacji system ten stał się bardziej obstrukcyjny niż rozwojowy (R.A. Bell i D.V. Edwards)⁴⁸. G.B. Galloway stwierdził, że rozdział władzy i system hamulców stały się poważną przeszkodą do stałej i zaufanej współpracy między Kongresem a Prezydentem wymaganej w połowy XX w.⁴⁹ Inni zaś uznali go za „inspirowaną przez faksje przeszkodę na drodze do zmian społecznych w interesie publicznym”⁵⁰.

Niemniej po 1950 r. dynamika ataku na regułę rozdziału osłabła, gdyż w ciągu pierwszego półwiecza XX w. Stany Zjednoczone odniosły za dużo sukcesów jak na kraj o permanentnie kiepskim systemie politycznym. Poza tym w obliczu wzrostu znaczenia egzekutywy w zasadzie tej zaczęto ponownie upatrywać tamy przed zdominowaniem legislatywy i judykatury⁵¹. Niemniej w czasach nam bardziej współczesnych niektórzy badacze utrzymują, że idea rozdziału władzy – tj. trójpodział organów, ich równorzędność i samoregulująca się równowaga – stała się anachronizmem w dobie, gdy konstytucyjny formalizm musiał ustąpić w obliczu centralizujących, nacjonalizujących i biurokratyzujących sił nowoczesnego społeczeństwa amerykańskiego. W konsekwencji tak symetria, jak treść tej idei uległy erozji do wymiaru pozostałości dawnej tradycji. Warunki współczesne obnażyły ostatecznie koncepcyjne i logiczne rysy, jakie zawsze w niej tkwiły. Strukturę podzielonej władzy wyparła *Realpolitik* hegemonii egzekutywy i współczesnego państwa regulacyjnego⁵². Stąd ikonoklastyczna teza Cassa Sunsteina, że reformy „Nowego Ładu” przekształciły problematykę podziału władzy w przedmiot zainteresowania głównie dla antykwariuszy⁵³. Ale to tylko intelektualna prowokacja.

Przed 20 laty M. Foley pisał, że na adekwatność zasady podziału władzy rzuca cień wiele zjawisk. Na czoło wysuwa się tu zamiana ról pomiędzy Prezydentem a Kongresem w dziedzinie ustawodawstwa. Jest to najbardziej oczywista ilustracja dzisiejszej

⁴⁷ W. Wilson, *Constitutional Government in the United States*, New York 1908, s. 14, 15, 54; idem, *Congressional Government*, New York 1956 (1885), s. 179, 185, 186.

⁴⁸ Zob. H.J. Merry, *op. cit.*, s. 200.

⁴⁹ G.B. Galloway, *Congress at the Crossroads*, New York 1946, s. 438, 439.

⁵⁰ Zob. E.A. Young, *The Virtues of Presidential Weakness: A Comment on Fitts*, [w:] „Saint Louis University Law Journal” 1999, Vol. 43, No. 3, s. 745.

⁵¹ A.J. Zurcher, *op. cit.*, s. 78, 81, 84.

⁵² M. Foley, *op. cit.*, s. 189, 190.

⁵³ Zob. J.L. Entin, *Congress, the President, and the Separation of Powers: Rethinking the Value of Litigation*, „Administrative Law Review” 1991, Vol. 43, No. 1, s. 31.

płynności rozwiązań w obrębie analizowanej nas problematyki. Inne przykłady, to oficjalne usankcjonowanie „zmieszania” stanowienia prawa, jego wykonywania i adjudykacji w niezależnych organach regulujących; scedowanie przez parlament Unii szerokich uprawnień dyskrejonalnych na rzecz administracji, co pozwala jej na szeroką działalność prawotwórczą; pojawienie się tzw. „żelaznych trójkątów” interakcji i kooperacji między poszczególnymi grupami interesu, agendami rządowymi i komisjami kongresowymi, stanowiących „sub-rządy”; wzrost znaczenia komisji kongresowych dzięki uprawnieniom dochodzeniowym; radykalny wzrost częstotliwości użycia weta legislatywy, które nie tylko eliminuje swobodne uznanie egzekutywy, ale i zawiesza prezydenckie prawo weta wobec kongresowych działań; przywilej egzekutywy; ustawodawstwo delegowane; uprawnienia dyskrejonalne administracji; wysunięcie się Sądu Najwyższego na pierwsze miejsce w procesie tworzenia polityki (sędziowski aktywizm); i ostatecznie wyniesienie administracji do pozycji opisywanej przez jej apologetów jako podstawy demokracji konstytucyjnej – bardziej reprezentatywnej, bardziej odpowiedzialnej wobec żądań publicznych, bardziej wrażliwej na wolności obywateli i bardziej dostosowanej do interesu narodowego niż Kongres – stanowiącej w efekcie „wielki czwarty dział aparatu państwa”, tworzący konstytucyjny hamulec. Przykłady te wydają się dziś składać na świadectwo widocznego zgonu maksymy rozdziału⁵⁴.

