



You have downloaded a document from  
**RE-BUŚ**  
repository of the University of Silesia in Katowice

**Title:** Doktryna podziału władzy "Ojców Konstytucji" USA

**Author:** Ryszard M. Małajny

**Citation style:** Małajny Ryszard M. (1985). Doktryna podziału władzy "Ojców Konstytucji" USA. Katowice : Uniwersytet Śląski



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.



UNIwersytet ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

*RYSZARD M. MAŁAJNY*

**Doktryna  
podziału władzy  
„Ojców Konstytucji” USA**

UNIWERSYTET ŚLĄSKI • KATOWICE 1985





*Doktryna  
podziału władzy  
„Ojców Konstytucji” USA*

PRACE NAUKOWE  
UNIWERSYTETU ŚLĄSKIEGO  
W KATOWICACH  
NR 749

*RYSZARD M. MAŁAJNY*

# **Doktryna podziału władzy „Ojców Konstytucji” USA**

Uniwersytet Śląski



Katowice 1985

**REDAKTOR SERII: PRAWO  
LEON TYSZKIEWICZ**

**RECENZENT  
WOJCIECH SOKOLEWICZ**



N 286/449

**Projekt okładki  
Gerard Labus**

**Redaktor  
Jerzy Stencel**

**Redaktor techniczny  
Halina Kramarz**

**Korektor  
Urszula Stuchlik**

**Copyright © 1985  
by Uniwersytet Śląski  
Wszelkie prawa zastrzeżone**

**Wydawca  
Uniwersytet Śląski  
ul. Bankowa 14, 40-007 Katowice**

**Wydanie I. Nakład: 350 + 38 egz. Ark. druk.  
19,25. Ark. wyd. 25,0. Oddano do drukarni w  
marcu 1985 r. Podpisano do druku i druk  
ukończono w październiku 1985 r. Papier druk.  
kl. V 70 g 70 × 100  
Zam. 462/85 K-14 Cena zł 400,—**

**Drukarnia Uniwersytetu Śląskiego  
ul. 3 Maja 12, 40-096 Katowice**

**ISSN 0208-6336  
ISBN 83-226-0027-5**

# Spis treści

## Rozdział I. ZAŁOŻENIA WSTĘPNE

1. Zasada podziału władzy — aksjomat czy absurd konstytucjonalizmu? . . . . . 11
2. Eulogie i epitafia — ocena zasady podziału władzy w amerykańskim konstytucjonalizmie . . . . . 22
3. Literatura przedmiotu . . . . . 30
4. Terminologia . . . . . 31

## Rozdział II. GENEZA TEORII PODZIAŁU WŁADZY — ZARYS PROBLEMATYKI

1. Teoria ustroju mieszanego — Arystoteles i Polibiusz . . . . . 44
2. Angielska „Wielka Rebelia” — prolog do teorii podziału władzy . . . . . 50
3. Teoria ustroju równowagi — Sir Humphrey Mackworth i wieczerabia Henry Bolingbroke . . . . . 56
4. John Locke — zwiastun teorii podziału władzy . . . . . 60
5. Baron de Montesquieu — „Legislator Narodów” . . . . . 63
6. Brytyjscy epigoni Monteskiusza — Sir William Blackstone . . . . . 70
7. Wnioski . . . . . 73

## Rozdział III. INSTYTUCJONALNE TŁO DOKTRYNY PODZIAŁU WŁADZY „OJCÓW KONSTYTUCJI”

1. „Artykuły Konfederacji” . . . . . 77
2. Kolonialne karty konstytucyjne . . . . . 82
3. Stanowe ustawy zasadnicze . . . . . 87

## Rozdział IV. IDEOLOGICZNE I SPOŁECZNE TŁO DOKTRYNY

1. Purytańscy „teokraci” i „Ojcowie Konstytucji” — od teorii ustroju mieszanego do teorii podziału władzy . . . . . 97
2. Europejskie dziedzictwo — wpływ Monteskiusza . . . . . 106
3. Gentlemani i „barbarzyńcy” — społeczne tło doktryny podziału władzy . . . . . 117
4. Doktryna, praktyka ustrojowa czy własność? . . . . . 124

## Rozdział V. MOTYWACJA KONSTYTUCJONALIZACJI! ZASADY PODZIAŁU WŁADZY W POGLĄDACH „OJCÓW KONSTYTUCJI”

1. Metodologiczna ocena doktryny . . . . . 135
2. Widmo tyranii . . . . . 140
3. „Despotyzm legislacyjny” . . . . . 142



4. Hydra faksji . . . . .	147
5. Anarchia nieograniczonej demokracji . . . . .	151
6. Sprawność działania maszyny państwowej . . . . .	160
7. Natura ludzka . . . . .	165
8. Natura władzy państwowej . . . . .	170
<b>Rozdział VI. DOKTRYNA PODZIAŁU WŁADZY „OJCÓW KONSTYTUCJI” I JEJ ODZWIERCIEDLENIE W FEDERALNEJ USTAWIE ZASAD- NICZEJ</b>	
1. Koordynacja organów państwowych . . . . .	175
2. Funkcje i kompetencje organów . . . . .	188
3. Struktura organów . . . . .	200
4. Tryb powoływania organów . . . . .	211
5. Kadencja organów . . . . .	219
6. Podział władzy państwowej a suwerenność narodu . . . . .	224
<b>Rozdział VII. FORMALNE I MATERIALNE GWARANCJE ZASADY PODZIAŁU WŁADZY — SYSTEM HAMULCÓW</b>	
1. „Pergaminowe bariery” i „dodatkowe środki ostrożności”	228
2. Veto ustawodawcze . . . . .	232
3. Impeachment . . . . .	240
4. „Rewizja sądowa” . . . . .	245
5. Pozostałe gwarancje formalne . . . . .	267
6. Koncepcja pluralizmu Jamesa Madisonsa . . . . .	269
7. „Sprawiedliwi” przeciw „demagogom” — zagadnienie spo- łecznego podziału władzy . . . . .	272
8. Fundament Konstytucji — doktryna podziału władzy czy ustroju równowagi? . . . . .	279
<b>Rozdział VIII. KONKLUZJE</b> . . . . .	288
BIBLIOGRAFIA . . . . .	298
Summary . . . . .	306
Zusammenfassung . . . . .	307

# Contents

## THE DOCTRINE OF DIVISION OF POWER OF THE FOUNDING FATHERS

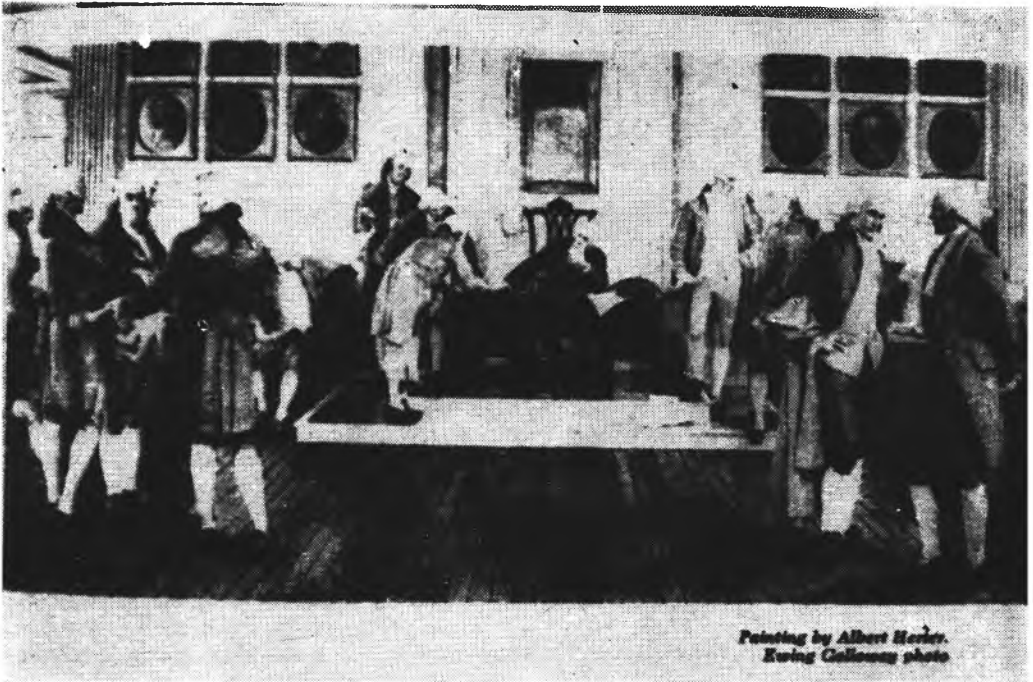
<i>Chapter I.</i>	INTRODUCTORY ASSUMPTIONS	
	1. The Principle of Division of Power — An Axiom or Absurdity of Constitutionalism? . . . . .	11
	2. The Eulogies and the Epitaphs — An Evaluation of the Principle of Division of Power in the American Constitutionalism . . . . .	22
	3. The Literature of the Subject . . . . .	30
	4. Terminology . . . . .	31
<i>Chapter II.</i>	THE GENESIS OF THE THEORY OF DIVISION OF POWER — AN OUTLINE OF THE PROBLEM	
	1. The Theory of Mixed Government — Aristotle and Polybius . . . . .	44
	2. The English "Great Rebellion" — A Prologue to the Theory of Division of Power . . . . .	50
	3. The Theory of Balanced Government — Sir Humphrey Mackworth and Viscount Henry Bolingbroke . . . . .	56
	4. John Locke — a Harbinger of the Theory of Division of Power . . . . .	60
	5. Baron de Montesquieu — the "Legislator of Nations" . . . . .	63
	6. The British Epigones of de Montesquieu — Sir William Blackstone . . . . .	70
	7. The Inferences . . . . .	73
<i>Chapter III.</i>	THE INSTITUTIONAL BACKGROUND OF THE DOCTRINE OF DIVISION OF POWER OF THE FOUNDING FATHERS	
	1. The "Articles of Confederation" . . . . .	77
	2. The Colonial Constitutional Charters . . . . .	82
	3. The State Constitutions . . . . .	87
<i>Chapter IV.</i>	THE IDEOLOGICAL AND SOCIAL BACKGROUND OF THE DOCTRINE	
	1. The Puritan "Theocrats" and the Founding Fathers — from the Theory of Mixed Government to the Theory of Division of Power . . . . .	97
	2. The European Heritage — de Montesquieu's Influence . . . . .	106

	3. Gentlemen and "Barbarians" — the Social Background of the Doctrine of Division of Power . . . . .	117
	4. A Doctrine, Governmental Practice, or Property? . . . . .	124
<b>Chapter V.</b>	<b>THE MOTIVATION OF THE CONSTITUTIONALIZATION OF THE PRINCIPLE OF DIVISION OF POWER IN VIEWS OF THE FOUNDING FATHERS</b>	
	1. The Methodological Evaluation of the Doctrine . . . . .	135
	2. The Ghost of Tyranny . . . . .	140
	3. The Legislative Despotism . . . . .	142
	4. The Hydra of Factions . . . . .	147
	5. The Anarchy of Unlimited Democracy . . . . .	151
	6. An Efficiency of Governmental Machine . . . . .	160
	7. A Human Nature . . . . .	165
	8. A Nature of Governmental Power . . . . .	170
<b>Chapter VI.</b>	<b>THE DOCTRINE OF DIVISION OF POWER OF THE FOUNDING FATHERS AND ITS CONSTITUTIONAL IMAGE</b>	
	1. The Coordination of Governmental Organs . . . . .	175
	2. The Functions and Competences of Organs . . . . .	188
	3. The Structure of Organs . . . . .	200
	4. The Procedure of Creation of Organs . . . . .	211
	5. The Term of Organs . . . . .	219
	6. Division of Power and Nation's Sovereignty . . . . .	224
<b>Chapter VII.</b>	<b>THE FORMAL AND MATERIAL GUARANTEES OF THE PRINCIPLE OF DIVISION OF POWER — THE SYSTEM OF CHECKS</b>	
	1. The "Parchment Barriers" and "Auxilliary Precautions" . . . . .	228
	2. The Executive Veto . . . . .	232
	3. Impeachment . . . . .	240
	4. Judicial Review . . . . .	245
	5. The Remaining Formal Guarantees . . . . .	267
	6. James Madison's Conception of Pluralism . . . . .	269
	7. The "Righteous" against the "Demagogues" — the Problem of Social Distribution of Power . . . . .	272
	8. The Foundation of the Constitution — the Doctrine of Division of Power or the Doctrine of Balanced Government? . . . . .	279
<b>Chapter VIII.</b>	<b>CONCLUSIONS . . . . .</b>	<b>288</b>
	<b>BIBLIOGRAPHY . . . . .</b>	<b>298</b>
	Summary . . . . .	306
	Zusammenfassung . . . . .	307

„Skupienie wszystkich władz: prawodawczej, wykonawczej i sędowniczej w tych samych rękach — obojętnie czy w jednych, kilku lub wielu, i czy w dziedzicznych, samowładnych, czy pochodzących z wyboru — należy słusznie uznać za prawdziwą definicję tyranii”

James MADISON

Zródło. J. Madison: *The Federalist. A Commentary on the Constitution of the United States*. New York 1937, No. 47.



Akt podpisania Konstytucji w Filadelfii w dniu 17 września 1787 r. Mal. Albert Herter.

Reprodukcja z: W. Szyszkowski: *Twórcy Stanów Zjednoczonych*. Warszawa 1980, fot. 30.

#### ACKNOWLEDGMENT

*The author is deeply indebted to the American Council of Learned Societies (to Mr. Richard W. Downar and Ms. Ruth Waters in particular) for awarding him fellowship for the academic year 1981/1982. He is also very grateful to Dean of the University of Chicago Law School — with which the author was affiliated — Professor Gerhard Casper and to Distinguished Service Professor Philip B. Kurland. Distinct thanks are due to Professor Wojciech Sokolewicz from the Institute of State and Law of the Polish Academy of Sciences, and to Professor Eugeniusz Zwierzchowski from the Silesian University Law School. Their "advice and consent" as well as personal help and benevolence provided valuable assistance in preparing of this monograph.*

# Rozdział I | ZAŁOŻENIA WSTĘPNE

„Podział władzy stanowi podstawę cywilizowanego ustroju. Oto co rozumiem przez konstytucjonalizm”

Carl Joachim FRIEDRICH\*

## 1. Zasada podziału władzy — aksjomat czy absurd konstytucjonalizmu?

**1.1.** Pytanie o sens pisania monografii, stawiane niekiedy przez autora na początku dzieła, brzmi w istocie rzeczy retorycznie, skoro odpowiedź staje już przed czytelnikiem. Inny wydzźwięk ma jednak pytanie o cel tego zamierzenia. W naszym przypadku cel jest tak stary, jak stara jest zorganizowana w państwo ludzkość. Obracając się w zakłętym kręgu paradoksu, iż „wolność wymaga reguł, lecz państwo jest wolnością straconą”<sup>1</sup>, człowiek od zarania dziejów zastanawiał się, jak mimo wszystko państwo to zorganizować, by mu tę wolność gwarantowało. Dylemat ten stał się punktem wyjścia dla długich i znużających poszukiwań teoretycznych, zmierzających do znalezienia skutecznego remedium na wszelkie irracjonalne ograniczenia swobód obywatelskich. Zdawać by się mogło, że wieki XVII i XVIII przyniosły rozwiązanie tego problemu w postaci teorii podziału władzy. Teoria ta stała się wielkim odkryciem w dziedzinie konstytucjonalizmu oraz nauki o państwie i odegrała doniosłą rolę w rozwoju myśli polityczno-prawnej. Szybko okazało się wszakże, że nie ma w tej materii żadnego panaceum, ponieważ władza państwowa może zniszczyć wartości, dla ochrony których została ustanowiona, a historia wspomnianej teorii odzwierciedla jedynie rosnące przez stulecia aspiracje jednostki do coraz bardziej skutecznego kon-

\* C. J. Friedrich: *Constitutional Government and Democracy*. Boston—New York—Chicago—Atlanta—Dallas—Columbus—San Francisco—Toronto—London 1950, s. 5

<sup>1</sup> M. J. C. Vile: *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Oxford 1969 (1967), s. V.

trolowania tej władzy. Na przykładzie Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki chciałbym przedstawić efekty tych aspiracji.

Naukową atrakcyjność problematyki rozdziału władzy tak *in abstracto*, jak *in concreto* (szczególnie zaś w USA) przesądza wiele czynników. Na czoło spośród nich wybija się fakt jej prawdziwie fundamentalnego znaczenia nie tylko dla wszelkiej „kratologii”<sup>2</sup>, ale także dla ustroju politycznego każdego państwa, i to na równi z takimi regułami, jak zasada suwerenności, republikańskiej formy państwa, federalizmu, reprezentacji czy praworządności. Akceptacja zasady podziału władzy państwowej względnie przyjęcie do pewnego stopnia przeciwstawnej jej zasady jednności władzy wywiera bowiem decydujący wpływ na strukturę systemu organów państwa oraz na reguły jego funkcjonowania. Z punktu widzenia zainteresowań konstytucjonalisty jest to problematyka podstawowej rangi. Powodem sformułowania teorii rozdziału władzy państwowej była dążność do wyeliminowania nieograniczonej bądź nadmiernej władzy jednostki lub wąskiej, zoligarchizowanej grupy. Jej istotę i główną zaletę zarazem stanowi natomiast opracowanie instytucjonalnych gwarancji praw i wolności obywatelskich w formie przydzielenia poszczególnych funkcji państwowych osobnym grupom organów, a następnie ich rozdzielenia. Ochrona wolności jednostki stała się tym samym głównym atutem zwolenników interesującej nas zasady, zwłaszcza w XVIII w., który zachował świeżo w pamięci monarszy absolutyzm czy — jakby powiedzieli „Ojcowie Konstytucji”<sup>3</sup> amerykańskiej — „tyranię” rządów królewskich. Ważną okolicznością pozostaje również fakt, iż zasada ta zawiera w sobie w miarę przejrzystą klasyfikację funkcji państwowych (prawodawstwo, administrowanie i sądenie), który to podział stał się typologią klasyczną. Żadna dystynkcja funkcji państwa nie zdobyła sobie jak dotąd tak wielkiego uznania jak właśnie monteskiuszowska.

<sup>2</sup> Trafny neologizm ukuty przez K. Loewensteina, oznaczający zgodnie ze swą grecką etymologią naukę o władzy. Vide K. Loewenstein: *Verfassungslehre*. Tübingen 1969, s. 6.

<sup>3</sup> Termin ten wymaga kilku słów komentarza. W nauce amerykańskiej określenie „*The Founding Fathers*” (a także „*The Framers*”, „*The Founders*”, „*The Fathers of the Country*”) używane jest w dwóch znaczeniach: a) *sensu stricto* — tzn. obejmującym uczestników Konwencji Konstytucyjnej; b) *sensu largo* — tzn. obejmującym założycieli USA. Z punktu widzenia konstytucjonalisty pierwsze ujęcie jest za wąskie, a drugie za szerokie. Potrzebna jest bowiem nazwa oznaczająca nie tyle twórców państwa, ile odnosząca się do znacznie szerszego grona fundatorów ustroju politycznego Stanów Zjednoczonych, który najlepiej odzwierciedla Konstytucja. Z ustrojem politycznym najbardziej kojarzy się pojęcie „Ojcowie Konstytucji”, pod którym rozumiem wszystkie osobistości polityczne działające na terenie byłych 13 kolonii brytyjskich w latach 1776—1787, a których idee i działalność przyczyniły się w poważnej mierze do uchwalenia federalnej ustawy zasadniczej lub odisnęły się znaczącym piętmem na jej literze.

Zasadę rozdziału zaczęto gloryfikować niemal nazajutrz po ujrzeniu światła dziennego przez dzieła jej głównych teoretyków. Według kategorycznej frazeologii słynnego art. 16 francuskiej *Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela* z 1789 r. „wszelkie społeczeństwo, w którym nie jest zabezpieczona gwarancja praw ani ustanowiony podział władz, nie posiada w ogóle konstytucji”. W kontekście tych sformułowań trudno się dziwić, że zajmującą nas regułę okrzyknięto „wielką tajemnicą wolności i dobrego ustroju” (M. Nedham), „uświęconą maksymą wolnościowego ustroju” i „aksjomatem wiedzy ustrojowej” (J. Madison), „historyczną koniecznością” i „powszechną zasadą konstytucyjną” (H. Knust), „fundamentalnym elementem struktury wszystkich konstytucji państw współczesnych” (R. Thoma), „podstawową ideą państw konstytucyjnych” (O. Mayer), „zasadą organizacyjną liberalno-mieszczańskich państw prawnych” (C. Schmitt), „prostą regułą sztuki politycznej” (M. Berthélemy), „jednym z najsłynniejszych dogmatów współczesnego ewangelizmu politycznego” (M. Jèze), a także zasadą umiędliwiająca poznanie istoty państwa, aprioryczną kategorią wszelkiej naukowej refleksji o państwie, niewzruszonym elementem bloku niekwestionowanych idei, dogmatem religii świeckiej, wiekuistym prawem, „przenajświętszym dogmatem teorii i praktyki konstytucyjnej”, a nawet kryterium kultury i cywilizacji państwowej itp.<sup>4</sup> W XIX w. zasada ta trafiła do konstytucji większości państw euro-anglosaskiego kręgu kulturowego. W XX stuleciu — mimo zahamowania tej tendencji, a nawet wyraźnego regresu w tym względzie — wciąż jeszcze w niektórych krajach zachowano dla niej poczesne miejsce. Tak np. w ustawie zasadniczej RFN z 1949 r. regułę trójpodziału władzy podniesiono do rangi prawa fundamentalnego, tzn. niezmiennego żadnym aktem prawnym. Na tle przytoczonych tu określeń za trafne należy uznać spostrzeżenie H.J. Merry’ego, że zasada ta była i jest nie tylko idealizowana, ale wręcz idolizowana<sup>5</sup>.

**1.2.** Jednakże żadna myśl ludzka, a tym bardziej myśl polityczna, nie była pozbawiona kontrowersji. Swoją drogą, bez ścierania się poglądów nie byłby możliwy jej dalszy rozwój. Zasada rozdziału władzy znalazła więc adwersarzy niemal następnego dnia po swych narodzinach.

<sup>4</sup> Vide A.S. Miller: *Separation of Powers: An Ancient Doctrine Under Modern Challenge*. „Administrative Law Review” 1976, Vol. 28, No. 3, s. 299; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 3; R.K. Gooch: *Modern French Views on the Doctrine of the Separation of Powers*. „Political Science Quarterly”, Part 1, 1923, Vol. 38, No. 4, s. 578; W. Kägi: *Zur Entstehung, Wandlung und Problematik des Gewaltenteilungsprinzipes. Ein Beitrag zur Verfassungsgeschichte und Verfassungslehre*, Zürich 1937, s. 10, 11; K. Loewenstein: *Verfassungslehre...*, s. 39, 40.

<sup>5</sup> H.J. Merry: *Five-Branch Government. The Full Measure of Constitutional Checks and Balances*. Urbana—Chicago—London 1980, s. 3; K. Loewenstein: *Verfassungslehre...*, s. 40.



W trakcie obrad Konwencji Konstytucyjnej w Filadelfii w 1787 r. ukazał się pamflet, którego autor nazwał ją „wyświechtaną zasadą” i „wytartą maksymą”<sup>6</sup>. Liczba jej przeciwników poważnie wzrosła u schyłku XIX w., szczególnie zaś w obecnym stuleciu, kiedy to funkcje państwa uległy gwałtownemu rozszerzeniu i komplikacji. Z trzech klasycznych władz coraz większego znaczenia zaczęła nabierać egzekutywa, zdobywając supremację nad legislatywą i usuwając zdecydowanie w cień judykaturę. Poważnym ciosem dla omawianej reguły ustrojowej było wkroczenie na scenę dziejową faszyzmu, który nadwątlił prawie powszechną dotąd wiarę w jej słuszność i celowość zastosowania. Koncepcje faszystowskie, zakładające instytucję wodzostwa i prymat państwa w stosunku do społeczeństwa, powstały w wyniku potencjalnego zagrożenia, które zasada podziału władzy stwarza dla kapitalistycznego porządku społecznego. W rezultacie zaostrzającej się walki społecznej i dopuszczenia wolnej gry sił politycznych, może bowiem dochodzić do poważnych konfliktów pomiędzy poszczególnymi organami państwowymi, a w łożysko formalnego rozdziału władzy mogą się wlać przeciwstawne siły społeczne, zmierzające do zdobycia hegemonii w państwie. Do spadku prestiżu trójpodziału władzy przyczyniły się ponadto obie wojny światowe, kryzysy ekonomiczne oraz pojawiające się permanentnie w różnych częściach świata napięcia w stosunkach międzynarodowych. Istotną też rolę odegrała zmiana w sposobie pojmowania roli rządu, w którym jeszcze pod koniec ubiegłego wieku przestano upatrywać jedynie władzę wykonawczą. Powstaje rozróżnienie między polityką a administracją (*Regierung und Verwaltung*). Nie sposób przy tym zaprzeczyć, że jesteśmy dziś świadkami postępującego zmniejszania się roli organów konstytucyjnych na korzyść społecznych podmiotów władzy, głównie partii politycznych, organizacji gospodarczych, związków zawodowych i grup interesu. Wypływa stąd wielokrotnie powtarzana opinia o anachroniczności interesującej nas reguły w ustroju państwa tak kapitalistycznego, jak i socjalistycznego. Wprawdzie trudno utrzymywać, iż adwersarze tej reguły nie dostrzegli jej funkcji gwaranta praw i wolności obywatelskich, tym niemniej na swych sztandarach wypisali przede wszystkim hasło efektywności funkcjonowania maszyny państwowej.

W konsekwencji rozdziału władzy przybrał dla nich „mityczny charakter” (G. Burdeau), stając się li tylko „prowizorycznym schematem” (H. Finer), „przestarzałą nauką” i „zardzewiałym schematem myślowym, który trudno wyważyć z zawiasów” (K. Loewenstein), „niedorzecznością w rodzaju kwadratury koła” (K. Marks), „zaćmieniem poznania” (H. Kelsen), „teorią nie do przyjęcia” (P. Laband), „czystą teoretyczną igraszką fantazji” (H. von Treitschke), „pojęciem niejasnym” i „chimerą” (Mo-

<sup>6</sup> Vide M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 153; J. A. Fairlie: *The Separation of Powers*. „Michigan Law Review” 1923, Vol. 21, s. 406, 407.

reau), „sztuczną teorią” oraz „tajemnicą i metafizyką politycznej Trójcy Świętej” (L. Duguit), „przestarzałym dogmatem” i „próżną formułą” (G. Cahen), „zasadą bez wartości” i „koncepcją przestarzałą i szkodliwą” (M. de la Bigne de Villeneuve), „błędnie rozumianą częścią problemu funkcji państwowych”, a nawet „błędnym ognikiem” i prawnonaturalnym strachem na wróble” (A. Merkl) czy zgoła „absurdem” (K. Welcker)<sup>7</sup>. W. A. Robson napisał obrazowo, że podział władzy był tylko „antycznym i wykoślawionym rydwanem [...] ulubionym wehikułem politologów i konstytucjonalistów, którym długo służył do przewożenia zwodniczych idei”<sup>8</sup>.

Oprócz opatrywania rozpatrywanej tu zasady takimi oto różnobarwnymi etykietkami jej przeciwnicy twierdzą, iż jest ona po prostu bezużyteczna, gdyż dystynkcja trzech odrębnych władz lub funkcji państwowych jest rzeczą nierealną, zaś sama reguła rozdziału to jedynie mit ukrywający rzeczywistą naturę władzy<sup>9</sup>. W. Friedman po wskazaniu na brak jej dokładnej regulacji przez jakąkolwiek współczesną konstytucję doszedł do wniosku, iż twierdzenie mówiące o tym, że ścisła zasada podziału władzy jest nie tylko teoretycznym absurdem, ale i praktyczną niemożliwością, stało się dziś banałem<sup>10</sup>. Obserwując rozwój i umacnianie się systemów faszystowskich już w okresie międzywojennym niektórzy badacze wieścili jej koniec, posuwając się nawet do stwierdzenia (R. Carré de Malberg), iż jej utrzymywanie to wyłącznie sofistyka<sup>11</sup>. Autor ten uznał, że koncepcja wielości oddzielnych władz jest sprzeczna z postulatem nieodzownej jedności państwa, że organiczny podział funkcji nie jest możliwy, że całkowita niezależność organów jest nierealna, i że równość poszczególnych władz z prawnego punktu widzenia jest nie-

<sup>7</sup> Vide G. Bundeau: *Traité de science politique*. Vol. 5. Paris 1970, s. 387; K. Loewenstein: *Verfassungslehre...*, s. 31, 39; W. Kägi: *Zur Entstehung...*, s. 10, 11; R. Parker: *The Historic Basis of Administrative Law: Separation of Powers and Judicial Supremacy*. „Rutgers Law Review” 1958, Vol. 12, No. 3, s. 462; I. Bibó: *Podział władz państwowych dawniej i dziś*. „Znak” 1982, nr 10, s. 1240, 1241.

<sup>8</sup> C. H. Wilson: *The Separation of Powers Under Democracy and Fascism*. „Political Science Quarterly” 1937, Vol. 52, No. 4, s. 483; W. A. Robson: *Justice and Administrative Law*. London 1947, s. 14, za: M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 235; K. Loewenstein: *The Balance Between Legislative and Executive Power: A Study in Comparative Constitutional Law*. „The University of Chicago Law Review” 1938, Vol. 5, No. 4, s. 570.

<sup>9</sup> Vide M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 235.

<sup>10</sup> Vide R. C. Moulton: *Separation of Powers, Mixed Government, and the Constitution*. Chicago 1981 [nie opublikowana rozprawa doktorska], Dis. The University of Chicago Library, s. 381.

<sup>11</sup> Vide M. de la Bigne de Villeneuve: *La fin du principe de séparation des pouvoirs*. Paris 1934, s. 125—129; M. Franklin: *The Passing of the School of Montesquieu and Its System of Separation of Powers*. „Tulane Law Review” 1937, Vol. 12, No. 1, s. 3 i n.; K. Loewenstein: *The Balance...*, s. 570.

możliwa, gdyż zawsze jedna z nich będzie nadrzędna<sup>12</sup>. Z kolei zdaniem K. Loewensteina pojawienie się interwencjonizmu państwowego spowodowało, że linia graniczna oddzielająca legislację od administracji staje się coraz bardziej mglista, a wolność musiała zostać poświęcona na rzecz sprawności działania aparatu państwowego. Nie sposób bowiem zakwestionować przekonania, iż mając na względzie optymalność funkcjonowania tego ostatniego, połączenie organów prawodawczych i wykonawczych lepiej służy skuteczności działania niż rozbitcie jednolitego w istocie procesu rządzenia państwem na dwa odrębne działy lub stadia. Konieczność szybkiego podejmowania decyzji, do czego zdolne jest tylko niewielkie grono osób, zadecydowała o koncentracji władzy politycznej w rękach rządu. Stąd też uporczywe głoszenie hasła rozdzielenia funkcji prawodawczej od wykonawczej jest nierealne, anachroniczne, a czasami nawet niebezpieczne<sup>13</sup>.

Współcześnie podważa się też protekcyjny charakter zasady podziału władzy wobec praw obywatelskich podnosząc, iż rozdział trzech funkcji państwowych pomiędzy trzy organy oraz ich personalne wyodrębnienie nie stanowią jeszcze same w sobie gwarancji wolności jednostki<sup>14</sup>. Hans Kelsen uważał początkowo, że reguła ta nie jest także z istoty swej demokratyczna. Wręcz przeciwnie, zgodnie z podstawowym wymogiem demokracji cała władza powinna należeć do narodu, a ponieważ demokracja bezpośrednia nie jest obecnie możliwa na szeroką skalę, dlatego całość władzy państwowej winna skupiać się w jednym kolegiальnym organie, którego członkowie mają być wybierani przez naród i ponosić przed nim odpowiedzialność. Jeżeli organ ten pełni wyłącznie funkcję prawodawczą, to wszystkie inne organy, obowiązane do wykonywania ustanowionych przezeń norm, muszą zostać poddane jego kontroli nawet w wypadku, gdy również pochodzą z powszechnych wyborów. W rezultacie istnienie podziału władzy można wyjaśniać tylko powodami historycznymi, a nie uzasadniać go przesłankami czysto demokratycznymi. Autor ów zmienił jednak później zdanie, uwypuklając przede wszystkim rolę omawianej zasady jako gwarancji praworządności z racji warunkowania przez nią wzajemnej kontroli organów<sup>15</sup>.

Poważne zarzuty wysuwa także G. Marshall podnosząc, że — po pierwsze, niełatwo ustalić czy i w jakim sensie rozdział władzy w ogóle istnieje. Argument, iż konstytucje powierzają kompetencje prawodaw-

<sup>12</sup> Vide J. A. Fairlie: *The Separation...*, s. 416, 422.

<sup>13</sup> K. Loewenstein: *The Balance...*, s. 606, 607.

<sup>14</sup> Z. Giacometti: *Gewaltentrennung und Verwaltungsrechtspflege. W: Fragen des Verfahrens- und Kollisionsrechtes (Festschrift zum 70. Geburtstag von Prof. Dr. Hans Fritzsche)*. Zürich 1952, s. 11 i n.

<sup>15</sup> H. Kelsen: *General Theory of Law and State*. New York 1973 (1945), s. 282; Z. Rykowski, W. Sokolewicz: *Zagadnienie podziału władz w Austrii*. „Państwo i Prawo” 1983, nr 12, s. 79.

cze, wykonawcze i sędownicze poszczególnym organom jest nieprzekonywający. Po drugie, jeśli podział władzy rzeczywiście występuje, to nie jest jeszcze jasne, co on dzieli, jako że pojęcia „legislacja”, „egzekucja” i „jurysdykcja” okazały się być nienadającymi do precyzyjnego zdefiniowania. Po trzecie, termin „rozdział” służy na oznaczenie takich sytuacji, jak fizyczna separacja osób, prawna niepołączalność funkcji lub urzędów, wyodrębnienie lub immunitet poszczególnych instytucji, względnie wzajemne hamowanie się, nadzór bądź kontrola jednego działu aparatu państwowego nad drugim. Po czwarte, co się tyczy problemu zachodzenia na siebie funkcji państwowych, to inaczej traktuje się wyodrębnienie funkcji prawodawczej od wykonawczej niż oddzielenie od nich funkcji sędowniczej. Teoria podziału władzy nie wyjaśnia czy dyferencjacja ta jest właściwa lub konieczna, ani też, czy częściowa delegacja kompetencji bądź ich dobrowolne przekazywanie między poszczególnymi organami jest uzasadnione. Ostatecznie — jak nie bez pewnej nonszalancji konkluduje autor — omawiana reguła stanowi jeden z najbardziej nieuporządkowanych terminów w słowniku myśli politycznej, zawierając w sobie tak wiele niedokładności i sprzeczności, że należy ją uznać za „zagraconą walizę argumentów”, które można podtrzymywać lub odrzucać na zupełnie różnych podstawach<sup>16</sup>. Podobnych zastrzeżeń można by wyliczyć więcej.

Zasada podziału władzy nie zdobyła również aprobaty u klasyków marksizmu-leninizmu. Powodem tego stanu rzeczy była uzewnętrzniająca się już w drugiej połowie XIX w. dominacja egzekutywy nad legislatywą, pociągająca za sobą naturalną koleją rzeczy spadek znaczenia tej ostatniej. W opinii Karola Marksa i Fryderyka Engelsa był to m.in. efekt obowiązywania zasady rozdziału. Również i oni podzielali pogląd, że nie sposób pogodzić jej z zasadą suwerenności ludu, odrzucając jednocześnie ewentualność przetransponowania tej reguły w jej społeczno-politycznym aspekcie do ustroju socjalistycznego, jako repartycji władzy między burżuazję a proletariat. Teoretycy ci skłonni byli rozpatrywać ją co najwyżej w kategoriach rzeczowego podziału pracy w obrębie aparatu państwowego. Decydujące znaczenie miał jednak fakt, że jeden z głównych warunków powodzenia rewolucji stanowiło silne scentralizowanie i skoncentrowanie władzy. Z tego też względu kraje socjalistyczne w swej teorii i praktyce ustrojowej zrealizowały zasadę jedności władzy państwowej, i to w dość rygorystycznej postaci, wychodząc przy tym z założenia, iż klasowa jedność władzy wyklucza jej podział. Stąd w dawniejszej literaturze marksistowskiej można było spotkać opinie w rodzaju, że rozdział władzy to... „antynaukowa teoria burżuazyjna” (P. T.

<sup>16</sup> G. Marshall: *Constitutional Theory*. Oxford 1980 (1971), s. 97, 124.

Wasilienkow)<sup>17</sup>. Niemniej jednak w nowszych pracach, szczególnie polskich, coraz silniej zaczyna sobie torować drogę postulat przynajmniej częściowej rehabilitacji tej zasady. Lansowane są bowiem tezy, że zasada jedności i podziału władzy państwowej pozostają do siebie w stosunku dialektycznym, że są komplementarne, że organy państwowe w pluralistycznym społeczeństwie winny być „konkurencyjne” i oddzielone od organów partyjnych itp.<sup>18</sup> W moim przekonaniu trudno kwestionować zasadność tych tez.

Warto też przy tym podkreślić, że nawet najbardziej zagorzali adwersarze reguły podziału potrafili czasami dostrzec jej pozytywy. Gwoli egzemplifikacji, L. Duguit odrzucając ją z racji domniemanej sprzeczności z zasadą suwerenności, uznał ją mimo to za instruktywną i zawierającą elementy prawdy<sup>19</sup>. Natomiast M. Janet skonstatował, iż reguła ta pozostaje wprawdzie *conditione sine qua non* wolnościowego ustroju, jednakże ograniczenie się tylko do przeprowadzenia podziału władzy jest niewystarczające z uwagi na równoczesną konieczność jednoczenia i harmonizowania działania poszczególnych organów. Poza tym potrzeba zachowania ich niezależności wymaga, by każdy organ częściowo partycypował w działalności pozostałych<sup>20</sup>. Zauważmy wszak, że mimo coraz powszechniejszego od czasów II wojny światowej trendu do odrzucania teorii rozdziału władzy, niewiele zamiast niej zaoferowano nowego.

Oprócz zwolenników i przeciwników omawianej teorii istnieje liczna grupa konstytucjonalistów zachowujących doń stosunek neutralny albo po prostu ignorujących jej istnienie. „Obóz neutralny” ocenia tę problematykę z większego dystansu, dzięki czemu łatwiej dostrzec zalety obok wad, jakkolwiek znacznie częściej można w nim spotkać krytycyzm niż apologetykę. I tak, wypada przytoczyć opinię A. F. Pollarda, iż w w. XVIII za przyjęciem podziału władzy przemawiało wiele przesła-

<sup>17</sup> P. T. Wasilienkow: *Organy sowieckiego gosudarstwa i ich sistema na sowriemiennom etapie*. Moskwa 1967, s. 128—131, 134; A. M. Barnaszow: *Jedinstwo wlasti i jego wopłoszczenija w gosudarstwiennom stroitielstwie SSSR*. Tomsk 1979, s. 31, 38, 39; K. Marks, F. Engels: *Dzieła*. T. 1, Warszawa 1962, s. 838; A. T. Vanderbilt: *The Doctrine of Separation of Powers and Its Present-Day Significance*. Lincoln 1953, s. 8.

<sup>18</sup> Vide m.in. Z. Izdebski: *Rewizja teorii podziału władz*. „Państwo i Prawo” 1957, nr 11, s. 799, 800; Z. Rykowski, W. Sokolewicz: *Konstytucyjne podstawy systemu naczelných organów państwowych w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*. „Państwo i Prawo” 1983, nr 5, s. 41; L. Mażewski: *O stanie polskiej doktryny jednolitości władzy*. „Państwo i Prawo” 1984, nr 2, s. 53, 62; R. Lukić: *Politické stranke*. Beograd 1966, s. 116, 117; R. M. Małajny: *Zasada jedności władzy państwowej w ustroju socjalistycznym — prolegomena*. „Studia Prawnicze” 1982, nr 3—4, s. 174, 175.

<sup>19</sup> Vide R. K. Gooch: *Modern...*, s. 589.

<sup>20</sup> Vide J. A. Fairlie: *The Separation...*, s. 421.

nek, później jednak straciły one na znaczeniu. Wprawdzie teoria ta stanowiła pomysłową próbę „sprowadzenia nieskończonej złożoności ustroju politycznego do wysublimowanej prostoty konstytucyjnej reguły trzech”, jednak „prawda jest taka, że ludzkie sprawy nie mogą zostać matematycznie pokawałkowane na części ani też zamknięte w kategoriach logicznych”. Należy ją zatem zredukować do właściwych proporcji, czyli do specjalizacji funkcji państwowych<sup>21</sup>. Zgodnie z przeświadczeniem Harolda J. Laski'ego rozdział władzy jest w gruncie rzeczy zaletą papierową, ponieważ jest niewykonalny w praktyce. Tym niemniej ma on tę dobrą stronę, iż zwraca uwagę na kwestię optymalnego wykorzystania władzy państwowej w procesie realizacji celów społecznych oraz na problem jej kontroli<sup>22</sup>. Obok tej kategorii wypowiedzi natrafiamy także na próby czy to zdegradowania, czy to przeformułowania wspomnianej zasady do jakiegoś mniej lub bardziej dokładnie określonego „podziału pracy” między organami państwowymi<sup>23</sup>.

Dodajmy jeszcze, że długo utrzymująca się popularność teorii podziału władzy stanowiła również efekt olbrzymiego bogactwa myśli, jakie zawiera ona w zarodku, a także jej ogólności i elastyczności. Można ją było wykorzystywać i interpretować na różne sposoby, balansując nawet na skraju metafizyki politycznej, czemu na gruncie polityki dało wyraz chociażby francuskie Zgromadzenie Narodowe w 1789 r., a na gruncie nauki Immanuel Kant odwołując się do analogii Trójcy Świętej i zakładając na tej podstawie trójjedyny podział suwerenności. Stąd wciąż ponawiane próby odczytywania zasady rozdziału na nowo, jak np. pojmowanie jej głównie jako wyłączności kompetencyjnej poszczególnych organów działających pod przewodnictwem i kontrolą parlamentu; zadawanie pytania, jak dalece ów rozdział jest pożądany; rozumienie tej zasady jako systemu uznającego legalność walki o władzę różnych ugrupowań politycznych, dla którego ciągle trzeba znajdować nowe formy; wysuwanie tezy, iż przede wszystkim należy zbadać, pod jakimi warunkami i w jakich formach podział władzy może się pojawić i utrzymać; przeformułowywanie różnych komponentów zajmującej nas zasady, skutkiem czego spotykamy takie nazwy, jak „quasi-sądowy”, „ustawodawstwo delegowane”, „sądownictwo administracyjne” itp. Odzywają się także głosy, że rozwiązanie tego problemu leży nie tyle w opracowywaniu nowych doktryn i technik analizy prawnej, ile w adaptowaniu tradycyj-

<sup>21</sup> Ibidem, s. 417.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 428.

<sup>23</sup> Vide m.in. J. A. Tichomirow: *Razdielienije vlastiej ili razdielienije truda?* „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo” 1967, № 1, s. 15—21; W. Zamkowski: *Podział pracy między organami państwowymi na tle Konstytucji PRL*. „Państwo i Prawo” 1962, nr 1, s. 58.

nych pojęć konstytucyjnych do instytucjonalnych realiów XX w. Nie brak wszak poglądów przeciwnych<sup>24</sup>.

**1.3.** Po zapoznaniu się z powyższymi twierdzeniami nie trzeba już nikogo przekonywać, iż spór ów jest niezwykle złożony, mimo że przeglądu ścierających się w jego ferworze opinii dokonałem z konieczności w sposób skrótowy. Zachowując jednak niezbędną dozę chłodnego obiektywizmu, by utrzymać odpowiedni dystans wobec analizowanej tematyki i wyłowić sedno kontrowersji, należy stwierdzić, że na pewno fałszywe będą wszelkie opinie skrajne, szczególnie w tak trudno uchwytej materii jak władza państwowa. Nie ulega wątpliwości, że zasada rozdziału władzy nie jest „wiekuistym prawem” czy „przenajświętszym dogmatem teorii i praktyki konstytucyjnej”, ale bez wątpienia także nie „absurdem” czy „próżną formułą”. I dlatego nie sposób się zgodzić z ortodoksyjnymi adherentami tej reguły, którzy ją absolutyzują, ponieważ zbyt daleko idące rozdzielanie organów (tj. separacja) prowadzi nieodwołalnie do paraliżu całej maszyny państwowej, co w ostatecznym efekcie odbija się ujemnie na zdolności państwa do ochrony praw i wolności obywatelskich. Z drugiej zaś strony nie można nie podzielić przekonania, iż wielu autorów pomniejszających znaczenie podziału władzy wydaje się być nieświadomych faktu, że ich wołanie o sprawność i skuteczność działania tej maszyny może niekiedy prowadzić do dyktatury<sup>25</sup>. Ponadto eksponując protekcyjny charakter wspomnianej reguły ustrojowej względem praw i wolności obywatelskich, nie można przy tym nie doceniać jej nader istotnego znaczenia jako pewnej techniki rządzenia.

System organów państwowych musi być bowiem konstruowany na podstawie kanonu gotyckiego łuku. Tak jak centralizacji władzy towarzyszy decentralizacja, koncentracji — dekoncentracja, a demokracji — autokracja, tak z zasadą rozdziału władzy jest nierozłącznie związana zasada jej jedności. Reguły te leżą wespół u podstaw każdego należycie zbudowanego aparatu państwowego, niezależnie od woli jego architektów. Są one ściśle ze sobą związane, gdyż skonstruowanie sprawnie działającego systemu organów tylko na kanwie jednej lub drugiej nie wchodzi dziś w rachubę. Racjonalny ustrojodawca, określając podstawy orga-

<sup>24</sup> Z. Izdebski: *Rewizja...*, s. 799, 800; C.H. Wilson: *The Separation...*, s. 503; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 9, 10; K. Loewenstein: *Verfassungslehre...*, s. 39, 40; M. Franklin: *The Passing...*, s. 11; C.J. Friedrich: *Constitutional...*, s. 619; W.B. Gwyn: *The Meaning of the Separation of Powers, An Analysis of the Doctrine from Its Origin to the Adoption of the United States Constitution*. New Orleans—The Hague 1965, s. 128; E.C.S. Wade, G.G. Philips: *Constitutional Law*. London—New York—Toronto 1958 (1931), s. 20; 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. 211.

<sup>25</sup> C.J. Friedrich: *Constitutional...*, s. 178; Z. Rykowski, W. Sokółewicz: *Zagadnienie...*, s. 86—89; H. Finer: *The Theory and Practice of Modern Government*. London 1954, s. 101.

nizacyjne aparatu państwowego oraz reguły jego funkcjonowania, musi brać jednocześnie pod uwagę tak jednolitość jego działania jako całości, jak i jego złożoną strukturę odpowiadającą podziałowi przydzielonych mu zadań. Każda koncepcja rozdziału władzy państwowej powinna więc w sobie zawierać elementy koncepcji jedności władzy i *vice versa*. A zatem nie należy ich ujmować wyłącznie jednostronnie, można je natomiast z różną siłą akcentować; ewentualność ich równouprawnienia w konkretnym ustroju politycznym wprawdzie istnieje, ale spotykamy się z nią nader rzadko<sup>26</sup>. Zależność tę celnie ujął W. Zamkowski, dochodząc do wniosku, iż „w zależności od tego, czy elementy jedności czy podziału wybijają się na plan pierwszy i świadomie akcentowane są w danym ustroju, otrzymujemy albo doktrynę podziału władzy, albo teorię jedności władzy państwowej, chociaż można by każdą dla wyróżnienia ich dialektycznego charakteru nazwać teorią jedności i podziału władzy państwowej”<sup>27</sup>. W podobnym duchu wypowiada się F. Siemieński pisząc, że „o jedności można mówić tylko wtedy, gdy istnieje podział, tak jak o podziale można mówić wobec czegoś, co jednocześnie w określonym względzie jest jednolite. Odnosi się to także do aparatu państwowego i jego funkcji”<sup>28</sup>. Obie te opinie można uzupełnić spostrzeżeniem, iż — zdaniem niektórych autorów — fundamentalne założenie teorii rozdziału władzy w jej monteskiuszowskim wydaniu — a więc najpełniejszym jak na XVIII-wieczną Europę — stanowi aksjomat jedności władzy państwowej realizowanej w drodze podziału funkcji między organami państwa<sup>29</sup>. Znamienną jest rzeczą, że koncepcja barona de Montesquieu jeszcze w naszych czasach stanowi źródło sporów i inspiracji, co najlepiej świadczy o tym, iż nie należy jedynie do przeszłości. Można ją gloryfikować, można ją krytykować, nie można jednak jej pomijać.

Przed wszystkim zaś nie można abstrahować od faktu komplementarności zasad podziału i jedności władzy. Każda z nich jest w określonej mierze komplementem drugiej i dlatego obie będą aktualne tak długo, jak

<sup>26</sup> Jako przykład może służyć pod tym względem Szwajcaria, gdzie trafne orzeczenie, która z zajmujących nas reguł ustrojowych leży u podstaw systemu politycznego tego kraju, jest tak trudne, że wydaje się graniczyć z niemożliwością. Vide P. Sarnecki: *Rząd a parlament Konfederacji Szwajcarskiej*. Kraków 1978, s. 135—147.

<sup>27</sup> W. Zamkowski: *Jedność i podział władzy w Polsce Ludowej*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego”. Warszawa—Wrocław 1961, s. 8.

<sup>28</sup> F. Siemieński: *Konstytucyjne podstawy organizacji i funkcjonowania aparatu władzy państwowej*. W: *Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*. Wrocław—Warszawa—Kraków 1969, s. 240.

<sup>29</sup> Vide W. Zamkowski: *Monteskiuszowska koncepcja podziału a socjalistyczna zasada jedności władzy państwowej*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” 1958, s. 25, 26 i cytowana tam literatura; K. Grzybowski: *Montesquieu — kompromis feudalno-mieszczański*. „Państwo i Prawo” 1948, nr 9—10, s. 18.



długo będzie istnieć instytucja państwa. W tym właśnie kontekście należy rozważać motto niniejszego rozdziału, iż podział władzy to podstawa cywilizowanego ustroju. Być może, że wrota teorii rozdziału mają zardzewiałe zawiasy — jak utrzymuje jeden z cytowanych wcześniej autorów — tym niemniej wyważać ich nie potrzeba, gdyż są szeroko otwarte. Wszelkie twierdzenia o anachroniczności interesującej nas reguły, o ile nie jest ona rygorystycznie interpretowana, polegają na nieporozumieniu. Zadanie współczesnego konstytucjonalisty nie polega bynajmniej na roztrząsaniu zagadnienia, czy istnieje jeszcze racja bytu dla zasady podziału władzy, lecz na ustawicznym rozwiązywaniu problemu, w jakim stopniu w danym okresie historycznym władza państwowa winna być jednolita, a w jakim — rozdzielona. Jest to kluczowa kwestia dla całego konstytucjonalizmu. Zmieniają się bowiem jej wymiary, zmianom podlegają konteksty, w jakich jest ona analizowana w kolejnych przedziałach czasowych, jednakże sam problem wciąż pozostaje. Jeśli nawet zgodzić się z poglądem, iż państwo jest wolnością straconą, to nie ulega wątpliwości, że im pełniej urzeczywistni ono obie te zasady w swej praktyce ustrojowej, tym mniejszy uszczerbek poniosą jego obywatele na swej wolności. Albowiem jedność władzy przynosi sprawność funkcjonowania państwa, a jej podział — praworządność i demokrację.

## 2. Eulogie i epitafia — ocena zasady podziału władzy w amerykańskim konstytucjonalizmie

**2.1.** Skoro kwestia rozdziału władzy przedstawia się tak interesująco na gruncie rozważań abstrakcyjnych, to w sferze refleksji nad ustrojem politycznym Amerykańskiej Unii przybiera ona co najmniej równie frapujący wymiar. Idzie bowiem o to, że zajmująca nas reguła została wprowadzona w życie po raz pierwszy w dziejach w tym właśnie kraju, tworząc niemal od samych początków jego państwowości oś jego systemu politycznego — bądź, według określenia K. Loewensteina, prawdziwy charakter tego systemu<sup>30</sup> — i pozostaje nią do dziś. W krajach euro-angłosaskiego kręgu kulturowego jest to zjawisko unikalne, ponieważ wszystkie te państwa, jeśli nie zerwały z podziałem władzy formalnie, to przynajmniej dokonały tego faktycznie. Tymczasem USA są mu niezmiennie wierne od dwóch bez mała stuleci. Trudno zatem przecenić naukową atrakcyjność pytania, dlaczego tak się dzieje.

Jak można domniemywać, zasada rozdziału władzy cieszy się w konstytucjonalizmie amerykańskim szczególną estymą, zauważalną złasz-

<sup>30</sup> Vide H. J. Merry: *Five-Branch...*, s. 278.

cza w orzecznictwie sądowym i w pracach o starszym rodowodzie. W tych ostatnich napotykamy przykładowo na stwierdzenia w rodzaju: „Nie będziemy musieli obawiać się o praworządność, jak również o wolność, jeśli tylko nasi legislatorzy będą respektować absolutną mądrość doktryny podziału władzy”<sup>31</sup>. Dowodzi się, że ta konstytucyjna zasada wraz z towarzyszącym jej systemem hamulców stanowi wciąż podstawową cechę amerykańskich instytucji ustrojowych, do którego konstytucja napisana — konwenanse, tradycje, procedury i inne regulacje prawne — dodała nowe, niezliczone instrumenty powstrzymujące. Hamulce te warunkują utrzymywanie się równowagi politycznej w społeczeństwie i pluralistycznego systemu władzy państwowej, skutkiem czego większość nie jest w stanie rządzić bezpośrednio. Z kolei istnienie wielu centrów władzy stwarza większe możliwości dostępu rządzonych do rządzących i wpływa na zintensyfikowanie aktywności grupowej<sup>32</sup>. Stąd niektórzy głoszą, iż reguła podziału władzy jest pierwszą z grona najważniejszych zasad konstytucyjnych, swoistym credo o popularności dorównującej hymnowi narodowemu<sup>33</sup>.

Nie mniej zdecydowanie i nieco pompatycznie brzmią w tej materii orzeczenia sądowe. Dla ilustracji typowa próbka: „Zapewne naszym głównym wkładem do nauki o państwie jest całkowity rozdział trzech działów aparatu państwowego, tj. wykonawczego, prawodawczego i sądowiczego. Żadna cecha amerykańskiego systemu ustrojowego nie wzbudziła większej admiracji”<sup>34</sup> — orzekł Sąd Najwyższy stanu Ohio w sprawie *State v. Fulton*, 124 N.E. 172 (1919). W orzeczeniach tych podział władzy uznaje się za kamień węgielny, zasadę fundamentalną — względnie jedną z zasad kardynalnych — czy też cechę wyróżniającą amerykańskiego systemu rządów. Wieści się wszem i wobec, że jest to opoka rzeczywistej egzystencji ustroju USA oraz że stanowi ona najbardziej istotną bądź jedną z głównych zalet systemu prawa konstytucyjnego tego kraju — tak stwierdził federalny Sąd Najwyższy w sprawie *Kilbourn v. Thompson*, 103 U.S. 168 (1880). Deklaruje się, iż jest ona wyrazem nieuchronnej konieczności, instytucjonalną gwarancją wolności narodu, że wśród zasad wolnościowego ustroju nie ma od niej bardziej znaczącej itp. Argumentuje się także, iż żadna reguła ustrojowa nie spotkała się z tak powszechnym przyjęciem, gdyż właśnie jak żadna inna uniemożliwia powstanie władzy autokratycznej. Padają nawet wypowiedzi,

<sup>31</sup> A. T. Vanderbilt: *The Doctrine...*, s. 95.

<sup>32</sup> Vide H. J. Merry: *Five-Branch...*, s. 203—206.

<sup>33</sup> J. T. Brand: *Montesquieu and the Separation of Powers*. „Oregon Law Review” 1933, Vol. 12, No. 3, s. 176.

<sup>34</sup> Vide J. A. Fairlie: *The Separation...*, s. 406.

że jest ona niezbędna do utrzymania republikańskiej formy państwa<sup>35</sup>, będące już wyrazem ewidentnej przesady. Tę kwintesencję mów pochwalnych pod adresem reguły podziału władzy można zakończyć stosowną enuncjacją Daniela Webstera — najwybitniejszego amerykańskiego oratora XIX w. — którego zdaniem „oddzielenie działów aparatu państwowego na tyle, na ile jest to wykonalne, oraz zabezpieczenie wyrażnie dzielących je linii, pozostawiało fundamentalną ideą w trakcie tworzenia wszystkich naszych konstytucji, a zachowanie normowanej przez prawo wolności zależy niewątpliwie od utrzymania tych granic”<sup>36</sup>.

2.2. Pomimo to jednak przeważająca większość konstytucjonalistów zza Atlantyku zajmuje w tej materii znacznie bardziej krytyczne stanowisko, jakkolwiek nie aż tak krytyczne jak ich europejscy koledzy. Zazwyczaj oddają oni należny hołd rozpatrywanej tu zasadzie, czyniąc ją punktem wyjścia przy analizie systemu rządów Stanów Zjednoczonych. Wielu z nich wskazuje wszak w toku analizowania poszczególnych aspektów tego systemu, że trójdzielny model władzy państwowej jest współcześnie nieadekwatny, a nawet mylący. Faktem jest bowiem, że Kongres stanowi prawo, Prezydent je wykonuje, a Sąd Najwyższy interpretuje i stosuje w sprawach indywidualnych, niemniej wszystkie te funkcje w poważnym stopniu się pokrywają. W związku z tym trójkątna symetria instytucjonalna — jak to nazywa H. J. Merry — bardzo niewyraźnie oddaje wizerunek aparatu państwowego, tym bardziej że wspomniane organy tworzą w tym względzie jedynie przysłowiowy wierzchołek góry lodowej, a nie zawsze wiadomo, czy za działaniem aparatu państwowego kryje się widoczna, czy też niewidoczna część tej góry<sup>37</sup>. Nie brak jednocześnie ocen, że „podział trójczłonowy jest fikcją zarówno na gruncie prawa, jak i politologii, pozbawioną znaczenia lub wartości, nieuznaną z konieczności w praktyce albo niemożliwą do konsekwentnej realizacji, chyba że realizacji pozornej”<sup>38</sup>. Niektórzy badacze zdają się z kolei traktować rozdział władzy nie jako podstawową zasadę konstytucyjną, lecz tylko jako jeden z elementów ogólnej procedury obowiązującej w łonie aparatu państwowego<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> Vide C. J. Friedrich: *Constitutional...*, s. 178; idem: *Separation of Powers*. W: *Encyclopedia of the Social Sciences*. New York 1937, s. 663; A. T. Vanderbilt: *The Doctrine...*, s. II; *American Jurisprudence*. Rochester—San Francisco 1979, Vol. 16, s. 802, 807, 808; L. Fisher: *The Efficiency Side of Separated Powers*. „Journal of American Studies” 1971, Vol. 5, No. 2, s. 113.

<sup>36</sup> Vide W. Bondy: *The Separation of Governmental Powers*. New York 1893, s. 14.

<sup>37</sup> Vide H. J. Merry: *Five-Branch...*, s. 3, 4, 222.

<sup>38</sup> Vide F. Green: *Separation of Governmental Powers*. W: *Selected Essays on Constitutional Law*. Chicago 1938, Vol. 4, s. 195, 196; J. A. Fairlie: *The Separation...*, s. 427.

<sup>39</sup> R. Parker: *Separation of Powers Revisited. Its Meaning to Administrative Law*. „Michigan Law Review” 1951, Vol. 49, No. 7, s. 1038.

P. B. Kurland, wybitny znawca tego zagadnienia, obserwując proces kształtowania się supremacji egzekutywy nad legislatywą, w swym studium o wymownym tytule *Impotencja powściągliwości* zaprasza nas w typowym dlań metaforycznym stylu do „łóża chorego”, na którym spoczywa zasada podziału władzy. Pacjent jest poważnie schorowany, mimo że jego cierpienia wydawały się przejściowe. Teoretycznie kuracja jest możliwa, ale prof. Kurland nie widzi podstaw do optymizmu. Według niego pacjent stracił ochotę do życia<sup>40</sup>. W innej swojej pracy pisze w tym kontekście o mitach konstytuujących obecnie przesłanki, dzięki którym rozdział władzy wraz z uzupełniającym go systemem hamulców mogą nadal funkcjonować. Mit pierwszy to iluzja, że ustawy Kongresu są ściśle wykonywane pod bezpośrednim nadzorem Prezydenta lub sekretarza departamentów. Tymczasem tak się składa, że ustawy te są jakoś mniej ściśle wykonywane przez wielką liczbę biur, nad większością których Biały Dom sprawuje niewielką kontrolę. Mit drugi to złudzenie, że legislacja urzeczywistniania jest wyłącznie przez 100 senatorów i 435 kongresmanów na Kapitolu. Faktycznie jednak w Kongresie istnieje biurokracja, która wyřęcza większość deputowanych w realizacji ich funkcji prawodawczej. Mit trzeci to miraż, że sędziowie, zwłaszcza Sądu Najwyższego USA, realizują swą funkcję, wydając orzeczenia i tworząc ich racjonalizację w formie uzasadnień. Ale i tym razem historia się powtarza. Wprawdzie wydawanie wyroków wciąż jeszcze jest najprawdopodobniej domeną sędziów, lecz pisanie opinii sędziowskich oraz poszukiwanie dla nich racji coraz częściej powierza się rosnącej armii urzędników sądowych, którzy tworzą trzeci odłamek federalnego aparatu administracyjnego. A beztwarzowa, na wpółautonomiczna biurokracja wywiera równie zgubny wpływ na wypełnianie funkcji sądowniczej, jak prawodawczej i wykonawczej. Stąd też dla trudnych problemów systemu politycznego przykrywkę stanowią fikcje, to zaś, że fakty przeczą zasadom konstytucyjnym, zdaje się kłopotać niewielu, jeśli w ogóle kogokolwiek. W ostatecznym rachunku, jeśli reguła podziału władzy jako instrument ograniczający kompetencje władzy wykonawczej nie znika całkowicie, to wraz z towarzyszącym jej systemem hamulców została sprowadzona do roli sloganu, do którego Sąd Najwyższy ucieka się od czasu do czasu jako substytutu przekonywająco umotywowanego werdyktu<sup>41</sup>.

Inny znakomity autorytet w tej dziedzinie, A. S. Miller, stawia wręcz kropkę nad „i”. Wychodzi on z założenia, że omawiana zasada już nie funkcjonuje, ani jako ochrona przed tyranią, ani jako czynnik stymulu-

<sup>40</sup> Vide L. Fisher: *The Constitution Between Friends. Congress, the President, and the Law*. New York 1978, s. 14.

<sup>41</sup> P. B. Kurland: *Watergate and the Constitution*. Chicago—London 1978, s. 35, 36, 176, 179. Vide też H. J. Merry: *Five-Branch...*, s. 220, 221.

jący efektywność działania aparatu państwowego. Żądza władzy prezydentów w połączeniu z „impotencją polityczną” Kongresu zwichnęła tradycyjną równowagę istniejącą między trzema organami. Równocześnie wymogi współczesnego życia państwowego wskazują niedwuznacznie na konieczność przesunięcia punktu ciężkości w podejmowaniu najważniejszych decyzji w kierunku egzekutywy. W dodatku pojawiły się nowe ośrodki władzy politycznej w postaci potężnych korporacji gospodarczych, aparatu administracyjnego, związków zawodowych, uniwersytetów (sic!) i innych podmiotów, tworzących *sui generis* państwo korporacyjne. W rezultacie doszło do uformowania się nowego podziału władzy pomiędzy aparat państwowy a zdecentralizowane społeczno-ekonomiczne ośrodki władzy — nieodwracalnie przekształcające się w centra władzy politycznej — zaś rozdział kompetencji między Kongres, Prezydenta i Sąd Najwyższy odchodzi bezpowrotnie w cień. Reguła podziału władzy być może byłaby jeszcze do utrzymania, gdyby wspierała ją równowaga klas społecznych reprezentowanych w poszczególnych organach państwowych. Tymczasem w Stanach Zjednoczonych, gdzie każdy organ jest „tarczą strzelniczą, a może nawet jeńcem” klasy panującej, takiej równowagi nie ma. Z tych to przyczyn zasada ta — będąc głęboko konserwatywną techniką sprawowania władzy i ulegając skutkiem tego transformacji w instrument służący do blokowania innowacji ustrojowych — uległa załamaniu mimo otaczającego jej splendoru. Wprawdzie osobistości polityczne wciąż jeszcze składają jej hołdy i oficjalnie postępują tak, jak gdyby coś jeszcze znaczyła. Ten wygodny układ dostarcza bowiem przykładu dzisiejszej fikcji prawnej, stanowiąc rodzaj fetyszyzmu konstytucyjnego wynoszącego formę nad materię, fasadę ponad rzeczywistość. I dlatego, mimo że reguła podziału tworzy główny wkład konstytucjonalizmu amerykańskiego do sztuki rządzenia, to jej dni już przeminęły ostatecznie i nieodwołalnie. „Egzekwie nie zostały jeszcze odprawione, lecz należy już jej sprawić przyzwoity pogrzeb”<sup>42</sup>.

**2.3.** Goryczy w tych słowach jest wiele, ale wiele jest także prawdy. Zastanawia wszakże fakt, iż większość krytyków wspomnianej zasady nie drapuje się w szaty żałobne. Część z nich jest przekonana, że reguła ta funkcjonuje należycie w teorii, jakkolwiek w praktyce nie zdaje egzaminu. Stanowienie, wykonywanie i interpretowanie prawa dążą bowiem do zlania się ze sobą, bądź też są tak ściśle ze sobą związane, iż wyodrębnienie ich jest bardzo trudne, a rozdział niemożliwy<sup>43</sup>. Nie budzi więc zdziwienia opinia, że formalnego punktu widzenia system organów państwowych Stanów Zjednoczonych spoczywa na fundamen-

<sup>42</sup> A. S. Miller: *Separation...*, s. 306, 308, 318—320; idem: *Democratic Dictatorship. The Emergent Constitution of Control*. Westport—London 1981, s. 114—116.

<sup>43</sup> Vide E. C. S. Wade, G. G. Philips: *Constitutional...*, s. 22; H. J. Merry: *Five-Branch...*, s. 200, 201; J. A. Fairlie: *The Separation...*, s. 426, 427.

cie podziału władzy, faktycznie jednak istnieje unia władz tak pod względem organicznym, jak personalnym<sup>44</sup>. Można również natrafić na pogląd, iż szacowny system hamulców dobrze przysłużył się państwu w przeszłości, ale szybko postępująca w XX stuleciu industrializacja kraju spowodowała, że nabrał on bardziej charakteru abstrakcji niż stymulatora rozwoju<sup>45</sup>. Ze stanowiskiem tym koresponduje zdanie K. Loewensteina, który pisząc jeszcze pod koniec lat trzydziestych doszedł do wniosku, iż do okresu „Nowego Ładu” Franklina D. Roosevelta system ów działał zadziwiająco dobrze, ponieważ zapewniał równowagę polityczną poprzez doprowadzanie do kompromisów między sprzecznymi interesami. Tymczasem objęcie przywództwa przez egzekutywę nakazuje tę tradycyjną równowagę „trzeźwo przeanalizować”<sup>46</sup>.

Niektórzy autorzy starają się znaleźć bardziej adekwatną formułę na oznaczenie całokształtu stosunków pomiędzy Kongresem, Prezydentem i Sądem Najwyższym, jakkolwiek wysiłki te rzadko wieńczy powodzenie; tak np. określenie „mieszanka kompetencji” (*blend of powers*)<sup>47</sup> posiada nikły walor poznawczy. Spośród tych prób najbardziej zasługuje na odnotowanie twierdzenie R. E. Neustadta, iż Konstytucja ustanawia nie tyle zasadę rozdziału władzy, ile system „wyodrębnionych instytucji dzielących kompetencje” (*separated institutions sharing powers*)<sup>48</sup>. Termin ten doczekał się szerokiej akceptacji, przy czym zwraca się uwagę, że trzy klasyczne funkcje państwowe „zlewają się i stapiają” ze sobą lub częściowo pokrywają się, iż reguła podziału władzy w gruncie rzeczy oznacza właśnie dzielenie kompetencji, i że z tego powodu nazwa „rozdział władzy” jest niejasna, a nawet myląca — jak to wcześniej orzekli badacze europejscy — tym bardziej, iż może się ona odnosić zarówno do instytucji, jak i do funkcji państwowych, albo do jednych i drugich łącznie. Piszę się poza tym, że władza państwowa w Amerykańskiej Unii nie jest ani całkowicie podzielona, ani też odseparowana — w związku z tym jej rozdział w tym kraju nie jest ani kompletny ani sztywny, ani wyraźny<sup>49</sup>. Opinia ta była reprezentowana także w dawniejszej literaturze przedmiotu, w której konstатовano, iż dokonanie dystynkcji pomiędzy trzema powyżej wymienionymi organami nie tylko

<sup>44</sup> Vide J. A. Fairlie: *The Separation...*, s. 430.

<sup>45</sup> Vide H. J. Merry: *Five-Branch...*, s. 200. Interesujące spostrzeżenie wysuwa J. T. Brand (*Montesquieu...*, s. 197), a mianowicie, że w brytyjskim systemie rządów mamy do czynienia równocześnie z jednością funkcji i rozdziałem organów państwowych.

<sup>46</sup> K. Loewenstein: *The Balance...*, s. 590, 591.

<sup>47</sup> Vide L. Fisher: *The Constitution...*, s. 12.

<sup>48</sup> R. E. Neustadt: *Presidential Power: The Politics of Leadership*. New York 1960, s. 33.

<sup>49</sup> Vide H. J. Merry: *Five-Branch...*, s. 4, 5, 200—205, 212—217, 220, 221; K. Prewitt, S. Verba: *An Introduction to American Government*. New York—Hagerstown—San Francisco—London 1976, s. 369.

nie jest przedsięwzięciem łatwym, lecz i nie zawsze pożądanym. Dawano również wyraz pewnej satysfakcji, że względ na sprawne działanie aparatu państwowego zapobiegł jej pełnej realizacji<sup>50</sup>. Zdają sobie z tego sprawę sądy podkreślając, iż przeprowadzenie wyraźnych linii demarkacyjnych między trzema najwyższymi organami państwowymi jest praktycznie biorąc niemożliwe. Tym niemniej starają się one zachować dawny rygoryzm reguły podziału władzy, opracowując w tym celu nowe koncepcje by — pomimo jej obowiązywania — zapewnić machinie państwowej warunki efektywnego funkcjonowania<sup>51</sup>.

Cała sprawa ulega dalszej komplikacji jeśli zważyć, iż komentatorzy tej zasady różnią się między sobą w poglądach, i to nawet w kwestiach o podstawowym znaczeniu. Gdy według jednych poszczególne organy są od siebie politycznie niezależne, drudzy utrzymują, że są one wzajemnie uzależnione, zaś jeszcze inni uważają, iż organy te, jakkolwiek niezależne, muszą jednak harmonijnie ze sobą współpracować<sup>52</sup>. Zdaniem L. H. Tribe'a, jeżeli każdy z tych organów ma być istotnie niezależny i zachować nieuszczerplone kompetencje, to musi oddziaływać hamująco na pozostałe celem utrzymania wzajemnego uzależnienia, bez którego niezależność mogłaby przejść w dominację<sup>53</sup>. Dochodzą do tego jeszcze polemiki pomiędzy zwolennikami i przeciwnikami zajmującej nas zasady. Ci ostatni widzą w niej zbyt skomplikowaną i nieporęczną metodą sprawowania władzy, uniemożliwiającą wręcz wykształcenie się trwałego przywództwa politycznego. Ma ona zatem prowadzić do impasu i bynajmniej nie zapobiega uzyskaniu przez któryś z organów przewagi nad pozostałymi. Ci pierwsi natomiast replikują, że intencją rozdziału władzy jest zapewnienie „krytycznego oddziaływania” poszczególnych organów na siebie, gdyż nie ma innego sposobu uchronienia się od nadużycia tej władzy. Zasada ta wespół z systemem hamulców wprowadzie opóźnia przemiany społeczne, lecz im nie zapobiega. Wprost przeciwnie, współtworzy ona gwarancję, że przemiany te dojdą do skutku w odpowiedniej formie i że raz osiągnięte zdobycze społeczeństwa nie zostaną łatwo zaprzepaszczone. Ponadto w sytuacjach kryzysowych wszelkie trzy najwyższe organy harmonijnie ze sobą współdziałają, nie mówiąc już o istnieniu wielu innych czynników jednoczących, takich jak partie polityczne (szczególnie zaś partia rządząca), *mass media* czy potrzeba posiadania silnego przywództwa. Dlatego reguła podziału władzy, którą

<sup>50</sup> Vide J. A. Fairlie: *The Separation...*, s. 400, 401, 405.

<sup>51</sup> *American Jurisprudence...*, s. 809, 810.

<sup>52</sup> Vide H. J. Merry: *Five-Branch...*, s. 200, 213, 219; J. MacGregor Burns, J. W. Peltason: *Government by the People. The Dynamics of American National Government*. Englewood Cliffs 1958 (1952), s. 67; *American Jurisprudence...*, s. 811, 812.

<sup>53</sup> L. H. Tribe: *American Constitutional Law*. Mineola, N. Y. 1978, s. 15.

tak długo w obecnym stuleciu wykpiwano, wciąż zachowuje swą żywotność<sup>54</sup>.

2.4. Lektura powyższych opinii wywołuje mimo woli skojarzenie z mitycznym Labiryntem. Podobnie jak w przypadku jego komnat, przejść od jednej do drugiej łatwo, ale wyjść z gmachu trudno. By to wyjście osiągnąć, nie wystarczy kierowanie się tylko zdrowym rozsądkiem i podążanie środkiem drogi. Poza tym trzeba zdać sobie sprawę, że analizowana zasada wygląda inaczej w każdym państwie, w którym znalazła zastosowanie i bywa przeróżnie interpretowana, a zaznaczające się różnice nie zawsze tkwią jedynie w detalach. Klasyczny podział organów państwowych na legislatywę, egzekutywę i judykatywę traci na ostrości w efekcie pojawienia się „czwartej władzy” w postaci niezależnych organów regulujących<sup>55</sup>, istnienia kilku typów sądów, rozrostu agend wykonawczych i konsultacyjnych Prezydenta oraz opiniodawczo-doradczych Kongresu. Nie bez znaczenia jest tu także federalna struktura państwa. Prezydent, Kongres i Sąd Najwyższy nie sprawują całej władzy w kraju, ponieważ ma w niej także udział aparat stanowy. Udział ten co prawda stale maleje, ale wciąż jeszcze się liczy. W dodatku na funkcjonalno-organizacyjny rozdział władzy nakłada się jej podział społeczno-polityczny. Równolegle z organami konstytucyjnymi występują bowiem społeczne podmioty władzy, jak partie polityczne, korporacje ekonomiczne, kompleks wojskowo-przemysłowy, związki zawodowe, związki wyznaniowe i organizacje społeczne. Ich obecność ogranicza swobodę manewru piastunów najwyższych urzędów państwowych i znacznie komplikuje prowadzoną przez nich grę polityczną.

Jeżeli poświęciłem na wstępie tyle miejsca jedynie szkicowo zaprezentowanym problemom, jakich nastęrcza zasada podziału władzy — ryzykując nawet pewną dysproporcją w układzie treści niniejszego studium — to w celu wykazania, iż zagadnienia te nie tylko są wciąż aktualne, ale że zajmują pierwszoplanowe miejsce tak w amerykańskim, jak i całym euro-anglosaskim konstytucjonalizmie. By pokusić się o ich rozwiązanie, należy wpieryw dokładnie zbadać rodowód interesującej nas reguły ustrojowej w USA, do którego to zagadnienia pragnąłbym ograniczyć ramy tej monografii. Analiza realizacji zasady rozdziału w praktyce politycznej tego kraju wymagałaby bowiem rozmiarów co najmniej dwukrotnie przekraczających dotychczasowe. Przykładowym dowodem na poparcie tezy, iż uprzednie rozstrzygnięcie kontrowersji dotyczących ge-

<sup>54</sup> Vide H. J. Merry: *Five-Branch...*, s. 201, 205, 206; C. J. Friedrich: *Constitutional...*, s. 185; L. Fisher: *The Constitution...*, s. 15.

<sup>55</sup> Niezależne organy regulujące to instytucje o charakterze quasi-administracyjnym, quasi-prawodawczym i quasi-sądowniczym, powołane do normowania niektórych sfer życia gospodarczego i społecznego. Tworzone są na podstawie ustawy Kongresu, a ich kierownictwo mianowane jest przez Prezydenta.



nezy podziału władzy warunkuje sensowną refleksję nad problemami, jakie w tej materii niesie współczesność, niech będzie konstatacja, że trudno byłoby w sposób odpowiedzialny oskarżać Sąd Najwyższy o „uzurpację” prawa badania konstytucyjności ustaw — nie zapisanego w federalnej ustawie zasadniczej — bez gruntownej znajomości odnośnych poglądów „Ojców Konstytucji”. Tym niemniej, zanim przystąpimy do omawiania fascynującej kwestii powodów pierwszeństwa Stanów Zjednoczonych na polu konstytucjonalizacji reguły podziału władzy, trzeba dokonać operacji „oczyszczenia przedpola”. Rzecz w tym, iż w literaturze przedmiotu występują poważne różnice terminologiczne, którym towarzyszą rozbieżności w poglądach dotyczących rodowodu wspomnianej zasady. Poza tym, skoro stanowi ona główny temat niniejszego studium, to pisząc o niej wypada dysponować jakimś punktem odniesienia. Należy więc albo skonstruować jej chociażby najogólniejszą definicję, albo podać aspekty, w których można ją rozpatrywać, co też uczynimy. Interpretacji reguły podziału władzy jest bowiem niemal tyle, ilu analizujących ją autorów. Wobec tego wstępne, choćby najbardziej skrócone, rozważania metodologiczne są tu nieodzowne. Wpierw jednak kilka słów o literaturze przedmiotu.

### 3. Literatura przedmiotu

**3.1.** Literatura dotycząca zasady rozdziału władzy *in abstracto* jest wprawdzie obszerna, ale cechuje ją koncentracja zainteresowań na tematyce historycznej — w czym celowała przede wszystkim nauka francuska — oraz na wycinkowych zagadnieniach z zakresu relacji między parlamentem a rządem — podejście typowe dla nauki anglosaskiej i niemieckiej. W nauce polskiej temat ten bywa poruszany na ogół incydentalnie i to zazwyczaj przy okazji omawiania zasady jedności władzy państwowej. Co się zaś tyczy bibliografii dotyczącej reguły podziału w Stanach Zjednoczonych, to jest ona zaskakująco skromna. Jeśli idzie o monografię, to jedynymi pozycjami godnymi odnotowania w piśmiennictwie amerykańskim są: monografia W. B. Gwyna *The Meaning of the Separation of Powers* (1965) obracająca się wyłącznie w kręgu tematyki historycznej, oraz książka H. J. Merry’ego *Five-Branch Government* (1980) poświęcona problemom współczesności. Ponadto ukazał się esej A.T. Vanderbilta *The Doctrine of the Separation of Powers and Its Present-Day Significance* (1953) i rozprawa W. Bondy’ego *The Separation of Governmental Powers* (1893), lecz nie są to opracowania, które można byłoby zaliczyć do „wielkiej” literatury przedmiotu. Liczniej natomiast występują artykuły (ok. 30 pozycji) oraz książki traktujące o zasadzie podziału władzy fragmentarycznie.

**3.2.** Istnieje natomiast obszerna bibliografia na temat wzajemnych stosunków pomiędzy Kongresem, Prezydentem i Sądem Najwyższym, ich stanowisk ustrojowych, a także niektórych instrumentów składających się na system hamulców (np. veta legislatywy czy przywileju egzekutywy). Odnotujmy na marginesie, iż sytuacja ta może się wydać nieco paradoksalna, jednak staje się bardziej zrozumiała, gdy uwzględnimy odmienną genezę konstytucjonalizmu europejskiego i anglosaskiego. Jeżeli źródłem rozwoju pierwszego była teoria (doktryny prawno-politycznej), to drugi wyrósł z praktyki, i to bardziej *stricte* prawniczej niż ustrojowej. Wypływa stąd bardziej teoretyczne ukierunkowanie konstytucjonalizmu europejskiego, podczas gdy w anglosaskim dominuje zdecydowanie inklinacja empiryczna. Im większy zatem stopień abstrakcji problematyki, tym mniejszy stopień zainteresowania nią autorów zza Atlantyku. Mimo to odnośna literatura wraz z odpowiednim orzecznictwem federalnego Sądu Najwyższego stanowi prawdziwą kopalnię informacji dotyczących współczesnej tematyki rozdziału władzy. Bogate są również stosowne źródła. W odniesieniu do prac Konwencji Konstytucyjnej istnieją obszerne protokoły z jej posiedzeń, które zostały opracowane m.in. przez M. Farranda: *The Records of the Federal Convention of 1787*. Jeśli zaś chodzi o tekst Konstytucji, to wydano doń komentarz pióra Madisona, Hamiltona i Jay'a znany pod nazwą *The Federalist*. Pozostałe pisma *The Founding Fathers* można znaleźć w licznych opracowaniach pod redakcją W. K. Boyda, S. K. Padovera, G. A. Peeka, J. Dewey'a i in.

Nie zmienia to jednak faktu, że nie ma jak dotąd monografii z prawdziwego zdarzenia, ani amerykańskiej, ani zagranicznej poświęconej przedstawieniu doktryny podziału władzy twórców Konstytucji USA, w rezultacie czego problematyka ta tworzy tym wdzięczniejsze pole badań. Czuję się tym samym zwolniony z obowiązku tłumaczenia się z faktu napisania tego studium, który to obowiązek istnieje zawsze wtedy, kiedy ukazało się już co najmniej kilka poważnych prac na dany temat. *Ex adverso* skorzystanie z „prawa pierwokupu” powoduje, iż zadanie staje się trudniejsze, a odpowiedzialność większa.

## 4. Terminologia

**4.1.** Jak już wspomniano, adwersarze teorii podziału władzy — i nie tylko oni — mają zwyczaj podkreślać nie bez racji, iż termin „rozdział władzy” należy do najbardziej niejasnych pojęć w konstytucjonalistycznym słowniku, a jako taki używany jest w rozmaitych znaczeniach. W rzeczy samej określenie to może być przeróżnie interpretowane i rozpatrywane w wielu płaszczyznach badawczych, aspektach, prze-

jawach czy przekrojach. Już w najdawniejszych poglądach uwzględniano wielość organów państwowych i pewien podział kompetencji między nimi. Podział ten jako zjawisko wysoce skomplikowane przeprowadzany był na podstawie różnych kryteriów i przy zastosowaniu rozlicznych metod poznawczych. Sięgając po kryterium dyscypliny naukowej, można analizować zajmujące nas zjawisko na płaszczyźnie prawnej i socjopolitycznej (politologicznej). Pierwsza dotyczy problematyki rozdziału funkcji pomiędzy odpowiednie organy państwowe względnie ich grupy, oraz wzajemnych stosunków między tymi organami. Druga zaś koncentruje uwagę badacza na kwestii stopnia wpływu społecznych podmiotów władzy na proces decyzyjny w aparacie państwowym. W grę wchodzi tu zarówno podmioty zorganizowane (partie polityczne, grupy interesu, związki zawodowe, związki wyznaniowe i inne organizacje społeczne), jak i niezorganizowane (klasy, warstwy i grupy społeczne). Innymi słowy, rozdział władzy państwowej można rozważać w poniższych płaszczyznach:

- A. Płaszczyzna funkcjonalno-organizacyjna — tzn. funkcjonalne wyodrębnienie poszczególnych sfer działania aparatu państwowego oraz dokonanie odpowiadającego im podziału organizacyjnego tego aparatu na poszczególne organy.
- B. Płaszczyzna socjo-polityczna — tzn. brak stanu społecznej i politycznej tożsamości podmiotów władzy z aparatem państwowym, względnie identyfikowanie się określonych klas i warstw społecznych z poszczególnymi organami.

Klasyfikacja ta ma charakter wiodący, a zatem wszelkie pozostałe typologie będą uzupełniającej natury. I tak, w obrębie płaszczyzny prawnej podział władzy można rozpatrywać w następujących aspektach:

- A. I. Aspekt formalny — tzn. podział władzy państwowej w świetle przepisów obowiązującego prawa.
- II. Aspekt materialny — tzn. faktycznie istniejący podział władzy.
- B. I. Aspekt przedmiotowy — tzn. funkcjonalne wyodrębnienie poszczególnych sfer działania aparatu państwowego.
- II. Aspekt podmiotowy — tzn. podział organizacyjny aparatu państwowego na poszczególne organy odpowiednio do uprzednio dokonanego funkcjonalnego podziału władzy.
- C. I. Aspekt poziomy (horyzontalny) — tzn. podział kompetencji pomiędzy odpowiednie organy państwowe tego samego szczebla.
- II. Aspekt pionowy (wertykalny) — tzn. podział kompetencji pomiędzy organy szczebla centralnego (w tym federalnego) i terenowego (w tym członów federacji).

Warto uwypuklić, iż większość autorów wymienia przeważnie dwa przeciwstawne aspekty rozdziału władzy — najbardziej ich interesujące — posługując się ponadto różnymi ich określeniami. Trudno ponadto uświadczyc racjonalną klasyfikację wyżej wymienionych aspektów<sup>56</sup>. W niniejszej monografii interesować nas będzie głównie prawny aspekt powyższej reguły ustrojowej, mniej zaś socjo-polityczny, natomiast w sferze tego pierwszego — aspekty: formalny, przedmiotowy, podmiotowy i horyzontalny.

**4.2.** Kwestią wymagającą rozstrzygnięcia jest także problem poprawności nazewnictwa. W nauce polskiej określeniu „podział władzy” towarzyszy termin „podział władz”, który często bywa z nim utożsamiany. W nauce francuskiej występuje pojęcie „separacja władz” (*séparation des pouvoirs*), a w nauce niemieckiej funkcjonują równoległe nazwy „podział władz” (*Gewaltenteilung*) i „separacja władz” (*Gewaltentrennung*)<sup>57</sup>. Natomiast w nauce anglosaskiej używa się najczęściej terminu „separacja władz” (*separation of powers*), ale obok niego pojawiają się też takie określenia, jak „rozdział” (*division*), „podział” (*partition*), „dystrybucja” (*distribution*), „dystynkcja” (*distinction*), „dyferencjacja” (*differentiation*) i „izolacja” (*isolation*) władz, a nawet „władze odseparowane i oddzielone” (*separated and divided powers*)<sup>58</sup>. Z wyjątkiem czterech pierwszych pozostałe nazwy nie są najszcześniejsze; np. ostatnia stanowi wyraźną niekonsekwencję. W moim przekonaniu między terminami „podział władzy” i „podział władz” zachodzi istotna różnica. Podział (rozdział) władzy państwowej interpretuję jako funkcjonalne (przedmiotowe) wyodrębnienie poszczególnych sfer działania aparatu państwowego. Idzie tu więc najpierw o rzeczowe (kompetencyjne) rozdzielanie obszarów działania poszczególnych organów rozumiane jako podział funkcji. Co się zaś tyczy podziału władz, to oznacza on organizacyjne (podmiotowe) wyodrębnienie poszczególnych organów państwowych

<sup>56</sup> Tak np. W. Steffani wyróżnia następujące aspekty podziału władzy: prawno-państwowy (horyzontalny), czasowy, federacyjny (wertikalny), decyzyjny i społeczny — vide: *Gewaltenteilung im demokratisch-pluralistischen Rechtsstaat*. W: *Zur Heutigen Problematik der Gewaltenteilung*. Red. H. Rausch. Darmstadt 1969, s. 329; A. Maass: *Division of Powers: An Areal Analysis*. W: *Area and Power. A Theory of Local Government*. Ed. A. Maass: Glencoe 1959, s. 9—25.

<sup>57</sup> Są to tylko najczęściej używane określenia, jako że w konstytucjonalizmie francuskim napotykamy jeszcze w tym kontekście na takie terminy, jak „*division*”, „*distinction*”, „*distribution*”, „*repartition*” i „*spécialisation*”, a w konstytucjonalizmie niemieckim — „*Verteilung*”, „*Scheidung*”, „*Unterscheidung*” i „*Sonderung*”.

<sup>58</sup> Vide G. Marshall: *Constitutional...*, s. 97—100; J.P. Roche: *Distribution of Powers*. W: *International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York—London 1968, Vol. 3—4, s. 300 i n.; D. Waldö: *The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York 1948, s. 107; A. Maass: *Division...*, s. 9 i n.; L.H. Tribe: *American...*, s. 15.

odpowiednio do uprzednio dokonanego rozdziału władzy. Z logicznego punktu widzenia podział władzy (tj. w aspekcie funkcjonalno-przedmiotowym) musi mieć charakter pierwotny, a podział władz (tj. w aspekcie organizacyjno-podmiotowym) winien być wtórnej natury.

Natomiast zupełnie mylące jest zamienne operowanie określeniami „podział władz” i „separacja władz”, ponieważ separacja w przeciwieństwie do podziału nie zachowuje powiązań między organami<sup>59</sup>, a wobec braku takich powiązań skuteczne sprawowanie władzy państwowej jest niemożliwe. Dlatego używanie terminu „separacja” w kontekście władzy państwowej uważam za bezprzedmiotową, pomijając już fakt, że jeszcze nigdy w żadnym państwie nie przeprowadzono autentycznej separacji organów. Warto przy tej okazji nadmienić, iż Monteskiusz — a współcześnie m.in. Hans Kelsen opowiedzieli się niedwuznacznie za rozdziałem władz (*distribution des pouvoirs*), a nie ich separacją (*séparation*), wyposażając w związku z tym swą koncepcję podziału w system hamulców zmuszający poszczególne organy państwowe do współpracy<sup>60</sup>. System ten wyklucza *a limine* jakąkolwiek separację organów. Stąd spotykane czasami w literaturze opinie, że separacja władz to „czysta” bądź też ścisła forma podziału władzy<sup>61</sup>, są wprawdzie logiczne, ale praktycznie niewykonalne. Praktyka zaś stanowi najlepsze kryterium oceny teorii.

<sup>59</sup> Dlatego też nie podzielam poglądu A.N. Wróblewskiego (*Dwie interpretacje Monteskiusza*, „Państwo i Prawo” 1977, nr 12, s. 59, 60), iż „występuje dość istotna różnica pomiędzy podziałem władz a rozdzieleniem władz. Podział władz jest metodą budowy i funkcjonowania władzy publicznej, przewidującą dość szerokie wzajemne powiązania między jej ogniwami w normalnym procesie urzędowania poszczególnych funkcji formalnych. Rozdział władz jest wprawdzie podobną metodą, jednak tylko dopuszczającą w pewnych sytuacjach określone działania interwencyjne; brak tu przesłanek do stałej współpracy. Stąd też przy rozdzieleniu władz występuje z reguły większa niezależność i samodzielność działań”. Nie można oczywiście negować stopnia zróżnicowania powiązań zachodzących pomiędzy poszczególnymi organami w różnych systemach rządów, tym niemniej dystynkcja poczyniona przez autora jest nie do utrzymania. Pojęcia „podział” i „rozdział” to z semantycznego punktu widzenia synonimy (vide W. Doroszewski: *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1964, t. 6, s. 764 i t. 7, s. 1111) używane jedynie w odmiennych kontekstach, a to, co autor określa mianem „rozdziału władz”, jest w istocie równoznaczne z ich separacją. Nie sposób więc uznać za trafne identyfikowanie przez A. Pułło (*O jedno rozumienie podziału władz w nauce prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1983, nr 6, s. 35, 36, 45) w kontekście władzy państwowej pojęć „rozdział” i „separacja”, podobnie jak przekonania, iż termin „podział władzy” jest błędny.

<sup>60</sup> Vide C.L. de Montesquieu: *O duchu praw*, T. 1 Warszawa 1957, s. 245; U. Lange: *Teilung und Trennung der Gewalten bei Montesquieu*, „Der Staat” 1980, Nr. 2, s. 221, 229; W. Zamkowski: *Monteskiuszowska...*, s. 25—27; H. Kelsen: *General...*, s. 272, 273; Z. Rykowski, W. Sokolewicz: *Zagadnienie...*, s. 87.

<sup>61</sup> U. Lange: *Teilung...*, s. 213, 214 i cytowana tam literatura.

Powracając do kontrowersji wynikłej na tle poprawności nomenklatury, która z nazw jest właściwsza — „podział władzy” czy „podział władz” — jestem zdania, iż pierwsza z nich. Ocena ta podyktowana jest również i tą przyczyną, że wyraz „władza” w drugim z terminów używany jest niewłaściwie na oznaczenie organu lub grupy organów państwowych, skutkiem czego określenie „podział władz” jest obecnie po prostu przestarzałe. Dlatego też posługując się pojęciem „podział (albo rozdział) władzy” będę czynić to w jego szerszym rozumieniu, chyba że w konkretnym wypadku umieszczone zostanie zastrzeżenie, iż mam tu na względzie jedynie aspekt podmiotowy. Można by się co prawda odwołać do określenia „podział władzy i władz”, ale nie należy ono do zbyt poręcznych. Niektórzy teoretycy sugerują zrezygnowanie z nazwy „podział władzy” i zastąpienie go pojęciem „podział funkcji”, dosyć często kursującym w obiegu terminologicznym. Część jego adherentów motywuje swe stanowisko zachodzącą rzekomo sprzecznością między regułą rozdziału władzy a zasadą suwerenności, część zaś poglądu tego nie podziela (m.in. H. Kelsen i G. Jellinek), wysuwa tezę, iż wynika to z charakteru władzy państwowej będącej *ex definitione* jednolitą i niepodzielną. Tak np. G. Jellinek pisze: „Każdy organ państwowy w ramach swych kompetencji reprezentuje władzę państwa. Możliwy jest więc rozdział kompetencji, nie zaś rozdział władzy. W wielości swych organów władza państwowa jest jedna i jedyna”<sup>62</sup>.

Powyższy dylemat jest wyjątkowo złożony, a jego pełne rozstrzygnięcie wymagałoby odrębnej rozprawy. Zatem ustosunkowując się doń w telegraficznym skrócie należy wskazać, iż próbuje się go rozwiązywać na różne sposoby. Najczęściej oddziela się władzę ustawodawczą od ustrojodawczej, czyli ustawodawcę zwykłego od konstytucyjnego, dając temu drugiemu prawo „pełniejszego” wyrażania suwerenności narodu i stawiając go tym samym poza podziałem władzy. Jednocześnie gwarantem nadrzędności konstytucji, a w tym reguły rozdziału, czyni się trybunał konstytucyjny. Z kolei inni badacze przywiązują jednakową wagę do socjologicznej i prawnej płaszczyzny problemu uważając, że skoro nosicielem suwerenności jest naród, a jej wykonywanie należy do konstytucyjnych organów przedstawicielskich, to podstawą podziału władzy w obrębie aparatu państwowego winien być jej rozdział w łonie

<sup>62</sup> G. Jellinek: *Ogólna nauka o państwie*. Warszawa 1921, s. 360—362; H. Kelsen: *General...*, s. 255; K. Loewenstein: *Verfassungslehre...*, s. 32, 33; W. Zamkowski: *Monteskiuszowska...*, s. 25, 26; Z. Rykowski, W. Sokolewicz: *Konstytucyjne...*, s. 41. Wychodząc z tego samego założenia W. Lang (vide: *Monteskiusz i jego dzieło*, Wrocław 1956, s. 235) doszedł do równie kontrowersyjnego wniosku, że można mówić jedynie o „podziale władz” (czyli o ich rozdzieleniu), natomiast nie o „podziale władzy”, gdyż określenie to zakłada podział władzy suwerennej.

samego narodu<sup>63</sup>. Uwzględnijmy przy tym, iż pewne ułatwienie stanowi tu kwestionowanie zgodności reguły podziału tylko z wewnętrznym aspektem zasady suwerenności (tj. zwierzchnictwem), nie zaś zewnętrznym (tj. niezależnością).