W obliczu centralizacyjnych tendencji w państwie reguła rozdziału władzy jawi się jako schemat oferujący mało realnych barier przeciwko skonsolidowanemu zapotrzebowaniu społecznemu na dużą aktywność państwa oraz międzynarodowe oczekiwania wobec USA, wymagające współpracy organów. Niespecjalnie więc sprawdza się teza, że zasady Newtona odgrywają ważną rolę w amerykańskim procesie konstytucyjnym. To produkt dziewiętnastowiecznej wyobraźni, która chciała upowszechnić kult Konstytucji jako „wyrazu ustalonej mechanicznej perfekcji”⁵⁵. Newtonowskiemu modelowi rządów zarzuca się, że za formalną budowlą rozdzielonej władzy na szeroką skalę nastąpiło przesunięcie kompetencji od Kongresu do Prezydenta i – w mniejszym zakresie – do SN. Czy doszło do tego wskutek uzurpacji dwóch ostatnich organów, czy „abdykacji” tego pierwszego, to sprawa drugorzędna⁵⁶. W każdym razie twarda logika wydarzeń wy mogła poważne odstępstwa od modelu ustrojowego zawartego w Konstytucji. Trójpodział ustąpił miejsca dwupodziałowi, co w dalszej kolejności grozi dalszą redukcją. Pożorna równowaga w obrębie aparatu państwa skrywa bowiem stały wzrost władzy egzekutywy, to zaś grozi jej hegemonią. Podział władzy między trzy mniej więcej równe organy musiał ustąpić pod presją potrzeb społeczeństwa przemysłowego i w obliczu

⁵⁴ *Ibidem*, s. 42, 43, 189.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 44.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 189.

kurczącej się planety⁵⁷. Stąd konstatacja D.R. Williamsa, że wydaje się, iż „Ojcowie Konstytucji” skupiwszy się na sposobach ograniczania władzy i chronienia jednych organów przed dominacją i naruszaniem ich kompetencji przez inne, poświęcili zbyt mało uwagi problemowi uchylania się od odpowiedzialności lub „abdykacji” przez któryś z nich⁵⁸.

Tę samą refleksję spotykamy u Paula M. Batora. Jego zdaniem amerykański system rządów cechuje „sztywny reżim moralistycznych legalizmów, który w istocie uniemożliwia utworzenie efektywnego aparatu państwa”. Jego twórcy wprowadzili podział władzy i system hamulców głównie po to, by zapobiec tyranii i to im się znakomicie udało. Ale jego ceną jest zdumiewająca trudność formułowania i realizacji polityki państwa. Czynią to w rzeczywistości grupy interesu, z nieuniknioną szkodą dla sprawności działania aparatu państwa i jego odpowiedzialności. Zarysy tej odpowiedzialności są tak mgliste, że wymykają się demokratycznej kontroli. Wydaje się, że najważniejszym celem amerykańskiego systemu politycznego jest obmyślanie nowych metod stopowania, niweczenia rezultatów i spowalniania procesu rządzenia państwa. Służy temu istna proliferacja oraz dyfuzja centrów władzy. Są one widoczne w Urzędzie Wykonawczym Prezydenta, w Kongresie, *lobbies* i w mediach. Do tego dochodzi jeszcze nadmierne procesowanie się w łonie aparatu państwa⁵⁹.

Zasadzie tej wraz z systemem hamulców zarzuca się również mechanistyczny wydźwięk. Ma tego dowodzić w pierwszym rzędzie posługiwanie się takimi metaforami, jak „maszyna federalnego aparatu państwa” czy „motor aparatu państwa”. Sugerują one, że cała ta machina jest autonomiczna, pracuje dla siebie oraz jest immunizowana od woli narodu lub wydarzeń społecznych. Wskutek zaś swych wewnętrznych procedur uniemożliwia zarówno swą ewolucję w kierunku dostosowania do gwałtownie zmieniającego się porządku społecznego, jak i uchwalanie pożądanego przez naród ustawodawstwa. System hamulców natomiast stanowi niezależny mechanizm, narzucający tej machinie „niezmienny kształt strukturalnego samoograniczenia”, niezależny od woli jej funkcjonariuszy i głuchy na potrzeby społeczne⁶⁰. Swoją drogą, obraz aparatu państwa jako rodzaju automatycznej maszyny regulowanej poprzez wyważanie sprzecznych interesów C. Wright Mills uważa za zapożyczony ze świata ekonomii⁶¹.

⁵⁷ A.S. Miller, *The Modern Corporate State. Private Governments in the American Constitution*, Westport, Conn. – London 1976, s. 209, 212; idem, *An Inquiry Into the Relevance of the Intentions of the Founding Fathers With Special Emphasis Upon the Doctrine of Separation of Powers*, „Arkansas Law Review” 1973, Vol. 27, No. 4, s. 591.

⁵⁸ D.R. Williams, *Demonstrating and Explaining Congressional Abdication*, [w:] „Saint Louis University Journal” 1999, Vol. 43, s. 1044.

⁵⁹ P.M. Bator, *Legalistic Constitutionalism and Our Ineffective Government*, [w:] L.G. Crovitz, J.A. Rabkin (eds.), *The Fettered Presidency*, Washington, D.C. 1989, s. 265–267.

⁶⁰ Zob. M. Foley, *op. cit.*, s. 73.

⁶¹ *Ibidem*, s. 217, 226.

Stąd liczne zarzuty, że miliony Amerykanów uważają, iż straciły kontrolę nad aparatem państwa, który z kolei postradał zdolność do działania i odpowiadania na wyzwania współczesności; że działa on niezależnie od mandatu narodu; że jest on strukturalnie niezdolny do proponowania, uchwalenia i wykonania zrównoważonego programu działania; że w erze gwałtownych zmian naukowych, technologicznych i kulturowych, aparat ten działa nad wyraz wolno, jest rachityczny i nieadekwatny, ponieważ jest najbardziej skomplikowany w historii; że zabrania podejmowania potrzebnych działań, co owocuje nieładem, frustracją i brakiem kierownictwa; że aparatowi Unii brak jedności, zaś wbudowane węń napięcia między Kongresem a Prezydentem uniemożliwiają działania szybkie i gruntowne, jakich wymagają potrzeby chwili; że wymaga konsensu zbyt wielu grup i przywódców politycznych zanim zaczną działać, a mimo to często pojawiają się sytuacje patowe i bierność – wskutek wprowadzenia maksymy rozdziału aparat państwa stał się strukturą, która utrudnia kierownictwo i prawie gwarantuje impas; że reguła ta jako niepotrzebnie skomplikowana i nieporęczna metoda rządzenia nie spełniła pokładanych w niej nadziei co do zachowania wolności ani promowania demokracji; że bynajmniej nie służy deliberacji, lecz wprost przeciwnie – promuje intrygi, naciski oraz ubijanie prywatnych interesów kosztem dobra publicznego; że wraz z hamulcami ustrojowymi uczyniła aparat państwa nieodpowiedzialnym, ponieważ skoro Kapitol może uniemożliwić Białemu Domowi przeprowadzenie tego, czego ów sobie życzy, ale nie może go zmusić do zrobienia tego, czego sam z kolei by sobie życzył, to opinia publiczna jest zdezorientowana co do kwestii odpowiedzialności za daną politykę względnie za jej odrzucenie; że zwykle nie zapobiega zmianom, tylko je opóźnia; że federalny aparat państwa jest aparatem publicznej bezsilności i kompromituje Amerykanów – potrzeba bardziej elastycznego systemu; że nie jest w stanie sprostać takim problemom, jak deficyt budżetowy, bezrobocie, bezdomność, nierówny dostęp do opieki medycznej itp.; i że skargi na amerykański system rządów to familiarna litania u cudzoziemców, nieprzyzwyczajonych do idei podziału władzy i systemu hamulców, a skłaniających się do poglądu, że nie mogą one funkcjonować. Jak to ujął F. Lewis, „Konstytucja nigdy nie dostarczała smaru do smarowania przekładni aparatu państwa”⁶².