W moim przekonaniu sprzeczność między tymi dwiema zasadami jest pozorna. Władza suwerenna i władza państwowa nie są bowiem pojęciami tożsamymi. Suwerenność to nie cała władza w państwie, lecz jedynie władza najwyższa, nieograniczona i nieustająca. Władza suwerenna przysługuje tylko i wyłącznie narodowi, natomiast władza państwowa zostaje powierzona przez naród organom państwowym. Organy te jedynie urzeczywistniają atrybuty suwerenności w toku określonej kadencji, po zakończeniu której mogą przestać być depozytariuszami suwerennych praw narodu. Organy państwowe należy jednak związać konstytucją ustanawianą i zmienianą przez naród w drodze referendum. Podział władzy, czyli organizacyjne wyodrębnienie organów i rozdzielenie pomiędzy nie kompetencji, jest nieodzowny do efektywnego sprawowania całej władzy państwowej. Przytoczone wyżej słowa G. Jellinka brzmią wprawdzie dobitnie, ale nie przekonują, gdyż autor ma w istocie rzeczy na myśli nie władzę państwową, lecz władzę suwerenną. W racjonalnie zorganizowanym państwie władzę należy traktować dialektycznie jako zarazem podzieloną i zjednoczoną, sprawowaną przez aparat państwowy zbudowany na podstawie reguły równości wszystkich organów naczelnych lub też supremacji któregoś z nich, a realizujących interesy narodu — suwerena. Dlatego nie widzę ani teoretycznej, ani tym bardziej praktycznej antynomii między zasadą suwerenności a rozdziału władzy państwowej.

Termin „funkcja państwa” — rozumiany najogólniej jako główny kierunek działania organizacji państwowej — jest niewątpliwie znacznie bardziej klarowny od pojęcia „władza państwowa”. Niemniej jednak tak jak natrafiamy na różne definicje pierwszego z określeń, tak też spotykamy się z najprzeróżniejszymi klasyfikacjami wspomnianych funkcji. By nie być gołosłownym — kilka przykładów. G.A. Almond i J.S. Coleman wymieniają cztery funkcje „wejściowe” (*input*), tj. polityczną socjalizację i rekrutację, artykulację interesów, agregację interesów oraz polityczne komunikowanie się; jak również trzy funkcje „wyjściowe” (*output*), tj. tworzenie reguł, ich stosowanie oraz adiudykację<sup>64</sup>. Interesującą typologię prezentuje K. Loewenstein, wyodrębniając ustalanie polityki, realizację polityki i kontrolę polityki<sup>65</sup>. M. So-

<sup>63</sup> Vide Z. Rykowski, W. Sokolewicz: *Zagadnienie...*, s. 79, 80, 85; I. Bibó: *Podział...*, s. 1239; M. Sobolewski: *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*. Warszawa 1969, s. 18 i n.

<sup>64</sup> *The Politics of the Developing Areas*, Eds. G.A. Almond, J.S. Coleman: Princeton 1960, s. 17.

<sup>65</sup> K. Loewenstein: *Verfassungslehre...*, s. 40.

bolewski proponuje „dwupoziomową” systematykę funkcji: ochrona państwa klasowego i ogólnospołeczna; wewnętrzna i zewnętrzna<sup>66</sup>. W dawniejszej literaturze W.F. Willoughby uzasadniał wyszczególnienie pięciu funkcji państwowych: wykonawczej, prawodawczej, sądowniczej, administracyjnej i wyborczej<sup>67</sup>. Trudno wszakże sobie wyobrazić którykolwiek z powyższych zestawów funkcji ujęty w ramy zasady rozdziału władzy. Pod względem praktycznym niejednokrotnie zachodzą one na siebie w znacznie większej mierze niż tradycyjne prawodawstwo, wykonawstwo i sądenie, któremu to podziałowi wciąż jeszcze hołduje konstytucjonalizm. Co się zaś tyczy dwóch pierwszych typizacji, to z prawnym aspektem ujmowania zadań organizacji państwowej kojarzą się one w niewielkim stopniu. Ściśle rzecz biorąc, podział funkcji państwa stanowi jedynie przedmiotowy aspekt rozdziału władzy, a przecież komponentami każdej rozwiniętej koncepcji zasady rozdziału pozostają jeszcze aspekt podmiotowy i społeczno-polityczny oraz na dobrą sprawę system hamulców. W konkluzji wypadnie orzec, iż operowanie terminem „podział funkcji” w kontekście władzy państwowej nie jest błędem, ale błędem jest rozciąganie go na całą tematykę podziału władzy. W związku z tym nie posługuję się tym pojęciem nie tylko dlatego, iż nie jest ono w stanie dobrze odgrywać roli hasła wywoławczego dla rozpatrywanej tu problematyki, lecz dla ważkich pobudek merytorycznych. Identycznie przedstawia się kwestia przydatności określenia „podział pracy między organami państwowymi”<sup>68</sup>, do którego niektórzy autorzy usiłują sprowadzić sedno reguły podziału władzy.

**4.3.** Kolejnym zagadnieniem natury terminologicznej wymagającym ustosunkowania się na wstępie jest problem zdefiniowania trzech tradycyjnych funkcji państwowych — prawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Skoro mamy bowiem badać zamierzony przez „Ojców Konstytucji” podział władzy pomiędzy Kongres, Prezydenta i Sąd Najwyższy, to chcąc ustalić, czy posiadane przez te organy kompetencje faktycznie należą do przydzielonych im funkcji, trzeba wpieryw zgłębić istotę tych ostatnich. Sformułowanie stosownych definicji, choćby najbardziej ogólnych, nie jest jednak łatwe, gdyż nazwy: „legislacja”, „egzekucja” i „jursdykcja” są wyjątkowo trudno definiowalne, a zwiła-

<sup>66</sup> M. Sobolewski: *O funkcjach państwa*. „Zeszyty Naukowe Uniwersyte- tu Jagiellońskiego”. (*Prace z Nauk Politycznych*) 1971, nr 1, s. 13.

<sup>67</sup> Vide D. Waldo: *The Administrative...*, s. 111; H. Kelsen: *General...*, s. 255, 256; Sir W.I. Jennings: *The Law and the Constitution*. London 1960, s. 280; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 277—279; R.C. Moulton: *Separation...*, s. 353, 354; G.Jellinek: *Ogólna...*, s. 458; J.A. Fairlie: *The Separation...*, s. 419—423, 429—431.

<sup>68</sup> Zbliżone stanowisko zajmuje T. Tsatsos (*Zur Geschichte und Kritik der Lehre von der Gewaltenteilung*, Heidelberg 1968, s. 94, 95) pisząc, że określenie to może służyć co najwyżej za uzupełnienie nazwy „podział władzy”.



szcza ta druga. Istniejące między nimi granice nie dadzą się precyzyjnie określić, a poza tym jest wątpliwe, by każda z tych funkcji miała jednakową, niezmienną treść niezależnie od epoki i państwa. Występująca dziś wielofunkcyjność organów państwowych może w przyszłości osiągnąć takie stadium, w którym jakakolwiek próba dokonania sensownej klasyfikacji funkcji okaże się nierealna. Ten właśnie powód dyktuje niektórym autorom wyróżnianie tzw. międzyfunkcji (*Zwischenfunktionen*), jak np. funkcja quasi-sądownicza itp.<sup>69</sup> Istnieje też wiele definicji funkcji państwowych<sup>70</sup>, często ze sobą sprzecznych. Zważywszy zatem, że materia ta jest wysoce skomplikowana i że wymagałaby obszernej i pogłębionej analizy na którą nie pozwala objętość niniejszego studium, zamiast starannie wyważonych określeń poszczególnych funkcji proponuję przyjęcie formuł roboczych. I tak, legislacja to działalność państwa polegająca na stanowieniu ogólnych i abstrakcyjnych norm prawnych. Administracja to działalność o charakterze wykonawczo-zarządzającym, oparta na aktach ustawowych, a sprowadzająca się do organizowania życia kraju oraz zabezpieczenia praw i wolności obywatelskich. Wymiar sprawiedliwości to działalność sądów mająca na celu rozstrzyganie konfliktów ze stosunków prawnych i interpretację prawa.

Jednocześnie warto zwrócić uwagę na zapoczątkowane przez F. Schmitthennera i ugruntowane przez naukę niemiecką rozróżnienie pomiędzy formalnymi a materialnymi funkcjami państwa. Funkcje materialne (obiektywne) to główne kierunki działalności organizacji państwowej, czyli prawodawstwo, administrowanie i wymiar sprawiedliwości, rozumiane zgodnie z powyższymi formułami. Natomiast funkcje formalne (subiektywne) to całokształt prawnych form działania poszczególnych organów państwowych realizujących funkcje materialne<sup>71</sup>. Inaczej mówiąc, funkcje materialne są takimi ze swej istoty, formalne zaś zależą od sposobu podziału kompetencji między poszczególne organy. *Exempli gratia*, administrowanie w ujęciu materialnym to działalność *par excellence* wykonawczo-zarządzającej natury. W ujęciu formalnym z kolei

<sup>69</sup> M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 318; R. C. Moulton: *Separation...*, s. 199, 382 i n.; Sir W. I. Jennings: *The Law...*, s. 293, 303; G. Marshall: *Constitutional...*, s. 124; W. Zamkowski: *Jedność...*, s. 52; W. Kägi: *Zur Entstehung...*, s. 240.

<sup>70</sup> Vide m.in. G. Jellinek: *Ogólna...*, s. 469; H. Kelsen: *General...*, s. 255—258; W. Kägi: *Zur Entstehung...*, s. 159—161; F. Green: *Separation...*, s. 199 i n.; R. C. Moulton: *Separation...*, s. 385, 386.

<sup>71</sup> Vide na ten temat W. Kägi: *Zur Entstehung...*, s. 117—119, 158—163; G. Jellinek: *Ogólna...*, s. 463—481; Sir W. I. Jennings: *The Law...*, s. 25, 282; M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 285; R. C. Moulton: *Separation...*, s. 404; A. Pullo: *O jedno...*, s. 31; H. Petzold: *Die Gewaltenteilung in der europäischen Gemeinschaften*. Göttingen 1966, s. 27, 28. Autorzy pracy pod red. A. Maassa posługują się określeniem „podział procesów” (prawnych) — vide A. Maass: *Division...*, s. 10—15.

oznacza nie tylko zarządzanie, lecz także wydawanie aktów prawnych konkretyzujących ustawy, a w wielu krajach również orzekanie w sprawach o wykroczenia. Dystynkcja ta będzie nam pomocna w śledzeniu delimitacji kompetencji Kongresu, Prezydenta i Sądu Najwyższego. Okazuje się bowiem, że pod tym względem forma nie zawsze będzie ściśle przylegać do odpowiadającej jej materii.

4.4. Problemy terminologiczne nie kończą się niestety na już omówionych kwestiach. W ciągu dziejów sens określeń „prawodawczy”, „wykonawczy” i „sądowniczy” ulegał gruntownym zmianom, a przy tym nie bez znaczenia pozostają poważne trudności, jakie często napotykamy, chcąc ustalić czas powstania danej teorii polityczno-prawnej. Wiele z nich, a w tym teoria podziału władzy, stanowi wytwór długiej ewolucji. Na podstawie rozdziału II można się przekonać, iż zajmująca nas teoria narodziła się w XVII w. na kanwie antycznej teorii ustroju mieszanego (*mixed government*). Ta ostatnia uległa modyfikacji na przełomie XVII i XVIII w., przybierając miano teorii ustroju równowagi (*balanced government*). W starożytnej myśli politycznej pojawia się także doktryna hamulców (*checks and balance*), która staje się później częścią składową wszystkich trzech powyższych teorii. Wśród kompetentnych badaczy nie ma zgody co do ich głównych elementów, jak również ich wzajemnego stosunku. Stąd też pragnąc snuć choćby tylko skrótkowe rozważania nad rodowodem teorii podziału władzy, musimy najpierw sprecyzować kryteria wyróżniające te teorie, co najłatwiej uczynić formułując stosowne definicje. Najłatwiej, to jeszcze nie znaczy, że łatwo. Teorie te były rozwijane i omawiane w pismach, poszczególnych myślicieli i komentatorów na różnych szczeblach abstrakcji, a co się tyczy teorii rozdziału, to można wyróżnić co najmniej kilkanaście doktryn wchodzących w jej skład. Dla przykładu, W. B. Gwyn jedynie na tle myśli politycznej rewolucji angielskiej wyodrębnił pięć wariantów teorii podziału władzy, w zależności od celów stawianych jej do spełnienia (vide p. II. 2.2). Dla piętrzących się komplikacji symptomatyczna jest m.in. wieloznaczność pojęcia „władza”, z najzupełniej oczywistych powodów najczęściej spotykanego w literaturze przedmiotu. W zależności od kontekstu może ono oznaczać tak kompleks stosunków prawnych opartych na nadrzędności i podporządkowaniu, jak organ państwowy, ich zespół czy funkcję państwową. Podobne kłopoty powstają w związku z angielskim terminem „*government*”, posiadającym kilkanaście znaczeń<sup>72</sup>, a najczęściej tłumaczonym przeze mnie jako aparat państwowy. Nie ma więc innego wyjścia, jak tylko oprzeć się na definicjach zasad odpowiadających wyżej wymienionym teoriom, na-

<sup>72</sup> Vide *Webster's Third New International Dictionary of the English Language*. Springfield, Mass. 1981, s. 982, 983; C.H. Wilson: *The Separation...*, s. 481.

wet gdyby miały one przybrać charakter arbitralny. Niemniej jednak, jeśli definicje te mają stać się punktem oparcia dla dalszych rozważań, a nie jedynie punktem zaczepienia, to nie mogą być z jednej strony tak wąskie, by obejmowały wyłącznie jedną z doktryn należących do określonej teorii, a z drugiej tak szerokie, by teorie te zachodziły na siebie.

W odniesieniu do teorii rozdziału władzy można zaakceptować jako robocze określenie M. J. C. Vile'a, które należycie oddaje jej podstawowy sens. Precyzuje on „czystą” teorię **podziału władzy** w następujący sposób: „Dla ustanowienia i utrzymania wolności politycznej nieodzowny jest rozdział aparatu państwowego na trzy człony lub działy — legislatywę, egzekutywę i judykatywę. Każdemu z tych działów przydziela się odpowiednią funkcję ustrojową — prawodawczą, wykonawczą lub sądowniczą. Każdy dział aparatu państwowego musi się ograniczać do wykonywania swej własnej funkcji i nie może być upoważniony do wkraczania w funkcje pozostałych członów. Następnie, osoby tworzące te trzy agendy rządowe muszą być od siebie wyraźnie oddzielone i żadna jednostka nie może mieć możliwości zostania członkiem więcej niż jednego z działów. Tym sposobem każdy z działów będzie hamulcem dla pozostałych i żadna pojedyncza grupa osób nie będzie zdolna kontrolować maszyny państwowej”<sup>73</sup>. Aprobując tę metodę można się pokusić o sformułowanie „czystych” definicji pozostałych teorii. I tak, **utrój mieszany** oznacza połączenie trzech form rządu — monarchii, arystokracji i demokracji — gdzie celem zachowania społeczno-politycznej równowagi władza państwowa zostaje podzielona pomiędzy monarchę, szlachtę i lud, a poszczególne organy państwowe wzajemnie uczestniczą w wykonywaniu swych funkcji. **Doktryna hamulców** polega na częściowym rozdzieleniu funkcji w obrębie podzielonej władzy, umożliwiającym każdemu organowi państwowemu bezpośrednio sprawowanie częściowej kontroli nad pozostałymi za pomocą odpowiednich instrumentów prawnych, a wynikające stąd hamowanie się organów implikuje ich relatywną równowagę. **Ustrój równowagi** to kombinacja teorii rozdziału władzy i ustroju mieszanego sprowadzająca się do połączenia trzech form rządu — monarchii, arystokracji i demokracji — gdzie celem zachowania społeczno-politycznej równowagi władza państwowa (szczególnie funkcja prawodawcza) zostaje podzielona pomiędzy monarchę, szlachtę i lud, przy jednoczesnym częściowym urzeczywistnieniu rozdziału władzy i wprowadzeniu systemu hamulców.

Przyjęcie powyższych definicji znacznie ułatwi śledzenie genezy teorii podziału władzy, jakkolwiek nie oznacza jeszcze uwolnienia się od wszystkich związanych z tym trudności. Już *prima facie* można zaobserwować, że między omawianymi tu regułami ustrojowymi występu-

<sup>73</sup> M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 13.

je wiele punktów stycznych zarówno pod względem logicznym, jak i historycznym. Żaden mechanizm państwowy nie może należycie funkcjonować tylko na bazie czystego rozdziału władzy — musi zostać uzupełniony o system hamulców. Wszystkie trzy teorie posiadają wspólny punkt wyjścia, jakim jest dążenie do osiągnięcia wolności jednostki w praworządym państwie, jakkolwiek akcentowane z różną siłą. Niektórzy myśliciele sformułowali swe poglądy w taki sposób, że bardzo trudno ocenić, czy zawierają one tę czy inną z zajmujących na teorii. Z drugiej strony, nie można nie dostrzegać dzielących je różnic<sup>74</sup>. Najważniejsza z nich sprowadza się do tego, iż teoria podziału władzy koncentruje się na rozdziale funkcji państwowych, podczas gdy teorie ustroju mieszanego i równowagi zostały skonstruowane na bazie rozdziału władzy państwowej między klasy (stany) społeczne. Pierwsza z nich ma zatem wydźwięk głównie funkcjonalno-organizacyjny, zaś dwie pozostałe społeczno-polityczny (klasowy).

Według zgodnej oceny znawców zagadnienia prądródłem teorii podziału władzy, ustroju równowagi i hamulców była teoria ustroju mieszanego<sup>75</sup>. Konstatacja ta zamyka jednak obszar porozumienia między badaczami, otwierając równocześnie szeroko wrota kontrowersji co do innych kwestii. Natrafiamy więc nie tylko na zróżnicowane próby bliższego określenia wymienionych uprzednio teorii, ale i na przeróżne ich nazwy. Można stwierdzić bez przesady, iż mamy tu do czynienia ze stanem prawdziwego chaosu pojęciowego. Obok określenia „ustrój mieszany” w obiegu terminologicznym kursują takie pojęcia, jak „konstytucja mieszana” (*Mischverfassung*), „monarchia mieszana” (*mixed monarchy*), „mieszana forma państwa” (*gemischte Staatsform*), „państwo mieszane” (*status mixtus*) i inne. Terminowi „ustrój równowagi” towarzyszy określenie „konstytucja równowagi” (*balanced constitution*) czy nawet „ustrój ograniczony” (*limited government*). Z kolei nazwa „system hamulców” używana jest powszechnie pod postacią „system hamulców i równowagi” (*checks and balance*), przy czym termin ten pojawia się także nagminnie w liczbie mnogiej (*checks and balances*)<sup>76</sup>, co jest o tyle nietrafne, że istotą tego systemu jest osiągnięcie stanu globalnej równowagi między wszystkimi organami, nie zaś tylko równowag cząstkowych. Jediną sensowną nazwą jest pojęcie „system ha-

<sup>74</sup> Vide W. B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 26, 27.

<sup>75</sup> M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 34—37; C. J. Friedrich: *Separation...*, s. 663; idem: *Constitutional...*, s. 174; R. C. Moulton: *Separation...*, s. 34, 105; G. W. Carey: *The Separation of Powers. W: Founding Principles of American Government. Two Hundred Years of Democracy on Trial*. Eds. G. J. i S. G. Graham: Bloomington—London 1977, s. 102.

<sup>76</sup> Krytycznie, jakkolwiek w sposób nie pozbawiony kontrowersji, odnosi się do tego określenia także H. L. McBain: *The Living Constitution*. New York 1941, s. 150.

mulców”, ponieważ wiadomo, że to właśnie hamulce mają zapewnić upragnioną równowagę, gdy tymczasem termin „system hamulców i równowagi” sugeruje przeciwstawienie równowagi hamulcom.

Niejednolite jest także stanowisko nauki co do stosunku systemu hamulców do reguły podziału władzy. Jedni autorzy traktują go jako odrębną doktrynę ustrojową, drudzy natomiast jako integralną część teorii podziału. Pogląd pierwszy jest uzasadniony historycznie, a drugi logicznie. Doktryna hamulców została po raz pierwszy sformułowana przez Polibiusza na tle teorii ustroju mieszanego i była konsekwentnie rozwijana aż do XVIII stulecia. Odrębnym torem przebiegał rozwój teorii rozdziału władzy — zwróćmy uwagę, iż zacytowana wcześniej definicja M. J. C. Vile’a dotyczy jedynie jej czystej postaci. Niemniej z drugiej strony należy podkreślić, że doktryna hamulców posiada przede wszystkim znaczenie techniczne i nie ma racji bytu bez teorii podziału. W systemie politycznym zbudowanym na podstawie reguły jedności władzy nie ma bowiem mowy ani o równowadze organów, ani też o ich hamowaniu się. Wszelkie weta ustawodawcze, pociąganie egzekutywy do odpowiedzialności konstytucyjnej, sądowa kontrola konstytucyjności ustaw są tu bezprzedmiotowe. W dodatku zasada podziału władzy nie wsparta systemem hamulców prowadzi albo do paraliżu działalności aparatu państwowego, albo do dominacji jednego organu. Obie te reguły mają więc komplementarny charakter. Z wyżej wymienionych względów jestem zatem zdecydowany preferować logiczny punkt widzenia tej kontrowersji, traktując doktrynę hamulców jako istotny element teorii rozdziału.

Poważne komplikacje zarysowują się również przy usiłowaniu sprecyzowania znaczenia interesujących nas pojęć oraz wskazania występujących między nimi zależności. Gwoli egzemplifikacji, gdy K. von Fritz identyfikuje system hamulców z teorią ustroju mieszanego, to M. J. C. Vile skłonny jest uznać go tylko za jej odmianę. Dla R. C. Moultona z kolei teoria ustroju równowagi to jedynie refleks zarówno klasycznej teorii ustroju mieszanego, jak i podziału władzy<sup>77</sup>. Jednocześnie nie brak definicji systemu hamulców przypominających bliższe określenia teorii rozdziału, jako że wielu autorów identyfikuje ją albo ze wspomnianym systemem, albo z teorią ustroju mieszanego. Przechodząc na inną płaszczyznę badawczą, gdy zdaniem jednych badaczy system ten pojawił się już w okresie antyku, to według drugich należy przesunąć

<sup>77</sup> R. C. Moulton: *Separation...*, s. 109, 110; M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 18; K. von Fritz: *The Theory of Mixed Constitution in Antiquity. A Critical Analysis of Polybius' Political Ideas*. New York 1954, s. 78, 184, 186.

jego narodziny na wiek XVII<sup>78</sup>. Problemy sporne można by wyliczać dalej. W każdym razie na kanwie zasygnalizowanych wyżej niejasności uzasadnionym będzie przypuszczenie, że jeśli geneza teorii podziału władzy rysuje się tak niewyraźnie w opracowaniach jej komentatorów, to mało prawdopodobne by prezentowała się mniej mgliście na tle pism jej prekursorów.

<sup>78</sup> Vide S. Pargellis: *The Theory of Balanced Government*. W: *The Constitution Reconsidered*, Ed. C. Read. New York—Evanston 1968 (1938), s. 37; R.C. Moulton: *Separation...*, s. 121, 446, 447; K. Loewenstein: *The Balance...*, s. 568; W.B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 3; K. von Fritz: *The Theory...*, s. 78; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 34; C.H. McIlwain: *Constitutionalism Ancient and Modern*. Ithaca 1947, s. 142. Pewnego wyjaśnienia wymagają jeszcze stosowane w niniejszym studium pojęcia, takie jak „koncepcja”, „doktryna”, „teoria”, „zasada”. Mówiąc najogólniej, każde z pierwszych trzech pojęć oznacza podporządkowany określonej idei przewodniej, wewnątrznie usystematyzowany i tworzący pewną całość zespół poglądów dotyczących danego zagadnienia. Różnice między nimi w naukach prawnych sprowadzają się tylko do stopnia obszerności tych poglądów — najszerszym jest teoria, węższym doktryna, a najwęższym koncepcja. Dla ilustracji zdanie — w teorii podziału władzy spotykamy m.in. doktrynę monteskiuszowską, zawierającą wiele koncepcji. Natomiast termin „zasada” to pewien wzorzec postępowania o wydzwiku *par excellence* organizacyjnym, funkcjonalnym czy nawet ideologicznym. W naukach prawnych pojęcie to często służy za synonim nazwy „doktryna”.

„Albowiem wiekuiste doświadczenie uczy, iż wszelki człowiek, który posiada władzę, skłonny jest jej nadużyć”

MONTESKIUSZ\*

## 1. Teoria ustroju mieszanego—Arystoteles i Polibiusz

**1.1.** Początków teorii rozdziału władzy można doszukiwać się już w starożytności. Główną zasługą czasów antycznych dla jej rozwoju stało się sformułowanie teorii ustroju mieszanego, za czym poszły mniej lub bardziej udane próby wcielenia jej w życie. Na tym drugim polu palmę pierwszeństwa zdaje się dzierżyć Solon, będący dla F. D. Wormutha „zapewne pierwszym ustrojodawcą”<sup>1</sup>. Teoria ta zakładała połączenie trzech form rządu — monarchii, arystokracji i demokracji — gdzie celem zachowania społeczno-politycznej równowagi władza państwowa winna zostać podzielona pomiędzy monarchę, szlachtę i lud, a poszczególne organy państwowe miały wzajemnie uczestniczyć w wykonywaniu swych funkcji. Jej elementy spotykamy po raz pierwszy w platońskich *Prawach*<sup>2</sup>, tym niemniej rozwinięta doktryna ustroju mieszanego została opracowana dopiero przez Arystotelesa. Wychodząc z założenia, iż najlepszy ustrój to politea, czyli połączenie monarchii, oligarchii i demokracji umieszcza on w nim trzy części składowe: ciało obradujące (zgromadzenie ludowe), urzędy i sądy. Do pierwszego z nich powinno należeć rozstrzyganie o wojnie, pokoju i sojuszach, orzekanie kary śmierci, wygnania i konfiskaty mienia, a także wybór urzędni-

\* C. L. de Montesquieu: *O duchu...*, t. 1, s. 232.

<sup>1</sup> F. D. Wormuth: *The Origins of Modern Constitutionalism*. New York 1949, s. 4, 20.

<sup>2</sup> K. von Fritz: *The Theory...*, s. 77—81; M. Rostock: *Die Antike Theorie der Organisation staatlicher Macht. Studien zur Geschichte der Gewaltenteilungslehre*. Meisenheim am Glan 1975, s. 132.

ków i sprawowanie nad nimi kontroli. Sądom — których autor *Polityki* wyróżnia aż 8 rodzajów — przydziela wykonywanie jurysdykcji karnej i cywilnej, ale i przyjmowanie sprawozdań urzędników. Natomiast nie precyzuje funkcji urzędów, ograniczając się do stwierdzenia, że władza ich ma charakter po części polityczny, a po części ekonomiczny. Przysługuje im zaś „prawo naradzania się nad pewnymi sprawami, rozstrzygania i wydawania rozporządzeń, zwłaszcza to ostatnie, bo prawo wydawania rozporządzeń jest najistotniejszą cechą władzy urzędowej”<sup>3</sup>.

Na tej podstawie co bardziej zapaleni entuzjaści zasady rozdziału władzy ogłosili Arystotelesa pierwszym z jej proroków. Swoją drogą, trudno o wcześniejszą kandydaturę. Padają tu kategoryczne wypowiedzi w rodzaju: „Zasada podziału władzy jako największa osobliwość konstytucji amerykańskiej została wymyślona przez Arystotelesa, wykladał ją Monteskiusz, a *The Founding Fathers* uznali ją za rzecz najważniejszą”; czy np. „Montesquieu zapożyczył swe idee z esejów Locke’a, a Locke przejął je od Arystotelesa”; albo że „została ona ogłoszona przez Arystotelesa w starożytnych Atenach, przekształcona przez Locke’a i upiękuszona [sic! — R.M.M.] przez Monteskiusza [...]”<sup>4</sup>. Niektórzy badacze snują przy tym analogie, iż podział organów na ciało obradujące, urzędy i sądy odpowiada podziałowi na legislatywę, egzekutywę i judykaturę. Prawda jest jednak inna<sup>5</sup>. Nie negując odkrywczości arystotelesowskich tez — szczególnie dokonania dystrybucji władzy na podstawie kryterium podmiotowego — należy wskazać, iż uważna lektura

<sup>3</sup> Arystoteles: *Polityka*. Wrocław 1953, s. 147—158.

<sup>4</sup> Przykłady podane przez R. Parkera: *The Historic...*, s. 451. Vide też W. O. Douglas: *The Anatomy of Liberty. The Rights of Man Without Force*. New York 1963, s. 53; T. Tsatsos: *Zur Geschichte...*, s. 13; R. C. Moulton: *Separation...*, s. 205; W. B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 4, 5, 9; M. P. Sharp: *The Classical American Doctrine of „the Separation of Powers”*. „The University of Chicago Law Review” 1935, Vol. 2, No. 2, s. 387; A. Barth: *Government by Investigation*. New York 1955, s. 3; W. B. Munro: *The Government of the United States. National, State, and Local*. New York 1946 (1919), s. 34, 57; E. S. Corwin: *The President. Office and Powers 1787—1957. History and Analysis of Practice and Opinion*. New York 1957, s. 8, 9; Z. Kędzia: *Burżuazyjna koncepcja praw człowieka*. Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1980, s. 94.

<sup>5</sup> Krytycznie ustosunkowują się do tego stanowiska m.in. W. Zamkowski (*Monteskiuszowska...*, s. 33), K. Grzybowski w przedmowie do *Polityki* (vide przypis 3, s. XXXI), J. Stembrowicz (*Rząd w systemie parlamentaryzm*. Warszawa 1982, s. 12). Vide też M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 22, 23; R. C. Moulton: *Separation...*, s. 206—212; A. T. Vanderbilt: *The Doctrine...*, s. 38, 39; W. Kägi: *Zur Entstehung...*, s. 14—16; M. Rostock: *Die Antike...*, s. 282; K. Loewenstein: *Verfassungslehre...*, s. 34; T. Tsatsos: *Zur Geschichte...*, s. 16—20; M. Radin: *The Doctrine of the Separation of Powers in Seventeenth Century Controversies*. „University of Pennsylvania Law Review” 1938, Vol. 86, No. 8, s. 860; L. Fisher: *President and Congress. Power and Policy*. New York—London 1972, s. 242; P. K. Conkin: *Self-Evident Truths*. Bloomington—London 1974, s. 153.



*Polityki* nie wykazuje, by jej twórca równoległe z systematyzacją organów państwowych przeprowadził jakiś schematyczny rozdział funkcji. Zestaw kompetencji powierzonych przezeń organom państwowym, jak również ich charakterystyka (zwłaszcza urzędów), nie odpowiada poza tym aktualnej treści pojęć „prawodawczy”, „wykonawczy” i „sądowniczy”. Obojętne mu też było, czy dane osoby wykonują stale te same kompetencje, czy może wciąż inne. Analogia jest więc bardzo odległa, a różnice zasadnicze.

Do rozwoju teorii ustroju mieszanego poważnie przyczynił się w II w. p.n.e. Polibiusz, jakkolwiek jego doktryna najwięcej uwagi poświęcała systemowi hamulców. Polibiuszowskie *Dzieje* stanowią wielką apologię ówczesnego arystokratycznego ustroju republiki rzymskiej. Opisując w nich w sposób wyidealizowany ustrój Rzymu i Sparty, doszedł on do wniosku, że równowagę wewnętrzną i wynikającą stąd stabilność polityczną państwa można osiągnąć jedynie poprzez kombinację elementów monarchii, arystokracji i demokracji. Źródłem tego *aequilibrium* jest antagonizm istniejący między poszczególnymi organami, wypływający z faktu reprezentowania przez nie interesów różnych stanów społecznych. Instytucjonalną formą tego antagonizmu pozostaje system hamulców. W republikańskim Rzymie konsulowie sprawują władzę wykonawczą, Senat odgrywa rolę najwyższego sądu oraz ciała kontrolującego i zarządzającego finansami zarazem, a lud zajmuje się uchwalaniem i uchylaniem praw, dysponując jednocześnie prawem wypowiedzenia wojny i zawierania pokoju. Wszystkie te organy mogą się powściągać i hamować nawzajem. I tak, bez dekretu Senatu przyznającego fundusze konsulowie nie mogą utrzymywać legionów. Jeżeli trybuni ludowi założą veto, wówczas Senat nie tylko nie może uchwalać dekretów, ale i odbywać posiedzeń. Lud zaś jest ograniczony uprawnieniami finansowymi i sądowymi Senatu. Rezultatem jest równowaga i współpraca wszystkich organów, „gdyż porywczosć jednej władzy jest powściągana jej obawą przed innymi [...]”<sup>6</sup>. Zdaniem C. J. Friedricha w pismach Polibiusza system hamulców tkwi *implicite* wraz z regułą podziału władzy<sup>7</sup>. W moim zaś przekonaniu w jego doktrynie znajdujemy system hamulców wyra-

<sup>6</sup> P. H. Odegard, R. K. Carr, M. H. Bernstein, P. H. Morrison: *American Government. Theory, Practice, and Constitutional Foundation*, New York 1961, s. 296, 297; K. von Fritz: *The Theory...*, s. 105, 106, 184, 336, 345; M. Rostock: *Die Antike...*, s. 319; R. Parker: *The Historic...*, s. 452; A. T. Vanderbilt: *The Doctrine...*, s. 39; W. Kägi: *Zur Entstehung...*, s. 17; R. C. Moulton: *Separation...*, s. 212; A. Pullo: *O jedno...*, s. 33, 34; L. M. Levin: *The Political Doctrine of Montesquieu's „Esprit des Lois”: Its Classical Background*, New York 1936, s. 1.

<sup>7</sup> C. J. Friedrich: *Separation...*, s. 663; K. von Fritz: *The Theory...*, s. 106; F. D. Wormuth: *The Origins...*, s. 23; S. Pargellis: *The Theory...*, s. 39.

zony *explicite*, a przy dużym natężeniu dobrej woli, mówiąc eufemicznie, można odkryć zasadę rozdziału wyrażoną *implicite*. Dzieła zrobiły wszak prawdziwą karierę polityczną. Nawiązywano do nich często nie tylko w okresie antyku, lecz także w wiekach średnich, a nawet w czasach nowożytnych.

Oprócz Arystotelesa i Polibiusza teorię ustroju mieszanego rozwija-  
li również inni myśliciele greccy i rzymscy, jak Dikaarch z Messeny,  
Scypion Afrykański Młodszy, Cycero<sup>8</sup>, a zwłaszcza Dionizjusz z Halikar-  
nasu. Żaden z nich nie zyskał jednak rozgłosu dwóch poprzednich.  
W każdym razie starożytność nie wypracowała teorii podziału władzy.  
W pracach pochodzących z tej epoki nie sposób doszukać się postulatu  
rozdziału funkcji państwowych i przydzielenia ich odnośnym organom,  
jak również niełączenia stanowisk. Punkt ciężkości teorii ustroju miesza-  
nego stanowiła równowaga polityczna pomiędzy stanami społecznymi,  
natomiast struktura aparatu państwowego pozostawała na drugim planie  
zainteresowań jej teoretyków. Ukuty zaś przez rzymskich prawników  
aparat pojęciowy — a w tym terminy „*legis latio*”, „*exsecutio*” i „*iuris-*  
*dictio*” — niezupełnie pokrywa się ze współczesną nomenklaturą, a zwa-  
szcza z dzisiejszym rozumieniem określeń „prawodawstwo”, „administro-  
wanie” i „wymiar sprawiedliwości”, i to mimo że — jak trafnie zauważa  
J. Stembrowicz — nazwy „legislatywa” i „egzekutywa” są w znacznym  
stopniu umowne<sup>9</sup>. Tym niemniej skonstruowanie teorii ustroju miesza-  
nego i doktryny hamulców w trakcie poszukiwania recepty na idealny  
system polityczny stanowi trudną do przecenienia zasługę myśli anty-  
cznej. Teoria ta, próbując udzielić odpowiedzi na pytanie o czynniki sta-  
bilności ustroju, stała się kanwą na której wieki XVII i XVIII ery no-  
wożytnej ufundowały teorię rozdziału. Wysoko należy też ocenić wysu-  
nięcie tezy, iż celem uniknięcia rządów autorytarnych aparat państwo-  
wy musi zostać podzielony na różne działy; że prawo powinno działać  
na przyszłość, skutkować *erga omnes* i stać ponad władzą; oraz że apa-  
rat państwowy winien mieć zakreślone granice działania<sup>10</sup>. Dorobek ten  
wykorzystano w pełni dopiero po upływie kilkunastu stuleci, co naj-  
lepiej świadczy o jego wartości.

<sup>8</sup> Cycero pisał: „Statuo esse optime constitutam rempublicam, quae ex tribus generibus illis, regali, optimo, et populari, modice confusa”. Vide J. Story: *Commentaries on the Constitution of the United States*. Boston 1858, Vol. 1, s. 364.

<sup>9</sup> J. Stembrowicz: *Rząd...*, s. 8, 11, 12; R. C. Moulton: *Separation...*, s. 214—252; R. Parker: *Separation...*, s. 1009; L. M. Levin: *Political...*, s. 130.

<sup>10</sup> K. von Fritz: *The Theory...*, s. 324—327; M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 21—24, 36; F. D. Wormuth: *The Origins...*, s. 7, 8; M. Rostock: *Die Antike...*, s. 263; G. W. Carey: *The Separation...*, s. 102; K. Loewenstein: *Verfassungslehre...*, s. 34.

1.2. Myśl polityczna wieków średnich odniosła się niechętnie do teorii ustroju mieszanego, lecz odkrycie zasady podziału władz także nie stało się jej udziałem<sup>11</sup>. Podłożem poszukiwań pisarzy politycznych tego okresu była teologia, dla tej zaś świat został zbudowany na opoce szeroko rozumianej reguły jedności. Regułę tę petryfikowały również istniejące wówczas stosunki społeczno-ekonomiczne, ponieważ do pełni władzy dążyli feudałowie tak świeccy, jak duchowni, a ówczesne mieszczaństwo było za słabe, by się im przeciwstawić. Mimo to w twórczości średniowiecznych teoretyków, a zwłaszcza św. Tomasza z Akwinu, porbrzmiewają echa teorii ustroju mieszanego. Autor *Summae Theologicae* w ślad za Arystotelesem doszedł bowiem do wniosku, że najlepszy ustrój to *regimen bene commixtum* z monarchii, arystokracji i demokracji. Kategorie te traktował jednak bardzo formalnie<sup>12</sup>.

Poglądy ustrojowe średniowiecza wyraźnie natomiast odzwierciedlają wpływ, jaki ówczesna teoria prawa wraz z doktryną suwerenności wywarły na interpretację funkcji państwa. Sądono wówczas, że prawo tworzone przez człowieka stanowi tylko odbicie niezmiennego prawa naturalnego, które może być przezeń stosowane, konkretyzowane i interpretowane, ale nie zmieniane czy kreowane. Stanowienie prawa miało więc nie konstytutywny, lecz deklaratoryjny charakter. Implikacją wynikającą z takiego założenia stało się upatrywanie w prawodawstwie części wszechogarniającej funkcji sądowniczej. Stąd w doktrynie angielskiej aż do XVII w. w Parlamencie widziano także sąd, zaś Sir Henry Vane jeszcze w 1655 r. uznał władzę prawodawczą i wykonawczą za elementy „najwyższej judykatury lub widzialnej suwerenności”<sup>13</sup>. Impuls do wyodrębnienia funkcji prawodawczej dostarczyła głównie doktryna suwerenności. Na powstanie tej ostatniej wpłynęło z wolna kielkujące przekonanie, iż akt prawny jest nie tyle refleksem uświęconego tradycją zwyczaju, ile wyrazem woli władcy. Suwerenność zaczęto pojmować jako władzę podejmowania ostatecznych decyzji, a ponieważ większość z nich przybierała postać norm prawnych, zaczęto stopniowo dostrzegać w ich wydawaniu osobną funkcję — prawodawczą. Pierwszej, choć niezbyt klarownej, dystynkcji między funkcją prawodawczą a wy-

<sup>11</sup> Podobnie wypowiedział się C.H. McIlwain — vide A.S. Miller: *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. 587.

<sup>12</sup> M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 37; A.T. Vanderbilt: *The Doctrine...*, s. 40; W. Kägi: *Zur Entstehung...*, s. 17 i n.; J.A. Smith: *The Growth and Decadence of Constitutional Government*. Seattle—London 1972 (1930), s. 3—11; A.S. Hamed: *Das Prinzip der Gewaltenteilung und die Beaufsichtigung der Regierung durch das Parlament*. Berlin 1957, s. 12.

<sup>13</sup> M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 24—26; A. Wójtowicz: *Model władzy państwowej Marsyliusza z Padwy*. Katowice 1977, s. 68, 69.

konawcą dokonał Akwinata, co wszak nie przeszkodziło mu twierdzić, że władza formułowania praw i władza ich egzekwowania jest nierozłączna<sup>14</sup>. Znacznie dalej posunął się w tym kierunku Marsyliusz z Padwy, który w dziele *Defensor pacis* (1324 r.) dowodził, iż stanowienie praw wyczerpuje zasadniczą treść suwerenności, skutkiem czego wpływają zeń uprawnienia do wyboru władzy wykonawczej (monarchy) i jej kontroli. Występując zaś z rewolucyjnym — jak na owe czasy — postulatem, by władzę prawodawczą powierzyć ludowi, wynosił go *eo ipso* do rangi najwyższego podmiotu władzy państwowej. Monarsze natomiast, zobowiązanemu do działania wyłącznie w granicach obowiązującego prawa, przydzielał rolę „instrumentalną lub wykonawczą”<sup>15</sup>.

Na podstawie tych tez niektórzy badacze ogłosili Marsyliusza pionierem teorii podziału władzy. Przekonanie to jest jednak co najmniej pochopne, jako że w klasycznej (tj. monteskiuszowskiej) doktrynie rozdziału legislatywa zajmuje pozycję równorzędną z egzekutywą, podczas gdy u autora *Defensoris pacis* stoi ponad nią. Mocno akcentował on konieczność istnienia w państwie jednej władzy najwyższej, której wszystkie pozostałe muszą być podporządkowane i dlatego jego myśl polityczna ciąży znacznie bardziej ku zasadzie jedności niż podziału władzy. Ponadto chodziło mu bardziej o rozdział pracy między organy niż o ograniczenie zakresu działania aparatu państwowego. A co najważniejsze, Marsyliusz z Padwy — podobnie jak większość twórców doktryn polityczno-prawnych aż do końca XVII w. — pod określeniem „administrowanie” rozumiał w istocie egzekwowanie prawa przez sądy pod nadzorem monarchy, zaś w funkcji prawodawczej i wykonawczej widział jedynie przejawy funkcji sądowniczej *sensu largo*<sup>16</sup>.

Jakkolwiek antyczni, średniowieczni i renesansowi luminarze myśli ustrojowej w swych wysiłkach na rzecz odkrycia idealnego modelu organizacji państwowej koncentrowali się na podmiotowym aspekcie podziału władzy, to jednak nie zaniedbywali całkowicie aspektu przedmiotowego, wyróżniając tzw. części państwa zwane także jego zadaniami lub celami. Marsyliusz, idąc śladem Arystotelesa, wyodrębnia sześć takich części, z których najważniejsza to władza państwowa (*pars principans*). W XVI stuleciu Jean Bodin, będący orędownikiem ortodoksyjnie pojmowanej reguły jedności władzy, głosi w *Sześciu księgach o Rzeczypospolitej* (1576 r.) pogląd o pięciu prawach zwierzchnich majestatu, które można ująć

<sup>14</sup> J.A. Fairlie: *The Separation...*, s. 394; R. Parker: *The Historic...*, s. 452, 453; J. Baszkiewicz: *Państwo suwerenne w feudalnej doktrynie politycznej do początków XIV w.* Warszawa 1964, s. 269—282.

<sup>15</sup> A. Wójtowicz: *Model...*, s. 49.

<sup>16</sup> Vide R. Parker: *The Historic...*, s. 452; M. Radin: *The Doctrine...*, s. 858; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 27, 28; A.T. Vanderbilt: *The Doctrine...*, s. 40; G.W. Carey: *Separation...*, s. 104; A. Wójtowicz: *Model...*, s. 68—71, 124.

jako główne kierunki działania władzy królewskiej. Analogicznie Samuel Pufendorf w dziele *Ius naturae* (1772 r.) wyodrębnia osiem *partes potentiales summi imperii*, postulując wszakże skupienie całej władzy w jednym ręku<sup>17</sup>. Wspomniane *partes* posłużyły później za podstawę wyjściową do formułowania różnych klasyfikacji funkcji państwa. Tym niemniej do schyłku XV w. w doktrynach polityczno-prawnych nie obserwuje się korelacji pomiędzy podmiotowym a przedmiotowym aspektem rozdziału władzy, przy czym nacisk jest położony na refleksję nad tym pierwszym. Nietrudno bowiem na podstawie istniejących organów wnioskować o funkcjach państwowych. Jednakże zupełnie inaczej wygląda zabieg dedukcji funkcji państwa, a następnie wyróżnienia odpowiednich organów.

## 2. Angielska „Wielka Rebelia” — prolog do teorii podziału władzy

**2.1.** Podwaliny pod główny nurt rozwoju teorii podziału władzy położyła angielska myśl polityczna. Nastąpiło to w ramach systematycznego wypracowywania koncepcji wolności. W ujęciu angielskim idea wolności jednostki charakteryzowała się zarówno pragmatyczną genezą, jak i treścią. Stanowiła efekt narastających przez wieki ograniczeń władzy i rozszerzania przywilejów poddanych Korony — nie wyprowadzono jej więc ze źródeł metafizycznych. Stąd twierdzenie A. E. Sutherlanda, że już *Magna Charta Libertatum* (1215 r.) antycypowała zasadę rozdziału<sup>18</sup>. Inaczej na kontynencie Europy. W okresie przypadającym na apogeum monarchii absolutnej, opierając się na przesłankach prawno-naturalnych, skonstruowano idealną wizję wolności jako stanu pożądanego, ale bez najmniejszych szans na jej realizację. Dlatego też hasła wolności w wersji angielskiej i wczesnoamerykańskiej (tj. do 1776 r.) nosiły cechy ewolucyjne, podczas gdy w wydaniu kontynentalnym miały zdecydowanie rewolucyjne zabarwienie<sup>19</sup>.

Akceptacja doktryny suwerenności pociągnęła za sobą około r. 1250 wysunięcie przez Henry'ego of Bracton w dziele *De legibus et consuetudinibus Angliae* koncepcji podziału władzy królewskiej na *gubernacu-*

<sup>17</sup> M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 24—28; W. Zamkowski: *Monteskiuszowska...*, s. 33; A. T. Vanderbilt: *The Doctrine...*, s. 40, 41; J. A. Fairlie: *The Separation...*, s. 395; W. Käge: *Zur Entstehung...*, s. 27; T. Tsatsos: *Zur Geschichte...*, s. 24—27.

<sup>18</sup> A. E. Sutherland: *Constitutionalism in America. Origin and Evolution of Its Fundamental Ideas*. New York—Toronto—London 1965, s. 29.

<sup>19</sup> F. A. Hayek: *The Constitution of Liberty*. Chicago 1960, s. 54, 55; Z. Kędzia: *Burżuazyjna...*, s. 65.

*lum et iurisdictio*. *Gubernaculum* obejmowało ten obszar władzy, w którym monarcha dysponował pełną swobodą decyzji, natomiast *iurisdictio* tę jej sferę w której był zobowiązany do przestrzegania istniejącego prawa. Dystynkcja ta dała asumpt do wysunięcia tezy o wspólnej władzy suwerennej władcy i ludu, którą ochrzczono mianem idei podwójnego majestatu (*duplex majestas*)<sup>20</sup>. Teza Bractona nie oznaczała zbytniego *novum*, ponieważ już Seneka odróżniał *imperium* od *dominium*, rzymscy prawnicy *imperium* od *iurisdictio*, a św. Tomasz z Akwinu *dominium regale* od *dominium politicum*. To ostatecznie rozróżnienie pokrywało się w ogólnych zarysach z podziałem na *gubernaculum et iurisdictio*, a pogłębione zostało przez Sir Johna Fortescue w XIV stuleciu. Wymieniał on trzy rodzaje ustroju: *dominium regale* (monarchię absolutną), *dominium politicum* (republikę) i *dominium politicum et regale*, tzn. formę mieszaną, której odbiciem był dla niego ustrój ówczesnej Anglii<sup>21</sup>. Rozdział władzy na *gubernaculum et iurisdictio* stanowił rezultat troski o dokładną artykulację wszystkich dziedzin królewskich rządów jak również dążenia do zobowiązania panującego do przestrzegania prawa, którego sam nie ustanowił.

Doniosłą rolę odegrały na tym polu poglądy jednego z najwybitniejszych prawników angielskich, Sir Edwarda Coke'a, autora *Zasad prawa Anglii lub komentarza do „Posiadania” Littletona* (*Institutes of the Law of England, or a Commentary upon Littleton's Tenures*). Jako Prezes Sądu Spraw Powszechnych (*The Court of Common Pleas*) orzekł on w 1608 r., iż król także podlega obowiązującemu prawu i że nie przysługuje mu uprawnienie sądzenia ani kasowania wyroków sądowych. W dwa lata później w głośnej sprawie dr Bonhama zawyrokował, iż prawu powszechnemu (*common law*) podlega również Parlament. „Okazuje się bowiem w księgach naszych, że w wielu sprawach ustawy Parlamentu powinny kontrolować *common law*, a czasami nawet uznawać je za całkowicie nieważne. Jeżeli ustawa Parlamentu jest sprzeczna z prawem lub ze zdrowym rozsądkiem, albo nie daje się z nim pogodzić bądź jest niemożliwa do wykonania, to *common law* winno ją sprawdzić i uznać za nieważną”<sup>22</sup>. Upowszechnienie dystynkcji na *gubernaculum*

<sup>20</sup> C. H. McIlwain: *Constitutionalism...*, s. 77—87; M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 26; F. D. Wormuth: *The Origins...*, s. 8; O. von Gierke: *Natural Law and the Theory of Society 1500 to 1800*. [Ed. Sir B. Barker]. Cambridge 1958, s. 43 i n.

<sup>21</sup> F. D. Wormuth: *The Origins...*, s. 29—38; R. Parker: *The Historic...*, s. 453; W. B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 5—7, 24—46, 51—63.

<sup>22</sup> Vide B. Schwartz: *The Reins of Power. A Constitutional History of the United States*. London 1964, s. 3—5; R. G. Adams: *Political Ideas of the American Revolution*. New York 1958 (1922), s. 141; E. S. Corwin: *The „Higher Law” Background of American Constitutional Law*. Ithaca 1955 (1928), s. 41—57; R. Parker: *The Historic...*, s. 454, 455; F. D. Wormuth: *The Origins...*

*et iurisdictio* wpłynęło z jednej strony na późniejsze ukształtowanie się poglądu o konieczności powołania władzy prawodawczej niezależnej od monarchy w ogóle, a od władzy wykonawczej w szczególności. Z drugiej natomiast przygotowało grunt dla postulatu niezawisłości sędziowskiej, a co się z tym wiąże, utworzenia odrębnej władzy sądowniczej. Pierwsza z tych idei zyskała rozgłos dopiero w XVII w., druga zaś o całe stulecie później.

**2.2.** Na początku XVII w. purytańska Anglia była krajem poważnie rozwiniętym ekonomicznie, o powstającej gospodarce typu kapitalistycznego. Proces ten stał się przyczyną permanentnego wzrostu znaczenia politycznego burżuazji i tzw. nowej szlachty (*gentry*), przechodzącej na system produkcji rynkowej. Stał się również powodem powrotu na scenę intelektualną i polityczną teorii ustroju mieszanego mimo utrzymywania się feudalnej nadbudowy instytucjonalnej państwa. Na marginesie, renesans tej teorii nastąpił znacznie wcześniej. W w. XVI nowych blasków dodali jej m.in. Erazm z Rotterdamu i Andrzej Frycz Modrzewski, a jej apostołami zostali także ideolodzy Reformacji. W 1558 r. Sir John Aylmer skonstratował, że „ustrój Anglii jest nie tylko monarchią [...] ani też oligarchią lub demokracją, lecz regułą zmieszaną z nich wszystkich”<sup>23</sup>. W dobie rewolucji przypadającej na lata 1640—1660 (tj. okres wojny domowej i cromwellovskiego *interregnum*) teoria ustroju mieszanego była już w monarchii Stuartów powszechnie znana. Nawet zwolennicy absolutnej władzy króla przyznawali, że ustrój kraju faktycznie na niej się opiera (m.in. Sir Robert Filmer). Pośrednio, choć najzupełniej przejrzyście, potwierdził to sam Karol I w *Odpowiedzi Jego Królewskiej Mości na dziewiętnaście propozycji* Długiego Parlamentu (1642 r.). O ile jednak rojaliści bronili raczej zasady ustroju mieszanego wierząc, że czyste formy rządu, jak monarchia, arystokracja i demokracja są nieodwołalnie skazane na degenerację, o tyle rzecznicy supremacji Parlamentu kładli większy nacisk na abstrakcyjne określenie kompetencji aparatu państwowego i ich podział. Kwestia ta była już komponentem teorii rozdziału władzy.

Wybuch rewolucji doprowadził do ideologicznej zmiany warty w ówczesnej myśli politycznej, gdyż teorię ustroju mieszanego zaczęła stopniowo wypierać teoria podziału. Nastąpiła istna eksplozja poglądów zorientowanych na ustrój państwowy. Z powodzi pamfletów i dokumentów politycznych tamtego okresu można wyłowić wiele pozycji zawierających elementy obu interesujących nas teorii. Bogactwo opinii w tej

s. 207, 208; L. Fisher: *President...*, s. 244; M. Cappelletti, W. Cohen: *Comparative Constitutional Law. Cases and Materials*. Indianapolis—New York—Charlottesville 1979, s. 8, 9.

<sup>23</sup> C. H. McIlwain: *Constitutionalism...*, s. 104; P. H. Odegard i in.: *American...*, s. 297, 298.

materii było tak duże, że niełatwo dokonać ich trafnej systematyzacji. Według W. B. Gwyna rozdział władzy uzasadniano takimi względami, jak: skuteczność działania aparatu państwowego, potrzeba zagwarantowania, by prawo wyrażało interes społeczny i było bezstronnie stosowane, konieczność uczynienia władzy wykonawczej odpowiedzialnej przed władzą prawodawczą za nadużycie swych uprawnień, praworządność oraz równowaga organów<sup>24</sup>.

U progu „Wielkiej Rebelii” wciąż jeszcze dominował pogląd, że władza prawodawcza i wykonawcza to tylko przejawy ogólnej funkcji sądowniczej, przy czym tę drugą utożsamiano z egzekwowaniem wyroków sądowych. Tym niemniej XVII-wieczna angielska myśl ustrojowa poczyniła istotne postępy w porównaniu do kontynentalnych doktryn polityczno-prawnych. Przede wszystkim zrezygnowano z wyliczania obszernych katalogów „części państwa” na rzecz znacznie mniej szczegółowych klasyfikacji funkcji państwowych. Najczęściej wymieniano dwie funkcje (prawodawstwo i jego wykonywanie), rzadziej trzy, jakkolwiek jedynie częściowo pokrywały się one z klasyczną triadą. Gwoli ilustracji, James Harrington w swej *Rzeczypospolitej Oceanie* (*Commonwealth of Oceana*) dokonał następującego rozróżnienia funkcji państwa: proponowanie praw, ich stanowienie i wykonywanie. W 1643 r. Philip Hunton przeprowadził dystynkcję między władzą prawotwórczą (*nomothetical or architectonical*) a wykonawczą (*gubernative or executive*). Marchamont Nedham zdefiniował funkcję prawodawczą jako władzę uprawnioną do uchwalania, zmiany i odwoływania praw, zaś funkcję wykonawczą jako władzę pochodzącą od prawodawczej, a powołaną do administrowania państwem poprzez wykonywanie praw. Coraz częściej zaczęto wysuwać postulat powierzenia poszczególnych funkcji państwowych różnym osobom lub też ich grupom. Henry Ireton, George Lawson i John Sadler opowiedzieli się za przyznaniem władzy prawodawczej Izbie Gmin, sądowniczej Izbie Lordów, a wykonawczej królowi. Sadler pojmował zresztą trójpodział władzy cokolwiek mistycznie, pisząc o „świętej jedności w trójcy”<sup>25</sup>.

Stanowisko ówczesnych pisarzy politycznych w kwestii pożądanego zakresu posiadanych funkcji było niejednolite. Jedni autorzy pozostawiali monarsze udział we władzy prawodawczej w postaci prawa sankcji (Hunton, Charles Herne, Isaac Pennington), drudzy mu go odmawiali (m.in. John Milton), a jeszcze inni żądali podporządkowania Korony Parlamentowi (Nedham). W doktrynie lewellerów stwierdzono, że jeśli wolność jednostki ma pozostać nienaruszona, to władza Parlamentu winna ograniczać się wyłącznie do prawodawstwa. Odmawiano mu zatem kom-

<sup>24</sup> W. B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 37—65, 127, 128.

<sup>25</sup> M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 15; M. Nedham: *The Excellencie of a Free-State*. London 1655. W: W. B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 131.



petencji sądowniczych. Jednocześnie odżyła antyczna idea powszechności, ogólności i przyszłościowego charakteru obowiązującego prawa, którą rewolucyjna doktryna polityczna powiązała z elementami teorii podziału władzy. Jej konsekwencją stało się przeświadczenie, iż legislatywa nie powinna uchwalać ustaw natury konkretno-indywidualnej, a egzekutywa nie może zostać wyposażona w kompetencje o charakterze ustawodawczym<sup>26</sup>. Oceny te dowodzą, jak blisko koncepcji monteskiuszowskiej znaleźli się ideolodzy zrewoltowanej Anglii. W przysłowiową dziesiątkę utrafił wręcz Clement Walker (Theodor Verax) w niewielkim pamflecie zatytułowanym *Relacje i obserwacje, historyczne i polityczne o Parlamencie A.D. 1640 (Relations and Observations, Historical and Politick upon the Parliament Anno Dom. 1640)* wydanym osiem lat później. Wyodrębnił on w nim władzę rządzenia, prawodawczą i sądowniczą, które proponował oddzielić, powierzając je odpowiednio królowi, Parlamentowi i sądom<sup>27</sup>. Ten prekursorski pogląd przebrzmiał jednak bez większego echa.

Tymczasem ustanowienie republiki (1649 r.) uczyniło bezprzedmiotowym kompromis feudalno-mieszczański. Od tej pory na gruzach teorii ustroju mieszanego oficjalną ideologią rewolucji w przedmiocie władzy państwowej została teoria rozdziału. Uchwalony w 1653 r. z inicjatywy Olivera Cromwella *Instrument Rządzenia (The Instrument of Government)* był pierwszą ustawą konstytucyjną, w której starano się odgraniczyć i zrównoważyć władzę prawodawczą i wykonawczą<sup>28</sup>. Zgodnie z duchem zasady podziału brzmiało uzasadnienie tego aktu pt. *Prawdziwy stan sprawy Rzeczypospolitej (A True State of the Case of the Commonwealth)* pióra M. Nedhama (1654 r.), jak również druga cromwellowska ustawa konstytucyjna *Pokorna Petycja i Rada (The Humble Petition and Advice)* z 1657 r. Nedham, dostarczając obszernych przykładów z dziejów różnych krajów pisał, że cały sekret utrzymania wolności tkwi w przestrzeganiu rozdzielenia władzy prawodawczej od wykonawczej, ponieważ w przeciwnym wypadku powstaje korupcja i tyrania.

<sup>26</sup> M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 30—33, 38—49; W. B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 31, 47—51, 63—65; L. Fisher: *President...*, s. 245; F. D. Wormuth: *The Origins...*, s. 8, 30, 31, 43—168; R. C. Moulton: *Separation...*, s. 87—91, 105—107, 127—157, 185—190, 253—258; J. A. Fairlie: *The Separation...*, s. 395; G. W. Carey: *Separation...*, s. 104—106; S. Pargellis: *The Theory...*, s. 40, 41; C. J. Friedrich: *Constitutions and Constitutionalism. W: International Encyclopedia of the Social Sciences. New York—London 1968, Vol. 3—4, s. 322; P. K. Conkin: Self-Evident...*, s. 144—149.

<sup>27</sup> M. Radin: *The Doctrine...*, s. 851—857, 861.

<sup>28</sup> C. J. Friedrich: *Constitutional...*, s. 175, 176; Sir W. I. Jennings: *The Law...*, s. 282. Odiennie R. C. Moulton: *Separation...*, s. 254; *The Constitutional Documents of the Puritan Revolution*. Ed. S. R. Gardiner. Oxford 1958 (1889), s. 405—417.

przy czym tyrania legislatywy jest bardziej zgubna od tyranii egzekutywy. Poglądy te rozwinął dwa lata później w pamflecie pt. *Doskonałość wolnego państwa* (*The Excellencie of a Free-State*) wydanym w 1656 r.<sup>29</sup> Zdaniem M.J.C. Vile’a w pierwszym utworze Nedhama odnajdujemy doktrynę podziału władzy „stojącą już na własnych nogach”<sup>30</sup>. Natomiast W.B. Gwyn przesuwa jej narodziny na rok 1647, kiedy to lewellerzy, niezadowoleni ze skupienia zbyt dużej władzy w rękach Długiego Parlamentu, spisali — pod kierunkiem Johna Lilburne’a — projekt konstytucji pod nazwą *Umowa Ludu* (*Agreement of the People*). Stanowił on próbę oddzielenia władzy prawodawczej od wykonawczej, zakładając powierzenie tej pierwszej jednoizbowej legislatywie, tej drugiej zaś radzie powoływanej przez parlament spoza grona deputowanych. Legislatywa nie miała poza tym prawa wkraczania w sferę wykonywania ustaw, a egzekutywa w sferę ich uchwalania. Projekt ów nie zawierał wątków klasowych, co zdaniem W.B. Gwyna oznaczało definitywne zerwanie z teorią ustroju mieszanego<sup>31</sup>.

**2.3.** Mimo telegraficznej skrótowości powyższego wywodu wynika zeń niezbicie, że teoria rozdziału pojawiła się dopiero w okresie „Wielkiej Rebelii” w monarchii Stuartów, jakkolwiek bez pretensji do w pełni rozwiniętego kształtu. W ówczesnej doktrynie polityczno-prawnej dominował dwupodział, a nie trójpodział władzy, a więc jego forma najprostsza. Dostrzeżono wprawdzie konieczność oddzielenia organów i przypisania im odpowiednich funkcji państwowych — co było wszakże warunkowane bardziej utylitarnymi niż politycznymi przyczynami — lecz nie zastanawiano się jak przezwyciężyć wynikły stąd ewentualny impas. Nie zauważono więc potrzeby uzupełnienia zasady rozdziału o system hamulców. Nie zadbano jednocześnie o zagwarantowanie niezależności poszczególnych organów. Jakkolwiek bowiem lewellerzy ostatecznie opowiedzieli się za przyznaniem sądom prawa do stwierdzania nieważności ustaw Parlamentu w wypadku ich sprzeczności z *common law* lub zdrowym rozsądkiem — odświeżając tym samym tezy Sir Coke’a — jednakże zgodnie z wyznawaną przez siebie doktryną suwerenności ludu uważali, że sądy powinny składać się tylko z samych przysięgłych, którzy mogą być pociągani do odpowiedzialności przez Parlament. W dokumentach i pismach politycznych tamtego okresu można poza tym napotkać na elementy teorii ustroju mieszanego. Tym niemniej właśnie wtedy powstaje szkielet teorii podziału władzy i dlatego wspomniana różnica zdań między M.J.C. Vile’m i W.B. Gwynem, czy za datę grani-

<sup>29</sup> M. Nedham: *The Excellencie....*, s. 131—133; *The Constitutional...* [Ed. S. R. Gardiner], s. 447—459.

<sup>30</sup> M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 47—50.

<sup>31</sup> W. B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 37 i n.; *The Constitutional...* [Ed. S. R. Gardiner], s. 359—371; A. Pułło: *O jedno...*, s. 33, 34.

czną w tym względzie uznać rok 1647, czy 1654, jest niezbyt istotna wobec ówczesnego braku pogłębionej refleksji na temat władzy państwowej. Można w związku z tym przyjąć, iż era omawianej teorii rozpozczęła się mniej więcej z chwilą wejścia Karola I na szafot (1649 r.)<sup>32</sup>. by potem przechodzić zmienne koleje losu.

### 3. Teoria ustroju równowagi—Sir Humphrey Mackworth i wicehrabia Henry Bolingbroke

**3.1.** W r. 1660 nastąpił kres republikańskiego eksperymentu na Wyspach Brytyjskich, w wyniku czego problem kompromisu feudalno-burżuazyjnego stał się znów aktualny. Restauracja monarchii spowodowała siłą rzeczy pewien odwrót od teorii rozdziału, gdyż odrzucono jej czystą postać, lecz zasadniczych tez nie zapomniano. Równocześnie zrehabilitowano teorię ustroju mieszanego (m.in. Sir Roger L'Estrange), jakkolwiek na jej formie wycisnął piętno fakt uznania przez Karola II zasady nadrzędności prawa, a tym samym Parlamentu. Koncepcje formułowane w latach 1660—1750 stanowią amalgamat teorii ustroju mieszanego i podziału władzy, doktryny supremacji Parlamentu oraz hamulców, składając się na teorię ustroju równowagi. Główne jej założenie nie było nowe. Utrzymywano bowiem, iż społeczeństwo angielskie tworzą trzy stany społeczne, z których każdy ciesząc się własnymi prawami i przywilejami, ciąży ku odmiennej formie rządu: Korona ku monarchii, szlachta ku arystokracji, lud zaś ku demokracji. Teoretycznie, żadna z tych form ustrojowych sama w sobie nie przedstawia zagrożenia dla wolności. W praktyce jednak monarchia przekształca się w tyranie, arystokracja w oligarchię, a demokracja w rządy pospólstwa. By więc temu zapobiec, należy te trzy formy rządu połączyć, rozdzielając funkcje państwowe między poszczególne stany i wyposażając je w hamulce celem zachowania w państwie społeczno-politycznej równowagi. Pogląd ten został podniesiony do rangi aksjomatu ówczesnych koncepcji ustrojowych, ale nie osiągnięto porozumienia co do reguł funkcjonowania tak skonstruowanego mechanizmu państwowego. Największe spory wywoływała kwestia sposobu zsynchronizowania społeczno-politycznego rozdziału władzy z funkcjonalno-organizacyjnym. Już wówczas zdawano sobie sprawę, że przypisanie każdemu stanowi jednej z trzech podsta-

<sup>32</sup> M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 49—52; W. B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 47, 48, 63—65; R. C. Moulton: *Separation...*, s. 91, 157, 409, 410; A. T. Vanderbilt: *The Doctrine...*, s. 42; R. Parker: *The Historic...*, s. 455; P. K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 154. „Spór” między M. J. C. Vilem a W. B. Gwynem omawia A. Pułło: (*O jedno...*, s. 32, 33).

wowych funkcji państwa byłoby rozwiązaniem niewystarczającym. Zdecydowano więc przyznać każdemu stanowi społecznemu udział w suwerennej władzy prawodawczej, a władzę wykonawczą powierzyć Koronie połączonej z Parlamentem poprzez ministrów. Utrzymanie *aequilibrium* między legislatywą a egzekutywą uznano za równie ważne jak jej zachowanie pomiędzy obiema izbami Parlamentu.

Moses Mather napisał, iż władza została „tak rozsądnie rozdzielona, by złączyć siłę i zachować prawa wszystkich. Każdy stan dysponuje siłą samoobrony przeciw naruszaniu jego praw przez dwa pozostałe stany, mogąc założyć veto przeciw jakiegokolwiek lub wszystkim ich postanowieniom. Dlatego ani Król, ani Lordowie, ani Gminy nie mogą zostać pozbawieni swych praw i własności, jeśli nie wyrażą na to zgody w Parlamencie; ponadto nie mogą zostać wydane żadne prawa ani też nałożone żadne podatki poza tymi, które w ocenie trzech stanów w Parlamencie zebranych są konieczne dla dobra powszechnego i interesu królestwa”<sup>33</sup>. W tym jednak miejscu otwierało się pole dla kontrowersji co do pozostałych instrumentów mających współtworzyć wspomniane *aequilibrium*. Myśliciele politycznych epoki Baroku i Oświecenia fascynowała przede wszystkim równowaga pomiędzy stanami społecznymi, a ponieważ pozostawali pod wrażeniem ówczesnych odkryć w dziedzinie fizyki i matematyki, uzasadniali ją również za pomocą właściwej tym naukom aparatury pojęciowej.

**3.2.** Pogodzenie ze sobą teorii ustroju mieszanego i podziału władzy nie przedstawiało się łatwo, gdyż w dotychczasowym ujęciu zwolennicy pierwszej z nich akcentowali najmocniej społeczno-polityczny rozdział władzy pomiędzy monarchę, szlachtę i lud (burżuazję), natomiast adherenci drugiej przywiązywali największe znaczenie do rozgraniczenia funkcji prawodawczej i wykonawczej. Konieczne stało się zatem wyodrębnienie trzeciej funkcji państwa — funkcji sądowniczej. Początkowo kładziono niezbyt duży nacisk na niezależność judykatury, a przeprowadzenie funkcjonalnego podziału władzy nie uważano za *conditio sine qua non* wolnościowego ustroju. Sytuacja ta uległa diametralnej zmianie w momencie wykształcenia się zasady niezawisłości sądownictwa brytyjskiego, będącej pokłosiem „Chwalebnej Rewolucji” z 1688 r., a zadeklarowanej przez ustawę o następstwie tronu (*Act of Settlement*) z 1701 r. Stąd pogląd niektórych autorów, iż do tej pory jakikolwiek

<sup>33</sup> Vide B. Bailyn: *The Ideological Origins of the American Revolution*. Cambridge, Mass. 1967, s. 70—75; S. P. Huntington: *The Founding Fathers and the Division of Powers*. W: *Area...* Ed. A. Maass. s. 157, 158; W. B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 26.

rozdział władzy obcy był angielskiemu życiu politycznemu<sup>34</sup>. Rzecz jest wprawdzie mocno dyskusyjna, jako że już znacznie wcześniej oddzielono egzekutywę od legislatywy, niemniej faktem jest, że wraz z uchwaleniem powyższej ustawy kompromis między dwiema interesującymi nas teoriami stał się możliwy.

Za przykład wstępu do takiego spotkania w pół drogi mogą służyć pisma pastora George'a Lawsona z lat 1657—1660, który doszedł do przekonania, że „istnieje potrójna władza świecka, a raczej trzy stopnie tej władzy. Pierwszy to stopień prawodawczy, drugi — wykonawczy, trzeci — sędowniczy”<sup>35</sup>. *Prima facie* można by uznać Lawsona za prekursora reguły podziału. Okazuje się jednak, iż termin „władza wykonawcza” pojmował on tradycyjnie, tzn. bardziej jako egzekucję wyroków sądowych niż cykl działań zmierzających do zapewnienia przestrzegania prawa jako całości, a w dodatku opowiadał się za supremacją egzekutywy. Natomiast gotowy już kompromis między teoriami rozdziału władzy i ustroju mieszanego znajdujemy w pamflecie Sir Humphrey'a Mackwortha pt. *Windykacja praw stanu trzeciego w Anglii* (1701 r.). Argumentował on, że obok podziału innych funkcji państwowych władza prawodawcza powinna zostać rozdzielona między króla, lordów i gminy. W ramach tej władzy do króla winny należeć prerogatywy wypowiedzenia wojny i zawierania pokoju, dowodzenia siłami zbrojnymi, zwoływania i rozwiązywania Parlamentu oraz obsadzania wszystkich stanowisk państwowych. Lordowie mieliby sprawować wymiar sprawiedliwości, a stan trzeci, reprezentowany przez izbę niższą, powinien mieć możność nakładania podatków i stawiania ministrów w stan oskarżenia (*impeachment*). W ten oto sposób poszczególne stany będą się powściągać i hamować, by żaden z nich nie zdołał wkroczyć w sferę działania drugiego. Reguła ta to „niezawodny kamień probierczy” dobrej konstytucji<sup>36</sup>. Zauważmy, iż wszystkie wymienione kompetencje mają dla Sir Mackwortha charakter prawodawczy.

Do najbardziej znanych współtwórców i propagatorów teorii ustroju równowagi należał również Henry St. John, wicehrabia Bolingbroke. W swych pismach podkreślał przede wszystkim częściowy podział funk-

<sup>34</sup> R. Parker: *The Historic...*, s. 449; idem: *Separation...*, s. 1013; W. B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 7, 64—69; F. D. Wormuth: *The Origins...*, s. 49, 71, 129, 169—173, 191—194; M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 53, 54; J. A. Fairlie: *The Separation...*, s. 395; A. Pullo: *O jedno...*, s. 36; E. Klimowsky: *Die Englische Gewaltenteilungslehre bis zu Montesquieu*. Berlin—Grunewald 1927, s. 18—27.

<sup>35</sup> G. Lawson: *An Examination of the Political Part of Mr. Hobbs his Leviathan*. London 1657, s. 8, za M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 55 i n.,

<sup>36</sup> Sir H. Mackworth: *A Vindication of the Rights of the Commons of England*. London 1701, s. 4, za M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 69; S. Pargellis: *The Theory...*, s. 41.

cji państwowych między Koronę, Izbę Lordów i Izbę Gmin. Był przeświadczony, że organy te i stany zarazem są formalnie od siebie niezależne, lecz z uwagi na to, iż każdy z nich sprawuje w jakiejś mierze kontrolę nad pozostałymi, w praktycznym działaniu są od siebie wzajemnie uzależnione. Zależność ta przynosi stan równowagi. „Król Wielkiej Brytanii jest najwyższym urzędnikiem posiadającym prawo negatywnego głosu w legislaturze. Wyposażony jest we władzę wykonawczą oraz kilka innych kompetencji i przywilejów przypisanych do tej funkcji, a które określamy mianem prerogatywy. Obie izby Parlamentu także posiadają swe prawa i przywileje, przy czym pewna ich część jest wspólna, niektóre zaś przysługują tylko jednej izbie. Przygotowują one i uchwalają projekty ustaw, jak również odmawiają uchwalenia tych projektów, jakie im przysłano. Ponadto przedkładają swe uwagi, reprezentują, doradzają i remonstrują. Najwyższa władza sądownicza spoczywa w Izbie Lordów. Natomiast Izba Gmin jest »wielkim sądem przysięgłych narodu«; należy doń ocena wydatków państwowych i zapewnienie środków budżetowych”<sup>37</sup>. Znamienne, że dla wicehrabiego Bolingbroke’a rozdział władzy (niezależność) oraz reguła hamowania się stanów i organów państwowych (uzależnienie) były jedynie przeciwstawnymi aspektami tej samej teorii — ustroju równowagi.

Na podstawie tego szkicu można się przekonać, iż we wspomnianą teorię wkomponowano wiele elementów teorii podziału, mimo przewagi wątków teorii ustroju mieszanego. Spotykamy bowiem postulat rozdzielania funkcji państwowych pomiędzy odrębne organy, żądanie niepołączalności stanowisk i przynajmniej częściowego rozdziału organów oraz system hamulców (także w twórczości Johna Trencharda, Johna Tolanda, Francisa Plowdena i in.)<sup>38</sup>. Niemniej jednak ideolodzy teorii ustroju równowagi mimo wszystko niedoceniali znaczenia odrębności funkcji sądowniczej, zakładali podział władzy prawodawczej między trzy podmioty, a co najważniejsze, kładli większy nacisk na społeczno-polityczną, a nie instytucjonalną równowagę w państwie. Tymczasem takie założenia są nie do pogodzenia z teorią rozdziału.

<sup>37</sup> H. Bolingbroke: *Remarks on the History of England from the Minutes of Humphrey Oldcastle*, London 1743, s. 82 za M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 73; R. Shackleton: *Montesquieu, Bolingbroke, and the Separation of Powers*, „French Studies” 1949, Vol. 3, No. 1, s. 32—36; W.B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 91—95; W. K ä g i: *Zur Entstehung...*, s. 41—44; E. Klimowsky: *Die Englische...*, s. 39, 40.

<sup>38</sup> Vide W.B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 82—89; F.D. Wormuth: *The Origins...*, s. 174—183; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 74, 75; P.K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 155, 156; P. Eidelberg: *The Philosophy of the American Constitution. A Reinterpretation of the Intentions of the Founding Fathers*. New York—London 1968, s. 6.

## 4. John Locke — zwiastun teorii podziału władzy

4.1. Doktryna Johna Locke'a stanowi pomost łączący obie powyższe teorie, mimo że jego *Dwa traktaty o Rządzie (Two Treatises of Government)* z 1690 r. pochodzą z okresu początków rozkwitu teorii ustroju równowagi. Dzieło to stanowi próbę racjonalizacji ustroju Anglii po świeżo dokonanej „Chwalebnej Rewolucji”, która zadała ostatni cios próbom wprowadzenia feudalnego absolutyzmu przez Stuartów. Wiąże ono podział władzy z supremacją w państwie burżuazji i *gentry*. Dlatego też Locke uzasadnia słuszność powierzenia władzy wykonawczej królowi i rozdzielenia władzy prawodawczej między arystokrację (Izba Lordów) a burżuazję i kapitalistyczne ziemiaństwo (Izba Gmin). Ale mimo tego ukłonu w stronę teorii ustroju mieszanego głównym przedmiotem zainteresowania autora pozostają: podział funkcji państwowych oraz wzajemne relacje pomiędzy poszczególnymi organami. Przyjęta przezeń na wstępie teza wyjściowa, iż władza musi podlegać ustawom, a ustawy wywodzą swą moc prawną ze zgody rządzonych będącej następstwem umowy społecznej, doprowadziła go do tradycyjnego rozdziału funkcji na stanowienie prawa i jego wykonywanie. Novum polegało przede wszystkim na wyodrębnieniu funkcji obrony państwa, nowej egzegezie funkcji wykonawczej i wskazaniu na różne subfunkcje z tzw. prerogatywą na czele, którą zajmujący nas myśliciel definiuje jako „działanie dla dobra publicznego wynikające ze swobodnego uznania, nie oparte na żadnej normie lub wyraźnej literze prawa, a niekiedy nawet z nią sprzeczne”<sup>39</sup>. Istnieją zatem trzy główne funkcje państwa: prawodawcza, wykonawcza i federacyjna (obrona kraju i polityka zagraniczna). Funkcje te winny być skupione w rękach dwóch organów, a mianowicie legislatywy i egzekutywy. Pierwszej przysługuje władza prawodawcza i częściowo prerogatywa, do drugiej zaś należy władza wykonawcza, federacyjna, prerogatywa i prawo sankcji wobec ustaw (tj. veto absolutne).

Stanowisko autora *Dwóch traktatów o rządzie* co do funkcji sądowej było niejednoznaczne. Z jednej bowiem strony nie wyróżniał on takiej funkcji, z drugiej natomiast mocno akcentował zasadę niezależności sądów. Wynikało to zapewne z przeświadczenia, iż państwo winno przede wszystkim spełniać funkcję arbitra w sporach między obywatelami, ponieważ z istoty swej jest instytucją sądową, a jednym z zadań legislatywy jest „wymierzanie sprawiedliwości”. Locke nie rozumiał wszak tego sformułowania dosłownie, gdyż w innym miejscu dowodził,

<sup>39</sup> Vide John Locke. *Two Treatises of Government*. Ed. P. Laslett. Cambridge 1960, s. 393; R.C. Moulton: *Separation...*, s. 261, 262; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 58, 59; G.W. Carey: *Separation...*, s. 106, 107; W. Kägi: *Zur Entstehung...*, s. 48, 49; T. Tsatsos: *Zur Geschichte...*, s. 30, 31.

że sądenie to w gruncie rzeczy domena władzy wykonawczej<sup>40</sup>. Władza federacyjna z kolei na wykonywaniu prawa wprawdzie nie polega, lecz ze względów użytecznych także i ją godzi się powierzyć monarche. Nigdy jednak nie wolno łączyć władzy wykonawczej z prawodawczą z uwagi na wolność jednostki, praworządność oraz nieodzowny podział pracy między organami państwowymi warunkujący skuteczność ich działania. Jednakże najwyższym organem powinna być władza prawodawcza, której mimo wyraźnej autonomii winny być podporządkowane wszystkie pozostałe. „We wszystkich przypadkach kiedy istnieje państwo, najwyższą władzą jest legislatura”, a „wszystkie inne władze w postaci swych funkcjonariuszy lub części społeczeństwa pochodzą od niej i jej są podległe”. Niemniej władza ta, mimo że jako „dusza społeczności politycznej” jest „święta i nienaruszalna”, nie może być arbitralna i nie ograniczona przez prawo<sup>41</sup>. Jakkolwiek ma ona nadzorować wypełnianie funkcji wykonawczej, to wszakże nie może jej dzielić. Władza prawodawcza jest bowiem władzą powierniczą narodu — suwerena, który ma prawo ją zmienić. Stąd nie może wydawać ustaw sprzecznych z prawem natury, ani też delegować swych uprawnień ustawodawczych, ponieważ sama posiada władzę delegowaną, naród zaś „nie może być związany prawami tych, których sam nie wybrał i nie upoważnił do stanowienia dla siebie praw”<sup>42</sup>. Reasumując, w *Dwóch traktatach o rządzie* znajduje-

<sup>40</sup> J. Locke: *Two...*, W: *John Locke...* Ed. P. Laslett, s. 369—371; T. Tsatsos: *Zur Geschichte...*, s. 30; M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 59—61; E. Klimowsky: *Die Englische...*, s. 48; R. C. Moulton: *Separation...*, s. 260, 261, 266; M. P. Sharp: *The Classical...*, s. 387—389; Z. Ogonowski: *Locke*. Warszawa 1972, s. 190, 194.

<sup>41</sup> Nie jest więc słuszny pogląd W. Zamkowskiego (*Monteskiuszowska...*, s. 33), iż w doktrynie Locke'a najwyższym organem w państwie jest król. Locke stwierdził bowiem: „Może być tylko jedna władza najwyższa, którą jest legislatura, zaś wszystkie inne są i powinny jej być podporządkowane”. Vide J. Locke: *Two...*, w: *John Locke...* [Ed. P. Laslett], s. 373—381; M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 59—63; W. B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 74; W. Kägi: *Zur Entstehung...*, s. 47, 48; J. A. Fairlie: *The Separation...*, s. 396; R. Parker: *The Historic...*, s. 456, 457; C. J. Friedrich: *Constitutional...*, s. 176, 177; T. Tsatsos: *Zur Geschichte...*, s. 31; R. Shackleton: *Montesquieu...*, s. 29; G. Marshall: *Constitutional...*, s. 102; P. H. Odegard i in.: *American...*, s. 299; A. D. Sofaer: *War, Foreign Affairs and Constitutional Power. The Origins*. Cambridge, Mass. 1976, s. 14, 15; I. Bibó: *Podział...*, s. 1233; J. Stembrowicz: *Rząd...*, s. 14; Z. Ogonowski: *Locke...*, s. 190, 191. Nie jest również trafna opinia W. Bondy'ego (*The Separation...*, s. 11), że Monteskiusz pierwszy wykazał niezbędność podziału władzy dla zachowania wolności jednostki. Stosowny wywód jest u niego tylko bardziej wyrazisty.

<sup>42</sup> J. Locke: *Two...*, w: *John Locke...* [Ed. P. Laslett], s. 380, 381; M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 61—67; W. B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 72, 78; E. Klimowsky: *Die Englische...*, s. 37; P. H. Odegard i in.: *American...*, s. 300; Z. Ogonowski: *Locke...*, s. 151—153. Można także spotkać u Locke'a elementy systemu hamulców, jakkolwiek w bardzo zawalowanej po-



my podział organów, lecz tylko częściowy rozdział funkcji państwowych. Jasna jest przede wszystkim dystynkcja podstawowa — Korona nie może wydawać ustaw, a Parlament ich wykonywać.

4.2. John Locke to po Monteskiuszu największy pretendent do miana ojca zasady podziału władzy. Wielu badaczy przyznaje mu nawet palmę pierwszeństwa na tym polu (m.in. A. Esmein) twierdząc, że jego poglądy oznaczały decydujący krok w rozwoju teorii rozdziału<sup>43</sup>. Zdaniem M.P. Sharpa ów pisarz polityczny jako pierwszy zaprezentował dogmatyczną, normatywną wersję reguły podziału, przeprowadzając wyraźne rozróżnienie między funkcją a organem państwowym<sup>44</sup>. Według K. Loewensteina autor *Dwóch traktatów o rządzie* zasadę tę opracował, natomiast baron de Montesquieu nadał jej tylko ostateczny kształt<sup>45</sup>. Inni natomiast mają zgola odmienną opinię, jak chociażby Sir Ernest Barker, który dał wyraz przekonaniu, iż Locke'a bardziej interesowała logiczna analiza funkcji państwowych niż zagadnienie praktycznego rozdziału (lub jedności) organów realizujących te funkcje, a jego zalecenie przyznania władzy najwyższej legislatywie pozostaje w sprzeczności z regułą podziału władzy jako zabezpieczeniem wolności jednostki. Konkluzję Sir Barkera, iż analizowana doktryna zasady tej nie zawiera, podtrzymał P. Laslett na tej podstawie, że mamy w tej pierwszej do czynienia z akceptacją udziału egzekutywy w ustawodawstwie, brakiem wyodrębnienia osobnej funkcji sądowniczej oraz z poleganiem na wzajemnym zaufaniu poszczególnych organów<sup>46</sup>.

Niemniej jednak po uważnym zapoznaniu się z lockeańskimi poglądami, obie te przeciwstawne grupy opinii okazują się nie do utrzymania. Faktem jest, że doktryna Locke'a charakteryzuje się brakiem należytej synchronizacji funkcji państwowych z organami i nie jest przez to po-

staci. Kładł on m.in. silny nacisk na to, by sesje parlamentu były krótkie, gdyż w przeciwnym razie prędzej czy później przejąłby on władzę wykonawczą. Przeświadczenie to dowcipnie skomentował W.B. Gwyn (*The Meaning...*, s. 76) pisząc, iż z lektury pism naszego teoretyka odnosimy dziwne wrażenie, że ludzie tylko wtedy mogą się czuć wolni i bezpieczni, kiedy legislatura — składana nieodowna dla utrzymania ich wolności i bezpieczeństwa — nie odbywa sesji.

<sup>43</sup> A. Esmein: *Prawo konstytucyjne*. Warszawa 1921, s. 356; T. Tsatsos: *Zur Geschichte...*, s. 31; W.B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 4, 66 i cytowana tam literatura; F.G. Wilson: *The Mixed Constitution and the Separation of Powers*. „The Southwestern Social Science Quarterly” 1934, Vol. 15, s. 17; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 387, 388.

<sup>44</sup> M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 387, 388.

<sup>45</sup> K. Loewenstein: *The Balance...*, s. 568.

<sup>46</sup> *John Locke...*, Ed. P. Laslett. s. 117—119; W.B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 69, 70; R. Shackleton: *Montesquieu...*, s. 29; A. Pullo: *O jedno...*, s. 37; J. Plamenatz: *Man and Society. A Critical Examination of Some Important Social and Political Theories from Machiavelli to Marx*. Vol. 1. Oxford 1968 (1963), s. 283.

zbawiona wewnętrznych sprzeczności, jej punkt ciężkości zaś to częściowy rozdział funkcji będący kluczowym komponentem teorii ustroju równowagi. Trudno wszakże zaprzeczyć, iż nie obejmuje ona istotnych elementów teorii podziału władzy, jak np. dystrybucja funkcji i organów. Twórca *Dwóch traktatów o rządzie* nie był radykalnym nowatorem w sferze refleksji nad problematyką jedności i podziału władzy państwowej, tym niemniej przemyślał ją gruntowniej od swych poprzedników i dał jej odpowiednią oprawę teoretyczną<sup>47</sup>. Z tego też względu wniósł do niej największy wkład do momentu ukazania się monteskiuszowskiego *opus magnum*. Główną jego zasługę skłonny jestem upatrywać w rozwinięciu przedmiotowego aspektu teorii rozdziału władzy, czyli nauki o funkcjach państwa — szczególnie zaś w nowym spojrzeniu na funkcję wykonawczą — jako że znakomita większość wcześniejszych teoretyków skupiała swe zainteresowania na podmiotowym aspekcie wspomnianej teorii.

## 5. Baron de Montesquieu — „Legislator Narodów”

**5.1.** Nie negując zasług dla rozwoju teorii podziału wymienionych uprzednio poprzedników Charlesa Louisa de Secondat, barona de la Brède et de Montesquieu wypada mimo to powtórzyć za A. T. Vanderbiltem, iż w długim szeregu myślicieli był on pierwszym, który ujrzał światło; bądź za G. Jellinkiem, że w szeregu tym był on pierwszym, który uczynił krok rozstrzygający<sup>48</sup>. Jego posiadające walor ponadczasowy dzieło pt. *O duchu praw* ukazało się w roku 1748, kiedy to we Francji daleko jeszcze było do skruszenia monolitu królewskiego absolutyzmu, lecz siła burżuazji była już tak znaczna, iż nakazywała liczyć się z taką ewentualnością. Istotą zawartych w nim rozważań było dążenie do opracowania takiego modelu ustrojowego, który by najskuteczniej chronił wolność jednostki. Ten cel nigdy dotąd nie przyświecał tak wyraźnie badaczom zajmującym się tą tematyką. Dla Locke'a np. był on równorzędny z efektywnością działania aparatu państwowego.

Monteskiuszowski model opiera się na założeniu, że w każdym państwie można wyodrębnić trzy rodzaje władzy: prawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Pierwsza obejmuje stanowienie praw nowych oraz uchylanie i korygowanie istniejących; druga — wykonywanie postanowień legislatywy i prowadzenie działalności organizatorskiej; trzecia —

<sup>47</sup> G. W. Carey: *Separation...*, s. 107; M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 58, 67; R. K. Gooch: *Modern...*, s. 579; W. B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 71; C. J. Friedrich: *Separation...*, s. 663; R. C. Moulton: *Separation...*, s. 91.

<sup>48</sup> A. T. Vanderbilt: *The Doctrine...*, s. 43; G. Jellinek: *Ogólna...*, s. 461. Vide też J. Story: *Commentaries...*, Vol. 1, s. 364, 365.

rozstrzyganie sporów między poddanymi i karanie przestępstw. Jeśli wskazane funkcje państwowe zostaną skoncentrowane w jednym organie, to nie będzie wolności. Wobec tego trzeba je rozdzielić między trzy niezależne od siebie organy. Władzę prawodawczą należy powierzyć wybieranej przez lud legislaturze, lecz nie po to, by miała ona „powziąć jakieś czynne postanowienie, czego nie umiałyby zrobić dobrze, ale by stanowić prawa lub też badać, czy dobrze wykonano prawa przez nią ustanowione”. Władza wykonawcza winna zostać scedowana na rzecz monarchy, ponieważ „lepiej jest sprawowana przez jednego niż wielu, gdy to, co zawisło od władzy prawodawczej, często lepiej bywa załatwiano przez wielu niż przez jednego”. Natomiast władzę sądowniczą wypada przyznać niezawisłym sądom, ma zaś ona być wykonywana „przez osoby powołane z ludu, w pewnych okresach roku, w sposób przewidziany prawem”<sup>49</sup>. Wszystkie trzy władze są od siebie niezależne, lecz nie posiadają równego znaczenia politycznego. Pierwzoplanową rolę odgrywają jedynie władza prawodawcza i wykonawcza, władza sądownicza zaś jest „można rzecz, niewidzialna i żadna” czy też „poniekąd żadna”<sup>50</sup>, gdyż sama nie może egzekwować swych wyroków. Można również wnieść, że najwyższą rangę Monteskiusz gotów był przypisać egzekutywie tak z powodów politycznych, jak i cenzuralnych — tworzył przecież w dobie absolutyzmu — używa bowiem pojęcia „ciała pośredniczące” (*corps, pouvoirs, rangs intermediaires*) dotyczącego, jak się wydaje, zarówno obu izb parlamentu i sądów, jak i duchowieństwa, szlachty i wyższej kadry administracyjnej.

Teoretyk ten rozumie przy tym doskonale, że dla zabezpieczenia wolności jednostki sam podział władzy jeszcze nie wystarczy. Należy go w związku z tym wzmocnić systemem hamulców gwarantujących równowagę organów. „Albowiem wiekuiste doświadczenie uczy, iż wszelki człowiek, który posiada władzę, skłonny jest jej nadużyć; posuwa się tak daleko, aż napotka granice. Któż by powiedział! Nawet sama cnota potrzebuje granic. Izby nie można było nadużywać władzy trzeba, aby przez naturalną grę rzeczy władza powściągała władzę”<sup>51</sup>. Nie absolutyzował zatem zalecanego przez siebie rozdziału władzy, jakkolwiek rozmiary jego zestawu hamulców są minimalne. Szczególnie istotne zadanie mają spełniać hamulce („zdolność przeszkadzania”) posiadane przez władzę wykonawczą wobec prawodawczej, jak prawo zwoływania parlamen-

<sup>49</sup> C.L. de Montesquieu: *O duchu...*, t. 1, s. 233—239; R.C. Moulton: *Separation...*, s. 278; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 88; J. Stembrowicz: *Rząd...*, s. 15; K. Grzybowski: *Montesquieu...*, s. 9—11; W.B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 110, 111; J.P. Roche: *Distribution...*, s. 323; A. Esmein: *Prawo...*, s. 392; A. Burda: *Doktryna konstytucyjna Monteskiusza*. W: *Monteskiusz i jego dzieło*, s. 217—219, 223.

<sup>50</sup> C.L. de Montesquieu: *O duchu...*, t. 1, s. 236, 239.

<sup>51</sup> *Ibidem*, s. 232.

tu, zamykania, odraczania i określania długości trwania jego sesji oraz prawo weta ustawodawczego. Natomiast władza prawodawcza nie „powinna mieć prawa powściągnięcia władzy wykonawczej, ma prawo i winna mieć zdolność badania, w jaki sposób ustanowione przez nią prawa są wykonywane”. Inaczej mówiąc, legislatura obok stanowienia prawa powinna również dysponować możliwością kontroli jego wykonywania przez monarchę i sądy. W ten właśnie sposób powstaje równowaga między poszczególnymi władzami. Ciekawe, że parlament nie musi posiadać specjalnych uprawnień do hamowania władzy wykonawczej, ponieważ „wykonywanie z natury ma swoje granice”, a poza tym „władza wykonawcza tyczy się zawsze rzeczy chwilowych”. Osoba monarchy ma być „święta”, lecz ministrowie jako jego doradcy mogą być oskarżani i usuwani. De Montesquieu pamiętał jednocześnie o konieczności zachowania nieodzownego stopnia jedności władzy państwowej. „Te trzy władze powinny by wydawać spokój lub bezczynność. Że jednak wskutek koniecznego biegu rzeczy trzeba im iść naprzód, będą zmuszone iść zgodnie”. Władze te są bowiem zarazem „rozdzielone i stopione ze sobą”<sup>52</sup>, jako że podział to nie separacja. Wolno więc przyjąć, iż autor *O duchu praw*, sugerując formalną niezależność organów, wypowiedział się *implicite* za ich faktycznym współzależnieniem i skoordynowaniem działania.