Wyprowadza się z tego dalsze wnioski, a mianowicie, że nawet utalentowani przywódcy nie mogą wprawić amerykańskiej maszyneryi państwowej w ruch. W związku z tym nie można uczciwie obwiniać Prezydenta za porażkę jego ogólnego programu, ponieważ nie dysponuje on konstytucyjną władzą jego wdrożenia. Z każdą prezydenturą coraz trudniej zbudować aparat skutecznie pracujący nad całym szeregiem kwestii, tak w dziedzinie polityki wewnętrznej, jak zagranicznej. Alvin Toffler pisał w 1981 r., że

⁶² *Ibidem*, s. 74–76; H.J. Merry, *op. cit.*, s. 201, 205, 212; P.H. Odegard i in., *op. cit.*, s. 314, 315; A.S. Anderson, *op. cit.*, s. 138, 158; A.S. Miller, *The Modern...* s. 209.

w Stanach Zjednoczonych istnieje prawie totalny paraliż podejmowania decyzji w kwestiach życiowo ważnych dla społeczeństwa. Maszyna polityczna ciągle kręci się dookoła swej osi, niezdolna do sformułowania koherentnej polityki. Zanik zdolności podejmowania decyzji ma charakter strukturalny i żaden prezydent sobie z nim nie poradzi. Zadziwiające, że amerykański aparat państwa w ogóle funkcjonuje⁶³. W tej samej tonacji utrzymana jest diagnoza T.J. Lowi'ego z 1997 r., iż tamtejszy model rządów jest to „system funkcjonujący, lecz nie funkcjonalny”. Amerykański aparat państwa zaś jest „minimalistycznym rozwiązaniem w kraju z maksymalistycznymi żądaniem i oczekiwaniami”, a cechuje go „zapobieganie działaniom i aprobowanie ich na podstawowym poziomie”⁶⁴.

Krytycy reguły rozdziału zwracają ponadto uwagę na jej aż nadto długi żywot. Uważają, że może ona być dziś faktycznie przestarzała, gdyż osiemnastowieczne doktryny na początku XXI w. mogą przynosić więcej szkody niż pożytku. Czy może się utrzymać państwo – Lewiatan, mające osiemnastowieczną ustawę zasadniczą, a służące wysoce technologicznemu społeczeństwu? To dlatego system rządów stał się żałośnie nieadekwatny a jego mechanistyczny paradygmat przeobraził się w swe zaprzeczenie. Dziś kładzie się nacisk na pozytywne funkcje państwa, a nie na kilka rudymenarnych funkcji państwa negatywnego (H. Wheeler). Chroniczna niezdolność do formułowania stabilnych i koherentnych polityk, a także chaotyczne zwroty losów politycznych jednego prezydenta po drugim, stawiają na porządku dziennym kwestię, czy ktokolwiek jest w stanie zarządzać „amerykańskim sklepem”? Oczekiwanie, by funkcjonował on inaczej, to oczekiwanie niemożliwego, skoro *the Framers* pragnęli, by Kongres i Prezydent działali niezależnie od siebie (H.M. Barger)⁶⁵.

Niektórzy prezydenci skarżyli się, że system hamulców ustrojowych spowalnia działalność aparatu państwa i procesy decyzyjne. Należał do nich John F. Kennedy, który stwierdził m.in.: „Jedyny wypadek, w którym program Prezydenta jest szybko i łatwo zatwierdzany przez Kongres, to program nieznaczący. Ale jeśli jest znaczący, dotyka ważnych interesów i jest kontrowersyjny, wtedy dochodzi do walki, która nigdy nie kończy się całkowitym sukcesem Prezydenta”. Z tą enuncjacją harmonizuje komentarz J.M. Burnsa: „Byliśmy nazbyt zafascynowani madisonowskim modelem rządów [...]. Model ten był produktem utalentowanych ludzi, którzy zebrali się w Filadelfii [...], i w pełni zasługuje na nasz podziw i uznanie. Jednakże jest to także system hamulców i blokujących przekładni, który wymaga konsensu wielu grup i ich przywódców, zanim

⁶³ M. Foley, *op. cit.*, s. 75.

⁶⁴ T.J. Lowi, *President v. Congress: What the Two-Party Duopoly Has Done to the American Separation of Powers*, „Case Western Reserve Law Review” 1997, Vol. 47, s. 1235.

⁶⁵ Zob. M. Foley, *op. cit.*, s. 76–78.

naród będzie mógł przystąpić do działania. Jest to system wymagający wysokiej ceny w postaci zwłoki i osłabienia energii...”⁶⁶.

Z kolei według A.S. Millera środki instytucjonalne, jak np. reguła rozdziału władzy, nie wystarczają ani do zapobieżenia despotyzmowi, ani do promowania efektywności aparatu państwa. Maksyma ta nie została w pełni zrealizowana; jest mniej wolności i mniej skuteczności. Ponadto gdyby władze rzeczywiście zostały rozdzielone między trzy równorzędne organy, konsekwencją byłaby krystalizacja *status quo* faworyzująca tych, którzy chcą sobie utrzymania istniejącego porządku politycznego i ekonomicznego. Podział władzy jest bowiem głęboko konserwatywnym środkiem blokowania innowacji i taką samą techniką rządzenia⁶⁷. Przekonanie to koresponduje ze stanowiskiem Maxa Lerner’a, iż rozdział ów wespół z systemem hamulców to nic innego jak ustrojowy wyraz zróżnicowania społeczeństwa⁶⁸.

Istnieją więc liczne dowody ewidentnego zgonu reguły rozdziału – opinia publiczna uświadamia sobie przecież jej nieokreśloność i zmienność, jej własne sprzeczności i przestarzałość. Dlatego też zasada ta jest krytykowana za fałszywe oddawanie realnej konfiguracji władzy w łonie aparatu państwa i za niezapobieżenie jej koncentracji. Według W.B. Gwyna „powszechnie znana, lecz mało rozumiana” maksyma podziału władzy stała się ofiarą swej „sztucznej jasności”. Jej widoczna symetria pozostaje bowiem w sprzeczności z jej wewnętrzną złożonością⁶⁹, toteż podlegała „dehistoryzowaniu i defunkcjonalizowaniu”. Mimo to paradoksalnie jej wysoka ranga pozostała niezmienną. Nadal jest obiektem powszechnego uznania i czci, artykułem wiary w amerykański etos polityczny oraz wyrazem prawie instynktownego przywiązania do formalnej struktury organów odzwierciedlanej przez Konstytucję. Wciąż jest wysoce respektowana jako popularne odzworowanie stosunków instytucjonalnych oraz jako niezawodny środek przeciwdziałający nadużywaniu władzy i powstawaniu nierównowagi między organami. Afera „Watergate” może tu posłużyć za wymowny przykład. Kiedy w latach 60. zaczęto uważać, że Prezydent wnosi wręcz biologiczny dynamizm do amerykańskiego modelu rządów, to po wybuchu tej afery zaczęto wzywać do „sekularyzacji i demitologizacji” tego urzędu oraz przywrócenia równowagi między egzekutywą a legislatywą w kategoriach mechanistycznego paradygmatu. Ówczesne debaty były wtedy pełne takich słów, jak:

⁶⁶ Zob. J. Becker, *Gewaltenteilung im Gruppenstaat. Ein Beitrag zum Verfassungsrecht des Parteien- und Verbändestaates*, Baden-Baden 1986, s. 60.

⁶⁷ A. S. Miller, *Separation...* s. 324, 325; idem, *Democratic Dictatorship. The Emergent Constitution of Control*, Westport, Conn. – London 1981, s. 116, 129, 130.

⁶⁸ Zob. M. Foley, *op. cit.*, s. 226.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 190, 195.

„kolizje”, „wpływy”, „wagi”, „przeciwwagi”, „równowagi”, „nierównowagi”, „dynamika”, „wahadła”, „bezład”, „siły”, „akcja i reakcja”, „samoregulujące się procesy”⁷⁰ itp.