Także w monteskiuszowskiej doktrynie dostrzegamy refleks teorii ustroju mieszanego, chociaż termin ten w wyżej wymienionym dziele się nie pojawia, gdyż natrafiamy tam również na społeczny rozdział władzy. Zdaje się on nawet mieć znaczenie pierwotne w stosunku do podziału funkcji państwowych — ma bowiem stanowić główne źródło równowagi społeczno-politycznej w państwie<sup>53</sup> — który w tej sytuacji byłby podziałem wtórnym. Baron de Montesquieu zaleca ścisłą współzależność pomiędzy poszczególnymi stanami społecznymi a organami państwowymi. Z jednej strony każdy organ winien czerpać swą władzę przede wszystkim z faktu oparcia się na określonym stanie, z drugiej zaś żaden stan nie może odgrywać poważniejszej roli politycznej bez stosownego wpływu na działalność organów. Sekret dobrych rządów tkwi właśnie w umiejętnym podziale wpływów w aparacie państwowym pomiędzy poszczególne stany społeczne odpowiednio do ich znaczenia i możliwości. Należy zatem umiejętnie zsynchronizować społeczny rozdział władzy z podziałem funkcji państwowych, a zwłaszcza prawodawczej i sądowniczej. Ze względu na to, że ustrój idealny to połączenie monarchii, arystokracji i demokracji, „wszystko byłoby stracone, gdyby jeden i ten sam człowiek, lub jedno i to samo ciało możnych lub szlachty, albo ludu, sprawowało owe

<sup>52</sup> Ibidem, s. 232, 239—245; H. Finer: *The Theory...*, s. 98; J. Stembrowicz: *Rząd...*, s. 14—17; K. Grzybowski: *Montesquieu...*, s. 18; Z. Izdebski: *Rewizja...*, s. 789, 790; A. Burda: *Doktryna...*, s. 222; P. K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 156, 157.

<sup>53</sup> F. D. Wormuth: *The Origins...*, s. 198.

trzy władze". Lecz w przeciwieństwie do ideologów ustroju mieszanego, uzależniających konkretny organ od danego stanu społecznego, podział monteskiuszowski jest nieco bardziej skomplikowany. Legislatywa powinna być dwuizbowa, przy czym izby także winny powściągać się nawzajem. Izbę wyższą mają tworzyć przedstawiciele szlachty, natomiast niższą rekrutuje się z reprezentantów ludu. „Każde z tych ciał będzie mieć swoje oddzielne zgromadzenie i narady oraz osobne poglądy i interesy”. Znamienne jednak, że izba wyższa powinna mieć „udział w prawodawstwie jedynie z mocą przeszkodzenia, nie zaś z mocą stanowienia”. Izba niższa zatem stanowi ustawy, a wyższa może je skutecznie uchylać. W odniesieniu do władzy sądowniczej społeczny rozdział władzy wewnątrz niej zawiera się w sugestii, by oskarżeni byli sądeni przez sędziów wywodzących się z tego samego stanu<sup>54</sup>. Tym niemniej Monteskiusz był rzecznikiem kompromisu przede wszystkim feudalno-mieszczańskiego bądź, jak kto woli, mariażu szlachty z burżuazją, jako że pojęcie „lud” rezerwował głównie dla tej ostatniej<sup>55</sup>.

5.2. Z chwilą ujrzenia światła dziennego przez *O duchu praw* zasada podziału władzy została podniesiona do godności uniwersalnego kryterium ustroju konstytucyjnego. Doktryna monteskiuszowska, zawierająca w zarodku wielkie bogactwo myśli i różnorodnych rozwiązań instytucjonalnych, spotkała się wśród uczonych z różnym przyjęciem. Większość powitała ją entuzjastycznie, określając rozdział władzy jako „zasadę sztuki politycznej” a twórcę doktryny obwołując „ojcem konstytucjonalizmu” i „Legislatorem Narodów” (Jean d’Alembert). Rozprawę barona de Montesquieu uznano za największe dzieło XVIII stulecia (P. Janet), jego samego zaś Edmund Burke nazwał z emfazą „największym geniuszem, jaki oświecił ten wiek”. Lord James Bryce zaliczył monteskiuszowskie *opus* do jednej z nielicznych ksiąg, „które stale zmieniają tok myśli ludzkiej”, a Oliver Wendell Holmes za dzieło, „które w największym stopniu przyczyniło się do przebudowy świata spośród wszystkich wytworów XVIII w.” Wielu badaczy nawet przeceniło jego autora, twierdząc, iż to on właśnie jako pierwszy zasadę podziału władzy sformułował, względnie że skonstruował system hamulców, albo że wykazał niezbędność wspomnianej reguły dla należytej ochrony wolności jednostki<sup>56</sup>. Nie brakło jednocześnie głosów pełnych sceptycyzmu, jak

<sup>54</sup> C.L. de Montesquieu: *O duchu...*, t. 1, s. 239—244; U. Lange: *Teilung...*, s. 228; A. Burda: *Doktryna...*, s. 221; K. Grzybowski: *Montesquieu...*, s. 9, 10; K. Loewenstein: *Verfassungslehre...*, s. 22, 23; E. von Hippel: *Gewaltenteilung im Modernen Staate*. Koblenz 1948, s. 34, 35.

<sup>55</sup> K. Grzybowski: *Montesquieu...*, s. 4, 11—17; A. Burda: *Doktryna...*, s. 220.

<sup>56</sup> M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 97; A. N. Wróblewski: *Dwie...*, s. 58; W. Kägi: *Zur Entstehung...*, s. 209, 210; J. T. Brand: *Montesquieu...*, s. 181; R. K. Gooch: *Modern...*, s. 579; E. C. S. Wade, G. G. Philips:

choćby cytowana wcześniej wypowiedź H. von Treitschke, iż doktryna Monteskiusza to tylko „czysta teoretyczna gra fantazji”<sup>57</sup>. Jeszcze inni autorzy pomniejszali znaczenie jego tez, przeinaczając je lub błędnie interpretując<sup>58</sup>.

Co się tyczy oryginalności interesującej nas doktryny, to w świetle dotychczasowego wywodu nie sposób przyjąć, że jej twórca poruszał się po obszarze jeszcze nie penetrowanym przez innych teoretyków lub nie objętym praktyką ustrojową. Tło jego rozważań stanowi ustrój Wielkiej Brytanii, jej „niezrównanej konstytucji” (M.J.C. Vile), jakkolwiek obraz tego ustroju jest w jego dziele najprawdopodobniej świadomie wyidealizowany, a wyrażając się bardziej precyzyjnie — zracjonalizowany. Uszło to uwadze niektórych komentatorów zarzucających mu, iż nie jest on dokładnym odbiciem pierwowzoru<sup>59</sup>. Trudno również zaprzeczyć, iż de Montesquieu zapożyczył wiele wątków swej doktryny od pisarzy brytyjskich, szczególnie zaś od Locke’a i Bolingbroke’a (tego ostatniego znalazł

*Constitutional...*, s. 21; W. Bondy: *The Separation...*, s. 11; W.B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 66; H. Knust: *Montesquieu und die Verfassungen der Vereinigten Staaten von Amerika*. München—Berlin 1922, s. 28, 33; A.C. Coolidge: *Theoretical and Foreign Elements in the Formation of the American Constitution*. Freiburg 1892, s. 30.

<sup>57</sup> Vide W. Kägi: *Zur Entstehung...*, s. 45.

<sup>58</sup> Ilustracją choćby teza niektórych autorów, że Monteskiusz nie uważał władzy sądowniczej za odrębną, tylko raczej za dział władzy wykonawczej. Tak m.in. J.A. Fairlie: *The Separation...*, s. 418; F.D. Wormuth: *The Origins...*, s. 198; R. Scigliano: *The Supreme Court and the Presidency*. New York—London 1971, s. 2, 3. Ten ostatni powołuje się na poniższy fragment *O duchu praw*: „W każdym państwie istnieją trzy rodzaje władzy: władza prawodawcza, władza wykonawcza rzeczy należących do prawa narodów i władza wykonawcza rzeczy należących do prawa cywilnego”. Otóż na tej podstawie można sugerować, iż odnajdujemy tu dalekie echo tradycyjnego pojmowania władzy sądowniczej jako części władzy wykonawczej, ale nic ponadto. De Montesquieu w następnym zdaniu te trzy władze wyraźnie przeciwko definiuje i traktuje całkowicie odrębnie. „Tę ostatnią władzę można nazwać władzą sądowniczą, drugą zaś po prostu władzą wykonawczą państwa”. Píše także, iż „nie ma wolności, jeśli władza sądownicza nie jest oddzielona od prawodawczej i wykonawczej (ibidem, t. 1, s. 234). Wprawdzie nie da się zaprzeczyć, że władzę sądowniczą uważał za posiadającą najmniejsze znaczenie ustrojowe spośród wszystkich trzech, tym niemniej nie znaczy to jeszcze, by nie była dłań ona władzą odrębną. Jeśli od osiemnastowiecznego myśliciela nie można żądać precyzji wymaganej od konstytucjonalisty XX w., to nie można również nadmiernie relatywizować głoszonych przezeń poglądów.

<sup>59</sup> Vide T. Tsatsos: *Zur Geschichte...*, s. 32, 33 i cytowana tam literatura: A.T. Vanderbilt: *The Doctrine...*, s. 45, 46; I. Bibó: *Podział...*, s. 1234. Trafnie natomiast wypowiadają się w tej materii: M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 84; J. Stembrowicz: *Rzqd...*, s. 17; J.T. Brand: *Montesquieu...*, s. 182, 190, 191; C. Morgan: *The Liberty of Thought and the Separation of Powers. A Modern Problem Considered in the Context of Montesquieu*. Oxford 1948, s. 13; J. Plamenatz: *Man...*, Vol. 1, s. 267, 284—290.

nawet osobiście). Nie uprawnia to wszakże żadnego znawcy zagadnienia do twierdzenia, że dokonał on wyłącznie reinterpretacji przejętych treści (zwłaszcza myśli autora *Dwóch traktatów o rządzie*)<sup>60</sup>. Monteskiusz, jak każda wyrocznia, nie zawsze jest też całkowicie przejrzysty. Stąd między innymi kontrowersja — wynikająca po części także z eklektyzmu jego poglądów — czy składają się one na czystą regułę podziału władzy, ze względu na daleko idący rozdział organów, funkcji i osób; czy może odzwierciedlają jedynie zasadę częściowego podziału władzy, z uwagi na wkomponowanie w jego doktrynę systemu hamulców<sup>61</sup>. Wypadałoby przychylić się do tego drugiego stanowiska, podzielanego notabene przez *The Founding Fathers*. Ponadto, jak wcześniej wspomniano, można nawet spotkać się z oceną, iż podstawowym założeniem omawianej doktryny jest aksjomat jedności władzy państwowej, realizowanej w drodze podziału funkcji między organami państwa. Ocena ta tłumaczy propozycję C. Morgana, by doktrynę tę obdarzyć mianem nie rozdziału władz, lecz równowagi władz<sup>62</sup>. Część badaczy posuwa się do twierdzenia, że baronowi de Montesquieu nie chodziło bynajmniej o podział władzy, tylko o zapobieżenie „fuzji” władz, względnie o urzeczywistnienie ich „harmonijnej integracji”, albo wręcz wyłącznie o realizację zasady niezawisłości sędziowskiej<sup>63</sup>. Naturalnie, żaden z tych skrajnie uproszczonych osądów nie jest trafny. Na marginesie, zapewne jedynie ironią losu można wytłumaczyć fakt, iż termin „rozdział władzy” nie pojawia się ani razu w słynnym rozdziale 6 księgi XI — zatytułowanym *O ustroju Anglii* — monteskiuszowskiego opus.

Nasuwa się wobec tego pytanie, jaki był wkład autora *O duchu praw* do teorii podziału, skoro nie można go uznać za jej „konstruktora”<sup>64</sup>. Bez wątpienia najpoważniejszy. Jego wpływ na rozwój i spopularyzowanie tej teorii dalece przewyższa odnośne zasługi innych jej heroldów. Wynika to z wielu przyczyn. I tak, to właśnie Monteskiusz ostatecznie przewyciężył tradycję upatrywania we władzy wykonawczej

<sup>60</sup> Tak np. C.J. Friedrich: *Constitutional...*, s. 177; idem: *Separation...*, s. 664; T. Tsatsos: *Zur Geschichte...*, s. 32. Vide też R.C. Moulton: *Separation...*, s. 327; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 76, 77; R. Shackleton: *Montesquieu...*, s. 28–33 i n.; E. Klimowsky: *Die Englische...*, s. 67, 68; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 389, 390; H. Knust: *Montesquieu...*, s. 32; W.B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 95, 96, 108, 109; A. Pułło: *O jedno...*, s. 38; J. Plamenatz: *Man...*, Vol. 1, s. 282.

<sup>61</sup> G.W. Carey: *Separation...*, s. 108; R. Parker: *The Historic...*, s. 458; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 85, 86, 93; J.T. Brand: *Montesquieu...*, s. 184, 185; A.T. Vanderbilt: *The Doctrine...*, s. 45; J. Plamenatz: *Man...*, Vol. 1, s. 288.

<sup>62</sup> C. Morgan: *The Liberty...*, s. 14.

<sup>63</sup> Vide M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 86.

<sup>64</sup> Tak m.in. M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 76; W. Kägei: *Zur Entstehung...*, s. 53.

także władzy sądowniczej, domagając się poza tym ich rozdziału. Niezależnie od wyodrębnienia władzy sądowniczej mocno zaakcentował jej niezależność, choć postulat ten nie był zupełnie nowy. Był pierwszym pisarzem politycznym, który *expressis verbis* domagał się wyróżnienia trzech oddzielnych funkcji państwa, wykonywanych przez trzy relatywnie niezależne od siebie organy. Dzięki temu stał się twórcą jakże znanej dziś triady, a jego doktryna podziału władzy została obwołana klasyczną. Wprawdzie odwołał się do teorii ustroju mieszanego, ale nie zdominowała ona jego tez w przeciwieństwie do zwolenników teorii ustroju równowagi. Rezultatem tego aliansu było dostrzeżenie konieczności uzupełnienia rozdziału organów społecznym podziałem władzy. Wyśunał również twierdzenie o rozdzielnym wykonywaniu suwerennej władzy i w odróżnieniu od wicehrabiego Bolingbroke'a umieścił monarchę poza parlamentem<sup>65</sup>. Jak pisze W. Zamkowski: „cechą charakterystyczną teorii Monteskiusza jest żądanie powierzenia poszczególnych funkcji odrębnym podmiotom. Sama myśl połączenia funkcjonalnego podziału władzy z podmiotowym (w sensie oddzielnych organów) nie jest nowa. Ale w ujęciu Monteskiusza nabiera ona nowej treści i ma inne znaczenie aniżeli w teoriach poprzedzających. Jej nowość i oryginalność jest następstwem określonego pojmowania władzy państwowej jako całokształtu powiązań zachodzących między funkcjami państwa, organizacją organów państwowych i społecznym charakterem państwa. Po to, aby podział funkcji państwowych nabrał cech władczych, aby na bazie funkcji państwa powstały odrębne władze, charakteryzujące się zdolnością podejmowania aktów woli powszechnie obowiązujących i możliwością wprowadzania ich w życie, poszczególne funkcje muszą być powierzane różnym organom państwowym, dla których przyjmuje się określony sposób powstawania, ustala się zasady wzajemnych stosunków i sposób ich funkcjonowania. Wszystkie te zasady, cała ta subtelna organizacja podporządkowana jest naczelnej zasadzie wolności, sprowadzającej się w koncepcji podziału władz Monteskiusza do znalezienia formuły prawnej dla usankcjonowania ujawniających się różnych, często przeciwstawnych, interesów i woli grup społecznych”<sup>66</sup>.

W moim przekonaniu główny powód do dumy autora *O duchu praw* wypływa z faktu wykoncypowania przezeń pierwszej rozwiniętej, czy jak kto woli, dojrzałej doktryny podziału władzy. Doktryny stanowiącej fundament nowoczesnej teorii rozdziału, na którym późniejsze pokole-

<sup>65</sup> M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 76, 88, 96; W. B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 101, 102, 112, 113; W. Zamkowski: *Monteskiuszowska...*, s. 26; F. G. Wilson: *The Mixed...*, s. 15, 16; A. T. Vanderbilt: *The Doctrine...*, s. 44; W. K ä g i: *Zur Entstehung...*, s. 159; H. Finer: *The Theory...*, s. 96; I. Bibó: *Podział...*, s. 1234; M. Sobolewski: *Zasady...*, s. 122.

<sup>66</sup> W. Zamkowski: *Monteskiuszowska...*, s. 35; idem: *Jedność...*, s. 15, 16.



nia poczęły wznosić kolejne kondygnacje. O ile rzeczywiście nikt nie może sobie rościć pretensji do wyłącznego autorstwa zasady podziału, o tyle nazwisko de Montesquieu wiąże się z nią najściślej<sup>67</sup>. Dlatego wszelkie spekulacje prowadzące do ustalenia „prawdziwego” fundatora zajmującej nas teorii lub kwestionujące pierwszeństwo „Legislatora Narodów”, jeśli idzie o nadanie jej nowoczesnego kształtu, są czysto scholastyczne. Pozwalając sobie na odrobinę ironii, godzi się zauważyć, że wynik tych spekulacji może być tylko identyczny z efektem żmudnych dociekań tych uczonych mężów, którzy usiłując odkryć faktycznego autora *Iliady*, doszli w końcu do wniosku, iż nie był nim Homer, tylko inny poeta o tym samym imieniu.

## 6. Brytyjscy epigoni Monteskiusza — Sir William Blackstone

**6.1.** Można by już w tym miejscu zakończyć te szkicowe rozważania poświęcone genezie teorii rozdziału, gdyby nie interesował nas jej rodowód na gruncie północnoamerykańskim. Albowiem „Ojcowie Konstytucji” nie tylko pilnie studiowali pisma Locke’a i Monteskiusza, ale sięgali także do dzieł trzech najwybitniejszych brytyjskich uczniów tego ostatniego, a mianowicie Sir Williama Blackstone’a, markiza Jeana Louisa de Lolme i Williama Paley’a. Byli oni w istocie rzeczy imitatorami Mistrza w kwestii podziału władzy, jakkolwiek byłoby nieporozumieniem uznać ich prace za li tylko plagiaty. Dostrzegamy bowiem ewidentne różnice pomiędzy nimi a oryginałem, i to nie zawsze dotyczące niuansów. Największy rozgłos spośród tego grona uczniów zyskał Sir Blackstone po wydaniu *Komentarzy do praw Anglii* (*Commentaries on the Laws of England*) w latach 1765—1769. Starał się on zaadaptować doktrynę monteskiuszowską do brytyjskich realiów ustrojowych — czyli przeprowadzić operację odwrotną do dokonanej przez jej twórcę — a tym samym pogodzić teorię rozdziału władzy z teorią ustroju równowagi.

W opinii M.J.C. Vile’a teoretyk ów w największym stopniu zmodyfikował powyższą doktrynę w dziedzinie władzy sądowniczej. Otóż baron de Montesquieu posługiwał się nazwą „władza sądenia” (*le pouvoir de juger*), sądy zaś powinny, jego zdaniem, wyłącznie obwieszczać i stosować prawo. „Ale sędziowie narodu są to, jak rzekliśmy, jedynie usta, które wygłaszają brzmienie praw; tylko nieożywione istoty, które

<sup>67</sup> Podobny pogląd wyraża J. T. Brand: *Montesquieu...*, s. 180, 181; H. Finer: *The Theory...*, s. 94.

nie mogą złagodzić ani ich siły, ani surowości”<sup>68</sup>. Tymczasem Blackstone znacznie bardziej uwydatnił ich rolę, wprowadzając pojęcie „władzy sądowniczej” (*judicial power*), ponieważ w Wielkiej Brytanii w systemie *common law* sądy nie tylko stosowały, lecz także poprzez wykładnię tworzyły prawo<sup>69</sup>. Przytoczona ocena M.J.C. Vile’a nie jest jednak całkowicie uzasadniona, gdyż przeocza on tezę autora *Komentarzy*, iż „władza najwyższa powinna zostać podzielona między dwie gałęzie, tj. Parlament, złożony z króla, lordów i gmin oraz egzekutywę składającą się z samego króla”. Judykatura pozostaje tu więc niejako na drugim planie, co w pewnej mierze jest zbieżne ze słowami Monteskiusza, że władza sądenia jest „poniekąd żadna”. Sir Blackstone mimo wszystko wieropoddańczo uznał monarchę za wyłączne źródło jurysdykcji i jedyne tworząc sądów<sup>70</sup>.

Najbardziej istotną rozbieżność poglądów między mistrzem a uczniem upatruję w uzasadnieniu przez tego drugiego w ślad za Johnem Locke’em supremacji legislatury nad egzekutywą — mimo że podkreślał doniosłość ich rozdziału rozumianego wszak jako podział kompetencji — jak również w umieszczeniu Korony w łonie Parlamentu niezależnie od traktowania jej jako niezależnego organu władzy wykonawczej. Warto też nadmienić, iż autor *Komentarzy* poświęcił wiele uwagi problematyce hamulców, a w tym instytucji *impeachment* wobec ministrów, prawu egzekutywy do zwalczania, odraczania i rozwiązywania legislatury, prawu sankcji, pozycji króla jako „źródła sprawiedliwości” oraz funkcji sądowniej Izby Lordów. Niemniej wizja systemu hamulców Sir Blackstone’a budzi raczej mechanistyczne skojarzenia. Przymuszczałnie dlatego Jeremy Bentham określił proponowany przezeń model ustrojowy jako sprowadzający się wyłącznie do matematycznego symbolu<sup>71</sup>.

Także markiz de Lolme w *Konstytucji Anglii (Constitution of England)* z 1771 r. przedstawił ustrój swej przybranej ojczyzny przez monteskiuszowski pryzmat. Ale i tu dały o sobie znać odstępstwa. Wprawdzie argumentował za jednolitością egzekutywy, ale jednocześnie głosił potrzebę podziału legislatury na trzy tradycyjne części. A zatem zgo-

<sup>68</sup> C.L. de Montesquieu: *O duchu...*, t. 1, s. 243.

<sup>69</sup> M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 89, 102—104; R.C. Moulton: *Separation...*, s. 111; W.G. Hastings: *Montesquieu and Anglo-American Institutions*. „Illinois Law Review” 1918, Vol. 13, s. 422, 423.

<sup>70</sup> Vide W. Kągi: *Zur Entstehung...*, s. 104; J.T. Brand: *Montesquieu...*, s. 193; R.C. Moulton: *Separation...*, s. 415; A.C. Coolidge: *Theoretical...*, s. 39; W.G. Hastings: *Montesquieu...*, s. 420.

<sup>71</sup> S. Pargellis: *The Theory...*, s. 48, 49; F.G. Wilson: *The Mixed...*, s. 18; J.A. Fairlie: *The Separation...*, s. 397; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 105; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 392, 393; R.C. Moulton: *Separation...*, s. 280, 281; J. Story: *Commentaries...*, Vol. 1, s. 365, 366, 369.

dnie z oficjalną brytyjską doktryną ustrojową uznał Koronę za człon Parlamentu, podobnie zresztą jak Blackstone, mimo że analogicznie jak mistrz największą potencjalną groźbę wolności jednostki dostrzegł we władzy prawodawczej. Niemniej jednak przysłowiową piętę achillesową jego poglądów stanowiło niedocenienie rosnącej roli politycznej gabinetu oraz systemu hamulców. W efekcie zaprezentował taki model ustrojowy Wielkiej Brytanii, że zalecana przezeń równowaga organów musiałaby nieuchronnie doprowadzić do całkowitego bezruchu maszyny państwowej. Natomiast William Paley w swych *Zasadach filozofii moralnej i politycznej* (*The Principles of Moral and Political Philosophy*) z 1785 r. w pragmatyczny sposób bronił teorii ustroju równowagi, akcentując konieczność oddzielenia egzekutywy od legislatury oraz potrzebę niezawisłości sądów. Dokonał ponadto cennego rozróżnienia między stanem równowagi organów a stanem równowagi interesów poszczególnych klas<sup>72</sup>.

**6.2.** Twórczość Sir Blackstone'a, de Lolme'a i Paley'a była próbą w miarę udanego kompromisu między teorią rozdziału władzy i ustroju równowagi, jakkolwiek w przekonaniu S. P. Huntingtona kładli oni silniejszy nacisk na podział władzy prawodawczej niż na samą zasadę rozdziału władzy państwowej<sup>73</sup>. Mimo to żywot teorii ustroju równowagi nie trwał już długo. W latach dwudziestych XIX w. zaatakował ją Bentham, któremu w sukurs przyszli w pierwszym rządzie David Williams i John Cartwright, przepelnieni nostalgią za „saską” konstytucją, czyli przednormańskimi instytucjami politycznymi. Instytucje te, włącznie z radą, sądem i urzędnikami były w ich mniemaniu fundowane na opoście podziału władzy. Koresponduje to w jakimś stopniu z przeświadczeniem Monteskiusza, że zasadę podziału wynaleziono w „laskach Germanii”<sup>74</sup>. Ostateczny cios teorii ustroju równowagi zadała reforma brytyjskiego prawa wyborczego z 1832 r. Wynikłe stąd dalsze wzmocnienie pozycji politycznej burżuazji przyniosło drastyczny spadek popytu na koncepcje równowagi sił pomiędzy nią a szlachtą.

Z kronikarskiego obowiązku należy również odnotować, iż koncepcje rozdziału lub ich elementy znajdujemy także w pismach Jeana Jacquesa Rousseau, Immanuela Kanta, Georga Hegla, Johanna Fichtego, Benjamina Constanta i wielu innych ojców doktryn polityczno-prawnych

<sup>72</sup> M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 105, 106; W. B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 115; F. G. Wilson: *The Mixed...*, s. 19–21; R. C. Moulton: *Separation...*, s. 111, 112; J. A. Fairlie: *The Separation...*, s. 415; J. Story: *Commentaries...*, Vol. 1, s. 366.

<sup>73</sup> S. P. Huntington: *The Founding...*, s. 158.

<sup>74</sup> C. L. de Montesquieu: *O duchu...*, t. 1, s. 247.

XIX i XX stulecia<sup>75</sup>. Jednakże dzieła /te w porównaniu do wstrząsu ideowego, jaki w zakresie interesującej nas problematyki przypadł w udziale *O duchu praw*, były tylko odgłosami oddalającej się burzy.

## 7. Wnioski

**7.1.** Zaprezentowany tu szkic rodowodu teorii podziału władzy państwowej daje asumpt do kilku refleksji ogólniejszej natury. Najważniejsza z nich to ta, że rozważana teoria nie narodziła się dopiero z chwilą powstania monteskiuszowskiego *opus*, ponieważ jej elementy spotykamy znacznie wcześniej, poczynając jeszcze od starożytności. Nie negując ani oryginalności, ani też pionierskiego charakteru tez zawartych w *O duchu praw*, tworzących pierwszą nowoczesną doktrynę rozdziału władzy, wypada wszak zauważyć, iż myśl ludzka zawsze czerpie ze skarbnicy zgromadzonej już wiedzy. Zawsze też oznacza swoistą kontynuację dotychczasowych poglądów, czy to poprzez ich akceptację i rozwinięcie, czy to poprzez ich negację i odrzucenie. Obserwując proces wyodrębniania się teorii podziału z teorii ustroju mieszanego, można wyraźnie dostrzec jak koryfeusz myśli politycznej kolejnych stuleci, a szczególnie „Wieku Światła”, sięgali do dorobku intelektualnego poprzednich epok przy formułowaniu własnych idei. Nie znaczy to jednak, że dokonali bezkrytycznej recepcji zastanych opinii. Korzystali z nich, ale selektywnie, nadając często nową treść zastanej aparaturze pojęciowej i weryfikując odziedziczone hipotezy. Przypomnijmy, iż embrionalne wersje zasady rozdziału władzy opierały się na dwuczęściowym podziale aparatu państwowego na monarchę i parlament, względnie na dychotomicznym podziale funkcji państwowych na stanowienie prawa i jego wykonywanie, przy czym poszczególne organy wcale nie musiały być

<sup>75</sup> Ibidem, t. 1, s. 247; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 112—118; W. Kägi: *Zur Entstehung...*, s. 68—80, 104—117; T. Tsatsos: *Zur Geschichte...*, s. 38—49; J.A. Fairlie: *The Separation...*, s. 408—415. Interesująco potraktował zasadę podziału władzy Kant, ubrawszy ją w postać sylogizmu. Wychodząc z założeń filozoficznych i logicznych doszedł do wniosku, iż w każdym państwie można wyróżnić trzy władze stanowiące potrójną personifikację (*trias politica*) ogólnej i zjednoczonej woli, a mianowicie: suwerenną władzę rządzenia skupioną w legislatywie (*potestas legislativa*), władzę wykonawczą powierzoną władcy a wykonywaną na podstawie przepisów prawa (*potestas executoria*) oraz władzę interpretowania prawa przekazaną sędziom (*potestas iudicialia*). Tezę tę można przełożyć na język sylogizmu — większa przesłanka zawiera normę prawną, mniejsza obejmuje dyrektywę, by postępować zgodnie z obowiązującym prawem, natomiast wniosek to orzeczenie sądowe stwierdzające, jaką normą prawną należy kierować się w danym wypadku. Vide I. Kant: *Anfangsgründe der Rechtslehre*, § 45, za C.J. Friedrich: *Constitutional...*, s. 621; W. Kägi: *Zur Entstehung...*, s. 104—107.

równoprawne. Dopiero w połowie XVIII w. definitywnie skryształizowała się klasyfikacja funkcji i organów bazująca na mistycznej liczbie „3”. Pojmowana jako wieczysta podstawa ustroju konstytucyjnego. Ukształtowało się również wówczas dzisiejsze rozumienie terminów „prawodawczy”, „wykonawczy” i „sądowniczy”. Do momentu wydania monteskiuszowskiego dzieła nie było mowy o żadnej doktrynie podziału z prawdziwego zdarzenia. Można co najwyżej mówić o zbiorze koncepcji zakładających ograniczenie swobody działania aparatu państwowego<sup>76</sup>.

Zanim jednak powstał produkt finalny w postaci rozwiniętej doktryny rozdziału władzy, trzeba było zmodyfikować teorię ustroju mieszanego w kierunku przejścia od analizy stanów społecznych do organów państwowych, a następnie od organów do funkcji państwa. To zastąpienie klas społecznych funkcjami państwa — pojęciem przez długi czas wyjątkowo abstrakcyjnym — było niewątpliwie wynikiem inwencji Locke'a, Bolingbroke'a i Monteskiusza, ale nie wyłącznie. Doktryna polityczno-prawna rzadko jest wyrazem oderwanej refleksji uczonego, snutej z wieży z kości słoniowej w izolacji od czasu i przestrzeni. Stanowi ona w ostatecznym rachunku prawie zawsze wypadkową warunków politycznych, społecznych i ekonomicznych, będąc równocześnie przejawem interesów określonych sił społecznych. W kontekście tego spostrzeżenia trudno byłoby nie doceniać roli czynnika instytucjonalnego i związanej z nim praktyki ustrojowej w procesie formowania teorii podziału władzy. Taki też wniosek wysnuł C. J. Friedrich pisząc, że teorię ustrojową błędnie uważa się za coś bardzo odległego od odnośnej praktyki, a myśliciele angielscy nigdy nie wyodrębniliby teorii rozdziału z teorii ustroju mieszanego, gdyby rozwój instytucji brytyjskich nie przybrał odpowiedniego kierunku<sup>77</sup>. Z opinią tą zbieżne jest stanowisko R. Parkera, iż zasadę podziału władzy można zrozumieć jedynie pod warunkiem upatrywania w niej rezultatu zwycięskiej walki Parlamentu z Koroną<sup>78</sup>.

Naturalnie, w grę wchodzi także cała gama innych czynników, jak np. wykształcenie się w wiekach średnich podziału władzy na świecką i duchowną. Istotną rolę odegrało również sformułowanie brytyjskiej, doktryny suwerenności „Króla w Parlamencie” („*King-in-Parliament*”) Jak już wspomniano, jedną z przeszkód na drodze rozwoju interesującej nas teorii stanowił zarzut jej domniemanej sprzeczności z zasadą suwerenności. Zarzut ten pozornie uprawdopodobniała występująca najczęściej supremacja jednego organu państwowego nad pozostałymi. Tymcza-

<sup>76</sup> Vide C. H. McIlwain: *Constitutionalism...*, s. 142; A. N. Wróblewski: *Dwie...*, s. 58; W. Bondy: *The Separation...*, s. 5; M. D. Forkosch: *The Separation of Powers*. „University of Colorado Law Review” 1969, Vol. 41, No. 4, s. 530.

<sup>77</sup> C. J. Friedrich: *Constitutional...*, s. 174, 175. Vide też W. Kägi: *Zur Entstehung...*, s. 39.

<sup>78</sup> R. Parker: *Separation...*, s. 1013.

sem w konstytucjonalizmie brytyjskim przyjęto założenie, że skoro naród składa się z trzech stanów społecznych — króla, lordów i gmin — to prawnym podmiotem suwerenności jest „Król w Parlamencie”, czyli monarcha, Izba Lordów i Izba Gmin. Autonomiczny i faktycznie równorzędny status tych organów, sprawowanie przez nie odrębnych funkcji państwowych — wykonawczej przez króla, sędowniczej przez Izbę Lordów i prawodawczej przez Izbę Gmin — oraz konieczność *consensusu* przy podejmowaniu najważniejszych decyzji państwowych, pociągnął za sobą brak uzewnętrznienia ewentualnego konfliktu między zwierzchnictwem a rozdziałem władzy.

**7.2.** O ile teoria ustroju mieszanego podobnie jak teoria ustroju równowagi tworzy zbiór doktryn i koncepcji o jednoznacznie klasowym podtekście, gdyż jej istotą jest dążenie do zachowania *aequilibrium* pomiędzy głównymi siłami społecznymi, o tyle teoria podziału władzy w gruncie rzeczy treści takich nie zawiera, stanowiąc czysto funkcjonalne ujęcie problemu rozdziału organów państwowych i ich kompetencji<sup>79</sup>. Tym niemniej została ona wykorzystana przez burżuazję, najpierw brytyjską, a potem francuską do walki z monarchią i arystokracją o supremację w państwie<sup>80</sup>, przechylając szalę zwycięstwa na korzyść burżuazji przez wprowadzenie powszechnego (choć z początku nie w pełni) prawa wyborczego. Teoria rozdziału stała się *eo ipso* orężem rewolucji burżuazyjnej. Płyńie stąd wniosek, że zasada ta może zostać wprzęgnięta do wypełniania różnych funkcji klasowych w zależności od celów stawianych jej do urzeczywistnienia oraz społecznego i historycznego kontekstu.

Zjawisko to rzuca już pewne światło na odpowiedź na pytanie, dlaczego z trzech zdefiniowanych na wstępie teorii utrzymała się ostatecznie tylko jedno — podziału władzy. Teorie ustroju mieszanego i ustroju równowagi, mimo swej wielopłaszczyznowości, nie mogły się ostać z racji usiłowania obrony politycznego stanu posiadania arystokracji jako przeciwwagi burżuazji, a nawet w ogóle *ancien régime*. Twierdzenie to nie jest jednak równoznaczne z wyrokiem skazującym je na żywot w lamusie przebrzmiałych poglądów. Albowiem jeszcze u schyłku XVIII stulecia stało się oczywiste, że zasada rozdziału w swej czystej postaci jest jedynie piękną utopią, wiodącą nieodwołalnie do muzealnej martwoty

<sup>79</sup> Vide w tej kwestii polemikę R.C. Moultona (*Separation...*, s. 163, 164) z tezą M.J.C. Vile'a (*Constitutionalism...*, s. 16, 17, 98).

<sup>80</sup> M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 99—101. Słusznie zauważa znany angielski poeta z pierwszej połowy XVIII w. Alexander Pope, że to właśnie sprzeczne interesy skomponowały muzykę ustroju mieszanego (vide R. Shackleton: *Montesquieu...*, s. 33):

„Till jarring interests of themselves create  
The according music of the well mixed state”.

każdej maszyny państwowej<sup>81</sup>. By maszynę tę wprawić w ruch, należało uzupełnić powyższą zasadę o system hamulców oraz zapewnić tak skonstruowanemu systemowi ustrojowemu akceptację społeczeństwa poprzez założenie nieformalnego społecznego podziału władzy. Baron de Montesquieu pierwszy zrozumiał tę zależność i dlatego jego poglądy złożyły się na pierwszą nowoczesną doktrynę rozdziału. Tym m.in. wypada tłumaczyć jeden z paradoksów, na który zwraca uwagę prof. Vile, iż zasadę tę rzadko przyoblekano w czystą postać, jeszcze rzadziej próbowano ją w tej postaci realizować, a jej modyfikacje zyskiwały niejednokrotnie większe znaczenie od pierwowzoru<sup>82</sup>. Nie sposób bowiem kwestionować, że ani podział władzy w rygorystycznym kształcie, ani system hamulców nie miałyby racji bytu, gdyby spróbować je zrealizować oddzielnie. Muszą więc zatem być urzeczywistniane łącznie. Znakomitym polem doświadczalnym do tego typu eksperymentów stały się Stany Zjednoczone z chwilą uzyskania niepodległości. Jeżeli więc poświęciliśmy tyle miejsca genezie teorii podziału na obszarze Starego Świata, to nie wyłącznie przez wzgląd na chęć jej wyjaśnienia i opisu, lecz głównie po to, by móc dokładnie ustalić stopień oryginalności rozwiązań Nowego Świata w tej materii. Innymi słowy, by właściwie ocenić wielkość europejskiego kapitału intelektualnego, z którym „Ojcowie Konstytucji” zasiędlili do gry w momencie otwarcia obrad filadelfijskiej Konwencji.

<sup>81</sup> Vide obszerny wywód R. C. Moultona (*Separation...*, s. 422 i n.) w tej materii.

<sup>82</sup> M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 13, 19.

# Rozdział *III*

## INSTYTUCJONALNE TŁO DOKTRYNY PODZIAŁU WŁADZY „OJCÓW KONSTYTUCJI”

„Konstytucja brytyjska to najbardziej zachwycający wytwór ludzkiej inwencji”

John ADAMS\*

### 1. „Artykuły Konfederacji”

**1.1.** Lata siedemdziesiąte i osiemdziesiąte XVIII stulecia przypadają na wyjątkowo burzliwy okres w dziejach kontynentu północnoamerykańskiego, co prawie zawsze staje się udziałem świeżo formującej się państwowości. Wybuch Rewolucji Amerykańskiej dał początek Stanom Zjednoczonym Ameryki — powstałym z 13 dotychczasowych kolonii brytyjskich położonych wzdłuż ponad 1200-milowego pasa nad Oceanem Atlantyckim — a triumf wojsk George’a Washingtona na polach bitew pod Saratogą i Yorktown zagwarantował ich suwerenność. Po ponad rocznej dyskusji od ogłoszenia *Deklaracji Niepodległości* (4 VII 1776 r.) uchwalono *Artykuły Konfederacji i Wieczystej Unii* (*Articles of Confederation and Perpetual Union*) jako ni to konstytucję, ni to umowę między skonfederowanymi stanami (15 XI 1777 r.; weszła w życie 1 III 1781 r.). Ów akt nie mógł sprostać nagłym potrzebom chwili przede wszystkim z powodu niewprowadzenia silnej centralnej władzy wykonawczej. Przyczyny tej sytuacji były dwie. Wszystkie stany, uważając się za w pełni suwerenne organizmy państwowe, zazdrośnie strzegły swej samodzielności i dlatego pragnęły przekazać na rzecz konfederacji jak najmniejszą część swych praw. Odzwierciedleniem tej postawy stały się art. art. II i III *Artykułów* w których zastrzeżono, iż USA są jedynie „ligą przyjaźni”, a każdy stan zachowuje swą „suwerenność, wolność i niepodległość” oraz pełnię władzy z wyjątkiem uprawnień wyraźnie przekazanych Unii.

Powód drugi nie był już tak oczywisty ze współczesnego punktu widzenia. Otóż w XVIII w. szeroko rozpowszechniło się przekonanie, że tyrania — którą ideolodzy Oświecenia programowo zwalczali — jest w pierwszym rzędzie efektem nadmiernego rozszerzenia uprawnień orga-

\* Vide S. P. Huntington: *The Founding...*, s. 159.



nów centralnych albo nadużywania przez nie władzy. Sądzone, że im mniej kompetencji będzie posiadać aparat państwowy i im mniejsze będzie państwo pod względem terytorialnym, tym większa zapanuje w nim demokracja<sup>1</sup>. Wyjaśnia to fakt, iż jedynym konstytucyjnym organem Unii został Kongres złożony z delegatów poszczególnych stanów. Do jego kompetencji należało wypowiedzanie wojny i zawieranie pokoju, wysyłanie i przyjmowanie ambasadorów, zawieranie umów międzynarodowych i sojuszy, rozstrzyganie konfliktów między stanami oraz sprawy pocztowe, walutowe, miar i wag (art. IX). Godne jest podkreślenia, że Kongres nie został uprawniony do nakładania podatków i regulowania stosunków gospodarczych. Dla pokrywania wydatków przeznaczonych na wspólne potrzeby tworzono fundusz zasilany wpływami ze stanów (art. VIII). Za niewątpliwy paradoks należy uznać budowanie uchwalanych w tym okresie konstytucji stanowych na fundamencie zasady podziału władzy, podczas gdy w *Artykułach Konfederacji* nie uwzględniono jej ani na jotę. I to mimo deklaracji I Kongresu Kontynentalnego z 1774 r. ogłaszającej tę regułę za „jedyny skuteczny sposób, jaki został kiedykolwiek obmyślony przez ludzki rozum dla wspierania wolności i pomyślności”<sup>2</sup>.

1.2. Tak zredagowane *Artykuły* nie stworzyły w rzeczywistości nawet związku stanów, tylko usankcjonowały pomiędzy nimi formę współpracy. Ich przedstawiciele w Kongresie czuli się bardziej ambasadorami swych stanów niż parlamentarzystami Stanów Zjednoczonych. Kompetencje tego organu były w dużej mierze iluzoryczne. *Ad exemplum*, nie mógł on swobodnie realizować swych uprawnień wojskowych, gdyż nie dysponował uprawnieniami podatkowymi. Mógł wprowadzić emitować banknoty, ale wobec braku własnych dochodów i w obliczu niepewnych wpłat ze strony stanów nie posiadał na nie wystarczającego pokrycia. Nie będąc wyposażony w prawo regulowania kwestii ekonomicznych, nie był w stanie przeciwstawić się wojnom celnym między poszczególnymi stanami. Mógł zawierać traktaty, lecz nabierały one mocy prawnej dopiero po ratyfikowaniu ich przez stany, a jeżeli stan nie przestrzegał ratyfikowanego przez siebie traktatu, Kongres był bezsilny. Był uprawniony do rozstrzygania sporów między stanami, ale nie miał możliwości zmuszenia ich do zastosowania się do swych werdyktów. Mógł powoływać komisje i urzędników potrzebnych do prowadzenia spraw zagranicznych, wojny i finansów, lecz były to stanowiska pozbawione jakiegokolwiek władzy. Nieistnienie odrębnego organu wykonawczego nadawało funk-

<sup>1</sup> J. A. Smith: *The Spirit of American Government*. Cambridge, Mass. 1965 (1907), s. 25; A. de Riencourt: *The Coming Caesars*. New York 1957, s. 70.

<sup>2</sup> G. S. Wood: *The Creation of the American Republic 1776—1787*. Chapel Hill 1969, s. 150.

ccjom Kongresu charakter niemal czysto doradczy<sup>3</sup>. Uwzględniając przy tym chwiejność polityki tego organu w okresie Rewolucji, można stwierdzić, że gdyby nie nieudolność brytyjskiego dowództwa i korzystna sytuacja międzynarodowa, to doprowadzenie wojny z Wielką Brytanią do zwycięskiego końca byłoby nieporównanie trudniejsze. Trudno się w istocie dziwić takiemu obrotowi spraw, ponieważ specyficzną cechą działalności większości konfederacji, koalicji czy organizacji międzynarodowych jest łatwość w uzgodnieniu materii, którymi nie będą się one zajmować. Natomiast osiągnięcie porozumienia w kwestii wspólnych celów, a zwłaszcza metod działania, przedstawia się już nie tak łatwo. Efektem jest często bierność, a niekiedy nawet całkowita niemożność prowadzenia sensownej współpracy.

Wraz z ustaniem działań wojennych odpadła podstawowa więź utrzymująca jedność Unii. Z tym większą siłą dały o sobie znać sprzeczności interesów między stanami; oprócz zadawnionych antagonizmów pojawiły się nowe. Stany północne (Nowa Anglia) zaczęły rozwijać przemysł, potrzebujący rąk do pracy i ceł ochronnych. Z kolei stany południowe, gdzie główną gałęzią gospodarki było rolnictwo oparte na systemie latyfundiów i pracy czarnych niewolników, domagały się wolnego handlu. Na konflikt ten nałożyła się jeszcze nie przebiegająca w środkach konkurencja między poszczególnymi stanami, walczącymi o nowe rynki zbytu wobec czasowej utraty rynków brytyjskich. Istniejące trudności gospodarcze potęgował dodatkowo brak wspólnej waluty — stany emitowały własne pieniądze papierowe — i szalejąca inflacja, co dezorganizowało ekonomikę, wywołując niezadowolenie całego społeczeństwa. Wielu farmerów domagało się ziemi i umorzenia narosłych w okresie Rewolucji długów. Pokłosiem tych nastrojów stała się w 1786 r. w stanie Massachusetts rebelia Daniela Shaysa, który stanął na czele doprowadzonych, do ostateczności dłużników. Zdemobilizowani żołnierze, którym nie wypłacano żołdu, dopuszczali się gwałtów. Z dzisiejszej perspektywy humorystyczny wydzźwięk ma epizod z czerwca 1783 r., kiedy to jeden z takich oddziałów pomaszerował na Filadelfię i urządził demonstrację przed Independence Hall — siedzibą Kongresu. Gdy władze stanowe nie mogły bądź też nie chciały opanować sytuacji, Kongres, bezradny w obliczu buntowników, został zmuszony przenieść obrady do Princeton<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> B. Schwartz: *The Reins...*, s. 26—29; C. A. i M. R. Beard: *The Rise of American Civilization*. New York 1949 (1927), Vol. 1, s. 301, 302; S. Gebert: *Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki*. Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1981, s. 10; A. de Riencourt: *The Coming...*, s. 70; J. A. Smith: *The Spirit...*, s. 22, 23; L. Fisher: *The Efficiency...*, s. 116—119.

<sup>4</sup> S. Gebert: *Kongres...*, s. 11; C. A. i M. R. Beard: *The Rise...*, t. 1, s. 304—306; A. D. Sofaer: *War...*, s. 24, 25; J. Burnham: *Congress and the American Tradition*. Chicago 1959, s. 62—65; W. B. Munro: *The Government...*, s. 23—31; R. H. Jackson: *The Struggle for Judicial Supremacy. A Study of a Crisis in American Power Politics*. New York 1941, s. 6, 7.

Sytuacja ta stwarzała realne zagrożenie stanu posiadania warstw wyższych, coraz bardziej zdecydowanych postawić tamę niebezpieczeństwu rewolucji społecznej. Na arenie międzynarodowej USA nie mogły zapewnić respektowania zawartych traktatów, ani też skutecznie reagować na środki odwetowe stosowane przez kontrahentów. Zadłużenie wobec zagranicy rosło, brakowało funduszy na najpilniejsze potrzeby państwowe, a możliwości kredytowe wygasły. Impotencja polityczna, spory wewnętrzne, depresja gospodarcza, chaos finansowy oraz brak stabilności ustroju społecznego i politycznego stanowiące wynik słabości władzy centralnej — czyli, jak wówczas mówiono, nieskuteczności rządów — kierowały kraj w stronę przysłowiowej równi pochyłej. Prowadziła ona do całkowitej dezintegracji państwa, grożąc stanom w przyszłości nawet utratą niepodległości. Coraz powszechniejsze stawało się przekonanie, że na dalszą metę jest to sytuacja nie do utrzymania. „Stoimy nad skrajem przepaści” — perorował już w 1780 r. przedstawiciel Bostonu na Konwencji Konstytucyjnej stanu Massachusetts — „i każdy winien jasno zdawać sobie z tego sprawę”<sup>5</sup>.

**1.3.** Kongres, odpowiadając szerokiemu zapotrzebowaniu społecznemu, dopiero 21 II 1787 r. zdecydował się na zwołanie do Filadelfii konwencji mającej przygotować propozycje w sprawie rewizji dotychczasowej ustawy zasadniczej. Konwencja obradowała w dniach 25 V—17 IX 1787 r. w filadelfijskim State House i uchwaliła projekt nowej konstytucji, przez co przekroczyła swoje uprawnienia. *The Founding Fathers* uznali bowiem, iż *Artykuły* są tak złe, że nie mogą służyć nawet za podstawę do dyskusji. Według późniejszego komentarza Alexandra Hamiltona wady ustroju Konfederacji unaocznily, iż „zło, jakiego doświadczamy, nie wynika z drobnych czy częściowych niedoskonałości, lecz z podstawowych błędów w strukturze budowli, której nie można poprawić inaczej, jak poprzez zmianę najważniejszych zasad i głównych filarów konstrukcji”<sup>6</sup>. Konstrukcja nowej ustawy zasadniczej — najstarszej z obowiązujących dziś na świecie, jeśli nie liczyć konstytucji stanu Massachusetts z 1780 r. — spoczęła na dwóch filarach ustrojowych, a mianowicie na zasadzie federalizmu i podziału władzy. Zważywszy, że federalizm to nic innego jak rozdział władzy w aspekcie wertykalnym, można orzec, iż cały ustrój polityczny Unii został zbudowany na kanwie reguły podziału władzy. Znamienne wszak, że Konstytucja nie wspomina o tej zasadzie *explicite*. W przeciwieństwie do stanowych ustaw zasadniczych nie obejmuje bowiem tzw. klauzuli dystrybucyjnej (*distributing clause*) przeprowadzającej ewidentny rozdział władzy. Tym nie-

<sup>5</sup> Vide V. L. Parrington: *Główne nurty myśli amerykańskiej. Mentalność kolonialna (1620—1800)*. Warszawa 1968, s. 398.

<sup>6</sup> Vide *The Federalist. A Commentary on the Constitution of the United States*, New York 1937, No. 5, s. VIII.

mniej można go bez trudu wyczytać z jej systematyki. Konstytucja składa się z 7 obszernych artykułów (uzupełnionych później 26 Poprawkami) przy czym art. I został poświęcony w całości władzy prawodawczej, art. II — wykonawczej, zaś art. III — sądowniczej. Niezależnie od tego analizowana reguła tworzy fundament około 30 norm szczegółowych, z których mniej więcej połową służy delimitacji podziału funkcji pomiędzy Kongres, Prezydenta i Sąd Najwyższy, a pozostała część konstytuuje system hamulców. Rodzi się zatem pytanie, jakie przyczyny zadecydowały o konstytucjonalizacji zasady rozdziału przez „Ojców Konstytucji”.

Odpowiedź na tego typu pytania bywa zazwyczaj niezwykle złożona. Nie inaczej jest i w tym przypadku. Większość znawców zagadnienia wykazuje inklinację do absolutyzowania konkretnego powodu. Tymczasem ważniejsze wydarzenia polityczne rzadko dają się wyjaśnić wskazaniem na jedną czy dwie przyczyny — w grę wchodzi najczęściej cały ich wachlarz. A jeśli taki zestaw czynników zostanie już sporządzony, to prędzej czy później wyłoni się problem ich hierarchizacji, ponieważ zawsze posiadają one różny ciężar gatunkowy. Ponadto biorąc pod uwagę, iż stopień oddziaływania poszczególnych czynników, które doprowadziły do danego wydarzenia politycznego, jest z reguły tym trudniejszy do wymierzenia im więcej upłynęło odeń czasu, plasowanie ich na tej czy innej pozycji jest na ogół zabiegiem dość kontrowersyjnym. Powstają polemiki co do prawidłowości klasyfikacji oraz dyskusje czy określony czynnik uznać za bezpośredni czy pośredni, przypadkowy czy nieuchronny. Z tych też względów ograniczę się do omówienia zależności stanowiących w aspekcie metodologicznym tzw. warunki wystarczające i niezbędne<sup>7</sup>, czyli te, które wywarły decydujący wpływ na ustanowienie zasady podziału władzy w Amerykańskiej Unii. By całego zagadnienia niepotrzebnie nie komplikować, należy sumarycznie stwierdzić, że taki wpływ wywarły przede wszystkim dwa czynniki — instytucjonalny i ideologiczny. Na pierwszy składają się doświadczenia ustrojowe z okresu Konfederacji, czasów kolonialnych i pierwszych konstytucji stanowych (lata 1776—1787) oraz oddziaływanie instytucji brytyjskich. Na drugi natomiast — europejska teoria rozdziału władzy państwowej. Czynniki te ściśle zająwiają się ze sobą, stąd ich oddzielna analiza nie zawsze będzie możliwa.

<sup>7</sup> Vide J. Topolski: *Metodologia historii*. Warszawa 1973, s. 502, 503.

## 2. Kolonialne karty konstytucyjne

**2.1.** Trzydzieści kolonii brytyjskich z których w 1776 r. narodziły się Stany Zjednoczone, powstawało w ciągu 125 lat (lata 1607—1732) i dlatego każda z nich miała inną genezę. Był to wystarczający powód, by kolonie te uzyskały zróżnicowany status prawny wobec Korony oraz ustrój wewnętrzny. Dzielily się na trzy kategorie: kolonie królewskie (*royal colonies*), kolonie prywatne (*proprietary colonies*) i kolonie autonomiczne (*charter colonies*). Każda posiadała kartę konstytucyjną nadaną lub zatwierdzoną przez króla, przy czym karty te w odniesieniu do organizacji aparatu państwowego wykazywały znacznie więcej podobieństw niż różnic. Aparat ów tworzyli we wszystkich koloniach: gubernator, Rada, legislatura, zwana najczęściej Ogólnym Zgromadzeniem (*General Assembly*) i sądy.

Władzę wykonawczą sprawował gubernator, zastępowany w razie potrzeby przez wicegubernatora. W koloniach królewskich mianował go monarcha, w prywatnych — właściciel kolonii, a w autonomicznych był wybierany przez lokalny parlament. W tych ostatnich gubernator po upływie swej kadencji obowiązany był do złożenia przed Ogólnym Zgromadzeniem sprawozdania ze swojej działalności. Gubernator był nade wszystko przedstawicielem Korony, od której otrzymywał polecenia i instrukcje. Mianował urzędników i sędziów, piastował stanowisko naczelnego dowódcy kolonialnej milicji, dysponował prawem łaski (z wyłączeniem najcięższych przestępstw), pełnił funkcję reprezentacyjną. a w koloniach, gdzie kościół anglikański ustanowiono kościołem państwowym, był jego głową. Posiadał prawo zwoływania, odraczania i rozwiązywania parlamentu oraz prawo weta (tzw. głosu negatywnego) wobec uchwalanych przezeń ustaw i podejmowanych uchwał. Ustalał wielkość parlamentarnych okręgów wyborczych, tworzył nowe i określał liczbę deputowanych. Ogólnie biorąc, pozycja ustrojowa gubernatora odpowiadała w przybliżeniu formalnej pozycji polityczno-prawnej króla w metropolii. Tym niemniej czynnikiem w poważnej mierze uzależniającym go od Ogólnego Zgromadzenia było coroczne ustalanie przez ten organ wysokości gubernatorskich poborów — kolonialne parlamenty przezornie nie chciały ustanawiać w tym wypadku stałej gaży — a także przyznawanie funduszy na cele reprezentacyjne. Stawiało to gubernatora w sytuacji przysłowiowego sługi, który musiał służyć dwóm panom. W 1742 r. legislatura Massachusetts, odrzucając żądanie gubernatora Williama Shirley'a o przyznanie mu stałej pensji, stwierdziła, iż „wpłynęłoby to w dużym stopniu na zmniejszenie wagi pozostałych dwóch działów aparatu państwowego, która powinna być zawsze utrzymywana i zabezpieczona; szczególnie dlatego, że gubernator posiada nad nimi

wielką władzę i możliwość ich powściągnięcia”<sup>8</sup>. Na dalszą metę działalność prowadzona w takich niezbyt komfortowych warunkach nie może nikogo zadowolić, toteż gubernatorzy zostali zmuszeni do dokonania opcji, czyje interesy preferować. Wybór padł na Koronę, ale nie zapobiegł on jednak spadkowi znaczenia politycznego egzekutywy na korzyść lokalnych legislatyw, zwłaszcza pod koniec brytyjskiego panowania.

Odnotujmy na marginesie, iż przytoczone oświadczenie Ogólnego Zgromadzenia Massachusetts W.S. Carpenter uznał za proklamowanie doktryny podziału i równowagi władz, zanim jeszcze monteskiuszowska księga ujrzała światło dzienne<sup>9</sup>. Stanowisko to należy wszak ocenić jako przedwczesne, gdyż nawet, jeśli abstrahować od faktu zupełnie niewystarczającej ekspresji domniemanej zasady rozdziału, to przecież powyższy tekst jest wyraźnie utrzymany w kanonie reguły ustroju równowagi. Warto jednak uwzględnić, że w 1744 r. legislatura New Jersey zaprotestowała przeciw łączeniu funkcji prezesa Sądu Najwyższego kolonii z godnością członka Rady<sup>10</sup>. Wypływa stąd ogólny wniosek, iż w okresie kolonialnym natrafiamy na enuncjacje nie zawierające wprawdzie jasnej formuły zasady podziału władzy, lecz już torujące jej drogę.

U boku gubernatora usytuowano Radę złożoną przeważnie z 12 członków, pomyślaną jako organ doradczy i kontrolny. W koloniach królewskich członków tego organu powoływał dożywotnio król, w prywatnych — właściciel kolonii, a w autonomicznych i Massachusetts — Ogólne Zgromadzenie. Kandydatów proponował na ogół gubernator spośród „gentlemanów legitymujących się majątkiem i prestiżem”<sup>11</sup>. Gubernator nie mógł usuwać członków Rady, ale przysługiwało mu prawo zawieszania ich w urzędowaniu, przy czym winien był o tym zawiadomić władze w Londynie, które podejmowały ostateczną decyzję. Początkowo członkowie Rady zasiadali obok deputowanych w Ogólnym Zgromadzeniu. Z czasem jednak, nie przestając pełnić funkcji opiniodawczej w stosunku do gubernatora, zaczęli obradować oddzielnie, tworząc w kolonialnym parlamencie izbę wyższą. Niezależnie od posiadanych kompetencji ustawodawczych i kontrolnych — szczególnie w odniesieniu do gubernatorskich nominacji — Rada dysponowała również uprawnieniami natury wykonawczej i sądowniczej.

<sup>8</sup> Vide W.S. Carpenter: *The Separation of Powers in the Eighteenth Century*. „The American Political Science Review” 1928, Vol. 22, No. 1, s. 37; W.B. Munro: *The Government...*, s. 19.

<sup>9</sup> W.S. Carpenter: *The Separation...*, s. 37.

<sup>10</sup> Vide P.M. Spurlin: *Montesquieu in America 1760—1801*. Baton Rouge 1940, s. 30.

<sup>11</sup> A. E. Sutherland: *Constitutionalism...*, s. 114.

Ogólne Zgromadzenia składały się w 11 koloniach z dwóch izb — wyższą stanowiły wspomniane Rady — a w 2 (Pennsylvania i Georgia) były jednoizbowe, gdyż Rada nie brała tu udziału w ustawodawstwie. Izby niższe, dominujące nad wyższymi, pochodziły z wyborów. W przeciwieństwie do urzędu gubernatora ich kompetencje były praktycznie nie uregulowane. Karty konstytucyjne ograniczały się zazwyczaj do przyznania lokalnym legislatywom prawa do uchwalania ustaw i nakładania podatków. Ustawy podlegały jednak wnikliwej kontroli pozaparlamentarnej, ponieważ gubernatorowi przysługiwało wobec nich prawo *veta*, a poza tym Korona za pośrednictwem Tajnej Rady (*Privy Council*) mogła je w większości kolonii odrzucić w przeciągu określonego czasu (*disallowance*). Także Urząd do Spraw Handlu i Kolonii (*Board of Trade and Plantations*), sprawujący ogólny nadzór nad sprawami wszystkich kolonii, uprawniony był do proponowania Tajnej Radzie *disallowance* wobec ustawy, jeżeli uznał ją za sprzeczną z prawem, wykraczającą poza kompetencje Ogólnego Zgromadzenia, niewygodną dla metropolii bądź „nie dającą się pogodzić ze zdrowym rozsądkiem”<sup>12</sup>. W działalności tej można upatrywać załazek późniejszej sądowej kontroli konstytucyjności ustaw w niepodległych już stanach.

*Ex adverso* bardzo groźną broń odwetową w rękach kolonialnych legislatyw stanowiła „władza nad sakiewką” (*power of the purse*). Jej efektem stało się uzależnienie większości poczynań gubernatora od swobodnej oceny Ogólnego Zgromadzenia w kwestii przyznania funduszy na określony cel, z gubernatorskimi poborami włącznie. Doszło nawet do tego, że gubernatorzy uciekali się niekiedy do gróźb zastosowania *veta* wobec szczególnie istotnych ustaw, by tylko uzyskać swą gażę. Legislatury mianowały skarbników i poborców podatków, wybierały komisje lub komisarzy sprawujących kontrolę nad oddziałami milicji, a czasami określały sposób ich użycia. Bardziej ekspansywne parlamenty ustalały system wyborczy, jak również częstotliwość i długość swych sesji. Stosowały również procedurę *impeachment*, polegającą na pociąganiu urzędników państwowych i sędziów do odpowiedzialności karnej przed obliczem legislatury za ciężkie przestępstwa i przewinienia. Niejednokrotnie rozpatrywały nawet petycje i skargi natury *stricte* sądowej. Około połowy XVIII w. uprawnienia Ogólnego Zgromadzenia w wielu dziedzinach były szersze od analogicznych kompetencji Izby

<sup>12</sup> Vide I. R. Kaufman: *The Essence of Judicial Independence*. „Columbia Law Review” 1980, Vol. 80, No. 4, s. 679; R. J. Steamer: *The Supreme Court in Crisis. A History of Conflict*. The University of Massachusetts Press 1971, s. 12, 14; C. G. Haines: *The American Doctrine of Judicial Supremacy*. New York 1959 (1932), s. 44—52.

Gmin<sup>13</sup>. W rezultacie narastający od końca XVII stulecia konflikt między nim a gubernatorem, dążącym do pełnego wykorzystania swych prerogatyw, szczególnie zaś uprawnień dyskrecjonalnych — obie strony zresztą oskarżały się o wkraczanie w sferę swych praw — u progu Rewolucji został niedwuznacznie rozstrzygnięty na korzyść tego pierwszego. Charakterystyczne, że ingerencja kolonialnych organów prawodawczych w sferę kompetencji organów wykonawczych i sędziowskich nie była wtedy poczytywana przez kolonistów za „uzurpację”, lecz za jedyną drogę zabezpieczenia ich interesów przed monarszą „tyranią”.

Sądownictwo poszczególnych kolonii nie było jednolite, niemniej jego struktura była zbliżona. Sprawy cywilne mniejszej wagi rozstrzygali sędziowie pokoju, w przeważającej większości kolonii mianowani przez gubernatora. Ważniejsze sprawy cywilne i sprawy karne niezagrażone karą śmierci rozpatrywały sądy okręgowe, których skład sędziowski także pochodził z gubernatorskiej nominacji (tylko w Rhode Island i Connecticut sędziowie byli wybierani). W niektórych koloniach sądownictwo najwyższe sprawował gubernator ze swą Radą, w innych z kolei powoływał on odrębny Sąd Najwyższy. Oprócz tego istniała możliwość odwołania się w pewnych sprawach do Tajnej Rady. Jednym z permanentnych źródeł kontrowersji pomiędzy gubernatorem a Ogólnym Zgromadzeniem stał się problem niezawisłości sędziowskiej. W Wielkiej Brytanii na mocy *Act of Settlement* sędziowie mianowani byli przez króla na czas nieokreślony pod warunkiem należytego sprawowania się (*during good behavior*), mogli być odwołani tylko w wypadku zgłoszenia takiego żądania przez obie izby Parlamentu i mieli stałe pobory. Tymczasem w koloniach sędziów mianował gubernator, także na czas nieograniczony, ale mogąc ich w każdej chwili odwołać (*during pleasure*), zaś Ogólne Zgromadzenie ustalało wysokość ich pensji. Ze względu na wynikające stąd większe uzależnienie sędziów od egzekutywy niż legislatywy, te ostatnie dość opornie przyznawały im pobory, domagając się powoływania sędziów na wzór metropolii. Jednakże postulatом tym skutecznie przeciwstawiała się Korona uważając, że prowadziłoby to do nadmiernej zależności sędziów od Ogólnego Zgromadzenia<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> G. S. Wood: *The Creation...*, s. 154, 155; B. F. Wright, Jr.: *The Origins of the Separation of Powers in America*. „*Economica*” 1933, Vol. 13, s. 174, 175; W. B. Munro: *The Government...*, s. 19, 20; W. S. Carpenter: *The Separation...*, s. 38—41; A. E. Sutherland: *Constitutionalism...*, s. 115, 116; B. Schwartz: *The Reins...*, s. 14, 15; M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 127, 128; A. D. Sofaer: *War...*, s. 16, 17; E. C. Mason: *The Veto Power. Its Origin, Development and Function in the Government of the United States (1789—1889)*. New York 1967 (1890), s. 18.

<sup>14</sup> I. R. Kaufman: *The Essence...*, s. 678—683; B. F. Wright, Jr.: *The Origins...*, 175, 176; W. B. Munro: *The Government...*, s. 21; J. H. Smith: *An Independent Judiciary: The Colonial Background*. „University of Pennsylvania



**2.2.** Nietrudno zauważyć, iż ustroj kolonii był w przybliżeniu miniaturą ustroju metropolii. Dziwić się temu nie sposób, skoro rolę głównego podmiotu ustrojodawczego odgrywał dwór królewski, a koloniści oceniali brytyjski system polityczny jako najlepszy z istniejących. Dlatego też zakres koncesji na rzecz zasady podziału władzy przedstawiał się po drugiej stronie Atlantyku podobnie jak w Zjednoczonym Królestwie. Mieliśmy tam do czynienia z funkcjonalnym i organizacyjnym wyodrębnieniem władzy prawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, z dwuizbowością legislatywy, jak również z systemem hamulców. Składało się nań prawo weta gubernatora względem ustaw oraz zwoływania, odraczania i rozwiązywania Ogólnego Zgromadzenia, któremu z kolei przysługiwały: uprawnienie wyznaczania wysokości gubernatorskiej gaży, rozległe kompetencje budżetowe i możliwość wdrożenia procedury *impeachment*. Z drugiej jednak strony w sprzeczności z tą zasadą pozostawało ustrojowe usytuowanie Rady — łączącej w sobie kompetencje prawodawcze, wykonawcze i sądownicze — status sądownictwa „zawieszzonego” między egzekutywą a legislatywą, lecz grawitującego w kierunku tej pierwszej, a także uprawnienia gubernatora natury sądowniczej. Rozdział władzy w aspekcie personalnym niemal w ogóle nie istniał. Jednocześnie wypada nadmienić, że obraz systemu organów państwowych ery kolonialnej został powyżej naszkicowany jedynie w ogólnych zarysach, i to w kształcie już ostatecznie uformowanym. Natomiast w początkach okresu kolonizacyjnego trudno było uświadczyc jakiegokolwiek racjonalny podział kompetencji pomiędzy organami. Za typową ilustrację do tej tezy może służyć system polityczny Massachusetts w latach 1629—1635, gdzie gubernator działał wraz z Radą zarówno w charakterze szefa administracji, jak legislatora i sądu, a Ogólne Zgromadzenie — uważane skądinąd za parlament niemal z prawdziwego zdarzenia<sup>15</sup> — funkcjonowało równocześnie jako organ władzy prawodawczej i sądowniczej. W związku z tym za słuszną trzeba uznać konstatację R.J. Steamera, że w gruncie rzeczy aż do końca XVII w. w żadnej kolonii nie przeprowadzono znaczącego podziału władzy; dopiero od tej pory przybrał on tam pewne elementarne formy<sup>16</sup>. Z tego też powodu twierdzenie J. MacGregor Burnsa i J.W. Peltasona, iż interesująca nas reguła została zrealizowana w koloniach już na ponad 100 lat przed wybuchem Rewolucji Amerykańskiej<sup>17</sup>, jest wyrazem ewidentnej przesady.

*Law Review*” 1976, Vol. 124, No. 5, s. 1104—1149; B. Bailyn: *The Origins of American Politics*. New York 1970 (1967), s. 68—70.

<sup>15</sup> Vide C.H. McIlwain: *Constitutionalism and the Changing World. Collected Papers*. Cambridge, Mass. 1939, s. 237.

<sup>16</sup> R.J. Steamer: *The Supreme...*, s. 7; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 126; J.A. Fairlie: *The Separation...*, s. 397; E. Dargo: *Roots of the Republic. A New Perspective on Early American Constitutionalism*. New York—Washington 1974, s. 22.

<sup>17</sup> J. MacGregor Burns, J.W. Peltason: *Government...*, s. 65.

### 3. Stanowe ustawy zasadnicze

**3.1.** Konstytucje stanowe z lat 1776—1784, uchwalane w rewolucyjnej atmosferze, były w poważnej mierze wzorowane na kartach konstytucyjnych ery kolonialnej. Był to raczej gruntowny remont budowli niż jej wzniesienie od podstaw. Zdaniem H.C. Hocketta wprowadzono tylko takie zmiany, jakich wymagał nowy status niepodległości<sup>18</sup>. Fundamentem całej konstrukcji w odniesieniu do aparatu państwowego stał się podział władzy między legislatywę, egzekutywę i judykaturę, lecz któremu towarzyszyło niemal całkowite odrzucenie systemu hamulców. I tak, w głosowaniu powszechnym w 1778 r. obywatele stanu Massachusetts odrzucili projekt ustawy konstytucyjnej głównie dla tej przyczyny, że nie został oparty na czystej regule podziału.

Władzę prawodawczą powierzono dwuizbowym legislaturom — tylko w Pensylwanii i Georgii parlamenty były jednoizbowe — które w większości pozostały przy nazwie Ogólne Zgromadzenie, przy czym izba niższa zwała się zazwyczaj Izbą Delegatów (*House of Delegates*) a wyższa Senatem (*Senate*). Obie pochodziły z wyborów, w których zastosowano cenzus majątkowy. Cenzus ten zrodził notabene długą i ciągnącą się do dziś dnia jałową dyskusję, czy ustrój pierwszych stanów był „radykałnie demokratyczny” czy może „konserwatywnie arystokratyczny”<sup>19</sup>. Tymczasem jeden rzut oka na ówczesne ustawy zasadnicze wystarczy, by się przekonać, że — jak to zwykle bywa — *in medio stat veritas*. Legislatywom przydzielono rolę jednego reprezentanta suwerennego narodu. Z tego też względu otrzymały one niemal nieograniczoną władzę, ciążącą zresztą ku nim od samego początku. Rewolucja jeszcze zintensyfikowała proces kształtowania się supremacji stanowych parlamentów, który został ułatwiony przez nader mglistą regulację zakresu ich kompetencji. Oprócz uprawnień dotychczasowych wyposażono je dodatkowo w niektóre tradycyjne prerogatywy egzekutywy, jak prawo wypowiedzenia wojny i zawierania pokoju, prowadzenia polityki zagranicznej, odraczania swych obrad, a nawet prawo łaski. Szybko też zaczęły ingerować w działalność gubernatora i sądów: np. w New Hampshire, Vermont i Pensylwanii Ogólne Zgromadzenia zabraniały sądom rozpatrywania niektórych spraw na tle prawa własności i dokonywały zmian wyroków sądowych. Udało

<sup>18</sup> Vide O. Vossler: *Die Amerikanische Revolutionsideale in ihren Verhältniss zu den europäischen*. München—Berlin 1929, s. 32.

<sup>19</sup> Vide R.C. Moulton: *Separation...*, s. 1, 2; E.S. Corwin: *The President...*, s. 6; A. Pułło: *O jedno...*, s. 36, 41.

im się również całkowicie zdominować egzekutywę<sup>20</sup>. Ekspansja legislatyw kosztem egzekutywy i judykatywy nie leżała w zamierzeniach twórców konstytucji, tym niemniej nie byli oni później zdolni jej powstrzymać.

Konstytucyjna pozycja gubernatora sprawującego władzę wykonawczą została zdeterminowana przez żywe w świadomości Amerykanów resentymenty, związane z silną władzą jego poprzednika okresu kolonialnego i sposobami jej wykonywania. Gubernatorzy byli wybierani przez wyborców lub legislatury, bądź przez Rady Wykonawcze (*Executive Councils*) stanowiące ich organy pomocnicze. Jedynie w Pensylwanii władzę wykonawczą powierzono kolegalnej egzekutywie. W prawie wszystkich stanach ustalono długość kadencji gubernatora na rok, ograniczając zarazem możliwość reelekcji. Kompetencje przypisane do tej funkcji starano się maksymalnie limitować celem całkowitego podporządkowania jej Ogólnemu Zgromadzeniu. W przyniętającej większości przypadków gubernator nie posiadał prawa weta wobec ustaw i uchwał parlamentu ani też możliwości jego rozwiązywania. Mógł go tylko zwoływać i w niektórych stanach na krótko odraczać jego posiedzenia. Poza tym był naczelnym dowódcą milicji stanowej i w kilku przypadkach przysługiwało mu prawo łaski. W wielu stanach jego swobodę działania ograniczała jeszcze Rada Wykonawcza — mimo iż jej przewodniczył — która kontrolowała jego decyzje, szczególnie w odniesieniu do nominacji sędziowskich i urzędniczych. Za nadużycia, przekupstwo oraz czyny zagrożające bezpieczeństwu stanu odpowiadał w trybie *impeachment*. Wprawdzie opinie, że gubernator stał się „prawie figurantem” (P.K. Conkin) zredukowanym przez wszechmocne legislatury niemal do zera (J. Madison) lub do rangi symbolu (E. S. Corwin)<sup>21</sup> są nieco przesadzone, jednakże oczywista słabość jego pozycji ustrojowej była niezaprzeczalna. Konstytuanty stanowe — wyjąwszy Massachusetts — nie potrafiły zatem wypracować takiego polityczno-prawnego usytuowania tego urzędu, by jego piastun pozostawał silny i niezależny, a równocześnie nie stwarzał zagrożenia dla innych organów oraz praw i wolności obywatelskich.

Na stanowisko ustrojowe sądownictwa wpłynęło przede wszystkim dążenie do zagwarantowania zasady niezawisłości sędziowskiej. Tak gu-

<sup>20</sup> M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 143, 144; G. S. Wood: *The Creation...*, s. 155, 156, 403—409; F. A. Hayek: *The Constitution...*, s. 183; B. F. Wright, Jr.: *The Origins...*, s. 177, 178; J. A. Smith: *The Spirit...*, s. 18—21; E. Dargo: *Roots...*, s. 51, 52; A. D. Sofaer: *War...*, s. 17, 18; V. L. Parrington: *Główne...*, s. 220, 221; B. Schwartz: *The Reins...*, s. 38; C. G. Haines: *The American...*, s. 38—71.

<sup>21</sup> P. K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 162, 163; vide też M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 134, 135; B. F. Wright, Jr.: *The Origins...*, s. 177; E. C. Mason: *The Veto...*, s. 18, 19; E. S. Corwin: *The President...*, s. 6; M. P. Sharp: *The Classical...*, s. 418.

bernatorzy, jak Ogólne Zgromadzenia utracili uprawnienia sądów odwoławczych, którymi dysponowali do r. 1776. Sędziowie byli mianowani w jednych stanach przez legislatywę, w innych przez egzekutywę — w niektórych przy współdziałaniu Rady Wykonawczej, a w jeszcze innych za jej zgodą lub za aprobatą Senatu. W większości stanów ustanowiono zasadę nieusuwalności sędziów dopóty sprawują swój urząd nienagannie — w przeciwnym wypadku mogli go zostać pozbawieni w trybie *impeachment* — natomiast w pozostałych legislatury mogły ich odwoływać w dowolnej chwili. Gwarancją zasady niezawisłości sędziowskiej stało się przyznanie sędziom w niektórych stanach „odpowiednich i stałych” poborów. Godny uwypuklenia jest także fakt, iż w latach 1776—1787 zapadły pierwsze orzeczenia sądowe stwierdzające niekonstytucyjność ustaw. Była to zapowiedź przyszłej potęgi amerykańskiej judykatury. Niemniej jednak w analizowanym okresie nadmierny wpływ legislatury zaznaczył się również i w tej dziedzinie, mimo że co światlejsi obywatele domagali się pełnego poszanowania niezawisłości sądów. John Adams w swych *Mysłach o rządzie* (*Thoughts on Government*) z 1776 r. pisał, że „uczciwy i sprawny wymiar sprawiedliwości” wymaga, by władza sądownicza „była oddzielona zarówno od legislatury, jak i egzekutywy oraz od nich niezależna”. Z kolei dla Thomasa Jeffersona sędzia winien „być tylko maszyną”<sup>22</sup>. W poglądzie tym można dostrzec trawestację monteskiuszowskiego przeświadczenia, iż sędziowie mają być nieożywionymi istotami, których usta wygłaszają jedynie brzmienie praw.

**3.2.** Jakkolwiek zasada rozdziału władzy legła u podstaw ustroju politycznego wszystkich stanów, to jednak znalazła różne odzwierciedlenie w ich konstytucjach. W 12 ustawach zasadniczych stwierdzono *expressis verbis*, że żadna osoba nie może w tym samym czasie wykonywać obowiązków albo kompetencji należących do innych organów państwowych. Niezależnie od tego w konstytucjach 6 stanów — Virginii (1776 r.), Maryland (1776 r.), Północnej Karoliny (1776 r.), Georgii (1777 r.), Massachusetts (1780 r.) i New Hampshire (1784 r.) — zamieszczono klauzule dystrybucyjne oznajmiające, iż stanowy aparat państwowy składa się z legislatury, egzekutywy i judykatury. Klauzule te rozwijały regułę podziału, będąc w istocie deklaracjami politycznymi o dużym znaczeniu ideologicznym. Palmę pierwszeństwa na tym polu dźierży ustawa konstytucyjna Virginii, która według M.J.C. Vile’a zawierała w owym czasie najbardziej jasno i precyzyjnie wyrażoną formułę wspomnianej zasady tak w aspekcie doktrynalnym, jak i praktyki politycznej: „Działy aparatu państwowego: prawodawczy, wykonawczy i sądowniczy muszą być oddzielone i odrębne, tak by żaden z nich nie wykonywał kompetencji właściwych drugiemu; również żadna osoba

<sup>22</sup> G. S. Wood: *The Creation...*, s. 161; I. R. Kaufman: *The Essence...*, s. 683—685; J. H. Smith: *An Independent...*, s. 1153—1156.

nie może w tym samym czasie wykonywać kompetencji więcej niż jednego z nich, wyjąwszy sędziów sądów hrabstw, których można będzie wybierać do obu izb Ogólnego Zgromadzenia”<sup>23</sup>. Przepis ten otwierał drugą część konstytucji<sup>24</sup>, przy czym natrafiamy nań także w ustawie zasadniczej Georgii (art. 1). Z kolei lakoniczna formuła, którą się posłużono w ustawie konstytucyjnej Maryland (art. VI *Deklaracji Praw*) brzmiała niczym przykazanie z *Dekalogu*. „Działy aparatu państwowego: prawodawczy, wykonawczy i sądowniczy, powinny być wiecznie odrębne i oddzielone od siebie”<sup>25</sup>. Tę samą klauzulę znajdujemy w konstytucji Północnej Karoliny (art. 4 *Deklaracji Praw*). Najdobitniejszą postać przybrała formuła konstytucji Massachusetts (art. 30 *Deklaracji Praw*) przez co stała się najbardziej znana: „W ramach aparatu państwowego tej rzeczypospolitej dział prawodawczy nigdy nie może sprawować władzy wykonawczej i sądowniczej lub którejkolwiek z nich; dział wykonawczy nigdy nie może sprawować władzy prawodawczej i sądowniczej lub którejkolwiek z nich; dział sądowniczy nigdy nie może sprawować władzy prawodawczej i wykonawczej lub którejkolwiek z nich — celem osiągnięcia rządów praw, a nie ludzi”. Norma ta, zgodnie z komentarzem Madisonsa, odpowiadała dokładnie doktrynie monteskiuszowskiej<sup>26</sup>. Oryginalne brzmienie uzyskała natomiast stosowna klauzula ustawy zasadniczej (art. 37 *Deklaracji Praw*) New Hampshire: „Władze: prawodawcza, wykonawcza i sądownicza powinny być stale oddzielone i niezależne od siebie na tyle, na ile da się to pogodzić z tym łańcuchem powiązań, który wiąże całą konstrukcję konstytucji w jeden nierozdzielny węzeł jedności i przyjaźni”<sup>27</sup>. Przepis ów świadczy o tym, iż jego ności władzy państwowej.

Trafnego i związłego zarazem podsumowania założeń ustrojowych ówczesnych konstytucji stanowych co do reguły rozdziału władzy dostarcza „The Pennsylvania Gazette” z 28 IV 1784 r. Czytamy w niej m. in.: „W ustroju takim jak nasz władza delegowana przez obywateli została rozdzielona i powierzona trzem odrębnym działom: prawodawczemu, najwyższemu wykonawczemu i sądowniczem. Każdy z nich został starannie określony i scharakteryzowany. Do pierwszego należy prawo

<sup>23</sup> M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 119; B. F. Wright, Jr.: *The Origins...*, s. 177.

<sup>24</sup> Ówczesne konstytucje stanowe składały się z dwóch części, a mianowicie z *Deklaracji Praw* (*Declaration of Rights*), zawierającej prawa i wolności obywatelskie, oraz z części normującej organizację aparatu państwowego (*Frame of Government*).

<sup>25</sup> Vide *The Federalist...*, No. 47, s. 319; H. Knust: *Montesquieu...*, s. 68; P. K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 172.

<sup>26</sup> Vide *The Federalist...*, No. 47, s. 316, 317; A. Sutherland: *Constitutionalism...*, s. 196; H. Knust: *Montesquieu...*, s. 72, 73; C. J. Friedrich: *Constitutional...*, s. 178.

<sup>27</sup> Vide *The Federalist...*, No. 47, s. 316.

stanowienia i zmiany ogólnych zasad rządzących społeczeństwem, tzn. praw. Drugiemu powierzono wykonywanie tych generalnych zasad tak przez niego samego, jak i urzędników państwowych pochodzących głównie z jego nominacji. Trzeci zaś, będący właściwie subdziałem drugiego, zobowiązany jest do interpretowania i stosowania prawa w sprawach spornych w stałych sądach, w których obowiązują uroczyste i ustalone reguły postępowania [...]. Z tego podziału władzy, niezbędnego do utrzymania wolnościowego i zapewniającego równość ustroju, wnioskujemy, iż każdy z tych działów sprawuje zgodnie z prawem całą władzę przekazaną mu przez społeczeństwo, która słusznie do niego należy, chyba że wyraźnie postanowiono inaczej. W każdym wypadku, kiedy konstytucja przypisze jurysdykcję jednemu z tych działów w materii nie należącej do jego naturalnej sfery działania, tak niewłaściwie przydzielone kompetencje mają być ściśle interpretowane i wykonywane w granicach ścisłego rozumienia odnośnych przepisów, a jednocześnie w zgodzie ze zdrowym rozsądkiem<sup>28</sup>. Zawarta w zacytowanym fragmencie filozofia polityczna jest jakby odgłosem analogicznej dysputy angielskiej sprzed prawie półtora wiecza, stanowiąc w pewnym sensie refleks poglądów w pierwszym rządzie Marchamonta Nedhama. Uderza ponadto silne zaakcentowanie postulatów dosłownego rozumienia norm konstytucyjnych, który będzie długo towarzyszyć federalnej ustawie zasadniczej już od samego momentu jej wejścia w życie. Jednakże na pierwszy plan wybija się całkowicie abstrahowanie od systemu hamulców oraz zupełny formalizm w pojmowaniu działania konstytucji.

**3.3.** Z powyższego wywodu niedwuznacznie wynika, iż w konstytucjach stanowych poświęcono wiele miejsca regule rozdziału władzy, ale — jak to ironicznie określił F.A. Hayek — „honorowano ją bardziej poprzez naruszanie niż przestrzeganie”<sup>29</sup>. Brak wkomponowania rozbudowanego systemu hamulców w połączeniu z zadawnionymi resentymentami wobec silnej władzy egzekutywy ery kolonialnej oraz niesłyszczanym wręcz pomieszaniem kompetencji prawodawczych, wykonawczych i sądowniczych doprowadził wkrótce do całkowitej supremacji legislatywy, w czym wielu upatrywało tyranię większości. W opinii Jamesa Madisonsa przyczyną tego stanu rzeczy było to, że twórcy zajmujących nas ustaw zasadniczych „nie odwrócili nawet na chwilę oczu od niebezpieczeństwa płynącego dla wolności ze strony nadmiernie rozwiniętych uprawnień zachłannej dziedzicznej magistratury, wspieranej i umacnianej przez dziedziczny człon władzy prawodawczej” oraz że „nigdy sobie nie przy-

<sup>28</sup> Vide M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 139; B. Bailyn: *The Origins...*, s. 79.

<sup>29</sup> F.A. Hayek: *The Constitution...*, s. 183; J.A. Smith: *The Spirit...*, s. 21, 22; P. H. Odegard i in.: *American...*, s. 305.

pomnieli niebezpieczeństwa wynikającego z uzurpacji dokonanej przez legislaturę, która w efekcie skupienia całej władzy w tych samych rękach musi prowadzić do takiej samej tyranii, jaką grożą uzurpacje egzekutywy”<sup>30</sup>. Stwierdził on też, iż jednym z powodów tej sytuacji był pośpiech i brak potrzebnego doświadczenia w toku opracowywania tych konstytucji. W rezultacie doszło do naruszenia zasady podziału władzy wskutek połączenia kompetencji, a nawet scalenia poszczególnych funkcji. Diagnozę tę potwierdził E.S. Corwin, pisząc bez ogródek, że choć interesujący nas ustrojodawcy rozumieli doskonale reguły wolności, to jednak większość „była ignorantami co się tyczy znajomości form i powiązań władzy w republikach”<sup>31</sup>. Oddajmy wszak ponownie głos Madisonowi: „Jeżeli zajrzemy do konstytucji poszczególnych stanów, to stwierdzimy, iż mimo kategorycznego, a w kilku wypadkach nawet bezwzględniego wyrażenia tej zasady, nie znajdujemy ani jednego przykładu, gdzie poszczególne działy aparatu państwowego zostałyby całkowicie odseparowane i oddzielone [...]” W „kilku przypadkach rozważana tu fundamentalna zasada została pogwałcona przez nazbyt daleko idące złączenie, a nawet faktycznie scalenie różnych władz; i że w ani jednym wypadku nie umieszczono odpowiedniego postanowienia w celu utrzymania w praktyce rozdziału wytyczonego na papierze [...] Dział prawodawczy wszędzie rozszerza sferę swej działalności i wciąga całą władzę w jej gwałtowny wir [...]”<sup>32</sup>

Padają też głosy, że podział władzy w stanowych ustawach zasadniczych potraktowany został tylko werbalnie, ponieważ ich autorzy nie byli widocznie zainteresowani rzeczywistym rozdziałem funkcji państwowych; że chodziło im jedynie o zakaz łączenia stanowisk; że podział władzy był w 1776 r. co najwyżej hasłem wzywającym do pozbawienia egzekutywy władzy i przekazania jej legislaturze; i że nie bardzo jeszcze uświadamiano sobie różnice pomiędzy zasadą rozdziału władzy a ustroju równowagi<sup>33</sup>. Zwraca się również uwagę, iż twórcom konstytucji szło przy tym o uwolnienie się od groźby oligarchii i wyeliminowanie synekur umożliwiających gubernatorowi manipulowanie deputowanymi. Na dowód przytacza się art. XXXV konstytucji Północnej Karoliny stanowiący, że „żadna osoba w tym stanie nie może piastować więcej niż jednego zyskownego urzędu w tym samym czasie”, a także art. XX konstytucji

<sup>30</sup> *The Federalist...*, No. 48, s. 322.

<sup>31</sup> Vide W. S. Carpenter: *The Separation...*, s. 34, 35.

<sup>32</sup> *The Federalist...*, No. 47, 48, s. 316, 320, 322, 326; E. S. Corwin: *The President...*, s. 6; M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 136, 137, 140, 147; C. J. Friedrich: *Constitutional...*, s. 177.

<sup>33</sup> G. S. Wood: *The Creation...*, s. 152—154; F. W. O'Brien: *The Executive and the Separation Principle at the Constitutional Convention*. „Maryland Historical Magazine” 1960, Vol. 55, No. 3, s. 204; E. H. Levi: *Some Aspects of Separation of Powers*. „Columbia Law Review” 1976, Vol. 76, No. 3, s. 374.

New Jersey zawierający podobny zakaz, by legislatywa „mogła być chroniona jak to tylko możliwe przed wszelkimi podejrzeniami o korupcję<sup>34</sup>. Niemniej jednak, jak trafnie wskazuje M.J.C. Vile, koncentracja władzy w łonie legislatur nie była jeszcze równoznaczna z brakiem intencji wprowadzenia zasady rozdziału przez stanowych ustrojodawców. Był to wynik ich złożonej sytuacji politycznej, jako że weszli oni najpierw w skład konstytuans, a potem parlamentów. Tymczasem między ideami uczestnika ciała ustrojodawczego — myślącego abstrakcyjnymi kategoriami optymalnej konstytucji — a ideami parlamentarzysty — pochłoniętego obmyśleniem konkretnych kroków mających przynieść taktyczne korzyści i podatnego w ogniu walki politycznej na rozmaite naciski — musi prędzej czy później dojść do konfliktu<sup>35</sup>. Wyjaśnienia zjawiska supremacji legislatyw szukać też można w twierdzeniu E.S. Corwina i B. Bailyna, że w 1776 r. nie było jeszcze całkowicie jasne, co dokładnie znaczą określenia: „prawodawczy”, „wykonawczy” i „sądowniczy”. Tak np. terminem „legislatura” posługiwano się zarówno na oznaczenie organu władzy prawodawczej, jak i całego aparatu państwowego. Słuszności tego poglądu dowodzi chociażby pochodzący z tego okresu pamflet wydrukowany w Pensylwanii, w którym czytamy, iż „aparat państwowy dzieli się ogólnie na trzy części, egzekutywę, legislatywę i judykatywę; jest to wszak bardziej różnica słów niż rzeczy”<sup>36</sup>.

Nie negując słuszności powyższych opinii uważam, że przyczyn tak szczególnego respektowania reguły podziału władzy, które zaowocowało bezwzględną dominacją stanowych parlamentów, należy poszukiwać nieco głębiej. Wybuch Rewolucji pociągnął za sobą wzrost fali nastrojów demokratycznych. Wytworzył się tym samym niesprzyjający klimat dla teorii ustroju równowagi jako ideologicznej ostoji brytyjskiej „tyranii”. Hamulce, jako immanentny element tej teorii, uznano za instrument głęboko konserwatywny, jeśli nie wręcz reakcyjny, a na dodatek sprzeczny z zasadą suwerenności narodu. Dlatego im bardziej rewolucyjnej atmosferze ulegali stanowi ustrojodawcy, tym dalej odchodzili od wspomnianego systemu. Najdalej poszli w tym kierunku radykałowie z Pensylwanii, którzy ustanowili jednoizbowy parlament, oraz autorzy konstytucji Vermont z 1777 r.<sup>37</sup>, którzy odzegnali się od jakiegokolwiek kompromisu z instytucją hamulców. Ponadto Ogólne Zgromadzenia cieszyły się dużą popularnością i zaufaniem społeczeństwa za obronę interesów kolonii wobec władz brytyjskich, deputowani zaś byli mocno związani z wyborcami.

<sup>34</sup> Vide G. S. Wood: *The Creation...*, s. 156—158.

<sup>35</sup> M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 135, 143, 145; G. Dargo: *Roots...*, s. 141—143.

<sup>36</sup> Vide F. W. O'Brien: *The Executive...*, s. 204; B. Bailyn: *The Ideological...*, s. 71; G. S. Wood: *The Creation...*, s. 152.

<sup>37</sup> Vide B. Bailyn: *The Ideological...*, s. 293—296; M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 135, 152, 153; R. C. Moulton: *Separation...*, s. 123.



Dlatego też władzę prawodawczą chciano wzmocnić przede wszystkim i w niej upatrywano jedyny organ urzeczywistniający suwerenne prawa narodu. W rachubę winien jednocześnie wejść pewien wzgląd natury praktycznej. Powodzenie rewolucji wymaga zawsze scentralizowania władzy, natomiast na luksus jej podziału można sobie pozwolić dopiero w okresie stabilizacji militarnej i politycznej.

**3.4.** Euforia towarzysząca eksperymentowi z konstytucjonalizacją zasady rozdziału w czystej postaci opadła szybciej niż można było tego oczekiwać. Już w r. 1777 rozpoczął się okres stale nasilającej się reakcji przeciw panującej dotąd niepodzielnie praktyce niewprowadzania do konstytucji mechanizmu hamulców, który zapewniałby równowagę między organami. Wynikła stąd przewaga legislatyw spowodowała, że jeśli w epoce kolonialnej szczyliły się one zaufaniem Amerykanów i prestiżem, to już wkrótce po uchwaleniu ustaw zasadniczych miejsce tych uczuć zaczęły zajmować podejrzliwość i irytacja. Ingerowanie w działalność pozostałych organów, uchylanie wyroków sądowych, inflacja ustaw i ich arbitralizm, naruszanie prawa własności, emisja waluty papierowej oraz niestabilność prowadzonej polityki wytworzyły sytuację, którą G.S. Wood określił mianem stanu patologii politycznej<sup>38</sup>. Wywoływał on rosnące niezadowolenie warstw posiadających, które mimo opanowania większości stanowych parlamentów przez żywioły demokratyczne, zaczęły stopniowo odzyskiwać utraconą wskutek wybuchu Rewolucji część wpływów. Proces ten uległ znacznemu przyspieszeniu z chwilą zawarcia w 1783 r. traktatu pokojowego z dawną metropolią. Zamożniejsze warstwy społeczeństwa były zainteresowane głównie stabilnością ustroju jako jedną z gwarancji własności prywatnej. Jak należało się tego spodziewać, pod największym ostrzałem krytyki znalazła się konstytucja Pensylwanii. Początkowo podnoszono tylko zarzut, iż poszczególne funkcje państwowe nie zostały właściwie oddzielone. Tego argumentu użył m.in. Benjamin Rush w swych *Obserwacjach o obecnym ustroju Pensylwanii (Observations on the Present Government of Pennsylvania)* z 1777 r., wskazując równocześnie, że egzekutywa i judykatura nie uzyskały dostatecznego stopnia niezależności od legislatury. Rush wypowiedział się poza tym za dwuizbowością organu prawodawczego w celu stworzenia w nim wewnętrznej równowagi<sup>39</sup>. Zaczęto też występować ze sprzeciwami wobec kwitnącej w wielu stanach praktyki łączenia stanowisk w rękach tych samych osób mimo uroczystych deklaracji konstytucyjnych. W końcu oskarżono Ogólne Zgromadzenia o dopuszczenie się większych nadużyć od brytyjskiego monarchy.

W miarę upływu czasu zaczęto utwierdzać się w przekonaniu, iż trzy główne organy państwowe — a więc z judykaturą włącznie, którą

<sup>38</sup> G. S. Wood: *The Creation...*, s. 403—409, 413.