Według oceny A.S. Millera z biegiem czasu Prezydent stał się organem najważniejszym i dominującym zarazem. Konstytucja zaś mimo swej lakoniczności wystarcza do zaspokojenia wszystkich potrzeb Amerykanów. Jej normy dzięki swej notoryjnej dwuznaczności nie stanowią żadnych przeszkód do podjęcia nieodzownej akcji przez odpowiednich funkcjonariuszy Unii. Niekiedy dzieje się to podczas okoliczności nadzwyczajnych (*emergency*). Takie zaaprobowane wtedy działania stosuje się później w podobnych sytuacjach w okresach, w których tych okoliczności już nie ma. W tej sytuacji oryginalne koncepcje federalnej ustawy zasadniczej stają się coraz bardziej przestarzałe. Dlatego USA „przetrwwały nie dzięki Konstytucji, tylko mimo niej”⁷¹. Jak stwierdził Michael Kammen, akt ten „wydaje się sprzyjać pokawałkowaniu władzy, podczas gdy nasz system ekonomiczno-technologiczny wydaje się wspierać jej konsolidację. Tym samym nakazy pluralizmu ery technologicznej wchodzą powszechnie w konflikt z zasadami i praktyką demokracji konstytucyjnej”⁷².

Według sugestywnego opisu poprzedniego autora, w przeszłości ustawa zasadnicza Stanów Zjednoczonych funkcjonowała zupełnie dobrze z uwagi na swą elastyczność i zdolność do adaptacji. Ale od roku 1945 stało się to problematyczne. Nie chodzi tu o niemoc aparatu państwa, tylko o jego ogromną siłę, jako że jest on silniejszy niż kiedykolwiek. Ponadto polityka wewnętrzna i zewnętrzna stają się coraz bardziej ze sobą splecione, a USA przebywają w „globalnej wiosce”, czego skutkiem jest rosnące znaczenie spraw zagranicznych i coraz silniejszy nacisk na stare struktury aparatu państwa. I dlatego reguła rozdziału władzy wraz z nadejściem państwa pozytywnego, czyli interwencjonizmu państwowego, umiera taką samą śmiercią jak federalizm dualistyczny. Widać to zwłaszcza na niwie polityki zagranicznej. Formalna struktura konstytucyjna pozostaje, ale jako fasada. Malownicze ceremonie na Kapitolu wciąż trwają – i Kongres, i SN nadal wydają decyzje. Jednakże jeśli spojrzeć pod „przykrywkę” formalnej Konstytucji oraz na sposób, w jaki wyroki sądowe są „przestrzegane”, to nie da się zaprzeczyć, że naród amerykański bez konstytucyjnej poprawki i bez ważniejszych debat na ten temat, ześlizguje się w „cezaryzm”, czyli państwo egzekutywy (*government by executive*)⁷³.

Ceremonii pogrzebowych jeszcze nie odprawiono, ale starodawnej zasadzie podziału władzy należy zapewnić przyzwoity pogrzeb. Jakkolwiek jest to główny wkład

⁷⁰ *Ibidem*, s. 190–192.

⁷¹ A.S. Miller, *Democratic...* s. 41, 47.

⁷² *Ibidem*, s. 69.

⁷³ *Ibidem*, s. 113, 114; A.S. Miller, *Separation of Powers – Does It Still Work?* „The Political Quarterly” 1977, Vol. 48, No. 1, s. 64.