<sup>39</sup> M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 134, 146, 147.

u progu Rewolucji nieco ignorowano albo uważano za subdział władzy wykonawczej — powinny być faktycznie równoprawne i niezależne od siebie. Pojawiły się także wypowiedzi uzasadniające potrzebę posiadania silnej egzekutywy<sup>40</sup>. Coraz śmieiej torował sobie drogę postulat konstytucjonalizacji systemu hamulców, przy czym nie zabrakło nawet propozycji ustanowienia jego brytyjskiej wersji (Carter Braxton). Zarysowująca się coraz bardziej wyraziście tendencja do koncentracji całej władzy w rękach stanowych parlamentów i sprawowania jej w sposób arbitralny, a zwłaszcza „ekscesy” pennsylwańskich radykałów, doprowadziły do tego, że już w 1777 r. w ustawie zasadniczej New Yorku umieszczono pewne embrionalne formy wspomnianego mechanizmu. W Virginii na przełomie lat 1779/1780 reakcja przeciwko „despotyzmowi legislatywy” posunęła się tak daleko, że wyposażono gubernatora w prawo weta. W Massachusetts motywowano konieczność wprowadzenia tego środka potrzebą hamowania procesu legislacyjnego, przedstawiając go jako formę apelacji do samego narodu. Opracowana przez Johna Adamsa konstytucja tego stanu z 1780 r. nosi już na sobie piętno doświadczeń pierwszych lat niepodległości, kiedy przekonano się, że ustrój oparty na czystej zasadzie rozdziału władzy ulega deterioracji. Przyjęto w niej o wiele bardziej skomplikowany schemat organizacji i funkcjonowania aparatu państwowego niż dotychczas. Z doktrynalnego punktu widzenia zajmująca nas ustawa zasadnicza stanowi wyraz aliansu pomiędzy regułą podziału a systemem hamulców. Jego owocem stał się częściowy rozdział władzy, jakkolwiek nie był on w pełni satysfakcjonujący<sup>41</sup>. I choć konstytucja ta wywarła największy wpływ na ustawę zasadniczą USA spośród wszystkich stanowych ustaw konstytucyjnych, na triumf jej standardowej koncepcji w skali federacji trzeba było jeszcze poczekać 7 długich lat. Jego godzina wybiła dopiero podczas obrad filadelfijskiej Konwencji.

**3.5.** Oprócz doświadczeń wpływających z *Artykułów Konfederacji*, konstytucyjnych kart kolonialnych i konstytucji stanowych, *The Founding Fathers* byli doskonale obeznani z regułami funkcjonowania brytyjskiego modelu ustrojowego. Nie widzę wszakże potrzeby jego prezentacji, gdyż znamy go z lektury poprzedniego rozdziału. W związku z tym należy ograniczyć się do podkreślenia szerokości instytucjonalnego tła doktryny podziału władzy „Ojców Konstytucji” oraz wnikliwości jego analizy. „Studiujmy prawo natury; badajmy ducha konstytucji brytyjskiej; czytajmy historię wieków starożytnych; rozważajmy wielkie przy-

<sup>40</sup> G. S. Wood: *The Creation...*, s. 448—450, 454.

<sup>41</sup> M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 147—149; P. K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 174, 175; G. S. Wood: *The Creation...*, s. 438, 452; J. A. Smith: *The Spirit...*, s. 27, 28; G. Dargo: *Roots...*, s. 50; J. P. Roche: *Distribution...*, s. 305.

kłady Grecji i Rzymu; postawmy sobie za wzór postępowanie naszych własnych brytyjskich przodków, którzy obronili dla nas niezbywalne prawa ludzkości przeciw zagranicznym i krajowym tyranom i uzurpatorom<sup>42</sup> — pisał w roku ogłoszenia niepodległości Stanów Zjednoczonych John Adams. Wezwanie to odbiło się głośnym echem wśród uczestników obrad w State House.

<sup>42</sup> Vide L. Fisher: *President...*, s. 241.

„Wyrocznią, której się zawsze radzi i cytuje na ten temat, jest tak wyśławiany Monteskiusz”

James MADISON\*

## 1. Purytańscy „teokraci” i „Ojcowie Konstytucji” — od teorii ustroju mieszanego do teorii podziału władzy

**1.1.** Powyższa wypowiedź głównego architekta Konstytucji odnosi się naturalnie do zasady podziału władzy w toku opracowywania tak federalnej, jak stanowych ustaw zasadniczych. Jednakże przypisanie konstytucjonalizacji tej zasady wyłącznie oddziaływaniu *O duchu praw* stanowiłoby poważne uproszczenie problemu jej genezy. Ideologiczne źródło triumfu zasady rozdziału w Stanach Zjednoczonych jest być może niewiele trudniejsze do przedstawienia niż jego instytucjonalny odpowiednik. Znacznie trudniej jednak wymierzyć zasięg jego oddziaływania, mimo braku pretensji o matematyczną dokładność. Sprawą pierwszorzędnej wagi pozostaje tu ustalenie skali popularności różnych doktryn polityczno-prawnych — przede wszystkim zaś monteskiuszowskiej — a następnie stopnia ich odzwierciedlenia w duchu i literze Konstytucji. Nie należy bowiem zapominać, że *The Founding Fathers* nie działali bynajmniej w próżni teoretycznej i że reguła podziału władzy nie od razu podbiła umysły Amerykanów.

Skoro instytucje ustrojowe powstają pod wpływem określonych doktryn, zaś król nadawał bądź zatwierdzał karty konstytucyjne, to w kolo- niach musiało dojść do recepcji oficjalnej ideologii metropolii. Tak się rzeczywiście stało, ale na dobrą sprawę dopiero po restauracji monarchii (1660 r.), gdyż wcześniej ani Karol I, ani Cromwell, uwikłani w spory

\* *The Federalist...*, No. 47, s. 313.

wewnętrzne, nie mieli czasu na zajmowanie się swymi posiadłościami za oceanem, które dzięki temu osiągnęły znaczną autonomię. Purytańskie kolonie Nowej Anglii (Massachusetts, Connecticut, Plymouth i New Haven) oraz baptyistyczna Rhode Island uchwały w tym okresie własne karty konstytucyjne. O ile jednak w Anglii w okresie rewolucji burżuazyjnej dominowała niepodzielnie teoria rozdziału władzy, o tyle w koloniach purytańskich — z których największe znaczenie posiadał Massachusetts — teoria ustroju mieszanego. Wielka batalia doktrynalna tocząca się z niesłabnącą siłą przez całą angielską wojnę domową, znalazła blade odbicie na skalistych brzegach Nowej Anglii. W chwili gdy metropolia stała w obliczu gwałtownego wzrostu popularności teorii podziału, religijno-polityczni przywódcy nowoangielskich purytan trudzili się nad zaadaptowaniem teorii ustroju mieszanego do bostońskich i hartfordzkich warunków. Wysiłki te okazały się niebezowocne.

1.2. Przywódcy ci, z Johnem Winthropem i Johnem Cottonem na czele, sięgnąwszy do starotestamentowego wzoru, zbudowali oligarchiczną organizację państwową o pewnych cechach teokratycznych. W ślad za swym duchowym ojcem Janem Kalwinem za najlepszą formę rządu uznali arystokrację. Ponieważ arystokracji na północnoamerykańskich antypodach nie było, jej miejsce zajęła nieliczna grupa ortodoksyjnych kongregacjonistów będąca Starszymi Kościoła (*Elders of the Church*), złożona z najbardziej wpływowych duchownych, urzędników i sędziów oraz najbogatszych właścicieli ziemskich i kupców. Z uwagi na to, iż wspomniani urzędnicy i sędziowie piastowali swe funkcje przez wiele kadencji, G.S. Wood określił ustrój Massachusetts jako „arystokrację ludową”<sup>1</sup>. Gubernator Winthrop, odrzuciwszy ideę demokracji jako z istoty swej sprzeczną z kalwińską doktryną predestynacji, przeciwstawił jej paternalistyczną koncepcję ustroju mieszanego, nazywając ją niezbyt szczęśliwie „arystokracją mieszaną”. „Państwo składa się w Massachusetts z sędziów pokoju (*magistrates*)<sup>2</sup> i członków korporacji. Pierwsi są depozytariuszami władzy, drudzy wolności kolonii. Jedni i drudzy mają prawo działać zarówno z osobna, jak też razem, lecz każda strona posiada odrębne pełnomocnictwa; pierwsza występując w imieniu władzy, druga — wolności. Członkowie korporacji mają prawo działać samodzielnie we wszystkich sprawach nie wchodzących w zakres magistratury; jedna i druga strona jest wspólnie reprezentowana w Ogólnym Zgromadzeniu. Wszyscy są jednak ograniczeni pewnymi prawami zarówno w sprawach większych, jak i mniejszych. Tak więc ta praworządna forma władzy

<sup>1</sup> G. S. Wood: *The Creation...*, s. 161, 162.

<sup>2</sup> Urząd sędziego pokoju (*justice of peace*) — zwany też magistraturą (*magistracy*) — został ustanowiony w XIV stuleciu w Anglii i wyposażony w funkcje zarówno sądownicze, jak i administracyjne. Magistratura sprawowała niemal nieograniczoną, patriarchalną władzę w dziedzinie utrzymania porządku publicznego.

mieszanej arystokracji w żadnym wypadku nie jest władzą despotyczną”<sup>3</sup>.

W ideologii purytańskiej poczesne miejsce zajęła doktryna umowy społecznej, która w koloniach Nowej Anglii przybrała szczególną postać. Stwierdzono mianowicie, że państwo powstało wprawdzie z nieprzymuszonej woli ludu, lecz jego aparat i kompetencje zostały ustanowione przez Boga. Stąd obowiązkiem uświęconych przezeń magistratur jest realizacja praw boskich zgodnie z wolą ludu<sup>4</sup>. Istotę wynikającego z tych założeń kompromisu między wolnością a władzą stanowiło pozostawienie magistratom swobody decyzji co do sposobów urzeczywistniania wyroków bożych, które później jakże często odnosiły się do spraw najzupełniej doczesnych. W 1664 r. Starsi Kościoła oznajmili, iż władza państwowa dzieli się w Massachusetts na „prawodawczą, sądowniczą i konsultacyjną albo kierującą sprawami publicznymi wspólnoty”. Władza prawodawcza, podobnie jak kierująca, należy wspólnie do obywateli (lub ich przedstawicieli) i gubernatora wraz z Radą. Władzę sądowniczą natomiast sprawują wyłącznie magistratury, z wyłączeniem spraw wynikłych z procedury *impeachment*. Ustrój kolonii nie jest zatem „czystą arystokracją, tylko połączeniem arystokracji i demokracji”, o czym świadczą kompetencje Ogólnego Zgromadzenia. Jedynie judykatura posiada charakter arystokratyczny<sup>5</sup>. W rzeczywistości państwu przydzielono rolę *bracchium saeculare* Kościoła Kongregacyjnego w dziele zbawienia ludu, obywatele stali się biernymi depozytariuszami swej wolności, otrzymawszy iluzję współrządzenia z elitą władzy, a garstce najbardziej bogobojnych przyznano uprawnienia niemal dyktatorskie. Mimo to rządy nad ludnością były łagodne, a magistratury sprawowały je „bez wątplenia dla jej dobra, choć bez konsultowania jej”<sup>6</sup>.

Nie ulega wątpliwości, iż purytańska oligarchia wprowadziła w życie zasadę ustroju mieszanego oraz że w znaczącej mierze zrealizowała funkcjonalny podział władzy między poszczególne działy aparatu państwowego. Dostrzegła również różnicę pomiędzy *stricte* wykonawczymi a dyskrecjonalnymi uprawnieniami gubernatora i magistratury. W przekonaniu M.J.C. Vile’a skonstruowany przez nią system ustrojowy tworzył kombinację zasady ustroju mieszanego i rozdziału władzy, a podział funkcji państwowych między hamujące się organy państwowe — mimo że wybrane przez ten sam elektorat — pozostaje dowodem wybitnego wkładu Amerykanów w teorię konstytucjonalizmu<sup>7</sup>. W każdym razie

<sup>3</sup> Vide V.L. Parrington: *Główne...*, s. 98, 99.

<sup>4</sup> S. Persons: *American Minds. A History of Ideas*. New York—Chicago—San Francisco—Toronto—London 1958, s. 40.

<sup>5</sup> M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 123, 124.

<sup>6</sup> Tak B.F. Wright, Jr.: *The Origins...*, s. 172.

<sup>7</sup> M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 124, 125; W.S. Carpenter: *The Separation...*, s. 38; L. Fisher: *President...*, s. 251, 252.

zaprezentowany powyżej szkic purytańskiej doktryny ustroju mieszanego dowodzi wysokiej kultury politycznej przywódców nowoangielskich kolonii. Wskazuje też na ich pomysłowość w wynajdywaniu instrumentów prawnych, służących zachowaniu społeczno-politycznej równowagi w modelu organizacji państwowej tychże przywódców, jak również w formułowaniu ich teoretycznej motywacji. Znakomity w tej materii przykład stanowi stosunkowo szybko wprowadzone prawo veta gubernatora wobec uchwał legislatury, a które — jak przemyślnie wywodził Winthrop — nie oznacza ograniczenia swobód obywatelskich, lecz środek „ich zachowania, gdyby miały zostać zagrożone. Nie znajduję lepszego porównania niż rygiel w młynie; nie może on uruchomić mechanizmu, ale jest szczególnie przydatny, gdy trzeba zatrzymać zbyt szybkie obroty, które przy jakiejś niezwyklej burzy mogą narazić na szwank całą budowlę”<sup>8</sup>.

**1.3.** Doktryna ustroju mieszanego amerykańskich purytan korespondowała z teorią ustroju równowagi, która objęła w swe władanie Anglię po restauracji dynastii Stuartów. Zważywszy, że od tej pory kontrola metropolii nad koloniami uległa znacznemu nasileniu, teoria ta weszła w skład oficjalnej ideologii państwowej również na wschodnich wybrzeżach Ameryki. Do piewców teorii ustroju równowagi zaliczyć tam wypadnie takich autorów, jak John Wise — który w 1717 r. określił ustrój brytyjski jako Elizjum, a jego „mieszany” charakter ocenił jako najszluszniejszy na świecie; Jared Eliot — który w 1738 r. uznał system polityczny kolonii za zminiaturyzowany model „mieszanego” ustroju metropolii, gdzie każdy organ był hamowany i powściągany przez pozostałe; William Livingston — który w 1753 r. pisał o ustroju Wielkiej Brytanii jako o „nieskończenie najlepszym”; a także m.in. Cadwallader Colden, Joseph Galloway, Joseph Warren i Wiliam Douglas<sup>9</sup>. Przytoczona poniżej opinia tego ostatniego jest wręcz klasycznym odzwierciedleniem panujących wówczas w tej kwestii poglądów: „Aparat państwowy poszczególnych kolonii składa się z trzech oddzielnych, konkurencyjnych części (*negatives*); dzięki gubernatorowi, reprezentującemu Króla, kolonie są monarchiczne; dzięki Radzie są arystokratyczne; dzięki izbie reprezentantów lub delegatów ludu są demokratyczne; te trzy [organy — R.M.M.] są wyodrębnione i niezależne, stanowiąc dla siebie hamulce, a kolonie cieszą się zaletami tych trzech systemów rządów bez ich wad. Współdziałanie tych trzech wydaje się być najwyższą doskonałością, jaką świecki ustrój człowieka może osiągnąć w czasach pokoju”<sup>10</sup>. Utrzymanych

<sup>8</sup> Vide V.L. Parrington: *Główne...*, s. 101.

<sup>9</sup> M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 125; P.K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 150; G.S. Wood: *The Creation...*, s. 200.

<sup>10</sup> Vide B. Bailyn: *The Ideological...*, s. 47; R.C. Moulton: *Separation...*, s. 3. Pochlebne wzmianki na temat tej zasady można było napotkać w wielu przejawach życia publicznego, w tym nawet w kazaniach pastorów — vide S. Persons: *American...*, s. 132.

w tej tonacji peanów na cześć zasady ustroju równowagi można by odkurzyć i zacytować znacznie więcej.

Niemniej jednak w miarę pogarszania się stosunków z metropolią zasada ustroju równowagi, w formie przyjętej w koloniach, zaczęła budzić coraz powszechniejszą krytykę. Zarzucano jej, iż do tego stopnia wypaczyła system polityczny Wielkiej Brytanii, że nie pozostaje on już należycie wyważoną strukturą społeczno-polityczną, ale stanowi system zamaskowanej tyranii. Nie może mieć zatem zastosowania do kraju, gdzie monarchia i arystokracja są nie do pomysłenia. Zasadniczych wad kolonialnego modelu ustrojowego upatrywano głównie w dwóch instytucjach — gubernatora i Rady. Co się tyczy pierwszego, to nie chciano się pogodzić z jego zbyt silną pozycją i z ustawicznymi dążeniami do podporządkowania sobie Ogólnego Zgromadzenia (podkreślmy, że idzie nam o okres do 1776 r., a nie lata 1776—1787). Tę drugą zaś oskarżano o zbyt ni „arystokratyzm”, jak na ówczesny gust polityczny Amerykanów. Istotnie, kompetencje gubernatora znacznie wykraczały poza wykonywanie ustaw kolonialnej legislatury, a jego stanowisko ustrojowe w porównaniu z nią było dużo mocniejsze niż Korony wobec Parlamentu. Na płaszczyźnie refleksji teoretycznej początkowo uznawano tę sytuację za naruszenie reguły równowagi, lecz z chwilą spopularyzowania monteskiuszowskiego dzieła spór uległ szybkiej transformacji w kontrowersję prowadzoną w kategoriach teorii podziału władzy. Baron de Montesquieu dostarczył kolonistom nieocenionego źródła intelektualnej amunicji.

Przejście od teorii ustroju równowagi do teorii rozdziału władzy obrazuje chociażby ideowa metamorfoza Jamesa Otisa. Jeszcze w 1762 r. wysławiał on system polityczny Wysp Brytyjskich jako najlepszy wzorzec ustrojowy możliwy do wykoncypowania przez ludzki umysł. Natomiast w dwa lata później, po zacieklej dyspacie na temat nominacji wicegubernatora Thomasa Hutchinsona na stanowisko prezesa Sądu Najwyższego w Massachusetts, mocno zaakcentował doniosłość zasady podziału, pisząc z pasją o konieczności równouprawnienia legislatury i egzekutywy oraz uzbrojenia ich w hamulce, które zapewniłyby między nimi stabilne *aequilibrium*. W 1774 r. John Adams potępił ustrój tej kolonii jako tyranie opartą na koncentracji władzy prawodawczej, wykonawczej i sądowniczej w rękach królewskich urzędników, kładąc jednocześnie silny nacisk na potrzebę ustanowienia rozdziału władzy<sup>11</sup>. Rządy brytyjskie zatem m.in. dlatego uznano za „tyranie”, ponieważ nie urzeeczywistniały wystarczającego podziału władzy. Z drugiej jednak strony nie da się zaprzeczyć, że większość kolonistów szermowała tym hasłem nie tyle w intencji zrównania pozycji ustrojowej wszystkich organów, ile wzmocnienia władzy Ogólnego Zgromadzenia kosztem gubernatora<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 125—131, 148.

<sup>12</sup> F. W. O'Brien: *The Executive...*, s. 203, 204.



Podzwonne dla zasady ustroju równowagi obwieściło opublikowanie w styczniu 1776 r. pamfletu *Zdrowy rozsądek* (*The Common Sense*) Thomasa Paine'a. Paine ostro zaatakował podstawy brytyjskiego systemu politycznego wraz z towarzyszącą mu ideologią oraz bezlitośnie wykpił instytucję monarchii i lordów, proponując w zamian jednoizbowy parlament pod zmieniającym się przewodnictwem. Ukazanie się tego pamfletu i wezwanie kolonii przez II Kongres Kontynentalny do uchwalenia własnych konstytucji zapoczątkowało okres wielkiego eksperymentu politycznego, podczas którego dokonano przewartościowania dotychczasowego modelu ustrojowego, sięgając po probierz teorii rozdziału. W wydanym w tym roku eseju pt. *Prawdziwe zasady starodawnej saskiej lub angielskiej konstytucji* (*The Genuine Principles of the Ancient Saxon or English Constitution*) „Demophilus” słał „saski” system rządów, który utożsamiał z podziałem władzy, nieznaną regułą ustroju mieszanego i systemu hamulców, oraz z realizacją funkcji wykonawczej wyłącznie przez egzekutywę. Autor artykułu pt. *Interes Ameryki* (*The Interest of America*) opublikowanego 1 VII 1776 r. na łamach „The Pennsylvania Packet” pisał, że amerykański system organów państwowych musi być nowy, a nie pozostawać szkodliwą mieszkanką starych form ustrojowych. „Sklecony naprędce system organów składający się z kilku części” stał się chorobą ustroju starożytnego Rzymu i Wielkiej Brytanii. Dlatego za wszelką cenę trzeba unikać powołania dwuizbowej legislatywy i nie przyznawać gubernatorowi prawa weta, bowiem „władza prawodawcza i wykonawcza muszą być w każdej dziedzinie stale tak dalece od siebie oddzielone, jak to tylko możliwe”<sup>13</sup>. Podobne idee spotykamy w ulotce wydanej tegoż roku przez rewolucyjny Komitet Szeregowców z Filadelfii. Wprawdzie w pismach szeregowców teoretycznej głębi oczekiwać raczej nie należy, tym niemniej wartość tej ulotki tkwi w wiernym oddaniu ówczesnych przekonań społecznych co do konieczności konstytucjonalizacji zasady podziału władzy.

Na uwagę zasługuje również bardzo mocne podkreślanie zasady suwerenności w pismach politycznych tamtego okresu, która dla współczesnych była nie do pogodzenia z regułą ustroju równowagi. Twierdzono, iż władza sprawowana przez organy państwowe została na ich rzecz delegowana przez naród, a ponieważ najważniejsze atrybuty zwierzchnictwa urzeczywistnia parlament, to powinien on być jednoizbowy. Autor pamfletu pt. *Cztery listy na interesujące tematy* (*Four Letters on Interesting Subjects*) z 1776 r. argumentował, że tworzenie dwuizbowej legislatywy w celu zachowania w społeczeństwie równowagi interesów jest nieporozumieniem. Powinien bowiem istnieć tylko „jeden interes składający się z wielu”. Obronę zasady rozdziału w czystej postaci, połączoną z krytyką reguły ustroju równowagi z bikameralizmem i systemem

<sup>13</sup> Vide M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 136, 138.

hamulców włącznie, zawierał też pamflet pt. *Ludzie — najlepsi rządcy* (*The People the Best Governors*), jak również instrukcje hrabstw Mecklenburg i Orange z Północnej Karoliny dla ich przedstawicieli do stanowej legislatury<sup>14</sup>.

Znakomity przykład klasycznej już dziś w USA oracji utrzymanej w duchu teorii rozdziału władzy, ale uzupełnionej systemem hamulców, odnajdujemy w dokumencie znanym pod nazwą *Rezultat z Essex* (*The Essex Result*). W 1778 r. opracowano projekt konstytucji Massachusetts i rozesłano go do poszczególnych hrabstw celem konsultacji. Konsultacja ta wypadła dlań niepomyślnie, lecz dla nas znacznie ważniejszy jest fakt, iż opinie hrabstw złożyły się na szeroki wachlarz poglądów, z których najciekawsze pochodziły z Essex. *Rezultat*, pióra Teophilusa Parsonsa, rozpoczyna się od założenia przypominającego tezę wyjściową Monteskiusza, że warunkiem wstępnym wszelkiej dyskusji politycznej jest uznanie zasady wolności i równości wszystkich ludzi. Autor uznaje angielski wzorzec ustroju równowagi za zdyskredytowany, jednakże nie popada w drugą skrajność, jaką byłoby opiewanie niczym nie krępowanej demokracji. Recepta na dobry ustrój to połączenie elementów demokracji i arystokracji, znajdujące swe odzwierciedlenie w składzie osobowym legislatury, oraz utworzenie skutecznie działającej egzekutywy. Funkcję arystokracji, której w stanach nie było, mieli spełniać „gentlemani legitymujący się wykształceniem, majątkiem i wolnym czasem”. Dziedziczną arystokrację Parsons zastępuje więc arystokracją nowego typu. Następnie dokonuje szczegółowej analizy przedłożonego projektu konstytucji w świetle reguły podziału władzy. Autor definiuje poszczególne władze, przeprowadzając interesujące rozróżnienie między funkcją wykonawczą zewnętrzną i wewnętrzną. Do pierwszej zalicza sprawy wchodzące w zakres polityki zagranicznej, do drugiej zaś przedsięwzięcia mające na celu obronę państwa, ochronę własności obywateli, zapewnienie przestrzegania prawa i realizację aktów parlamentu. Stara się również dowieść, że dla zagwarantowania wolności jednostki nie wystarczy jedynie dokonać rygorystycznego rozdziału funkcji państwowych pomiędzy różne organy. „Jeśli każdy dział aparatu państwowego ma być niezależny, to musi być równoważony przez pozostałe i wyposażony w takie hamulce, które uchronią go zarówno od popadnięcia w zależność, jak i od połączenia się z innymi”. Za tym postulatem kryły się bezpośrednie wybory gubernatora przez obywateli, efektywne środki powstrzymywania legislatury przez egzekutywę wraz z prawem weta ustawodawczego i mianowania urzędników, oraz całkowita niezależność sądownictwa od pozostałych organów. Teophilus Parsons dokonał zatem transformacji zasady ustroju równowagi w kombinację reguły podziału władzy i systemu hamulców. *Aequilibrium* między elementami monarchii, arystokracji i demokracji

<sup>14</sup> Ibidem, s. 137, 141.

ustąpiło pierwszeństwa równowadze zachodzącej pomiędzy legislatywą, egzekutywą i judykatywą<sup>15</sup>. *Rezultat z Essex*, pozostając świadectwem przekonania co do konieczności wprowadzenia solidnego rozdziału władzy, wytyczał drogę uczestnikom Konwencji Konstytucyjnej zwołanej w dziewięć lat później.

**1.4.** O ile nie ulega najmniejszej wątpliwości, że amerykańscy ustrojodawcy i pisarze polityczni przeszli ideową ewolucję od teorii ustroju równowagi do teorii podziału władzy, o tyle nie ma w literaturze zgody co do przełomowego momentu tej ewolucji. Zdaniem M.J.C. Vile'a około 1776 r. reguła podziału stała się nie tylko alternatywą zasady ustroju równowagi, ale wręcz jedynym fundamentem systemu rządów konstytucyjnych. Tezy tej nie podważa nawet to, że fakt ów należy do najdziwniejszych wydarzeń w dziejach Unii<sup>16</sup>, ponieważ gorzkie doświadczenia w dziedzinie stosunków między egzekutywą a legislatywą skłaniały raczej do konstytucjonalizacji zasady jedności władzy niż jej podziału, tj. ustanowienia także formalnej nadrzędności Ogólnego Zgromadzenia nad pozostałymi organami. Z kolei G.S. Wood twierdzi, iż reguła podziału zdobyła sobie niekwestionowaną pozycję dopiero w latach osiemdziesiątych XVIII w., kiedy to wszyscy zaczęli się na nią powoływać<sup>17</sup>. Natomiast według R.C. Moultona, datę graniczną w procesie przechodzenia od jednej zasady do drugiej stanowi czas obrad filadelfijskiej Konwencji, jako że w stanowych ustawach zasadniczych uchwalanych w ciągu lat 1776—1784 oraz w towarzyszących im debatach, hołd oddano w pierwszej kolejności regule ustroju równowagi<sup>18</sup>.

W moim przekonaniu słusznym stanowiskiem w tym sporze pozostaje ocena prof. Vile'a. Konstytucje stanowe nie respektowały bowiem takich podstawowych założeń tej ostatniej zasady, jak połączenie monarchicznej, arystokratycznej i demokratycznej formy rządu, podział funkcji prawodawczej pomiędzy poszczególne klasy społeczne, oraz systemu hamulców. Hołdowanie przez wspomniane ustawy zasadnicze czystej regule podziału władzy w sferze organizacji aparatu państwowego, uroczyste deklaracje zamieszczane w nich na jej temat, popularność tez monteskiuszowskich<sup>19</sup>, inne dokumenty i dyskusje polityczne z tamtej epoki wska-

<sup>15</sup> Ibidem, s. 150, 151; G.S. Wood: *The Creation...*, s. 453; R.C. Moulton: *Separation...*, s. 288—290; A.D. Sofaer: *War...*, s. 19.

<sup>16</sup> Tak m.in. M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 126, 147; B.F. Wright, Jr.: *The Origins...*, s. 176; S.P. Huntington: *The Founding...*, s. 159; B. Bailyn: *The Ideological...*, s. 285—287.

<sup>17</sup> G.S. Wood: *The Creation...*, s. 225, 226, 451, 549.

<sup>18</sup> R.C. Moulton: *Separation...*, s. 7—10. Vide też G.S. Wood: *The Creation...*, s. 202.

<sup>19</sup> Wymowną ilustrację tego twierdzenia stanowi odezwa I Kongresu Kontynentalnego do mieszkańców prowincji Quebec z 1774 r., zapraszająca ich delegację do wzięcia udziału w jego obradach. W odezwie tej zamieszczono obszernie cytaty z dzieła „nieśmiertelnego Monteskiusza” dowodząc, że podział władzy po-

zują jednoznacznie, iż wzorcem teoretycznym została właśnie zasada rozdziału. Nie sposób wprowadzić poddawać w wątpliwość, iż wielu działaczy państwowych — by wymienić Johna Adamsa, Johna Randolpha, Gouverneura Morrisa, Jamesa Madisona, a nawet Thomasa Jeffersona — opowiadało się za utrzymaniem w społeczeństwie równowagi politycznej, którą miało głównie zagwarantować utworzenie dwuizbowego parlamentu. Faktem też jest, że w przeważającej większości stanów takie parlamenty utworzono. Niemniej jednak nie są to jeszcze okoliczności, które mogłyby przechylić szalę kontrowersji na korzyść ustroju równowagi. Wybuch Rewolucji zmiotł z urzędów królewskich gubernatorów, reprezentujących *volens volens* element monarchiczny, a jednocześnie odseparował kolonie od szlachty. Jeśli jeszcze weźmiemy pod uwagę dużą mobilność ówczesnego społeczeństwa amerykańskiego i bardzo płynne granice międzyklasowe<sup>20</sup>, to możemy z powodzeniem skonstatować, iż trudno byłoby o czynniki o większym ciężarze gatunkowym, które podważałyby społeczno-polityczne założenia zasady ustroju równowagi. Znacznie mniejsza złożoność amerykańskiej struktury społecznej w porównaniu z brytyjską tym bardziej skłaniała do skoncentrowania zainteresowań na podziale funkcji i organów państwowych niż klas czy stanów.

Zapiski autobiograficzne Adamsa wskazują, że już w 1775 r. doszedł on do wniosku, że przy konstruowaniu ustroju politycznego państwa trzeba w pierwszej kolejności zadbać o równowagę wynikłą z przeprowadzenia funkcjonalnego rozdziału władzy, zaś o społeczno-polityczne *aequilibrium* — dopiero w drugiej. Identycznie zapatrywał się na tę sprawę Madison, dla którego równowaga w państwie stanowiła efekt przede wszystkim realizacji rozdziału władzy uzupełnionego o system hamulców<sup>21</sup>. Jest to argument najbardziej ważki, gdyż jeżeli w teorii ustroju równowagi centralne miejsce zajmuje rozdział stanów społecznych, to w teorii podziału władzy kluczową rolę odgrywa rozdział funkcji państwowych. Nie od rzeczy będzie również zaznaczyć, że autorzy *The Federalist* — Alexander Hamilton, James Madison i John Jay — nie uważali systemu politycznego stanów za konglomerat monarchii, arystokracji i demokracji, ani też za odpowiednik którejs z tych form. Ich zdaniem była to jakościowo nowa forma państwa — republika<sup>22</sup>. W konkluzji na-

zostaje „jedynym skutecznym sposobem osiągnięcia wolności i dobrobytu, jaki ludzie kiedykolwiek zdołali wynaleźć”. Vide M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 131, 138; J. A. Fairlie: *The Separation...*, s. 397; G. Rossman: *The Spirit of Laws: The Doctrine of Separation of Powers*. „American Bar Association Journal” 1949, Vol. 35, No. 2, s. 94.

<sup>20</sup> M. Kammen: *People of Paradox. An Inquiry Concerning the Origins of American Civilization*. New York 1973 (1972), s. 81.

<sup>21</sup> Vide P. K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 151—153, 158, 159; B. Bailyn: *The Ideological...*, s. 290.

<sup>22</sup> R. C. Moulton: *Separation...*, s. 12.

leży stwierdzić, iż w niepodległych stanach zasada podziału władzy zdobyła zdecydowaną przewagę nad regułą ustroju równowagi nie później niż w roku ogłoszenia *Deklaracji Niepodległości*. Nie znaczy to wszak, że w dysputach politycznych nie dawały jeszcze o sobie znać reminiscencje drugiej z omawianych zasad. Nigdy bowiem cywilizowane społeczeństwo nie opowiada się jak jeden mąż za określoną doktryną polityczno-prawną. W grę wchodzi tylko większy lub mniejszy stopień jej akceptacji.

## 2. Europejskie dziedzictwo—wpływ Monteskiusza

2.1. Społeczeństwo amerykańskie z drugiej połowy XVIII stulecia było najbardziej wykształcone w ówczesnym świecie<sup>23</sup>. Jego warstwa oświecona czerpała obficie z gromadzonego od wieków dorobku kultury Starego Świata z myślą ustrojową włącznie. Literatura Rewolucji Amerykańskiej dowodzi, iż jej twórcom nieobce były pisma Platona i Adama Smitha, Arystotelesa i Samuela Pufendorfa, Cycerona i Edmunda Burke'a, jeśli sięgnąć do pierwszych z brzegu nazwisk. Ale obok garnituru pierwszoplanowych postaci europejskich doktryn polityczno-prawnych, mieszkańcy Nowego Świata byli również zaznajomieni z twórczością wielu gwiazd drugiej wielkości, jak np. Milton, Shaftesbury, Burlamaqui czy Philoleutherus Lipsiensis (Richard Bentley)<sup>24</sup>. Należy mimo to ustrzec się od przecenienia zwłaszcza wpływów antycznych na osiemnastowieczną amerykańską doktrynę ustrojową. Znajomość starożytnych pisarzy była często powierzchowna, a cytaty z ich dzieł dobierano niejednokrotnie selektywnie, by podbudować własne poglądy, które wcale niekoniecznie musiały harmonizować z faktycznymi przekonaniem powoływanego autorytetu. Nawet u mężów stanu posiadających gruntowną wiedzę na temat piśmiennictwa antycznego, można czasami spotkać co najmniej kontrowersyjne oceny należących doń dzieł. By nie być goło-

<sup>23</sup> R. F. Butts: *A Cultural History of Western Education*. New York 1955, s. 257; A. E. Sutherland: *Constitutionalism...*, s. 124.

<sup>24</sup> W literaturze rewolucyjnej można było natrafić na liczne przypadki powoływania się na takich autorów ery starożytnej, jak Homer, Sofokles, Platon, Eurypides, Herodot, Tukidydes, Ksenofont, Arystoteles, Strabon, Lucjan, Dion, Plutarch i Epiktet — jeśli chodzi o Greków. Natomiast z Rzymian odwoływano się najczęściej do Cycerona, Horacego, Wergiliusza, Tacyta, Lukana, Seneki, Liwiusza, Neposa, Sallustiusza, Owidiusza, Lukrecjusza, Katona, Pliniusza, Juwenalisa, Kurejusza, Marka Aureliusza, Petroniusza, Swetoniusza, Cezara, Ulpiana, Gajusza i Justyniana. Vide B. Bailyn: *The Ideological...*, s. 24; J. Burnham: *Congress...*, s. 24; E. H. Levi: *Some...*, s. 372, 373; M. P. Sharp: *The Classical...*, s. 400, 419; *The Political Writings of John Adams*. Ed. G. A. Peek. New York 1954, s. XXI, XXII.

słownym, platońskie *Dialogi* w opinii Jeffersona zawierały wyłącznie „sofizmaty, błahostki i niezrozumiałości zamroczonego umysłu”, zaś Adams odebrał *Państwo* jako ... satyrę<sup>25</sup> (sic!).

Dużo lepiej wyglądała znajomość XVII-wiecznej doktryny rewolucji angielskiej oraz twórczości Oświecenia, a ich oddziaływanie na rodzimą myśl polityczną jest o wiele bardziej widoczne. W przeświadczeniu B. Bailyna, wpływ oświeceniowych myślicieli przyczynił się w istotnej mierze do rozwoju amerykańskiego piśmiennictwa ustrojowego, tym niemniej — jeśli nie liczyć Locke'a — oddziaływanie to nie było ani wyraźnie dominujące, ani też nie całkowicie determinujące<sup>26</sup>. W odniesieniu do problematyki praw naturalnych cytowano powszechnie, choć niekiedy też tendencyjnie, Johna Locke'a i Jeana Jacquesa Rousseau; Monteskiusza w kwestii podziału władzy; Sir Blackstone'a, markiza de Lolme i Paley'a co do ustroju brytyjskiego; Voltaire'a przy okazji piętnowania klerykałizmu; Beccarię w dyskusji nad reformą prawa karnego; Grotiusa, Pufendorfa i Vattela na temat prawa natury i prawa narodów; Smitha w dziedzinie ekonomii politycznej; a Sir Coke'a w sferze *common law*. *Instytucje* tego ostatniego zostały uznane przez Johna Rutledge'a za „prawie fundament” amerykańskiego systemu prawnego<sup>27</sup>. Z kolei *Konstytucja Anglii* de Lolme urosła dla Johna Adama do rangi „najlepszej obrony równowagi politycznej trzech władz, jaką kiedykolwiek napisało”<sup>28</sup>.

Najbardziej popularna była oczywiście brytyjska doktryna prawno-polityczna ze względu na rozliczne więzi kulturowe łączące formujący się naród amerykański z dawną metropolią. Tymczasem u schyłku XVIII w. największą rolę odgrywały na Wyspach Brytyjskich dwie szkoły polityczne. Na pierwszą, dominującą, składały się poglądy Johna Locke'a, Johna Milтона, Jamesa Harringtona i Algernona Sidney'a oraz nowsza doktryna Charlesa Louisa de Montesquieu i obracająca się w jej kręgu myśl ustrojowa Sir Williama Blackstone'a, Jeana Louisa de Lolme i Williama Paley'a. Drugą natomiast tworzyły idee Jeana Jacquesa Rousseau, których głównymi brytyjskimi admiratorami byli Joseph Priestley i Richard Price. W koloniach, przekształconych później w stany, były reprezentowane obie szkoły, przy czym o ile Thomas Jefferson i Benjamin Franklin sympatyzowali z tą drugą, o tyle stronnictwo federalistów z Alexandrem Hamiltonem, Jamesem Madisonem i Johnem Adamsem

<sup>25</sup> B. Bailyn: *The Ideological...*, s. 24, 25 i in.

<sup>26</sup> Ibidem, s. 30.

<sup>27</sup> Na temat oddziaływania poglądów Sir Edwarda Coke'a vide B. Schwartz: *The Reins...*, s. 3—5; B. Bailyn: *The Ideological...*, s. 30—35; F. D. Wormuth: *The Origins...*, s. 207, 208; R. G. Adams: *Political...*, s. 141; E. S. Corwin: *The „Higher Law” Background...*, s. 44, 72 i in.; R. Berger: *Congress v. the Supreme Court*. Cambridge, Mass. 1969, s. 23—28

<sup>28</sup> Vide S. Pargellis: *The Theory...*, s. 46.

poczuwało się do związku z tą pierwszą<sup>29</sup>. Finalne dzieło Konwencji Konstytucyjnej zawdzięcza swój ostateczny kształt obu tym nurtom intelektualnym, niemniej widać w nim wyraźnie przewagę tej myśli ustrojowej, której osąd stanowiła doktryna Locke'a, Monteskiusza i Blackstone'a.

2.2. Przechodząc do zagadnienia oddziaływania konstytucjonalizmu europejskiego na proces opracowywania konstytucji amerykańskich, należy wskazać, iż spośród dzieł tych trzech wybitnych mężów najdonioślejszą rolę odegrały pisma barona de Montesquieu. W literaturze przedmiotu wymienia się je najczęściej, i to nie tylko w kontekście podziału władzy<sup>30</sup>. Kursują w niej jednak twierdzenia, które pomniejszają doniosłość monteskiuszowskich tez w zestawieniu z poglądami innych pisarzy politycznych. I tak, w przekonaniu W.G. Hastingsa zasługa „Legislatora Narodów” polega głównie na umiejętnym uogólnieniu brytyjskiego modelu ustrojowego — co też należycie doceniono w Stanach Zjednoczonych — ale jeśli chodzi o zasadę rozdziału, to Amerykanie zetknęli się z nią w większej mierze za pośrednictwem Sir Blackstone'a<sup>31</sup>. O krok dalej posuwa się w tym kierunku H.J. Ford utrzymując, iż *The Founding Fathers* patrzyli na wspomnianą regułę nie przez pryzmat *O duchu praw*, lecz *Komentarzy*, Madison zaś zasady tej w wersji monteskiuszowskiej nie akceptował. Stanowisko to P.M. Spurlin słusznie określił mianem ikonoklastycznego<sup>32</sup>. Niektórzy autorzy, m.in. C.L. Becker, wysuwają pogląd, że twórcy Konstytucji nie znali wielu francuskich dzieł i dlatego znaleźli się przede wszystkim pod wrażeniem angielskiej doktryny polityczno-prawnej, a zwłaszcza myśli ustrojowej Locke'a<sup>33</sup>. W przekonaniu G. Hägermanna to nie de Montesquieu, tylko Locke wywarł największy wpływ na przyjęcie zajmującej nas zasady w Amerykańskiej Unii, a to dzięki pióru Johna Adamsa, którego z tej racji można

<sup>29</sup> A. C. Coolidge: *Theoretical...*, s. 18.

<sup>30</sup> Vide m.in. M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 393, 419; R. C. Moulton: *Separation...*, s. 278; P.M. Spurlin: *Montesquieu...*, s. 8—26; W.S. Carpenter: *The Separation...*, s. 35; R. Scigliano: *The Supreme...*, s. 2; R. Berger: *Congress...*, s. 28—36; E.S. Corwin: *The President...*, s. 7; idem: *The „Higher Law” Background...*, s. 72, 84 i n.; J.A. Fairlie: *The Separation...*, s. 397; J. MacGregor Burns, J.W. Peltason: *Government...*, s. 65; W.B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 116; F.G. Wilson: *The Mixed...*, s. 22; W.B. Munro: *The Government...*, s. 27; A.D. Sofaer: *War...*, s. 17; G.W. Carey: *Separation...*, s. 111; R. Parker: *The Historic...*, s. 454; L.P. Beth: *Politics, the Constitution and the Supreme Court*. Evanston—Elmsford 1962, s. 5, 6; A. Bestor: *Separation of Powers in the Domain of Foreign Affairs: The Intent of the Constitution Historically Examined*. „Seton Hall Law Review” 1974, Vol. 5, No. 3, s. 529, 530; S.K. Padover: *The Genius of America. Men Whose Ideas Shaped Our Civilization*. New York—Toronto—London 1960, s. 4.

<sup>31</sup> W.G. Hastings: *Montesquieu...*, s. 422—425; P.M. Spurlin: *Montesquieu...*, s. 20.

<sup>32</sup> Vide P.M. Spurlin: *Montesquieu...*, s. 20—22.

<sup>33</sup> Ibidem, s. 25, 26.

obwołać ojcem reguły podziału władzy, przynajmniej w Ameryce<sup>34</sup>. Nie można powiedzieć, by grzeszył precyzją M.P. Sharp, który uważa za prawdopodobne nie tylko zaferowanie Amerykanom doktryny praw naturalnych przez Johna Locke'a, ale także nadanie cech charakterystycznych amerykańskiej wersji rozdziału, jakkolwiek za pośrednictwem Monteskiusza. Jego zdaniem bezpośrednim źródłem tej wersji był kompromis pomiędzy poglądami Arystotelesa i Locke'a, który znalazł swe uzewnętrznienie w doktrynie „Legislatora Narodów”, będącego zarazem największym autorytetem w kwestii podziału władzy państwowej<sup>35</sup>. Chciałoby się w tym miejscu powiedzieć — *pantha rhei*.

W rzeczywistości jednak nasz baron stał się dla Amerykanów z drugiej połowy XVIII w. wyrocznią w większości kwestii natury polityczno-prawnej, przyćmiewając swą sławą innych teoretyków. *O duchu praw* ukazało się, jak pamiętamy, w r. 1748, a już dwa lata później pojawił się pierwszy przekład angielski<sup>36</sup>. W koloniach, a potem w niepodległych już stanach, duch Monteskiusza był wszechobecny. Jego imię gościło w prasie najczęściej i to nierzadko w towarzystwie takich określeń, jak „wysławiany”, „słynny”, „wielki”, „wzniosły” czy „nieśmiertelny”. Na jej łamach zamieszczano fragmenty jego dzieł, reklamowano ich sprzedaż, drukowano panegiryki na jego cześć (m.in. pióra Jamesa Otisa w 1762 r.), a nawet pamflety i wiersze<sup>37</sup>. Mało było dysput politycznych, w których nie powoływano by się na tego myśliciela, czyniły to zaś obie polemizujące ze sobą strony, dobierając najodpowiedniejsze dla swych racji cytaty. Odwoływali się doń patrioci i lojaliści, anglikanie i purytanie, zwolennicy i przeciwnicy Konstytucji, federaliści i antyfederaliści. Znał go i cenił mąż stanu i student, prawnik i redaktor, oficer i pastor. Jego niepodważalny prestiż polityczny i naukowy tłumaczyć należy m.in. tym, że naszkicowany przezeń obraz ustroju Wielkiej Brytanii — opierający się, jak wówczas sądzono, na opoce zasady rozdziału — uważano

<sup>34</sup> Vide H. Knust: *Montesquieu...*, s. 83—85.

<sup>35</sup> M. P. Sharp: *The Classical...*, s. 387, 389, 390.

<sup>36</sup> W 1774 r. „The Pennsylvania Gazette” wezwała do opracowania amerykańskiej edycji *O duchu praw*; ostatecznie ujrzała ona światło dzienne w 1802 r. Natomiast pierwsze amerykańskie wydanie *Dwóch traktatów o rządzie* Johna Locke'a ukazało się w 1773 r.

<sup>37</sup> P. M. Spurlin: *Montesquieu...*, s. 35—37, 93, 258. Za przykład tych ostatnich może służyć żartobliwa *Piosenka handlarzy wiadomości na zimę 1788* (*The News-Mongers' Song For the Winter of 1788*), zamieszczona w kilku gazetach pod koniec roku 1787. Jedną z jej zwrotek wzywa brać pismaków, by przestała się ociągać z pisaniem, gdyż Konwencja Konstytucyjna pozwoliła w końcu kotu na wyjście z worka. Pisać miano byle o czym, nie wybrzydzając, o duchu publicznym, Monteskiuszu lub wielkim doktorze Price (ibidem, s. 194):

„Come on brother scribblers, 'tis idle to lag,  
The CONVENTION has let the cat out of the bag,  
Write something at random, you need not be nice,  
Publick spirit, Montesquieu, and great Dr. Price”.



za wierny. Dlatego też pamiętny rozdział VI księgi XI budził szczególne zainteresowanie, a było ono tym większe, gdyż jego twórca bardzo mocno uwypuklił zależność zachodzącą pomiędzy wolnością jednostki a podziałem władzy państwowej. Z gruntownych studiów P.M. Spurlina wynika, że w latach 1760—1801 do księgi tej sięgano trzy razy częściej niż do wszystkich pozostałych<sup>38</sup>.

Na Monteskiusza powoływano się także podczas obrad I i II Kongresu Kontynentalnego, na stanowych konwencjach konstytucyjnych, na konwencji federalnej, na konwencjach ratyfikacyjnych — gdzie jedni twierdzili, że Konstytucja narusza regułę podziału w wersji znajdującej się w *O duchu praw*, inni zaś dowodzili, że jest z nią zgodna — jak również w *The Federalist* i w Kongresie pierwszych kadencji. Dobrą jego znajomością wykazali się *The Founding Fathers*. Jefferson czytał go w latach 1774—1776, czyniąc sobie zeń wyciągi, jakkolwiek po 1790 r. zaczął polemizować z jego treściami<sup>39</sup>. Adams wielokrotnie cytował je w swej *Obronie konstytucji ustroju Stanów Zjednoczonych Ameryki* (*A Defence of the Constitutions of Government of the United States of America*) z 1787 r. Madison natomiast, największy admirator „nieocenionego autorytetu” Mistrza, jeszcze po 20 latach od ukończenia studiów w Princeton — gdzie świątły John Witherspoon nie szczędził czasu ni wysiłku na zaznajomienie studentów z monteskiuszowskim *opus magnum* — swobodnie i bez błędów recytował z pamięci jego fragmenty. On też sporządził zeń excerpta dla George’a Washingtona. W dniu otwarcia filadelfijskiej Konwencji *O duchu praw* było już dla Amerykanów dziełem klasycznym, podręcznikiem wiedzy ustrojowej uznanym przez delegatów za „ewangelię polityczną” czy „Biblię mądrości politycznej”<sup>40</sup>. Wielu z nich żywiło dla jej autora cześć niemal religijną, a w jego doktrynie rozdziału władzy upatrywało „największe odkrycie w dziedzinie wiedzy politycznej od czasów Adama i Ewy”<sup>41</sup>. W każdym razie regułę podziału przyjęto na samym początku obrad i to bez dyskusji niczym prawdę ob-

<sup>38</sup> Ibidem, s. 133—136, 260; M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 122, 129, 130.

<sup>39</sup> W liście do Antoine’a Destutt de Tracy z 26 XII 1820 r. Jefferson stwierdził, że praca Monteskiusza jest pod pewnymi względami instruktywna, ale równocześnie zawiera „tak wiele paradoksów, fałszywych zasad i niewłaściwie dobranych faktów, iż całości nadaje to dwuznaczną wartość” — vide S. P. Huntington: *The Founding...*, s. 167, 203.

<sup>40</sup> P. M. Spurlin: *Montesquieu...*, s. 153—156, 177—180, 189—225, 229—231, 255; J. T. Brand: *Montesquieu...*, s. 181; G. Rossman: *The Spirit...*, s. 94; W. S. Carpenter: *The Separation...*, s. 37; A. C. Coolidge: *Theoretical...*, s. 33; Z. Giacometti: *Gewaltentrennung...*, s. 96; L. Fisher: *President...*, s. 5; A. E. Sutherland: *Constitutionalism...*, s. 130.

<sup>41</sup> E. S. Corwin: *The President...*, s. 9; E. S. Corwin, L. W. Koenig: *The Presidency Today*. New York 1956, s. 8; J. T. Brand: *Montesquieu...*, s. 179, 180.

jawioną. W 47 numerze *The Federalist* James Madison napisał znamienne słowa: „Wyrocznią, której się zawsze radzi i cytuje na ten temat [podziału władzy — R.M.M.] jest tak wysławiany Monteskiusz. Gdyby to nie on był autorem tej nieocenionej reguły wiedzy politycznej, to miałby przynajmniej zasługę najbardziej skutecznego wyłożenia jej i zalecenia ludzkości”<sup>42</sup>.

Z *The Records* M. Farranda wynika, iż podczas Konwencji Konstytucyjnej do wyroczni tej odwoływano się 9-krotnie, a w toku obrad stanowych konwencji ratyfikacyjnych ponad 30-krotnie, jeśli tym razem przytoczyć *The Debates* J. Elliota<sup>43</sup>. B.F. Wright, Jr. podnosi wprawdzie, że w czasie wielkiej debaty w Filadelfii na tle kwestii rozdziału władzy państwowej powołano się na de Montesquieu tylko raz, natomiast w pozostałych wypadkach sięgano po jego autorytet w kontekście innych problemów (zwłaszcza ustroju konfederacji)<sup>44</sup>. Argumentowi temu można wszak równie dobrze przeciwstawić twierdzenie, iż stało się tak dlatego, ponieważ świadomość konieczności konstytucjonalizacji zajmującej nas zasady była tak mocno ugruntowana. Natomiast ważne jest, że do żadnego dzieła nie sięgano na Konwencji tak często jak właśnie do *O duchu praw*. Na Locke’a powołano się bowiem jedynie 2-krotnie (a na stanowych konwencjach ratyfikacyjnych tylko 3-krotnie), a na Sir Blackstone’a zaledwie 1 raz, przy czym w ogóle nie chodziło o regułę podziału<sup>45</sup>. W toku filadelfijskiej Konwencji — pisze A.C. Coolidge — każdą opinię Monteskiusza „podchwytywano chciwie jako potężny argument, a druga strona nigdy jej nie podważała, starając się jedynie dowieść, że opinia ta została przez pierwszą źle zrozumiana albo że nie dotyczy omawianej sprawy”<sup>46</sup>. Konstatacja ta jest nieco przerysowana, niemniej utwierdza nas w głębokim przeświadczeniu co do bytności i respektu dla ducha *O duchu praw* w filadelfijskim State House brzemienego lata 1787 r.

Naturalnie, „moda” na wspieranie argumentów wagą monteskiuszowskiego opus i autorytetem jego twórcy nie wszystkim przypadła do gustu. Nie brakło więc wypowiedzi ubolewających nad „uniżonymi, sfrancuziałymi, na wpół bezmyślnymi śmiertelnikami, tak lubiącymi go cytować”<sup>47</sup>. Odzywały się również głosy sceptyczne, których nigdy nie brak, zarzucające mu błędne poglądy. Anonimowy autor pamfletu nazwał podział władzy „wytartą zasadą” i „wyświechtaną maksymą” — o czym już wspomniano — a cechujący się równie „trzeźwym” umysłem

<sup>42</sup> *The Federalist...*, No. 47, s. 313.

<sup>43</sup> Vide *The Records of the Federal Convention of 1787*. Ed. M. Farrand. New Haven—London 1937, Vol. 4, s. 183; H. Knust: *Montesquieu...*, s. 101.

<sup>44</sup> B.F. Wright, Jr.: *The Origins...*, s. 184, 185.

<sup>45</sup> G. Rossmann: *The Spirit...*, s. 94; *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 4, s. 134, 172; H. Knust: *Montesquieu...*, s. 101.

<sup>46</sup> Vide A.C. Coolidge: *Theoretical...*, s. 30.

<sup>47</sup> Vide P.M. Spurlin: *Montesquieu...*, s. 133.

David Williams ochrzcił regułę równowagi organów mianem „dziecinnej i fantastycznej” idei<sup>48</sup>. Głosy te znajdowały jednak nikły rezonans. Nie powstrzymały chociażby ojców konstytucji New Hampshire z 1792 r. od zamieszczenia w art. 18 *Deklaracji Praw* normy, iż „wszelkie kary powinny być współmierne do charakteru przestępstwa”<sup>49</sup>, które to sformułowanie zostało niemal dosłownie wyjęte z monteskiuszowskiej księgi.

**2.3.** Oczywiście jest rzeczą, iż tego, co wyżej napisano, nie należy odbierać tak, że „Ojcowie Konstytucji” oglądali świat polityki wyłącznie z perspektywy poglądów „Legislatora Narodów”. Istnieje co do tego wyraźne świadectwo Madisonsa<sup>50</sup>. Pozostali koryfeusze europejskiego „Wieków Rozumu” także cieszyli się ich estymą, przyczyniając się w poważnym stopniu do ukształtowania ich ideowej tożsamości. Polityka w przeciwieństwie do religii wypływa zazwyczaj z wielu źródeł. I tak wielkiego autorytetu posiadanego przez Locke’a nie sposób kwestionować. Jego *Drugi traktat o rządzie* znajdował się poza wszelką krytyką. Trudno się dziwić, że niektóre fragmenty pism Jeffersona utrzymane są w lockeńskiej stylistyce, skoro zaliczał on go wraz z Baconem i Newtonem do trzech największych postaci wszechczasów. „Wielkim” nazwał go Samuel Adams. Wpływ Locke’a, podobnie jak Rousseau, łatwo zauważyć w procesie upowszechnienia po drugiej stronie Atlantyku takich haseł „Chwałebnej Rewolucji”, jak umowa społeczna, prawo natury i prawa naturalne oraz suwerenność<sup>51</sup>. Istotne znaczenie miała też twórczość Jamesa Harringtona, która zainspirowała głównie Johna Adamsa — można go nawet uznać za jego ucznia — i Jamesa Otisa. Charakterystyczny zwrot „rządy praw, a nie ludzi”, umieszczony w tekście konstytucji Massachusetts — mający w intencji jej autora oddawać cel wprowadzenia zasady rozdziału władzy — wyszedł spod tego samego pióra co *Oceana*<sup>52</sup>. Otis wyrażał się o Harringtonie jako o „niezrównanym”, Hamilton zaś uważał go za „solidnego” i „pomysłowego”. Benjamin Rush w swych *Obserwacjach o obecnym ustroju Pennsylvanii* próbował godzić wpływy trzech interesujących nas teoretyków, przeprowadzając ciekawe, jak na owe czasy,

<sup>48</sup> M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 116, 117.

<sup>49</sup> P. M. Spurlin: *Montesquieu...*, s. 228, 229; H. Knust: *Montesquieu...*, s. 75. Vide też C. L. de Montesquieu: *O duchu...*, t. 1, s. 278.

<sup>50</sup> Vide jego artykuł w „The National Gazette” z 20 II 1792 r. pt. *O duchu rządów — odpowiedź Monteskiuszowi*. W: *Wizje Stanów Zjednoczonych w pismach Ojców Założycieli*. Red. W. Osiatyński, Warszawa 1977, s. 436, 437.

<sup>51</sup> Vide R. M. MacIver: *European Doctrines and the Constitution*. W: *The Constitution...*, [Ed. C. Read], s. 52, 53; A. C. McLaughlin: *Foundations of American Constitutionalism*. Greenwich, Conn. 1961, s. 116; A. C. Coolidge: *Theoretical...*, s. 19—29, 45.

<sup>52</sup> W oryginalne zamiast wyrazu „rządy” widnieje „imperium”. Vide R. M. MacIver: *European...*, s. 54, 59; E. S. Corwin: *The „Higher Law” Background...*, s. 8; V. L. Parrington: *Główne...*, s. 453, 545; W. B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 118.

rozróżnienie pomiędzy zasadami ustroju i formami ustrojowymi. „Rozumieć zasady ustroju to jedna rzecz, a formy ustroju druga [...] Pan Locke jest wyrocznią co do zasad, zaś Harrington i Monteskiusz są wyroczniami co do form ustrojowych”<sup>53</sup>. W rzeczywistości jednak, według trafnego spostrzeżenia J. van der Meulen, doktryna Johna Locke’a jest lepiej dostosowana do ustroju Wielkiej Brytanii niż Stanów Zjednoczonych, natomiast doktryna de Montesquieuu *vice versa*<sup>54</sup>. Ustrój brytyjski bowiem do dziś dnia hołduje jeszcze pewnym założeniom reguły ustroju równowagi, podczas gdy amerykański system polityczny opiera się na fundamencie zasady podziału władzy.

Nie można jednocześnie nie wspomnieć o Sir Williamie Blackstonie, którego *Komentarze do praw Anglii* były bardzo popularne wśród Amerykanów. W mniemaniu R.C. Moultona to z tego właśnie źródła *The Founding Fathers* zaczerpnęli swą wiedzę o funkcjach państwa<sup>55</sup>. Książka ta, według słów Patricka Henry’ego, znajdowała się „w ręku każdego człowieka”; tylko w 1787 r. w USA sprzedano 2500 egzemplarzy tego tytułu<sup>56</sup>. Z kolei markiza de Lolme ceniono szczególnie za uzasadnienie tezy, iż egzekutywa powinna być monokratyczna, gdyż w ten sposób łatwiej ją kontrolować<sup>57</sup>. Oddziaływanie innych myślicieli europejskich na amerykańskich przywódców politycznych było selektywne.

Uwagi te w niczym wszak nie podważają naszych wcześniejszych ustaleń w obrębie starej kontrowersji — które z intelektualnych źródeł teorii rozdziału władzy zdołało w najpoważniejszej mierze owładnąć umysły „Ojców Konstytucji”? Produkt końcowy Konwencji odzwierciedla w największym stopniu właśnie doktrynę barona de Montesquieu, nie zaś Locke’a, Blackstone’a czy jeszcze kogoś innego. Nie należy wprawdzie stawiać sprawy w sposób tak skrajny jak H. Knust, w którego opinii „Legislator Narodów” był jedynym możliwym źródłem teorii podziału w odniesieniu do stanowych ustaw zasadniczych<sup>58</sup>. Niemniej jednak faktem jest, że posiadał on dla ich twórców oraz dla autorów Konstytucji Unii nieomal monopol w tej dziedzinie. Jeżeli nawet stykali się oni z odnośnymi koncepcjami pozostałych teoretyków, to służyły one prawie wyłącznie dalszej promocji jego doktryny. Sięgając raz jeszcze do wyników badań P.M. Spurlina, natrafiamy tam na konstatację, iż w niekończących się dyskusjach na temat rozdziału władzy, jakie toczyły się w latach 1760—1801, zawsze powoływano się na Monteskiusza. W przebadanych pismach tylko raz wymieniono Locke’a, ale wraz z autorem

<sup>53</sup> Vide M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 146, 147.

<sup>54</sup> J. van der Meulen: *The Seat of Authority*. Leiden 1945, s. 191—193.

<sup>55</sup> R. C. Moulton: *Separation...*, s. 286.

<sup>56</sup> P. M. Spurlin: *Montesquieu...*, s. 24, 136; R. M. MacIver: *European...*, s. 56; R. Berger: *Congress...*, s. 30.

<sup>57</sup> A. C. Coolidge: *Theoretical...*, s. 41.

<sup>58</sup> H. Knust: *Montesquieu...*, s. 88.

O *duchu praw*. A w okresie 1789—1801 francuski pisarz polityczny był uznawany powszechnie za największy autorytet polityczny<sup>59</sup>. Stwierdzenie to jest na tyle wymowne, że nie wymaga komentarza.

Doktryna podziału władzy de Montesquieu była bezsprzecznie najbardziej nowoczesna z wówczas istniejących i najbliższej wychodziła naprzeciw amerykańskim realiom społeczno-politycznym. Nie wchodząc w zbędne w tym miejscu szczegóły, chciałbym ograniczyć się do zwrócenia uwagi, iż w odróżnieniu od autora *Dwóch traktatów o rządzie federalna ustawa zasadnicza wyodrębnia judykaturę jako trzeci i równoprawny dział aparatu państwowego, a główny piastun władzy wykonawczej nie jest jednocześnie członkiem władzy prawodawczej*. Ponadto niezależnie od tego, czy Locke pojmował supremację parlamentu dosłownie (jak wynika z naszego wcześniejszego wywodu), czy też umownie (jak sugeruje E.S. Corwin)<sup>60</sup>, legislatura nie jest organem najwyższym, lecz równorzędnym z egzekutywą i judykaturą. Z analogicznych względów Konstytucja odbiega także od wizji aparatu państwowego autora *Komentarzy do praw Anglii*. Poza tym nie przyznaje parlamentowi władzy suwerennej na zasadzie wyłączności i nie zawiera takich hamulców, jak prawo egzekutywy do rozwiązywania legislatury i odraczania jej posiedzeń. Nie powierza również uprawnień sądowniczych żadnej izbie parlamentu<sup>61</sup>. Dodajmy jeszcze, że ewentualna recepcja zasady rozdziału w wydaniu Sir Blackstone'a byłaby utrudniona na skutek rozproszenia elementów jego doktryny w obszernych partiach jego dzieła. W rezultacie ginie ona z pola uwagi czytelnika. Z takim ujęciem tematu kontrastuje metoda Monteskiusza, który przedstawił swe poglądy w tej materii w sposób zwarty w jednym rozdziale. Jaki więc sens miałyby zastosowanie przez „Ojców Konstytucji” doktryny podziału władzy w edycji Locke'a bądź Blackstone'a, skoro pierwsza była bardzo niedoskonała w porównaniu z monteskiuszowską, a druga trudna do objęcia syntetycznym spojrzeniem; nawet jeśli pominąć wkomponowane w nie determinujące je elementy teorii ustroju równowagi, które dla większości uczestników filadelijskiej Konwencji były nie do przyjęcia? Trudno zaprzeczyć, iż człowiek jest po części istotą nieracjonalną, nie sposób jednak zakładać całkowitą irracjonalność natury ludzkiej, szczególnie doby Oświecenia.

2.4. Niezależnie od rozstrzygniętego wyżej sporu, jaki myśli-

<sup>59</sup> P.M. Spurlin: *Montesquieu...*, s. 255, 260, 261; R.M. MacIver: *European...*, s. 60; D.S. Lutz: *The Relative Influence of European Writers on Late Eighteenth-Century American Political Thought*. „The American Political Science Review” 1984, Vol. 78, s. 190—195.

<sup>60</sup> E.S. Corwin: *The President...*, s. 8, vide też M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 66, 67; A.S. Hamed: *Das Prinzip...*, s. 93.

<sup>61</sup> Vide F.G. Wilson: *The Mixed...*, s. 22; I.R. Kaufman: *The Essence...*, s. 678; P.M. Spurlin: *Montesquieu...*, s. 136, 137; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 158, 159, 162, 163.

ciel europejski wywarł najdonioślejszy wpływ na dzieło Konwencji, po zostaje jeszcze ustosunkowanie się do stanowiska tych badaczy, którzy nie wdając się w tę kontrowersję utrzymują, że Konstytucja nie ma wiele wspólnego z monteskiuszowską doktryną rozdziału władzy. Badacze ci starają się wszakże wykazać, iż federalna ustawa zasadnicza nie odpowiada liberalnym poglądom barona de Montesquieu. Natomiast nie zadają sobie trudu analizy znacznie ważniejszej kwestii, a mianowicie, na ile Konstytucja jest zgodna z istotą wspomnianej doktryny. Za ilustrację niech posłuży przede wszystkim argumentacja R. Parkera. Po pierwsze — twierdzi on — immanentny składnik myśli monteskiuszowskiej, jakim jest problem społeczno-politycznej równowagi pomiędzy monarchą, szlachtą i ludem z oczywistych względów nie ma zastosowania do USA. Po drugie, doktryna ta nie przewiduje możliwości wyłaniania egzekutywy w drodze wyborów ani też ewentualności jej obalenia w wyniku procedury *impeachment*. Nie ma w niej również ani słowa o zatwierdzaniu traktatów przez izbę wyższą parlamentu, ograniczeniu jej uprawnień budżetowych jedynie do zmiany projektów budżetu oraz o przesyłaniu orędzi legislatywie przez egzekutywę. Po trzecie, istnieje w Unii sądowa kontrola konstytucyjności prawa, rozciągająca się zarówno na akty legislatywy, jak i egzekutywy, której u Monteskiusza nie spotykamy. Po czwarte, przedmiotowy zakres działania egzekutywy jest w amerykańskim wydaniu szerszy od zakresu postulowanego przez francuskiego myśliciela, gdyż wchodzi w niego nie tylko prowadzenie polityki zagranicznej i dowodzenie siłami zbrojnymi, lecz także zapewnianie ścisłego wykonywania ustaw. Po piąte, de Montesquieu w gruncie rzeczy przemilcza istnienie całego aparatu administracyjnego, skupiając się niemal wyłącznie na jego organie najwyższym w osobie monarchy<sup>62</sup>.

Prawdziwości większości tych twierdzeń nie można zakwestionować, ale to jeszcze nie znaczy, iż trafiają one do przekonania. W odniesieniu do dwóch pierwszych argumentów godzi się nadmienić, że w Stanach Zjednoczonych faktycznie nigdy nie było monarchii ani szlachty, jednakże okoliczności tej nie należy interpretować tak, jakby kwestia równowagi społeczno-politycznej w ogóle w tym kraju nie wchodziła w rachubę. Zmienił się jedynie punkt odniesienia, bowiem stratyfikację stanową zastąpiło własnościowe uwarstwienie społeczeństwa. Lukę po monarsze i szlachcie wypełniła relacja: posiadający — nieposiadający. Skoro zaś autor *O duchu praw* opowiedział się za przyznaniem władzy wykonawczej monarsze (najprawdopodobniej dziedzicznemu), to trudno odeń wymagać postulatu elekcji głównego piastuna tej władzy oraz rozciągnięcia nań odpowiedzialności konstytucyjnej. Odnośne rozwiązania amerykań-

<sup>62</sup> R. Parker: *The Historic...*, s. 461, 462; idem: *Separation...*, s. 1018; B. F. Wright, Jr.: *The Origins...*, s. 170; G. W. Carey: *Separation...*, s. 111; L. Fisher: *President...*, s. 5, 249—251.

skie są po prostu lepiej dostosowane do ustroju republikańskiego, co można uzasadniać także na podstawie monteskiuszowskiego *opus*. Czytamy w nim, iż osoba monarchy „winna być święta”, gdyż zasadą monarchii jest honor. Natomiast zasadą republiki jest cnota, a przecież „nawet sama cnota potrzebuje granic”<sup>63</sup>. Procedura budżetowa w Kongresie jest rzeczywiście odmienna od zalecanej przez barona, podobnie jak sposób zatwierdzania traktatów i przesyłania prezydenckich orędzi, niemniej kwestie te mają tylko wymiar detalu. Argument trzeci z kolei jest nieco przedwczesny, ponieważ Konstytucja nie reguluje instytucji sądowej kontroli konstytucyjności prawa, jako że Konwencja tego problemu nie rozważała. Instytucja ta wykształciła się definitywnie dopiero na początku XIX w. Ten sam charakter mają pozostałe dwa argumenty z zastrzeżeniem, iż R. Parker przeocza funkcję wykonywania ustaw parlamentu monteskiuszowskiego monarchy. Klauzula „ścisłego wykonywania ustaw” stała się jednym ze źródeł prezydenckiej potęgi również nie od razu, tak jak aparat administracyjny złożony w osiemnastowiecznym państwie z niewielkiej liczebnie kadry, nie przeobraził się w mgnieniu oka w gigantycznych rozmiarów Lewiatana, zatrudniającego kilka milionów funkcjonariuszy i będącego dziś prawdziwym „państwem w państwie”. W dodatku w tekście samej Konstytucji o aparacie administracyjnym mówi się raczej niewiele; wymienia się tylko Prezydenta, Wiceprezydenta, ambasadorów i „funkcjonariuszy Stanów Zjednoczonych” (art. II).

Przytoczone tu racje nie potwierdzają tezy, że Konstytucję niewiele łączy z doktryną „Legislatora Narodów”, podobnie jak przeczą opinii, iż jakkolwiek przyczynił się on do popularyzacji reguły podziału władzy w Amerykańskiej Unii, to jednak nie wniósł niczego godnego uwagi do jej interpretacji lub zastosowania. Twierdzenia te są równie prawdziwe jak przeciwstawny im pogląd, że federalna ustawa zasadnicza ucieleśnia jego doktrynę w całej rozciągłości<sup>64</sup>. Jest rzeczą zrozumiałą, że z im większej perspektywy czasowej będziemy porównywać doktrynę z dosłownym brzmieniem Konstytucji, tym bardziej będzie ona nieadekwatna. Nie można wszakże mieć o to do niej pretensji, gdyż litera ustawy zasadniczej podlega ustawicznej metamorfozie. Wspomniałem, iż zwolennicy tezy o „nieadekwatności” chętnie podkreślają różnice, jednakże nie kwapią się jakoś do zainteresowania się podobieństwami. Tymczasem te ostatnie mają tu decydujące znaczenie. Okazuje się bowiem, że u podstaw Konstytucji leży właśnie zrąb monteskiuszowskiej doktryny rozdziału — podział władzy na prawodawczą, wykonawczą i sądowniczą; przypisanie ich odpowiednio Kongresowi, Prezydentowi i Sądowi Najwyższemu; rów-

<sup>63</sup> C. L. de Montesquieu: *O duchu...*, t. 1, s. 50—59, 232, 242.

<sup>64</sup> Vide K. von Orelli: *Das Verhältnis von Demokratie und Gewaltenteilung und seine Wandlungen insbesondere im schweizerischen Bunde*, Aarau 1947, s. 62; S. K. Padover: *The Genius...*, s. 7.

ność i niezależność wszystkich trzech organów; system hamulców. Natomiast nie jest szczególnie istotne, iż wspomniany akt nie został całkowicie napisany pod dyktando autora *O duchu praw*, ponieważ szczęście całkowitej realizacji doktryny politycznoprawnej rzadko uśmiecha się do jej twórcy. Liczy się przede wszystkim urzeczywistnienie myśli przewodniej dzieła, nie zaś towarzyszących jej detali. Reasumując, Konstytucja jest wierna istocie omawianej doktryny, której ojciec, na polu roszczeń myślicieli europejskich do zainspirowania *The Founding Fathers*, zdołał zdystansować wszystkich swych rywali.

### 3. Gentlemani i „barbarzyńcy” — społeczne tło doktryny podziału władzy

**3.1.** Obok instytucjonalnego i ideologicznego podłoża doktryny podziału władzy *The Founding Fathers* i jej późniejszej konstytucjonalizacji, nader ważne, choć mniej widoczne, było jej tło społeczne. Zasluga zwrócenia nań uwagi przypadła w udziale Charlesowi A. Beardowi, którego *Ekonomiczna interpretacja Konstytucji Stanów Zjednoczonych* (*An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*) z 1913 r. została szybko uznana za rewelację i klasyczne dzieło szkoły ekonomicznej egzegezy w historiografii. Wprawdzie praca ta dotyczy nie tyle wpływu determinizmu społeczno-gospodarczego na konstytucjonalizację interesującej nas zasady, ile na kształt samej Konstytucji, niemniej w kontekście rozdziału władzy jest on szczególnie łatwo zauważalny.

Prof. Beard poddał na wstępie krytyce trzy szkoły interpretacji historycznej, które można określić jako metafizyczno-teologiczną, teutońską i krytyczną. Pierwsza — godnie reprezentowana w osobie G. Bancrofta — w pełnych egzaltacji sformułowaniach przypisywała sukces opracowania tak stabilnej i otoczonej poważnym prestiżem ustawy zasadniczej szczególnym walorom moralnym narodu amerykańskiego, działającego pod wpływem boskiej inspiracji. Ta ostatnia umożliwiła dojście Konstytucji do skutku w wyniku „cichej medytacji i przyjacielskich narad” całego narodu, który „obrawszy sprawiedliwość za przewodnika, prowadził swe dzieło z uzasadnioną ufnością i radością, zaś wszyscy przyjaciele ludzkości życzyli powodzenia jego przedsięwzięciu jako jedynej nadziei na odnowę życia świata cywilizowanego”<sup>65</sup>. Szkoła druga doszukiwała się w rasie germańskiej szczególnego geniuszu politycznego, odnajdując sekret wolnościowego rozwoju instytucjonalnego w świecie anglo-

<sup>65</sup> Vide C. A. Beard: *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*. New York 1972 (1913), s. 1, 2, 10.



saskim w jej wrodzonych zaletach rasowych. Trzecia natomiast charakteryzowała się unikaniem wysuwania hipotez, koncentrując się w zamian na krytycznej edycji odnośnych dokumentów i obiektywnej prezentacji związanych z nimi faktów<sup>66</sup>.

Tymczasem zdaniem C.A. Bearda federalna ustawa zasadnicza powstała przede wszystkim dzięki dążeniom klas posiadających do zabezpieczenia swej własności. Wyszedłszy z tego założenia, dochodzi on do następujących wniosków: kampania na rzecz uchwalenia Konstytucji została zainicjowana i przeprowadzona przez ludzi, których osobisty interes nie był należycie chroniony przez *Artykuły Konfederacji* — finansjerę, posiadaczy państwowych papierów wartościowych, handlowców, właścicieli stoczni, armatorów i wielkich plantatorów na Południu; potrzeby zwołania Konwencji Konstytucyjnej nie poddano pod powszechną dyskusję, a klasy nieposiadające zostały od początku wykluczone od udziału w pracach tego forum; jego uczestnicy byli z nielicznymi wyjątkami osobiście i bezpośrednio zainteresowani osiągnięciem ekonomicznych korzyści płynących z ustanowienia nowego systemu ustrojowego, przy czym większość domagała się w toku obrad wprowadzenia konstytucyjnych gwarancji własności prywatnej; przywódcy zwolenników Konstytucji reprezentowali na stanowych konwencjach ratyfikacyjnych te same klasy posiadające co uczestnicy konwencji federalnej, i byli w większości również zainteresowani w akceptacji jej dzieła; podczas debaty ratyfikacyjnej linia podziału na zwolenników i przeciwników Konstytucji przebiegała w ten sposób, że do pierwszych zaliczali się członkowie klas posiadających i wierzyciele, a do tych drugich należeli farmerzy i dłużnicy, przy czym ów akt został przyjęty głosami prawdopodobnie nie więcej niż tylko 1/6 wszystkich dorosłych mężczyzn. W rezultacie Konstytucja nie została stworzona przez naród lub stany, lecz doszła do skutku w efekcie akcji tych sił społecznych, których interesy zyskały nie stanowy, ale ogólnokrajowy wymiar. Stała się w związku z tym dokumentem całkowicie ekonomicznym, ufundowanym na dogmacie, iż własność jako jedno z podstawowych praw jednostki jest wcześniejsza od państwa i że z moralnego punktu widzenia pozostaje poza zasięgiem potencjalnej ingerencji ludowej większości<sup>67</sup>.

Prof. Beardowi wtóruje nie mniej od niego znany Vernon L. Parrington pisząc, iż przed *The Founding Fathers* pozostawał między innymi „do rozwiązania praktyczny problem stworzenia systemu, który chroniłby mniejszość przed zakusami demagogii politycznej. Skoro niebezpie-

<sup>66</sup> Ibidem, s. 2—4.

<sup>67</sup> Ibidem, s. 324, 325; idem: *The Supreme Court and the Constitution*. New York 1938 (1912), s. 102—112; Z. Wachlowski: *Rząd prezydencki w Stanach Zjednoczonych Ameryki*. Lwów 1935, s. 16.

czeństwo kryło się w nie kontrolowanej woli większości, to należało dla bezpieczeństwa wolę tę ograniczyć. Opracowując system hamulców i równowagi członkowie Konwencji bardziej kierowali się praktycznymi względami determinizmu ekonomicznego niż teoriami Monteskiusza. Byli realistami, którzy zgodnie ze wskazaniami wielkich myślicieli politycznych od Arystotelesa do Locke'a utrzymywali, że problem rządzenia polega na stworzeniu trwałej równowagi między interesami ekonomicznymi głównych klas. Rewolucyjna koncepcja równości głosząca, że prawa człowieka nie pozostają w związku z własnością i są nad własność wyższe, nie przychodziła im do głowy nawet jako robocza hipoteza. Przemawiały przeciw niej warunki panujące w tych niespokojnych czasach. Własność, dowodzili, jest stabilizującą siłą w społeczeństwie. Jest konserwatywna i ostrożna. Ponieważ przewroty społeczne mogą jej wszystko zabrać, stanowi ona siłę hamującą podczas politycznych niepokoїв. Natomiast ludzie nie posiadający własności nie mają nic do stracenia, łatwo stają się żerem demagogów i wciągają społeczeństwo w niemądre eksperymenty. Eksperyment republikański mógł funkcjonować w Ameryce, ponieważ własność była tu szeroko rozdzielona, lecz z czasem powstanie pozbawiona własności większość, której kapryśne i wywrotowe zapędy trzeba trzymać w ryzach. Chodzi więc o to, by się przygotować na taką ewentualność<sup>68</sup>. W tej materii istniało tylko jedno remedium — ustanowienie konstytucyjnej reguły podziału władzy państwowej zabezpieczonej systemem hamulców.

**3.2.** W świetle obu powyższych wywodów trudno byłoby nie doceniać roli czynnika społeczno-gospodarczego w procesie opracowywania ratyfikacji Konstytucji, a co się z tym wiąże, realizacji zasady rozdziału władzy. Skoro autorzy federalnej ustawy zasadniczej byli do tego stopnia przepojeni troską o zachowanie w kraju własnościowego *status quo*, to nic dziwnego, że skonstruowali taki system podzielonej władzy państwowej, który strzeże stabilności ustroju politycznego i społeczno-ekonomicznego także w wypadku uzyskania dominującego wpływu na dowolny organ przez nieposiadającą większość, jak również — choć w mniejszym zakresie — przez posiadającą mniejszość. System ten pociągał za sobą konieczność przyznania wszystkim organom państwowym równorzędnej pozycji prawnej oraz wprowadzenia majątkowego cenzusu wyborczego, gdyż „Ojcowie Konstytucji” jako *beati possessores* starali się ogólnie preferować posiadającą mniejszość. Cenzus ów ustanowiły stany, jako że federalna ustawa zasadnicza w pierwotnej wersji nie normowa-

<sup>68</sup> V. L. Parrington: *Główne...*, s. 404, 405.

ła problematyki praw i wolności obywatelskich, a w tym praw wyborczych. Prawo głosowania przyznano tylko 15% wszystkich mężczyzn<sup>69</sup>. Niemniej jednak, jak na ówczesne czasy, był to nad wyraz głęboki ukłon w stronę zasady powszechności prawa wyborczego.

Jakkolwiek *The Founding Fathers* wyznawali ideologię praw naturalnych, mimo to nie zaliczali praw wyborczych do ich katalogu, uznając je za jedno z uprawnień przysługujących jednostce z tytułu posiadanej własności. Całkowicie podzielali pogląd swego brytyjskiego mistrza Johna Locke'a, iż podstawowy obowiązek państwa sprowadza się do ochrony własności prywatnej. John Adams, jego najwierniejszy uczeń na kontynencie północnoamerykańskim, uznał nawet tę instytucję za fundament wszelkiego ustroju państwowego<sup>70</sup>. Umiarkowany konserwatyzm przekonani *The Founding Fathers* stymulowała także ich przynależność socjalna. Wywodzili się bowiem z amerykańskiego odpowiednika angielskiej *gentry*, tworząc w większości intelektualną, polityczną i majątkową elitę kraju. W 1786 r. francuski dyplomata, przebywający wówczas w USA, pisał do swego ministra we Francji: „Jakkolwiek w Ameryce nie ma szlachty, to jednak istnieje klasa ludzi zwanych gentlemanami, którzy w swej zamożności, uzdolnieniu, wykształceniu, pochodzeniu, zajmowaniu urzędów chcą widzieć tytuł do wyższości, jakiej lud im odmawia; chociaż wielu z nich — dążąc do zdobycia popularności — zdradziło interesy swojej warstwy, to jednak wiąże ich między sobą więź tym bardziej ścisła, że prawie wszyscy boją się dążenia ludu do pozbawienia ich majątków; co więcej, są oni wierzycielami zainteresowanymi w istnieniu silnego rządu i w czuwaniu nad tym, aby prawa były wykonywane”. George Washington, Pierce Butler i Robert Morris należeli do najbogatszych obywateli Unii, a i pozostali rekrutowali się spośród zamożnych warstw społeczeństwa. W Konwencji Konstytucyjnej brali więc udział wyłącznie gentlemani, których — jak to ujął Woodrow Wilson — „interesy i spojrzenie wykraczały poza granice stanowe”<sup>71</sup>. Wśród 55 jej

<sup>69</sup> A. de Riencourt: *The Coming...*, s. 73. W tej kwestii istnieje jednak kontrowersja w literaturze, jako że według ustaleń R. E. Browna w prawie żadnym stanie na podstawie własnościowego cenzusu wyborczego nie wyłączono więcej niż 25% białej populacji męskiej, a w większości stanów liczba ta nie przekraczała 5%. Vide M. Diamond: *Democracy and „The Federalist”: A Reconsideration of the Framers' Intent*. „The American Political Science Review” 1959, Vol. 53, No. 1, s. 58.

<sup>70</sup> J. A. Smith: *The Growth...*, s. 29, 30, 34, 35; A. de Riencourt: *The Coming...*, s. 73.

<sup>71</sup> Vide E. S. Corwin: *The Constitution as Instrument and as Symbol*. „The American Political Science Review” 1936, Vol. 30, No. 6, s. 1074; J. Chałasiński: *Kultura amerykańska*. Warszawa 1975, s. 15.

uczestników jedynie Roger Sherman i William Few zdawali się reprezentować interes „prostego człowieka”<sup>72</sup>.

Z dzisiejszej perspektywy frapująca jest charakterystyczna dla tamtejszej epoki zwięzająca wykładnia pojęcia „naród” względnie „lud” (*the people*), które rezerwowano tylko dla elektoratu. Ze względu na własnościowy cenzus wyborczy identyfikacja terminów „naród” i „własność” narzucała się nieodparcie sama. Świadomie czy też nieświadomie amerykańscy przywódcy polityczni dokonali recepcji lockeańskiej i monteskiuszowskiej egzegezy określenia „lud”, gdzie pojęcie to zostało zredukowane głównie do burżuazji. Nieprzypadkowo więc podczas obrad Konwencji James Madison, Gouverneur Morris i John Dickinson wystąpili z twierdzeniem, że ideał wyborcy i obywatela to wolny właściciel (*freeholder*), ponieważ jest on najlepszym strażnikiem wolności. Uzasadniono je bardzo prosto — jedynie niezależność majątkowa jednostki gwarantuje jej niezależność polityczną. „Dajcie prawo głosu ludziom nie posiadającym własności” — dowodził Morris — „a sprzedadzą je bogatym, którzy będą mogli sobie pozwolić na jego kupno”<sup>73</sup>. Sądzono, że przyznanie praw wyborczych nieposiadającym doprowadzi w przyszłości albo do wykształcenia się ustroju arystokratycznego — w wyniku zapewnienia sobie klienteli wyborczej przez wąskie grono najzamożniejszych posiadaczy — albo do radykalnej redystrybucji własności prywatnej na korzyść ubogich. „To nie wolni właściciele stwarzają zagrożenie dla wolnościowego ustroju, ale ci, którzy nimi nie są”<sup>74</sup> — oświadczył

<sup>72</sup> A. de Riencourt: *The Coming...*, s. 75; R. Hofstadter: *The American Political Tradition and the Men Who Made It*. London 1962. Jeśli chodzi o profesjonalny skład Konwencji, to 33 delegatów było prawnikami, 8 businessmanami, 6 właścicielami plantacji, 3 zawodowymi politykami, 1 duchownym, 1 nauczycielem, 1 lekarzem, a 2 było bez zawodu. Co się tyczy wykształcenia, to 9 delegatów było absolwentami Uniwersytetu Princeton, 4 — William and Mary, 2 — Harvard, 2 — Yale, 2 — Pennsylvania, 1 — Columbia; reprezentowani byli również absolwenci uniwersytetów w Oxfordzie, Glasgow i Edynburgu. Rzeczą nie pozbawioną znaczenia było również duże doświadczenie polityczne delegatów: 8 było sygnatariuszami *Deklaracji Niepodległości*, 39 członkami Kongresu pod rządem *Artykułów Konfederacji*, 8 piastowało urząd gubernatora stanowego i 8 wchodziło w skład stanowych konwencji konstytucyjnych. W przyszłości natomiast 2 spośród nich zostało prezydentami USA (Washington i Madison) — spoza grona delegatów Adams i Jefferson — 1 wiceprezydentem, 2 prezesami (a 3 sędziami) federalnego Sądu Najwyższego, 4 sekretarzami departamentów, 6 gubernatorami stanowymi i 18 deputowanymi do Kongresu pierwszej kadencji. Vide W.B. Munro: *The Government...*, s. 36; B. Schwartz: *The Reins...*, s. 31, 32; J.A. Smith: *The Spirit...*, s. 33.

<sup>73</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 36, 37, 39; Vol. 2, s. 202, 203, 207; V.L. Parrington: *Główne...*, s. 405; J.A. Smith: *The Growth...*, s. 20; K. Grzybowski: *Montesquieu...*, s. 14; R. Hofstadter: *The American...*, s. 14.

<sup>74</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 2, s. 207, 209, 210.

Dickinson. Gdy zaś stan Rhode Island przyznał wyjątkowo szerokie prawa wyborcze, wtedy na konwencji konstytucyjnej stanu New York jeden z mówców wołał: „Spójrzcie na zgromadzenie prawodawcze Rhode Island — czyż nie jest to doskonały obraz motłochu?”<sup>75</sup>.

*The Founding Fathers* wierząc, że optimum to rządy „mądrych, dobrych i bogatych” oraz mając pełną świadomość, że to właśnie oni będą bezpośrednio korzystać z reguł ustrojowych, jakie opracują, bardziej obawiali się zdominowania poszczególnych organów państwowych przez uboższą większość, niż nadmiernej ingerencji aparatu państwowego w sferę praw i wolności obywateli. Wolność wiązali z własnością, a nie z demokracją. Stąd przed ich oczyma stale krążyło widmo „rządów motłochu” (*mob rule, mobocracy*) i „tyranii większości” — te dwa określenia najczęściej pojawiały się wówczas w obiegu — jak również hydra anarchii, ochłokracji czy „pięściokracji” (*fistocracy*). Panowanie „Króla Motłochu” („*King Mob*”) kojarzyło im się nieodłącznie z nieograniczoną demokracją<sup>76</sup>. By się zatem przed taką ewentualnością uchronić, konstruowali przemyślny system hamulców zdolny do zapewnienia państwu stabilnej równowagi społeczno-politycznej. W literaturze przedmiotu pojawiają się opinie, iż system ten stanowi najbardziej charakterystyczną cechę finalnego dzieła Konwencji, będącego z kolei rezultatem konserwatywnej reakcji na postępowe hasła społeczne umieszczone na sztandarach Rewolucji Amerykańskiej<sup>77</sup>. Niektórzy badacze utrzymują, że doktryna równości, zajmująca poczesne miejsce w *Deklaracji Niepodległości*, została poddana ciężkiej próbie w pamiętnym roku 1787, ponieważ uchwalenie Konstytucji stało się czymś w rodzaju aktu kontrrewolucyjnego, a nawet urosło do miary grzechu apostazji. W bardzo mocną nutę uderzył w tym nurcie wypowiedzi J.A. Smith konstatując, że federalna ustawa zasadnicza była aktem reakcyjnym<sup>78</sup>. Poglądy te są jednak wyrazem przecenienia roli spełnionej przez czynnik społeczny, o czym za chwilę. W rzeczywistości bowiem, o ile pierwszy dokument został skierowany przeciw najszerzej pojętemu nadużywaniu władzy, o tyle drugi miał położyć tamę anarchii<sup>79</sup>. —

**3.3.** Tak jak nie należy przesadnie uwypuklać roli czynnika społecznego w procesie konstytucjonalizacji reguły podziału władzy uzupełnionej o system hamulców, tak też nie można go pomniejszać. Obóz Rewolucji nie tworzył przecież monolitu, ale dzielił się z jednej strony

<sup>75</sup> Vide V.L. Parrington: *Główne...*, s. 396.

<sup>76</sup> R.H. Jackson: *The Struggle...*, s. 8; K. von Orelli: *Das Verhältnis...*, s. 37; J.A. Smith: *The Growth...*, s. 79; A. de Riencourt: *The Coming...*, s. 79; R. Hofstadter: *The American...*, s. 10.

<sup>77</sup> J.A. Smith: *The Growth...*, s. XI, 79.

<sup>78</sup> Idem: *The Spirit...*, s. 27; S. Persons: *American...*, s. 326, 327; M. Diamond: *Democracy...*, s. 53; R.H. Jackson: *The Struggle...*, s. 8.

<sup>79</sup> R.H. Jackson: *The Struggle...*, s. 8.

na liberalizującą burżuazję i właścicieli latyfundiów (stanowiących trzon stronnictwa federalistów), z drugiej zaś na odłam demokratyczno-farmerski (składający się na podstawową masę członkowską stronnictwa antyfederalistów). Na filadelfijskim forum reprezentowane były oba ugrupowania polityczne, jakkolwiek federaliści całkowicie zdominowali antyfederalistów. W przypadku prawa wyborczego nie odnotowano wszak poważniejszych kontrowersji. Benjamin Franklin, John F. Mercer, John Rutledge i Oliver Ellsworth domagali się wprowadzić powszechnego prawa głosowania, tym niemniej ich argumentację skutecznie podważył Gouverneur Morris, wskazując m.in. że *freeholders* obejmują 9/10 wszystkich obywateli<sup>80</sup>. Tak też faktycznie było, stąd jeśli *The Founding Fathers* wspominali w swych pismach o posiadającej mniejszości i nieposiadającej większości, to mieli przewidująco na względzie sytuację, jaka się nieuchronnie wytworzy w przyszłości. Nie sposób jednocześnie stawiać znaku równości pomiędzy wyznawanymi przez nich ideami i wartościami a interesami klas posiadających, podobnie jak nie można przedłużać linii podziału biegnącej między zwolennikami i przeciwnikami Konstytucji na bogatych i biednych. Owszem, zachodziła pomiędzy nimi daleko idąca zbieżność, jednakże należy pamiętać, iż zgodnie z arkanami sztuki politycznej dążyli oni do osiągnięcia międzyklasowego kompromisu. Ponadto politycy tworzą do pewnego stopnia autonomiczną grupę i z większym lub mniejszym powodzeniem usiłują się kierować własnym rozeznaniami. Usilne forsowanie ekonomicznej interpretacji federalnej ustawy zasadniczej zaciera te subtelne różnice<sup>81</sup>.

Co się zaś tyczy twierdzeń, iż w sferze praw i wolności obywatelskich ratyfikacja dzieła Konwencji oznaczała w porównaniu z rokiem 1776 przysłowiowy zwrot o 180° — mając jakoby wydatnie ograniczyć swobody nieposiadających — to brzmią one co najmniej przesadnie. Nie wchodząc nawet w kwestię braku w pierwotnym tekście Konstytucji jakiegokolwiek regulacji tej kwestii, wypada w ślad za W.B. Munro wskazać, iż w tamtych czasach posiadanie wielkiej własności nie było barierą dla społecznego zaufania<sup>82</sup>. Poza tym *Deklaracja Niepodległości* — zawierająca *notabene* sporo pretensji do Jerzego III, czytelnych wyłącznie na tle zasady rozdziału władzy — również była w przeważającej mierze dziełem ludzi bogatych z Georgem Washingtonem, Thomasem Jeffersonem, Johnem Adamsem, Robertem T. Painem, Elbridgem Gerrym i Johnem Hancockiem na czele. Inaczej mówiąc, oba rozpatrywane dokumenty były autorstwa gentlemanów, nie zaś „hordy barbarzyńców” czy

<sup>80</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 2, s. 203—208.

<sup>81</sup> P. Eidelberg: *The Philosophy...*, s. 12—18; *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 422, 423, 453; *The Antifederalist Papers*. Ed. M. Borden. Michigan State University Press 1965, s. XI.

<sup>82</sup> W.B. Munro: *The Government...*, s. 37, 38; P.H. Odegard i in.: *American...*, s. 304.

„zażartego motłochu” (według ówczesnych określeń) spoglądającego pożądanym okiem na cudzą własność. „Ojcowie Konstytucji”, wykazując dążenia altruistyczne, a nie oligarchiczne, pragnęli zbudować możliwie najlepszy ustroj polityczny i społeczny, a znajdujący się w jego wizji system hamulców oznaczał przejaw ekspresji chęci należytego wyważenia takich wartości, jak równość, wolność, sprawiedliwość, demokracja. Natomiast *Deklarację Niepodległości* zupełnie niesłusznie odmalowuje się w barwach ultrademokratycznych. Biorąc to wszystko pod uwagę, M. Diamond dochodzi do wniosku, że twórcy Konstytucji w wyniku zajęcia bardziej umiarkowanego stanowiska w tej materii niż autorzy *Deklaracji*, nie stali się jeszcze apostatami wobec wyrażonych w niej haseł<sup>83</sup>. W dodatku Rewolucja Amerykańska, choć — jak trafnie zauważa J. Baszkiewicz — znamion rewolucyjności odbierać jej nie należy<sup>84</sup>, była jednak rewolucją dość nietypową ze względu na połączenie idei antyfeudalnych z narodowowyzwoleńczymi. Sojusz wszystkich klas w toku wojny o niepodległość uniemożliwił z chwilą jej zakończenia dokonanie radykalnej zmiany stosunków własnościowych. Stąd teza Edmunda Burke'a, iż Rewolucja Amerykańska „nie była rewolucją, tylko rewolucją przewencyjną”<sup>85</sup>. Ponadto federalna ustawa zasadnicza dzięki starannemu opracowaniu zasady podziału władzy istotnie kładła tamę chaosowi, szerzącemu się niepohamowanie w latach 1776—1787. Jeżeli więc *Deklaracja Niepodległości* powstała w wyniku niedosytu wolności, to Konstytucja na skutek jej nadmiaru.

#### 4. Doktryna, praktyka ustrojowa czy własność ?

**4.1.** Dokonana przez nas analiza przyczyn, które zadecydowały o konstytucjonalizacji zasady rozdziału władzy przez twórców podstaw ustrojowych Unii prowadzi do niepodważalnego wniosku, iż doszło do niej w efekcie wzajemnie uzupełniającego się oddziaływania czynnika instytucjonalnego, ideologicznego i społecznego. Naturalną kolejną rzeczą pojawia się problem ich hierarchizacji. Już *prima facie* można odpowiedzieć, że spór o prymat ogranicza się tylko do dwóch czynników — instytucjonalnego i ideologicznego. Względny natury społeczno-ekonomicznej były niewątpliwie bardzo istotne, niemniej jednak nie aż tak istotne jak wcześniej wymienione. Odnotujmy przy tym na marginesie, iż

<sup>83</sup> M. Diamond: *Democracy...*, s. 53—56 i n.; B. Schwartz: *The Reins...*, s. 30.

<sup>84</sup> J. Baszkiewicz: *Wolność, równość, własność. Rewolucje burżuazyjne*. Warszawa 1981, s. 71—73; G. S. Wood: *The Creation...*, s. 3, 128.

<sup>85</sup> Vide M. D. Peterson: *The Jefferson Image in the American Mind*. New York 1962 (1960), s. 89.

wywarły one większy wpływ na przyjęcie systemu hamulców niż samej reguły podziału.

Spór o to, czy decydującą rolę w dziele konstytucjonalizacji interesującej nas zasady w USA przypisać rodzimym i brytyjskim tradycjom ustrojowym, czy może jednak odnośnej ideologii europejskiego „Wieku Światła” (a w jej ramach doktrynie Monteskiusza), toczy się wśród konstytucjonalistów od prawie stulecia i pozostaje nie rozstrzygnięty do dziś. Ramy kontrowersji wyznaczają jak zwykle opinie skrajne, by więc rzecz zezemplifikować, odwołajmy się do poniższych sądów. „Twórcy naszej federalnej Konstytucji przyjęli schemat znaleziony u Monteskiusza, naśladując go z prawdziwym entuzjazmem naukowym. Zadziwiające wyjaśnienia w *The Federalist* brzmią jak oryginalne zastosowanie Monteskiusza do potrzeb i warunków politycznych Ameryki. Przenika je teoria hamulców i równowagi [...] Nasi mężowie stanu wcześniejszych generacji nikogo nie cytowali tak często jak Monteskiusza, a przytaczali go zawsze w charakterze naukowego wzorca w dziedzinie polityki”<sup>86</sup> (Woodrow Wilson). A oto jeszcze dalej idące oświadczenie: „Można z całą pewnością stwierdzić, że jest bardzo mało prawdopodobne, by instytucja Sądu Najwyższego i cała struktura Konstytucji Stanów Zjednoczonych przyszła komuś do głowy przed opublikowaniem *O duchu praw*”<sup>87</sup> (Sir H. Maine).

Istnieją wszakże w tej kwestii oceny biegunowo przeciwne. *Ad exemplum*, według B.F. Wrighta, Jr. tłumaczenie genezy analizowanej reguły oddziaływaniem monteskiuszowskiego dzieła jest niewystarczające. Odpowiedź tkwi w historii ustroju 13 kolonii w ciągu XVII i XVIII w. Nawet gdyby *opus* barona w ogóle się nie ukazało, to konstytucje stanowe uchwalane w latach 1776—1784 niewiele odbiegałyby od ostatecznie zaakceptowanych wersji. Gdyby zaś dzieje tych kolonii potoczyły się inaczej, to podział władzy albo przybrałyby mniej rygorystyczną postać, albo zgoła inny kształt. „Twórcy pierwszych konstytucji amerykańskich ulegli wpływowi teorii rozdziału władzy tylko z tego względu, że ich doświadczenie, tak jak je interpretowali, potwierdziło jej mądrość; a także dlatego, iż szczególny sposób zastosowania tej reguły, zapisany przez nich w prawach fundamentalnych, pochodził bezpośrednio z ich własnej historii instytucjonalnej, natomiast w ogóle nie z pism Monteskiusza czy

<sup>86</sup> P.M. Spurlin: *Montesquieu...*, s. 10, 11. Autor ów szczegółowo omawia tę kontrowersję, stąd też z jego pracy zaczerpnąłem większość przytaczanych dalej opinii. Przy okazji warto nadmienić, iż dobitne twierdzenie, że źródłem doktryny podziału władzy na kontynencie północnoamerykańskim było dzieło Monteskiusza, znajdujemy także u H. Knusta (*Montesquieu...*, s. 80, 116, 117) i H.W. Coila (*Remarks on the Separation of Powers: A Reply to Professor Kinnane*. „American Bar Association Journal” 1952, Vol. 38, No. 5, s. 368). Vide też Z. Wachlowski: *Rząd...*, s. 19; I. Bibó: *Podział...*, s. 1235.

<sup>87</sup> P.M. Spurlin: *Montesquieu...*, s. 9.



jakiegokolwiek innego wyraziciela tej doktryny. Autorzy konstytucji stanowych zmienili ramy swego ustroju jedynie na tyle, na ile było to konieczne dla dokonania cesji władzy Korony lub właściciela [kolonii — R.M.M.] na rzecz narodu. Osoby, które opracowywały Konstytucję narodową, zajmowały się zagadnieniami znanymi im ze stanów. Na Konwencji bez poważniejszej opozycji osiągnięto porozumienie co do tych problemów, co do których doświadczenia kolonialne i stanowe były jasne i względnie jednolite. Tam zaś, gdzie doświadczenia te były niejasne lub sprzeczne, dochodziło do dysputy z której zazwyczaj wynikał kompromis<sup>88</sup>. W jeszcze bardziej kategoriycznym tonie utrzymana jest konstatacja J.B. Perkinsa: „Literatura francuska nie oddziaływała na kolonistów, ponieważ oprócz nielicznych wyjątków wcale jej nie znali. Liczba osób umiejących czytać po francusku była mała, a liczba osób, które w jakimś stopniu rzeczywiście to czyniły, była jeszcze mniejsza [...]; teorie polityczne Monteskiusza i Rousseau, podobnie jak dowcip Voltairre'a czy niewiara encyklopedystów nie wywarły żadnego wpływu na ludzi, z których większość nie znała nawet nazwisk tych pisarzy. Sposób myślenia naszych przodków był całkowicie angielski; myśl francuska nie wpłynęła ani na tradycje polityczne, jakie odziedziczyli, ani też na instytucje, jakie założyli”<sup>89</sup>.

4.2. Pomędzy tymi ekstremami można spotkać cały wachlarz zdań pośrednich względnie kompromisowych, a w każdym razie bardziej wyważonych. Niemniej szala przechyla się wśród nich wyraźnie w stronę „Legislatora Narodów”, bowiem większość badaczy przywiązuje istotniejsze znaczenie do jego inspiracji. Dla zobrazowania kilka stosownych komentarzy. „Książka Monteskiusza cieszyła się dużą popularnością w koloniach; wywarł on w Ameryce znacznie większy wpływ na rozwój ustroju równowagi złożonego z trzech działów niż jakikolwiek inny autor”<sup>90</sup> (A.B. Hart). „Monteskiuszowska teoria podziału władzy stworzyła podstawę systemu ustrojowego przyjętego w Stanach Zjednoczonych u schyłku XVIII w. Lektura pism ludzi, którzy najsilniej oddziałali na myśl polityczną tamtych czasów, dowodzi praktycznie jednomyślnej akceptacji tej teorii”<sup>91</sup> (F.J. Goodnow). „Z myślicieli francuskich największy wpływ na teorię amerykańską wywarł Monteskiusz poprzez swą słynną doktrynę trójpodziału władzy. Propozycję tę przyjęto bez trudności od samego początku, a i dziś rzadko poddaje się ją w wątpliwość”<sup>92</sup> (C. E. Merriam). Padają również stwierdzenia, że *O duchu praw* stanowiło „Biblię” polityczną dla Jeffersona, a elementarz ustrojowy dla Washing-

<sup>88</sup> B. F. Wright, Jr.: *The Origins...*, s. 171, 184.

<sup>89</sup> Vide P. M. Spurlin: *Montesquieu...*, s. 7.

<sup>90</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>91</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>92</sup> *Ibidem*, s. 12.

tona, Madisona i Adamsa (F.N. Thorpe), przy czym pozycja tego dzieła „w życiu intelektualnym osiemnastowiecznej Ameryki była zbyt dobrze ugruntowana, by wymagała komentarza”<sup>93</sup> (H.M. Jones). Pojawiają się także bardziej powściągliwe osądy, jak chociażby opinia E.S. Corwina, który w prawniczo beznamiętny sposób przypisuje monteskiuszowskiej księdze „poważny wpływ” na ostateczny kształt Konstytucji<sup>94</sup>.

Nie brak równocześnie głosów zestawiających rolę względów natury ideologicznej z innymi czynnikami. Lord James Bryce, wymieniając źródła wiedzy *The Founding Fathers* o systemie politycznym dawnej metropolii, na którym się częściowo wzorowali, wskazuje na brytyjskie doświadczenia ustrojowe, prawniczą nad nimi refleksję (a zwłaszcza *Komentarze* Sir Blackstone’a) oraz myśl polityczno-prawną XVIII stulecia. W obrębie tej ostatniej szczególne znaczenie przywiązuje on do oddziaływania *O duchu praw* jako „wyroczni filozofii politycznej” twórców Konstytucji, która zepchnęła na drugi plan dzieła innych myślicieli europejskich z Burke’em i Rousseau na czele<sup>95</sup>. Z kolei E.C. Stevens zdaje się stawiać na równi rolę odegraną przez poglądy Monteskiusza i Sir Blackstone’a, podkreślając jednocześnie, iż wpływ tego pierwszego na realizację zasady niezawisłości sędziowskiej w sądownictwie federalnym jest niezaprzeczalny, tym niemniej „Ojcowie Konstytucji” mieli również przed oczyma podobną praktykę stanową<sup>96</sup>. W świetle rozważań zawartych w p. III. 3 autor ten jednak zdecydowanie przecenia znaczenie wspomnianej praktyki. Natomiast A. Nevins wymienia jednym tchem barona de Montesquieu obok Harringtona, Milтона, Hume’a, Locke’a i Blackstone’a, zrównując autora *O duchu praw* z twórcą *Dwóch traktatów o rządzie*, jeśli idzie o ich rolę w procesie konstytucjonalizacji zasady podziału władzy<sup>97</sup>. Nie mniej ciekawą tezę — powtórzoną bezkrytycznie przez J.T. Branda<sup>98</sup> — wysuwa W.S. Carpenter, pisząc: „Kolonisci zwrócili się później do Monteskiusza jak do wyroczni, którą należało konsultować w kwestii podziału i równowagi władz [...] Na tle czarnego bagna korupcji angielskiego życia politycznego monteskiuszowskie zasady stawały się tym bardziej żywe dla amerykańskich mężów stanu. Doktryna rozdziału władzy oraz system hamulców i równowagi okazały się nie tylko prawidłowe jako teorie, lecz także odpowiadające kolonialnemu doświadczeniu. Jakkolwiek w Ameryce pisma Monteskiusza szeroko czytano i przyjmowano niczym ewangelię polityczną, to jednak zawarte w nich reguły były już kolonistom znane”. Powoływany badacz moty-

<sup>93</sup> Ibidem, s. 12, 13.

<sup>94</sup> Ibidem, s. 11, 12; W. Bondy: *The Separation...*, s. 15.

<sup>95</sup> J. Bryce: *The American Commonwealth*. New York 1905 (1893), Vol. 1, s. 29—31.

<sup>96</sup> P.M. Spurlin: *Montesquieu...*, s. 14, 15.

<sup>97</sup> Ibidem, s. 15, 16.

<sup>98</sup> J.T. Brand: *Montesquieu...*, s. 180.

wuje swe stanowisko specyfiką przedrewolucyjnych rozwiązań ustrojowych oraz — podobnie jak R.G. Gettell — znajomością wśród amerykańskich pamflicistów książki P. de Rapin-Thoyrasa *Historia Anglii* (1732—1733)<sup>99</sup>, przedstawiającej rzekomo doktrynę podziału. Oryginalne rozwiązanie rozważanego tu dylematu co do pierwszeństwa czynnika ideologicznego lub instytucjonalnego proponuje R.K. Gooch. Cytując słowa Lorda Bryce'a, iż de Montesquieu był dla *The Founding Fathers* wyrocznią w sprawach filozofii politycznej, przeciwstawia im równocześnie spostrzeżenie Alexisa de Tocqueville, że w świecie cywilizowanym nie ma narodu mniej zainteresowanego filozofią niż amerykański. Uważa on, iż Konstytucja osnuta wokół zasady podziału władzy jest dziełem pragmatyków, których niewiele obchodziła teoria, zaś *The Federalist* wykladał monteskiuszowskie idee jedynie celem teoretycznego uzasadnienia tego aktu, a więc już *post factum*<sup>100</sup>.

Wielu autorów unika wciągnięcia w wir odmalowanego tu sporu, prezentując w zainian mniej lub bardziej obszerne katalogi czynników determinujących, ich zdaniem, rodowód omawianej zasady po drugiej stronie Atlantyku. *Exempli gratia*, według A.T. Vanderbilta zaliczyć do nich należy: myśl polityczno-prawną w ogóle (tzn. wysiłki teoretyków w poszukiwaniu „sekretu dobrego ustroju”, począwszy od Platona a na Sir Blackstonie skończywszy), brytyjskie doświadczenia ustrojowe, niewłaściwe zarządzanie sprawami kolonii przez metropolię (szczególnie za panowania Jerzego III), a także „dobrze ugruntowany zdrowy rozsądek i roztropność polityczną” uczestników Konwencji<sup>101</sup>. Niezależnie od tego w kręgu „obozu neutralnego” cyrkuluje również ocena, że dojście do skutku reguły podziału władzy podczas obrad w State House stanowiło wypadkową oddziaływania czynnika ideologicznego — wymienia się tu zwykle doktrynę „Legislatora Narodów”, niekiedy także Locke'a i Blackstone'a — i instytucjonalnego — w grę wchodzi atrakcyjność brytyjskiego modelu ustrojowego oraz doświadczenia płynące z praktyki politycznej pod rządami konstytucyjnych kart kolonialnych, stanowych ustaw zasadniczych i *Artykułów Konfederacji*<sup>102</sup>. Wyrzedzając nieco dalsze

<sup>99</sup> W.S. Carpenter: *The Separation...*, s. 37; P.M. Spurlin: *Montesquieu...*, s. 16, 17, 29, 30. Na temat książki de Rapin-Thoyrasa vide L. Fisher: *President...*, s. 247, 248.

<sup>100</sup> R.K. Gooch: *Modern...*, s. 581; B.F. Wright, Jr.: *The Origins...*, s. 176.

<sup>101</sup> A.T. Vanderbilt: *The Doctrine...*, s. 38—47.

<sup>102</sup> Tak m.in. J.P. Roche: *Distribution...*, s. 323; P.K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 156; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 393; P.H. Odegard i in.: *American...*, s. 302; M.D. Forkosch: *The Separation...*, s. 529; O.P. Field: *Separation and Delegation of Powers*, „The American Political Science Review” 1947, Vol. 41, No. 6, s. 1161; J.D. Lees: *The Political System of the United States*. London 1975 (1969), s. 33; A. Podbielski: *Odpowiedzialność Prezydenta w systemie konstytucyjnym Stanów Zjednoczonych*. Warszawa—Wrocław 1975, s. 15.

rozważania można nadmienić, iż spośród wszystkich przytoczonych powyżej poglądów ten ostatni najbardziej trafia do przekonania. Jeśli jednak mamy dojść do przysłowiowego jądra prawdy, to pora przeprowadzić ich weryfikację.

**4.3.** Rozstrzygnięcie kwestii prymatu czynnika instytucjonalnego nad ideologicznym lub odwrotnie jest sprawą bardzo skomplikowaną. Mimo to możemy już *a limine* odrzucić wszelkie opinie krańcowe na ten temat, przypisujące odegranie wyłącznej roli w dziele konstytucjonalizacji zasady rozdziału władzy w Unii tylko jednemu z członów tej alternatywy. Słuszność ma bowiem prof. Vile utrzymując, że skoro zadanie sprecyzowania „decydujących wpływów” na dzieło jednego człowieka pozostaje czasami niezmiernie trudne, to coś dopiero można powiedzieć o próbie wyprowadzenia myśli i działań 55 członków filadelfijskiej Konwencji z jednego przemożnego źródła. Konstytucja obejmuje przecież wiele kompromisów, zatwierdzanych większością głosów delegacji poszczególnych stanów, które nierzadko były wewnątrznie podzielone; a co więcej, większości te podlegały częstym fluktuacjom i niejednokrotnie osiągały jedynie niewielką przewagę nad mniejszościami<sup>103</sup>. Natomiast H. Finer jest przeświadczony, iż dylematu, czy „Ojcowie Konstytucji” dokonali konstytucjonalizacji reguły podziału władzy pod wpływem lektury monteskuszowskiego *opus*, czy też wskutek praktycznej konieczności zabezpieczenia wolności i własności, rozstrzygnąć się nie da. Nie przeszkadza mu to wszakże skłaniać się ku tej drugiej ewentualności<sup>104</sup>. Istotnie, ponieważ jest już niestety za późno na poddanie *The Founding Fathers* badaniom ankietowym, wszelkie odnośne rozważania muszą z konieczności obracać się w sferze mniej lub bardziej prawdopodobnych spekulacji. Tym niemniej grunt, na którym roztrząsamy ten problem, nie jest jednak na tyle niepewny, by opcja za określonym czynnikiem była pozbawiona sensu.

Największą trudność sprawia ściśle przenikanie się doktryny monteskuszowskiej i brytyjskiego ustroju, bowiem — jak pamiętamy — była ona w takim czy innym stopniu na nim wzorowana. Gdyby kolonie recypowały francuski bądź hiszpański model ustrojowy, wówczas oparcie ustroju stanów i ich federacji na kanwie rozdziału władzy, wypadłoby uznać za wynik niewątpliwego oddziaływania poglądów „Legislatora Narodów”. Tymczasem ustrój kolonii został ukształtowany na długo przed powstaniem *O duchu praw*. Komplikację tę uświadamia sobie również A.C. Coolidge, pisząc, że jeśli jakaś instytucja brytyjska — postulowana także przez wspomnianego teoretyka — została przeniesiona na amerykańską ziemię, to jeszcze nie znaczy, iż nastąpiło to pod jego wpływem; jeśli motywowano ustanowienie jakiejś instytucji odwołując

<sup>103</sup> M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 121.

<sup>104</sup> H. Finer: *The Theory...*, s. 99.

się do jego tez, to nie jest jeszcze równoznaczne z faktem kierowania się nimi przy jej tworzeniu; a jeśli odnajdujemy w Konstytucji te same terminy, zwroty i idee, co spotykane w jego pismach, to nie oznacza to jeszcze identyczności ich znaczeń<sup>105</sup>. Jej „Ojcowie” znakomicie zdawali sobie przy tym sprawę z podobieństw zachodzących między brytyjskim pierwowzorem ustrojowym a jego monteskiuszowską racjonalizacją. „Konstytucja brytyjska była dla Monteskiusza tym, czym Homer dla autorów uprawiających poezję epicką. Tak jak uznali oni dzieło nieśmiertelnego barda za doskonały wzór dla zasad i reguł sztuki epickiej, za pomocą których ocenia się wszelkie podobne dzieła, tak też wydaje się, że ten wielki krytyk polityczny uważał za wzorzec konstytucję Anglii albo, by użyć jego wyrażenia, za zwierciadło wolności politycznej; przedstawił też w formie prawd elementarnych kilka charakterystycznych reguł tego szczególnego systemu”<sup>106</sup> — pisał James Madison.

4.4. Model ustrojowy Wysp Brytyjskich miał dla uczestników obrad w State House największe znaczenie spośród wszystkich wzorców systemu politycznego. Naturalnie, za instytucjonalne tło konstytucjonalizacji zasady podziału władzy posłużył im także ustrój kolonii, stanów i Unii z lat 1776—1787 — sporadycznie sięgano do praktyki ustrojowej innych państw, m.in. Polski, znanej w USA za pośrednictwem *Uwag o rządzie polskim* Rousseau<sup>107</sup> — ale wzorzec brytyjski cieszył się największym uznaniem. Wyrazem tej rewerencji było częste powoływanie się nań w trakcie obrad Konwencji Konstytucyjnej, szczególnie zaś na przynależny doń system hamulców. W przekonaniu Alexandra Hamiltona model ów był najlepszy na świecie. Natomiast John Adams uważał, że ze względu na cechującą go równowagę polityczną i niewielką podatność na jej zakłócenia, stanowił on „najbardziej zachwycający wytwór ludzkiej wyobraźni”. Dlatego należało przeszczepić na grunt amerykański „jego ducha i materię w takim stopniu, w jakim warunki tego kraju będą tego wymagać lub pozwolą”<sup>108</sup>. Tłumaczy to zaskakujące na pierwszy rzut oka twierdzenie G.S. Wooda, że koloniści amerykańscy „powstali nie przeciw angielskiej konstytucji, lecz właśnie przez wzgląd na nią”<sup>109</sup>. Oceny te dowodzą niesłuszności stanowiska W.S. Carpentera, iż brytyjskie doświadczenia ustrojowe posiadały dla *The Founding Fathers* wyłącznie walor negatywny<sup>110</sup>. Walor taki miała dla nich korupcja,

<sup>105</sup> A.C. Coolidge: *Theoretical...*, s. 31, 32; P.M. Spurlin: *Montesquieu...*, s. 8; P. Eidelberg: *The Philosophy...*, s. 4, 5.

<sup>106</sup> *The Federalist...*, No. 47, s. 313, 314.

<sup>107</sup> Vide *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 4, s. 194.

<sup>108</sup> W.S. Carpenter: *The Separation...*, s. 41, 42; *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 299; A.C. Coolidge: *Theoretical...*, s. 40; O. Vossler: *Die Amerikanische...*, s. 29, 30; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 407.

<sup>109</sup> G.S. Wood: *The Creation...*, s. 10; E.H. Levi: *Some...*, s. 373.

<sup>110</sup> W.S. Carpenter: *The Separation...*, s. 41.

wszecchobecna w kuluarach życia politycznego Wielkiej Brytanii XVIII w., co przemawiało za oddzieleniem egzekutywy od legislatywy; wieloosobowość władzy wykonawczej w postaci wykazującego tendencję do koncentracji podstawowych decyzji gabinetu — otwierająca pole do zakulisowych wpływów partyjnych i intryg, zwłaszcza przy obsadzaniu stanowisk państwowych — która skłaniała do przyjęcia monokratycznej struktury egzekutywy; wybór ministrów przez Parlament, połączalność funkcji ministra z fotelem deputowanego i prawo Korony do mianowania parów; oraz szeroki zakres uprawnień dyskrejonalnych Korony zwanych wówczas prerogatywą, co wskazywało na potrzebę ich ograniczenia. Doświadczenia te stwarzały także przesłanki do wprowadzenia odrębnego trybu powoływania egzekutywy i legislatywy, jak również ustanowienia zakazu łączenia członkostwa w rządzie i w parlamencie<sup>111</sup>. Z tych to między innymi powodów przewijająca się w dawniejszej literaturze przedmiotu skrajna teza, że Konstytucja USA stanowi wierną kopię ustroju dawnej metropolii — najbardziej kategorycznie sformułował ją Sir H. Maine, twierdząc, iż „Konstytucja amerykańska jest konstytucją brytyjską, jeśli pominąć instytucję monarchii<sup>112</sup> — jest nie tylko przeciwstawna powyższemu osądowi W.S. Carpentera, ale i równie fałszywa. Federalna ustawa zasadnicza ma poza tym znacznie więcej wspólnego z doktryną de Montesquieu niż z modelem ustrojowym Wielkiej Brytanii. Mogące się zaś pojawić wątpliwości w tej materii rozwiewa stosowna enuncjacja Charlesa Pinckney'a podczas obrad w Filadelfii (vide p. VII. 8.3).

Jeszcze łatwiejsze do dostrzeżenia były pozytywy i negatywy rodzimych realiów ustrojowych. W erze kolonialnej do tych pierwszych należał podział władzy pomiędzy gubernatora, Radę, Ogólne Zgromadzenie i sądy oraz kompetencje budżetowe legislatur czyli „władza nad sakiewką”. Do tych drugich z kolei trzeba zaliczyć nadmiernie szeroki zakres uprawnień dyskrejonalnych gubernatorów i nie zawsze racjonalny sposób ich wykorzystywania. Co się tyczy konstytucji stanowych, to za ich plus wypadnie uznać ugruntowanie zasady trójpodziału władzy między legislatywę, egzekutywę i judykatywę, a za minus prawie całkowity brak hamulców, który doprowadził do supremacji Ogólnego Zgromadzenia. *The Founding Fathers* mieli więc wszelkie powody by obawiać się zjawiska „despotyzmu legislatywy” (*legislative despotism*), jak je wówczas powszechnie nazywano<sup>113</sup>. Natomiast w odniesieniu do *Artykułów*

<sup>111</sup> Vide M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 155, 156; H. Knust: *Montesquieu...*, s. 121; *The Federalist...*, No. 48, s. 322.

<sup>112</sup> Vide E.S. Corwin: *The President...*, s. 14, 15; H. Knust: *Montesquieu...*, s. 119—129; P.M. Spurlin: *Montesquieu...*, s. 27.

<sup>113</sup> Vide R. Parker: *The Historic...*, s. 460; *The Federalist...*, No. 47, 48, s. 316—326; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 407; R. Berger: *Congress...*, s. 8—12.

*Konfederacji* można stwierdzić z całkowitym przekonaniem, iż owoce, jakie wydało ich obowiązywanie, miały dla autorów Konstytucji wyłącznie wartość ujemną. Uwagi poczynione na ten temat w p. III, 1. dostarczają aż nazbyt wymownego uzasadnienia tego przeświadczenia<sup>114</sup>. Jak dotąd jeszcze żadne państwo nie potrafiło obyć się bez władzy wykonawczej, a w miarę upływu czasu jej niezbędność staje się coraz bardziej oczywista. Z powodu komentarzy interesujących nas przywódców politycznych, dotyczących katastrofalnej sytuacji kraju powstałej pod rządem *Artykułów*, nader celny jest następujący fragment listu Hamiltona do Jamesa Duane z 3 IX 1780 r.: „Inną wadą naszego systemu jest brak energii i metodyczności w administracji [...] Kongres dzierży zbyt dużą władzę w swoich rękach i za bardzo wtrącał się w szczegóły każdego rodzaju. Kongres jest słusznie ciałem deliberującym, lecz zapomina się, gdy próbuje odgrywać rolę egzekutywy. Nie jest możliwe, by takie liczne ciało, poddane stałym fluktuacjom, mogło zawsze działać w takim systemie z wystarczającym zdecydowaniem”<sup>115</sup>.

4.5. Mimo znanej nam doniosłej roli odegranej przez czynnik ideologiczny w procesie konstytucjonalizacji reguły podziału władzy w Stanach Zjednoczonych, większość tamtejszych badaczy opowiada się zdecydowanie za dominacją czynnika instytucjonalnego<sup>116</sup>. Polemizują oni jednocześnie z pochlebnymi, jakkolwiek w ich mniemaniu uproszczonymi, wypowiedziami brytyjskich komentatorów na temat Konstytucji, a wraz z nią zasady rozdziału. Idzie tu o stwierdzenia w rodzaju, że cała ta budowla „została skonstruowana z abstrakcyjnych reguł w obrębie pamięci człowieka” (John Stuart Mill), tworząc „najcudowniejsze dzieło, jakie kiedykolwiek w określonym momencie stworzył ludzki umysł i zamierzenie” (William Gladstone), podczas gdy „konstytucja angielska nie została stworzona, lecz urosła sama” (Edmund Burke)<sup>117</sup>.

Według mojej oceny czynnik instytucjonalny rzeczywiście posiada pewną przewagę nad ideologicznym, ale nie była ona przygniatająca, jak sugerują wspomniani konstytucjonalisci. „Ojcowie Konstytucji” bez wątplenia nie byli radykalnymi demokratami w stylu Thomasa Paine’a, ańi też jakimś amerykańskim odpowiednikiem jakobinów. Cechujące ich

<sup>114</sup> Vide też L. Fisher: *President...*, s. 5—20, 254—270; idem: *The Efficiency...*, s. 115—128; F.W. O'Brien: *The Executive...*, s. 205, 206, 219; J.K. Javits: *Who Makes War. The President versus Congress*, New York 1973, s. 6—9.

<sup>115</sup> Vide F.W. O'Brien: *The Executive...*, s. 206.

<sup>116</sup> P.K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 144; L. Fisher: *President...*, s. 4, 5; idem: *The Efficiency...*, s. 131; M. Radin: *The Doctrine...*, s. 843; J. Burnham: *Congress...*, s. 26, 27, 50; E.H. Levi: *Some...*, s. 373; A. de Riencourt: *The Coming...*, s. 75, 76.

<sup>117</sup> L. Fisher: *President...*, s. 4, 26; S.P. Huntington: *The Founding...*, s. 152; B. Schwartz: *The Reins...*, s. 2; A.S. Hamed: *Das Prinzip...*, s. 87; P.M. Spurlin: *Montesquieu...*, s. 27.

umiarkowanie i znacznie przekraczająca przeciętną dawkę zdrowego rozsądku, skłaniały ich do prowadzenia poszukiwań ustrojowych raczej z nastawieniem reformowania brytyjskiego wzorca niż opracowywania recepty państwa idealnego. Dowodzą tego obrady Konwencji Konstytucyjnej. Motyw przewodni przyświecający twórcom stanowych ustaw zasadniczych w dziedzinie organizacji aparatu państwowego stanowiła korekta systemu politycznego, wprowadzonego przez kolonialne karty konstytucyjne w kierunku przesunięcia punktu ciężkości władzy państwowej z egzekutywy na legislatywę, połączona z formalnym respektem zasady rozdziału władzy. Natomiast członkowie filadelfijskiego gremium, świadomi wynikłej stąd supremacji władzy prawodawczej oraz palącej konieczności ustanowienia silnej władzy wykonawczej — rysujących się nader wyraziście na tle doświadczeń wypływających z obowiązywania *Artykułów Konfederacji* — dokonali odwrotnej operacji. Wzmocnili egzekutywę, ale równocześnie przezornie zabezpieczyli równowagę organów w efekcie wyposażenia je w hamulce. Te reformatorskie działania nosiły na sobie stygmat poszukiwania instytucjonalnego złotego środka, który — jak na warunki XVIII i XIX stulecia — faktycznie udało im się odkryć. Ustrój kolonii stał się więc fundamentem, na którym zbudowano ustrój stanów, a z kolei na podstawie ustroju stanów i angielskiego modelu politycznego wzniesiono ustrój federacji w ustawie zasadniczej z roku 1787.

Być może, że konstytucjonalizacja rozpatrywanej zasady nastąpiłaby w USA także wtedy, gdyby nie znano tam europejskiej teorii podziału władzy. Niemniej takiej hipotezy nie można dowieść, mimo że charakteryzuje ją niemały stopień prawdopodobieństwa. Stąd pogląd wyjaśniający genezę tej reguły tylko i wyłącznie oddziaływaniem doktryny Monteskiusza byłby zbyt daleko idący. Najbliższe prawdy wydaje się być twierdzenie, iż w bardzo poważnej mierze przyczynił się on do jej zastosowania w tym kraju. Tym bardziej, że zasada ta w jego wersji miała też swych przeciwników. Było ich wprawdzie niewielu, jednakże nosili głośne nazwiska. Zaliczał się do nich Thomas Paine, który negował celowość wyodrębnienia judykatury jako oddzielnego działu aparatu państwowego, oraz Patrick Henry, który uzasadniał potrzebę powierzenia legislatywie pewnych kompetencji sądowniczych. Na Konwencji zaś należał do nich Benjamin Franklin, który bronił monokameralnej struktury parlamentu, oraz Roger Sherman, który domagał się parlamentarnej kontroli rządu<sup>118</sup>. Jakkolwiek nie zdołali oni zatrzymać triumfalnego pochodu zasady rozdziału władzy w swej ojczyźnie, lecz ich postawa —

<sup>118</sup> B.F. Wright, Jr.: *The Origins...*, s. 170, 180; R. Parker: *The Historic...*, s. 461; idem: *Separation...*, s. 1017; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 394, 395; A.C. Coolidge: *Theoretical...*, s. 45, 52; V.L. Parrington: *Główne...*, s. 267, 268; J.A. Fairlie: *The Separation...*, s. 418.



mimo że odosobniona — dowodzi, iż ludzi myślących w ten sam sposób byłoby o wiele więcej, gdyby *O duchu praw* nie zbłądziło na drugi brzeg Atlantyku. Rację ma zatem C.J. Friedrich utrzymując, że zbieżność doktryny monteskiuszowskiej z odnośnymi doświadczeniami ustrojowymi większości stanów miała w amerykańskim rodowodzie analizowanej reguły ustrojowej największe znaczenie<sup>119</sup>.

W konkluzji wypadnie skonstatować, iż w procesie akceptacji zasady podziału władzy w Unii zaznaczył się pewien prymat czynnika instytucjonalnego nad ideologicznym, a ideologicznego nad społecznym. Nie przeceniajmy wszak tej dominacji praktyki ustrojowej nad doktryną, a doktryny nad własnością. Konstytucja ufundowana na opoce rozdziału władzy państwowej nie stała się jedynie wytworem „gimnastyki umysłowej” w wykonaniu jej autorów — jak to ironicznie określili L. Fisher, pomniejszając rolę drugiego z czynników<sup>120</sup> — czy żonglerki abstrakcyjnymi regułami ustrojowymi. Między instytucjami państwowymi i społecznymi a odpowiadającymi im doktrynami polityczno-prawnymi zachodzi przecież sprzężenie zwrotne. Zważywszy, że kategorie te się warunkują, trudno sobie wyobrazić ich rozwój w oderwaniu od siebie. A co się tyczy owej „gimnastyki umysłowej”, to brzemiennego lata 1787 uprawiano ją na szeroką skalę w „mieście braterskiej miłości” i to z dobrym skutkiem. *The Founding Fathers* nie trzymali się bowiem niewolniczo monteskiuszowskich reguł, ani też nie hołdowali bezkrytycznie wzorom przeszłości. Dzięki temu nadali zasadzie podziału władzy jeszcze nowocześniejszy i bardziej rozwinięty kształt, kreując przy tym instytucje, których nie zdołał wynaleźć europejski konstytucjonalizm — sądową kontrolę konstytucyjności prawa, federalizm i procedurę nowelizacji ustawy zasadniczej<sup>121</sup>. Zarówno teoretyk myśli politycznej, jak i racjonalny ustrojodawca, przystępując do formułowania doktryny ustrojowej względnie konstytucji, winien kierować się z jednej strony rozumem i wiedzą, a doświadczeniami konstytucyjnymi i społeczno-politycznymi — z drugiej. Optymalny wzorzec ustrojowy musi bowiem recypować mechanizmy stanowiące zalety różnych systemów politycznych, jednocześnie zaś unikać ich wad. „Ojcowie Konstytucji” byli wierni temu przykazaniu — w tym duchu wypowiedział się James Wilson<sup>122</sup>. Gdy więc podczas obrad Konwencji John Dickinson wołał, iż „naszym wyłącznym przewodnikiem musi być doświadczenie, gdyż rozum może nas zwieść”<sup>123</sup>, to żądał od nich rzeczy niemożliwej.

<sup>119</sup> C.J. Friedrich: *Separation...*, s. 664; idem: *Constitutional...*, s. 177.

<sup>120</sup> L. Fisher: *President...*, s. 4.

<sup>121</sup> J.P. Roche: *Distribution...*, s. 323.

<sup>122</sup> Vide P. Eidelberg: *The Philosophy...*, s. XII.

<sup>123</sup> Vide *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 2, s. 278; J. Burnham: *Congress...*, s. 25; R.M. MacIver: *European...*, s. 57; B. Schwartz: *The Reins...*, s. 32.

## Rozdział V

# MOTYWACJA KONSTYTUCJONALIZACJI ZASADY PODZIAŁU WŁADZY W POGLĄDACH „OJCÓW KONSTYTUCJI”

„Przy obmyślaniu jakiegokol-  
wiek systemu ustrojowego i wy-  
posażaniu konstytucji w system  
hamulców i kontroli należy założyć,  
że każdy człowiek jest łotrem”

David HUME\*

## 1. Metodologiczna ocena doktryny

**1.1.** Admiracja, jaką *The Founding Fathers* żywili dla monteskiuszowskiej księgi, pozwala założyć, iż jej najtrwalszą doktrynę obdarzyli nie mniejszą estymą. Znajomość tła recepcji podziału władzy na drugim brzegu Atlantyku w pełni to założenie potwierdza. „Żadna ogólna zasada polityczna nie wywarła takiego wpływu na ustrojodawców i mężów stanu Ameryki, jak dogmat, że rozdział trzech funkcji [państwa — R.M.M.] jest nieodzowny dla zachowania wolności [...] Zawsze powracał on w ich pismach i nigdy nie opuszczał ich myśli”<sup>1</sup> — skonstatował Lord Bryce. Trudno się temu dziwić tym bardziej, iż dogmat ów urósł dla Jamesa Madisona do rangi „świętej maksymy” o „nieocenionym znaczeniu”, „maksymy politycznej o wielkiej wartości wewnętrznej, od której nie jest większa żadna prawda polityczna” oraz „aksjomatu nauki o państwie”; dla Alexandra Hamiltona stał się on „wysławianą maksymą” i „ważną, dobrze ugruntowaną zasadą wolnościowego ustroju”; dla Thomasa Jeffersona przybrał kształt „pierwszej zasady dobrego ustroju”; dla Jamesa Wilsona zyskał wymiar „wielkiej zasady”; dla Charlesa Pinckney’a został „najsolidniejszą zasadą”; dla Fishera Amesesa przyoblekł się w szatę teorii „najsolidniejszej” i „najświętszej”; a dla Rufusa Kinga był po prostu „fundamentalnym aksjomatem”. Na sali obrad w State House padały również takie określenia, jak „wielka zasada” czy „pre-

\* Vide S.K. Padover: *The Genius...*, s. 82.

<sup>1</sup> J. Bryce: *The American...*, Vol. 1, s. 29, 30.

wodnia zasada każdego wolnościowego ustroju"<sup>2</sup>. Nie były to bynajmniej czeze frazesy — których zawsze pełna jest polityka — skoro twórcy Konstytucji postanowili dokonać ustanowienia tej zasady bezpośrednio po rozpoczęciu prac Konwencji, kładąc tym samym fundament pod system ustrojowy całej federacji. Pierwsza merytoryczna uchwała wspomnianego forum, podjęta 30 V 1787 r., brzmiała: „Postanowiono, że powinien zostać powołany rząd narodowy, złożony z najwyższej legislatury, judykatury i egzekutywy"<sup>3</sup>. Ten fakt pozostaje najlepszą miarą tak doniosłości, jak popularności omawianej reguły dla amerykańskich ustrojodawców.

Nie od rzeczy będzie również zauważyć, iż mimo sporadycznie pojawiającej się krytyki i zastrzeżeń, przeważająca większość opinii publicznej Unii wypowiedziała się za konstytucjonalizacją trójpodziału władzy, w tym zarówno jej konserwatywne, jak i radykalne skrzydło. Podział ten widziano w mniej lub bardziej jaskrawych odcieniach, ale wszędzie uznawano go za kardynalną zasadę ustroju państwowego. Uwypuklano wprawdzie oczywistą konieczność specjalizacji poszczególnych organów państwowych, wypływającą z przydzielenia im odrębnych funkcji, niemniej podstawowe znaczenie przywiązywano do protekcyjnej roli reguły rozdziału i systemu hamulców wobec praw i wolności obywatelskich<sup>4</sup>, mimo że tych ostatnich nie objęto regulacją w pierwotnym tekście Konstytucji.

**1.2.** Mimo tak wielkiej uwagi dla powyższej zasady „Ojcowie Konstytucji” nie stworzyli doktryny podziału władzy w pełnym tego słowa znaczeniu, choć nie brakło wśród nich intelektualistów z prawdziwego zdarzenia. Madison uchodził za głębokiego znawcę doktryn politycznych i prawnych, Adams był najskrupulatniejszym badaczem teorii rządu, Jefferson posiadał dogłębną znajomość angielskiego konstytucjonalizmu, prawie wszyscy zaś zostali przez naturę obdarzeni żywym umysłem, szerokimi horyzontami intelektualnymi oraz ciętym piórem polemisty. Tym niemniej w ich pismach politycznych odnajdujemy wszelkie cechy pisarstwa mężów stanu. Opracowywano je bowiem głównie z myślą o potrzebie chwili, czego *The Federalist* stanowi najlepsze świadectwo. Stąd stosunkowo rzadko zawierają w sobie spójny system ocen i rozwiązań, a w występującej w nich myśli ustrojowej wątek pragmatyczny zdecydowanie dominuje nad teoretycznym. Poja-

<sup>2</sup> Vide *The Federalist...*, No. 47, s. 313, 320; W. Kägi: *Zur Entstehung...*, s. 96; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 164; L. Fisher: *President...*, s. 25, 258; *Thomas Jefferson on Democracy*. Ed. S.K. Padover. New York 1958 (1939). s. 46.

<sup>3</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 30—39; J. Story: *Commentaries...*, Vol. 1, s. 364; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 420, 421; W. Bondy: *The Separation...*, s. 15.

<sup>4</sup> M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 396.

wiały się, co prawda, od czasu do czasu dłuższe rozprawy, jak chociażby *Obrona Adamsa* — który był jedynym teoretykiem wśród interesującego nas grona postaci — lecz i one noszą na sobie piętno bieżącej koniunktury politycznej. Jeśli więc *The Federalist* pozostaje najlepszym komentarzem do federalnej ustawy zasadniczej, to nie znaczy to jeszcze, że rozstrzyga on wszystkie wątpliwości, szczególnie natury prawnej. Jego twórcy byli bowiem nie tylko myślicielami, ale i politykami, a polityk czuje się lepiej w roli polegającej na uzasadnianiu konieczności przyjęcia jakiegoś rozwiązania, niż sprowadzającej się do wyczerpującego wyjaśniania jego treści. Nie należy przy tym zapominać o częstych zmianach poglądów w toku obrad Konwencji Konstytucyjnej, zwłaszcza w sprawach szczegółowych, które nastrożają sporo utrudnień w toku odtwarzania finalnego kształtu doktryny. Wiele z tych opinii doszło do skutku w drodze kompromisu. Tak np. Hamilton podjął się na łamach *The Federalist* obrony wszystkich postanowień Konstytucji, mimo że podczas Konwencji opowiadał się za niektórymi innymi propozycjami w tym względzie. Dlatego też — jak to dowcipnie ujął J.P. Roche — niektóre jego wywody wskazujące na zalety ostatecznie zaakceptowanych norm konstytucyjnych, brzmią niczym eulogie na cześć poślubionej pod przymusem żony<sup>5</sup>.

Gdyby zajmujący nas myśliciele dochodzili do swych przekonań w mniejszym stopniu pod wpływem zmiennych wrażeń dnia codziennego i potrzeby tłumaczenia konkretnych posunięć politycznych, natomiast w większym stopniu w drodze abstrakcyjnego rozstrząsania kategorii prawnych i filozoficznych, to zaistniałyby znacznie poważniejsze szanse ich prezentacji w sposób całościowy i usystematyzowany, co stanowi konstytutywny element każdej doktryny. Tymczasem zostały one rozproszone w rozlicznych pismach politycznych, przychodząc w dodatku na świat w momencie, gdy nie było czasu na pisanie wielkich dzieł<sup>6</sup>. Dzieł, które zawierałyby wizje systemu politycznego na miarę Locke'a lub Monteskiusza. Tak więc ówczesne cele polityczne w pewnym stopniu przesądzały również o formie tamtejszej myśli polityczno-prawnej, nie tylko o treści. Dlatego dopiero zebranie odpowiednich poglądów *The Founding Fathers* w logiczną i przejrzystą całość upoważnia do nadania im miana doktryny podziału władzy, jakkolwiek terminem „doktryna” możemy się tu posługiwać jedynie w umownym znaczeniu.

**1.3.** Doktryna ta jest więc w ostatecznym rachunku dziełem zbiorowym, na które złożyły się setki różnorodnych utworów pisanych w różnych okresach przez dziesiątki autorów, będących jednocześnie aktywnymi politykami, a zarazem twórcami amerykańskich instytucji ustrojowych. Przedstawić ich tu wszystkich nie sposób, stąd przez wzgląd

<sup>5</sup> J.P. Roche: *Distribution...*, s. 303.

<sup>6</sup> *Wizje...* [Red. W. Osiatyński], s. 8, 9.

na ramy objętościowe niniejszego studium musimy się skoncentrować w pierwszym rzędzie na Konwencji Konstytucyjnej, a w sensie personalnym przede wszystkim na opiniach Jamesa Madisonsa, Alexandra Hamiltona, Jamesa Wilsona, Gouverneura Morrisa, Charlesa Pinckney'a, Johna Adamsa i Thomasa Jeffersona. Ich dzieła i działalność polityczna odegrały bowiem główną rolę w procesie konstytucjonalizacji zasady rozdziału. Jakkolwiek zabieg ten z jednej strony zawęzi nam wspomnianą panoramę poglądów, to wszakże z drugiej przyniesie dwie istotne korzyści. Umożliwi mianowicie skupienie uwagi na kwestiach najistotniejszych, gdyż spuścizna pisarska tych mężów jest ogromna i nie zawsze zachęca do lektury nawet specjalistę. I tak, tylko w odniesieniu do Adamsa wystarczy przytoczyć świadectwo V.L. Parringtona, iż swe sążniste traktaty, pomniejsze utwory i niezliczone listy pisał on „rozwlekłe, ciężko, stylem bez wdzięku i dowcipu, a liczba jego dzieł zebranych może zaiste przerazić czytelnika, który powzięłby zamiar zaznajomienia się z nimi”<sup>7</sup>. Ponadto był on niekiedy wręcz niepoprawnie dwuznaczny. Gwoli ilustracji, gdy przy jednej okazji twierdził, że władze prawodawcza i wykonawcza są w sposób naturalny odrębne i oddzielone, to przy innej sposobności pisał, iż legislatura winna być władzą suwerenną i najwyższą, egzekutywa zaś tworzyć jej część. W jego *Obronie* można napotkać na takie oto sformułowanie dotyczące trójpodziału władzy: Jest to „polityczna trójca w jedności, trójca legislatury i jedności władzy wykonawczej, która w polityce nie jest żadną tajemnicą”. Komentując ten cytat, Correa M. Walsh z godną podziwu przenikliwością niewieściego umysłu w sferze metafizyki zauważyła, iż teza o egzystowaniu jedności tak wewnątrz, jak i na zewnątrz trójcy, jest tajemnicą nawet dla teologa<sup>8</sup>.

Korzyść druga sprowadza się do zwolnienia nas, dzięki zapowiedzianej operacji, z obowiązku ustalenia rzeczywistych intencji wszystkich uczestników Konwencji<sup>9</sup>. Rzecz w tym, że dociekania w tej materii, z racji pokażnej liczby delegatów obradujących w State House, mogłyby jedynie stanowić przedmiot mniej lub bardziej mglistych spekulacji. Mo-

<sup>7</sup> V.L. Parrington: *Główne...*, s. 440; S.K. Padover: *The Genius...*, s. XI.

<sup>8</sup> C.M. Walsh: *The Political Science of John Adams*. New York 1915, s. 15 za L. Fisher: *The Efficiency...*, s. 126; idem: *President...*, s. 266, 267.

<sup>9</sup> Podobne stanowisko zajmuje L. Fisher (*President...*, s. 253). Należy przy tym uwzględnić, iż w pracach Konwencji nie brali udziału Jefferson i Adams — pierwszy był wówczas ambasadorem USA w Paryżu, a drugi w Londynie — lecz mimo to zalicza się ich w poczet „Ojców Konstytucji”. Ich pisma przyczyniły się bowiem w pewnej mierze do opracowania federalnej ustawy zasadniczej w takiej, a nie innej postaci. *Obrona* Adamsa była przedmiotem intensywnej cyrkulacji w kuluarach State House, podobnie jak znane były delegatom *Uwagi o stanie Virginia* Jeffersona. Vide P.M. Spurlin: *Montesquieu...*, s. 189; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 406.

im zamiarem jest prezentacja i skomentowanie *sui generis* wspólnego mianownika poglądów zestawionego uprzednio katalogu pisarzy politycznych, jako że to właśnie dzięki znalezieniu wspólnej ich płaszczyzny konstytucjonalizacja zasady rozdziału władzy stała się faktem. W związku z tym uwagę będziemy koncentrować głównie na podobieństwach, a nie różnicach opinii, mimo że te ostatnie były niebagatelne<sup>10</sup>. Dlatego też nieodzowne jest w tym miejscu sumaryczne przedstawienie „filozofii politycznych” tych myślicieli, ponieważ w przeciwnym wypadku niektóre ich oceny w kwestiach szczegółowych mogłyby się wydać niezbyt czytelne.

Przedstawicielem najbardziej konserwatywnej frakcji w łonie *The Founding Fathers* był Alexander Hamilton. Zdradzał on tendencje arystokratyczno-monarchiczne, rządy powierzyłby finansowo-przemysłowej oligarchii, a w obrębie aparatu państwowego najchętniej widziałby dominację egzekutywy i przewagę organów federalnych nad stanowymi. Zbliżone przekonania żywił Gouverneur Morris. Na drugim biegunie politycznym znajdował się Thomas Jefferson. Reprezentował on interesy warstw uboższych, przede wszystkim farmerów, opowiadał się za dominacją legislatywy i głosił konieczność nadrzędności aparatu stanowego nad federalnym. Jego stanowisko przynajmniej częściowo skłonni byli dzielić Benjamin Franklin i George Mason. Natomiast pozycję centrową zajmował James Madison, który orędownął za autentyczną równorzędnością legislatywy, egzekutywy i judykatury, równowagą między bogatymi i biednymi oraz silnym rządem federalnym. Podobną orientację przybraли: John Adams, James Wilson i Elbridge Gerry, przy czym o ile pierwszy z nich wykazał w tej kwestii wyraźną inklinację konserwatywną, o tyle dwaj pozostali kierowali się pewnymi skłonnościami demokratycznymi. Wszystko to ważyło na doktrynie.

Wypada jednocześnie dokonać systematyzacji doktryny podziału władzy wspomnianych mężów stanu. Najogólniej biorąc, w poświęconych temu zagadnieniu pismach politycznych i wystąpieniach publicznych moż-

<sup>10</sup> Interesującego zestawienia ważniejszych różnic poglądów *The Founding Fathers* dokonał W. Osiatyński (*Ewolucja amerykańskiej myśli społecznej i politycznej*. Warszawa 1983, s. 158, 159). Wystąpiły one na tle takich kwestii, jak natura ludzka, naturalna równość ludzi, społeczeństwo, hierarchia, opinia publiczna, rządy większości, zakres władzy aparatu państwowego, stosunki między organami państwowymi, wizja ustawy zasadniczej, zakres praw obywatelskich, prawo własności, federalizm itd. Gwoli ilustracji, tylko między Jeffersonem i Adamsem istniała cała gama dalszych różnic — jeśli Adams uosabiał dziedzictwo starożytnego Rzymu, to Jefferson Grecji; jeśli Adams był starej szkoły whigiem, to Jefferson należał do współczesnej szkoły liberalnej; jeśli koncepcje polityczne Adamsa były w istocie rzeczy angielskie, to Jeffersona francuskie; jeśli Adams chciał ograniczyć wolę narodu, to Jefferson pragnął jej supremacji; jeśli Adams wierzył w instytucje, to Jefferson w człowieka itp. — tak M. D. Peterson: *The Jefferson...*, s. 11. Vide też W. B. Munro: *The Government...*, s. 50.

na wyróżnić trzy warstwy tematyczne: uzasadnienie potrzeby wprowadzenia zasady rozdziału, samą doktrynę rozdziału władzy oraz problematykę gwarancji tej reguły z systemem hamulców na czele. Analizę doktryny rozpocząć należy naturalnie od pierwszego zagadnienia, czyli od prezentacji motywów przyświecających wysunięciu postulatu konstytucjonalizacji interesującej nas zasady. Kończąc naświetlanie kwestii wstępnych pragnąłbym podkreślić, iż ambicją naszą będzie nie tylko rekonstrukcja omawianej doktryny, ale i odtworzenie jej politycznego kolorytu oraz atmosfery obrad Konwencji. Będziemy zatem musieli w tym celu oddawać głos samym „Ojcom Konstytucji” w stopniu częstszym niż się to zazwyczaj czyni.

## 2. Widmo tyranii

**2.1.** Logiczny punkt wyjścia doktryny podziału władzy *The Founding Fathers* stanowi przenikające ją dążenie do zagwarantowania szeroko rozumianej wolności jednostki. Sen z powiek spędzały im ustawicznie dwa niejako konkurujące ze sobą widma — tyrania i anarchia. Demon tyranii straszył ich, przybierając różne kształty, najczęściej jednak przywdziewał szatę tyranii większości albo tyranii mniejszości. Tyrania mniejszości mogła być następstwem rządów jednostki (autokracji) względnie rządów wąskiej grupy (oligarchii). Natomiast tyrania większości mogła stać się pokłosiem tylko jednego zjawiska — demokracji, ta zaś była nieodwołalnie skazana na przeistoczenie się w anarchię. Dojmujące pragnienie uniknięcia stoczenia się w otchłań tyranii stawiało autorów Konstytucji wobec dylematu, który w niecałe stulecie później tak celnie sformułował Abraham Lincoln: „Czy rząd z konieczności musi być zbyt silny względem sfery wolności obywateli, czy też nazbyt słaby by się w ogóle utrzymać przy władzy?”<sup>11</sup>. Słowa Lincolna były poniekąd trawestacją monteskiuszowskiej tezy, iż wolność jest w równym stopniu zagrożona, kiedy rząd posiada tak zbyt dużą władzę, jak i zbyt małą.

Nie popadając w żadną z tych skrajności zajmujący nas przywódcy polityczni znaleźli jedyne w tej materii remedium — regułę podziału władzy wraz z systemem hamulców. O sile ich przekonania co do słuszności zastosowania tego rozwiązania świadczą dobitne słowa Madisonsa: „Z pewnością żadna prawda polityczna nie posiada większej wartości wewnętrznej, ani też nie nosi znamienia autorytetu bardziej oświeconych obrońców wolności aniżeli ta, której dotyczy zarzut [rozdział władzy —

<sup>11</sup> J. Burnham: *Congress...*, s. 18; M. Kammen: *People...*, s. 249; C.H. McIlwain: *Constitutionalism and the Changing...*, s. 245; S.K. Padover: *The Genius...*, s. 104; M.J.C. Vile: *Politics in the U.S.A.* London 1970, s. 23; P.K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 144.

R.M.M.I. Skupienie wszystkich władz: prawodawczej, wykonawczej i sądowniczej w tych samych rękach — obojętnie czy w jednych, kilku lub wielu, i czy w dziedzicznych, samozwańczych czy pochodzących z wyboru — należy słusznie uznać za prawdziwą definicję tyranii”<sup>12</sup>. Madisonowi wtórował Jefferson — a w ślad za nim również John Jay — konstatując, iż „skoncentrowanie tych władz w tych samych rękach jest precyzyjnym określeniem ustroju despotycznego”. Washington stwierdził, że „duch uzurpacji zmierza do konsolidacji całej władzy wszystkich trzech działów aparatu państwowego w jednym, a w ten sposób do ustanowienia faktycznego despotyzmu bez względu na formę ustroju”. Adams z kolei głosił, iż podstawowym artykułem jego wiary politycznej pozostaje przekonanie, „że despotyzm, nieograniczona suwerenność bądź władza absolutna to to samo, niezależnie od tego czy rządy sprawuje większość zgromadzenia narodowego, rada arystokratyczna, oligarchiczna koteria czy imperator. Są one równie arbitralne, okrutne, krwawe i pod każdym względem diaboliczne”<sup>13</sup>.

**2.2.** Akceptacja tego rodzaju przesłanek wkrótce podniosła zasadę rozdziału w oczach wyżej wymienionych myślicieli do roli aksjomatu wszelkiej wiedzy ustrojowej. Thomas Jefferson pisał, iż „pierwszą zasadą dobrego ustroju jest z pewnością istniejący w nim podział władzy na wykonawczą, sądowniczą i prawodawczą, oraz dalszy rozdział tej ostatniej na dwa lub trzy działy”<sup>14</sup>. Alexander Hamilton uważał, iż tylko w systemie trójpodziału władzy poszczególne organy państwowe mogą zostać organizacyjnie wyodrębnione i niezależne od siebie. Z opinią tą korespondowało przeświadczenie Johna Adamsa, że „jedynie poprzez zrównoważenie każdej z tych trzech władz z dwiema pozostałymi można powstrzymać i powściągnąć zapędy ludzkiej natury w kierunku tyranii oraz zapewnić pewien stopień wolności”, a w konsekwencji „rządy praw, nie zaś ludzi”. Ustrój państwowy spoczywający na opoście rozdziału władzy był, jego zdaniem, nie tylko najbardziej praktyczny, ale i najbardziej zgodny z naturą. Idzie bowiem o to, że „istota wolnościowego ustroju polega na skutecznej kontroli rywalizacji. Władza wykonawcza i prawodawcza to naturalni rywale, a jeśli żadna z nich nie ma skutecznej kontroli nad drugą, to słabsza zawsze będzie jagnięciem w łapach wilka”<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> *The Federalist...*, No. 47, s. 313; G.W. Carey: *Separation of Powers and the Madisonian Model: A Reply to the Critics*. „The American Political Science Review” 1978, Vol. 72, No. 1, s. 154. W podobnym duchu wypowiedział się Edmund Randolph — vide M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 430.

<sup>13</sup> Vide W. Bondy: *The Separation...*, s. 14; A.T. Vanderbilt: *The Doctrine...*, s. 4; S.K. Padover: *The Genius...*, s. 52, 53; L. Fisher: *The Efficiency...*, s. 121.

<sup>14</sup> Vide M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 397.

<sup>15</sup> Vide W.B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 117; G.S. Wood: *The Creation...*, s. 198.



Według Jeffersona racjonalny ustroj można osiągnąć „nie w wyniku zespolenia władz, lecz ich podziału”, gdyż skonsolidowana władza państwowa wymyka się nieuchronnie spod kontroli narodu, przynosząc w efekcie „najbardziej szkodliwy ustroj na ziemi”. Dla autora *Deklaracji Niepodległości* tylko naród był bezpiecznym depozytariuszem wolności, ponieważ w wypadku odseparowania odeń władzy staje się ona arbitralna i absolutna. Dodajmy, że „Ojcowie Konstytucji” nie twierdzili, iż system republikański jest wolny od wad. Mieli jednak nadzieję, że „właściwa struktura Unii” uwolni ją od „chorób immanentnych dla tego ustroju”<sup>16</sup>.

### 3. „Despotyzm legislacyjny”

**3.1.** Tyrania była antytezą wolności. Krąg podmiotów posiadających potencjalną możliwość sprawowania władzy w ten drastyczny sposób pozostawał i pozostaje dość szeroki, niemniej koryfeusze amerykańskiego Oświecenia skłonni go byli zawęzić głównie do dwóch ewentualności — „despotyzmu legislacyjnego” i tyranii większości. Obawy te nie były bynajmniej płonne. Dowodzą tego zmienne koleje losu systemu politycznego stanów w okresie poprzedzającym uchwalenie Konstytucji, a zwłaszcza stanów najbardziej zrewolucjonizowanych, jak Pennsylvania, Vermont, New Hampshire i Rhode Island. Znamienne, że zasada rozdziału władzy, będąc jednym ze sztandarowych haseł Rewolucji Amerykańskiej, przyczyniła się mimowolnie w 1776 r. do supremacji legislatur, podczas gdy w r. 1787 posłużyła krytyce ich ekspansjonizmu. Za tyranie uznano teraz wykroczenie poza swe kompetencje przez każdy organ państwowy, w szczególności jednak przez parlament. Struktura i reguły funkcjonowania aparatu państwowego musiały więc zostać tak zaprojektowane, by żaden organ nie mógł przejąć w swe ręce nie tylko całej władzy, lecz także władzy nadmiernej. John Adams często podkreślał zależność pomyślności społeczeństwa i państwa od zachowania w nim społeczno-politycznej równowagi, wynikającej z respektowania przezeń zasady podziału władzy. Kres dominacji Aten wśród starogreckich miast-państw, zmierzch potęgi i rozkład Imperium Rzymskiego, upadek Pol-

<sup>16</sup> L. Fisher: *President...*, s. 259, 266; W. Bondy: *The Separation...*, s. 14; G.W. Carey: *Separation...*, s. 99; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 133; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 402; S.K. Padover: *The Genius...*, s. 48; S.P. Huntington: *The Founding...*, s. 161, 163, 164; C. Strout: *Introduction...*, J.A. Smith: *The Spirit...*, s. XIV, 129, 130.

ski — wszystko to skutki niezłożenia jej należnego hołdu<sup>17</sup>. Co się zaś tyczy tyranii większości, to zwrócenie uwagi na możliwość jej pojawienia się na scenie politycznej dobrze świadczy o zdolności przewidywania „Ojców Konstytucji”. Stała się ona bowiem udziałem dopiero późniejszych czasów. Jeśli nie liczyć sporadycznych rewolucji, to w świecie cywilizowanym długo jeszcze mniejszość panowała niepodzielnie nad większością.

**3.2.** „Despotyzm legislacyjny”, w przekonaniu Jamesa Wilsona, był spośród despotyzmów wszelkiej barwy i odcieni „najokropniejszym i najtrudniejszym do naprawy”. Obawiano się go z wielu względów. Generalnie, tendencję legislacji do dominacji w łonie aparatu państwowego uważano za rzecz naturalną i dlatego uczyniono ją tezą wyjściową do wszelkich rozważań o charakterze ustrojowym. Ocena ta stanowiła w jakiejś mierze odbicie doktryny Locke’a zakładającej m.in. podporządkowanie rządu parlamentowi. Natomiast niespecjalnie obawiano się egzekutywy, a już w ogóle nie antycypowano „tyranii judykatury”<sup>18</sup>. Madison wraz z Morrisem sądzili, że „ucisk legislacyjny” to najpoważniejsza groźba wisząca nad wolnością obywateli. Obawiali się, iż w przyszłości pozbawiona własności większość może zdobyć przygniatającą przewagę w parlamencie i przejawiać „niegodziwą dążność” w formie „szału za pieniądzem papierowym”, równego podziału własności lub żądania zniesienia długów. Adams z kolei nie miał żadnych wątpliwości, iż we wszystkich wolnościowych ustrojach proces rozkładu zaczyna się zawsze od legislatury. Wniosek ten wysnuł na podstawie obserwacji wprost niebywałej korupcji i stronniczości królującej wszechwładnie w Parlamencie brytyjskim osiemnastego stulecia. Tam gdzie legislatura, a zwłaszcza izba wyższa, sięga po władzę, tam zawsze rodzi się oligarchia. Jednakże najważniejszym powodem do obaw interesującego nas teoretyka przed „despotyzmem legislacyjnym” był stan posiadania zamożnej mniejszości. Własność, stanowiącą dlań podstawowe źródło władzy politycznej, uznał za najbardziej zagrożone prawo jednostki. Gdyby o wszystkim decydowano większością, wtedy biedni zaatakowaliby bogatych, leniwi wystą-

<sup>17</sup> J. Adams: *A Defence of the Constitution of Government of the United States of America*. W: *The Political...*, [Ed. G.A. Peek], s. 110, 121, 128, 154. Adams tak oto charakteryzował skutki polskiego *liberum veto*: „Konsekwencją jest ruina tej szacownej, lecz źle zbudowanej rzeczypospolitej. Jeden dureń lub łotr, jeden członek parlamentu będącego jedynym suwerennym zgromadzeniem, przekupiony przez intrygującego ambasadora jakiegoś zagranicznego mocarstwa, może zapobiec uchwaleniu najbardziej istotnych środków niezbędnych dla obrony, bezpieczeństwa i egzystencji narodu. Stąd upokorzenia i rozbiory”. Vide też E.H. Levi: *Some...*, s. 375, M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 400, 401.

<sup>18</sup> J. Burnham: *Congress...*, s. 92—100. Wprawdzie H. Laski (*The American Presidency, An Interpretation*. London 1940, s. 24) utrzymuje, że obawiano się właśnie egzekutywy, ale w świetle rozważań zawartych w p. V. 3 pogląd ten nie wytrzymuje krytyki. Vide też *The Federalist...*, No. 10, s. 53—62.

piliby przeciw pracowitym, a „pod głosowanie zostałyby poddany całkowicie równy podział wszystkiego”<sup>19</sup>.

Według Adamsa „jeśli kiedykolwiek ludzie nie byli odpowiednio powstrzymywani, to zawsze byli niesprawiedliwi, tyrańscy, brutalni, barbarzyńscy i okrutni, jak każdy król czy senat dysponujący niekontrolowaną władzą. Większość zawsze i bez wyjątku uzurpowała sobie prawa mniejszości”. Z tych też powodów jednoizbowy parlament ustanowiony bez jakiegokolwiek „przeciwwagi, równowagi lub *aequilibrium*” zmierzając będzie do skupienia w swych rękach całej władzy prawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Będzie w związku z tym dążyć do uchwalania konstytucji, do jej dowolnego interpretowania, do rozstrzygania wszelkich istotniejszych sporów prawnych wynikłych na tle jej brzmienia, jak również do jej stosowania według własnego uznania. „Co więc ma go powstrzymać od wydawania tyrańskich praw i wykonywania ich w tyrański sposób?”<sup>20</sup>. W kontekście następstw wypływających z ewentualnego podporządkowania egzekutywy legislaturze analogicznie wypowiedział się Madison. Na tle tak zarysowanego stanowiska w pełni zrozumiała jest konkluzja Jeffersona — zawarta w jego *Uwagach o stanie Virginia (Notes on the State of Virginia)* z 1781 r. — iż „elekcyjny despotyzm nie był ustrojem za który walczyliśmy”. Nie ma bowiem różnicy czy wszystkie funkcje państwowe skoncentrowane są w wielu rękach, czy też tylko w jednych, jako że „ucisk 173 despotów [liczba deputowanych do wirginjskiego parlamentu — R.M.M.] byłby niewątpliwie równie wielki jak jednego”<sup>21</sup>. Z opinią tą całkowicie solidaryzował się Hamilton.

Przedstawione powyżej poglądy były echem przekonania markiza de Lolme, przypisującego stabilność ustroju przede wszystkim ograniczeniu władzy legislatury. „Dla zabezpieczenia konstytucji państwa konieczne jest bez wątpienia ograniczenie władzy wykonawczej; lecz jeszcze bardziej nieodzowne jest ograniczenie legislatury. To, co ta pierwsza może uczynić w drodze kolejnych kroków (chodzi mi o obalenie praw), ta ostat-

<sup>19</sup> J. Adams: *A Defence...*, s. 141, 142, 147, 148; R. Berger: *Congress...*, s. 11, 12; L. Fisher: *President...*, s. 268; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 156; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 419; C. Strout: *Introduction...*, s. LII, LIII; J. MacGregor Burns, J.W. Peltason: *Government...*, s. 64, 65; J.A. Smith: *The Growth...*, s. 29, 85; *The Federalist...*, No. 48, s. 322, 323; R. Parker: *The Historic...*, s. 460; P.K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 166, 176; V.L. Parrington: *Główne...*, s. 445. Na tle „despotyzmu legislatury” Adams polemizował z Marchamontem Nedhamem, którego niesłusznie posądził o propagowanie postulatów przekazania całej władzy parlamentowi. Vide W.B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 118—121.

<sup>20</sup> J.A. Adams: *A Defence...*, s. 149; W.B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 118.

<sup>21</sup> Vide L. Fisher: *The Efficiency...*, s. 122; idem: *President...*, s. 262; Thomas... [Ed. S.K. Padover], s. 46; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 396, 397; P. M. Spurlin: *Montesquieu...*, s. 188; *The Federalist...*, No. 48, s. 324, 325; P.H. Odegard i in.: *American...*, s. 307.

nia dłuższą lub krótszą koleją rzeczy może zrobić w jednej chwili. Tak jak jedynie sama jej wola może być źródłem praw, tak też ta sama wola może je unieważnić; [...] Musimy wszak przestrzegać różnicy pomiędzy władzą prawodawczą a wykonawczą. Tę ostatnią łatwiej ograniczyć, kiedy nie jest podzielona. Natomiast z legislaturą przeciwnie — by ją ograniczyć, należy ją całkowicie podzielić”<sup>22</sup>. Groźba „despotyzmu legislatywy” jawiła się zajmującym nas autorom w tak monstrualnych rozmiarach, że nawet zawsze trzeźwo rozumujący Madison posunął się do prorocstwa, iż jeśli nie uda się jej odwrócić, wówczas dojdzie do wybuchu rewolucji<sup>23</sup>. Obywatele nie będą bowiem znosić w nieskończoność permanentnego naruszania ich praw przez parlament.

**3.3.** Wyjścia z sytuacji szukano przede wszystkim w środkach zmierzających do zapewnienia równowagi między władzą wielu a władzą nielicznych. Wynaleziono cały ich wachlarz, zaś rolę pierwszych skrzypiec powierzono zasadzie rozdziału władzy, systemowi hamulców oraz instytucji własności prywatnej. Uznano je za najlepszą gwarancję wolności, a tym samym za główną przeszkodę na drodze do wprowadzenia tyranii. Zdaniem M.P. Sharpa to właśnie nałożenie wodzy większości w interesie zamożnej mniejszości pozostawało najważniejszym celem ustanowienia podziału władzy w Stanach Zjednoczonych<sup>24</sup>. Państwu przeznaczono funkcję „uczciwego maklera interesów różnego rodzaju własności”. James Madison dowodził, iż rządy powinny być tak zorganizowane, „by ochroniły bogatą mniejszość przed większością” nieposiadających. Natomiast Alexander Hamilton zaobserwował, że jeśli mniejszość znajdzie się w posiadaniu władzy, wtedy będzie tyranizować większość i *vice versa*. Stąd wniosek, iż wolności trzeba poszukiwać nie w mrokach despotyzmu czy pośród koszmaru nieograniczonej demokracji, lecz w ustroju umiarkowanym, w którym i większość, i mniejszość będzie mieć zapewniony trwały udział we władzy. Mimo to przyznawał otwarcie, że w nowym ustroju lwia jej część winna przypaść bogatym i dobrze urodzonym, tj. właścicielom ziemskim, finansjerze, kupcom i przedstawicielom wolnych zawodów. Jednocześnie opowiadał się za zagwarantowaniem praw warstw pozbawionych własności oraz za parlamentarną reprezentacją interesów farmerów i rzemieślników. W tym to między innymi celu należało zrealizować zasadę podziału władzy. Stabilnością ustroju społecznego i politycznego państwa kierował się także Thomas Jefferson pisząc, iż „władza aparatu państwowego winna zostać tak zrównoważona i rozdzielona między poszczególne organy [...] by żaden z nich nie zdołał

<sup>22</sup> Vide J. Story: *Commentaries...*, Vol. 1, s. 372, 373; *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 299.

<sup>23</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 2, s. 35.

<sup>24</sup> M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 434, 436; P.K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 166; A. de Riencourt: *The Coming...*, s. 80; J.A. Smith: *The Growth...*, s. 79, 80; J. MacGregor Burns, J.W. Peltason: *Government...*, s. 64.

wykroczyć poza prawne granice swych kompetencji wskutek skutecznego hamowania go i powstrzymywania przez inne organy”<sup>25</sup>.

Obmyślono również cały arsenał innych środków zaradczych, jak chociażby regułę bikameralizmu, własnościowy cenzus wyborczy, kadencyjność większości organów, utworzenie silnej egzekutywy oraz niezawisłej judykatury i inne. Potrzebę ustanowienia sprężystej funkcjonującej władzy wykonawczej Gouverneur Morris motywował przede wszystkim koniecznością zachowania dążącej zawsze do ekspansji władzy prawodawczej, rozległością kraju i koniecznością strzeżenia pokoju społecznego. Hamujące działania izby wyższej parlamentu uważał za niewystarczające<sup>26</sup>. Jefferson z kolei przywiązywał szczególną wagę do potrzeby zbudowania niezawisłego sądownictwa, które powinno cieszyć się równorzędną pozycją z pozostałymi organami. Sędziowie, oprócz solidnego przygotowania fachowego, powinni legitymować się wysokimi kwalifikacjami moralnymi. Gwarancją ich niezawisłości miała być stała gaża oraz dożywotnie sprawowanie funkcji pod warunkiem należytego sprawowania. Od zachowania niezależności i równoprawnego stanowiska ustrojowego judykatury autor *Uwag o stanie Virginia*, w słowach pełnych patosu, uzależniał „godność i stabilność wszystkich działów aparatu państwowego, moralność narodu i wszelkie błogosławieństwa płynące z życia w społeczeństwie”<sup>27</sup>.

**3.4.** Spojrzenie *The Founding Fathers* na problem tyranii było dalekie od jednostronności. Niektórzy z nich, jak Morris, Hamilton, Adams, Franklin i John F. Mercer obawiali się także sytuacji odwrotnej. Dlatego też przestrzegali przed dominacją bogatych, pociągającą za sobą oligarchizację ustroju i maksymalną eksploatację biednych. Gouverneur Morris za najbardziej prawdopodobną uznał oligarchię kupców i bankierów, nie zaś wielkich właścicieli ziemskich. Tym sposobem proroczo przepowiedział nadejście w 100 lat później okresu nazywanego w historiografii amerykańskiej „Wiekami Pożłaczonym” (*The Gilded Age*), charakteryzującego się rządami plutokracji. Z tego samego powodu Elbridge Gerry głosił nieodzowność zrównoważenia wpływów ziemiaństwa z jednej strony, oraz kupców i bankierów — z drugiej. Natomiast Mercer wyobrażał sobie legislaturę jako narzędzie w rękach posiadaczy,

<sup>25</sup> Vide Thomas..., [Ed. S.K. Padover], s. 46; idem: *The Genius...*, s. 83; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 132, 152; L. Fisher: *President...*, s. 26; V.L. Parrington: *Główne...*, s. 405; J.A. Smith: *The Spirit...*, s. 37; C. Strout: *Introduction...*, s. LIII; *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 308, 309, 432.

<sup>26</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 2, s. 52.

<sup>27</sup> Vide Thomas... [Ed. S.K. Padover], s. 61; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 393, 400, 408—411, 420; J. Adams: *A Defence...*, s. 149; L. Fisher: *President...*, s. 268; C.P. Patterson: *The Constitutional Principles of Thomas Jefferson*. Austin 1953, s. 118, 119.

a w egzekutywie widział protektora interesu ogólnospołecznego. Niemniej jednak niektórzy uczestnicy obrad w State House (np. Charles Pinckney) bagatelizowali zagrażające sąd niebezpieczeństwo. Utrzymywali oni — o czym zresztą była już mowa — że dzięki upowszechnieniu w USA własności nie istnieją w tym kraju tradycyjne klasy czy stany społeczne, podobnie jak nie ma jakiegos subystytutu monarchy czy szlachty. Przeświadczenie to nie oznaczało wszakże ani osłabienia zaufania w skuteczność reguły podziału władzy jako panaceum na wszelkie tyrańskie rządy, ani też lekceważenia groźby tyranii w ogóle. Sądzono bowiem nie bez racji, iż groźba ta niczym miecz Damoklesa wisi nad każdym państwem, przy czym jeśli tyrania mniejszości wiedzie do oligarchii, to tyrania większości zmierza do „partyjnictwa” (*the rule of faction*), co w konsekwencji prowadzi albo do anarchii, albo do dyktatury<sup>28</sup>.

## 4. Hydra falcji

**4.1.** Podstawową przyczynę tyranii upatrywano w występującym od niepamiętnych czasów podziale klasowo-warstwowym społeczeństwa. Na tym tle uwidoczniły się jednak poważne rozbieżności w poglądach. Jeden biegun kontrowersji wyznaczyła teza Johna Adamsa, iż społeczeństwo amerykańskie tworzy dokładną replikę europejskiego społeczeństwa stanowego. Rozwijając ją nie był wszak konsekwentny, gdyż przyznawał, że w Unii różnice stanowe odbijają się wyłącznie w hierarchii urzędów<sup>29</sup>. Biegun drugi określiło twierdzenie Thomasa Jeffersona, iż społeczeństwo amerykańskie stanowi relatywnie homogeniczny zbiór jednostek. Jego autor był wprawdzie konsekwentny w propagowaniu go, ale daleki od prawdy zważywszy, że zgodnie z ustaleniami S.P. Huntingtona naród w ujęciu tego pisarza politycznego to „pojęcie o zabarwieniu emocjonalnym, abstrakcyjny mit, pozbawiony znaczącej konotacji empirycznej”<sup>30</sup>. W zbliżonym duchu solidaryzmu klasowego wypowiedział się Charles Pinckney utrzymując, iż społeczeństwo amerykańskie rozpada się na trzy klasy: ziemiańską, kupiecką i ludzi o określonej profesji. Jednakże ze względu na ich polityczne równouprawnienie, posiadanie wspól-

<sup>28</sup> Vide P.K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 171, 177—180; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 400; V.L. Parrington: *Główne...*, s. 409, 450; P. Eidelberg: *The Philosophy...*, s. 141—143; *Living Ideas of America*. Ed. H.S. Commager. New York—Evanston—London 1964 (1951), s. 212; R. Hofstadter: *The American...*, s. 8.

<sup>29</sup> J. Adams: *A Defence...*, s. 127; S.P. Huntington: *The Founding...*, s. 153.

<sup>30</sup> S.P. Huntington: *The Founding...*, s. 153, 180.

nego interesu i wzajemną zależność współtworzą one jeden stan społeczny<sup>31</sup>.

Nietrudno zorientować się, że obie strony sporu znajdowały się w błędzie, ponieważ kroili swe wizje nie na miarę realiów, lecz swych wyobrażeń. Trafną natomiast diagnozę postawił James Madison, zajmując stanowisko pośrednie między dwiema ekstremalnymi hipotezami. Przyjął on założenie, iż trzeba przeprowadzić analizę rzeczywistego społeczeństwa, jakkolwiek ideałem — analogicznie jak dla Jeffersona — była dlań społeczność agrarna. W rezultacie, niczym współczesny politolog ze szkoły Harolda D. Lasswella, dostrzegł on w nim przede wszystkim splot zależności zachodzących pomiędzy dużą liczbą facji, reprezentujących zwłaszcza interesy gospodarcze i lokalne. Fację zdefiniował jako „pewną liczbę obywateli, tworzących większość lub mniejszość, których jednoczy i popycha do działania jakiś wspólny impuls, interes lub namiętność, które są sprzeczne z prawami pozostałych obywateli względnie z niezmiennym i wspólnym interesem społeczeństwa”<sup>32</sup>.

Wybiegając nieco naprzód warto podkreślić, iż koncepcja facji Madisona trafiły do przekonania większości „Ojców Konstytucji”, sama zaś nazwa „fakcja” — *notabene* bardzo poręczny termin analizy politycznej — zrobiła w ich pismach prawdziwą karierę. Podobnie jak w czasach rzymskich, tak i w XVIII w. z określeniem tym wiązano osąd wartościujący, rozumiejąc pod nim związek dążący do osiągnięcia celów nagananych społecznie. Akceptacja takiej przesłanki aksjologicznej doprowadziła automatycznie do umieszczenia znaku równości pomiędzy rozpatrywanym przez nas pojęciem a kategorią zła. Zwróćmy uwagę, że podana wyżej definicja nie jest bynajmniej neutralna z etycznego punktu widzenia. Jej twórca nadał bowiem terminowi „fakcja” niedwuznacznie pejoratywny wydźwięk. Z definicji tej wynika, że przeforsowanie interesu facji na forum ogólnym musi godzić w interes obywateli, ich grup względnie całego społeczeństwa. Nasuwa się zatem pytanie, w jakiej mierze poszczególne związki są *nolens volens* fakcjami, gdyż główny architekt Konstytucji widział w tej roli nie tylko partie polityczne. Jego definicja sugeruje, iż zależy to od punktu widzenia — dana grupa może jednocześnie być facją albo w ogóle nią nie być. Wskazuje się, że z dalszych rozważań Madisona wynika, że pojęcie to interpretował on szerzej, a mianowicie jako reprezentację każdego odrębnego interesu<sup>33</sup>. Jednakże literalna wykładnia przytoczonej tu definicji oraz lektura *The Federalist*

<sup>31</sup> *The Records*. [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 402—404, 411.

<sup>32</sup> *The Federalist*..., No. 10, s. 53—61; C. Strout: *Introduction*..., s. XLVI; S.P. Huntington: *The Founding*..., s. 150, 151, 179, 180; V.L. Parrington: *Głównie*..., s. 488; R. Hofstadter: *The American*..., s. 41; *Wizje*... [Red. W. Osiatyński], s. 412—418.

<sup>33</sup> S.P. Huntington: *The Founding*..., s. 180, 181; B. Bailyn: *The Origins*..., s. 37.

utwierdzają w przekonaniu, iż określona grupa tworzy faksję wtedy, kiedy reprezentuje interes sprzeczny z ogólnospołecznym, a jeśli zgodny, to faksją być przestaje.

Interesujący nas mąż stanu dostrzegał wiele przebiegających przez społeczeństwo linii podziału, które się w dodatku często ze sobą krzyżowały. Linie te odzwierciedlały wielość i złożoność występujących w nim interesów oraz zaznaczające się między nimi sprzeczności. Sprzeczności interesów rodziły się na tle dzielących ludzi różnic politycznych, ideologicznych, a nawet osobowościowych. Szczególną wszak rolę odgrywała w tym względzie dyferencjacja majątkowa społeczeństwa. Madison w opozycji do Pinckney'a uważał, że każde społeczeństwo składa się z jednej strony z biednych i bogatych, dłużników i wierzycieli; z drugiej zaś z ziemiaństwa, przemysłowców, kupiectwa (te trzy warstwy uznał za podstawowe) i finansjery. Wszystkie te klasy i warstwy cechują jeszcze wewnętrzne podziały, niemniej główna linia stratyfikacji oddziela posiadających od nieposiadających. Ocena ta korespondowała z poglądami Adamsa, który bardzo mocno akcentował nieuchronność wszelkich nierówności społecznych, zwłaszcza w sferze majątku i urodzenia. W każdej nacji ludzie dzielą się „na dwa naturalne rodzaje, gentlemanów i prostaków (*simplemen*) [...] Zawsze w cywilizowanych społeczeństwach istniała wielka i odwieczna odrębność interesów bogatych, których jest mało, i biednych, których jest wielu”. Toczy się między nimi nieustanna walka, mimo że „przeznaczeniem biednych jest praca, bogaci zaś dzięki swemu wykształceniu, niezależności i dysponowaniu wolnym czasem kwalifikują się do wyższych stanowisk”<sup>34</sup>. Nie inaczej wypowiadał się Hamilton, którego zdaniem tylko bogaci mogą piastować urzędy państwowe, gdyż nie są podatni na korupcję<sup>35</sup>. Natomiast podział rodu człowieczego na bogatych i biednych, mądrych i głupich itp. uznawał za prawdę na tyle oczywistą, że nie wymagającą żadnych dowodów.

Stratyfikację społeczeństwa oraz różnorodność i sprzeczność istniejących w nim interesów główny architekt Konstytucji uważał za najważniejszą przyczynę powstawania najprzeróżniejszych i rywalizujących ze sobą faksji. Ich podstawowy podział pokrywał się ze zróżnicowaniem majątkowym — posiadający tworzyli faksję mniejszości, a nieposiadający faksję większości. Przeciwdziałać temu niekorzystnemu zjawisku można dwoma sposobami — albo usunąć jego przyczyny, albo wpłynąć na zmianę jego skutków. Pierwsze rozwiązanie polegałoby na ujednoczeniu na-

<sup>34</sup> J. Adams: *A Defence...*, s. 158; *The Federalist...*, No. 10, s. XIV, XV; *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 422; S.P. Huntington: *The Founding...*, s. 179—182; V.L. Parrington: *Główne...*, s. 411, 412; P.K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 192; S.K. Padover: *The Genius...*, s. 50.

<sup>35</sup> A. Koch: *Power, Morals, and the Founding Fathers: Essays in the Interpretation of the American Enlightenment*. Ithaca, N.Y. 1961, s. 61.



miętności, poglądów i interesów wszystkich obywateli (co jest niemożliwe), względnie na pozbawieniu ich swobody myśli i działania (co byłoby jeszcze „gorsze od samej choroby”). Skoro sposób ten jest nie do przyjęcia, należy się uciec do drugiego. Im mniej fakkji, tym większe staje się niebezpieczeństwo trwałej polaryzacji interesów, a tym samym zdobycia przez określoną fakkję większości w parlamencie, czego konsekwencją byłoby wprowadzenie tyranii. Trzeba zatem „tak postępować, wykorzystując liczebność i sytuację lokalną większości, by mimo tych interesów i namiętności nie mogła uzgodnić swego działania i nie zdołała narzucić swych planów przemocą. Wiemy dobrze, że gdy dopuścimy do tego, by namiętności wykorzystwały nadarżającą się okazję, żadne motywy moralne czy religijne nie będą stanowić dostatecznej kontroli”<sup>36</sup>. Chodziło więc o neutralizację oddziaływania fakkji w takim zakresie, by większość została pozbawiona możliwości całkowitego zmajoryzowania mniejszości. „*Divide et impera* — ta potępiana maksyma tyranii pozostaje pod pewnymi warunkami jedyną dyrektywą polityczną, za pomocą której można rżądzić republiką odwoławszy się do słusznych zasad”. Cały mechanizm ustrojowy powinien zostać tak zaprojektowany, aby „ambicja musiała przeciwstawiać się ambicji”, gdyż inaczej społeczeństwo zostanie owiane do głębi „zarażliwym oddechem fakkji”<sup>37</sup>. Antidotum przeciw fakkjom winny być same fakkje. Dlatego też G.S. Wood ochrzcił analizowaną tu koncepcję fakkji mianem „kinetycznej teorii polityki”<sup>38</sup>.

Hydrę fakkji piętnowali w ślad za Madisonem także inni przywódcy polityczni z Hamiltonem na czele. Był on nastawiony niechętnie do partii politycznych, ale jeszcze mniej aprobaty znajdował dla pozostałych fakkji. Zdawał sobie wszak sprawę, iż zjawiska tego wykorzeniać się nie da, pisząc z rezygnacją: „Tak jak nie można zetrzeć z powierzchni ziemi demona fakkji, tak też nie można tego zrobić z demonem ludzkiej niegodziwości, będącym jego rodzicem i potomstwem”<sup>39</sup>. Obu tym myślicielom sekundował Adams utrzymując, że zaznaczająca się w każdym społeczeństwie ekonomiczna dyferencjacja poszczególnych grup prowadzi do heterogeniczności formułowanych przez nie programów politycznych, wobec czego podziały i sojusze partyjne stają się nieuniknione. Teoretyk

<sup>36</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 135, 136; S.K. Padover: *The Genius...*, s. 103; W.S. Carpenter: *The Separation...*, s. 32; P.H. Odegard i in.: *American...*, s. 290, 291; V.L. Parrington: *Główne...*, s. 410, 411; P. Eidelberg: *The Philosophy...*, s. 68; C.A. Beard: *An Economic...*, s. 14, 15.

<sup>37</sup> Vide *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 422, 423; J. Adams: *A Defence...*, s. 156, 157; S.P. Huntington: *The Founding...*, s. 154, 184; P.K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 178, 180; W.S. Carpenter: *The Separation...*, s. 43; K. von Orelli: *Das Verhältnis...*, s. 37.

<sup>38</sup> G.S. Wood: *The Creation...*, s. 605.

<sup>39</sup> Vide *Builders of American Institutions. Readings in American History*. Eds. F. Freidel, N. Pollack. Chicago 1963, s. 99.

ten szedł nawet dalej, gdyż wskazywał wręcz na konieczność egzystowania partii politycznych. Cała rzecz tylko w tym, by zachować nad nimi kontrolę. Stąd „kompetencja musi przeciwstawiać się kompetencji, siła sile, moc mocy, interes interesowi, a także rozum rozumowi, elokwencja elokwencji i namiętność namiętności”<sup>40</sup>. Jeżeli bowiem kontrola ta zostanie utracona, wówczas państwo albo stoczy się w otchłań anarchii, albo wpadnie w objęcia dyktatury.

4.2. By się uchronić przed tak niezbyt nęcącą ewentualnością, należało przedsięwziąć wiele środków zaradczych. Obok przeciwstawienia faksji faksjom w ramach koncepcji pluralizmu Madisoņa (vide p. VII. 6), priorytetowe znaczenie przyznano konstytucjonalizacji zasady podziału władzy wspartej systemem hamulców. Wprawdzie w przekonaniu G.W. Carey’a, ów pisarz polityczny upatrywał we wspomnianej regule przede wszystkim remedium przeciw arbitralizmowi władzy państwowej<sup>41</sup>, niemniej trudno zaprzeczyć, że rozdział władzy był wymierzony również przeciwko „partyjnictwu”. W dalszej kolejności wymieniano takie instrumenty, jak ustanowienie ustroju republikańskiego, zapewnienie szerokiej reprezentacji wszystkich klas i warstw społecznych w dwuizbowym parlamencie, długoletnia kadencja izby wyższej, utworzenie silnej i niezależnej egzekutywy, dokonanie społecznego podziału władzy, wprowadzenie systemu federalnego oraz własnościowego cenzusu wyborczego. Zdaniem Adamsa ustanowienie powszechności prawa głosowania byłoby bowiem równoznaczne z otwarciem „puszki Pandory demokracji”<sup>42</sup>.

## 5. Anarchia nieograniczonej demokracji

5.1. Rozdział władzy oraz system hamulców były także nieodzowne z tej racji, by postawić tamę nadmiernie wybujałej demokracji. Zwróćmy jednak na wstępie uwagę na pewien paradoks i kontrowersję zarazem. Współcześnie „Ojcowie Konstytucji” cieszą się w pełni zasłużoną renomą twórców demokracji amerykańskiej. Tymczasem w rzeczywistości do nieograniczonej demokracji nie zdradzali wielkiego sentymentu i dlatego drapowanie ich w togi trybunów ludowych byłoby nieporozumieniem. Dla Alexandra Hamiltona oznaczała ona pojęcie bliskie ochlo-

<sup>40</sup> J. Adams: *A Defence...*, s. 145; A. Koch: *Power...*, s. 82; V.L. Par-  
rington: *Główne...*, s. 411. W kontekście tych uwag co najmniej kontrowersyjna  
jest konstatacja E. Wrighta (*Fabric of Freedom 1763—1800*. New York 1961,  
s. 186), że *The Founding Fathers* nie brali pod uwagę partii politycznych w toku  
opracowywania Konstytucji.

<sup>41</sup> G.W. Carey: *Separation of Powers and...*, s. 156.

<sup>42</sup> Vide S.K. Padover: *The Genius...*, s. 53; B. Bailyn: *The Ideological...*,  
s. 293.

kracji; dla Elbridge'a Gerry'ego — najgorsze zło polityczne z możliwych; dla Fishera Amesa — „iluminowane piekło, rozbrzmiewające zabawą pośród wyrzutów sumienia, okropności i tortur”; a dla Johna Adamsa — uderzającego zwykle w najmocniejszą nutę — „najbardziej mędną, niesprawiedliwą i nienawistną formę ustroju [...], ustrój arbitralny, tyrański, krwawy, okrutny i nieznośny”<sup>43</sup>. Demokrację często odmalowywano jako zwyczajne rządy motłochu, których celem ostatecznym jest likwidacja wszelkich praw własności i „zagłodzenie” funkcjonariuszy państwowych. W ówczesnych czasach nazwa ta kojarzyła się w pierwszej kolejności z groźbą rozruchów społecznych, owocujących ustanowieniem dyktatury. Według badań V.L. Parringtona — potwierdzonych współcześnie przez G.S. Wooda — przed rewolucją francuską z 1789 r. określenie „demokrata” wywoływało w USA bardzo nieprzychylną reakcję. Słowo to uchodziło powszechnie za obelgę. Stąd też terminem „demokracja” posługiwano się rzadko, nawet sam Jefferson go unikał. *Bellua multorum capitum*, wcielenie bezbożności, nasienie anarchii<sup>44</sup> — oto czym była demokracja.

Opierając się na tej podstawie J.A. Smith — a w nowszych czasach R.A. Dahl — doszli do wniosku, że dla *The Founding Fathers* demokracja nie stanowiła celu, który należało osiągnąć, lecz zjawisko, którego trzeba było uniknąć. Wyszli oni bowiem z założenia, że im mniejszy udział otrzyma lud we władzy, tym lepiej, jak zresztą wprost oświadczył Roger Sherman. W konsekwencji zdecydowali, że cały wysiłek powinien zostać skierowany na opracowanie takiej ustawy zasadniczej, która by z jednej strony stwarzała ludowi jak najmniejsze możliwości partycypowania w sprawowaniu władzy państwowej, z drugiej jednak na tyle szerokie, by uzyskać jej ratyfikację<sup>45</sup>. C.A. Beard twierdzi, iż podczas obrad Konwencji Konstytucyjnej panowało prawie powszechne przekonanie, że ponieważ demokracja jest rzeczą niebezpieczną, to należy ją ograniczać, a nie popierać<sup>46</sup>. Tymczasem w literaturze przedmiotu można także zna-

<sup>43</sup> Vide B. Bailyn: *The Ideological...*, s. 282; H.L. McBain: *The Living...*, s. 154; J.A. Smith: *The Growth...*, s. 80; idem: *The Spirit...*, s. 34; P.K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 187, 188; E. Wright: *Fabric...*, s. 171; A. de Riencourt: *The Coming...*, s. 73; *The Political...* [Ed. G.A. Peek], s. XVIII; *Living...* [Ed. H.S. Commager], s. 214; J. Burnham: *Congress...*, s. 60.

<sup>44</sup> V.L. Parrington: *Główne...*, 395, 457; G.S. Wood: *The Creation...*, s. 222, 223; A. Koch: *Power...*, s. 89; E. Wright: *Fabric...*, s. 186, 187; B. Bailyn: *The Ideological...*, s. 282; *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 48. W twórczości Adamsa spotykamy jeszcze jedną definicję: „W rzeczywistości słowo »demokracja« znaczy akurat tyle, co naród nie mający żadnego ustroju przed wprowadzeniem jakiegokolwiek konstytucji” — vide V.L. Parrington: *Główne...*, s. 449.

<sup>45</sup> J.A. Smith: *The Spirit...*, s. 29—39; G.W. Carey: *Separation of Powers and...*, s. 164; *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 48.