Amerykańskiej Unii do sztuki rządzenia, jej dni przeminęły – ostatecznie i nieodwołalnie. Albowiem w obecnej postaci tworzy ona barierę dla skutecznego systemu rządów, a nieadekwatny hamulec dla systemu despotycznego. Zgodnie z filozofią Newtona aparat państwa jest mechanizmem podobnym do zegara, w którym każda część zarówno wspomaga, jak i jednocześnie ogranicza drugą. Tymczasem od *Kongresowego rządu* W. Wilsona wiadomo, że Konstytucja jest bardziej darwinowska (rozwój i zmiana), niż newtonowska (równowaga i porządek). Jest ona pisana na nowo przez każde pokolenie, gdyż to, co było dobre w roku 1787 – a nawet w 1850 – nie może i nie będzie odpowiadać ludziom żyjącym w drugiej połowie XX w. W konsekwencji konstytucja „w działaniu” (*in action*) albo po prostu konstytucja „żywa” (*living*), to zupełnie inna rzecz niż konstytucja „w książkach” (*in books*). Nie jest to struktura statyczna, lecz ciągle rozwijający się zespół zasad odzwierciedlających realia polityczne. Aparat państwa natomiast jest procesem – „otwartym systemem pozostającym wciąż w stanie stawania się”⁷⁴. Poza tym „żywa” federalna ustawa zasadnicza unaocznia, że starodawne pojęcia pochodzące od Monteskiusza współcześnie nie wystarczają. Najbardziej znaczący podział władzy zachodzi dziś nie między legislatywą a egzekutywą, lecz między aparatem państwa a zdecentralizowanymi społecznymi podmiotami władzy, które tworzą całość zwaną państwem korporacyjnym. Istnieje pozorny rozdział władzy, który faktycznie znika, jeśli zapaść się poza fasadę formalnej Konstytucji. Widać to zwłaszcza w sposobie, w jaki Kongres i sądy odpowiadają na interesy i życzenia szefów korporacji oraz grup interesu⁷⁵.

IV. Konkluzje

1. „Dynamiczna równowaga”

Nietrudno przewidzieć, że realizacja zasady podziału władzy w Stanach Zjednoczonych nie jest ani tak pozytywna, jak utrzymują jej apologety, ani też tak negatywna, jak twierdzą jej oponenty. W literaturze zostało już utrwalone pojęcie „dynamicznej równowagi” między Prezydentem a Kongresem; czasami pisze się w tym kontekście o „zmiennej równowadze władz” lub o „nieustannej huśtawce władz”. Tak np. zdaniem P.B. Kurlanda egzekutywa i legislatura tworzą dwa końce tej samej huśtawki – jeśli jedna jest na górze, to druga na dole. Równowaga nie jest zatem stała – przez większość dziejów USA częściej dominowała legislatura, lecz od czasów „Nowego Ładu” w górę

⁷⁴ A.S. Miller, *Democratic...* s. 114, 115, 160; idem, *Separation of Powers – Does It Still Work?*, s. 54, 55.

⁷⁵ A.S. Miller, *Democratic...* s. 115.

poszybowała egzekutywa⁷⁶. Niekiedy zaś w zajmującym nas *aequilibrium* upatruje się cyklu historycznego, gdzie powiększeniu kompetencji przez jeden organ towarzyszą starania innego organu o odzyskanie dawnej pozycji. Stąd teza E.S. Corwina, że stosunkami między egzekutywą a legislatywą rządzi „prawo przyływu i odpływu”. Najczęściej równowagę pomiędzy nimi przyrównuje się do wahadła wędrującego od jednego organu do drugiego. A swoją drogą, prezydentura stała się symbolem milczącego przyznania, że zasada podziału władzy „przeszła radykalną i osłabiającą transformację” w obliczu przemownych presji⁷⁷. Z kolei zdaniem G. Schmidta założona przez „Ojców Konstytucji” równowaga między trzema organami utrzymuje się nadal, choć stałą rywalizację między egzekutywą a legislatywą niełatwo utrzymać w ryzach tego aktu⁷⁸. Mimo to zmiany w konfiguracji kompetencji i ról są zwykle czasowe⁷⁹. Analogicznie zauważa J. Becker, iż w ramach systemu hamulców zachodzą poważne ruchy wahadła – od II wojny światowej do 1974 r. na korzyść Prezydenta, a potem znowu na korzyść Kongresu. Tak więc system ten okazał się w najwyższym stopniu dynamiczny. Mimo prawdziwego kultu Konstytucji nie pozwala mu się zastygnąć w skamieniałe struktury. Podczas gdy stare hamulce stały się słabsze (np. między Senatem a Izbą Reprezentantów), to wykształciły się nowe (np. w postaci niezależnych organów regulujących). System hamulców dowiódł swej zdolności adaptacyjnej, m.in. dlatego że zintegrował się z władzą grup, których wiele dzięki niemu nabrało znaczenia⁸⁰.