<sup>46</sup> C.A. i M.R. Beard: *The Rise...*, Vol. 1, s. 315, 325.

leżąc zgola przeciwne stanowiska. I tak według M. Diamonda uczestnicy tego gremium byli szczerymi demokratami<sup>47</sup>. P.K. Conkin uważa, iż w okresie debaty ratyfikacyjnej pojęcie „demokracja” miało w sumie pozytywny wydźwięk i sporą wartość polemiczną<sup>48</sup>. W opinii M. Kammena Stany Zjednoczone miały być w wyobrażeniu uczestników obrad w State House „dobrze wyregulowaną demokracją”. James Wilson oświadczył nawet, że Konstytucja jest „czysto demokratyczna”<sup>49</sup>. Nie brak przy tym i ocen pośrednich. Zdaniem P. Eidelberga trudno rozstrzygnąć ten problem w sposób jednoznaczny. Każdy delegat mógł przecież przybrać demokratyczne nastawienie względem jednego zagadnienia, a niedemokratyczne wobec drugiego. W sumie chcieli oni ustanowić nie tyle ustroj demokratyczny, ile system mieszany<sup>50</sup>. Z osądem tym zbieżny jest pogląd H.J. Storinga, że zasadniczą trudność, jaka przypadła im w udziale, można zredukować do dylematu — jak uzyskać korzyści płynące z ustroju demokratycznego przy równoczesnym uniknięciu jego wad<sup>51</sup>.

Kluczem do rozwiązania tej kwestii pozostaje ustalenie, co „Ojcowie Konstytucji” rozumieli pod interesującym nas terminem. Okazuje się, iż był on wyjątkowo wieloznaczny. Używano go na oznaczenie najniższego stanu społecznego, suwerenności ludu, rządów gmin (*commons*), jak również demokracji bezpośredniej, czyli — jak to ujął James Otis — „rządu wszystkich nad wszystkimi”. Autorzy federalnej ustawy zasadniczej posługiwali się nim głównie w tym ostatnim sensie, w pierwszym rządzie mieli jednak na względzie jedną z jej form, a mianowicie rządy zgromadzenia ludowego na wzór antycznego greckiego *polis*. W tym kontekście awersja do tej formy ustrojowej była najzupełniej zrozumiała, gdyż — jak uczyło doświadczenie — była ona najmniej trwała z istniejących. Opierając się na swej rozległej wiedzy historycznej, *The Founding Fathers* widzieli w niej przede wszystkim stadium przejściowe wiodące nieubłaganie do narodzin tyranii lub do wybuchu anarchii. John Adams nie żywił najmniejszych złudzeń, że rządy zgromadzenia ludowego są skazane na zagładę, bowiem „nigdy jeszcze nie było demokracji, która nie popełniłaby samobójstwa”. A to na skutek braku hamulców zapewniających równowagę polityczną, które ograniczałyby „niebezpieczeństwa, szala, nierozwagę, truciznę oraz burzliwą i niepoohamowaną naturę demo-

<sup>47</sup> M. Diamond: *Democracy...*, s. 52—60 i n.; A. de Riencourt: *The Coming...*, s. 73.

<sup>48</sup> P.K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 188; G.S. Wood: *The Creation...*, s. 562, 563.

<sup>49</sup> K. Kammen: *People...*, s. 243, 244; G.S. Wood: *The Creation...*, s. 603, 604.

<sup>50</sup> P. Eidelberg: *The Philosophy...*, s. 20—30; M. Kammen: *People...*, s. 242.

<sup>51</sup> H.J. Storing: *Foreward*. W: P. Eidelberg: *The Philosophy...*, s. XII,

'kracji' — uzupełnili Alexander Hamilton, Fisher Ames i Edmund Randolph. Z tego to powodu Adams poddał tak ostrej krytyce *Zdrowy rozsądek* Thomasa Paine'a („gwiazdy nieszczęścia”), oceniwszy go jako „tak demokratyczny, bez jakichkolwiek ograniczeń lub choćby nawet próby wprowadzenia jakiejś równowagi lub przeciwwagi, że musi doprowadzić do zamętu i fiaska wszystkich przedsięwzięć”<sup>52</sup>.

Biorąc zatem pod uwagę oryginalne wypowiedzi zajmujących nas pisarzy politycznych oraz późniejsze do nich komentarze konstytucjonistów, pytanie o to, czy zamierzali oni ustanowić demokrację, czy też nie, uważam za niewłaściwie sformułowane. Nie ulega najmniejszej wątpliwości, iż pragnęli ją wprowadzić, ale jako demokrację pośrednią, nie zaś w formie rządów zgromadzenia ludowego. Tym niemniej ze względu na ówczesny poziom wykształcenia i stopień dojrzałości politycznej społeczeństwa nie mogła to być jeszcze demokracja pełna, a korzystać z niej mieli wprawdzie wszyscy obywatele, przede wszystkim jednak *freeholders*. W związku z tym poprawnie postawione pytanie powinno brzmieć: W jakim zakresie „Ojcowie Konstytucji” uznali za celowe włączenie elementów demokracji do konstruowanego przez siebie modelu ustrojowego? Odpowiedź na nie determinowała jednocześnie stopień realizacji zasady podziału władzy zarówno w teorii, jak i praktyce konstytucyjnej.

**5.2.** Ideałem ustrojowym amerykańskich mężów stanu była republika, którą przeciwstawiali demokracji. Jednakże w umysłach kolonistów obie te kategorie były blisko ze sobą związane, a ponieważ często używano ich zamiennie, stąd wywoływały mieszane uczucia. Jednakże po dokładnym zbadaniu zagadnienia okazuje się, że pojęcie to stanowiło dla nich synonim ustroju idealnego, który może powstać jedynie w wyniku połączenia wszystkich zalet monarchicznej, arystokratycznej i demokratycznej formy państwa, uosabiając triumf cnoty i rozumu. Główną ideą, jaka im przyświecała, była jak wiemy wolność, którą łączyli z własnością. Doskonale więc zdawali sobie sprawę z zagrożenia, jakie niosła dla niej tak autokracja i oligarchia, jak demokracja bezpośrednia, brzemienista w demagogię i wiodąca prostą drogą do rozkładu. Dlatego też każdą z wymienionych tu form ustrojowych traktowali selektywnie. Naturalnie, założenia te tworzyły wypadkową koncepcji republiki zajmujących nas myślicieli, jako że w wielu dalszych kwestiach zaznaczyły się między nimi różnice zdań. *Ad exemplum*, wizja tej instytucji zaprezentowana przez Johna Adamsa nosiła na sobie stygmat wyrażonej inklinacji arystokratycznej. Miało to być państwo rządzone przez

<sup>52</sup> J. Adams: *A Defence...*, s. XVIII, 124; B. Bailyn: *The Ideological...*, s. 288, 289; A. de Riencourt: *The Coming...*, s. 73; *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. I, s. 27, 58; R. Hofstadter: *The American...*, s. 4, 13; W.S. Carpenter: *The Separation...*, s. 42; R.M. MacIver: *European...*, s. 58; S.K. Padover: *The Genius...*, s. 83, 94; *Living...* [Ed. H.S. Commager], s. 213; V.L. Parrington: *Główne...*, s. 431; W. Osiatyński: *Ewolucja...*, s. 143.

elitę majątku i intelektu, z silną egzekutywą o istic monarszym prestiżu na czele, przy jednoczesnym ścisłym ograniczeniu udziału ludu we władzy. Wskazuje na to choćby projekt tytułu głowy państwa, który miałby brzmieć „Jego Wysokość, Prezydent Stanów Zjednoczonych Ameryki i Protektor jej Wolności”<sup>53</sup>.

Koncepcja republiki *The Founding Fathers* była jednoznacznie elitarystyczna. Sprzyjało jej zresztą umiarkowanie i powściągliwość większości ówczesnego społeczeństwa amerykańskiego w kwestiach natury ustrojowej. Tamtejszych radykałów, analogicznie jak ich brytyjskich pobratymców, nie interesowały jeszcze kwestie, które podnosiły do stanu wrzenia temperaturę umysłów ich ideowych spadkobierców XIX i XX stulecia — przebudowa porządku społecznego, likwidacja nierówności ekonomicznej ludu, eliminacja niesprawiedliwości z życia publicznego itd. Ich *idée fixe* stanowiła sanacja „zepsutego” ustroju i walka z uprawnieniami dyskrecjonalnymi władzy wykonawczej. Nawet oni nie uważali za celowe „zebrania i zgromadzenia wespół krawców, szewców, oraczy i pasterzy” i oczekiwania od nich „debatowania i decydowania o sprawach najwyższej wagi państwowej”<sup>54</sup>. Uważali ich bowiem za niekompetentnych, stronnicych i nazbyt podatnych na naciski, by mogli być zdolni do rządzenia, a przez to rzuconych na łup demagogom. Tradycja i doświadczenie historyczne uczyło, że bez oddania władzy w ręce warstwy niezależnej finansowo, wykształconej i starającej się dbać również o interes ogółu, niepodobna osiągnąć niczego poza nieprzebraną różnaitością interesów partykularnych i sprzecznych opinii, a w ostatecznym rachunku — chaosem. Twierdzono, iż otwarcie bram dla „demokracji” musiałyby niechybnie pociągnąć za sobą objęcie steru rządów przez „barbarzyńców”, którzy błyskawicznie usunęliby w cień polityków najbardziej predestynowanych do sprawowania władzy. Zastanawiano się, choć dosyć powierzchownie, jakim sposobem miałyby zostać zachowana równowaga zabezpieczająca wolność w państwie, gdzie nie istniałyby żadne różnice

<sup>53</sup> S.K. Padover: *The Genius...*, s. 53; B. Bailyn: *The Ideological...*, s. 282; R.C. Moulton: *Separation...*, s. 13, 14, 27—31; A. Koch: *Power...*, s. 93. Szczególnie różniły się jeffersonowska i madisonowska idealizacja republiki. Jeśli dla Jeffersona ustroj republikański stawał się tym czystszy, im bardziej był związany z ludem, to dla Madisona odwrotnie. Jeśli dla Jeffersona główne zagrożenie dla tego ustroju stanowiła tyrania arystokracji, to dla Madisona tyrania arbitralnej większości lokalnej. Jeśli dla Jeffersona ustroj republikański oznaczał maksimum współdziałania ludu w rządzeniu państwem, to dla Madisona był on tożsamy z ograniczeniem wpływu ludu na władzę państwową poprzez zasadę reprezentacji. Jeśli dla Jeffersona demokracja bezpośrednia pozostawała esencją swego ustroju, a zasada reprezentacji stanowiła jego „rozcieńczoną” formę, to dla Madisona ta ostatnia zasada konstytuowała istotę republiki, demokracja bezpośrednia zaś tworzyła jej antytezę. Vide S.P. Huntington: *The Founding...*, s. 189.

<sup>54</sup> B. Bailyn: *The Ideological...*, s. 283—285.

pozycji społecznych, gdzie nikt nie miałby większych praw niż inni obywatele, i gdzie aparat państwowy musiałby wyrażać jedynie wolę „demokracji”. Jakie elementy należałoby wtedy równoważyć i jakie organy winny stać na straży ich interesów? Różne wątki rozważań niezmienne prowadziły do identycznej konkluzji — rządzenie powinno być zarezerwowane wyłącznie dla gentlemanów, gdyż jest ono sprawą zbyt poważną, by można je było powierzyć w ręce *simplemen*<sup>55</sup>. Stosunek ówczesnej elity politycznej Unii do demokracji bezpośredniej najcelniej ujął nowoangielski pastor Jeremy Belknap: „Niech zostanie ustanowiona zasada, że państwo pochodzi od ludu; ale trzeba też głosić ludowi, że on sam nie jest zdolny do rządzenia sobą”<sup>56</sup>.

**5.3.** Celem utrzymania i zapewnienia tak pojmowanej republiki stabilizacji społecznej i politycznej wymyślano różne remedia na „demokrację”. Na pierwszym miejscu wymieniano regułę podziału władzy wraz z towarzyszącym jej systemem hamulców, bowiem utrzymujące się w każdym społeczeństwie nierówności majątkowe zawsze stwarzają potencjalną groźbę zamachu spauperyzowanej większości na stan posiadania bogatej mniejszości. Tym samym jedną z przesłanek urzeczywistnienia zasady rozdziału na zaatlantyckich antypodach konstytuowało zapotrzebowanie na instytucję broniącą uprzywilejowanej pozycji klasy posiadającej przed atakami „demokratów”. Oprócz tego wysuwano propozycję powołania dwuizbowego parlamentu. Coraz głośniej rozlegały się wołania o utworzenie sprężystej działającej egzekutywy, najlepiej jednoosobowej, o stałych poborach, wyposażonej w prawo weta ustawodawczego i dysponującej szerokimi uprawnieniami nominacyjnymi. W tej materii pojawiały się także dalej idące sugestie. *Exempli gratia*, Hamilton, którego odczucia co do republiki były bardzo zbieżne z poglądami Adamsa, pragnął utrzymać w posłuszeństwie nieposiadającą większość m.in. za pomocą dożywotniej egzekutywy i senatu wybieranego pośrednio. Początkowo zalecał nawet utworzenie stanowiska dziedzicznego sędziego najwyższego o szerokich uprawnieniach<sup>57</sup>. Postulat ten nie miał wszakże szans realizacji w przeciwieństwie do cieszącego się szerokim poparciem żądania wprowadzenia własnościowego cenzusu wyborczego.

Nielatwe, a i niewdzięczne zarazem zadanie uzasadnienia konieczności sięgnięcia po ten cenzus, wziął przede wszystkim na siebie John Adams. Problem ten przewija się w jego twórczości z częstotliwością

<sup>55</sup> V.L. Parrington: *Główne...*, s. 428; P.K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 171; *Living...* [Ed. H.S. Commanger], s. 213.

<sup>56</sup> Vide R. Hofstadter: *The American...*, s. 6, 7; H.J. Storing: *Foreward. W: The Philosophy...*, s. XII; M.D. Peterson: *The Jefferson...*, s. 10; Ed. J. Dewey: *The Living Thoughts of Thomas Jefferson*. London—Edinburgh 1941, s. 46.

<sup>57</sup> S.K. Padover: *The Genius...*, s. 83, 85; V.L. Parrington: *Główne...*, s. 430; F.W. O'Brien: *The Executive...*, s. 205; *The Federalist...*, No. 70, s. 454; E.H. Lévi: *Some...*, s. 377.

obsesyjnego refrenu. Główny argument to naturalna nierówność ludzi, którą autor *Obrony* uważał za normalny stan rzeczy. Jakkolwiek wszyscy posiadają te same naturalne prawa, to jednak nie są równi pod względem politycznym, społecznym, ekonomicznym, intelektualnym itd. „Trudno rzec, że nie wszyscy ludzie posiadają równe prawa; lecz przyznajmy im te równe prawa i równy udział we władzy, a natychmiast wyniknie stąd rewolucja [...] Nigdy nie czytałem rozumowania bardziej absurdalnego, większego sofizmu [...] niż subtelne prace Helvetiusa i Rousseau dowodzące naturalnej równości ludzkości”<sup>58</sup>. Przekonanie to stało się udziałem zapewne wszystkich autorów Konstytucji, chociaż nie głosili go tak otwarcie i uporczywie jak jego główny propagator. Jedynie Alexander Hamilton miał odwagę stwierdzić, że z punktu widzenia prawa natury ludzie są wprawdzie równi, lecz w rezultacie zawarcia umowy społecznej równość tę tracą. Nawet tak wielki orędownik wolności i równości jak Thomas Jefferson przyznawał, że istnieje „naturalna arystokracja”, tzn. osoby wyróżniające się talentami. *The Founding Fathers* wierzyli, iż ze społeczeństwa można wyodrębnić „część senatorską”, czyli naturalną elitę, której przeznaczeniem jest zasiadanie w izbie wyższej parlamentu (vide p. VI. 3.1). W tym kontekście zrozumiały jest pogląd Gouverneura Morrisa, że nigdy nie było i nie będzie cywilizowanego społeczeństwa bez arystokracji. Dlatego też A. de Riencourt przyrównał wspomnianych mężów stanu do rzymskich patrycjuszów, którzy byli święcie przekonani o naturalnej nierówności ludzi, a równość poczytywali za największe zagrożenie wolności<sup>59</sup>. Pewna różnica jednak istniała, ponieważ ci pierwsi uznawali wszak równość jednostek w aspekcie prawnym, ergo najważniejszym ze wszystkich. Tym niemniej możemy przyjąć, iż znajdujące się w *Deklaracji Niepodległości* hasło, że „wszyscy ludzie są z natury równi”, przestało być „prawdą oczywistą” w przełomowym roku 1787, gdy przyszło do jego praktycznego zastosowania w skali federacji<sup>60</sup>.

Wprawdzie powtórnie zadeklarowano wówczas potrzebę ustanowienia rządów wolności, ale tym razem wraz z lockeańską korektą, że wolność uzależniona jest w jakiejś mierze od posiadania własności. Jeśli więc uczestnicy Konwencji Konstytucyjnej szermowali pojęciem „lud”, to —

<sup>58</sup> Vide J.A. Smith: *The Growth...*, s. 29; S.P. Huntington: *The Founding...*, s. 153, 154; R.M. MacIver: *European...*, s. 57; S. Persons: *American...*, s. 133, 134.

<sup>59</sup> A. de Riencourt: *The Coming...*, s. 73; W. Osiatyński: *Ewolucja...*, s. 136; idem: *Wizje...*, s. 173; G.S. Wood: *The Creation...*, s. 209; A. Koch: *Power...*, s. 26; A. Bestor: *Separation...*, s. 587; S.K. Padover: *The Genius...*, s. 59; *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 477, 545; S. Persons: *American...*, s. 135.

<sup>60</sup> Zwróćmy uwagę, że tylko 8 uczestników Konwencji było jednocześnie sygnatariuszami *Deklaracji Niepodległości*.



jak już wspomniano (p. IV. 3.2.) — nie był to lud w wydaniu Jeana-Jacquesa Rousseau (pojmowany jako zbiorowość pełnoprawnych jednostek wyrażających swą suwerenną wolę), tylko lud w rozumieniu Johna Locke'a i Charlesa Louisa de Montesquieu (ogół posiadaczy) albo Edmunda Burke'a (ogół jednostek legitymujących się majątkiem, rozważą i doświadczeniem politycznym). Stąd też mimo częstych peanów na cześć zasady suwerenności narodu, interesujący nas myśliciele wzbraniali się przed jej egalitarną egzegezą, nie widząc siebie w żaden sposób w roli „niewolniczych wielbicieli naszego suwerennego pana — ludu”<sup>61</sup>, jak to później określili John Quincy Adams. We wszystkich wyznawanych przez nich kanonach filozofii politycznej i społecznej powiadano, iż należy ograniczać wolę większości po to, by mogła rządzić bogatszą i bardziej oświecona mniejszość. Uznając zatem uniwersalność prawa wyborczego, uczynili to pod warunkiem odniesienia go jedynie do ludu interpretowanego jako ogół wolnych właścicieli kraju. Większość delegatów zebranych w State House była bowiem z ducha arystokratyczna, przy czym można odnieść wrażenie, że kwintesencją jej stosunku do warstw niższych stanowiły znane słowa Horacego: „Odi profanum vulgus et arceo”.

5.4. Mimo tej postawy i wszelkich klątw rzuconych na nieograniczoną demokrację, „Ojcowie Konstytucji” byli niechętni także rządowi arystokratycznym. Niechęć ta była tylko mniejsza i rzadziej przejawiana. Jeden z fundamentalnych dogmatów ich wiary politycznej holdował założeniu, że ustrój optymalny jest również efektem społeczno-politycznej równowagi między wszystkimi klasami i warstwami. Całkowite odrzucenie demokracji musiałyby się skończyć albo tyranią oligarchii, albo autokracją. Zależność tę w pełni sobie wówczas uświadamiano, może nawet lepiej niż w naszych czasach. Tym wypadnie tłumaczyć twierdzenie Adamsa, iż ustrój państwowy winien zostać tak skonstruowany, by arystokracja i demokracja neutralizowały się nawzajem<sup>62</sup>; analogicznie zresztą jak wypowiedź Luthera Martina, że ustrój USA „trzymaj w ryzach” tak demokrację, jak arystokrację. Jefferson jako ideolog demokracji, choć nie jej płomienny prorok, sądził, iż jest to wyłączna forma rządu wiodąca do osiągnięcia pewnego stopnia sprawiedliwości społecznej, bowiem władza wykazuje tendencję do koncentracji w rękach nielicznych, a wszelkie rządy sprawowane przez nielicznych są złe. Ustosunkowując się do stale powtarzanego przez federalistów argumentu głoszącego, że sprawy państwowe można powierzyć tylko ludziom majątnym, przywódca obozu antyfederalistów niezmiennie odpowiadał: „Nie zauważyłem do-

<sup>61</sup> V.L. Parrington: *Główne...*, s. 405, 406; R. MacIver: *European...*, s. 57, 58.

<sup>62</sup> J. Adams: *A Defence...*, s. 121; S. Persons: *American...*, s. 142; R. Hofstadter: *The American...*, s. 10.

tań by uczciwość człowieka rosła z jego majątkiem”<sup>63</sup>. Będąc idealistą uważał, iż jedynym celem państwa powinno być dobro ogółu, a nie pomyślność tej czy innej grupy społecznej. Nawet zachowawczo zwykle nastrojony Morris dał wyraz przekonaniu, że trzeba zapobiec opanowaniu ignorantom<sup>64</sup>. George Mason z kolei orędowną za takim urządzeniem państwa, podsycą żądzę władzy i skłania do ucisku. W opinii A. Koch, Adams nie ufał bogatym bardziej niż biednym, a wykształconym bardziej niż ignorantom<sup>64</sup>. George Mason z kolei orędowną za takim urządzeniem państwa, by w pierwszej kolejności gwarantowało ono prawa i pomyślność najniższych stanów społecznych, niezależnie od ich powszechnego zabezpieczenia. Nawet tak konserwatywny zawsze Hamilton opowiedział się ostatecznie za przyznaniem *freeholders* prawa wyboru izby niższej parlamentu, jak również za nadaniem rządzoną prawa kontroli rządzących, choć „w granicach przyzwoitości”. W imię konieczności utrzymania więzi pomiędzy rządzoną i rządzącą Madison sprzeciwiał się nadmiernej limitacji prawa tych pierwszych do wyboru tych drugich. Wypowiadając się za bezpośrednimi wyborami do Izby Reprezentantów, uzasadnił je potrzebą „zachowania jakiejś części demokracji”<sup>65</sup>. Stąd przekonanie M. Kammena, że amerykańscy *vires illuminati* byli wyrazicielami demokratycznego elitaryzmu<sup>66</sup>.

**5.5.** Powyższe uwagi dowodzą trafności tezy wyjściowej, iż członkowie filadelfijskiej Konwencji pragnąc zbudować optymalny system polityczny, pomyślany jako aglomerat zalet trzech głównych form ustrojowych — monarchii, arystokracji i demokracji — traktowali je selektywnie, nie wyłączając tej ostatniej. Wbrew swemu umiarkowanie konserwatywnemu nastawieniu nie opowiedzieli się definitywnie ani po stronie zamożnej mniejszości (mimo dużej wobec niej sympatii), ani tym bardziej po stronie uboższej większości (mimo zawołowanej antypatii). Dowodzi tego przede wszystkim sposób rozstrzygnięcia kwestii powoływania najwyższych organów państwowych, a mianowicie wyłanianie Izby Reprezentantów w wyborach przeprowadzanych na podstawie relatywnie niskiego cenzusu majątkowego, powoływanie Senatu przez parlamenty stanowe, elekcja Prezydenta przez kolegium elektorów wybieranych w wyborach opartych na cenzusie majątkowym oraz powoływanie Sądu Najwyższego przez Prezydenta i Senat; dodajmy wszak, iż wspomniany cenzus został wprowadzony przez władze stanowe. Te w miarę demokra-

<sup>63</sup> V.L. Parrington: *Główne...*, s. 487—498, 500.

<sup>64</sup> A. Koch: *Power...*, s. 93.

<sup>65</sup> S. Gebert: *Kongres. W: Instytucje polityczno-prawne Stanów Zjednoczonych Ameryki*. Red. W. Sokolewicz. Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1977, s. 195; *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 48, 49; Vol. 2, s. 52; J.A. Smith: *The Spirit...*, s. 38; R. Hofstadter: *The American...*, s. 5—8; S.K. Padover: *The Genius...*, s. 84; R.M. MacIver: *European...*, s. 58.

<sup>66</sup> M. Kammen: *People...*, s. 298; G.S. Wood: *The Creation...*, s. 492.

tyczne rozwiązania były — jak na owe czasy — wydarzeniem rewolucyjnym, stając się obiektem marzeń mieszkańców Starego Świata. Znając dzieje antyczne i obserwując praktykę ustrojową Unii pod rządami *Artykułów Konfederacji*, twórcy Konstytucji nie mogli głosić apologii niczym nie skrzepowanej demokracji. Gdy więc Elbridge Gerry, oceniając wypadki lat 1776—1787, postawił diagnozę, iż zło „którego doświadczamy, wypływa z nadmiaru demokracji”<sup>67</sup>, to jakies ziarno prawdy możemy z niej wyłuskać. Dlatego też, w moim przekonaniu, gdy analizujemy stosunek *The Founding Fathers* do demokracji, to przy głębszym wejrzeniu w zagadnienie uderza nie tylko ich altruistyczny egoizm czy może egoistyczny altruizm, lecz także głęboka przezorność. Ich celem nadrzędnym było uniknięcie, z jednej strony, redystrybucji własności gentlemanów na rzecz „barbarzyńców”, z drugiej zaś chaosu i rozprzężenia. Chodziło im więc o oszczędzenie sobie za wszelką cenę widoku sytuacji, o której tak złowroźnie pisali Dawid Humphreys i Lemuel Hopkins w swej *Anarchiadzie* (*The Anarchiad*) z 1786 r.

„Tam Chaos-Anarchista sięga po swą władzę,  
I czerń w tysiącznych tłumach na drogach gromadzi”<sup>68</sup>.

## 6. Sprawność działania maszyny państwowej

**6.1.** Konstytucjonalizacji zasady podziału władzy domagano się także przez wzgląd na sprawność działania maszyny państwowej. Na tle tego żądania powstała w nauce frapująca kontrowersja co do motywów wprowadzenia tej reguły przez „Ojców Konstytucji”. Konkurencyjnymi ze sobą przesłankami były przede wszystkim efektywność funkcjonowania aparatu państwowego oraz chęć zapobieżenia tyranii. Spór został zapoczątkowany w 1926 r. autorytatywną enuncjacją sędziego Sądu Najwyższego Louisa D. Brandeisa, który w *votum separatum* w sprawie *Myers v. United States*, 272 U.S. 52, orzekł co następuje: „Doktryna podziału władzy została przyjęta przez Konwencję z 1787 r. nie po to, by stymulować efektywność, lecz po to, by nie dopuścić do powstania arbitralnej władzy. Celem nie było uniknięcie tarcia, ale właśnie poprzez takie nieuchronne incydenty dokonanie rozdziału władzy państwowej pomiędzy trzy działy, by uchronić naród od autokracji”<sup>69</sup>. Przeświadczenie to podzielił sędzia Felix Frankfurter — przytaczając wypowiedź Bran-

<sup>67</sup> Vide *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 48; J. Burnham: *Congress...*, s. 40; P. Eidelberg: *The Philosophy...*, s. 11; A. de Riencourt: *The Coming...*, s. 73; E. Wright: *Fabric...*, s. 181.

<sup>68</sup> Vide M. Kammern: *People...*, s. 79.

„There Chaos, Anarch old, asserts his sway,  
And mobs in myriads blacken all the way”.

<sup>69</sup> Vide F.W. O'Brien: *The Executive...*, s. 201.

deisa *in extenso* w swej opinii zbieżnej w sprawie *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 381 U.S. 579 (1952) — a także Earl Warren w sprawie *United States v. Brown*, 381 U.S. 437 (1965). Pogląd ten można również spotkać w literaturze przedmiotu, i tak, zdaniem P.K. Conkina u progu Rewolucji w regule podziału władzy upatrywano głównie instrument ograniczający nadmierną swobodę ingerencji aparatu państwowego w sferę wolności obywateli. W 1787 r. wprawdzie dostrzeżono w niej nowe akcenty, takie jak dążenie do zwiększenia sprawności działania tegoż aparatu oraz pragnienie uniknięcia anarchii lub tyranii większości, to jednak akcent pierwotny pozostał najbardziej istotny<sup>70</sup>.

**6.2.** Zaprezentowanego tu poglądu sędziów zaaprobować nie sposób już choćby z tej przyczyny, że nawet na pierwszy rzut oka okazuje się zbyt jednostronny. Jakkolwiek we wzmiankowanych orzeczeniach — wydanych *notabene* w postępowych intencjach — sędziowie polemizują z dzisiejszymi argumentacjami przyjmującymi skuteczność funkcjonowania państwa za wartość nadrzędną, tym niemniej „przy okazji” kategorycznie rozstrzygają problem historyczny. Werdykty Sądu Najwyższego tworzą podstawę amerykańskiego konstytucjonalizmu, jednakże członkowie tego organu w roli historyków nie zawsze wypadają najlepiej. Faktem jest, iż wolność jednostki leży u podstaw wszystkich doktryn rozdziału władzy, ale sytuacja kraju w latach 1776—1787 nakażywała w pierwszej kolejności myśleć o zapewnieniu sprawności działania maszyny państwowej, a o zabezpieczeniu praw i wolności obywateli dopiero w drugiej. Przekonanie to żywili Washington, Adams, Hamilton, Jay, Wilson i Jefferson; może tylko Madison, jako najwierniejszy uczeń barona de Montesquieu na amerykańskiej ziemi zdawał się jednakowo cenić obie te wartości<sup>71</sup>. Pożądaną efektywność funkcjonowania miało, ich zdaniem, przynieść aparatowi państwowemu ustanowienie trójpodziału władzy, a w jego ramach utworzenie silnej władzy wykonawczej. Dano temu wyraz między innymi w pierwszych 28 numerach *The Federalist*, gdzie ostrej krytyce został poddany dotychczasowy ustrój Unii<sup>72</sup>. Szczególnie ciężkie zarzuty padały pod adresem Kongresu, stanowiącego w myśl *Artykułów Konfederacji* jedyny organ wspólny Stanów Zjednoczonych. George Washington uskarżał się, że ciało to było nie tylko

<sup>70</sup> P.K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 144; M. Sobolewski: *Zasady...*, s. 127; P. Eidelberg: *The Philosophy...*, s. 40, 41; C.J. Friedrich: *Constitutional...*, s. 178; F.W. O'Brien: *The Executive...*, s. 201, 202, 220; L. Fisher: *The Efficiency...*, s. 113—115, 131; idem: *President...*, s. 2, 3, 15; A.S. Miller: *An Inquiry...*, s. 587; P. Donham, R. Fahey: *Congres Needs Help*. New York 1966, s. 6. Natomiast M.D. Forkosch (*The Separation...*, s. 531) traktuje oba te względy jako równoprawne w rozpatrywanej materii.

<sup>71</sup> Vide A.S. Miller: *An Inquiry...*, s. 588, 589; W.B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 34; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 413.

<sup>72</sup> Vide *The Federalist...*, No. 1—28, s. 3—174.

„ociężałe, słabe i podatne na każdy powiew”, ale i wykazywało brak niezbędnej dyskrecji w działaniu, wynikły z połączenia w jednych i tych samych rękach funkcji prawodawczej i wykonawczej. Nawiązując do krytycznej oceny Alexandra Hamiltona, Kongres posiadał zbyt szerokie kompetencje, „zbyt wtrącał się w szczegóły każdego rodzaju”, a jako organ deliberujący „zapominał się, próbując odgrywać rolę egzekutywy”. Cechowała go powolność, dekoncentracja i dyfuzja odpowiedzialności, pozostające w sprzeczności „z najbardziej akceptowanymi i uznawanymi zasadami wolnościowego ustroju, wymagającymi, by władza prawodawcza, wykonawcza i sędziowska zostały powierzone odrębnym i oddzielnym rękóm”. Albowiem w racjonalnie zorganizowanym państwie „jedynie poprzez podział i subpodział obowiązków można administrować wszystkimi sprawami, wielkimi i małymi, aż do perfekcji”. Tam zaś, gdzie funkcje państwowe są złączone, można oczekiwać wyłącznie „błędu, zamieszania i braku stabilności”<sup>73</sup>.

W tym chórze utyskiwań nie mogło zabraknąć głosu Johna Adama, który jeszcze w 1776 r. zalecał przeprowadzenie rozdziału władzy, ostrzegając przed jej koncentracją w łonie jednego organu, a zwłaszcza legislatury. Oprócz wyliczenia wymienionych już wad ustrojowych, zarzucił on Kongresowi całą litanię grzechów, wśród których niepoślednią rolę grały takie ułomności rodzaju ludzkiego, jak kaprysy, uleganie nastrojom chwili, niestałość, skąpstwo, egoizm, wygórowane ambicje, nadmierny pośpiech w załatwianiu spraw, absurdalność osądów, żądza władzy, jak również ślimaczy tryb obrad. Słabości te uniemożliwiały mu sprawowanie funkcji egzekutywy. Jednocześnie Kongres nie był zdolny do wykonywania funkcji judykatury, ponieważ nie posiadał po temu ani odpowiednich predyspozycji, ani też przygotowania fachowego, nie potrafił zachować dyskrecji, był nazbyt liczny, a poza tym zdradzał skłonność do arbitralnego kierowania się wyłącznie swym własnym interesem<sup>74</sup>. Trudno się w tym momencie oprzeć uczuciu zdumienia, że mimo tak wielkich win kongresmanów Adams nie domagał się dla nich kary potępienia wiecznego. Analogiczne, chociaż nie w tak przesadnej utrzymanej tonacji, były odnośne spostrzeżenia Jamesa Wilsona. Twierdził on, iż tylko powierzenie władzy wykonawczej ogranowi jednoosobowemu może zaowocować szybkością i spójnością działania, aktywnością, stałością i energią. Nie inaczej wypowiadał się John Jay konstatując, że przydzielenie trzech funkcji państwowych jednemu niestabilnemu ciału nigdy nie będzie posunięciem mądrym, bowiem „powinny one być na zawsze rozdzielone oraz tak usytuowane, by służyły jako hamulce wobec

<sup>73</sup> M. Kammen: *People...*, s. 71; L. Fisher: *The Efficiency...*, s. 118; S.P. Huntington: *The Founding...*, s. 164.

<sup>74</sup> Vide M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 398.

pozostałych”<sup>75</sup>. Aparat państwowy bez należycie zorganizowanej egzekutywy i judykatury byłby jedynie ciałem kadłubowym, a więc niezdolnym do ruchu i działania — przekonywał James Madison. Natomiast Thomas Jefferson pisał w liście do Edwarda Carringtona z 4 VIII 1787 r., iż nieoddzielenie funkcji prawodawczej od wykonawczej „stało się źródłem większego zła od jakiegokolwiek doświadczonego przez nas z innej przyczyny. Nic nie jest tak kłopotliwego ani szkodliwego w wielkim zgromadzeniu, jak szczegóły wykonawstwa. Najmniejsza błahostka tego rodzaju zajmuje tyle czasu, ile najważniejszy akt ustawodawczy i nie pozostawia czasu na nic innego”. W ten sposób odwraca się uwagę „od celów wielkich na rzecz małych”<sup>76</sup>.

Niestrudzony Adams nie omieszkał również w swej *Obronie* sprokrować ponurej wizji państwa rządzonego przez parlament, wyłoniony w powszechnych, równych i bezpośrednich wyborach. Wizja ta jest wprawdzie nieco przerysowana, stąd i nie w pełni adekwatna, niemniej patrząc z ówczesnej perspektywy należy ją uznać za dobrze osadzoną w tamtejszych realiach politycznych. Jej twórca uznał kreowanie legislatury na zasadzie powyższych zasad prawa wyborczego za najbardziej sprzyjające realizacji egoistycznych interesów garstki nielicznych. Taki parlament byłby *ab initio* skazany na opanowanie go przez klikę rekrutującą się spośród warstwy wyróżniającej się bogactwem, urodzeniem, większą zręcznością polityczną, koneksjami i reputacją. Klika ta prędzej czy później zapewni sobie wielokrotny wybór na stanowiska deputowanych, a w wyniku intryg pozbędzie się większości posłów zaliczających się do jej przeciwników. Wprowadzając następnie na ich miejsce swych adherentów, zacznie ich faworyzować, powierzając im wszelkie urzędy i funkcje publiczne, skutkiem czego zyska na swe usługi całą władzę wykonawczą i sądowniczą. Wspomniana klika będzie również udzielać swym stronnikom przywilejów handlowych, składać zamówienia rządowe itp., a równocześnie przystąpi do dyskryminowania i prześladowania wszelkich oponentów. Tą drogą z kolei zapewni sobie większość w każdym wyborach. Niezależnie od tego przejęcie władzy wykonawczej „zdeprawuje legislaturę tak jak rdza przeżera żelazo albo jak arszenik zatrzuwa ludzkie ciało”. Jedynym wyjściem z sytuacji jest więc dokonanie podziału władzy, a w jego ramach utworzenie silnej i niezależnej egzekutywy. Autor dał jednocześnie wyraz swemu ubolewaniu nad „bezmyślną pro-

<sup>75</sup> Vide L. Fisher: *The Efficiency...*, s. 117, 118, 120, 125; idem: *President...*, s. 26, 256, 265; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 398—400, 405, 412, 413, 434; B. Bailyn: *The Ideological...*, s. 289; A.S. Miller: *An Inquiry...*, s. 589.

<sup>76</sup> Vide M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 397; *The Records...* [Ed M. Farrand], Vol. 1, s. 124.

stotą” tych, którzy w odrębnej władzy wykonawczej dopatrywali się „wroga ludu”<sup>77</sup>.

Przysłowiową kropkę nad „i” znajdujemy w wypowiedzi Washingtona, iż konstytucjonalizacja zasady rozdziału nie nastąpiła pod wpływem doktryny bądź obawy przed deprawującą i „tyrańską” naturą władzy państwowej. Doszło do niej raczej w rezultacie poszukiwania „solidnego” ustroju, jako że „dobrze wiadomo, iż bezsilność Kongresu w poprzedniej konfederacji oraz niestosowność przyznania rozleglejszych prerogatyw pojedynczemu ciału dały początek różnym działom tworzącym obecny ogólny aparat państwowy”<sup>78</sup>. Co prawda w świetle znanego nam już rodowodu konstytucjonalizacji reguły podziału władzy nie sposób całkowicie zgodzić się z tym osądem, tym niemniej zważywszy na osobę, która z nim wystąpiła, ma on jednak swą wymowę.

**6.3.** Gdyby nie nasze wcześniejsze rozważania na temat zasady rozdziału jako remedium przeciw tyranii (p. V. 2), można by dojść do wniosku, że na tle doktryny *The Founding Fathers* szala kontrowersji przechyla się zdecydowanie na korzyść badaczy utrzymujących, iż pierwszoplanowe znaczenie dla konstytucjonalizacji reguły rozdziału miała dla nich sprawność działania aparatu państwowego. Można by tu wprawdzie zgłosić wątpliwość, odwołując się do przesłanek logicznych, że wysoka efektywność funkcjonowania maszyny państwowej jest znacznie łatwiejsza do osiągnięcia przy zasadzie jedności władzy niż jej podziału. Prawidłowość ta nie sprawdza się wszakże, gdy całą władzę sprawuje legislatura; *Artykuły Konfederacji* są jej dobitnym potwierdzeniem. W sytuacji, kiedy istniał tylko jeden organ federalny, i to w dodatku prawodawczy, utworzenie odrębnej egzekutywy i judykatury oznaczało ogromny postęp, mimo oparcia wzajemnych stosunków między tymi organami na bazie równości i niezależności. Niezależnie od tego wrażenie o przesuwaniu się punktu ciężkości omawianego sporu w stronę sprawności działania aparatu państwowego byłoby złudne. Idzie bowiem o to, iż nie da się go rozstrzygnąć w zdecydowany sposób. Jeśli przyznamy prymat efektywności funkcjonowania, to *eo ipso* przynajmniej częściowo zanegujemy rolę odegraną przez doktrynę monteskiuszowską. Jeżeli natomiast obdarzymy palmą pierwszeństwa wolność jednostki, to byłoby to równoznaczne z całkowitym abstrahowaniem od katastrofalnego położenia kraju w okresie poprzedzającym uchwalenie Konstytucji, co stanowiłoby nie mniejsze uproszczenie. W związku z tym za jedyne racjonalne rozwiązanie analizowanego problemu uważam przyjęcie stanowiska, że autorzy federalnej ustawy zasadniczej przeprowadzili konstytucjonalizację zasady rozdziału władzy pod bezpośrednim wpływem ko-

<sup>77</sup> J. Adams: *A Defence...*, s. 115, 150—152; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 398, 405; L. Fisher: *President...*, s. 20.

<sup>78</sup> Vide L. Fisher: *President...*, s. 257; idem: *The Efficiency...*, s. 257.

nieczności zabezpieczenia sprawności działania maszyny państwowej, nie tracąc przy tym z pola widzenia doniosłego znaczenia tej reguły jako gwarancji praw i wolności obywateli oraz stabilności ustroju politycznego i społecznego.

## 7. Natura ludzka

**7.1.** Inną jeszcze przesłanką skłaniającą zajmujących nas mężów stanu do konstytucjonalizacji zasady podziału władzy była dobra znajomość tajników ludzkiej natury. Wypada bowiem zważyć, iż irracjonalność jednostki, szczególnie zaś jej deprawacja, na przełomie XVII i XVIII w. przestały być domeną zainteresowań teologów i wkroczyły w krąg najbardziej ulubionych tematów literatury świeckiej. „Wiedza polityczna to znajomość człowieczej natury”<sup>79</sup> — zawyrokował Hamilton. Jak to się często zdarza, w literaturze przedmiotu zdania są podzielone co do stosunku „Ojców Konstytucji” do odwiecznego sporu o to, która strona tej natury bierze zwykle górę — dobra czy zła. Część znawców zagadnienia przypuszcza, że charakter człowieka uważali oni za całkowicie zdeprawowany. W mniemaniu R. Hofstadtera powodował nimi „kalwiński pogląd na zło i potępienie wieczne, stąd w najlepszym wypadku widzieli w jednostce atom własnego interesu”. Mieli oni przyjąć „merkantylny obraz życia jako pola wiecznej walki i zakładając hobbesowską wojnę wszystkich ze wszystkimi nie proponowali, by położyć jej kres, chcieli ją tylko wtłoczyć w pewne ramy, czyniąc ją przez to mniej morderczą”<sup>80</sup>. Znacznie bardziej kateryczny ton pobrzmiwa w opinii H. White’a: „Konstytucja Stanów Zjednoczonych spoczywa na systemie hamulców i równowagi. Jej twórcy nie oczekiwali harmonii pomiędzy różnymi działami aparatu państwowego. Nie zakłada też ona wzajemnego zrozumienia między nimi. Stanowiąc, iż na dalszą metę winna przeważać większość, umożliwia ona również najswobodniejszą grę namiętności i interesów w obrębie określonych granic. Została ona ufundowana na filozofii Hobbesa i religii Kalwina. Zakłada, że naturalnym stanem ludzkości jest stan wojny i że myśl świecka jest Bogu nieprzyjazna”<sup>81</sup>.

Warto naturalnie podkreślić, iż przytoczone tu opinie są w pewnej mierze refleksem przekonań zawartych w pismach wspomnianych pisarzy politycznych. Samuel Adams oświadczył, że „zepsucie ludzkości jest tak wielkie, iż ambicja i żądza władzy stojącej ponad prawem stanowią [...]

<sup>79</sup> Vide *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 378; A.S. Miller: *An Inquiry...*, s. 588.

<sup>80</sup> R. Hofstadter: *The American...*, s. 3, 16; P. Eidelberg: *The Philosophy...*, s. 6, 7; W. K ä g i: *Zur Entstehung...*, s. 95.

<sup>81</sup> Vide A.C. Coolidge: *Theoretical...*, s. 54.



dominującą pasję w piersiach większości ludzi”. Instynkty te „pośród wszystkich narodów złączyły najgorsze namiętności rodzaju ludzkiego przeciw wolności ludzkości”. John Adams, najlepszy psycholog polityczny amerykańskiego Oświecenia, argumentował, że namiętności ludzkie są nieuleczalne, a rozum, sprawiedliwość i słuszość nigdy nie miały dostatecznej wagi, by rządzić czynami człowieka. Jeśli więc ludzie są kiedykolwiek dobrzy, to wyłącznie z konieczności. Powszechny egoizm natomiast prowadzi z jednej strony do tyranii, a do anarchii — z drugiej. Jakkolwiek można odnaleźć w jednostce życzliwość i cechy szlachetne, mimo to „etycy twierdzą, że wśród ogółu ludzi egoistyczne namiętności są najsilniejsze [...] Własny interes, osobista chciwość, ambicja i skąpstwo będą istnieć w każdym państwie i w każdej formie ustrojowej”<sup>82</sup>. Teoretyk ten nie omieszkał także uwypuklić, iż *homo sapiens* to jedyny gatunek ssaków uwikłany w wieczną walkę ze swym własnym rodzajem. „Lwy i tygrysy to tylko jagnięta w porównaniu do niszczącego charakteru człowieka”<sup>83</sup>. Jego egoizm musi wieść do naruszania praw innych. Akceptując tę kalwińską wiarę Adams był przeświadczony, że jest ona prawdziwa niczym „euklidesowy dowód”.

O „zwykłej deprawacji człowieczej natury” wspominali również Hamilton, Morris i Gerry. Według oceny tego ostatniego, ludzie wcale cnoty nie pragną. Hamilton rozwinął tę myśl następująco: „Pisarze polityczni ukuli regułę, że przy obmyślaniu jakiegokolwiek systemu ustrojowego i wyposażaniu konstytucji w system hamulców i kontroli należy założyć, iż każdy człowiek jest łotrem i że nie kieruje się w swych działaniach żadnym innym celem, jak tylko osobistym interesem. Musimy rządzić nim właśnie poprzez ten interes, skłaniając go w ten sposób do współpracy na rzecz dobra publicznego, mimo jego nienasyconej chciwości i ambicji. Bez tego próżno możemy szczyścić się zaletami jakiegokolwiek konstytucji”<sup>84</sup>. Ocena ta została po raz pierwszy sformułowana przez Davida Hume’a w jego *Esejach moralnych, politycznych i literackich* (*The Essays Moral, Political, and Literary*). Tym niemniej jej powtórzenie sugeruje, że *The Founding Fathers* gotowi byli przyznać rację dawnym realistom, którzy twierdzili, iż ludzie są zwierzętami o gwałtownych instynktach i dlatego potrzebny jest rząd, który z tymi „bestiami” dałby sobie radę. Człowiek to wieczny rebeliant, musi więc podlegać stałej

<sup>82</sup> J. Adams: *A Defence...*, s. 150; R. Hofstadter: *The American...*, s. 7; Bailyn: *The Ideological...*, s. 60; V.L. Parrington: *Główne...*, s. 444, 447.

<sup>83</sup> Vide S. Persons: *American...*, s. 133; S.K. Padover: *The Genius...*, s. 49.

<sup>84</sup> Vide *The Federalist...*, No. 78, s. 511; S.K. Padover: *The Genius...*, s. 49, 82; A. Koch: *Power...*, s. 106; J. Burnham: *Congress...*, s. 19; K. von Orelli: *Das Verhältnis...*, s. 36; *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 48; W. Osiałyński: *Ewolucja...*, s. 114; Z. Wachlowski: *Rząd...*, s. 23.

kontroli. „Lud! Toż to tylko ogromna bestia!”<sup>85</sup>. Ta brutalnie wręcz szczerą wypowiedź Alexandra Hamiltona miała później wprawiać w zakłopotanie każdego jego biografa.

7.2. Inni autorzy są jednak zdania, że diagnoza postawiona przez zajmujących nas przywódców politycznych w odniesieniu do ludzkiej natury była znacznie mniej pesymistyczna. Celem ilustracji, C. Becker w swym *Królestwie Niebieskim osiemnastowiecznych filozofów* doszedł do wniosku, iż myśl oświeceniowa nie uznała wszak człowieka za istotę z natury zepsutą. Przeciwnie, sądzono, że jest on zdolny do prowadzenia przyzwoitego żywota na ziemi, jeśli kieruje się wyłącznie światłem rozumu i doświadczenia<sup>86</sup>. Nie kto inny jak sam Hamilton pisał: „Założenie kompletnej sprzedajności ludzkiej natury oznacza niewiele mniejszy błąd w rozumowaniu politycznym niż domniemanie jej całkowitej prawości. Instytucja władzy delegowanej zakłada, iż ludzkość posiada jakąś dozę cnoty i honoru, która może tworzyć racjonalną podstawę zaufania, a doświadczenie teorię tę potwierdza”<sup>87</sup>. W przeświadczeniu P. Eidelberga z przedstawionego cytatu wynika, że pogląd interesujących nas myślicieli w rozpatrywanej tu kwestii nie był tak uproszczony i przygnębiający jak R. Hofstadter pragnąłby, byśmy uważali. To właśnie zaufanie do człowieka skłoniło ich do ustanowienia ustroju reprezentacyjnego, a jego brak do wprowadzenia systemu hamulców. Być może, iż w trakcie oceny charakteru jednostki przechyliła się na jej niekorzyść. Ale czy był to hobbesowski pesymizm, czy trzeźwy realizm?<sup>88</sup>. Ten problem autor pozostawia bez odpowiedzi.

Podejmuje go jednak S.K. Padover, utrzymując nie bez podstaw, że to właśnie Thomasowi Hobbesowi Amerykanie zawdzięczają swój system hamulców jako oparty na braku zaufania do istoty człowieczej<sup>89</sup>. W świetle poprzednich rozważań pogląd ten nie jest wszak w pełni przekonujący. Do przekonania bardziej natomiast trafia opinia sędziego Frankfurtera z powoływanej już sprawy *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, iż „Ojcowie Konstytucji” bynajmniej „nie żywili iluzji co do tego, że nasi ludzie są biologicznie, psychologicznie czy socjologicznie wolni od niebezpieczeństw, jakie niesie ze sobą skoncentrowana władza”<sup>90</sup>. Stąd też w przeciwieństwie do innych nacji ugruntowali przeko-

<sup>85</sup> V.L. Parrington: *Główne...*, s. 339, 428; R. Hofstadter: *The American...*, s. 5.

<sup>86</sup> C.L. Becker: *The Heavenly City of the Eighteenth-Century Philosophers*. New Haven 1961 (1932), s. 102; A.S. Miller: *An Inquiry...*, s. 589; *Builders...* [Eds. F. Freidel, N. Pollack], s. 103.

<sup>87</sup> *The Federalist...*, No. 76, s. 495.

<sup>88</sup> P. Eidelberg: *The Philosophy...*, s. 7.

<sup>89</sup> S.K. Padover: *The Genius...*, s. 5.

<sup>90</sup> Vide E. H. Levi: *Some...*, s. 374.

nanie, że nie istnieje żadna jednostka — zwłaszcza w postaci przysłowio-  
wego męża opatrnościowego — grupa lub instytucja, która byłaby nie-  
czuła na pokusy wynikłe z faktu sprawowania władzy i zdolna do bez-  
interesownego rządzenia państwem. Tak właśnie narodziła się amerykań-  
ska tradycja, iż z uwagi na wrodzoną inklinację człowieka do despotyzmu  
nikomu nie można powierzyć władzy nie zabezpieczonej systemem ha-  
mulców<sup>91</sup>. John Adams twierdził, że mimo wszystko jednostka jest nie  
tyle zdeprawowana, ile chwiejna i pełna silnych namiętności. W związku  
z tym nie jest rzeczą bezpieczną ufać jakiemukolwiek ciału sprawującemu  
władzę. Przekonanie to wyznawał również Thomas Jefferson, chociaż na-  
leżał on do tej garstki spośród panteonu zajmujących nas mężów, która  
odkryła w przeciętnym człowieku istotę życzliwą i rozumną. Niemniej  
i on był zdania, „by uzyskać dobry i bezpieczny aparat państwowy nie  
wolno go w całości powierzyć jednostce, ale trzeba go podzielić między  
wielu, przydzielając każdemu dokładnie te funkcje, które ów kompe-  
tentny jest spełniać”<sup>92</sup>. Według sumarycznej oceny W. Osiatyńskiego  
istota ludzka z natury swej była dla Jeffersona dobra, dla Madisona  
w równej części i dobra, i zła, zaś dla Adamsa i Hamiltona bardziej zła  
niż dobra<sup>93</sup>.

**7.3.** *Conditio sine qua non* rozwikłania omówionej wyżej kon-  
trowersji stanowi zachowanie ostrożności i rezerwy w podejściu do przy-  
toczonych enuncjacji twórców filadelfijskiego dzieła. Jak bowiem uczy  
doświadczenie, utwory pisarzy politycznych, którzy dostąpili później  
zaszczytu awansowania do rangi mężów stanu, obfitują najczęściej w we-  
wnętrzne sprzeczności. Jest to efekt zazwyczaj wielkiej objętości takich  
dzieł, choć przede wszystkim profesji ich autorów. Polityk miewa zwykle  
zróżnicowany stosunek do określonej kwestii — dzisiejsza aprobata może  
zostać zastąpiona jutrzejszą dezaprobatą i na odwrót. W rezultacie na  
podstawie twórczości myślicieli parających się polityką można i atako-  
wać, i bronić identycznych stanowisk, chroniąc się za dymną zasłoną  
stosownych cytatów, i to niekoniecznie wyrwanych z kontekstu. Nie po-  
zostaje zatem nic innego jak wczucie się nie w literę pism przywódców  
politycznych, ale w ich ducha, gdyż — co więcej — nigdy nie należy  
traktować dosłownie oświadczeń polityka w przeciwieństwie do twier-  
dzeń uczonego.

Całokształt wypowiedzi twórców Konstytucji *in gremio* uprawnia  
mnie, jak sądzę, do wysunięcia tezy, iż naturę ludzką pojmowali oni jako  
amalgamat dobra i zła. Ocena ta była najzupełniej prawidłowa. W tej

<sup>91</sup> J. Burnham: *Congress...*, s. 39.

<sup>92</sup> M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 400; S.K. Padover: *The Genius...*,  
s. 49; V.L. Parrington: *Główne...*, s. 444; S. Persons: *American...*, s. 134;  
*The Living...* [Ed. J. Dewey], s. 42.

<sup>93</sup> W. Osiatyński: *Ewolucja...*, s. 158; A. Koch: *Power...*, s. 106.

dziedzinie także mniej wykształceni członkowie Konwencji Konstytucyjnej posiadali rozległą wiedzę, kompensując nią sobie braki w znajomości brytyjskiego konstytucjonalizmu, doktryn polityczno-prawnych i filozofii. Wspomniana diagnoza nie wyływała z hobbesowskiego pesymizmu, lecz z realistycznego spojrzenia na otaczającą ich rzeczywistość. *The Founding Fathers* byłiby ludźmi niesłychanie zaślepionymi, gdyby wbrew oczywistym faktom uważali, że każdy człowiek jest zezwierzęconą kreaturą powodowaną wyłącznie samolubstwem. *Ex adverso*, wykazaliby karygodną naiwność, gdyby uwierzyli, iż niebiosy obdarzyły swe stworzenia isticie anielskimi przymiotami serca i umysłu. A ponieważ byli ludźmi złotego środka, dlatego naturę człowieczą uznali po prostu za twór niedoskonały. Naturę tę przecież — według słów Alexandra Pope'a, cytowanego przez Adamsa — równocześnie czcimy i pogardzamy nią<sup>94</sup>. Słuszny jest więc pogląd M. Kammena, że w tej materii delegaci na Konwencję byli optymistami i pesymistami zarazem<sup>95</sup>. Zaufanie do jednostki, a zarazem jego brak przebijają wyraźnie z poniższych słów autora *Deklaracji Niepodległości*: „To ostrożność, a nie zaufanie dyktuje literę Konstytucji mającą wiązać tych, którym zobowiązana jest powierzyć władzę. Nasza Konstytucja odpowiednio ustaliła granice, do których sięgnie nasze zaufanie, lecz nie dalej. Niech w sprawach władzy nie słyszy się więcej o zaufaniu do człowieka, ale uchronmy go od szkody, wiążąc go łańcuchami Konstytucji”<sup>96</sup>.

Twórcy rzeczonych okowów, zdając sobie sprawę, iż w określonym przedziale czasowym nie wszystkie problemy polityczne, społeczne i gospodarcze mogą się doczekać rozwiązania, świadomie nie budowali idealnego modelu ustrojowego, lecz system optymalny w ówczesnych warunkach. System ufundowany na przeciwstawieniu jednych ambicji — drugim. Jako realiści wiedzieli, że cnota nie jest dostatecznym hamulcem dla występku. Ewangeliczne „bochenki chleba i ryby muszą przekupić demagogów” — grzmiał w Filadelfii Gouverneur Morris — a „ludzkie wady tak jak są, muszą zostać skierowane przeciw sobie samym; jeden interes powinien być przeciwny innemu”<sup>97</sup>. Kamieniem węgielnym powyższego modelu stało się niewątpliwie trafne założenie Edmunda Burke'a, iż każdy system polityczny zakładający istnienie „nadludzkich bądź heroiczných cnót może jedynie zaowocować występkiem i rozkładem”<sup>98</sup>.

<sup>94</sup> Vide J. Adams: *A Defence...*, s. 135. Pope napisał mianowicie, że:  
„Of human nature, wit her worst may write,  
We all revere it in our own despite”.

<sup>95</sup> M. Kammen: *People...*, s. 166.

<sup>96</sup> Vide: W. K ä g i: *Zur Entstehung...*, s. 248; R. Berger: *Congress...*, s. 13.

<sup>97</sup> Vide *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 512, 513; W.S. Carpenter: *The Separation...*, s. 42; S.K. Padover: *The Genius...*, s. 100; S. Persons: *American...*, s. 133; R. Hofstadter: *The American...*, s. 7.

<sup>98</sup> Vide J. Burnham: *Congress...*, s. 19, 20.

Kończąc ten wątek rozważań, pragnąłbym zamknąć go spostrzeżeniem, że z dwojga złego, tzn. nadmiernej ufności albo zbyt daleko posuniętego braku zaufania zarówno co do intencji przywódców politycznych, jak i postawy obywateli, mniejszym pozostaje to drugie. Wszystko wskazuje na to, iż dla amerykańskich luminarzy „Wiek Światła” maksyma ta stała się drogowskazem. Ten zaś mógł być zwrócony w stronę tylko jednego kierunku postępowania — konstytucjonalizacji zasady podziału władzy i systemu hamulców.

## 8. Natura władzy państwowej

**8.1.** Z tą trzeźwą, choć niezbyt zachęcającą oceną ludzkiego charakteru ściśle wiąże się ostatni istotniejszy motyw przemawiający za konstytucjonalizacją omawianej reguły ustrojowej. Był to ten sam motyw, który Lord Acton ubrał później w szatę słynnego aforyzmu — „Wszelka władza deprawuje, a władza absolutna deprawuje absolutnie”. „Ojcowie Konstytucji” zawsze bardzo zdecydowanie i konsekwentnie stosowali dystynkcję pomiędzy dwiema sferami oddziaływania prawa: sferą wolności i sferą władzy państwowej. Pierwszą uważali za delikatną, wrażliwą i pasywną; drugą, odwrotnie — uznali za brutalną, bezceremonialną i wiecznie aktywną. Doktryna praw naturalnych nakazywała im bronić tej pierwszej, tej drugiej zaś opierać się, przynajmniej do pewnych granic. Pod żadnym wszakże pozorem nie wolno było obu ze sobą łączyć. Wprawdzie władzę państwową uważano za naturalną i niezbędną, tym niemniej lektura dzieł politycznych pochodzących z tamtej epoki nasywa nieodpartą impresję, iż władza ta stanowiła dla współczesnych w jakimś metafizycznym sensie zjawisko z istoty swej złe. Jakkolwiek B. Bailyn tego ostatniego wrażenia nie podziela, to jednak posuwa się jeszcze dalej twierdząc, że pojęcie władzy było wówczas synonimem ucisku, a nawet miało wręcz jakiś „sadystyczno-masochistyczny posmak”<sup>99</sup>. „Aparat państwowy niczym ubiór to oznaka straconej niewinności”<sup>100</sup> — konkludował Thomas Paine.

Najczęściej uwypuklano zaborczość władzy państwowej i permanentną tendencję do wykraczania poza granice prawa. Prześcigano się w pomysłowości przy wynajdywaniu porównań, metafor i analogii personifikujących władzę. Jej naturę okrzyknięto „agresywną”, „uzurpującą” i „nieustępliwą”. Dowodzono, że jeśli władza „na początku nie napotka żadnej kontroli, wówczas pełza stopniowo i szybko wszystko ujarzmia, a co zagarnie, to zatrzyma”. Czasami jest jak „ocean, który niełatwo utrzymać

<sup>99</sup> B. Bailyn: *The Ideological...*, s. 56, 58; J.A. Smith: *The Growth...*, s. 18; J. Burnham: *Congress...*, s. 39.

<sup>100</sup> Vide *Living...* [Ed. H. S. Commager], s. 129; S. Persons: *American...*, s. 131.

w obrębie brzegów”, czasami jak „rak, który z każdą godziną coraz szybciej opanowuje organizm”, czasami znów przybiera złowrogi kształt „szczęk, zawsze otwartych, by pożreć swą ofiarę” — wolność albo prawa<sup>101</sup>. Samuel Adams był pewien, iż władza wiecznie i wszędzie wywiera szkodliwy i deprawujący wpływ na ludzki ród, „przemieniając dobrego człowieka w życiu prywatnym w tyрана na urządzie”. Działa nań jak alkohol z natury swej „zbyt oszalamiający i łatwy do nadużycia”, podczas gdy jednostka nie dysponuje wystarczająco silną wolą, by mu się oprzeć. „Nawet w najlepszych systemach rządów” — perorował Jefferson, najbardziej pod tym względem wyczulony mąż stanu — „sprawujący władzę przekształcali ją w tyranie”, tym bardziej że „w każdym ziemskim ustroju znajduje się jakiś ślad ludzkiej słabości, jakiś załamek rozkładu, degeneracji i otwartej niegodziwości”. Sama tylko „koncentracja władzy wykonawczej i sędowniczej powoduje ich deprawację, oddając je w najbardziej niepohamowane i marnotrawne ręce”<sup>102</sup> — głosił John Adams. Twórcy Konstytucji zdawali sobie sprawę, że państwo jest koniecznością, ale nie mieli złudzeń, iż jest to konieczność niebezpieczna.

Sposób pojmowania władzy państwowej przez *The Founding Fathers* nie mógł pozostać bez wpływu na sposób rozumienia polityki, którą interpretowali bardzo prosto w kategoriach walki pomiędzy namiętnościami rządzących a interesem rządzonych. Zdaniem Thomasa Gordona „cokolwiek jest dobre dla narodu, jest złe dla jego rządców; a co jest dobre dla jego rządców, jest szkodliwe dla narodu”<sup>103</sup>. Ta wybitnie nieskomplikowana filozofia polityczna została przez nich zapożyczona od whigów. Niemniej jednak bardziej precyzyjną formułę wyrażającą opinię amerykańskich przywódców politycznych w tej kwestii, znajdujemy u pastora Petera Whitney’a: „Tak jak państwo jest wielkim błogosławieństwem wśród innych błogosławieństw, tak też może się stać dla narodu plagą, przekleństwem i surową karą”<sup>104</sup>. Tym, co pchało je w tym kierunku, co czyniło władzę państwową szkodliwą, była nie tyle jej natura, ile charakter samego człowieka, jego podatność na zepsucie i żądza ekspansji. Szczególne niebezpieczeństwo powstawało wtedy, kiedy władza przypadała w udziale jednostkom słabym albo ignorantom. Efektem stawał się powszechny chaos, bowiem władza czyniła ich „odurzonymi i próżnymi, pozbawiając ich tej niewielkiej zdolności rozumienia sytuacji, jaką posiadali uprzednio”. Jednakże spostrzeżenie to nie odnosiło się wyłącznie do słabych i głupich. Dotyczyło „ludzkości w ogóle”<sup>105</sup>.

<sup>101</sup> Vide B. Bailyn: *The Ideological...*, s. 56, 57.

<sup>102</sup> J. Adams: *A Defence...*, s. 156; B. Bailyn: *The Ideological...*, s. 60; G.S. Wood: *The Creation...*, s. 413; S.P. Huntington: *The Founding...*, s. 162; R. Hofstadter: *The American...*, s. 26; *The Living...* [Ed. J. Dewey], s. 40.

<sup>103</sup> G.S. Wood: *The Creation...*, s. 18.

<sup>104</sup> Vide B. Bailyn: *The Ideological...*, s. 59.

<sup>105</sup> Ibidem, s. 59, 60.

8.2. Skoro władza państwowa w odczuciu współczesnych wydawała się być obciążona brzemieniem grzechu pierworodnego, to jest rzeczą najzupełniej zrozumiałą, że żadna idea polityczna nie zdobyła sobie większego uznania w okresie rewolucyjnych przemian jak właśnie ta, że wszelka władza musi zostać ściśle ograniczona. To Thomas Jefferson był autorem znanego aforyzmu, iż ten rząd jest najlepszy, który rządzi najmniej<sup>106</sup>. Inspiratorzy tych przemian, podobnie jak cała elita majątkowa XVIII stulecia, sądzili, że zakres działania państwa nie powinien być szeroki. Co więcej, ci liberalni myśliciele, odmówiwszy uznania suwerenności władzy monarszej, nie byli również gotowi scedować nieograniczonej władzy nawet na suwerenny naród w demokratycznym państwie. Zakazywała im tego doktryna umowy społecznej, zawierająca immanentny imperatyw limitacji władzy państwowej. Imperatyw ów najlepiej mogła urzeczywistnić zasada rozdziału władzy. Z tej to przyczyny konstruktorzy modelu ustrojowego USA zbudowali go na opośce sceptycznego założenia, iż jedynie trójpodział władzy stanowi remedium skutecznie przeciwdziałające nieuchronnemu trendowi zmierzającemu do koncentracji władzy państwowej, a w konsekwencji do naruszenia sfery wolności. Przeprowadzenie tylko dwupodziału władzy (tzn. między legislatywę i egzekutywę) oceniono jako niewystarczające, ponieważ — jak orzekł John Adams — „te dwie władze będą się sobie przeciwstawiać i osłabiać wzajemnie, dopóki spór nie przerodzi się w wojnę”. Niezbędne jest zatem utworzenie drugiej izby w parlamencie, mającej grać rolę „mediatora między tymi dwoma skrajnymi działami” aparatu państwowego, jak również niezawisłej judykatury złożonej z osób obdarzonych wiedzą, doświadczeniem prawniczym i mądrością, a piastujących swą funkcję dożywotnio. Dzięki temu potencjalna ekspansja jednego działu będzie zawsze powstrzymana przez czasowy alians dwóch pozostałych, zaś ewentualne spory pomiędzy dwoma działami maszyny państwowej będą stale miarkowane przez trzeci<sup>107</sup>.

Natomiast zadanie instrumentów ograniczających władzę państwową przydzielono rozbudowanemu systemowi hamulców, majątkowemu cenzusowi wyborczemu, podwyższonym wymogom kwalifikacyjnym wobec kandydatów na urzędy państwowe, a w dziedzinie ideologicznej idei konstytucji pisanej, doktrynie praw naturalnych oraz zasadzie równości obywateli. Oczywiście, najdonioślejszą rolę powierzono pierwszemu instrumentowi, ponieważ należało „tak obmyślić wewnętrzną strukturę aparatu państwowego, by kilka jego części składowych poprzez wzajemne stosunki stało się środkami utrzymującymi się wespół w swym właści-

<sup>106</sup> J. A. Smith: *The Growth...*, s. 85; *Living...* [Ed. H. S. Commager], s. 129; J. MacGregor Burns, J. W. Peltason: *Government...*, s. 67.

<sup>107</sup> J. Adams: *A Defence...*, s. 106, 107; B. Bailyn: *The Ideological...*, s. 289, 290; M. P. Sharp: *The Classical...*, s. 398, 399; S. P. Huntington: *The Founding...*, s. 152; *Living...* [Ed. H. S. Commager], s. 214.

wym miejscu". Kontrola opinii publicznej w żaden sposób tu nie wystarczy<sup>108</sup>. Świadomie czy nieświadomie Madison przemawiał w tym momencie najczystszy newtonowskim językiem.

**8.3.** Trudno zapewne o lepsze podsumowanie zaprezentowanych tu treści niż poniższy fragment *The Federalist*, pióra głównego architekta federalnej ustawy zasadniczej, którego nie może pominąć żaden szanujący się znawca przedmiotu: „Natomiast mocne zabezpieczenie przeciw postępującej koncentracji kilku funkcji w tym samym dziale aparatu państwowego polega na wyposażeniu ludzi kierujących każdym działem w niezbędne środki konstytucyjne i motywy osobiste, by byli zdolni przeciwstawiać się zakusom pozostałych działów. Przepis przewidujący odnośną obronę musi być w tym wypadku, tak jak i w innych, współmierny do niebezpieczeństwa ataku. Być może jest ujmą dla ludzkiej natury, że takie środki winny być konieczne do kontroli aparatu państwowego. Ale czym jest sam aparat państwowy jak nie największą ze wszystkich ujm dla natury człowieczej? Gdyby ludzie byli aniołami, żaden aparat państwowy nie byłby potrzebny. Gdyby anioły miały rządzić ludźmi, nie byłyby konieczne ani zewnętrzne, ani wewnętrzne instrumenty kontroli. W toku opracowywania ustroju, w którym ludzie będą kierować ludźmi, wielka trudność sprowadza się do tego, iż najpierw trzeba umożliwić organom państwowym kontrolę rządzonych, a następnie zobligować je do kontrolowania siebie samych. Niewątpliwie zależność od narodu pozostaje głównym instrumentem kontroli aparatu państwowego, doświadczenie przekonało wszak ludzkość co do konieczności przedsięwzięcia dodatkowych środków ostrożności”<sup>109</sup>.

Jak wynika z omówionych w niniejszym rozdziale motywów konstytucjonalizacji reguły podziału władzy oraz systemu hamulców, „Ojcowie Konstytucji” zamierzali skonstruować mechanizm ustrojowy Unii na wzór szwajcarskiego zegarka. Będąc nieodrodnymi dziećmi Oświecenia znajdowali się w sferze oddziaływania odkryć Sir Isaaca Newtona, a zwłaszcza jego prawa o akcji i reakcji. Byli więc przekonani, że skoro wszechświat został zbudowany na fundamencie równowagi — zgodnie z którą każde ciało niebieskie dzięki grawitacji pozostałych ciał utrzymuje się dokładnie w swej orbicie — tak i w każdym systemie politycznym można w ten sposób zrównoważyć wszystkie organy państwowe, że efektem będzie ład i symetria. Ustrój państwowy wyobrażali sobie nie jako organizm, ale mechanizm, który tym lepiej będzie funkcjonować, im staranniej zostanie zaprojektowany<sup>110</sup>. Skądinąd jednak wiadomo, iż

<sup>108</sup> *The Federalist...*, No. 51, s. 336; J.A. Smith: *The Growth...*, s. 13—19; M.J.C. Vile: *Politics...*, s. 23; E.H. Levi: *Some...*, s. 374; K. Prewitt, S. Verba: *An Introduction...*, s. 366.

<sup>109</sup> *The Federalist...*, No. 51, s. 337.

<sup>110</sup> S.K. Padover: *The Genius...*, s. 101; W.B. Munro: *The Government...*, s. 58; *The Political...* [Ed. G.A. Peek], s. XXIII.



kreowanie maszyny to przedsięwzięcie na ogół znacznie łatwiejszy od stworzenia skutecznie działających instytucji polityczno-prawnych. Konstruktor mechanizmu może poza tym w miarę precyzyjnie przewidzieć skutki wdrożenia swego wynalazku, podczas gdy ustrojodawca skazany jest pod tym względem na błąkanie się po krainie domysłów. Biorąc wszak pod uwagę, że trudne nie jest równoznaczne z niemożliwym, przyjrzyjmy się statycznemu ujęciu dzieła opracowanego przez uczestników Konwencji Konstytucyjnej.

## Rozdział VI

# DOKTRYNA PODZIAŁU WŁADZY „OJCÓW KONSTYTUCJI” I JEJ ODZWIERCIEDLENIE W FEDERALNEJ USTAWIE ZASADNICZEJ

„Musimy pójść za przykładem Solona, który nie nadał Ateńczykom najlepszego ustroju, jaki mógł wymyślić, ale najlepszy z tych, jakie mogli oni przyjąć”

Pierce BUTLER\*

## 1. Koordynacja organów państwowych

**1.1.** Konstytucjonalizacja zasady podziału władzy stanowiącej aksjomat myśli politycznej „Wieku Rozumu”, była dla filadelfijskiego forum sprawą przesądzoną już w momencie rozpoczęcia obrad. Problem polegał jedynie na tym, jaką formę reguła ta przybierze. Nikt bowiem z tego grona nie miał jasnej koncepcji rozdziału, wskutek czego żadna inna zasada ustrojowa nie przysporzyła Konwencji tylu kłopotów<sup>1</sup>. Pozornym paradoksem pozostaje fakt, iż to, co dziś należy do nieomal truizmów w tej materii, w toku obrad tworzyło niejednokrotnie wielką niewiadomą. Jako ilustracja do tej tezy niech posłuży zagadnienie sposobu wyboru egzekutywy, które było otwarte od pierwszych do ostatnich dni debaty w State House, mimo że dyskutowano nad nim niestrudzenie. Największe różnice zdań powstały głównie na tle takich kwestii, jak interpretacja reguły podziału władzy (rygorystyczna czy elastyczna), liczba i rola hamulców oraz stosunek egzekutywy do legislatywy. Trójpodział funkcji państwowych i odpowiadających im organów można uznać za trwale zakorzeniony w świadomości politycznej „Ojców Konstytucji”, jakkolwiek zdarzały się pod tym względem znaczące wyjątki.

I tak, wyraźne niezdecydowanie wykazał tu John Adams, mimo że jeszcze w 1775 r. doszedł do przekonania, że „władza prawodawcza, wykonawcza i sądownicza obejmują to wszystko, co rozumie się przez aparat

\* Vide *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 125.

<sup>1</sup> P.K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 181; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 419; M.D. Forkosch: *The Separation...*, s. 530; L. Fisher: *President...*, s. 17.

państwowy”<sup>2</sup>. Jeśli bowiem zazwyczaj wymieniał on ten właśnie katalog funkcji i organów państwowych zrazem, to niekiedy zwykł go redukować tylko do dwóch pozycji, a mianowicie do władzy prawodawczej i wykonawczej. Wahanie to wynikało z faktu niedoceniań przezeń judykatury, będącego z kolei następstwem niedostrzegania czy też ignorowania wyodrębniającej się zwolna w poszczególnych stanach sądowej kontroli konstytucyjności prawa. Dopiero w późniejszych jego pismach natrafiamy na konsekwentne stosowanie trójpodziału funkcji i organów, stanowiące wszak rezultat akceptacji ogólnej systematyki federalnej ustawy zasadniczej, wyrażającej *implicite* klasyczną triadę. Poza tym, jak już wspomniano, zajmujący nas teoretyk był początkowo zwolennikiem poglądu, by egzekutywa tworzyła integralną część legislatury pod warunkiem „swobodnego i niezależnego wykonywania swej funkcji”<sup>3</sup>. Ponieważ urzeczywistnienie tego postulatu — popieranego *notabene* przez antyfederalistów — przedstawiało się równie łatwo jak rozwiązanie zagadnienia kwadratury koła, nic dziwnego że wzbudził on znaczne zamieszanie w umysłach. Jego orędownik czynił więc potem przeróżne wolty przy wyjaśnianiu swego stanowiska, by w końcu wypowiedzieć się za rozdziałem obu tych organów. Nie był również pewien, czy należy przyjąć metafizyczną, czy może pragmatyczną koncepcję rodowodu trójpodziału władzy. Przy jednej okazji twierdził bowiem, iż posiada on „niezmienne oparcie w naturze”, zaś innym razem głosił wszem i wobec, że stanowi efekt doświadczenia i rozlicznych eksperymentów ustrojowych<sup>4</sup>. Warto jednocześnie podkreślić, iż w swym projekcie konstytucji stanu Massachusetts Adams nie dokonał rozdziału władzy według kryterium przedmiotowego, tylko na podstawie mającego charakter wtórny kryterium podmiotowego (parlament, gubernator, rada, sądownictwo), przydzieliwszy tym organom uprawnienia należące do różnych funkcji państwowych. Ponadto trudności we właściwym odbiorze jego poglądów w tej kwestii przysparzał także brak synchronizacji pomiędzy liczbą wymienianych przezeń funkcji państwowych (ostatecznie trzy), a liczbą stanów społecznych (dwa). Nie istniała zatem korelacja pomiędzy funkcjonalno-organizacyjnym a społeczno-politycznym podziałem władzy państwowej.

Całkowitą konsekwencją nie grzeszył również James Madison, mimo że był największym szermierzem analizowanej zasady na kontynencie północno-amerykańskim. Jego projekt Konstytucji przewidywał powierzenie całej władzy dwuizbowemu parlamentowi, wybór izby wyższej przez niższą oraz powoływanie rządu i sędziów przez obie izby. Dopiero

<sup>2</sup> Vide M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 133.

<sup>3</sup> L. Fisher: *The Efficiency...*, s. 125; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 399; *The Political...* [Ed. G.A. Peek], s. XX; S.P. Huntington: *The Founding...*, s. 151.

<sup>4</sup> L. Fisher: *President...*, s. 267; J.P. Roche: *Distribution...*, s. 305; G.S. Wood: *The Creation...*, s. 527—529.

w trakcie obrad Konwencji stopniowo przekonstruował swój model ustrojowy, odstępując od centralizacji władzy. To wtedy ideałem stała się dlań równowaga organów, którą uzależnił od nadania im równorzędnej pozycji ustrojowej, niezależnej i odrębnej procedury powoływania oraz wprowadzenia systemu hamulców. Sądził, iż dzięki temu jakakolwiek akcja zmierzająca do zakłócenia tej równowagi, podważenia istniejącego porządku społeczno-politycznego lub do naruszenia praw i wolności obywatelskich zostanie unicestwiona w zarodku<sup>5</sup>. Kładąc duży nacisk na konieczność wyposażenia mechanizmu państwowego w system hamulców, Madison stał się głównym rzecznikiem elastycznej interpretacji zasady rozdziału. Instytucja hamulca ustrojowego oznacza bowiem siłą rzeczy pewien wyłom w łonie tej reguły, gdyż jest to nic innego jak przejaw pewnego uzależnienia jednego organu od drugiego. Stąd jeżeli system ustrojowy zawiera zestaw istotnych hamulców, wówczas powiemy, że jest to wynik elastycznej wykładni zasady podziału władzy przez jego twórców, jeżeli zaś mają one charakter symboliczny, to jest to rezultat egzegezy rygorystycznej.

Jednak nie wszyscy *The Founding Fathers* podzielali punkt widzenia głównego architekta Konstytucji. Thomas Jefferson ujmował zagadnienie rozdziału władzy raczej rygorystycznie niż elastycznie, bardziej w kategoriach prawno-organizacyjnych niż politycznych. Przywiązywał ponadto większą wagę do podziału władzy w aspekcie pionowym (federacja-stany) niż poziomym. Początkowo uznał, że federalna ustawa zasadnicza „mądrze uczyniła wszystkie działy aparatu państwowego wzajemnie równymi i suwerennymi w ramach swych gestii”. Instytucję hamulców ocenił w związku z tym jako niezbędną do jej pełnego i skutecznego zastosowania. „Jest aksjomatem wiecznej prawdy w polityce, że jeśli jakakolwiek władza w jakimkolwiek ustroju jest niezależna, to jest także absolutna”<sup>6</sup>. To samo miał na myśli Gouverneur Morris, mówiąc o odpowiednio zabezpieczonym podziale władzy. Tymczasem z biegiem lat autor *Deklaracji Niepodległości* zaczął przybierać coraz bardziej niechętną postawę wobec systemu hamulców, w miarę jak stopniowo dawał się zauważyć wzrastający wpływ egzekutywy na proces legislacyjny i zaczynała się kształtować sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Tę ostatnią uważał za przejaw dążenia judykatury do supremacji. W 1809 r. dostrzegał jeszcze w instytucji hamulców pewne zalety mimo zjawiska „hipertrofii” Sądu Najwyższego, jakkolwiek twierdził, iż w stosunku do tego organu nie działają one tak efektywnie jak wobec Kongresu i Prezydenta. Natomiast siedem lat później, już u schyłku życia, wypowiedział się za całkowicie ortodoksyjną interpretacją reguły rozdziału, czyli od-

<sup>5</sup> W.S. Carpenter: *The Separation...*, s. 32; F.G. Wilson: *The Mixed...*, s. 14; P.K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 158.

<sup>6</sup> C.P. Patterson: *The Constitutional...*, s. 123.

rzuceniem wszelkich hamulców, zupełną niezależnością organów od siebie i większym podporządkowaniem ich narodowi. Ten ostatni postulat oznaczał bezpośredni wybór wszystkich organów przez wyborców i stałą przed nimi odpowiedzialność. Swoją drogą, do podobnych przekonań doszedł jeszcze w 1654 r. Marchamont Nedham, domagając się by „cała władza płynęła odrębnymi kanałami”<sup>7</sup>, a we Francji na kilka lat przed Jeffersonem opat Emanuel Sieyès.

Nie było to stanowisko odosobnione, jako że również Patrick Henry kwestionował gwarancyjny charakter systemu hamulców względem zasady podziału. W nieco doktrynerski sposób traktował ten problem James Wilson, zdradzając przy tej okazji skądinąd chwalebne upodobanie do matematycznej dokładności i estetycznego układu. Największe znaczenie przykładał do tego, by „każda władza przy wykonywaniu jej odrębnych kompetencji była oddzielona i niezłączona z którąś z pozostałych władz albo z obydwoma. Każdy stopień planowego zachodzenia na siebie kompetencji zrodzi tu odpowiedni stopień ingerencji, opozycji, połączenia lub zamieszania w ich wykonywaniu [...] Wzajemna niezależność każdej władzy polega na tym, że jej postępowanie, będące efektem jej motywów, poglądów i zasad, winno być wolne od najdalszego wpływu, bezpośredniego lub pośredniego, każdej z pozostałych dwóch władz. Ponad to niezależność każdej władzy nie powinna wszak wykraczać. Planowanie jej działań ma przebiegać bez ograniczeń, lecz ich wykonywanie winno podlegać kontroli”<sup>8</sup>.

Naturalnie, znaleźli się i tacy, którzy popadli w drugą skrajność. Przewodził im John Adams utrzymując, iż kompetencje Kongresu, Prezydenta i Sądu Najwyższego pokrywają się w niewystarczającej mierze. Bardziej umiarkowaną pozycję zajął Alexander Hamilton, który problematyce hamulców poświęcał więcej uwagi niż samemu rozdziałowi władzy. Uzmysłowił sobie bowiem, że bez rzezczonego systemu podział władzy musiałby przybrać charakter nominalny, a zatem nie byłoby sensu go przeprowadzać<sup>9</sup>. Ostatecznie jednak uczestnicy filadelfijskiego forum przyjęli madisonowską koncepcję interesującej nas reguły ustrojowej zarówno dzięki swej skłonności do kompromisu, jak i sile przekonywania jej autora. Triumf Madisona był więc równie zasłużony co nieprzypadkowy. Według J.P. Roche’a zasada rozdziału władzy doszła do skutku jako

<sup>7</sup> M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 396; S.P. Huntington: *The Founding...*, s. 164, 165, 187; L. Fisher: *The Efficiency...*, s. 124; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 164—166.

<sup>8</sup> Vide M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 411—415, 430; J. Story: *Commentaries...*, Vol. 1, s. 378; J. Burnham: *Congress...*, s. 91.

<sup>9</sup> *The Federalist...*, No. 71, s. 465; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 435; *The Political...* [Ed. G.A. Peek], s. 169; L. Fisher: *The Efficiency...*, s. 127; S.P. Huntington: *The Founding...*, s. 165, 166.

jeden z kompromisów, w które Konwencja obfitowała<sup>10</sup>. Opinia ta wymaga wszak drobnej korekty. Zważywszy, że reguła ta stanowiła aprioryczne założenie wszystkich projektów konstytucyjnych, oraz że żaden z delegatów jej nie kwestionował, nie ona stała się przedmiotem kompromisu tylko jej postać finalna.

1.2. Trudności w odczytywaniu założeń doktryny podziału władzy „Ojców Konstytucji” biorą się także stąd, iż federalna ustawa zasadnicza nie jest dokumentem mogącym służyć za wzór jasności. Stąd na ironię zakrawałyby słowa Wilsona, że „w żadnej konstytucji jakiegokolwiek kraju na świecie nie przestrzega się tak ściśle tej wielkiej zasady, względnie nie normuje się jej z tak wielką precyzją i dokładnością, jak w tej”<sup>11</sup>, gdyby odnieść je do współczesności. Wprawdzie nie można nie zgodzić się z twierdzeniem P. Eidelberga, że Konstytucja to nie traktat polityczny, którego filozoficzne zasady byłyby oczywiste<sup>12</sup>, tym niemniej wiele kwestii w obrębie rozdziału władzy uregulowano w tak enigmatyczny sposób, iż według świadectwa L. Fishera, analizowana reguła ustrojowa ma pod tym względem niewiele rywalek na tym polu<sup>13</sup>. Co więcej, federalna ustawa zasadnicza jest lakoniczna, wiele jej przepisów zostało sformułowanych bardzo ogólnie, jeśli nie ogólnikowo, a równocześnie nie brak w niej norm ubranych w iście pytyjską szatę. Wyjaśnienia tego stanu rzeczy szukać należy przede wszystkim w osiemnastowiecznej technice legislacyjnej. Ówczesni prawodawcy nie widzieli potrzeby uwzględniania wszystkich kwestii szczegółowych w opracowywanych przez siebie aktach normatywnych, ponieważ tam, gdzie takie próby podejmowano efektem była rozwlekłość i niejasność tekstu. Dlatego uważano, że akt prawny powinien przede wszystkim zawierać starannie wyrażony cel swego obowiązywania oraz te przepisy szczegółowe, które są rzeczywiście niezbędne. Resztę pozostawiano interpretacji sądowej<sup>14</sup>. Drugą przyczyną to kompromisowy charakter Konstytucji, uchwalonej na dodatek jednomyślnie, lecz cenę tej jednomyślności — według komentarza Madisona — stanowiła wieloznaczność sformułowań.

Niemniej jednak właśnie dzięki temu, iż dokument ten stał się „wiązką kompromisów” (M. Farrand)<sup>15</sup> — czy, mówiąc pesymistycznie, „mozaika rozwiązań drugiego wyboru” (C.A. Beard)<sup>16</sup> — został on tak dobrze wyważony, że służy do dnia dzisiejszego. Jego twórcy zdawali się celowo nie rozstrzygać pewnych spraw do końca, jakby dając tym samym każ-

<sup>10</sup> J.P. Roche: *Distribution...*, s. 305.

<sup>11</sup> Vide G.S. Wood: *The Creation...*, s. 550.

<sup>12</sup> P. Eidelberg: *The Philosophy...*, s. 28.

<sup>13</sup> L. Fisher: *The Efficiency...*, s. 113.

<sup>14</sup> W.W. Crosskey: *Politics and the Constitution in the History of the United States*. Chicago 1953, Vol. 1, s. 364.

<sup>15</sup> Vide B. Schwartz: *The Reins...*, s. 33; E. Wright: *Fabric...*, s. 172.

<sup>16</sup> C.A. i M.R. Beard: *The Rise...*, Vol. 1, s. 317.

demu pokoleniu możliwość ich rozwiązania podług własnych zapatrywań. Jedynie w ten sposób, orzekł patetycznie Sąd Najwyższy, Konstytucja była w stanie „przetrwać długi upływ wieków, których wydarzenia zostały zamknięte w niezbadanych wyrokach Opatrzności”<sup>17</sup>. Istotnie, gdyby nie lakoniczność i elastyczność tego aktu, nie mógłby on przez dwa stulecia ulegać ustawicznej aktualizacji i rozwijaniu, dotrzymując przez to kroku zmieniającym się realiom ustrojowym. Zwróćmy na marginesie uwagę, że zmianom podlegał *eo ipso* kształt zasady podziału władzy, podobnie jak coraz większej rozbudowie ulegał uzupełniający ją system hamulców. Okoliczności te tworzą dodatkowe źródło atrakcyjności omawianej problematyki. Powracając jednak do głównego nurtu rozważań wypada wskazać, iż nie zmienia to faktu, że w sferze rozdziału władzy federalna ustawa zasadnicza dostarcza więcej pytań niż odpowiedzi.

Elastyczne i nieszablonowe podejście do zagadnienia konstytucyjnej regulacji tej tematyki wywołało krytykę Konstytucji podczas debaty ratyfikacyjnej. Wiele głosów padło przeciw temu aktowi wyłącznie z tego powodu, iż reguła podziału nie znalazła w nim rzekomo należytego odzwierciedlenia. „Jednym z głównych zarzutów podnoszonych przez godniejszych szacunku przeciwników Konstytucji jest domniemanie pogwałcenie maksymy politycznej, że dział prawodawczy, wykonawczy i sądowniczy powinny być rozdzielone i odrębne. Powiada się, iż w strukturze aparatu federalnego w ogóle nie uwzględniono tego nieodzownego środka zabezpieczenia wolności. Poszczególne działy aparatu państwowego miały podobno zostać w taki sposób podzielone i zmieszane, że natychmiast zburzą całą symetrię i piękno formy, narażając przy tym niektóre ważne części budowli na niebezpieczeństwo zmiążdżenia wskutek nieproporcjonalnej wagi innych części”<sup>18</sup> — pisał Madison na kartach *The Federalist*. Obiekcje te polegały oczywiście na nieporozumieniu, tym niemniej zgłaszających je usprawiedliwiła przynajmniej częściowo wyjątkowa złożoność rzeczy.

**1.3. Konieczność uczynienia trzech najwyższych organów państwowych niezależnymi i równorzędnymi w imię zachowania wolności** dotarła do świadomości uczestników obrad w filadelfijskim State House stosunkowo szybko. „Jeśli fundamentalna zasada wolnościowego ustroju ma polegać na tym, że władza prawodawcza, wykonawcza i sądownicza powinny być wykonywane oddzielnie, to pozostaje sprawą równie istotną, by były one wykonywane niezależnie” — oświadczył

<sup>17</sup> Vide B. Schwartz: *The Reins...*, s. 32; *Essays in Constitutional Law*. Ed. R.G. McClockey. New York 1957, s. 59.

<sup>18</sup> *The Federalist...*, No. 47, s. 312, 313; L. Fisher: *President...*, s. 24; idem: *The Efficiency...*, s. 119; J.A. Fairlie: *The Separation...*, s. 398; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 396, 428; J. Story: *Commentaries...*, Vol. 1, s. 371, 380; *The Antifederalist...* [Ed. M. Borden], s. XI; P.K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 18; P.H. Odegard i in.: *American...*, s. 308; G.S. Wood: *The Creation...*, s. 548.

James Madison. Z tezą tą harmonizowało przekonanie Adamsa, który w swej *Obronie* wspomniał o potrzebie podziału władzy między „trzy równoważne działy”<sup>19</sup>. Jednakże dla utrzymania równorzędnej pozycji ustrojowej organów nieodzowne było uzbrojenie ich w hamulce, służące wzajemnej ingerencji w działalność tychże organów. Jak już stwierdzono, inkorporacja systemu hamulców do mechanizmu państwowego jest równoznaczna z rezygnacją realizacji zasady rozdziału w jej rygorystycznej czy, jak kto woli, czystej postaci. Rezygnacja ta nie przyszła *The Founding Fathers* trudno, ponieważ nigdy reguły tej nie absolutyzowali wiedząc, iż nawet sam Mistrz tego nie czynił. Jego najwierniejszy uczeń doszedł do wniosku, że poszczególne działy aparatu państwowego mogły jego zdaniem, „posiadać częściowo wspólny zakres kompetencji lub wzajemną kontrolę nad swoimi działaniami. Jego [Monteskusza — R.M.M.] interpretacja, według własnych słów jeszcze bardziej przekonująco zilustrowana przykładem, sprowadza się ni mniej ni więcej tylko do tego, że gdzie cała władza jednego działu spoczywa w tych samych rękach, w których posiadaniu znajduje się cała władza innego działu. tam fundamentalne zasady wolnościowej konstytucji zostały obalone”. W związku z tym „kompetencje właściwie przysługujące jednemu z działów nie powinny być bezpośrednio i całkowicie wykonywane przez którykolwiek z pozostałych działów. Równie oczywiste jest, iż żaden z nich nie powinien bezpośrednio lub pośrednio wywierać przemożnego wpływu na pozostałe działy w wykonywaniu odnośnych kompetencji”<sup>20</sup>. Nasuwa się stąd nieodparty wniosek, że każdy organ może realizować niektóre uprawnienia należące do innych organów, tyle że pośrednio i częściowo, jak również wywierać pewien wpływ na ich działalność, byleby nie był on przemożny.

O trafności tego wniosku świadczą dalsze wypowiedzi Madisona, stwierdzające między innymi, że zasada podziału władzy bynajmniej nie zabrania powiązań między działami aparatu państwowego. Wręcz przeciwnie — „jeśli działy te nie zostaną ze sobą powiązane i zmieszane tak dalece, by umożliwić każdemu z nich sprawowanie konstytucyjnej kontroli nad pozostałymi, to stopień rozdziału wymagany przez tę maksymę dla wolnościowego ustroju może w praktyce nigdy nie zostać osiągnięty”. Dlatego też „skoordynowane działy” tego aparatu muszą funkcjonować zgodnie i harmonijnie, a nie stać się „wodoszczelnymi prze-

<sup>19</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 2, s. 34, 35, 56; J. Burnham: *Congress...*, s. 34, 37; F.W. O'Brien: *The Executive...*, s. 212; F.G. Wilson: *The Mixed...*, s. 24; S.P. Huntington: *The Founding...*, s. 159.

<sup>20</sup> *The Federalist...*, No. 47, 48, s. 314, 315, 321; H. Knust: *Montesquieu...*, s. 99; W. Kägi: *Zur Entstehung...*, s. 96; W. Bondy: *The Separation...*, s. 23; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 130, 159, 160; L. Fisher: *President...*, s. 23—25; J. Story: *Commentaries...*, Vol. 1, s. 371; S.P. Huntington: *The Founding...*, s. 187, 188.



grodami”<sup>21</sup>. Autor tych określeń uważał zatem częściowe „zmieszanie” (*blending*) kompetencji nie tylko za pożądane, ale wręcz niezbędne do zagwarantowania niezależności organów i ich skutecznego działania, a tym samym do zabezpieczenia reguły rozdziału. Do tego trzeba jeszcze było opracować system instrumentów, dających każdemu organowi środki obrony i odwetu na wypadek zbyt głębokiego wkroczenia w zakres jego kompetencji przez inny organ. Wkomponowanie zestawu hamulców w system podzielonej władzy winno zatem zapewnić upragnioną równowagę i stabilność całego aparatu państwowego. Hamulce miały wszak do spełnienia jeszcze jedną rolę — powinny zapobiegać uzyskaniu całkowitej niezależności legislatywy, egzekutywy i judykatywy. Niezależność organów miała się więc ograniczać zwłaszcza do swobodnego decydowania o sposobach i metodach prowadzenia głównego nurtu działalności. Natomiast te jej sfery, które dotyczyły innych organów, winny podlegać ich kontroli<sup>22</sup>.

Zbliżony pogląd znajdujemy w pismach Jamesa Wilsona: „Ważną konkluzję wyciągniętą z przyjętych przez nas przesłanek stanowi wniosek, iż doskonałość aparatu państwowego jako całości zależy od równowagi jego części, a równowaga części polega na niezależnym wykonywaniu ich oddzielnych kompetencji, jeśli zaś kompetencje te wykonywane są oddzielnie, to jednak przy wzajemnym wpływaniu i oddziaływaniu na siebie. Każda część oddziałuje i podlega oddziaływaniu, wspomaga i jest wspomagana, reguluje i jest regulowana przez resztę. Można by przypuszczać, że kompetencje te, tak wzajemnie powściągane i kontrolowane, pozostaną w stanie bezwładu. Jednakże w ludzkich sprawach istnieje konieczność działania, a władze te zmuszone są działać, i to zgodnie”<sup>23</sup>. Oprócz tej bezsprzecznie wzorowanej na *O duchu praw* wypowiedzi spotykamy również wiele mówiącą konstatację, iż oddzielenie organów „nie wymaga powierzenia im odrębnych zadań, niemniej winny one działać oddzielnie mimo realizacji tego samego zadania”. Podobne stanowisko zajmował Alexander Hamilton argumentując, że częściowe pokrywanie się uprawnień jest nie tylko najzupełniej zgodne z zasadą podziału, „lecz także nieodzowne dla wzajemnej obrony poszczególnych działów aparatu państwowego przeciw pozostałym”. Tylko w obrębie głównych kierunków ich działalności powinny być one „odrębne i niepołączone”<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> *The Federalist...*, No. 48, 49, s. 321, 323, 328; L. Fisher: *President...*, s. 2, 226.

<sup>22</sup> J.A. Fairlie: *The Separation...*, s. 399; P.K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 181; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 407, 409; S.P. Huntington: *The Founding...*, s. 187; W. Bondy: *The Separation...*, s. 25, 26; *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 2, s. 77.

<sup>23</sup> Vide M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 415.

<sup>24</sup> *The Federalist...*, No. 66, s. 429; *The Records...*, [Ed. M. Farrand], Vol. 2, s. 77.

Za „zmieszaniem” kompetencji przemawiały ponadto dwa dodatkowe względy. Otóż według odkrywczego spostrzeżenia Hamiltona niektórych kompetencji nie można w sposób jednoznaczny zaliczyć do prowadzącej, wykonawczej lub sędziowskiej funkcji państwa. Na poparcie swej obserwacji odwołał się on do problematyki zawierania traktatów wskazując, iż jest rzeczą bezsporną, że negocjacje w tej kwestii winien prowadzić rząd, natomiast z uwagi na doniosłość polityczną tego rodzaju umów oraz ich wpływ na prawo wewnętrzne powinny one podlegać ratyfikowaniu przez parlament. Stąd materię tę należy powierzyć łącznej gestii Prezydenta i Senatu<sup>25</sup>. Druga racja sprowadzała się do przekonania „Ojców Konstytucji”, którego nabrali pod wpływem lektury dzieł Monteskiusza i Sir Blackstone’a, że organy państwowe wykazą większą skłonność do rywalizacji niż współpracy. W tej sytuacji „zmieszanie” kompetencji i system hamulców miały je do tej współpracy zmusić<sup>26</sup>.

Przytoczone powyżej opinie dowodzą niedwuznacznie ustanowienia przez delegatów na Konwencję Kontytucyjną nie separacji organów państwowych, ale ich rozdziału i skoordynowania funkcjonowania, co zgodnie przyznają wszyscy kompetentni badacze<sup>27</sup>. I tak Hamilton utrzy-

<sup>25</sup> *The Federalist...*, No. 75, s. 486, 487; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 143. C.C. Thach, wychodząc z założenia, iż mało jest systemów ustrojowych charakteryzujących się większym stopniem „zmieszania” kompetencji poszczególnych organów, doszedł do bardzo wątpliwej konkluzji, że zasada podziału władzy nie wywarła decydującego wpływu na *The Founding Fathers*. Vide F.W. O’Brien: *The Executive...*, s. 217.

<sup>26</sup> Vide F.W. O’Brien: *The Executive...*, s. 218; A.D. Sofaer: *War...*, s. 42. Najczęściej używanym terminem w kontekście reguły rozdziału władzy było określenie „separation”, które należy tłumaczyć jako „rozdział”. Znacznie rzadziej natrafiamy w ich pismach na nazwę *distribution*, a więc „podział”, ale posiadające nieco inny wydźwięk — idzie tu głównie o podział jednolitej całości na identyczne względnie podobne części. Vide *The Federalist...*, No. 41, s. 259; *Webster’s Third New International Dictionary*, s. 660, 664, 2070. L. Fisher (*The Efficiency...*, s. 124; *President...*, s. 264, 265) podaje pewien ciekawy szczegół, rzucający dodatkowe światło na tę kwestię. Otóż Thomas Jefferson w jednym ze swych listów do Johna Adamsa początkowo posłużył się pojęciem *division of powers*, jednakże w ostatecznej redakcji zastąpił go terminem *distribution of powers*. Na tej podstawie powoływany autor przypuszcza, że powyższa zmiana została podyktowana tym, iż termin *division* sugeruje statyczną i szluczną delimitację kompetencji organów państwowych, podczas gdy określenie *distribution* zawiera w sobie częściowe pokrywanie się uprawnień i wzajemne hamowanie się organów.

<sup>27</sup> Tak m.in. J. Story: *Commentaries...*, Vol. 1, s. 368; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 18, 19; L. Fisher: *The Efficiency...*, s. 124; R.C. Moulton: *Separation...*, s. 316, 317; R. Scigliano: *The Supreme...*, s. 2, 7; W.B. Munro: *The Government...*, s. 59; F.W. O’Brien: *The Executive...*, s. 220; J. MacGregor Burns, J.W. Peltason: *Government...*, s. 67; P. Eidelberg: *The Philosophy...*, s. 193; I.R. Kaufman: *The Essence...*, s. 688, 689; C.J. Friedrich: *Separation...*, s. 666. Pojęciem „separacja” w kontekście doktryny podziału władzy „Ojców Konstytucji” nie trafnie posługuje się W. Osiatyński (*Ewolucja...*, s. 114, 115).

mywał, iż postulatu odrębności i niezależności organów nie należy absolutyzować. Wilson pisał, że „całkowity rozdział tych władz przyniósłby w końcu ich unię, której ma on właśnie zapobiec”. Legislatywa szybko stałaby się tyrańska, gdyż przywłaszczyłaby sobie uprawnienia egzekutywy i judykatywy. Dlatego te ostatnie organy muszą być wobec niej czujne i aktywne, a umożliwi im to system hamulców, dzięki któremu także i ona będzie respektować wolę narodu<sup>28</sup>. Analogicznie wypowiadał się Madison podkreślając, iż separacja doprowadziłaby albo do sparalizowania całej maszyny państwowej, albo do całkowitego podporządkowania jej legislaturze. Tak w jednym, jak i drugim wypadku rezultat byłby ten sam — kres wolności jednostki. W obliczu takiego stanu rzeczy powstałaby konieczność permanentnego odwoływania się do narodu jako najwyższego arbitra w sporach kompetencyjnych.

Swoją drogą, zwolennikiem takiego rozwiązania był Thomas Jefferson uważając, że należałoby w takich wypadkach zwoływać konwencję konstytucyjną. Madison z Hamiltonem dowiedli wszakże, iż nawet jeśli pominąć ewidentną niepraktyczność takiej instytucji, to działałaby ona na korzyść legislatywy z racji jej bezpośredniej więzi z elektoratem. Wyborcy „ratyfikowaliby” w ten sposób kolejne akty naruszenia Konstytucji, pozbawiając tym samym aparat państwowy należnego mu autorytetu i pożądanej stabilności. Przyjęcie tego rozwiązania wiodłoby ponadto do bezpośredniej elekcji każdego z trzech najwyższych organów przez naród, co byłoby szczególnie niestosowne w odniesieniu do Sądu Najwyższego. Jednocześnie istniejące przedziały społeczne uległyby utrwaleniu, a wzajemne animozje podsyceniu, przyczyniając się do politycznego rozbicia społeczeństwa. Akceptacja tej instytucji — przekonywał Hamilton — byłaby do pomyślenia wyłącznie w narodzie filozofów. Tymczasem uformowanie się takiego narodu jest równie prawdopodobne, jak pojawienie się filozoficznej rasy władców pozostającej przedmiotem marzeń Platona. Jedyne wyjście z sytuacji stanowi „ufortyfikowanie” każdego organu hamulcami, które zagwarantuje *aequilibrium* w łonie całego aparatu państwowego. Inaczej podział władzy stanie się „tylko chimera”. Dlatego konstruując gmach wspomnianego aparatu, należy unikać „sztucznej struktury i regularnej symetrii”<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Vide *The Federalist...*, No. 71, s. 465; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 415, 420; G.W. Carey: *Separation...*, s. 114; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 152, 159; R.C. Moulton: *Separation...*, s. 319, 320; L. Fisher: *The Efficiency...*, s. 119; idem: *President...*, s. 22, 258; S.P. Huntington: *The Founding...*, s. 173; W. Bondy: *The Separation...*, s. 24; P.K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 181.

<sup>29</sup> *The Federalist...*, No. 49, s. 327—332; P.K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 182; R.C. Moulton: *Separation...*, s. 317, 318; L. Fisher: *The Efficiency...*, s. 130; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 166; G.W. Carey: *Separation...*, s. 127, 128; idem: *Separation and the...*, s. 158; C.P. Patterson: *The Constitutional...*, s. 42; J. Burnham: *Congress...*, s. 23; W. Bondy: *The Separation...*, s. 25; *Supreme Court and Supreme Law* Ed. E. Cahn. Bloomington 1954, s. 21—23.

1.4. Podsumowując zamieszczone wyżej rozważania nietrudno wydedukować, że przy rozstrzygnięciu analizowanej kwestii *The Founding Fathers* oparli się na następujących przesłankach. Po pierwsze, trzeba przeprowadzić rozdział władzy państwowej pomiędzy legislatywę, egzekutywę i judykatywę. Po drugie, należy dokonać ich oddzielenia wraz z równoczesną koordynacją działalności. Albowiem wprowadzenie instytucji separacji oznaczałoby skazanie funkcjonowania aparatu państwowego na utknięcie w martwym punkcie, analogicznie zresztą jak nadmierna rozbudowa systemu hamulców. Po trzecie, podział władzy nie powinien iść dalej niż do stopnia wykluczającego możliwość podporządkowania jednego organu przez drugi. Po czwarte, niezależność organów, ich równowagę, a w konsekwencji samą regułę rozdziału zagwarantuje głównie system hamulców i częściowe pokrywanie się uprawnień. Po piąte, częściowe „zmieszanie” kompetencji jest nieodzowne również przez wzgląd na potrzebę skoordynowania działania wszystkich organów celem zabezpieczenia ich harmonijnej współpracy, a także z powodu niemożności jednoznacznego przydzielenia niektórych uprawnień do jakiegokolwiek funkcji państwowej. Po szóste, niezależność organów nie może być niezależnością pełną. Optimum to nie zespół organów całkowicie od siebie niezależnych, lecz system organów wzajemnie od siebie uzależnionych, ale równorzędnych. Po siódme, każdy organ winien wykonywać w sposób niezależny przede wszystkim najważniejsze kompetencje wchodzące w zakres powierzonej mu funkcji. Innymi słowy, rzecz w tym, by główny nurt działalności organu był prowadzony samodzielnie, a większość posiadanych przezeń uprawnień wynikała z realizowanej funkcji; dla zobrazowania, głównym nurtem działalności Prezydenta pozostaje sprawowanie funkcji wykonawczej (administrowanie), natomiast posiadane przez niego prawo weta ustawodawczego należy już do funkcji prawodawczej stanowiącej domenę Kongresu. Stosownie do tych założeń funkcje formalne nie zostały w Konstytucji w pełni zsynchronizowane z materialnymi. Jej twórcy świadomie przyjęli więc pewną wielofunkcyjność organów państwowych, przez co mimowolnie przyczynili się do nadania swemu dziełu długowieczności. Organy państwowe muszą zawsze być w pewnej mierze wielofunkcyjne, jako że życie społeczeństwa staje się coraz bardziej skomplikowane i coraz trudniej oddzielić wypełniane przez nie funkcje według kryterium: akt woli — akt wykonania. Stąd też trend do ich wielofunkcyjności ulega systematycznej petryfikacji.

Jak z powyższego wynika, ustrojodawcy amerykańscy położyli podwaliny nie pod statyczną, lecz dynamiczną równowagę w obrębie aparatu państwowego. W przeświadczeniu R.C. Moultona postulat koordynacji funkcjonowania organów państwowych uzyskał w doniosłym roku 1787, obok żądania ich rozdziału, status konstytucyjnego dogmatu, stając się

punktem wyjścia dla większości projektów ustrojowych. Dogmat ten został następnie jednym z ważnych składników tradycji politycznej Stanów Zjednoczonych i uznaną regułą tamtejszego konstytucjonalizmu<sup>30</sup>. 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 zmuszonymi do takich koncesji w sferze praktyki, które równałyby się przekreśleniu zajmującej nas zasady. Takie podejście wypada podnieść do rangi jednego z podstawowych przykazań racjonalnego ustrojodawcy.

**1.5.** Wazkim przejawem elastyczności „Ojców Konstytucji” w interpretowaniu reguły rozdziału były także losy zaproponowanej w toku debaty ratyfikacyjnej poprawki do federalnej ustawy zasadniczej, przewidującej wprowadzenie doń klauzuli dystrybucyjnej. Klauzula ta miałaby ustanowić trójpodział władzy *expressis verbis* na wzór konstytucji stanowych. W wyniku prac legislacyjnych w Kongresie pierwszej kadencji opracowano taką oto wersję poprawki: „Uprawnienia delegowane przez tę konstytucję przysługują tym działom aparatu państwowego, którym je odpowiednio powierzono, tak że: dział prawodawczy nigdy nie może wykonywać kompetencji należnych działowi wykonawczemu lub sędowniczemu, ani dział wykonawczy nigdy nie może wykonywać kompetencji należnych działowi prawodawczemu lub sędowniczemu, ani też dział sędowniczy nigdy nie może wykonywać kompetencji należnych działowi prawodawczemu lub wykonawczemu”<sup>31</sup>. Madison poparł ten utrzymany w starotestamentowej stylizacji projekt, lecz stopedował go Senat (7 IX 1789 r.). L. Fisher zdaje się sugerować, iż decyzja Senatu wypływała z przekonania, że proponowana norma byłaby zbyt sztywna, ponieważ stanowiłaby co najwyżej ostrzeżenie wobec poszczególnych organów, by nie ingerowały w swą działalność. Natomiast wcale nie zapobiegłaby ani dokonaniem już „zmieszaniu” uprawnień w pierwotnym tekście Konstytucji, ani tym bardziej nie stworzyłaby tary dla delegowania przez Kongres swych kompetencji na rzecz Prezydenta<sup>32</sup>. Przypuszczenie to wypada uznać za prawdopodobne. Wątpliwym wszak pozostaje, by nawet najbardziej kazuistyczna klauzula dystrybucyjna przybliżyła choćby o krok rozwikłanie problemu, w jakim stopniu zasada podziału władzy dopuszcza koordynację funkcjonowania Kongresu, Prezydenta i Sądu Najwyższego czy — patrząc na odwrotną stronę medalu — w jakim zakresie koordynacji tej zabrania. W każdym razie jedno jest pewne — odnośna klauzula sprzyjałaby zdecydowanie dogma-

<sup>30</sup> R.C. Moulton: *Separation...*, s. 319, 320.

<sup>31</sup> L. Fisher: *The Efficiency...*, s. 131; *idem: President...*, s. 24, 25.

<sup>32</sup> L. Fisher: *President...*, s. 26, 27.

tyzacji omawianej reguły ustrojowej, odbijając się przez to ujemnie na sprawności działania maszyny państwowej.

Co się tyczy zagadnienia delegacji uprawnień, to znalazło ono nikły oddźwięk w obradach delegatów zebranych w State House. Jedyny ślad, jaki tu odnajdujemy, to propozycja Madisonsa — z którą później solidaryzował się Jefferson — by konstytucyjnie upoważnić egzekutywę do wykonywania dodatkowych kompetencji ewentualnie delegowanych jej przez legislatywę pod warunkiem, że uprawnienia te nie będą ani prawodawczej, ani sądowniczej natury<sup>33</sup>. Konwencja nie przyjęła jednak tego wniosku. Przypomnijmy na marginesie, iż regułę *Delegata potestas non potest delegari* — przypisywaną już Henry'emu of Bracton — wyznawał m.in. John Locke. Współcześnie uważa się ją za jedną z podstawowych implikacji zasady rozdziału, a nawet za jej sankcję<sup>34</sup>. Spora część orzecznictwa Sądu Najwyższego w ramach zagadnienia podziału władzy dotyczy tej właśnie tematyki. Dlatego też nad pominięciem jej przez członków Konwencji Konstytucyjnej można tylko ubolewać. Nie wymagamy jednak od nich umiejętności przewidywania wszystkich sporów konstytucyjnych, jakie mogą wyniknąć w przyszłości. Takiego daru niebios nie zsyłają nawet na największych geniuszy politycznych.

**1.6.** Przejawionej przez autorów federalnej ustawy zasadniczej inklinacji do koncesji w dziedzinie funkcjonalnego rozdziału władzy nie należy odczytywać jako skłonności do równej elastyczności co do jej podziału organizacyjnego. Zdaniem C. Morgana mieli oni znacznie więcej szacunku dla interesującej nas reguły niż Anglicy<sup>35</sup>, co postawę tę tłumaczyło. Większość zaaprobowała pogląd, że deputowani nie mogą sprawować żadnych stanowisk administracyjnych i sądowych, podobnie jak kadra administracyjna i sędziowska nie powinna piastować mandatów poselskich. Uzasadniano go tym, iż w przeciwnym wypadku parlament mógłby tworzyć lukratywne urzędy dla swych członków (Oliver Ellsworth), rząd zaś zyskałby dzięki temu możliwość „kuszenia” nimi parlamentarzystów, by tą drogą wpływać na decyzje legislatury. W ślad za tym pojawiłyby się nieuchronnie korupcja, jak w Wielkiej Brytanii, oraz zjawisko polowania na synekury (George Mason, Nathaniel Gorham)<sup>36</sup>. *Incompatibilitas* miała więc sprzyjać także wyższej jakości profesjonalnej kadry aparatu państwowego i jej specjalizacji. Obawiano się

<sup>33</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 67; C.P. Patterson: *The Constitutional...*, s. 93; L. Fisher: *The Efficiency...*, s. 122.

<sup>34</sup> J.P. Roche: *Distribution...*, s. 305; R.C. Moulton: *Separation...*, s. 97; O.P. Field: *Separation...*, s. 1161.

<sup>35</sup> C. Morgan: *The Liberty...*, s. 14.

<sup>36</sup> *The Records...*, [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 379, 381; Vol. 2, s. 283, 286, 483, 484, 491; F. W. O'Brien: *The Executive...*, s. 213.

również wynikłych stąd tarć i zgrzytów w trakcie funkcjonowania maszyny państwowej.

Głoszono też jednak zupełnie odmiennie przekonania. James Madison zajmował w tej kwestii stanowisko pośrednie, lecz James Wilson, Alexander Hamilton i Charles Pinckney argumentowali za nieustanawianiem wspomnianego zakazu utrzymując, że w ten sposób Kongres stanie się magnesem dla osób o najwyższych kwalifikacjach. *Incompatibilitas* stanowiłaby niejako karę za ich talenty. W odniesieniu do korupcji Rufus King uznał ideę jej zapobieżenia za zgola fantastyczną, podczas gdy Wilson ocenił ją jako realną pod warunkiem nieprzyznawania legislatywie prawa obsadzania stanowisk. John F. Mercer uważał, iż powyższy zakaz pozbawi Prezydenta głównego źródła wpływu na Kongres, zmniejszając tym samym jego siłę przetargową: „Rządy można podtrzymywać jedynie siłą lub wpływami. Egzekutywa siły nie ma, jeśli zatem pozbawić ją wpływu wprowadzając zakaz pełnienia funkcji wykonawczych przez deputowanych, to stanie się ona tylko widmem władzy”<sup>37</sup>. Tę szczególną opinię co do „bezsilności” prezydentury podzielał Gouverneur Morris, ostrzegając ponadto przed wykluczeniem od zasiadania w Kongresie oficerów armii i floty, ponieważ mogliby oni stworzyć wówczas przeciwwagę dla władz cywilnych. Według niego całą sprawę można spokojnie oddać w ręce wyborców. Skoro będą mieć zaufanie do osób piastujących funkcje administracyjne, to dlaczego nie mieliby wybrać ich do parlamentu. Motywacja ta nie znalazła wszak większego rezonansu. Konwencja przychyliła się do stanowiska Rogera Shermana, że brak stosownego zakazu za bardzo wzmocniłby wpływy Prezydenta, a nawiązując do wypowiedzi Morrisa, Elbridge Gerry replikował, iż zaufanie to droga do tyranii<sup>38</sup>. *Incompatibilitas* stała się faktem (art. 1 § 6 Konstytucji).

## 2. Funkcje i kompetencje organów

**2.1.** Największych trudności teoretycznych w sferze problematyki podziału władzy przysparza definiowanie funkcji państwa, czyli tradycyjnych „władz”. Mimo to ustrojodawcy amerykańscy zbyt nie nimi nie przejmowali. Konstytuanty stanowe arbitralnie przydzielały różne kompetencje poszczególnym organom, które to uprawnienia dopiero wtedy nabierały odnośnego charakteru. I tak, jeśli legislatury dokony-

<sup>37</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. I, s. 387—389; Vol. II, s. 283, 284, 380—382; F.W. O'Brien: *The Executive...*, s. 213—215; G.W. Carey: *Separation...*, s. 117; Ed. G.A. Peek: *The Political...*, s. 171.

<sup>38</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 386—388, 514; Vol. 2, s. 286, 289, 290, 490, 491.

wały nominacji na różne stanowiska bądź udzielały rozwodów, to kompetencje te uważano za prawodawcze<sup>39</sup>, jakkolwiek pierwsze uprawnienie jest *par excellence* natury wykonawczej, a drugie sędowniczej. Podobnie twórcy federalnej ustawy zasadniczej, miast zagłębić się w gąszcz teoretycznych niuansów, oszczędzali intelekt i energię na poczet zaciętych sporów i polemik dotyczących zagadnień szczegółowych. Stąd nieco zaskakująca, lecz trafna teza J.P. Roche'a, że z historycznego punktu widzenia zasada rozdziału wkroczyła do amerykańskiego konstytucjonalizmu raczej pod postacią prostego faktycznego rozdzielenia organów państwowych, niż w formie subtelnego usiłowania zróżnicowania organów pod kątem funkcjonalnym<sup>40</sup>.

Rzeczywiście, w protokołach Konwencji nie sposób natrafić choćby na najmniejszy trop wiodący do abstrakcyjnego określenia władzy prawodawczej. Próby tego rodzaju można jednak uświadczyc na łamach *The Federalist*. W przekonaniu Alexandra Hamiltona „istotą władzy prawodawczej jest uchwalanie praw albo, mówiąc inaczej, ustalanie reguł dla normowania życia społeczeństwa”, wskutek czego „regulowane są prawa i obowiązki obywateli”. Definicja ta została prawdopodobnie zapożyczona od Sir Blackstone'a. Cytowany autor wyodrębnił także władzę prawodawczą od władzy stanowienia praw, ale nie sprecyzował tkwiącej między nimi różnicy<sup>41</sup>. James Madison z kolei starał się bliżej określić władzę prawodawczą poprzez enumerację głównych nurtów działalności legislatywy. Pisał w związku z tym, że parlament „tworzy urząd, ustala jego kompetencje, reguluje długość kadencji i wyznacza wysokość wynagrodzenia. Uczyniwszy to, władza prawodawcza ustaje”<sup>42</sup>. Sumarycznie rzecz można, że dla „Ojców Konstytucji” władza ta oznaczała przede wszystkim możliwość normowania zachowania jednostki. Niemniej pojęcie to rozciągano również na takie materie, jak nakładanie podatków, przyznawanie rządowi funduszy przez parlament, określanie wysokości wydatków, ustanawianie urzędów, wypowiedanie wojny i zawieranie traktatów. Zajmujących nas mężów stanu dzieliły wszak pewne rozbieżności stanowisk, co do zakresu przedmiotowego funkcji prawodawczej. Gwoli ilustracji, jeśli w opinii Madisona i Wilsona wypowiedanie wojny i zawieranie traktatów miały charakter prawodawczy, to dla Hamiltona, wpatrzonego w prerogatywy Korony, były wykonawczej natury itp. Warto nadmienić, iż na tle tego zagadnienia można zauważyć znaczące różnice w poglądach pomiędzy amerykańskimi a europejskimi myślicielami politycznymi. *Ad exemplum*, Locke i de Montesquieu prowadzenie

<sup>39</sup> C.P. Patterson: *The Constitutional...*, s. 88, 89.

<sup>40</sup> J.P. Roche: *Distribution...*, s. 305.

<sup>41</sup> *The Federalist...*, No. 33, 75, s. 199, 486; R.C. Moulton: *Separation...*, s. 410.

<sup>42</sup> L. Fisher: *President...*, s. 25; R.C. Moulton: *Separation...*, s. 311.



polityki zagranicznej państwa włącznie z prawem wypowiedzenia wojny oddawali w ręce egzekutywy, a jeśli chodzi o prawo nakładania i ściągania podatków, to zdawali skłaniać się ku wykonawczemu charakterowi tej kompetencji<sup>43</sup>.

Opinie *The Founding Fathers* uległy naturalnie przełożeniu na język Konstytucji, mimo że dokument ten nie definiuje pojęcia władzy prawodawczej, analogicznie jak wykonawczej i sądowniczej. W art. 1 § 1 postanowiono, że „wszystkie kompetencje ustawodawcze tu przyznane przysługują Kongresowi Stanów Zjednoczonych [...]”, a w art. I § 8 uprawnienia te wymieniono w 18 punktach. Z istotniejszych trzeba wyliczyć prawo nakładania podatków w celu zapewnienia wspólnej obrony i ogólnego dobrobytu USA, zaciągania pożyczek, regulowania obrotu z zagranicą i między stanami, emitowania środków płatniczych, tworzenia sądów niższych w stosunku do Sądu Najwyższego, wypowiedzenia wojny, wystawiania i utrzymywania sił zbrojnych, stosowania środków dla zapewnienia wykonywania ustaw federalnych itd. Jednocześnie w art. III § 2 Kongresowi nadano prawo określania właściwości apelacyjnej Sądu Najwyższego, w art. IV § 3 prawo rozporządzania terytoriami i w art. V prawo proponowania poprawek do Konstytucji.

Nasuwa się wobec tego pytanie, czy Konstytucja powierza Kongresowi całą władzę ustawodawczą, czy też ogranicza ją wyłącznie do uprawnień wymienionych *explicite*. Niewątpliwie czyni go ona jedynym organem ustawodawczym spośród organów federalnych, natomiast całą władzę ustawodawczą w państwie dzieli między Kongres i parlamenty stanowe. Nacisk został położony wszakże na Kongres, zważywszy iż art. I § 8 kończy się wyjątkowo ważną klauzulą przyznającą temu organowi prawo „wydawania wszelkich aktów prawnych, które okażą się potrzebne i właściwe (*necessary and proper*) do wykonywania kompetencji wymienionych powyżej, oraz wszystkich innych przyznanych przez tę Konstytucję władzom Stanów Zjednoczonych albo jakimkolwiek ich organowi lub funkcjonariuszowi”. Klauzula ta otwiera pole do wybitnie rozszerzającej interpretacji uprawnień federalnej legislatury.

Powstaje również drugie pytanie, a mianowicie — czy w myśl Konstytucji cała władza ustawodawcza należy do Kongresu, czy — patrząc z odwrotnej perspektywy — wszystkie jego kompetencje mają charakter ustawodawczy. Obie te wykładnie byłyby jednak nieprecyzyjne. Problem ten jest bardzo złożony, a chcąc go rozwiązać w sposób w pełni satysfakcjonujący, należałoby przeprowadzić dogłębną analizę odnośnej praktyki konstytucyjnej, na co nie pozwalają ani ramy, ani objętość niniej-

<sup>43</sup> R. C. Moulton: *Separation...*, s. 299—315; R. Scigliano: *The Supreme...*, s. 3; J.K. Javits: *Who...*, s. 13, 14; A. Bestor: *Separation...*, s. 576; L. Kański: *Kompetencje Kongresu w zakresie kształtowania polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych Ameryki. Studium prawno-konstytucyjne*. Poznań 1982, s. 21—23.

szego studium. Tym niemniej można wskazać, że rezultatem wspomnianej analizy byłoby twierdzenie, iż głównym piastunem władzy ustawodawczej jest Kongres, zaś podstawowym nurtem jego działalności obok kontroli prezydentury pozostaje stanowienie prawa. Identyczne dwa pytania wyłaniają się przy art. 1 § 1, przewidującym że „władzę wykonawczą sprawuje Prezydent Stanów Zjednoczonych Ameryki” i art. III § 1 stwierdzającym, iż „władzę sądowniczą Stanów Zjednoczonych sprawuje Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych oraz takie sądy niższe, jakie z biegiem czasu Kongres ustanowi i utworzy”. Wymagają też one identycznej odpowiedzi<sup>44</sup>. Madison orzekł, że przytoczone tu normy wyrażają generalną delegację władzy prawodawczej na rzecz Kongresu, wykonawczej na rzecz Prezydenta i sądowniczej na rzecz Sądu Najwyższego, natomiast zawarte w Konstytucji uprawnienia szczegółowe te ogólne przepisy „wyjaśniają i określają”. I chociaż później zmienił zdanie pisząc, że konstytucyjne kompetencje szczegółowe wyczerpują treść zacytowanych norm ogólnych, to jednak z punktu widzenia potrzeb współczesności należy się stanowczo opowiedzieć za pierwszą jego interpretacją. Tym bardziej, iż podczas Konwencji wypowiedział się za taksatywnym wyliczeniem uprawnień Kongresu tylko przez wzgląd na zasadę federalizmu, żywiąc równocześnie spore wątpliwości co do praktyczności tego rozwiązania. Wilson natomiast był przeciwny wszelkiej enumeracji<sup>45</sup>. Korzystając z okazji podkreślmy, że koncepcja „zmieszania” kompetencji dotknęła w największym stopniu właśnie uprawnień natury prawodawczej.

**2.2.** Wokół egzegezy pojęcia „władza wykonawcza” rozgorzały poważne spory. Termin ten, spośród trzech tu rozpatrywanych, najtrudniej wtłoczyć w sztywne ramy definicji, a obrazująca ten fakt utarta w późniejszej nauce niemieckiej paremia: „Was man nicht definieren kann, dass sieht man als Verwaltung an” zdawała się być ustrojodawcom amerykańskim jakby znana<sup>46</sup>. Z najbardziej zwięzającą interpretacją tej nazwy wystąpił Roger Sherman, w którego przekonaniu „magistratura wykonawcza to nic więcej niż instytucja realizująca wolę legislatywy”. Akceptacja tego stanowiska oznaczałaby siłą rzeczy ubezwłasnowolnienie egzekutywy. Znacznie bardziej realistyczne rozumienie władzy wykonawczej wykazał Alexander Hamilton, definiując ją jako

<sup>44</sup> W. Sokolewicz: *Prezydentura i administracja*. W: *Instytucje...* [Red. W. Sokolewicz], s. 284, 285; W.W. Crosskey: *Politics...*, Vol. 1, s. 379—381; E.S. Corwin: *The President...*, s. 4; E.S. Corwin, L.W. Koenig: *The Presidency...*, s. 2, 3; *The Power of Presidency. Concepts and Controversy*. Ed. R.S. Hirschfield. Chicago 1973, s. 2.

<sup>45</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 53, 60; *The Federalist...*, No. 44, s. 268, 269; R.C. Moulton: *Separation...*, s. 321; E. H. Levi: *Some...*, s. 377; R. Scigliano: *The Supreme...*, s. 6.

<sup>46</sup> Vide uwagi Hamiltona w *The Federalist...*, No. 67, s. 436.

działalność polegającą na wykonywaniu ustaw, prowadzeniu polityki zagranicznej, opracowywaniu budżetu, wydatkowaniu funduszy państwowych zgodnie z wcześniejszym upoważnieniem parlamentu, rekrutacji sił zbrojnych, kierowaniu operacjami wojennymi oraz skupianiu sił całego kraju tak do wykonywania ustaw, jak i wspólnej obrony. Z elastyczną wykładnią wystąpił James Madison proponując, by wyposażyć rząd w kompetencje do wcielania w życie federalnych aktów prawnych, mianowania urzędników i kontrolowania ich pracy oraz wykonywania wszystkich innych uprawnień, jakie od czasu do czasu legislatura może mu powierzyć. James Wilson zaś za ściśle wykonawcze kompetencje uznał jedynie realizację praw i obsadzanie stanowisk państwowych<sup>47</sup>.

Najciekawszy pogląd w tej materii reprezentował Thomas Jefferson, który także wypowiedział się za upoważnieniem parlamentu do delegowania pewnych uprawnień na rzecz rządu. W projekcie ustawy zasadniczej Virginii z 1776 r. lansował tezę, iż gubernator winien posiadać te same kompetencje, którymi dotychczas cieszyła się Korona z zastrzeżeniem, że mają go obowiązywać akty prawne legislatury. Skoncentrował się wszakże na negatywnym aspekcie określenia władzy wykonawczej, enumeratywnie wyliczając uprawnienia nie wchodzące w jej zakres. W 1783 r. zmodyfikował jednak swe stanowisko, konstatując w aneksie do *Uwag o stanie Virginia*, że gubernatorowi nie należy przyznawać uprawnień posiadanych w okresie kolonialnym, gdyż prerogatywy Korony nie mogą tu stanowić odpowiedniego wzorca do naśladowania; stanowisko to poparł później Wilson. „Dajmy mu tylko te uprawnienia, które są niezbędne do wykonywania ustaw i do zarządzania organami państwowymi, a które z natury swej nie są ani prawodawczymi, ani sądowniczymi. Zastosowanie tej idei musi jednak zostać pozostawione rozumowi”<sup>48</sup>. Z powyższego wynika, iż autor *Deklaracji Niepodległości* dostrzegł w obrębie funkcji wykonawczej przede wszystkim dwa jej człony — urzeczywistnianie aktów legislatury i kompetencje o charakterze dyskrecjonalnym. Takie ujęcie problemu stanowiło poważny krok naprzód w teorii prawa konstytucyjnego, gdyż definitywnie zrywało z odnośną tradycyjną doktryną brytyjską. Doktryna ta zakładała, że z formalnego punktu widzenia źródłem wszelkiego prawodawstwa i sprawiedliwości jest monarcha, natomiast Parlament i sądy pozostają jego organami doradczymi, wykonującymi swe funkcje w jego imieniu.

<sup>47</sup> *The Records...*, [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 65, 66; R. Scigliano: *The Supreme...*, s. 3, 4; *The Federalist...*, No. 75, s. 486; C.P. Patterson: *The Constitutional...*, s. 92, 93; P. Eidelberg: *The Philosophy...*, s. 192; R.C. Moulton: *Separation...*, s. 291, 300; J. Burnham: *Congress...*, s. 97; H. Knust: *Montesquieu...*, s. 131; F.W. O'Brien: *The Executive...*, s. 209.

<sup>48</sup> Vide C. Patterson: *The Constitutional...*, s. 90; R.C. Moulton: *Separation...*, s. 292—296; *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 65, 66; L. Fisher: *The Efficiency...*, s. 122.

Naturalnie, w obliczu faktycznej przewagi politycznej Parlamentu nad Koroną oraz realizacji zasady niezawisłości sędziowskiej, praktyka ustrojowa była całkowicie odmienna, tym niemniej ów fakt nie odbiera tezie Jeffersona miana nowatorskiej.

Stosownie do tych założeń członkowie Konwencji Konstytucyjnej zgodnie zdecydowali powierzyć Prezydentowi wykonywanie aktów Kongresu, a zwłaszcza ustaw — stąd art. II § 3 głosi, iż „Prezydent zapewnia ściśle wykonywanie ustaw” — oraz sprawowanie naczelnego dowództwa sił zbrojnych i milicji poszczególnych stanów, gdy zostanie powołana do służby czynnej Stanów Zjednoczonych (art. II § 2). Nie wahano się również przyznać Prezydentowi prawa łaski (art. II § 2), jakkolwiek powstały różnice zdań na temat przestępstw, jakie miało ono obejmować. Jednomysłność w przypadku tych prerogatyw — jeśli pominąć sprzeciw George’a Masona co do dwóch ostatnich — bynajmniej nie zapobiegła zaistnieniu istotnych kontrowersji co do innych kwestii, nie mówiąc już o sporach dotyczących niuansów. Tak np., jeśli Wilson zaliczał uprawnienia nominacyjne do uprawnień dyskrecjonalnych egzekutywy, to Madison wiązał je z realizowaniem ustaw<sup>49</sup>. Co się tyczy podmiotu, który miałyby tę prerogatywą dysponować, to jedni zalecali przyznanie jej prezydenturze, podczas gdy drudzy wysunęli projekt utworzenia kilkuosobowej rady, która posiadałaby monopol na wszelkie nominacje: niektórzy zaś delegaci optowali za mianowaniem sędziów i ambasadorów przez Senat. Wspomniany projekt wywołał ostrą krytykę Hamiltona i Morrisa, którzy wskazywali, że rada ta wskutek tajności postępowania byłaby ciałem wyjątkowo skłonny do intryg i kierowałaby się wyłącznie osobistymi zobowiązaniami. Gdyby jej skład zmieniał się rzadko, wtedy w wyniku ewentualnego faworyzowania kilku rodzin mogłaby powstać w Unii arystokracja bądź oligarchia, jeśli zaś często, wówczas polityka nominacyjna byłaby niestabilna. Organ ten byłby poza tym znacznie bardziej podatny na naciski Prezydenta niż Senat. Dlatego też prawo obsadzania urzędów trzeba koniecznie powierzyć Prezydentowi, jako że posiada on lepszą znajomość kwalifikacji potrzebnych do objęcia danej funkcji, większe poczucie odpowiedzialności za desygnowanie konkretnej osoby oraz znacznie szerszą swobodę podejmowania decyzji personalnych, w przeciwieństwie do chwiejnego, rozdartego między facje oraz pełnego intryg i zakulisowych machinacji Kongresu<sup>50</sup>.

Spierano się także, komu zlecić zawieranie traktatów. Madison, Charles Pinckney i Sherman proponowali poruczyć je Senatowi, gdyż

<sup>49</sup> *The Federalist...*, No. 74, s. 481—484; R.C. Moulton: *Separation...*, s. 299—307; L. Fisher: *President...*, s. 25; A. Bestor: *Separation...*, s. 532, 533; C.P. Patterson: *The Constitutional...*, s. 92; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 429.

<sup>50</sup> *The Federalist...*, No. 76, 77, s. 492, 493, 499—501; *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 2, s. 183, 336, 538; Vol. 3, s. 599.

w opinii tego ostatniego organ ten gwarantował zachowanie dyskrecji w odróżnieniu od całego Kongresu. Ze stanowiskiem tym podjęli polemikę John F. Mercer i Mason, sięgając do cokolwiek dziwnego argumentu, iż Senat może dokonać rozbioru kraju. Natomiast Wilson i Thomas Fitzsimons domagali się powierzenia tej kompetencji obu izbom łącznie, motywując swój wniosek nieuniknionym oddziaływaniem traktatów na prawo wewnętrzne. Według M.J.C. Vile'a sposób podejścia filadelfijskiego forum do tej materii, z jednej strony zdradza potraktowanie jej w kategoriach hamulców, z drugiej zaś wygląda na kompromis będący efektem niezdecydowania, czy zawieranie traktatów to uprawnienie natury prawodawczej czy wykonawczej<sup>51</sup>. Swoją drogą, wahanie to było całkiem zrozumiałe, skoro analizowane zagadnienia budzą wątpliwości także i dziś. *Ad exemplum*, jeżeli veto egzekutywy — zdaniem T.M. Cooley'a i J.P. Roche'a — pozostaje kompetencją o charakterze prawodawczym, to w mniemaniu G. Marshalla posiada ono raczej charakter wykonawczy<sup>52</sup>.

Mimo znacznych rozbieżności w poglądach „Ojcowie Konstytucji” potrafili znaleźć drogę pośrednią, oparli się siłą przyciągania obu biegunów skrajności. Postanowiono, że prawo obsadzania urzędów otrzyma Prezydent, ale nominacje na najważniejsze stanowiska — w tym sędziów Sądu Najwyższego, ambasadorów, konsulów i sekretarzy departamentów — będą podlegać zatwierdzeniu przez Senat. Konstytucja używa tu (art. II § 2) formuły, iż na stanowiska te Prezydent „wyznacza, a za radą i zgodą Senatu mianuje”. Wspomniana „rada i zgoda” (*the advice and consent*) winna być udzielona większością 2/3 obecnych senatorów. Zauważmy na marginesie, że ta tradycyjnie stosowana w konstytucjonalizmie angielskim formuła (od 1685 r.) zakłada dyskusję nad tymi sprawami. W rezultacie nominacja odbywa się w trzech fazach: a) wyznaczenie kandydata przez Prezydenta (*nomination*); b) zatwierdzenie przez Senat (*confirmation*); c) mianowanie i wprowadzenie na urząd przez Prezydenta (*commissioning*). Dzięki temu, argumentował Gouverneur Morris, ze względu na udział Prezydenta decyzje personalne będą odpowiedzialne, a uwagi na partycypację Senatu — optymalne i bezpieczne.

Identycznie rozwiązano problem traktatów. Takie postawienie sprawy Hamilton uzasadniał zarówno charakterem prawnym umów tego rodzaju, jak i specyficzną procedurą ich zawierania. Czynność ta nie jest bowiem natury wykonawczej, ponieważ nie polega na wykonywaniu ustaw, ani też prawodawczej, gdyż nie sprowadza się do ich tworzenia.

<sup>51</sup> M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 156; *The Records...*, [Ed. M. Farrand], Vol. 2, s. 183, 287, 298, 538, 540; Vol. 3, s. 599; A. Bestor: *Separation...* s. 635—638.

<sup>52</sup> J.P. Roche: *Distribution...*, s. 305; G. Marshall: *Constitutional...*, s. 103; T.M. Cooley: *The General Principles of Constitutional Law in the United States of America*. Boston 1898 (1880), s. 51.

Najbardziej predestynowanym podmiotem do ich zawierania pozostaje egzekutywa dzięki szybkiemu podejmowaniu decyzji i nieodzwonnej dyskrekcji. Jednakże doniosłość polityczna traktatów oraz fakt wywierania przez nie wpływu na prawo wewnętrzne skłaniają do włączenia do tego procesu legislatywy. Powierzenie tej kompetencji samemu Prezydentowi byłoby niebezpieczne, jako że mógłby on zostać przekupiony przez zagranicznego kontrahenta. Senat z kolei nie budziłby należnego respektu u układającej się strony, a jego decyzje mogłyby być wynikiem zмовy. Natomiast Izba Reprezentantów w ogóle nie może wchodzić tu w rachubę jako ciało zbyt liczne, chwiejne i zmienne. W ostatecznym rachunku tylko łączne zawieranie traktatów przez Prezydenta i Senat eliminuje wszystkie potencjalne zagrożenia dla interesu państwa<sup>53</sup>.

Właściwość zatwierdzająca izby wyższej nadała jej, według krytycznej oceny Jamesa Wilsona, mieszany charakter — prawodawczo-wykonawczy, co przeciwnicy Konstytucji niezwłocznie uznali za „niewłaściwe i niebezpieczne zmieszanie kompetencji aparatu państwowego”. Wątpliwości na tym tle powstały także w obozie jej zwolenników. John Adams sprzeciwiał się takiemu połączeniu uprawnień Prezydenta i Senatu, chociaż zastrzeżenia swe motywował wpływającym stąd zmniejszeniem odpowiedzialności egzekutywy. George Mason oświadczył zaś, że na skutek połączenia kompetencji Konstytucja uczyniła Prezydenta i Senat „mężem” i „żoną”, przy czym owocem tego mariażu może być jedynie tyrania, bowiem w efekcie naruszenia równowagi pomiędzy tymi organami jeden z nich uzyska zbyt duży wpływ na drugi. W odpowiedzi Gouverneur Morris zauważył, iż krytykowana norma nie stwarza żadnego zagrożenia dla wolnościowego ustroju kraju właśnie ze względu na wspólne wykonywanie tak istotnych uprawnień nominacyjno-traktatowych przez egzekutywę i izbę wyższą legislatywy. Podobnie Alexander Hamilton, ustosunkowując się do obiekcji Masona replikował, że są one bezprzedmiotowe, gdyż dzięki wspólnemu realizowaniu tych uprawnień Prezydent i Senat będą się wzajemnie ograniczać i hamować, co z góry wyklucza wytworzenie się przewagi któregokolwiek<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 2, s. 495, 498, 499, 523, 524, 537, 538; *The Federalist...*, No. 75, 76, s. 485—496.

<sup>54</sup> *The Federalist...*, No. 64, 77, s. 416—420, 497—499; *The Antifederalist...* [Ed. M. Borden], s. 135, G.S. Wood: *The Creation...*, s. 548; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 425, 426, 428; J. Burnham: *Congress...*, s. 94; L. Fisher: *The Efficiency...*, s. 127, 130; A. Bestor: *Separation...*, s. 539—542, 621, 664, 665.

Mimo to James Wilson oświadczył w trakcie obrad co następuje: „Różne działy powinny być niezależne od siebie, tymczasem zostały one połączone i zmieszane w Senacie. Senat może sprawować kompetencje tak legislacyjne, jak wykonawcze i sędziowskie. Zawieranie traktatów to kompetencja prawodawcza, a mianowanie urzędników wykonawcza, bowiem nominacje winny należeć tylko do egzekutywy. Procedura *impeachment* z kolei to uprawnienie sędziowskie. Jeśli więc nie jest to arystokracja, to ja nie wiem co to jest” — vide *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 2, 522, 523, 530.

Kompromisowy charakter nosi również sposób regulacji kwestii prowadzenia działań wojennych, której naturę także niełatwo przyszło sprecyzować. Pinckney zażądał przyznania prawa wypowiedzania wojny Senatowi, ponieważ uważał, iż obowiązująca w Izbie Reprezentantów procedura byłaby zbyt przewlekła. Pierce Butler życzył sobie, by prawo to posiadał Prezydent, co wywołało kategorię sprzeciw większości, która orzekła, że wówczas „egzekutywa stałaby się monarchią najgorszego rodzaju”. Wtedy Madison wystąpił z wnioskiem, by Kongres otrzymał prawo wypowiedzania wojny, a Prezydent odpierania nagłych ataków na Unię. Ostatecznie przychylnono się do tej propozycji, jakkolwiek nie brakło głosów, iż tym sposobem Prezydent stanie się uzurpatorem, ponieważ będzie mógł narzucić prawo „ostrzeźm bagnetu”. Odnotujmy przy tej okazji, że w przeciwieństwie do brytyjskiej doktryny ustrojowej i odpowiadających jej koncepcji Sir Williama Blackstone’a, uczestnicy obrad w State House wypowiedzieli się przeciw powierzeniu egzekutywie kompetencji wystawiania i utrzymywania sił zbrojnych, jako że doszli do wniosku, iż ma ona charakter prawodawczy<sup>55</sup>.

Z pozostałych kompetencji nie stanowiących hamulców Prezydent został wyposażony w prawo przyjmowania przedstawicieli dyplomatycznych innych państw; zwoływania w razie nadzwyczajnych okoliczności jednej lub obu izb Kongresu; a w przypadku, gdy izby nie mogą uzgodnić czasu odroczenia obrad, odroczenia ich na czas, jaki uzna za stosowny (art. II § 3). Równocześnie nałożono nań obowiązek kierowania do Kongresu „od czasu do czasu” orędzi o stanie państwa i przedstawiania w nich do rozważenia środków, które uważa za „potrzebne i właściwe” (art. II § 3). Niemniej jednak obowiązek ten jest bardzo pomocny Prezydentowi, gdyż może on w ten sposób wpływać na kierunek prac legislacyjnych Kongresu.

W literaturze przedmiotu istnieje zadawniona kontrowersja na temat prawzoru prezydenckich prerogatyw. Jedni badacze (m.in. E.S. Corwin) wbrew jednoznacznym wypowiedziom Jeffersona i Wilsona uważają, że *The Founding Fathers* przy kreowaniu prezydentury w poważnej mierze odtworzyli prerogatywy Jerzego III. W. Osiatyński posuwa się nawet do stwierdzenia, że ustrój federalny USA przypomina do złudzenia ten, który funkcjonował w Imperium Brytyjskim w XVIII w., skoro miejsce króla zajął Prezydent, a Parlamentu — Kongres<sup>56</sup>. Inni autorzy wskazują jednak na występowanie zasadniczych różnic w usytuowaniu prawnym Korony i Prezydenta (m.in. W.W. Crosskey i sędzia

<sup>55</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 64–66, 73, 74; Vol. 2, s. 318, 319; Vol. 3, s. 599; A. Bestor: *Separation...*, s. 534; A.D. Sofaer: *War...*, s. 12, 31, 35, 51, 52.

<sup>56</sup> W. Osiatyński: *Ewolucja...*, s. 108; E.S. Corwin: *The President...*, s. 7, 14, 15.

McReynolds w sprawie *Fleming v. Page*, 9 How. 603 (1850)<sup>57</sup>. Zamierzając ów spór rozstrzygnąć, wypadnie dokonać zestawienia monarszych i prezydencjalnych prerogatyw, patrząc na nie pod kątem podobieństw i różnic. Okazuje się, iż można wyróżnić trzy ich kategorie: a) wspólne — tj. wykonywanie ustaw, prawo łaski, przyjmowanie przedstawicieli dyplomatycznych; b) zbliżone — tj. uprawnienia nominacyjne (w USA przy współdziałaniu Senatu), prawo weta ustawodawczego (w USA zawierające, w Wielkiej Brytanii absolutne), dysponowanie siłami zbrojnymi (w Wielkiej Brytanii wyposażenie sił zbrojnych pozostaje formalnie własnością Korony); c) odmienne — tj. prawo króla do rozwiązywania Parlamentu oraz wypowiedzania wojny i zawierania pokoju. W grę wchodzi ponadto ważkie różnice dotyczące statusu prawnego Prezydenta i Korony, jak również należących do nich obowiązków. Biorąc te okoliczności pod uwagę, skłonny jestem zająć w tej kontrowersji stanowisko pośrednie, a mianowicie, że koncepcja prezydentury „Ojców Konstytucji” stanowi wypadkową kompetencji stanowego gubernatora (w makroskali) i formalnych prerogatyw brytyjskiego monarchy. Jeśli chodzi o tego pierwszego, to wzorowano się głównie na ustawie zasadniczej Massachusetts i New Yorku. Natomiast enumerację uprawnień Kongresu oraz częściowe wyliczenie prezydencjalnych prerogatyw trzeba m.in. eksplikować właśnie dążeniem do nowego podziału dawnych kompetencji Korony. W ostatecznym rachunku tak Prezydent, jak i Kongres otrzymali z formalnego punktu widzenia mniej uprawnień niż król i Parlament. W rzeczywistości jednak ich władza sięgnęła znacznie dalej.

Mimo to nie sposób zaprzeczyć, iż art. II Konstytucji, poświęcony niemal bez reszty egzekutywie, został sformułowany najbardziej mgliście na tle pozostałych i w najlepszym razie zawiera tylko zarys prezydencjalnych prerogatyw. Zazębiają się one bowiem z licznymi kompetencjami Kongresu, a rota przysięgi nakłada na Prezydenta obowiązek strzeżenia Konstytucji, nie wspominając w ogóle o ustawach. Na tej podstawie R. Scigliano sugeruje, że twórcy tego aktu byli znacznie bardziej szczodrzy przy wyposażaniu w uprawnienia Prezydenta i Sąd Najwyższy niż w stosunku do Kongresu<sup>58</sup>. Dlatego też zupełnym nieporozumieniem jest opinia C.P. Pattersona, iż dla *The Founding Fathers* prerogatywy Prezydenta posiadały czysto doradczy charakter<sup>59</sup>. Niezależnie

<sup>57</sup> W.W. Crosskey: *Politics...*, Vol. 1, s. 418, 443, 446; R.C. Moulton: *Separation...*, s. 335, 336; L.D. White: *The Federalists. A Study in Administrative History 1789—1801*, New York—London 1965, s. 16.

<sup>58</sup> R. Scigliano: *The Supreme...*, s. 5; E.S. Corwin: *The President...*, s. 3; A.D. Sofaer: *War...*, s. 3, 60; J.A. Smith: *The Spirit...*, s. 146; *The Power...*, [Ed. R.S. Hirschfield], s. 1, 2; J. Bryce: *The American...*, Vol. 1, s. 38—40.

<sup>59</sup> C.P. Patterson: *The Constitutional...*, s. 98.



do tych ustaleń warto jeszcze dorzucić jedno ważne spostrzeżenie. W trakcie kreowania amerykańskiej prezydentury niejako w podtekście uwzględniono powszechny autorytet George’a Washingtona, którego kandydaturę przewidywano na to stanowisko. Tym samym — jak to celnie ujął W. Sokolewicz — federalna ustawa zasadnicza była „w zakresie prezydentury krojona na miarę jednego nieprzeciętnego człowieka, co zresztą nie stanowi rzadkości w prawie konstytucyjnym. Kłopot powstaje wtedy, gdy miara następców jest inna”<sup>60</sup>.

**2.3.** Najmniej kontrowersji wywołała kwestia rozumienia terminu „władza sądownicza”. Pojmowano go jako rozstrzyganie konfliktów w sprawach karnych i cywilnych (Wilson) oraz interpretowanie obowiązującego prawa (Hamilton). Przyznanie sądom prawa wykładni aktów prawnych było równoznaczne z odstępstwem od doktryny Sir Blackstone’a, który wiązał je z funkcją prawodawczą, ponieważ Izba Lordów była równocześnie sądem ostatecznej instancji. Z kolei z doktryną barona de Montesquieu kontrastowało operowanie przez autorów Konstytucji nazwą „władza sądownicza”, której zakres przedmiotowy pozostaje znacznie szerszy od określenia „władza sądenia”. Generalnie, uczyniono Sąd Najwyższy instancją odwoławczą — o zakresie rozpatrywanych z tego tytułu spraw decyduje jednak Kongres — zaś w pięciu kategoriach spraw nadano mu właściwość pierwotną (art. III § 2), niemniej te ostatnie sprawy nie odgrywają istotniejszej roli w działalności orzeczniczej tego organu. Ze wszech miar należy przy tym podkreślić, iż niektórzy przywódcy polityczni już wówczas rozciągali właściwość interpretacyjną sądów także na literę ustawy zasadniczej. Można również z powodzeniem bronić hipotezy, że ustrojodawcy zebrani w Filadelfii przydzielili ponadto *implicite* Sądowi Najwyższemu prawo badania konstytucyjności aktów prawnych legislatywy i egzekutywy z ustawami włącznie (vide p. VII.4), wytyczania granic kompetencji obu tych organów, szczególnie zaś dyskrecjonalnych uprawnień Prezydenta, a także precyzowania zakresu praw obywatelskich<sup>61</sup>. Można też nadmienić, iż Madison — w czym sekundował mu Hamilton — usiłował dokonać bliższego określenia podobieństw i różnic zachodzących między funkcją sądowniczą i wykonawczą, snując na ten temat nad wyraz abstrakcyjne refleksje, jak np. że pierwsza opiera się na sile, podczas gdy druga na osądzie itd.<sup>62</sup>. W sumie jed-

<sup>60</sup> W. Sokolewicz: *Prezydentura...*, s. 284.

<sup>61</sup> *The Federalist...*, No. 78, s. 505—509; W.B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 125; R.C. Moulton: *Separation...*, s. 313, 314; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 414; B. Bailyn: *The Ideological...*, s. 74, 75; R. Scigliano: *The Supreme...*, s. 4, 12.

<sup>62</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 2, s. 34; R. Scigliano: *The Supreme...*, s. 4, 5.

nak impresje te były zbyt oderwane, by zasługiwały na coś więcej niż wzmiankę.

Znamienne — jak już wspomniano — że „Ojcowie Konstytucji” pod monteskiuszowskim wpływem początkowo nie traktowali władzy sądowniczej jako równorzędnej z dwiema pozostałymi. R.C. Moulton zarzykował nawet konstatację, iż jest zgoła nieprawdopodobne, by świadomie chcieli oni uczynić judykatywę rywalem, z prawdziwego zdarzenia, legislatywy i egzekutywy<sup>63</sup>. Teza ta znajduje pewne pokrycie w faktach, jakkolwiek nie jest ono wystarczające. I tak, John Adams w 1766 r. uznał sądownictwo jedynie za człon władzy wykonawczej, mimo że kładł nacisk na niezawisłość sędziowską, dożywotność sprawowania funkcji i stałość uposażenia. Dopiero później zdał sobie sprawę z konieczności wprowadzenia funkcjonalno-organizacyjnej odrębności judykatywy, choć nadal uważał ją tylko za dodatkowy, jakkolwiek „zbiwny hamulec” wobec parlamentu i rządu. Zasadnicze filary aparatu państwowego, od których zależała jego stabilność i równowaga, stanowili dlań Prezydent, Senat i Izba Reprezentantów. James Madison oświadczył nie bez racji, że sądownictwo to najsłabsze ogniwo aparatu państwowego. Opinię tę podchwycił Alexander Hamilton, stwierdzając co następuje: „Ktokolwiek uważnie zastanawia się nad różnymi działami władzy, ten musi spostrzec, iż sądownictwo z natury swych funkcji będzie zawsze najmniej niebezpieczne względem praw politycznych Konstytucji, bowiem będzie mieć najmniejsze możliwości, by je naruszyć albo dokonać ich uszczerbku. Egzekutywa nie tylko nadaje zaszczyty, ale i dzierży miecz społeczności. Legislatywa nie tylko rozporządza sakiewką, lecz także ustala zasady regulujące obowiązki i prawa każdego obywatela. Odmienne judykatywa — nie ma wpływu ani na miecz, ani na sakiewkę; nie panuje ani nad siłą, ani nad bogactwem społeczeństwa; i nigdy nie może szybko podjąć postanowienia. Prawdę powiedziawszy, nie ma ona ani siły, ani też woli, jedynie osąd; i ostatecznie musi być zależna od pomocy ramienia wykonawczego dla skuteczności swych wyroków. Ten prosty pogląd na sprawę sugeruje kilka istotnych konsekwencji. Dowodzi on bezspornie, że sądownictwo jest bez porównania najsłabszym z trzech działów władzy; że nigdy nie będzie mogło zaatakować z powodzeniem którejs z pozostałych władz; i że trzeba zatem jak najlepiej zatroszczyć się o wyposażenie go w środki obrony przed ich atakami”<sup>64</sup>. Dopiero z chwilą wykształcenia się sądowej kontroli konstytucyjności prawa architekci filadelfijskiego dzieła uznali Sąd Najwyższy za organ całkowicie równorzędny w politycznym tego słowa znaczeniu z Kongresem i Prezy-

<sup>63</sup> R.C. Moulton: *Separation...*, s. 463.

<sup>64</sup> *The Federalist...*, No. 78, s. 503, 504; *The Political...* [Ed. G.A. Peek], s. XX; J. Burnham: *Congress...*, s. 100; R.C. Moulton: *Separation...*, s. 313, 315; J. Story: *Commentaries...*, Vol. 1, s. 379; G.S. Wood: *The Creation...*, s. 159.

dentem, mogący skutecznie sprawować rolę arbitra w sporach kompetencyjnych pomiędzy nimi<sup>65</sup>.

**2.4.** Jak wynika z zaprezentowanych tu rozważań, *The Founding Fathers* w efekcie niezachowania pełnej korelacji między funkcjami państwowymi a odpowiadającymi im organami, dokonali nader istotnego „zmieszania” kompetencji. Prezydentowi powierzono bowiem sprawowanie prawa łaski (funkcja sądownicza) i veta ustawodawczego (funkcja prawodawcza); Kongresowi przyznano prawo zatwierdzania nominacji (funkcja wykonawcza), *impeachment* i ogłaszanie amnestii (funkcja sądownicza); a Sądowi Najwyższemu prawo kontroli konstytucyjności ustaw (funkcja prawodawcza) oraz wiele drugorzędnych uprawnień natury wykonawczej. Fakt ten dowodzi zarówno nieszablonowego podejścia ustrojodawców amerykańskich do zagadnień ustrojowych, jak ich realizmu politycznego. Mieli oni stale w pamięci słowa Thomasa Jeffersona, iż „każda władza nie związana ogólnymi regułami jest niebezpieczna”, a jednocześnie nie żywili złudzeń co do możliwości poddania dokładnej delimitacji wszystkich funkcji organów państwowych. Główny architekt Konstytucji przyznał, że „granice pomiędzy władzą wykonawczą, prawodawczą i sądowniczą, choć ogólnie biorąc tak mocno zaznaczające się same, sprowadzają się w wielu wypadkach jedynie do cienia różnicy”. Albowiem „doświadczenie nauczyło nas, iż nie ma takiego kunsztu w nauce o państwie, na podstawie którego można by wyodrębnić i określić z dostateczną pewnością trzy jej wielkie dziedziny — legislatywę, egzekutywę i judykatywę [...] W toku praktyki codziennie pojawiają się wątpliwości dowodzące królującej w tej materii niejasności, która wprawia w zakłopotanie największych adeptów wiedzy politycznej”<sup>66</sup>.

### 3. Struktura organów

**3.1.** Odpowiednia struktura organów tworzyła kolejny kanon, który należało zrealizować celem utrzymania zasady podziału władzy nie tylko w teorii, lecz także w praktyce ustrojowej. Budową Sądu Najwyższego nie zajmowano się, zadowolając się widocznie stanowym wzorem tej instytucji. Niemniej ów brak zainteresowania nadrobiono z nawiązką koncentracją uwagi na zagadnieniu optymalnej struktury dwóch innych organów. Co się tyczy legislatywy, to nie miano prawie żadnych

<sup>65</sup> *The Federalist...*, No. 78, 79, s. 503, 508—513; B. Bailyn: *The Ideological...*, s. 290; R. Scigliano: *The Supreme...*, s. 4, 11; S.P. Huntington: *The Founding...*, s. 159; L.P. Beth: *Politics...*, s. 17.

<sup>66</sup> Vide R.C. Moulton: *Separation...*, s. 350, 351; C.P. Patterson: *The Constitutional...*, s. 90; J. MacGregor Burns, J.W. Peltason: *Government...*, s. 67; L. Fisher: *President...*, s. 22, 23.

wątpliwości — jedynym rozwiązaniem do przyjęcia była dwuizbowość. Godzi się wprawdzie przyznać, iż w pierwszym okresie Rewolucji kwestia ta nie należała do oczywistych, czego dowodem utworzenie przez pensylwańskich radykałów i konstytuante Georgii jednoizbowego parlamentu. Anonimowy autor pamfletu *Cztery listy na interesujące tematy* oponował przeciw regule bikameralizmu, wytaczając takie argumenty jak twierdzenie, że wzajemne hamowanie się izb prowadzi do komplikacji i przedłużania obrad, że wywołuje niesnaski i złą wolę, że „im więcej izb, tym więcej partii”, ponieważ każda izba służy instytucjonalizacji odmiennych interesów i zaostrzaniu występujących między nimi konfliktów, które w przeciwnym razie mogłyby zostać zażegnane itp.<sup>67</sup> Jednakże 11 lat później dwuizbowość była sprawą przesądzoną od początku do końca prac filadelfijskiej Konwencji.

Projekt monokameralnej legislatury zawierał tylko tzw. Plan New Jersey, a do jednego z paradoksów Konwencji należał fakt, iż bronił go wyłącznie sędziwy Benjamin Franklin — *notabene* delegat Pensylwanii — mimo że podeszły wiek sprzyja na ogół konserwatyzmowi poglądów. W niezbyt wyszukany sposób przyrównywał on dwuizbowy parlament do wozu ciągniętego przez dwa konie w przeciwnych kierunkach, przytaczając ponadto biblijną przypowieść o wężu dwugłowym, który skończył żywot, nie mogąc dzięki swym głowom pokonać płotu dzielącego go od wodopoju. Delegaci zgromadzeni w Filadelfii wprawdzie cenili sobie nauki płynące z *Pisma Świętego*, mimo to stanowisko Franklina spotkało się z gwałtowną krytyką. William Paterson dowodził, że izba wyższa stanowi niezbędny hamulec wobec niższej, jest źródłem większej mądrości i umożliwia głębszą refleksję nad projektami ustaw oraz ich dalsze doskonalenie. Natomiast James Wilson stwierdził bez osłonek: „Jednoizbowa legislatura jest pomyślana po to, by skupić w niej wszystkie szkodliwe cechy różnych skrajności kiepskiego ustroju. Przynosi ona ogólną słabość, bierność i nieład; cechy te łączą się z nagłymi i gwałtownymi paroksyzmami despotyzmu, niesprawiedliwości i okrucieństwa [...]”<sup>68</sup> Już tylko ta wypowiedź czyni bezprzedmiotową lansowaną przez niektórych badaczy tezę, iż utworzenie Senatu stało się dziełem przypadku<sup>69</sup>.

Motywów, jakimi kierowano się podczas ustanawiania dwuizbowego parlamentu, było wiele, jednakże na czoło zdecydowanie wysunęło się głęboko ugruntowane przeświadczenie o groźbie „despotyzmu legislaty-

<sup>67</sup> B. Bailyn: *The Ideological...*, s. 298.

<sup>68</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 48, 260, 276; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 396, 411, 413, 421; J. Story: *Commentaries...*, Vol. 1, s. 376; J. Burnham: *Congress...*, s. 97.

<sup>69</sup> Vide B.F. Wright, Jr.: *The Origins...*, s. 181, 182; *The Federalist...*, No. 71, s. 465, 466.

wy”. Jak już pisaliśmy, uważano, że władza prawodawcza jako potencjalnie najsilniejsza kryje w sobie niebezpieczeństwo zdominowania pozostałych, a tym samym narzucenia tyranii. Stąd racjonalny ustrojodawca nie ma innego wyjścia, jak tylko dokonać jej rozdziału na dwie konkurencyjne izby. Z całokształtu twórczości politycznej „Ojców Konstytucji” można wywnioskować, iż pod wpływem tak Locke’a i Sir Blackstone’a, jak praktyki brytyjskiej świadomie zaakceptowali oni fakt supremacji legislatywy, a podświadomie uważali ją za główny filar całej konstrukcji aparatu państwowego. Dlatego też uhonorowali ją w tekście federalnej ustawy zasadniczej poświęceniem jej pierwszego artykułu. Tę naturalną nierównowagę trzeba wszak było zniwelować, przezornie zabezpieczając pozostałe organy przed przemożnym oddziaływaniem parlamentu. „Podleganie prawom to jedna rzecz” — pisał Hamilton o tendencji do wchłonięcia egzekutywy i judykatury przez legislaturę — „zaś podleganie ciału prawodawczemu, druga. Pierwsza idzie w parze z podstawowymi zasadami dobrego ustroju, a druga je narusza i wbrew jakimkolwiek formułom konstytucji jednoczy władzę w tych samych rękach”. Legislatura będzie ustawicznie dążyć do ekspansji, oświadczył Wilson w toku obrad Konwencji, dodając: „Jak długo władza prawodawcza nie zostanie ograniczona i podzielona na odrębne i niezależne działy, tak długo nie będzie ani wolności, ani stabilności”<sup>70</sup>.

Ocena Madisona była bardziej wnikliwa. Zważywszy, że w ustroju republikańskim z konieczności dominuje władza prawodawcza, najskuteczniejsze remedium na tę niedogodność stanowi podział parlamentu na dwie izby. Izby te należy przy tym maksymalnie zróżnicować, wprowadzając różne sposoby ich wyboru oraz różne zasady działania. Bikameralizm pozostaje najbardziej skutecznym ograniczeniem legislatury, ponieważ jest instrumentem działającym stale. Niezależnie od tego, w grę mogą wejść jeszcze dalsze środki ostrożności. Idzie bowiem o to, iż nie można przyznać każdemu działowi aparatu państwowego „równej siły samoobrony. [...] Tak jak waga władzy prawodawczej wymaga jej rozdziału, tak z drugiej strony słabość egzekutywy może domagać się jej ufortyfikowania”<sup>71</sup>. Stąd właśnie wezwanie Wilsona do wzmocnienia niezależności egzekutywy i judykatury, gdyż „połączona waga tych dwóch działów jest nieodzowna, by zrównoważyć ciężar samej tylko legislatury”. Tym przekonaniem wypadnie tłumaczyć zamiar przynajmniej części delegatów zebranych w State House, by między Prezyden-

<sup>70</sup> *The Records* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 254; R. Scigliano: *The Supreme...*, s. 8; G.S. Wood: *The Creation...*, s. 248, 249. Świadome czy może podświadome przeświadczenie o centralnej pozycji parlamentu utrzymywało się jeszcze długo, o czym świadczy m.in. orędzie prezydenta Jamesa Monroe do Kongresu z 4 V 1822 r. Vide J. Burnham: *Congress...*, s. 92.

<sup>71</sup> *The Federalist...*, No. 51, s. 338; G.W. Carey: *Separation of Powers and...*, s. 160—163; G.S. Wood: *The Creation...*, s. 559.

tem a Sądem Najwyższym powstał pewien nieformalny alians wymierzony w pierwszej kolejności przeciw Kongresowi (a zwłaszcza Izbie Reprezentantów) w celu jego „zrównoważenia”, w drugiej zaś skierowany przeciwko interesom, które Izba ta miała reprezentować. Natomiast każdy z nich zdawał sobie sprawę, że sojusz pomiędzy Prezydentem a Kongresem okazałby się po stokroć niebezpieczniejszy. Obu izbom parlamentu przydzielono więc rolę zrównoważonego mechanizmu w ogólnym systemie równowagi. Senat musi się stać dla państwa tym, czym balast dla okrętu<sup>72</sup> — oznajmił kategorycznie Alexander Hamilton.

Drugą przesłankę, skłaniającą amerykańskich mężów stanu do przyjęcia reguły bikameralizmu, stanowiło dążenie do zapewnienia Kongresowi stabilności, prestiżu i fachowości poprzez wypełnienie go odpowiednimi ludźmi. Sądziли oni, że jeśli deputowani będą się rekrutować wyłącznie spośród przedstawicieli ludu, wówczas parlament stanie się niemal *ex definitione* ciałem chwiejnym, skorym do popełniania błędów i poddawania się namiętnościom oraz łatwym do opanowania przez zamożną i przedsiębiorczą mniejszość. Będzie mu również brakować prawniczego kunsztu, przezorności i poczucia odpowiedzialności, w związku z czym szybko zawiedzie zaufanie narodu. Wszystkie te cechy przypisywano później Izbie Reprezentantów. Z tego też powodu konieczny jest podział legislatury na dwa kontrolujące się nawzajem organy, z których przynajmniej jeden będzie zdolny do nabycia „stosownej wiedzy o interesie publicznym” (Madison). Izbie złożonej z przedstawicieli ludu trzeba zatem przeciwstawić drugą, składającą się z obywateli o „największej mądrości, doświadczeniu i cnocie”. Zwróćmy uwagę, iż zalety te wiązano z bogactwem. Ci oświeceni obywatele dzięki wyodrębnieniu ich w osobną izbę stworzą zapórę dla tyranii większości i korupcji, dzięki zaś swej niewzruszonej postawie zdołają w porę pokrzyżować pośpieszne i nierozważne zamiary izby niższej (Oliver Ellsworth). Senat pokryje zatem zapotrzebowanie kraju na mądrych i zdolnych deputowanych, uosabiając takie cechy, jak wiedza, stałość, energia i stanowczość. Madison przestrzegał jednocześnie przed nadmierną liczebnością tego organu, gdyż imaczej straci on władzę i wpływy niczym rzymscy trybuni. Zalecał, by Izba Reprezentantów składała się z większej liczby posłów, ponieważ ma odzwierciedlać interesy pluralistycznego społeczeństwa. Senat natomiast powinno tworzyć stosunkowo niewielkie grono gentlemanów, ponieważ jest on obowiązany bronić interesu ogólnospołecznego. Niewielkie rozmiary personalne izby wyższej spowodują, że jego członkowie nie-

<sup>72</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 2, s. 34, 35; G.S. Wood: *The Creation...*, s. 210; R.C. Moulton: *Separation...*, s. 316, 317; G.W. Carey: *Separation...*, s. 115; S.P. Huntington: *The Founding...*, s. 187, 188; J. Burnham: *Congress...* s. 94—96, 100; P.K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 178, 179, 182; R. Scigliano: *The Supreme Court...*, s. I.

zależnie od posiadanych cech charakterologicznych nabiorą poczucia *esprit du corps* oraz zwiększonej odpowiedzialności. Poczucie to wpłynie na przybranie przez nich zachowawczej postawy politycznej, *ergo* niechętniej demokracji i wyczulonej na wszelkie zamachy na własność prywatną. Senatorzy będą także skutkiem tego zazdrośnie strzec swych konstytucyjnych kompetencji, a ich ambicje osobiste zostaną zharmonizowane z interesem ogółu. Godność i prestiż urzędu są bowiem tym większe, im mniej sprawuje go osób<sup>73</sup>.

Wysokie kwalifikacje i szczególne predyspozycje członków Senatu dodatkowo podnosiły wartość tej instytucji w oczach *The Founding Fathers* przez wzgląd na możliwość pełnienia funkcji doradczej wobec Prezydenta, szczególnie w takich kwestiach, jak nominacje i traktaty. Jej powołanie dyktowała również potrzeba wydłużenia procesu legislacyjnego, korzystnie odbijająca się na jakości parlamentarnych aktów prawnych (Charles Pinckney, Thomas Jefferson) i stabilności polityki państwa. Przekonywano, iż senatorzy jako przedstawiciele stanów — federalny ustrój kraju konstytuował trzecią przesłankę dwuizbowości Kongresu — lepiej odzwierciedlają charakter narodowy i lepiej rozumieją interes kraju, podczas gdy deputowani do izby niższej „zdają się czasami żywić urojenia, że sami są narodem, zdradzając wyraźne symptomy zniecierpliwienia i urazy wobec najmniejszej oznaki sprzeciwu z jakiegokolwiek strony. Jakby realizacja jej aktów prawnych czy to przez egzekutywę, czy to przez judykaturę oznaczała złamanie ich przywileju i zniewagę dla ich godności. Często wydają się skorzy do roztoczenia władczej kontroli nad innymi działaniami, a jako że mają zwykle lud po swojej stronie, zawsze działają z takim impetem, iż bardzo trudno utrzymać innym działom aparatu państwowego równowagę konstytucji”<sup>74</sup> — pisał Hamilton, nader plastycznie odmalowując mroczny obraz przyszłej Izby Reprezentantów. Ten niezbyt zachęcający wizerunek tonowano, przeciwstawiając mu dla kontrastu utrzymaną w pogodnych i krzepiących barwach wizję Senatu.

Czwarta racja przemawiająca za wprowadzeniem bikameralizmu to przekonanie większości uczestników Konwencji Konstytucyjnej, podobnie jak wyższych warstw społeczeństwa, że izba wyższa będzie spełniać zadanie hamulca wobec wszelkich „demokratycznych” zakusów uboższej większości reprezentowanej przez izbę niższą. Trud teoretycznego uzasadnienia słuszności tego przeświadczenia zadali sobie głównie Morris, Adams, Hamilton i Madison. Gouverneur Morris spoglądał na ów prob-

<sup>73</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 151, 152, 158, 421, 422, 430, 431; Vol. 3, s. 110; *The Federalist...*, No. 62, 63, s. 403—414; G.S. Wood: *The Creation...*, s. 214, 556—560.

<sup>74</sup> *The Federalist...*, No. 71, s. 466; S.P. Huntington: *The Founding...*, s. 167, 186; P.K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 178, 179; P. Eidelberg; *The Philosophy...*, s. 83—87; E.H. Levi: *Some...*, s. 376.

lem przez pryzmat odwiecznej walki biednych z bogatymi, która w zależności od wyniku przyniesie ostatecznie albo despotyzm, albo oligarchię. Doszedł zatem do wniosku, że skoro izba niższa ma zostać zdominowana przez lud, to wyższa musi się stać ostoją warstw posiadających, uosabiając arystokratycznego ducha. Biorąc zaś pod uwagę, iż ciało to będzie stać na straży przede wszystkim interesów zamożnej mniejszości, tym bardziej należy je odizolować od pozostałych organów w obawie przed niebezpieczeństwem ustanowienia oligarchii. Morris nie przejawiał tu jednak pełni konsekwencji, bowiem mimo kreowania Senatu jako niezdożytego bastionu posiadaczy, przydzielił mu jeszcze funkcję arbitra w konflikcie biednych i bogatych. Dlatego o wiele bardziej sensownie brzmi jego późniejsza sugestia, by rolę bufora zapewniającego tak pożądane *aequilibrium* pomiędzy zamożną mniejszością a uboższą większością odgrywała silna egzekutywa<sup>75</sup>. Warto w tym miejscu podkreślić, iż zbliżone koncepcje pojawiały się już u progu zdobycia niepodległości. To przecież Carter Braxton głosił, że izba wyższa w drodze mediacji między gubernatorem a legislaturą powinna przyczynić się do eliminacji wszelkich zaburzeń stanowiących pokłosie „prostej demokracji”. W imię tego szczytnego celu deputowani do tej izby winni zachować swe mandaty dożywotnio, by mogli zyskać „całą powagę, stałość i godność należną prestiżowi ich urzędu” oraz czas i środki potrzebne do głębszych studiów nad polityką i prawem<sup>76</sup>.

John Adams początkowo nie miał sprecyzowanej opinii co do charakteru izby wyższej parlamentu. W swych *Myślach o rządzie* szkicował on ten organ jako wybierany przez izbę niższą, a pełniący funkcję „mediatora pomiędzy dwoma skrajnymi działami” — izbą niższą parlamentu i egzekutywą. Kogo miał on reprezentować, w jaki sposób miał zachować niezależność, czy powinien sprawować jakieś funkcje dodatkowe — wszystkie te pytania autor pozostawił bez odpowiedzi. Dopiero na podstawie ponad 10 lat późniejszej *Obrony* przekonujemy się, że w odniesieniu do pierwszej kwestii teoretyk nasz wypowiedział się za Senatem jako ciałem złożonym z ludzi majątnych, dobrze urodzonych i obdarzonych zdolnościami, a piastujących swój mandat może nawet dziedzicznie<sup>77</sup>. Alexander Hamilton z kolei upatrywał w Senacie bardziej instytucję broniącą interesów zamożnej i oświeconej części społeczeństwa niż organ władzy prawodawczej. Równoległym torem biegła myśl Thomasa Jeffersona, mimo jego demokratycznej filozofii politycznej. Uważał on, iż obie izby legislatury pod żadnym pozorem nie mogą być homo-

<sup>75</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1. s. 512—514, 517—519; P.K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 178; P. Eidelberg: *The Philosophy...*, s. 80.

<sup>76</sup> B. Bailyn: *The Ideological...*, s. 291, 292.

<sup>77</sup> *Ibidem*, s. 290, 291; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 399; S.P. Huntington: *The Founding...*, s. 158, 186; W.B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 117.



geniczne pod względem wykształcenia parlamentarzystów, ich pozycji społecznej i reprezentowanych przez nich interesów. W ostateczności, konstatawał, z dwojga złego mniejszym będzie uczynienie izby wyższej dożywotnią niż zależną od ludu<sup>78</sup>. Tak więc i dla autora *Deklaracji Niepodległości* Senat pozostawał domeną gentlemanów.

Stanowisko Jamesa Madisonsa było w tej materii niejednolite. Propozycja stałej rezerwacji konkretnego organu państwowego do wyłącznej obrony interesów danej grupy czy klasy społecznej była sprzeczna z jego koncepcją faksji. Rozumiejąc wszakże, iż w przyszłości większość społeczeństwa będą tworzyć ludzie pozbawieni własności, przyjął rozwiązanie kompromisowe, preferując długą kadencję senatorów i ich pośrednią elekcję. W pewnym sensie propozycja ta oznaczała odwrócenie propagowanej przezeń tezy, że państwo winno być tak zorganizowane, by chroniło mniejszość przed naciskiem większości. Bikameralizm miał bowiem wyeliminować nie tylko tę ewentualność, lecz także możliwość ucisku danej większości przez określoną mniejszość. Natomiast z zaprezentowanymi powyżej poglądami nie harmonizowało stanowisko Charlesa Pinckney'a. Na podstawie iluzorycznego założenia, że w USA dzięki upowszechnieniu własności prywatnej nie występuje klasa wielkich posiadaczy, doszedł on do przekonania, iż Senat nie ma jej neutralizować, tylko spełniać zadanie stabilizatora gwarantującego równowagę między ludem a egzekutywą<sup>79</sup>. Głos ten pozostał jednak odosobniony, gdyż „Ojcowie Konstytucji” wprawdzie obawiali się ewentualności zdominowania biednych przez bogatych, tym niemniej przeważały nastroje niepokoju z powodu prawdopodobieństwa wytworzenia się w Senacie supremacji „barbarzyńców”, którzy w wyniku walki wyborczej mogą wyeliminować najbardziej utalentowanych i szanowanych kandydatów<sup>80</sup>. Do takiej sytuacji można było dopuścić co najwyżej w Izbie Reprezentantów, Senat natomiast miał pozostać niewzruszoną redutą gentlemanów. Dlatego też tak niewielu kwestionowało wówczas twierdzenie, że jeśli legislatura ma należycie funkcjonować w zrównoważonym systemie trójpodziału władzy, to trzeba również zadbać o *aequilibrium* w obrębie jej samej, dzieląc ją w tym celu na dwie równoprawne izby. W ten właśnie sposób dano początek aksjomatowi dwuizbowości pełnej w teorii rozdziału władzy. Do problematyki charakteru izby wyższej parlamentu w doktrynie *The Founding Fathers* będziemy musieli jeszcze powrócić, jakkolwiek w innym kontekście (p. VII. 7).

<sup>78</sup> B. Bailyn: *The Ideological...*, s. 293; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 422; G.S. Wood: *The Creation...*, s. 215.

<sup>79</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 422, 423; S.P. Huntington: *The Founding...*, s. 186; P.K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 178, 179; P. Eidelberg: *The Philosophy...*, s. 84–87.

<sup>80</sup> P.K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 171.

**3.2.** Zgodnie z tymi założeniami Kongres podzielono na Senat i Izbę Reprezentantów, zaopatrując je w identyczne kompetencje w procesie legislacyjnym. Każda izba posiada prawo inicjatywy ustawodawczej i każda może odrzucić projekt ustawy zainicjowany przez drugą izbę. Podczas filadelfijskiej debaty postawiono wniosek, by wzorem brytyjskim projekty ustaw budżetowych (*money bills*) mogła inicjować i uchwalać wyłącznie izba niższa. Izba wyższa natomiast mogłaby te projekty torpedować czy „uśmiercać” (*to kill*), ale nie mogłaby ich zmieniać. Adherenci tego postulatu uzasadniali go przede wszystkim faktem, że Izba Reprezentantów w odróżnieniu od Senatu stanowi bezpośrednią reprezentację narodu. Tymczasem jedynie naród winien trzymać „sznurki od sakiewki”, bowiem podatki i reprezentacja to kwestie nierozzerwalnie ze sobą związane (Elbridge Gerry, John Dickinson, George Mason). Utrzymywano również, iż Senat będzie bardziej podatny na wpływ Prezydenta i prędzej też może ulec wszechobecnej korupcji (Edmund Randolph). Mason motywował ponadto proponowane rozwiązanie rzekomo arystokratycznym charakterem tego organu: „Ciało arystokratyczne niczym śruba w mechanice toruje swą drogę wolnymi obrotami, trzymając mocno to, co już zyskało. Dlatego zawsze należy je podejrzewać o tendencję uzurpatorską — sznurki sakiewki nigdy więc nie powinny dostać się w jego ręce”. Delegat ów posunął się nawet do równie złowróbnego demagogicznej sugestii, że Senat może sprzedać kraj w drodze traktatu<sup>81</sup>.

Naturalnie, takie postawienie sprawy musiało się spotkać ze sprzeciwem większości uczestników Konwencji. Dowodzili oni, iż przeforsowanie proponowanej normy będzie przejawem dyskryminacji izby wyższej, czego najbardziej brzemiennym następstwem stanie się zaprzestanie hamowania przez nią izby niższej. W ostatecznym rachunku efektem będzie destrukcja konstytucyjnego podziału władzy (James McHenry, Daniel Carroll). Podnoszono, że Senat ma w takim samym stopniu charakter przedstawicielski jak Izba Reprezentantów, a ponieważ senatorzy będą prawdopodobnie zdolniejszymi deputowanymi niż kongresmani, stąd byłoby niepożądane wyłączać ich od udziału w rozpatrywaniu tak ważnej materii jak budżet państwa (Madison). Argumentowano, iż najbardziej ambitni i utalentowani senatorzy będą rezygnować ze swych foteli w Senacie na rzecz mandatu kongresmana (Pierce Butler). Przekonywano obrazowo, że skoro sakiewka posiada dwa sznurki, to koniec każdego z nich powinna dzierżyć osobna izba. Zważywszy, że środki finansowe są nierozzerwalnie związane z takimi przedsięwzięciami, jak wojna czy handel, ograniczenie prawa dysponowania nimi jedynie do Izby Reprezentantów pozbawiłoby Senat możliwości zainspirowania uchwalenia ja-

<sup>81</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 233; Vol. 2, s. 178, 224, 273, 275., 278, 279, 287, 297; *The Federalist...*, No. 66, s. 432.

kiejkolwiek istotnej ustawy (Wilson, Sherman, Pinckney, Morris). Nie spotkał się natomiast z większym oddźwiękiem wniosek Johna Rutledge'a, by Senat inicjował projekty ustaw, a Izba Reprezentantów je zatwierdzała<sup>82</sup>.

Tak jak w wielu innych wypadkach cały ten spór zakończył się spotkaniem w pół drogi. Zdecydowano, że Izba Reprezentantów otrzyma wyłączną inicjatywę w zakresie wszelkich projektów ustaw dotyczących pobierania dochodów państwowych, zaś Senat może do nich wnosić poprawki (art. I § 7). Tym sposobem wyłączność inicjatywy izby niższej w sferze budżetu rozciąga się tylko na jego stronę dochodową, natomiast obie izby zachowują równe prawa co do inicjowania wydatków. Zwróćmy uwagę, iż prawo inicjowania ustaw budżetowych wraz z przydzielaniem kredytów z przeznaczeniem na wydatki państwowe Madison uznał za najskuteczniejszą broń w rękach Izby Reprezentantów<sup>83</sup>. W przyjętej normie konstytucyjnej nie należy jednak dopatrywać się czynnika zakłócającego równowagę między obiema izbami Kongresu, jako że większe uprawnienia budżetowe Izby Reprezentantów zrekompensowano Senatowi powierzeniem wyłącznego prawa zatwierdzenia prezydenckich nominacji i ratyfikacji traktatów. Dzięki temu obie izby uzyskały mniej więcej jednakowe znaczenie ustrojowe.

**3.3.** Z jednomyślnością zajmujących nas mężów stanu co do konieczności wprowadzenia bikameralizmu, kontrastowało różnicowanie ich poglądów na temat najwłaściwszej budowy egzekutywy z punktu widzenia zasady podziału władzy. Trudno się temu dziwić, skoro Gouverneur Morris przyznał, że problem należytego usytuowania prawnego tego organu jest najbardziej skomplikowany ze wszystkich, bowiem jeśli okaże się on zbyt słaby, to zostanie zdominowany przez legislatywę, i odwrotnie. Pominąwszy beztróską enuncjację Hugh'a Williamsona, iż zagadnienie struktury wewnętrznej egzekutywy nie ma żadnego znaczenia, ówczesna amerykańska myśl polityczna przywiązywała do tej kwestii sporą wagę, czego dowodem — liczne polemiki. Wiadomo, że niektórzy jej koryfeusze początkowo zakładali nawet podległość rządu parlamentowi. John Adams wyobrażał sobie egzekutywę jako integralny organ wewnętrzny legislatywy, gdyż — jak cokolwiek zagadkowo tłumaczył — w przeciwnym wypadku byłby on mniej skory do korzystania z prawa weta ustawodawczego. Sądził mianowicie, że sięganie po ten dość drastyczny instrument będzie pociągać za sobą reperkusje polityczne w społeczeństwie. W przypadku zaś „fuzji” rządu z parlamentem odium

<sup>82</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 223, 234; Vol. 2, s. 210, 211, 224, 274—279, 297, 545.

<sup>83</sup> A.D. Sofaer: *War...*, s. 43.

spadnie także na ten ostatni organ<sup>84</sup>. Podczas obrad Konwencji szybko wszakże przeważała opinia, iż egzekutywa winna stanowić instytucję odrębną, w pełni samodzielną i powoływaną niezależnie od legislatywy.

Wynikła wówczas kontrowersja dotycząca wewnętrznej organizacji rządu, która ogniskowała się głównie wokół dylematu, czy ma to być organ jedno- czy też wieloosobowy. Nawet James Madison nie miał na początku wyrobionego zdania w tej materii, nie mogąc się zdecydować, czy poprzeć projekt egzekutywy monokratycznej wspomaganej przez radę o charakterze doradczym, czy może opowiedzieć się za samą radą wykonawczą, której przewodniczący byłby jedynie *primus inter pares*. Niemniej koncepcja pluralistycznej egzekutywy — objęta między innymi tzw. Planem New Jersey — zdobyła sobie niewielu zwolenników. Należał do nich, choć tylko w pierwszych dniach debaty w Filadelfii, radykalny przeciwnik silnej władzy wykonawczej Roger Sherman. Posunął się on nawet do żądania, by nie ustalać konstytucyjnie liczby członków rządu, lecz przekazać tę sprawę w gestię każdorazowego Kongresu, który mógłby powołać tylu członków tej instytucji, ilu uzna za stosowne. Akceptacja takiego rozwiązania w najlepszym wypadku dostarczyłaby pierwszorzutu dla egzekutywy dyrektorialnej typu szwajcarskiego, w najgorszym zaś — o wiele bardziej prawdopodobnym — doprowadziłaby do całkowitej utraty znaczenia władzy wykonawczej. Edmund Randolph, George Mason i niefrasobliwy Hugh Williamson orędownali z kolei za trójosobowym organem wykonawczym twierdząc, że będzie on lepszym wyrazicielem interesu kraju niż organ jednoosobowy; że zapobiegnie on intrygom kandydatów pragnących zająć któryś z trzech znajdujących się w tej instytucji foteli; że organ jednoosobowy za bardzo przypominałby odnośny wzorzec brytyjski, skutkiem czego stałby się „płodem monarchii”, w którą ustrój amerykański musiałby się wtedy niechybnie wyrodzić; że do takiego organu nigdy nie można byłoby mieć zaufania itd. Według świadectwa Jamesa Wilsona trójca powyższa była z góry uprzedzona do egzekutywy, w legislatywie natomiast widziała „palladium wolności”<sup>85</sup>.

<sup>84</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 71; Vol. 2, s. 105; Ed. G.A. Peek: *The Political...*, s. 169, 170; L. Fisher: *The Efficiency...*, s. 127; idem: *President...*, s. 265, 268; P.K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 179; G.S. Wood: *The Creation...*, s. 207.

<sup>85</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 66, 92, 103, 110—114, 260, 269, 272; Vol. 2, s. 100, 101; L. Fisher: *The Efficiency...*, s. 128; idem: *President...*, s. 21, 269; F.W. O'Brien: *The Executive...*, s. 209; J. Burnham; *Congress...*, s. 95; C.P. Patterson: *The Constitutional...*, s. 81, 92; E.S. Corwin: *The President...*, s. 11; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 422; G.W. Carey: *Separation...*, s. 118; *Builders...* [Eds. F. Freidel, N. Pollack], s. 82; W. Kāgi: *Zur Entstehung...*, s. 100; C. van Doren: *The Great Rehearsal. The Story of Making and Ratifying of the Constitution of the United States*. New York 1948, s. 54, 57, 59.

Jednakże przygniatająca większość delegatów opowiedziała się zdecydowanie za rządem monokratycznym. Nie dość, że nie dopatrzonego się w nim koncesji na rzecz monarchii, lecz uznano, iż to właśnie wieloosobowa egzekutywa tworzyłaby potencjalne źródło tyranii. Wilson dowodził, że pomiędzy trzema równymi sobie członkami rządu dochodziłoby ustawicznie do spięć i zdrażeń. Wypływające zaś stąd animozje zatruwałyby atmosferę polityczną, przyczyniając się do rozbijania społeczeństwa na skutek podsycania sprzeczności zachodzących między falcjami. Dalsze następstwa to permanentna walka o regionalne korzyści, ogólne rozprężenie i zanik odpowiedzialności, aż w końcu jeden z członków tego organu stałby się panem swych kolegów. Historia starożytnego Rzymu przecież poucza, że żywoty triumwiratów trwały nad wyraz krótko. Do tych samych dziejów odwołał się Alexander Hamilton podnosząc, iż wszyscy najwięksi teoretycy państwa postulowali ustanowienie jednoosobowego rządu i wieloosobowego parlamentu, zalecając równocześnie szybkie podejmowanie decyzji przez ten pierwszy, a nieśpieszne przez drugi. Elbridge Gerry i Richard Butler uzasadniali potrzebę wprowadzenia monokratycznej egzekutywy względami militarnymi obawiając się, że skoro władzy wykonawczej powierzono sprawowanie naczelnego dowództwa sił zbrojnych, to mogłaby ona przybrać postać „trójgłowego generała”. Także Thomas Jefferson w swych pracach wskazywał, iż wszystkie stosowne doświadczenia ustrojowe Starego i Nowego Świata wykazały wyższość egzekutywy monokratycznej nad pluralistyczną. Wprawdzie ta pierwsza jest brzemienią w groźbę uzurpacji, ale wcale nie rzadziej dochodzi doń i przy tej drugiej. W podobnym duchu Wilson, Hamilton, Adams i John Jay utrzymywali, że tylko rząd jednoosobowy zdolny jest działać odpowiedzialnie, bezstronnie i energicznie, jak również że jedynie tak zbudowany organ władzy wykonawczej będzie mógł skutecznie przeciwstawiać się parlamentowi. Kwintesencję poglądów *The Founding Fathers* w kwestii optymalnej struktury organów państwowych z punktu widzenia teorii rozdziału władzy najtrafniej wyraził pierwszy z nich radząc: „Jeśli chcesz kontrolować legislatywę, to musisz ją podzielić, jeśli zaś chcesz kontrolować egzekutywę, to musisz ją zjednoczyć”<sup>86</sup>.

Argument ostatni okazał się rozstrzygający. To on przede wszystkim zaważył na odrzuceniu propozycji utworzenia przy Prezydencie rady jako organu opiniodawczo-doradczego. Gerry i Morris oświadczyli ponadto, iż słaby prezydent nie tylko ulegałby zawsze jej sugestiom, lecz

<sup>86</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 62, 63, 66, 73, 74, 88—93, 95, 97, 105, 254; *The Federalist...*, No. 70, s. 454—463; G.W. Carey: *Separation...*, s. 118, 119; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 422; E.H. Levi: *Some...*, s. 377; L. Fisher: *The Efficiency...*, s. 126; *Thomas...* [Ed. S.K. Padover], s. 59—61; E.S. Corwin, L. W. Koenig: *The Presidency...*, s. 15.

także szukałby w niej poparcia dla błędnej polityki. Postanowiono natomiast ustanowić nieformalny gabinet Prezydenta, będący jego ciałem pomocniczym. Instytucja ta spotkała się z późniejszą aprobatą Jeffersona, gdyż w jego przekonaniu umożliwiała Prezydentowi ustalanie jednolitej polityki i stymulowanie jedności działania wszystkich działów aparatu państwowego. Jednocześnie zdecydowano się utworzyć urząd Wiceprezydenta, pozostającego *ex officio* przewodniczącym Senatu. Posunięcie to wywołało krytykę ze strony „demokraty” George’a Masona, ponieważ oznaczało według niego naruszenie autonomii izby wyższej w rezultacie takiego „zmieszania” kompetencji. W odpowiedzi Hamilton oznajmił, że połączenie tych funkcji jest nieodzowne z uwagi na parzystą liczbę senatorów. Idzie bowiem o to, by organ ten mógł zawsze podjąć uchwałę, gdyż w razie równego podziału głosów zdanie Wiceprezydenta przeważy szale<sup>87</sup>.