Ze swej strony K.E. Whittington i D.P. Carpenter utrzymują, że niesłuszne jest prezentowanie amerykańskiego systemu rządów w kategoriach dominacji legislatywy bądź egzekutywy. Trzeba nań spojrzeć dynamicznie, ponieważ konstytucyjne „zaproszenie do walki” między tymi organami nie prowadzi tak po prostu do impasu we wzajemnych stosunkach, czy też zmieniających się wpływów, ale raczej stymuluje takie procesy instytucjonalne, które nie satysfakcjonują w pełni ani jednego, ani drugiego. Poza tym w wyniku wcześniejszych porozumień politycznych, ale i jako pokłosie konfliktów między tymi organami, ewoluują stare instytucje i tworzą się nowe⁸¹.

⁷⁶ P.B. Kurland, *The Rise...* s. 607.

⁷⁷ Zob. M. Foley, *op. cit.*, s. 142, 177.

⁷⁸ G. Schmid, *Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Zusammenspiel der Staatlichen Machtverteilung*, Basel–Stuttgart 1971, s. 172.

⁷⁹ P.K. Conkin, *Self-Evident Truths*, Bloomington – London 1974, s. 192.

⁸⁰ J. Becker, *op. cit.*, s. 58–61.

⁸¹ K.E. Whittington, D.P. Carpenter, *op. cit.*, s. 498.

2. System „antagonistycznej współpracy”

Już J. Bryce doszedł do wniosku, że w Stanach Zjednoczonych rozdział władzy jest mniej rygorystyczny w praktyce niż wynikałoby to z litery Konstytucji⁸². Zdaniem F. Krinsky’ego i G. Rigby’ego konstytucyjny obraz podziału władzy jest dokładny, ale cokolwiek mylący. „Zaciemnia on mianowicie fakt, że jest to bardziej separacja struktur niż władz”. Federalny aparat państwa złożony jest z oddzielnych struktur prowadzących działalność cechującą się współpracą, wzajemnym oddziaływaniem i komplementarnością. Żaden z jego organów nie może zmonopolizować działalności polegającej na tworzeniu polityki, ale nie jest też w stanie całkowicie zablokować działania wszystkich pozostałych. „Punktem krytycznym tego systemu odseparowanych struktur o wzajemnie na siebie oddziałujących kompetencjach jest gwarancja żywotności procesu tworzenia polityki, zapewniająca kontynuowanie konkurencyjnego oddziaływania na siebie” poszczególnych struktur. Podział władzy jest faktycznie systemem „antagonistycznej współpracy” w tworzeniu polityki publicznej⁸³.

Normą stosunków pomiędzy egzekutywą a legislatywą jest bowiem kooperacja, nie zaś konflikt. Jeśli więc reguła rozdziału przedstawiana jest zwykle w konwencji konfliktu, to jest to „zasługa” prawników, którzy w opisie koncentrują się na tym co nadzwyczajne we wzajemnych relacjach, tj. na konfliktach. Tym bardziej, że trzy najwyższe organy Unii nigdy nie były w Konstytucji zdecydowanie oddzielone, lecz raczej „zmieszane” z zaleceniem wzajemnego hamowania się. Z tej przyczyny znaczenie reguły rozdziału w dziejach tego kraju polegało na zapobieganiu lub odwlekaniu działań, które Prezydent albo Kongres chcieli podjąć. Zwłoka zwykle sprowadzała się do zawarcia kompromisu⁸⁴. Słusznie zatem stwierdził F.D. Roosevelt, iż „litera Konstytucji mądrze zadeklarowała separację, [...] ale impuls wspólnego celu deklaruje unię”, która jest „niewzruszona i trwała”⁸⁵.

⁸² J. Bryce, *op. cit.*, Vol. I, s. 293.

⁸³ F. Krinsky, G. Rigby (eds.), *Theory and Practice of American Democracy*, Belmont 1967 s. 200, 201.

⁸⁴ A.S. Miller, *Democratic...* s. 116, 128.

⁸⁵ Zob. M. Foley, *op. cit.*, s. 140; E.S. Corwin, *The Twilight of the Supreme Court. A History of Our Constitutional Theory*, New Haven 1935 (1934), s. 150, 148.