**3.4.** Niestety, nie uregulowano w Konstytucji liczby członków Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych. Kwestię tę pozostawiono nierozważnie w gestii Kongresu, bowiem przynajmniej formalnie daje mu to stanowczo zbyt poważny dodatkowy hamulec wobec federalnej judykatury. Liczba członków tego organu początkowo wynosiła 5, by potem wzrosnąć stopniowo do 10. Od 1869 r. ukształtował się jednak konwenans konstytucyjny, na mocy którego skład Sądu Najwyższego jest 9-osobowy. W 1937 r. Franklin D. Roosevelt podjął próbę rozszerzenia go do 15 sędziów z powodu blokowania przez Sąd reform „Nowego Ładu”. Inicjatywa ta napotkała na zdecydowany opór Kongresu i opinii publicznej, która znając czysto polityczne pobudki działania prezydenta, słusznie potraktowała jego *The Court Packing Plan* jako zamach na niezawisłość sędziowską. Sądzę, że głównie przez tę perspektywę należy patrzeć na wszelkie ewentualne usiłowania zmiany składu liczbowego federalnej judykatury. Dlatego też możliwość taka jest bardzo problematyczna, mimo że historia nie zawsze się powtarza.

## 4. Tryb powoływania organów

**4.1.** Zachowanie niezależności organów państwowych jest uzależnione także od sposobu ich powoływania. Ale tę oczywistą dziś prawdę „Ojcowie Konstytucji” uświadomili sobie nie od razu, a ówczesna teoria podziału władzy zachowywała na ten temat powściągliwe milczenie. Na tle tego zagadnienia doszło do powstania szerokiego wachlarza opinii,

<sup>87</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 70, 71, 74, 105; Vol. 2, s. 328, 329, 342—344, 533, 536, 537, 542; Vol. 3, s. 111; *The Federalist...*, No. 69, s. 445; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 426; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 154—156; A. Bestor: *Separation...*, s. 643 i n.

co się zaś tyczy wyboru Prezydenta, to nie było problemu, o który kruszono by kopie z równie wielką zaciętością od początku do końca obrad. Pewnej pikanterii dodaje tu fakt, że nawet najtęższe umysły nie były pod tym względem całkowicie konsekwentne. Na dowód wypada podkreślić, iż jeśli Adams w swych *Myślach o rządzie* zalecał elekcję egzekutywy przez obie izby parlamentu, to w *Obronie* doszedł do wniosku, iż rozwiązanie tego typu byłoby równoznaczne z naruszeniem zasady rozdziału. Wszystkie inne sposoby wyłaniania organu władzy wykonawczej stały się dlań odtąd dopuszczalne, poza tym jednym. Madison w dniu otwarcia filadelfijskiego forum nie był w ogóle zdecydowany, jaką drogę wyboru egzekutywy należy wybrać. Najpierw udzielił poparcia tzw. Planowi Virginii, przewidującemu powoływanie rządu przez parlament, następnie przyłączył się do zwolenników bezpośredniej elekcji przez naród, by w końcu przystać na wybór przez kolegium elektorów. Z powodu wahania przywódców politycznych największego formatu jeszcze większa rozterka ogarnęła słabsze umysły. Szczyt elastyczności osiągnął Elbridge Gerry, którego zdania w tej kwestii zmieniały się jak w kalejdoskopie. Proponował on kolejno: nie powierzać wyboru egzekutywy legislatywie ani narodowi; pozostawić tę sprawę kolegium elektorów wybieranemu przez legislatury stanowe; dokonywać wyboru przez legislaturę lub naród, ale nie przez stanowe legislatury; przekazać wybór stanowym legislaturom; kolegium elektorów; gubernatorom stanowym; Senatowi; Izbie Reprezentantów<sup>88</sup>. Tym samym niemal wszystkie możliwości powoływania Prezydenta uległy wyczerpaniu.

Jednakże nawet największy chaos ma granice. Pod koniec lipca 1787 r. przeważył pogląd, że poszczególne organy winny być powoływane niezależnie od siebie, przez różne podmioty, w drodze odmiennych procedur i na różnej długości kadencji. Jego motywację, pióra Madisonsa, znajdujemy na kartach *The Federalist*: „By położyć odpowiedni fundament dla odrębnego i oddzielnego wykonywania różnych kompetencji aparatu państwowego, spoczywającego w pewnej mierze we wszystkich niezbędnych dla zachowania wolności rękach, oczywiste jest, że każdy dział powinien mieć swą własną wolę; następnie, winien zostać tak skonstruowany, by członkowie każdego z nich mieli jak najmniejszy udział w powoływaniu członków innych działów. Gdyby regułę tę zastosować w sposób rygorystyczny, wtedy należałoby temu samemu źródłu władzy, czyli narodowi powierzyć wybór najwyższej władzy wykonawczej, prawodawczej i sądowniczej poprzez kanały nie mające ze sobą żadnych

<sup>88</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 80, 174—176; Vol. 2, s. 57, 58, 101, 109, 513, 522; W.B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 121, 122; L. Fisher: *The Efficiency...*, s. 128; G.W. Carey: *Separation...*, s. 117, 118; P.K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 158.

połączeń”<sup>89</sup>. Skądinąd wszakże wiadomo, iż w kwestiach ustrojowych twórcom Konstytucji obcy był jakikolwiek rygoryzm. Wilson ze swej strony przypomniał sentencję Monteskiusza, że funkcjonariusz państwa jest funkcjonariuszem tych, którzy go mianowali<sup>90</sup>. Jak należało oczekiwać, stała się ona ważnym memento dla uczestników filadelfijskiego gremium.

4.2. Zagadnienie sposobu wyboru Izby Reprezentantów w gruncie rzeczy nie zaliczało się do spornych, dzięki czemu szybko zostało rozstrzygnięte (art. I § 2). Wprawdzie Roger Sherman, Elbridge Gerry, Charles Pinckney, Pierce Butler i John Rutledge opowiedzieli się za jej wyłanianiem przez stanowe legislatury, ale wniosek ten nie miał najmniejszych szans na przejście. Przygniatająca większość delegatów stała bowiem na stanowisku, że optymalna droga tworzenia izby niższej parlamentu to wybór bezpośredni przez naród. Wilson z Madisonem stwierdzili obrazowo, iż jeśli piramida federalnego aparatu państwowego ma osiągnąć znaczną wysokość, to musi zostać zbudowana na szerokiej podstawie. Podstawę tę winno stanowić zaufanie i poparcie narodu, jako że władza państwowa nie może się opierać wyłącznie na sile. Stąd Izba Reprezentantów powinna być możliwie najdokładniejszym odzwierciedleniem struktury całego społeczeństwa, a nie przedstawicielstwem stanowych legislatur. Konieczność wprowadzenia wyborów bezpośrednich wynika przy tym ze względów natury demokratycznej, ponieważ taka elekcja dowodzi autentyczności zasady suwerenności narodu. Gdyby deputowani mieli być wybierani przez parlamenty stanowe, wtedy naród byłby tylko relatywnym suwerenem (Wilson). Deputowani ci realizowaliby poza tym partykularne interesy stanowe kosztem interesu ogólnonarodowego (Rufus King). Na obiekcje Gerry’ego, iż wybory bezpośrednie przez naród spowodują opanowanie izby niższej Kongresu przez ludzi skorumpowanych i demagogów, Madison odpowiedział żartobliwie, że wpływowy demagog może dać pozytywny impuls całości. Demagodzy bowiem nie zawsze są ludźmi niepożądanymi, a historia Rzymu wskazuje, iż wielu demagogów rekrutowało się także spośród patrycjatu, nie zaś wyłącznie z plebsu<sup>91</sup>.

Znacznie większych trudności przysporzył *The Founding Fathers* problem procedury powoływania Senatu (art. I § 3). Okazało się, że łatwiej było zakładać istnienie „senatorskiej części” społeczeństwa, niż

<sup>89</sup> *The Federalist...*, No. 51, s. 336, 337; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 396, 397, 399, 407, 410; J.P. Roche: *Distribution...*, s. 305; P.K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 158; W.B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 122, 123; L. Fisher: *The Efficiency...*, s. 122; J. Burnham: *Congress...*, s. 51; G.W. Carey: *Separation...*, s. 129.

<sup>90</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 2, s. 530.

<sup>91</sup> *Ibidem*, Vol. 1, s. 27, 28, 36, 37, 39, 48—58, 61, 132—134, 140—142, 147, 359—365; Vol. 3, s. 619; *The Federalist...*, No. 52, s. 343; P. Edelberg: *The Philology...*, s. 74, 75; C. van Doren: *The Great...*, s. 48.



ustalić metodę wyodrębnienia jej od reszty. Edmund Randolph wypowiedział się za elekcją Senatu przez Izbę Reprezentantów, co wywołało replikę Shermana i Masona, iż pociągnęłoby to za sobą zbytne uzależnienie jednej izby od drugiej. George Read zgłosił wówczas wniosek, by senatorów mianował Prezydent z grona kandydatów zgłoszonych przez legislatury stanowe, podczas gdy James Wilson i Gouverneur Morris optowali za narodem; ten ostatni dokonał jednak później opcji na rzecz Prezydenta. Także Wilson zmodyfikował potem swój projekt i przy poparciu Hamiltona zaproponował, by Senat pochodził z wyboru dokonywanego przez kolegium elektorów wyłaniane przez naród. W jego przekonaniu odmiennosc podmiotów powołujących obie izby Kongresu zaowocowałyby powstaniem wśród nich rozdzźwięków, nie mówiąc już o tym, że izba wyższa zostałaby nadmiernie uzależniona od parlamentów stanowych, w wyniku czego stałaby się wyrazicielem nie interesu ogólnonarodowego, lecz lokalnych dążeń i uprzedzeń. Racje te nie trafiły jednak członkom Konwencji Konstytucyjnej do przekonania. Większość przychyliła się bowiem do zdania Johna Dickinsona, iż stanowe legislatury są znacznie lepiej predestynowane do tego zadania od narodu, gdyż posiadając lepsze wyczucie interesu państwa, wybiorą senatorów o najlepszych cechach charakteru oraz odpowiedniej pozycji społecznej i majątkowej, przypominających najbardziej brytyjskich lordów<sup>92</sup>. Tak więc, mimo rozlicznych pretensji zgłaszanych przez amerykańskich ustrojodawców do brytyjskiego systemu politycznego niewiele stracił on dla nich ze swej siły przyciągania.

Zwróćmy jednocześnie uwagę, że na powierzenie wyboru Senatu legislatury stanowym poważny wpływ wywarła także reguła federalizmu, czyli podziału władzy w aspekcie wertykalnym. W skład Unii weszły stany znacznie różniące się liczbą ludności, wielkością terytorium, zasobami naturalnymi i potencjałem gospodarczym, przy czym stany małe obawiały się zdominowania w łonie federalnej legislatury przez stany duże. Osiągnięto kompromis zgodnie z którym Senat winien składać się z jednakowej liczby przedstawicieli z każdego stanu (po dwóch), natomiast Izba Reprezentantów ma być wybierana proporcjonalnie do liczby ludności (tak np. Virginii przyznano 10 mandatów, a Rhode Island 1). Stosownie do tych ustaleń Senat powinien liczyć początkowo 26 deputowanych, zaś Izba Reprezentantów 65; współcześnie liczby te kształtują się odpowiednio 100 i 435. Tym samym uznano, że wybór senatorów przez stanowe parlamenty najlepiej zabezpieczy interes stanów w Kongresie. Wybiegając myślą nieco naprzód warto nadmienić, iż praktyka ustrojowa

<sup>92</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 20, 27, 28, 46, 51, 52, 58, 59, 136, 137, 148—151, 156—160, 405, 406, 413, 414, 513; Vol. 3, s. 110, 596; G.W. Carey: *Separation...*, s. 114, 116; P. Eidelsberg: *The Philosophy...*, s. 77—80, 84, 87—92; G.S. Wood: *The Creation...*, s. 210, 558.

poszła zupełnie odmienną drogą. Trzykrotnie dłuższa kadencja Senatu oraz zajmowanie się sprawami zagranicznymi spowodowały, że Senat stał się rzecznikiem interesu ogólnonarodowego, podczas gdy Izba Reprezentantów stanęła na straży głównie interesów lokalnych. Nie bez wpływu na taki obrót spraw pozostała XVII Poprawka do Konstytucji z 1913 r., która wprowadziła bezpośrednie wybory senatorów przez naród. Uratowała ona Senat od losu brytyjskiej Izby Lordów, której udziałem stał się postępujący spadek znaczenia polityczno-prawnego.

**4.3.** Najtwardszym orzechem do zgryzienia spośród wszystkich problemów przed którymi stała Konwencja, była kwestia trybu powoływania egzekutywy. Propozycji zgłoszono wiele, jakkolwiek nie wszystkie można ocenić jako realne. I tak Hamilton, jako niewątpliwie najbardziej konserwatywny uczestnik tego forum otwarcie wypowiedział się za dziedziczością organu wykonawczego, a przynajmniej za dożywotnim sprawowaniem przezeń funkcji. Wydaje się, iż ten drugi wariant najbardziej odpowiadał Adamsowi. Tymczasem sugestie te, jak na ówczesne warunki amerykańskie i panujące wśród uczestników debaty w State House nastroje, należały do zgoła fantastycznych. Niewiele większe szanse akceptacji miał projekt Gerry'ego, przewidujący elekcję Prezydenta przez gubernatorów stanowych. Komentując go Randolph skonstatował, że w takim wypadku prezydentura nie będzie należycie przeciwdziałać wypadkom naruszania przez nich kompetencji władz federalnych. „Czy przypuszcza Pan — pytał przy tym obrazowo — że chętnie wzniosą oni ten wielki dąb, skoro sami niczym krzaki będą musieli siedzieć w jego cieniu?”<sup>93</sup>.

Największą popularność zdobyły sobie dwa ustawicznie ścierające się ze sobą sposoby wyboru — przez Kongres oraz przez kolegium elektorów. Adherenci tego pierwszego rozwiązania, zgłaszanego najczęściej u progu obrad, utrzymywali, iż niezależność egzekutywy to nic innego jak istota tyranii, a zatem trzeba ją podporządkować legislatywie; że parlament lepiej rozumie interes narodowy niż sam naród, który jednocześnie nigdy nie będzie znać w dostatecznym stopniu sylwetek kandydatów do prezydenckiego fotela; że elekcja przez naród przebiegnie pod dyktando demagogów, podczas gdy Kongres dokona optymalnego wyboru, ponieważ będzie zainteresowany osobą dającą najlepszą rękomię właściwego wykonywania jego aktów; że wybór przez kolegium elektorów będzie w istocie wyborem przez Senat, co jest o tyle niewskazane, że organ ten dysponuje również prawem sądenia Prezydenta w trybie *impeachment* (Pinckney, Sherman, Rutledge)<sup>94</sup>.

<sup>93</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 174—176, 181, 300; Vol. 2, s. 110, 111.

<sup>94</sup> *Ibidem*, Vol. 1, s. 62, 63, 68, 81, 91; Vol. 2, s. 29—31, 57, 99, 185, 401, 403, 511; J. Burnham: *Congress...*, s. 94, 97; G.W. Carey: *Separation...*, s. 114; C. Patterson: *The Constitutional...*, s. 92; B.F. Wright, Jr.: *The Origins...*, s. 178.

Niemniej jednak wobec projektu powoływania egzekutywy przez legislatywę powstała silna opozycja. Główny zarzut, jaki wobec niego został wysunięty, stanowiła niepodważalna w tamtejszych warunkach teza, iż przeforsowanie wspomnianego projektu doprowadziłoby do automatycznej likwidacji niezależności organu wykonawczego. Pisał o tym jeszcze przed zwołaniem Konwencji John Adams, a jego przeświadczenie w tej kwestii podzielali między innymi Madison, Wilson i Morris. Gouverneur Morris krytykował ów wariant najostrzej, gdyż uważał go za najgorszy z możliwych. W takim wypadku — mówił — Prezydent będzie jedynie narzędziem Kongresu, jego wybór zaś stanie się dziełem „intrygi, zмовy i faksji”, bowiem rzeczywista zasługa rzadko będzie tytułem do nominacji. Parlamentowi nie wolno pod tym względem ufać, gdyż będą w nim stale występować dwie partie, a prezydentura musiałaby siłą rzeczy związać się z którąś bliżej. Taki piastun władzy wykonawczej dbałby wówczas tylko o własne korzyści, skutkiem czego legislatura przejęłaby niepostrzeżenie całą władzę. Efektem tej sytuacji mogłaby się stać wyłącznie tyrania. Z kolei James Madison — wspomagany przez Jamesa Wilsona, Pierce Butlera i Hugh'a Williamsona — argumentował, że taki tryb wyłaniania egzekutywy szybko przybrałby postać wolnej elekcji na wzór polski, otwierając szeroko drzwi obcym wpływom, a nawet interwencjom. Jego następstwem byłoby polityczne rozbicie społeczeństwa, pomijając już fakt, iż kandydaci na stanowisko Prezydenta zawdzięczałiby wybór intrygom dominującej faksji parlamentarnej. W zamian za to musieliby preferować jej interesy w trakcie sprawowania rządów. Stąd wniosek, że wszelkie nominacje dokonywane przez ciała zbiorowe są zawsze znacznie mniej pożądane od mianowania przez organ jednoosobowy lub od wyboru przez naród, za którym należy się w tym przypadku wypowiedzieć<sup>95</sup>. Gdy więc z symptomatycznym zastrzeżeniem wystąpił wtedy George Mason, uskarżając się na dwuznaczne traktowanie parlamentu — „W jednej chwili mówi się nam, iż legislatywa zasługuje na całkowite zaufanie i nieograniczoną władzę. W drugiej zaś powiada się, że rządzi nią intryga i korupcja, i dlatego w ogóle nie można jej ufać” — Wilson odrzekł na wzór Salomona, iż w tezie tej nie ma sprzeczności, ponieważ organ ten pod pewnymi względami jest godny zaufania, a pod pewnymi nie. Problem nominacji zalicza się właśnie do tych ostatnich, jako że stanowią one zazwyczaj najbardziej jaskrawe przejawy korupcji parlamentarnej<sup>96</sup>.

<sup>95</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 2, s. 29—32, 103, 109—114, 402—404, 407, 500—502, 522, 523, 527—529; G.W. Carey: *Separation...*, s. 117.

<sup>96</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 69, 71, 77, 80, 175, 181; Vol. 2, s. 55—57, 535, 536; Vol. 3, s. 622; P. Eidelberg: *The Philosophy...*, s. 180—186, 189; F.W. O'Brien: *The Executive...*, s. 212, 216; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 423, 424, 426; P.K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 180; R. Scigliano: *The Supreme...*, s. 8.

Ostatecznie przeważył wniosek, by Prezydenta powoływało kolegium elektorskie wybierane bezpośrednio przez naród (tj. ogół wyborców), przy czym jeśli kolegium to elekcji nie dokona, wówczas funkcja ta przypada Izbie Reprezentantów, a w razie niewybrania przez ten organ — Senatowi (art. II § 1). Wybór egzekutywy przez naród nie zyskał powszechnej aprobaty, gdyż większość delegatów uznała go za jeszcze nie-dojrzały do tak odpowiedzialnego zadania. Powierzenie mu tej kompetencji sprzyjałoby gwałtownemu rozwojowi faksji oraz nieograniczonej demokracji, zastawiającej liczne pułapki, a zwłaszcza otwierającej pole działania demagogom (Hamilton, Gerry). Nawet demokratycznie zwykle nastrojony Mason oświadczył, iż „przyznanie narodowi wyboru właściwego charakteru Najwyższej Magistratury (*Chief Magistrate*) byłoby równie nienaturalne, jak zlecenie ślepemu rozróżniania kolorów”<sup>97</sup>. Jeśli więc naród rzadko umiałby wybrać najlepiej, to z pewnością nie można tego powiedzieć o kolegium elektorów. Zważywszy bowiem, iż Prezydentem powinna zostać osoba o wysokich kwalifikacjach i walorach moralnych, tudzież innych jeszcze predyspozycjach, jedynie stosunkowo nieliczne grono zdoła obiektywnie ocenić kandydata.

Co do podmiotu mającego powoływać wspomniane kolegium, padały różne propozycje: legislatury stanowe, osobne kolegium wybierane przez naród — jednakże większość konsekwentnie optowała za narodem. Na zarzut, że to właśnie ten wariant elekcji prezydentury pociągnie za sobą identyczne następstwa jak wolna elekcja w Polsce, odpowiadano, iż szlachta polska posiada dostateczną siłę i środki by przeciwstawić się państwu. Natomiast sytuacja elektorów jest zupełnie inna, bowiem po pierwsze, ich kolegium nigdy nie zbierze się razem, lecz w stolicach swoich stanów, w rezultacie groźba oddziaływania faksji, intryg, zmywy i korupcji ulega oddaleniu. Po drugie, skoro elektorami nie mogą być senatorzy ani kongresmani, ciało to będzie wolne od parlamentarnych sporów i zobowiązań wynikających z woli kongresowej większości<sup>98</sup>. Godzi się w tym miejscu podkreślić, że Hamilton jako autor tej repliki antycypował w tym momencie ujemne skutki konwencji partyjnych, których chciał uniknąć. Niezależnie od tego powierzenie elektorom wyboru federalnej egzekutywy dowodzi, iż Prezydenta uznano *implicite* także za organ reprezentujący naród, z czego wypływa jego pośrednio przedstawicielski charakter. Stąd między innymi osąd E. Wrighta, że odnośny przepis zawiera najbardziej teoretyczną normę w skądinąd tak praktycznej Konstytucji<sup>99</sup>. Wyprzedzając późniejszą jej ocenę (p. VIII. 3) pragnąłbym ograniczyć się tu do wskazania, iż Konstytucja dlatego jest

<sup>97</sup> Vide *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 2, s. 31.

<sup>98</sup> *The Federalist...*, No. 68, s. 441—444.

<sup>99</sup> E. Wright: *Fabric...*, s. 171; B.F. Wright, Jr.: *The Origins...*, s. 181; W.B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 124

tak praktyczna, ponieważ ufundowano ją właśnie na solidnej podbudowie teoretycznej.

4.4. Przedmiotem sporów stało się również zagadnienie sposobu powoływania sędziów Sądu Najwyższego USA, jakkolwiek ani temperatura polemik, ani czas ich trwania nie dorównywały poprzednim. Mimo że *The Founding Fathers* nie przeceniali odnośnych predyspozycji narodu, odezwało się wszak kilka głosów zalecających, by Sąd Najwyższy pochodził z wyborów powszechnych. Edmund Randolph i John Rutledge proponowali zlecić wybór tego organu Izbie Reprezentantów, natomiast Charles Pinckney i Roger Sherman sugerowali nadać to uprawnienie Kongresowi *in gremio*. Zarówno jedni, jak i drudzy wyszli z niezbyt racjonalnego założenia, iż w wypadku gdyby nominacje sędziów miały przypaść w udziale Prezydentowi, wówczas oznaczałoby to zbyt głęboki ukłon w stronę monarchii. Dowodzili ponadto, że Najwyższa Magistratura nie będzie znać sylwetek kandydatów w wystarczającej mierze, by podejmować sensowne decyzje personalne. Tym niemniej większość uczestników zgromadzenia w Filadelfii kategorycznie sprzeciwiła się przyznaniu tej kompetencji Izbie Reprezentantów, sięgając do znanych nam argumentów, jak skłonność tego organu do intryg, stronnictwo, kumoterstwo, podatność na korupcję, brak odpowiednich kwalifikacji i stosownej odpowiedzialności. Randolph, który zmienił później swe stanowisko, twierdził, iż w procesie nominacyjnym deputowani kierowaliby się nie tyle kwalifikacjami zawodowymi kandydatów, ile powodami czysto osobistymi, ulegając przy tym na domiar złego naciskom z zewnątrz<sup>100</sup>.

Z tych to przyczyn autorzy powyższego projektu zmodyfikowali go, zastępując Izbę Reprezentantów Senatem. Doszli bowiem do wniosku, że izba wyższa jako ciało mniej liczne od niższej będzie bardziej stabilna, niezależna i odpowiedzialna oraz że będzie się trudniej poddawać zakulisowym presjom. Nie kwestionując tych ogólnych cech Senatu, Wilson, Madison, Morris i Nathaniel Gorham orzekli, iż w tej materii decyzje tego organu byłyby równie stronnictwe i nieobiektywne jak Izby Reprezentantów. Senatorzy poza tym wcale nie znajdują się w posiadaniu bogatszego zestawu informacji o kandydatach na sędziów Sądu Najwyższego niż Prezydent, a nawet wręcz przeciwnie, gdyż zamiast faktycznych wizerunków kandydatów otrzymują ich mocno podkoloryzowane przez przyjaciół konterfekty. W związku z tym tylko nominacje egzekutywy będą dochodzić do skutku po starannym rozważeniu sprawy, tym bardziej że w razie błędnej decyzji personalnej całe odium spadnie na nią. Za Prezydentem wypowiedział się później także Thomas Jefferson, chociaż najchętniej rolę kreowania najwyższej judykatury powierzyłby na-

<sup>100</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 21, 119, 227, 232; Vol. 2, s. 42, 43, 83; *Thomas...* [Ed. S.K. Padover], s. 62, 63, 63; S.P. Huntington *The Founding...*, s. 186.

rodowi. Jak już wspomniano, w ostatecznym rachunku zwyciężył tak typowy dla Konwencji kompromis — sędziów Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych wyznacza Prezydent, a nominacje zatwierdza Senat, udzielając swej „rady i zgody”. W opinii Madisonsa i Hamiltona rozstrzygnięcie to miało przynieść podwójną korzyść, bowiem z jednej strony powinno zapewnić odpowiedzialny wybór przez prezydenturę, która jest bardziej predestynowana do mianowania odpowiedniego kandydata niż Kongres, z drugiej natomiast winno zagwarantować optymalność nominacji, jako że gdyby Prezydent zdecydował się wysunąć nieodpowiednią kandydaturę z racji swej nierozwagi, stronnictwo lub skorumpowania, wtedy przeciwstawi się jej Senat<sup>101</sup>.

Postanowienie o wspólnym powoływaniu Sądu Najwyższego przez Prezydenta i Senat stanowiło odstępstwo od niepisanej reguły, iż zasada podziału władzy zakłada między innymi wyłanianie poszczególnych organów państwowych przez różne podmioty. Jak to zwykle bywa, niewiele reguł daje się utrzymać bez wyjątków. „Ojcowie Konstytucji”, mając w tej materii bardzo ograniczone pole manewru, starali się po prostu znaleźć najlepsze wyjście z sytuacji, dowodząc równocześnie po raz kolejny swej niechęci do postępowania według utartego szablonu. Tym niemniej mieli pełną świadomość, że taka procedura nominacji pociąga za sobą pewną zależność judykatury od egzekutywy i legislatury. Dlatego też zneutralizowali ją wprowadzeniem dożywotniego piastowania stanowisk sędziowskich oraz konstytucyjnym zabezpieczeniem wysokości otrzymywanych poborów<sup>102</sup>. W ten oto sposób doszliśmy do ostatniego kanonu amerykańskiej wersji zasady rozdziału władzy.

## 5. Kadencja organów

**5.1.** Oprócz sposobu powoływania organów państwowych z punktu widzenia reguły podziału niewiele mniejsze znaczenie ma długość ich kadencji. Tymczasem o ile w 1787 r. teoria rozdziału władzy rzucała na poprzednio omówione kwestie niewiele światła, o tyle problem długości kadencji organów spowijał zupełny mrok. Mimo to stosunkowo szybko rozstrzygnięto go w odniesieniu do Izby Reprezentantów. James

<sup>101</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 119, 120, 126, 128, 232, 233, 244; Vol. 2, s. 41–44, 80–82; G.W. Carey: *Separation...*, s. 123, 124; J. Burnham: *Congress...*, s. 94; R. Scigliano: *The Supreme...*, s. 8. Oliver Ellsworth zaproponował rozwiązanie odwrotne w stosunku do ostatecznie przyjętego — Sąd Najwyższy winien być powoływany przez Senat, natomiast Prezydentowi powinno przysługiwać prawo weta wobec poszczególnych kandydatur.

<sup>102</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 2, s. 34, 35; *The Federalist...*, No. 51, s. 336; S.P. Huntington: *The Founding...*, s. 186; W.B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 123; G.W. Carey: *Separation...*, s. 129.

Wilson, Roger Sherman i Oliver Ellsworth, wzorując się na istniejącej praktyce stanowej, postulowali wprowadzenie kadencji rocznej. Okres ten wzbudził jednak zastrzeżenia u Jamesa Madisona i Alexandra Hamiltona, którym chodziło przede wszystkim o podniesienie społecznego prestiżu parlamentarzystów przy jednoczesnym zmniejszeniu wpływu elektoratu. Stwierdzili oni, że tak krótka kadencja składa się właśnie na jedną z podstawowych wad ustroju stanów, bowiem zbyt częste elekcje powodują zobojętnienie wyborców i rezygnację najbardziej wartościowych kandydatów z walki o obieralne stanowiska. W rezultacie tak ważne funkcje jak mandaty deputowanych nie przypadają w udziale gentlemanom, lecz demagogom i rozmaitego autoramentu miernotom. Nic więc dziwnego, że „kiedy kończą się doroczne wybory, zaczyna się tyrania”. A przecież misja deputowanego jest tak trudna, iż nawet najlepszym niełatwo przyjdzie ją wykonywać. Kadencja o rocznej długości uniemożliwi poznanie „prawdziwego interesu kraju”. Konkludując, powinna ona wynosić przynajmniej 3 lata. Większość uczestników Konwencji Konstytucyjnej przychyliła się wszakże do kompromisowego poglądu Elbridge’a Gerry’ego, że 1 rok to jedynie niezbędne zabezpieczenie przed uzurpacją ze strony egzekutywy, natomiast 3 lata to mimo wszystko okres zbyt długi, wobec czego kadencję Izby Reprezentantów należy ustalić na lat 2<sup>103</sup> (art. I § 2).

**5.2.** Poważniejsze spory towarzyszyły określeniu długości kadencji Senatu. Jeśli zsumować wszystkie projekty, to proponowano 3, 4, 5, 6, 7 i 9 lat, a zachowawczo nastawieni delegaci, jak Hamilton i Morris zalecali kadencję dożywotnią pod warunkiem należytego sprawowania się. Za relatywnie krótkim okresem optował „demokrata” Sherman, mówiąc nieco demagogicznie, iż jeśli senatorzy staną na wysokości zadania, to zostaną wybrani ponownie, a jeśli nie, to tym szybciej wyborcy zdołają się ich pozbyć. Krótka kadencja zagwarantuje ponadto bezpieczeństwo ustroju. Do głosu doszły jednak racje konserwatywne. Argumentowano nie bez słuszności, że im dłuższa kadencja danego organu, tym skuteczniejszy hamulec wobec pozostałych. Senat musi zostać ciałem o długiej kadencji, a przynajmniej znacznie dłuższej od Izby Reprezentantów, zważywszy że: ta ostatnia może przyjąć orientację ultrademokratyczną i dlatego tym bardziej nie wolno dopuścić do zdominowania przez nią Kongresu; izba wyższa winna cieszyć się poważnym prestiżem społeczno-politycznym; ma formułować mądrą, spójną i długofalową politykę państwa; musi stać nieugięte na straży własności prywatnej, stabilności ustroju i interesu ogólnonarodowego; powinna skutecznie przeciw-

<sup>103</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 209, 214, 215, 220, 298, 299, 354, 360—362, 365—368; *The Federalist...*, No. 53, s. 347—353; P. Eidelberg: *The Philosophy...*, s. 94—97, 158. Dodajmy, iż John Dickinson proponował 3-letnią kadencję i coroczną rotację 1/3 składu Izby.

stawiać się próbom zmywy Prezydenta z „demagogami z izby ludowej” itp. (Madison, Randolph, Mason). Jednoczesne ustanowienie wymogu obowiązkowej rotacji wytrąci broń z rąk tych, którzy w długiej kadencji senatorów dopatrują się koncesji na rzecz monarchii (Wilson). Charakterystyczne, iż nawet Thomas Jefferson — najbardziej liberalnie nastrojony „Ojciec Konstytucji” — życzył sobie całkowitej niezależności izby wyższej parlamentu od elektoratu, czemu miała służyć 9-letnia kadencja bez możliwości reelekcji<sup>104</sup>. Ostatecznie kadencję Senatu wyznaczono na lat 6, wprowadzając równocześnie obowiązkową rotację 1/3 składu co 2 lata (art. I § 3).

**5.3.** Jak można oczekiwać, największe kontrowersje wywołała kwestia określenia długości sprawowania funkcji przez Prezydenta. Podobnie jak wcześniej padały najprzeróżniejsze cyfry: 3, 4, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 15 i 20 lat (tę ostatnią sugestią Rufus King uzasadniał na wpół serio średnią długością trwania życia książąt), a nawet dożywotnio. Łatwo się domyślić, że najgorętszymi zwolennikami tego ostatniego wariantu byli Alexander Hamilton i Gouverneur Morris, jakkolwiek zastrzegali należyte sprawowanie się prezydentury. Hamilton, jak zawsze zafascynowany ustrojem Wielkiej Brytanii, twierdził, iż w republice ustanowienie dobrej egzekutywy nie jest w ogóle możliwe, gdyż z natury rzeczy jest ona podatna na podszepty korupcji i wpływy obcych państw. Tymczasem w dawnej metropolii dziedziczny interes króla jest złączony z interesem narodu, a jego legalne dochody są tak wielkie, iż żaden obcy czynnik nie jest w stanie go przekupić. Monarcha brytyjski pozostaje zatem poza wszelką pokusą. Stąd jedyne wyjście dla republiki stanowi uczynienie swego organu wykonawczego dożywotnim. Z najzupełniej oczywistych powodów propozycja ta szła za daleko; George Mason oznajmił nawet, że prowadzi do monarchii dziedzicznej. Mimo iż najczęściej projekty długości kadencji opiewały na lat 7, zaś wszyscy zgodnie deklarowali, że wybory prezydenckalne nie mogą odbywać się nazbyt często, bowiem odstręczą najbardziej wartościowych kandydatów, a innych skłonią do korupcji<sup>105</sup>, ustalono definitywnie okres 4-letni (art. II §1).

Norma ta była przypuszczalnie następstwem uprzedniej decyzji o wprowadzeniu możliwości wielokrotnej elekcji, co do której długo toczyły się zażarte boje. Większość przeciwników ponownego wyboru

<sup>104</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 218—222, 408, 409, 415, 421, 423, 425—428, 430—433, 512; Vol. 3, s. 621; P.K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 178; B. Bailyn: *The Ideological...*, s. 293; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 422; P. Fiedelberg: *The Philosophy...*, s. 108, 128, 129, 131; C. van Doren: *The Great...*, s. 71.

<sup>105</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 62—64, 68—71, 77, 289, 291 299; Vol. 2, s. 33, 36, 52, 54, 100—102, 111, 112, 118—120, 493, 497, 525; Vol. 3, s. 110, 111, 599; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 422; C. van Doren: *The Great...*, s. 134.



Prezydenta zajęła takie stanowisko tylko dlatego, jako że według wstępnych propozycji egzekutywa miała być wybierana przez legislaturę, przez co powtórna elekcja czyniłaby go zależnym od Kongresu. Zastrzeżenia te znikły jednak z chwilą przyjęcia postanowienia o przekazaniu tej kompetencji kolegium elektorów. Klasyczną orację w obronie prezydenckiej reelekcji autorstwa Hamiltona można znaleźć w numerze 72 *The Federalist*, gdzie punkt po punkcie motywuje on swój pogląd. Z uwagi na to, iż wymienione przezeń przesłanki ściśle korespondują z odnośnymi argumentami Morrisa przedstawionymi uczestnikom Konwencji, prezentujemy je łącznie. Po pierwsze, gdyby wykluczyć ewentualność ponownego wyboru, wówczas ze stratą dla całego społeczeństwa nie można byłoby nadal wykorzystywać talentów i doświadczenia Prezydenta, których dowiódł on podczas sprawowania pierwszej kadencji. Po drugie, Prezydent nie zdołałby w ciągu 4 lat zrealizować wszystkich swych zamierzeń. Zatem rozpoczynanie ich, mając świadomość, że nie zostaną one ukończone, byłoby działaniem pozbawionym sensu. Po trzecie, przestałaby wtedy wchodzić w rachubę stabilna polityka rządu, tymczasem możliwość reelekcji zwiększa zarówno niezależność prezydentury, jak i bezpieczeństwo narodu. Po czwarte, Prezydent nie będzie mógł należycie sprawować swej funkcji, gdyż zdając sobie sprawę, iż za swe starania nie otrzyma nagrody w postaci powtórnego wyboru, dążyć będzie wyłącznie do osobistych korzyści. Po piąte, ambitna jednostka na tym urzędzie wiedząc, że może go pełnić jedynie przez 4 lata, mogłaby przejawiać tendencje uzurpatorskie. Innymi słowy, skoro zostanie przed nią zamknięta formalna droga do chwały, wówczas może ją sobie otworzyć za pomocą miecza. „Czy przyczyniłoby się do utrwalenia pokoju społecznego lub stabilności ustroju pół tuzina osób, posiadających wystarczające zasługi, by zostać wywyższonymi do godności najwyższej magistratury, a które snułyby się między ludźmi niczym zawiedzione upiory, wzdychając do stanowiska, które już nigdy więcej nie będzie im przeznaczone?”<sup>106</sup>. Wszystkie te względy przemawiały przeciw rotacji na urzędzie Prezydenta.

Odmienne przekonania żywił Thomas Jefferson, który najwidoczniej mniej przejmując się „upiorami” ex-prezydentów, gotów był dopuścić co najwyżej jedną reelekcję tej samej osoby na prezydenckalny fotel. Sądził, że przyjęte w tej materii rozwiązanie konstytucyjne czyni prawdopodobnym objęcie tej funkcji przez dyktatora, a nawet dziedzicznego monarchę. „Rozum i doświadczenie mówią nam, iż pierwszy urzędnik będzie zawsze wybierany ponownie, jeśli tylko będzie mógł być wybranym. Stanie się więc dożywotnym funkcjonariuszem państwowym”.

<sup>106</sup> *The Federalist...*, No. 72, s. 468—474, *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 62, 63, 68, 69, 71, 78, 244, 247; Vol. 2, s. 33, 35, 52—58, 100, 101, 111—113, 118—120, 185, 511. Warto nadmienić, iż Gunning Bedford, Jr. proponował 3-letnią kadencję z co najwyżej dwiema reelekcjami.

Prezydent wydaje się być „kiepską imitacją polskiego króla”. Na tej podstawie myśliciel ów prorokował, iż na Stany Zjednoczone spadną wszystkie klęski i nieszczęścia, jakich doświadczają elekcyjne monarchie. Obce państwa, pragnąc by na stanowisku szefa władzy wykonawczej zasiadła życzliwa im osoba, będą dla osiągnięcia tego celu snuć najprzeróżniejsze intrygi, stosować przekupstwo, a nawet ingerować zbrojnie. Jedyną rzeczą, jaką będzie można w tej sytuacji zrobić, pozostanie ustanowienie dziedzicznej monarchii<sup>107</sup>.

Przeszłość dowiodła wszakże, iż w tej właśnie kwestii Jefferson, oględnie mówiąc, w roli Kassandry wypadł nie najlepiej. Niemniej abstrahując od faktu, że niespełnione proroctwa są specjalnością polityków, trzeba wskazać, iż praktyka konstytucyjna przez niemal cały okres istnienia Unii dopuszczała najwyżej dwie kadencje Prezydenta. Pierwszy prezydent, George Washington, odmówił kandydowania po raz trzeci oświadczając, że 8 lat prezydentury to okres wystarczający dla jednego człowieka. W ten sposób powstał precedens, który dał początek konwensowi konstytucyjnemu przestrzeganemu aż do prezydentury Franklina D. Roosevelta (1932—1945), wybieranego 4-krotnie. Jednakże jako reakcja na jego przełamanie w 1951 r. weszła w życie XXII Poprawka do Konstytucji, dopuszczając na tym stanowisku tylko jedną reelekcję tej samej osoby. Duch autora *Uwag o stanie Virginia* może się więc czuć usatysfakcjonowany.

5.4. Natomiast niewielkie różnice zdań powstały na tle długości okresu sprawowania funkcji przez sędziów Sądu Najwyższego. Ze względu na potrzebę zagwarantowania zasady niezawisłości sędziowskiej oraz niezależności Sądu — częściowo naruszoną poprzez wspólne powoływanie jego członków przez Prezydenta i Senat — zdecydowano na wzór większości stanów, iż będą pełnić swój urząd dożywotnio pod warunkiem należytego sprawowania się. Tym razem powody do zadowolenia miał Alexander Hamilton, ponieważ to on właśnie był jednym z czołowych orędowników dożywotności kadencji sędziów najwyższej judykatury. Uzasadniał ją koniecznością długoletniego studiowania prawa przez sędziów, nie dającą się pogodzić z kilkuletnim sprawowaniem funkcji orzeczniczej. Tytułem uzupełnienia można dodać, że Jefferson pod koniec życia zalecał, by kadencja Sądu Najwyższego wynosiła 4 względnie 6 lat, przy czym sędziowie winni podlegać odwołaniu uchwałą obu izb Kongresu także w czasie jej trwania. Doszedł bowiem do wniosku, iż organ ten dalece wykroczył poza ramy swych konstytucyjnych uprawnień<sup>108</sup>. Sugestie te były wszak o wiele spóźnione, a i na forum Konwencji miałyby niewielkie szanse akceptacji.

<sup>107</sup> Thomas... [Ed. S.K. Padover], s. 55—59; *The Living...* [Ed. J. Dewey], s. 124; C.P. Patterson: *The Constitutional...*, s. 39, 98, 99.

<sup>108</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 2, s. 428, 429; Vol. 3, s. 625; C.P. Patterson: *The Constitutional...*, s. 124; S.K. Padover: *The Genius...*, s. 66.

Na podstawie zaprezentowanych tu faktów i opinii możemy wysunąć tezę, że *The Founding Fathers* w trakcie obrad w State House dopracowali się jeszcze jednego kanonu swej doktryny podziału władzy — obligatoryjnej kadencyjności legislatywy i egzekutywy oraz dożywotności judykatywy. Stanęli również na stanowisku, że z uwagi na demokratyczny charakter izby niższej parlamentu jej kadencja powinna być krótka (2 lata); że ze względu na zachowawczą naturę izby wyższej jej mandat winien być relatywnie długi (6 lat), przy czym 1/3 składu ma podlegać rotacji co 2 lata, by nie spowodować gwałtownej zmiany polityki parlamentarnej, zagrażającej stabilności systemu politycznego; oraz że z racji neutralnej pozycji ustrojowej egzekutywy czas sprawowania przez nią funkcji powinien osiągnąć długość pośrednią (4 lata). W zróżnicowanej długości kadencji wszystkich organów państwowych ustrojodawcy amerykańscy upatrywali jeszcze jednej gwarancji zachowania równowagi w państwie i społeczeństwie.

## 6. Podział władzy państwowej a suwerenność narodu

**6.1.** We wszelkich doktrynach rozdziału władzy pojawia się zawsze problem relacji tej reguły do zasady suwerenności, szczególnie zaś do wewnętrznego aspektu tej ostatniej, tj. zasady zwierzchnictwa. Doktryna podziału twórców Konstytucji nie stanowi tu wyjątku, mimo że zagadnienie to wzbudziło u nich niewielkie zainteresowanie. R.M. MacIver pisze nawet, że zostało przez nich po prostu zignorowane. Na poparcie swej tezy autor przytoczył wypowiedź Rufusa Kinga wyrażającą zdziwienie, iż ludzie gotowi są do poświęcenia swego rzeczywistego dobra dla „złudy suwerenności”, która pryska w konfrontacji z realiami<sup>109</sup>. Nieco inaczej ocenia tę kwestię R.G. Adams utrzymując, że zajmujący nas przywódcy polityczni, w przeciwieństwie do teorii społeczeństwa i teorii ustroju politycznego, nie wypracowali własnej teorii państwa. O państwie w nowoczesnym rozumieniu tego słowa wiedzieli w gruncie rzeczy niewiele. Przecież sam John Adams zawyrokował — choć, w moim przekonaniu, z jawną przesadą — iż Amerykanie są lepszymi etykami niż znawcami problemów ustrojowych. Uczyniwszy zaś suwerenem naród, nie widzieli potrzeby stwarzania metafizyczno-organicznego bytu zwanego państwem i wyposażania go w suwerenną władzę. Z tej też przyczyny niewiele przejmowali się pojęciem zwierzchnictwa, nie wyłączając Jamesa Wilsona, którego dywagacje na ten temat były

<sup>109</sup> R.M. MacIver: *European...*, s. 60, 61,

najbardziej przejrzyste. Rezultatem — niekoherencja ich koncepcji suwerenności w aspekcie wewnętrznym<sup>110</sup>.

Żeby ocenić stopień trafności względnie błędu powyższych opinii, należy koncepcję tę zrekonstruować. Zabieg ten jest również nieodzowny ze względu na sformułowany na wstępie problem wyjściowy. Jak wiadomo, logiczną konsekwencją przyjętego przez „Ojców Konstytucji” aksjomatu, że jedyną drogą wiodącą do uniknięcia tyranii pozostaje dekoncentracja władzy państwowej, stało się konstytucyjne równouprawnienie wszystkich trzech najwyższych organów — legislatywy, egzekutywy i judykatury. Tymczasem skoro organy te są równoprawne i niezależne to nie sposób przydzielić któremukolwiek zadania wyłącznej realizacji suwerennej władzy. Rodzi się zatem pytanie, czy doktryna podziału władzy w wydaniu czołowych przedstawicieli myśli politycznej Unii tamtego okresu nie jest przypadkiem sprzeczna z zasadą suwerenności.

**6.2.** Odpowiedź na tak postawione pytanie w świetle poczynionych w p. I. 4.2 ustaleń wypada negatywnie. Rekonstrukcja odnośnych poglądów wspomnianych myślicieli nie należy do przedsięwzięć łatwych, niemniej, niezależnie od występujących między nimi różnic, można doszukać się wspólnego ich mianownika czy rdzenia. I tak, za suwerena uznali oni jednoznacznie naród, który w istocie uczynili głównym piastunem funkcji ustrojodawczej. Równocześnie w ślad za autorem *Obrony* przyjęli założenie, iż nie można podzielić władzy suwerennej w aspekcie zewnętrznym (tj. niezależności), podobnie jak w aspekcie wewnętrznym (tj. zwierzchnictwa). Jednakże w odniesieniu do tego ostatniego stwierdzili, że można dokonać podziału funkcji służących realizacji zwierzchnictwa. Założenia te uwieńczyli tezą, iż prawa narodu-suwerena winny urzeczywistniać wspólnie wszystkie trzy najwyższe organy państwowe. Innymi słowy, Kongres, Prezydent i Sąd Najwyższy nie mogą sobie rościć pretensji do wyłącznego reprezentowania woli i interesów narodu, tym niemniej każdy z tych organów powinien reprezentować te wartości odpowiednio do wykonywanej przez siebie funkcji. Na dowód możemy przytoczyć odnośne konstatacje *The Founding Fathers* powiadające, że „suwerenność jako źródło władzy państwowej spoczywa w narodzie”; że „naród może ją delegować w takiej części, na rzecz takich ciał, pod takimi warunkami, i przy takich ograniczeniach, jakie uzna za stosowne”; że organy państwowe są depozytariuszami zwierzchnictwa, które otrzymały od narodu „tylko jako jego pełnomocnicy”; i że każdy obieralny funkcjonariusz państwowy jest w pewnym sensie reprezentantem narodu i depozytariuszem jego suwerenności (Adams, Wilson,

<sup>110</sup> R.G. Adams: *Political...*, s. 186, 187; J. Burnham: *Congress...*, s. 34; P.K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 143.

Jay, Dickinson)<sup>111</sup>. Prawidłowe jest zatem odczucie J. Burnhama, iż na tle myśli polityczno-prawnej twórców Konstytucji oraz praktyki stosowania tego aktu można odnieść wrażenie, że zwierzchnictwo nie zostało poddane operacji rozczłonkowania. Dokonano raczej jego rozproszenia (*diffusion*) niż podziału (*division*), nie mówiąc już o separacji (*separation*)<sup>112</sup>.

Naturalnie, przedstawiona tu koncepcja zwierzchnictwa narodu stanowi produkt roku 1787. Jedenaście lat wcześniej ów wspólny mianownik, odnośnych poglądów był znacznie skromniejszy. *Exempli gratia*, Benjamin Rush twierdził, iż błędna jest formuła „suwerenność należy do narodu. Powinna ona bowiem brzmieć — wszelka władza pochodzi od narodu. Posiada on ją jedynie w dniu wyborów. Potem staje się ona własnością rządzących, stąd naród nie może jej wówczas ani wyrażać, ani przejmować”<sup>113</sup>. Teza Rusha i jej podobne spotkała się wszak z gwałtownymi atakami radykałów, którzy wyznawali w tej kwestii całkowicie odmienne przekonania. I choć konserwatyści oskarżali ich o „kalanie” (*bastardization*) haseł Rewolucji Amerykańskiej, to jednak trudno zaprzeczyć, iż swą koncepcję suwerenności narodu Amerykanie zawdzięczają bardziej „barbarzyńcom” niż gentlemanom. Tym niemniej o ile w 1776 r. prawo urzeczywistniania suwerennej władzy narodu przypisywano wyłącznie legislatywie (vide p. III. 3.3), o tyle w dobie Konwencji Konstytucyjnej wszystkim trzem organom państwowym. Dodajmy jeszcze, że dzięki tej nowej koncepcji zwierzchnictwa ważkiej modyfikacji uległa równocześnie doktryna umowy społecznej. Dotąd, mówiąc najogólniej, oznaczała ona ugodę, na mocy której rządzeni udzielali rządzącym inwestytury do sprawowania władzy państwowej na tak długo, jak długo ci drudzy będą rządzić w interesie tych pierwszych. Natomiast w Filadelfii nadano jej charakter ograniczonego pełnomocnictwa, zgodnie z którym każdy organ państwowy został upoważniony do działania w interesie narodu w ramach swoich funkcji i w drodze określonych procedur<sup>114</sup>.

**6.3.** W świetle powyższego wywodu trudno uznać koncepcję suwerenności narodu za białą plamę na obszarze doktryny ustrojowej interesujących nas mężów stanu. Okazuje się, iż mimo cechującej ich inklinacji pragmatycznej, nie tylko że nie zignorowali oni tego problemu, ale w teoretycznej nad nim refleksji nie dopuścili się też grzechu

<sup>111</sup> G.S. Wood: *The Creation...*, s. 447, 448, 530, 531, 541—547; S.P. Huntington: *The Founding...*, s. 155; P.K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 158; E.H. Levi: *Some...*, s. 376; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 399; J.A. Smith: *The Growth...*, s. 81.

<sup>112</sup> J. Burnham: *Congress...*, s. 38, 51

<sup>113</sup> Vide G.S. Wood: *The Creation...*, s. 374.

<sup>114</sup> E.H. Levi: *Some...*, s. 376, 377; G.S. Wood: *The Creation...*, s. 374, 382, 383.

niespójności. Ich koncepcja zwierzchnictwa nie wchodzi również w konflikt z zasadą podziału władzy. Uznawszy bowiem naród za suwerena, upoważnili Kongres, Prezydenta i Sąd Najwyższy do sprawowania władzy państwowej w jego imieniu i pod jego kontrolą. Tym samym dokonali podziału funkcji państwa i rozdziału odpowiadających im organów, nie zaś repartycji zwierzchnictwa. Pewnej niekoherencji można się natomiast doszukiwać w sposobie potraktowania przez nich zagadnienia suwerenności na linii federacja — stany. Jest to jednak zupełnie odrębny problem, który zresztą całkowicie wykracza poza tematykę niniejszego studium. Dlatego ograniczę się do stwierdzenia, że nawet od najświetlejszych umysłów nie należy oczekiwać formułowania wyłącznie oryginalnych twierdzeń i hipotez. *Aliquando bonus dormitat Homerus.*

## Rozdział VII

# FORMALNE I MATERIALNE GWARANCJE ZASADY PODZIAŁU WŁADZY – SYSTEM HAMULCÓW

„Gdyby anioły miały rządzić ludźmi, nie byłyby potrzebne ani zewnętrzne, ani wewnętrzne instrumenty kontroli”

James MADISON\*

### 1. „Pergaminowe bariery” i „dodatkowe środki ostrożności”

**1.1.** Najważniejszym zadaniem, jakie stało przed Konwencją Konstytucyjną pozostawało opracowanie takiej ustawy zasadniczej, która stworzyłaby trwałe podstawy równowagi między rywalizującymi ze sobą organami państwowymi, zabezpieczając jednocześnie ich współdziałanie oraz gwarantując prawa i wolności obywatelskie. Klucz do jego rozwiązania upatrywano, jak wiemy, w zasadzie rozdziału władzy. Niemniej jednak twórcy tego aktu dobrze rozumieli, iż byłoby naiwnością sądzić, że sama jej konstytucjonalizacja będzie krokiem dostatecznym. Doświadczenia ustrojowe lat 1776—1787 zdążyły skutecznie zrazić wszystkich rozsądnych przywódców politycznych do wprowadzenia reguły podziału w jej czystej formie. Przekonanie to dzielili także antyfederaliści, do których stopniowo zaczęła docierać świadomość, iż konstytucjonalizacja tej zasady w ortodoksyjnym kształcie musiałaby nieuchronnie doprowadzić do bezwzględnej supremacji Kongresu w łonie federalnego aparatu państwowego, czego nawet oni sobie nie życzyli. Dlatego też w State House adherenci takiego posunięcia byli w zdecydowanej mniejszości<sup>1</sup>. Większość obawiając się najbardziej dominacji legiślatywy, chciała poprzez hamulce wzmocnić egzekutywę. Rozumiejąc, że częściowe „zmieszanie” kompetencji poszczególnych organów wymusi jedynie współpracę tychże wskutek koordynacji ich działania, uświado-

\* *The Federalist...*, No. 51, s. 337.

<sup>1</sup> M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 153, 154; C. Strout: *Introduction...*, s. XLVII; R.M. MacIver: *European...*, s. 58.

miono sobie, iż do całkowitej realizacji wytyczonego celu należy jeszcze skonstruować mechanizm ustrojowy, który stojąc na straży relatywnej niezależności i polityczno-prawnej równorzędności organów, utrzymywałby je w stanie przynajmniej względnej równowagi. Na mechanizm ten winny składać się instrumenty kontrakcji na wypadek nadmiernej ingerencji jednego organu w działalność drugiego, dzięki czemu można będzie wyeliminować możliwość podporządkowania sobie organów. W rezultacie zostanie osiągnięta stabilność aparatu państwowego oraz zapewnione będzie przestrzeganie praw i wolności obywateli. Rzecz zatem w tym, by znaleźć takie gwarancje podziału władzy, jak również takie środki ustrojowe, które zabezpieczą społeczno-polityczne *aequilibrium* w państwie, odsuwając na zawsze w cień widmo tyranii.

W enuncjacjach „Ojców Konstytucji” motyw gwarancji zasady rozdziału władzy przewijał się wielokrotnie. Gwoli ilustracji, James Madison stwierdził w toku obrad w Filadelfii, że „gdyby konstytucyjna dystynkcja poszczególnych działów [aparatu państwowego — R.M.M.] na papierze zapewniła dostateczne bezpieczeństwo każdemu z nich wobec naruszania ich uprawnień przez pozostałe działy, to wszelkie dalsze przepisy byłyby faktycznie zbyteczne. Doświadczenie nauczyło nas wszak nieufności do takiego bezpieczeństwa, a także że konieczne jest ustanowienie takiej równowagi władz i interesów, która zagwarantuje, przepisy na papierze”<sup>2</sup>. W podobnym duchu zapytywał na łamach „The Federalist”: „Czy wystarczy precyzyjnie zaznaczyć granice tych działów w konstytucji państwa i zawrzeć tym pergaminowym barierom wbrew uzurpatorskiemu duchowi władzy? [...] Samo tylko wytyczenie konstytucyjnych granic poszczególnych działów na pergaminie nie stanowi dostatecznej ochrony przed naruszeniami kompetencji, które prowadzą do tyrańskiej koncentracji wszystkich uprawnień aparatu państwowego w tych samych rękach”<sup>3</sup>. Trzeba więc uciec się do „dodatkových środków ostrożności”. Pozostając przy retoryce głównego architekta Konstytucji wypada skonstatować, iż skoro jej autorzy mieli na względzie utrzymanie wszystkich organów „we właściwych miejscach”, to w pierwszej kolejności musieli sięgnąć do takiego „dodatkowego środka ostrożności” jak system hamulców.

Korzystając z okazji zwróćmy jeszcze uwagę na fakt zróżnicowanej postawy wobec tego systemu zajętej przez federalistów i antyfederalistów. Wprawdzie żadna z obu partii nie negowała potrzeby jego konstytucjonalizacji, tym niemniej w przeciwieństwie do tych pierwszych, ci drudzy utrzymywali, że Konwencja albo w ogóle nie wywiązała się z tego zadania, albo w stopniu dalece niewystarczającym. I tak, Fisher

<sup>2</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 2, s. 77; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 153, 154.

<sup>3</sup> *The Federalist...*, No. 48, s. 321, 326.



Ames w oratorskim uniesieniu nazwał hamulce „pajęczymi więzami dla lwów”. Luther Martin w raporcie dla legislatury stanu Maryland zalecił, by „mój kraj odrzucił kajdany, które zostały dlań wykute”. Jednym z ogniw tych kajdan były dla niego te normy Konstytucji, które w jego mniemaniu umożliwiały prezydentowi zostanie królem, czyli „Aniołem Ciemności”. A Patrick Henry posunął się wręcz do kuriozalnej oceny, iż realny system hamulców występuje jedynie w Wielkiej Brytanii, ponieważ król i lordowie są zainteresowani utrzymaniem ustroju, podczas gdy Prezydent i Senat nie<sup>4</sup>. Nie zapominajmy jednak, że zgodnie z ewangelicznym tytułem studium Cecelii M. Kenyon *The People of Little Faith* antyfederaliści byli ludźmi małej wiary.

1.2. Zanim wszak przystąpimy do omówienia wspomnianego systemu, winniśmy rozstrzygnąć pewną kontrowersję natury terminologicznej. Jak już wspomniano, pojęcie to posiada w nauce prawa konstytucyjnego przeróżne konotacje, czego wynikiem pozostaje wymienia-  
nie przez różnych badaczy najrozmaitszych katalogów hamulców Konstytucji Stanów Zjednoczonych, jak również identyfikacja nazwy „równowaga” (*balance*) albo z hamulcami, albo z sumą jakichś równowag częściowych. Za przykład niejasności w odniesieniu do pierwszego przypadku służyć może stanowisko C. Strouta, dla którego system hamulców składa się li tylko z reguły bikameralizmu, weta ustawodawczego i zasady federalizmu<sup>5</sup>. Natomiast chaos pojęciowy, wynikły na tle drugiej kwestii, można zezemplifikować przytaczając chociażby stosowny pogląd Johna Adamsa, który w 1814 r. napisał, iż w tekście Konstytucji natrafiamy na 8 poniższych *balances*: a) stany i terytoria contra władze federalne, b) Izba Reprezentantów contra Senat; c) Prezydent contra Kongres; d) Sąd Najwyższy contra Kongres, Prezydent i władze stanowe; e) Senat contra Prezydent; f) naród contra jego reprezentanci; g) legislatury stanowe contra Senat; h) kolegium elektorów contra naród<sup>6</sup>. Zagadnienie ulega dalszej komplikacji, jeśli zważyć, że istnieje jeszcze znany nam już termin „konceptcja hamulców i równowagi”, mający oznaczać całokształt teoretycznej refleksji nad systemem hamulców.

By rozwikłać ów problem, należy zacząć od definicji. Zgodnie z zawartym na wstępie określeniem (p. I.4.4) system ten polega na części-

<sup>4</sup> Vide F.W. O'Brien: *The Executive...*, s. 216; *The Power...* [Ed. R.S. Hirschfield], s. 22—29; G.S. Wood: *The Creation...*, s. 548, 560, 561; C. Strout: *Introduction...*, s. L; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 161; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 428; *The Antifederalist...* [Ed. M. Borden], s. 143—148; D. Fischer: *The Myth of Essex Junto*. „William and Mary Quarterly” 1964, Vol. 21, No. 2, s. 207.

<sup>5</sup> C. Strout: *Introduction...*, s. XLVII.

<sup>6</sup> F.G. Wilson: *The Mixed...*, s. 23; S.P. Huntington: *The Founding...*, s. 156; Z. Wachlowski: *Rząd...*, s. 23—28.

wym rozdzieleniu funkcji w obrębie rozdzielonej władzy, umożliwiającym każdemu organowi państwowemu bezpośrednio sprawowanie częściowej kontroli nad pozostałymi za pomocą odpowiednich instrumentów prawnych, a wynikające stąd hamowanie się organów implikuje ich relatywną równowagę. Jeśli teraz spojrzymy na zestaw hamulców wymieniony przez C. Strouta przez pryzmat tej definicji, to okaże się on zarówno niekompletny, jak nieprecyzyjny. Co się tyczy zarzutu niekompletności, to nawet pobieżna lektura niniejszego rozdziału dowodzi, że wspomnianych instrumentów Konstytucja zawiera przynajmniej trzykrotnie więcej. Z kolei brak precyzji sprowadza się albo do niewłaściwego określenia danego hamulca, albo do przypisania takiej roli instrumentowi, której w sferze podziału władzy odgrywać on nie może. I tak bikameralizm sam w sobie hamulca jeszcze nie tworzy. Funkcję tę spełnia dopiero możliwość sprzeciwu izby wyższej wobec projektu uchwały izby niższej lub *vice versa*. Teoretycznie bowiem taka możliwość wcale istnieć nie musi, jeśli założyć totalną dominację jednej izby nad drugą. Identyczne zastrzeżenie wypada wysunąć wobec reguły federalizmu — mogą w niej tkwić instrumenty wypełniające rolę hamulców, jednakże nie w kontekście rozdziału władzy w skali horyzontalnej. Gdyby USA stały się w pewnym momencie krajem unitarnym, to stosunki między Kongresem, Prezydentem i Sądem Najwyższym wcale nie musiałyby ulec poważniejszym zmianom, wyjąwszy pewne wzmocnienie pozycji ustrojowej pierwszego organu.

Nie sposób przy tym kwestionować, iż przynajmniej częściową winę za istniejący w tej materii nieład terminologiczny ponoszą sami *The Founding Fathers*. Używali oni nazwy „hamulec” dosyć dowolnie, a niekiedy nawet posługiwali się nią w znaczeniu nader fantazyjnym. *Exemplum* wypowiedź Williama Patersona podczas Konwencji, że sam fakt, iż w skład obu izb Kongresu wejdą deputowani z różnych stanów, już stanowi hamulec<sup>7</sup>. Podążając za tą wskazówką, można by znaleźć znacznie więcej takich „hamulców”, jak np. iloraz inteligencji parlamentarzystów, ich wykształcenie, zawód, stan cywilny itp. Podobnie James Wilson i Hugh Williamson oznajmili m.in., że wskutek odmiennych sposobów powoływania obu izb Kongresu naturalną kolejną rzeczą powstaną wśród nich rozdźwięki, przez co staną się one dla siebie hamulcem<sup>8</sup>. Tymczasem właśnie takie instytucje, jak odrębny tryb powoływania organów czy odmiennosc obowiązującej w nich procedury, nie mogą realizować zadania hamulca, gdyż pojęcie to zawiera w sobie immanentnie cechę kontrakcji, z którą instytucje te nie mają niczego wspólnego. Mają one wprawdzie istotne znaczenie dla zasady podziału władzy, ale

<sup>7</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 251.

<sup>8</sup> *Ibidem*, Vol. 1, s. 150, 151.

posiadają ono inny charakter niż rozpatrywane tu przez nas instrumenty. Natomiast powracając do tezy Adamsa, należy podkreślić, iż trudno tu mówić o hamulcach w jakimkolwiek znaczeniu. Ściśle biorąc, z katalogu wyliczonych przez niego *balances* wynika jedynie, że w globalnym aparacie państwowym Stanów Zjednoczonych istnieje ogólne *aequilibrium*, wypływające z faktu występowania równowag cząstkowych pomiędzy różnymi jego członami i innymi podmiotami. Za hamulce wziął je m.in. jeszcze w ubiegłym stuleciu T.M. Cooley, jakkolwiek wykazując iluzoryczność niektórych z nich, zwłaszcza ostatniego<sup>9</sup>. Ze swej strony jest mi najtrudniej dopatrzeć się jakiegokolwiek *balance* pomiędzy Sądem Najwyższym — pozostającym *notabene* najsłabszym z trzech najwyższych organów federalnych — a Kongresem, Prezydentem i władzami stanowymi wziętymi razem. Uwzględnijmy jeszcze, że wchodzi poza tym w rachubę teoretyczna możliwość rozróżnienia hamulców prostych i złożonych. Jednolite polegałyby na możliwości ingerencji jednego organu w określoną dziedzinę działalności drugiego, ale bez ewentualności retorsji tego ostatniego (np. *impeachment*). Natomiast złożone obejmowałyby taką ewentualność (np. veto Prezydenta podlegające retorsji Kongresu w formie możliwości jego przełamania). W hamulcu złożonym nie należy jednak widzieć dwóch hamulców prostych, bowiem jego natura jest jednolita.

Przedstawione wyżej rozumowanie zmierza do konkluzji, że najbardziej sensownym wyjściem z sytuacji będzie wyróżnienie formalnych i materialnych gwarancji reguły podziału władzy oraz włączenie systemu hamulców do grupy tych pierwszych. Gwarancji tych nie można przecież redukować tylko do zestawu omawianych poprzednio instrumentów ustrojowych. Wprawdzie są one równocześnie gwarancjami Konstytucji, tym niemniej zabezpieczają nade wszystko rozdział władzy między organami. Prezentację rozpoczniemy od systemu hamulców jako zestawu najważniejszych środków zabezpieczających wspomnianą zasadę. Nadmienimy wszakże, iż jeden z nich w postaci zatwierdzania prezydenckich nominacji i ratyfikacji traktatów został już omówiony w trakcie analizowania problematyki częściowego „zmieszania” kompetencji w doktrynie autorów filadelfijskiego dzieła (p. VI.2.2).

## 2. Veto ustawodawcze

**2.1.** Najdłuższy i najbardziej zacięty przebieg w obrębie tematyki hamulców miała dyskusja nad prawem veta ustawodawczego egzekutywy. Zastosowanie tego instrumentu zalecali już Locke, Mon-

<sup>9</sup> T.M. Cooley: *The General...*, s. 160—163.

teskusz i Sir Blackstone. Wspomniano też, że w okresie kolonialnym gubernatorowi przysługiwało tzw. prawo głosu negatywnego wobec ustaw i uchwał Ogólnego Zgromadzenia, na wzór monarszego prawa sankcji, czyli veta absolutnego. Ponieważ uprawnienie to godziło ewidentnie w pozycję ustrojową legislatury, a gubernatorzy czynili zeń częsty użytek, po zdobyciu niepodległości w większości stanów pozbawiono egzekutywę tej kompetencji. Utrzymano ją tylko w ustawach zasadniczych Massachusetts, Connecticut i New Yorku. W tym ostatnim stanie gubernator mógł ją wykonywać jedynie wraz z Radą Rewizyjną, złożoną z kanclerza i sędziów Sądu Najwyższego, przy czym veto to mogło zostać obalone przez legislaturę uchwałą powziętą większością 2/3 w obu izbach. Rozwiązanie to posłużyło filadelfijskiej Konwencji za podstawę do dyskusji.

John Adams już w 1775 r. bronił prawa veta absolutnego egzekutywy i, przypomnijmy, on był autorem konstytucji Massachusetts z 1780 r., jakkolwiek przewidywała ona tylko instytucję veta zawieszającego. Jak się bowiem plastycznie wyraził, gdyby egzekutywa nie dysponowała tą bronią w obliczu ducha uzurpacji przejawionego przez legislaturę, wówczas musiałaby przed nią „uciekać niczym zając przed myśliwymi”<sup>10</sup>. Z kolei Thomas Jefferson w swych *Uwagach o stanie Virginia* proponował przyznanie prawa veta ustawodawczego organowi złożonemu z gubernatora i sędziów Sądu Najwyższego, które podlegałyby jednak przełamaniu kwalifikowaną większością głosów obu izb parlamentu<sup>11</sup>. Umiejętne rozpropagowanie tego postulatu w połączeniu z niemal całkowitym ubezwłasnowolnieniem stanowych organów wykonawczych przekonało większość delegatów na Konwencję Konstytucyjną do konieczności konstytucjonalizacji tego instrumentu.

Naturalnie, znaleźli się również oponenci. Benjamin Franklin wystąpił z krytyką owego „szkodliwego hamulca”, gdyż w czasach kolonialnych gubernatorzy nadużywali go, dążąc wyłącznie do uzyskania własnych korzyści. Gunning Bedford uznał veto za niepotrzebne, ponieważ wszelkim wykroczeniom parlamentu poza jego kompetencje można zaradzić właściwym zdefiniowaniem władzy prawodawczej. Ponadto reprezentanci narodu sami będą wiedzieć najlepiej, co najbardziej leży w jego interesie, a dostateczną kontrolę zapewni sama dwuizbowość Kongresu. W podobnej tonacji wypowiedział się Roger Sherman utrzymując, iż tak jak nie można przeciwstawiać się woli większości reprezentowanej przez legislaturę, tak też nie sposób zakładać, że jednostka będzie chlubić się większą mądrością i cnotą niż ich zespół. El-

<sup>10</sup> Vide L. Fisher: *The Efficiency...*, s. 125; idem: *President...*, s. 265, 266; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 133.

<sup>11</sup> M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 164; L. Fisher: *The Efficiency...*, s. 122—124; idem: *President...*, s. 263.

bridge Gerry także nie widział potrzeby wprowadzania omawianej instytucji argumentując, iż parlament będzie się składać z najlepszych obywateli kraju, a Prezydent może zakładać veto nie tylko przeciw ustawom „niesprawiedliwym i niemądrym”, ale i słusznym i rozsądnym. George Mason, wychodząc z założenia, że korupcja zawsze siedzi w przed-sionku władzy, twierdził, iż veto stanie się źródłem przekupstwa i szantażu wobec Kongresu. Efektem będzie stronnictwo i sprzedajność na wzór brytyjski tym bardziej, że Konwencja kreuje „jeszcze bardziej niebezpieczną monarchię, bo elekcyjną”. Najciekawszy zarzut przeciw temu hamulcowi wysunął Pierce Butler, którego zdaniem nie należało tą drogą wzmacniać egzekutywy, jako że we wszystkich krajach obserwuje się postępujący wzrost jej ustrojowego znaczenia<sup>12</sup>. Była to wszak bardziej prorocza wizja niż odzwierciedlenie ówczesnych realiów.

Racje te nie trafiły jednak do przekonania większości delegatów, zaś Mason i Gerry wycofali się potem ze swych stanowisk. *Signum laudis* za najpełniejsze umotywowanie konieczności uzbrojenia Prezydenta w prawo weta winniśmy przyznać Alexandrowi Hamiltonowi. Zakładając analogicznie jak Madison, iż „tylko pergaminowe wytyczenie granic” sfery działania organów jest zdecydowanie niewystarczające, trzeba każdemu z nich dać „konstytucyjną władzę samoobrony” po to, by żaden „nie pozostawał na łasce drugiego”. Ze względu na szczególną skłonność legislatywy do przejmowania uprawnień innych organów oraz do naruszania praw i wolności obywatelskich pozbawiona możliwości zastosowania weta egzekutywa byłaby bezsilna wobec takiej „grabieży”. Mało tego, „mógłaby nawet zostać stopniowo pozbawiona władzy w wyniku kolejnych uchwał, a nawet unicestwiona w pojedynczym głosowaniu”. Nastęstwem tego stanu rzeczy byłaby całkowita supremacja Kongresu, wiodąca prostą drogą do tyranii. Ponadto veto jest nieodzowne dla zapobieżenia uchwalaniu niewłaściwych ustaw. „Ustanawia ono zbawienny hamulec w stosunku do ciała prawodawczego, obliczony na ochronę społeczeństwa przed skutkami działania faksji, jak również pośpiechu bądź jakiegokolwiek impulsu godzącego w dobro publiczne, które mogą wpłynąć na większość tego ciała”. Ustosunkowując się do obiekcji, iż mądrość będzie raczej udziałem wielu niż jednostki, Hamilton pisał, że nikt względem Prezydenta z przeciwnym domniemaniem nie występuje. Idzie jedynie o to, że prawidłowość ta nie stanowi jeszcze gwarancji nieomyślności Kongresu. Poza tym żądza władzy może spowodować jego ingerencję w sferę działania innych organów, duch faksji może czasami sprowadzić jego obrady na niewłaściwe tory, a nastroje chwili mogą go niekiedy skłonić do podjęcia kroków, które on sam z pewnością potępiłby po bardziej dojrzałej nad nimi refleksji. Te

<sup>12</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 98—101, 104, 106, 107, 109; J. Burnham: *Congress...*, s. 94; F.W. O'Brien: *The Executive...*, s. 208.

same kwestie podnosił James Madison wskazując w dodatku, iż celem veta ustawodawczego jest uniknięcie różnych niesprawiedliwości stanowiących wyraz ucisku bogatej mniejszości przez uboższą większość. James Wilson zaś usiłował udowodnić, że instrument ten nie posiada natury prawodawczej<sup>13</sup>, jakkolwiek czynił to bez większego powodzenia.

2.2. Z momentem przyjęcia postanowienia o konstytucjonalizacji veta egzekutywy wyłonił się problem jego charakteru, a mianowicie czy ma to być veto absolutne, czy zawieszające. Za pierwszym jego wariantem opowiedział się, jak wiemy, Adams, a spośród uczestników filadelfijskiej debaty — Hamilton, Wilson, King i Morris. Ten ostatni uzasadniał go potrzebą postawienia tamy wszelkim uzurpacjom Kongresu, szczególnie zaś złożonej z przedstawicieli ludu Izby Reprezentantów. Wilson natomiast próbował uspić czujność oponentów przekonując, że nie byłaby to tak groźna broń w rękach Prezydenta, gdyż będzie ona rzadko używana. Kongres bowiem, w obawie by nie została zastosowana, będzie się powstrzymywać od uchwalania wątpliwych ustaw. Tym samym na linii Kongres — Prezydent nastąpi stan pełnej harmonii. Konkluzja jego wywodów kończyła się mocnym akcentem — bez veta absolutnego pierwszy z organów „pograżyliby drugi w niebycie”<sup>14</sup>.

Oponenci nie dali się wszakże zwieść i większość delegatów poparła wnioszek zalecający przyjęcie veta zawieszającego. I tak, Madison uważał, iż „veto absolutne wobec legislatury wydaje się być na pierwszy rzut oka naturalną bronią, w którą wykonawcza magistratura powinna zostać uzbrojona. Tym niemniej nie byłaby ona ani całkowicie bezpieczna, ani wystarczająca. Podczas zwyczajnych okoliczności mogłaby być stosowana bez odpowiedniej stanowczości, podczas nadzwyczajnych zaś mogłaby być wiarołomnie nadużywana”<sup>15</sup>. Poza tym istnieje ewentualność wystąpienia u Prezydenta pewnych oporów, w wypadku gdyby miał założyć veto absolutne przeciw ustawie uchwalonej niemal jednogłośnie w obu izbach. Ten punkt widzenia podzielił później Hamilton, broniący Konstytucji w kolejnych numerach *The Federalist* ze wszystkimi jej wadami i zaletami. Argumentował w nich, że prezydentura będzie bardziej skora do sięgania po ten środek, jeśli będzie on mieć nie absolutny, lecz zawieszający charakter z uwagi na niearbitralną naturę takich decyzji. Poza tym wyekwipowanie egzekutywy w prawo

<sup>13</sup> *The Federalist...*, No. 73, s. 476, 477; *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 108, 110, 292; Vol. 2, s. 587; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 431; R. Berger: *Congress...*, s. 17; W. Kägi: *Zur Entstehung...*, s. 100.

<sup>14</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 98, 100, 105; Vol. 2, s. 299; G.W. Carey: *Separation...*, s. 119.

<sup>15</sup> *The Federalist...*, No. 51, s. 338.

veta absolutnego byłoby właśnie równoznaczne z milczącym założeniem, iż posiada ona „większą mądrość” niż obie izby legislatury<sup>16</sup>.

**2.3.** Akceptacja ustawodawczego veta zawieszającego otwierała pole następnej kontrowersji. Wynikł bowiem spór, jaką większością Kongres powinien veto przełamywać. Zwolennicy silnej pozycji ustrojowej prezydentury, jak Hamilton, Morris, Madison i Wilson optowali za większością 3/4 w obu izbach, podczas gdy większość preferowała 2/3. Nie pomogło tu napomnienie Madisonsa, że w świetle dotychczasowych doświadczeń stanowych liczba 2/3 jest za niska, co w rezultacie spowoduje osłabienie stanowiska Prezydenta. Ten sam skutek odniosła wypowiedź Morrisa, iż zaostrzone wymogi liczbowe potrzebne do obalenia veta wpłynęłyby na optymalną liczbę ustaw, ponieważ należy się nie tyle obawiać nieodpowiedniej ich jakości, ile ich nadmiaru. Swoją drogą, przynajmniej część wymienionych wyżej pisarzy politycznych obstawała za większością 3/4, gdyż miała nadzieję, iż jeśli stosunek głosów zostanie ustalony na tak wysokim pułapie, wówczas efekt może być identyczny jak przy użyciu veta absolutnego. Tymczasem opozycja stała na stanowisku, że 3/4 dałoby prezydenturze zbyt dużą władzę (Pinckney, Williamson), podczas gdy veto obliczone jest mniej na strzeżenie interesu państwa, natomiast bardziej na obronę egzekutywy przed legislaturą (Gerry). Sceptycznie nastawiony do władzy wykonawczej Sherman sugerował, iż Prezydent prędzej niż Kongres znajdzie się w błędzie, względnie nie będzie się liczyć z nastrojami społecznymi<sup>17</sup>. Ostatecznie przeważył punkt widzenia opozycji.

**2.4.** Na tym jednak kontrowersje się nie kończyły. Najważniejsze różnice zdań powstały w związku z pojawieniem się kwestii, czy veto ustawodawcze Prezydent winien wykonywać samodzielnie, czy też wspólnie z pewną liczbą sędziów Sądu Najwyższego, z którymi miałby tworzyć Radę Rewizyjną (*Council of Revision*). Wspomniano, że za tym drugim rozwiązaniem wypowiedział się jeszcze przed zwołaniem Konferencji Jefferson, natomiast w jej trakcie m.in. Madison, Wilson, Morris, Mason i Ellsworth. Powołanie Rady Rewizyjnej zakładał też tzw. Plan Virginii, przewidując rozpatrywanie przez ów organ każdej ustawy federalnej i stanowej zanim nabierze ona mocy prawnej. Adherenci tej instytucji żywili wspólne przekonanie, iż powierzenie prawa veta samemu Prezydentowi tu nie wystarczy, bowiem dopiero połączenie sił egzekutywy i judykatury stworzy odpowiednią przeciwwagę dla legislatury. Rozwijając ten argument George Mason dowodził, że ponieważ Kongres ma prawo nakładania podatków, może więc zebrać fundusze na

<sup>16</sup> Ibidem, No. 73, s. 480; *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 99, 102; Vol. 2, s. 106, 107, 109, 144.

<sup>17</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 104; Vol. 2, s. 299, 301, 585—587; F.W. O'Brien: *The Executive...*, s. 215.

prowadzenie „samodzielnej” wojny. Rada powinna się temu każdorazowo przeciwstawić, bowiem miecz i sakiewka nigdy nie mogą znaleźć się w tych samych rękach. Wilson twierdził, iż udział sędziów Sądu Najwyższego w procedurze zakładania veta jest nieodzowny z dwóch powodów. Sąd będzie wówczas dysponować nie tylko prawem interpretowania ustaw, lecz także lepszą możliwością obrony swych konstytucyjnych kompetencji. Po drugie, ustawy mogą być niekiedy niesprawiedliwe, nierozważne, destruktywne, nawet niebezpieczne, a mimo to niesprzeczne z Konstytucją. Dzięki vetu organ ten będzie w stanie korygować „niewłaściwe poglądy legislatury”, Prezydent zaś zyska zaufanie społeczeństwa przy korzystaniu z tego instrumentu, o czym trudno byłoby mówić, gdyby czynił to samodzielnie<sup>18</sup>.

Uzasadnienie Jamesa Madisona było zbliżone. Według niego utworzenie Rady Rewizyjnej wzmocniłoby możliwości obronne tak egzekutywy, jak judykatury przed próbami przejęcia ich uprawnień przez legislaturę, będąc jednocześnie z korzyścią dla wszystkich tych organów. Dla Prezydenta, ponieważ będzie on wtedy bardziej zdecydowanie sięgać po prawo veta; dla Kongresu, gdyż będzie on bardziej dbać o lepsze opracowywanie ustaw pod względem techniczno-legislacyjnym, jak również o ich spójność, zwięzłość i jasność; dla Sądu Najwyższego, jako że uczestnictwo w pracach Rady będzie tworzyć dodatkową gwarancję jego niezawisłości; i nawet dla społeczeństwa, bowiem organ ten będzie stanowić „dodatkowy hamulec wobec pogoni za wszystkimi nierozważnymi i niesprawiedliwymi zarządzeniami, które stały się wielką porcją naszych nieszczęść”. Łatwiej jest przecież zapobiec uchwaleniu złej ustawy, niż ogłosić ją za nieważną po nabraniu mocy obowiązującej. Oliver Ellsworth z kolei był przeświadczony, że udział sędziów Sądu Najwyższego w procedurze zakładania veta przyda Prezydentowi więcej rozważności i zdecydowania, zważywszy że reprezentują oni należytą znajomość prawa, której od niego nie zawsze można oczekiwać. Natomiast w przekonaniu Gouverneura Morrisa partycypacja Sądu była tu konieczna w celu wzmocnienia egzekutywy na skutek zagrożenia jej trybem *impeachment*, którego Kongres może użyć jako środka odwetowego<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 21, 105, 106, 109, 114; Vol. 2, s. 73, 74, 79; E.C. Mason: *The Veto...*, s. 20; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 164; S.P. Huntington: *The Founding...*, s. 188; G.W. Carey: *Separation...*, s. 113; C.P. Patterson: *The Constitutional...*, s. 37; *Builders...* [Ed. F. Freidel, N. Pollack], s. 88; P. Eidelberg: *The Philosophy...*, s. 210.

<sup>19</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 105, 106, 139–144; Vol. 2, s. 73–76, 298; E.C. Mason: *The Veto...*, s. 21; F.W. O'Brien: *The Executive...*, s. 208; *Builders...* [Ed. F. Freidel, N. Pollack], s. 84; G.W. Carey: *Separation...*, s. 120; L. Fisher: *President...*, s. 22; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 424, 425.



Koronny zarzut adwersarzy Rady Rewizyjnej konstituowała oczywista sprzeczność tej instytucji z zasadą podziału władzy. Wprawdzie Madison z Morrisem usiłowali odeprzeć go utrzymując, iż takie „złączenie władz” nie tylko reguły tej nie narusza, ale wprost przeciwnie, utrwala ją, ponieważ tworzy hamulec wobec Kongresu. Gdyby zgodzić się z twierdzeniem oponentów, wtedy z równym powodzeniem można byłoby w ogóle postawić pod znakiem zapytania udział Prezydenta w procesie legislacyjnym. Niemniej jednak ich wysiłki okazały się daremne<sup>20</sup> i innymi zresztą być nie mogły. Tym bardziej, że przeciwnicy wysunęli także obszerny katalog dalszych obiekcji. Argumentowano, iż zadanie Sądu Najwyższego polega na objaśnianiu prawa, nie zaś na arbitralnej ocenie działań politycznych — których ustawy są przejawem — gdyż nie ma on po temu stosownych kwalifikacji. Rada stałaby się uosobieniem „niewłaściwej koalicji” pomiędzy egzekutywą a judykaturą, a sędziów Sądu kreowano by na mężów stanu, obrońców praw narodu i legislatorów (Elbridge Gerry, Rufus King, John Dickinson, Nathaniel Gorham). Związek taki stanowiłby „niebezpieczny wynalazek”, jako że Sąd Najwyższy może uznać ustawę za niekonstytucyjną w toku drogi sądowej, co już urasta do rangi *sui generis* veta ustawodawczego. Utworzenie Rady oznaczałoby w tej sytuacji nadanie federalnej judykatury prawa niejako drugiego veta, a przecież nie sposób posądzać sędziów o większą znajomość ludzkiej natury i spraw legislacji niż członków legislatury. Następstwem powołania tej instytucji stałaby się utrata zaufania społeczeństwa do Sądu (Luther Martin). Równocześnie wyrażono opinię, iż Rada stworzy początek aliansu egzekutywy z judykaturą, przeciw któremu legislatura nie odważy się wystąpić. Dano także wyraz obawie, że w łonie tego organu Prezydent zostanie zmajoryzowany przez sędziów (Gorham), że mógłby on wówczas posługiwać się vetem stronnictwo dzięki „sankcji sofistyki sędziów” (Gerry) i że Sąd Najwyższy nie powinien zajmować się polityką ani też ingerować w działalność faksji (Sherman). Odwołano się przy tym do doświadczeń Pensylwanii, w której funkcjonowała Rada Cenzorów (*Council of Censors*) podkreślając, iż jej członkowie bynajmniej nie tworzyli grona niezawisłych i neutralnych arbitrów. Wchodzili bowiem w skład zarówno egzekutywy, jak i legislatury, aktywnie uczestniczyli w działalności faksji, decyzje podejmowali częściej pod wpływem emocji niż rozumu

<sup>20</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 105, 139, Vol. 2, s. 73—79; *The Federalist...*, No. 73, s. 481; W.S. Carpenter: *The Separation...*, s. 42, 43; L. Fisher: *President...*, s. 269, 270; idem: *The Efficiency...*, s. 129; G.W. Carney: *Separation...*, s. 120—122; F.W. O'Brien: *The Executive...*, s. 208; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 424; *Builders...* [Eds. F. Freidel, N. Pollack], s. 82.

i stąd były one zazwyczaj błędne, w dodatku ich nie respektowano itd.<sup>21</sup>

**2.5.** Cały ten spór zakończył się oddaniem prawa veta ustawodawczego do wyłącznej gestii Prezydenta. Projekt sformowania Rady Rewizyjnej rzeczywiście godził w podstawowe kanony zasady rozdziału władzy, a konkretnie tak w jej funkcjonalne, jak i organizacyjne rozdzielenie. Rada stałaby się *nolens volens* czymś w rodzaju czwartej władzy o składzie administracyjno-sądowym, sprawującej funkcję prawodawczą. Członkowie Konwencji, odrzucając ów projekt, kierowali się widocznie tą samą myślą, która współcześnie kazała Lordowi Devlinowi napisać, że z dwojga złego mniejszym jest, gdy organy wykonawcze działają w sposób sądowy, niż gdy sądy działają na sposób administracyjny<sup>22</sup>. Niezależnie od tego winniśmy odnotować propozycję Madisonsa, by prawo veta rozciągnąć również na uchwały Kongresu, gdyż może on na tej drodze stanowić prawa sprzeczne z Konstytucją. W odpowiedzi stosownie do art. I § 7 analizowany tu „dodatkowy środek ostrożności” rozciągnięto na ustawy oraz wszelkie „zarządzenia, rezolucje i uchwały” wymagające zgodnego stanowiska Senatu i Izby Reprezentantów, wyjąwszy kwestię odroczenia obrad. Zwróćmy jednocześnie uwagę na interesujące, choć mylne przypuszczenie Hamiltona, że Prezydent będzie jeszcze bardziej powściągliwie korzystać z tego instrumentu niż monarcha brytyjski, bowiem jest bardziej zależny od parlamentu. Spekulacja ta została uzupełniona trafną tym razem przestrożą, iż nieużywanie veta byłoby o wiele bardziej niebezpieczne dla polityczno-prawnej pozycji prezydentury niż względnie częste sięganie poń<sup>23</sup>. W każdym razie *The Founding Fathers* mieli pełną świadomość, że zakładanie veta ustawodawczego będzie wymagać od Prezydenta odpowiedzialności, rozważań, a przede wszystkim dużego taktu politycznego.

**2.6.** Instytucja veta została w toku debaty ratyfikacyjnej różnie oceniona przez różne środowiska. Ogólnie biorąc, była to najmniej kwestionowana przez antyfederalistów prezydencka prerogatywa. Mimo to tu i ówdzie odzywały się głosy, iż powierzenie tej kompetencji egzekutywie stanowi „błąd polityczny największej wielkości”. Także po drugiej stronie barykady nie wszyscy byli zadowoleni. Zdaniem Adam-

<sup>21</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 97, 98, 108—110, 139, 140, 144; Vol. 2, s. 73—80, 300; *The Federalist...*, No. 50, s. 333. Charles Pinckney zalecał początkowo utworzenie Rady Rewizyjnej złożonej z Prezydenta i sekretarzy departamentów. Później doszedł jednak do wniosku, iż lepszym rozwiązaniem będzie powierzenie prawa veta samemu Prezydentowi, ponieważ sekretarze ulegaliby jego sugestiom.

<sup>22</sup> Vide E.H. Levi: *Some...*, s. 378; G.W. Carey: *Separation...*, s. 114, 120; F.W. O'Brien: *The Executive...*, s. 208.

<sup>23</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 145; Vol. 2, s. 301, 302; *The Federalist...*, No. 73, s. 478, 479.

sa veto zawieszające wraz z wymogiem zatwierdzania przez Senat prezydenckich nominacji były rozwiązaniami szkodliwymi, ponieważ osłabiając pozycję prezydentury, pociągały za sobą naruszenie tak delikatnej równowagi między trzema organami. Do najbardziej zastanawiających należał jednak fakt, że zarówno zwolennicy tego hamulca, jak i przeciwnicy powoływali się na regułę podziału władzy<sup>24</sup>. Wypływają zeń dwa łączące się ze sobą wnioski. Po pierwsze, zasada ta była różnie interpretowana przez różne środowiska polityczne, a przez niektóre zaś mogła być akceptowana jedynie werbalnie. Po drugie, teoria rozdziału była wtedy jeszcze ma tyle nierozwinięta, iż nie była w stanie dostarczyć jasnej odpowiedzi na pytanie, czy zajmująca nas instytucja jest z nią zgodna, czy też nie. Nie wszyscy bowiem zdołali sobie uzmysłowić, że hamulce — a w ich obrębie również veto ustawodawcze — jakkolwiek stanowią *prima facie* instrumenty godzące w regułę podziału władzy, to jednak przede wszystkim pozostają środkami niezbędnymi do jej utrzymania. W materiach ustrojowych sprzeczność na krótką metę nie wyklucza zgodności na długi dystans.

### 3. Impeachment

**3.1.** Jeśli podstawową bronią Prezydenta względem Kongresu stało się veto ustawodawcze, to najsilniejszym orężem Kongresu wobec Prezydenta i sędziów Sądu Najwyższego zarazem uczyniono możliwość pociągnięcia ich do odpowiedzialności w trybie *impeachment*. Baron de Montesquieu wykluczał wprawdzie odpowiedzialność konstytucyjną monarchy, jednakże nie miał nic przeciwko objęciu nią ministrów. Niebagatelną rolę w konstytucjonalizacji tego instrumentu odegrała odnośna praktyka brytyjska — której był on znany według jednych źródeł już od 1376 r., według innych zaś od roku 1459<sup>25</sup> — oraz kolonialna i stanowa. Jakkolwiek „Ojcowie Konstytucji” byli nad wyraz wyczuleni na punkcie niezależności poszczególnych organów (zwłaszcza egzekutywy) i rozumieli, że ów tryb stanowi pewnego rodzaju wyłom w zasadzie rozdziału, mimo to w przeważającej większości opowiedzieli się za przy-

<sup>24</sup> *The Antifederalist...* [Ed. M. Borden], s. 209, 210; L. Fisher: *President...*, s. 22; F.G. Wilson: *The Mixed...*, s. 23; [Ed. G.A. Peek] *The Political...*, s. 164, 170, 171; F.W. O'Brien: *The Executive...*, s. 219; W.B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 120; G.W. Carey: *Separation...*, s. 112.

<sup>25</sup> W.B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 16; R. Berger: *Impeachment: The Constitutional Problems*. Cambridge, Mass. 1974, s. 1, 62, 63; J. Jaskiernia: *Zagadnienie podstaw do wszczęcia procedury „impeachment” przeciwko urzędnikom federalnym w prawie i praktyce ustrojowej Stanów Zjednoczonych*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1975, nr 4, s. 122.

jęciem tej procedury. Miała ona spełniać funkcję „wędzidla” wobec żadnego władzy prezydenta i jego podwładnych. Naturalnie, w grę nie wchodziła tu odpowiedzialność polityczna, gdyż tej nie można już byłoby pogodzić z regułą niezależności organów państwowych. Thomas Jefferson postulował wprowadzenie trybu *impeachment* w roku wybuchu Rewolucji, choć w bez mała pół wieku później orzekł, iż „w zakresie tego, przed czym zabezpiecza, nie jest nawet strachem na wróble, lecz nieporęcznym, przestarzałym procesem”. Podczas obrad Konwencji James Wilson uznał go za istotną gwarancję należytego wypełniania obowiązków egzekutywy, George Mason argumentował, iż bez tego środka znalazłaby się ona ponad prawem, a John Randolph dowodził jego niezbędności z racji otwierania się przed nią szerokich możliwości nadużycia władzy. Nawet tak nieugięty rzecznik silnej władzy wykonawczej jak Alexander Hamilton solidaryzował się z tymi opiniami wskazując, że nawet najwięksi adepci wiedzy politycznej uważają omawianą instytucję za równie niezbędną barierę przeciw uzurpacji jak veto ustawodawcze<sup>26</sup>.

Przeciwnicy procedury *impeachment* byli co prawda nieliczni, ale za to wpływowi. Do ich grona zaliczali się: John Dickinson, Rufus King, Charles Pinckney i główny oponent Gouverneur Morris. Sądził on, iż w razie ustanowienia tego „niebezpiecznego środka” Prezydent przestanie być zdolny do przeciwstawiania się Kongresowi, jak również do niewzruszonej obrony praw obywateli. Wprost przeciwnie — stanie się narzędziem dominującej faksji albo największego parlamentarnego demagoga. Pinckney z kolei był zdania, że z obawy przed odpowiedzialnością w tym trybie egzekutywa nie będzie skłonna korzystać z prawa weta, skutkiem czego legislatura zdoła ją sobie podporządkować. Wszyscy natomiast próbowali dowieść sprzeczności tego hamulca z zasadą podziału władzy, co później naturalną koleją rzeczy podchwycili antyfederaliści<sup>27</sup>. Nie zdołali wszak przekonać większości swych kolegów, a zmiana stanowiska dokonana następnie przez podporę tej opozycji przypieczętowała jej porażkę.

**3.2.** Pojawiły się wówczas rozbieżności poglądów co do czynów, za które prezydentura winna ponosić odpowiedzialność, oraz przed jakim organem. James Madison proponował umieszczenie w tekście federalnej ustawy zasadniczej normy broniącej społeczeństwo przed „nie-

<sup>26</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 86, 292, 300; Vol. 2, s. 65; *The Federalist...*, No. 66, s. 429, 430; L. Fisher: *President...*, s. 250, 259; *Thomas...* [Ed. S.K. Padover], s. 61; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 424, 426; G.W. Carey: *Separation...*, s. 122, 123; R. Berger: *Impeachment...*, s. 104, 105, 123, 124, 127; A. Jaskiernia: *Zagadnienie...*, s. 119.

<sup>27</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 85—87, 300; Vol. 2, s. 42, 53, 64, 65, 103.

zdatnością, niedbalstwem lub wiarołomstwem najwyższej magistratury”. Hamilton sugerował odpowiedzialność egzekutywy za nieodpowiednie sprawowanie się i korupcję, a w wypadku uznania piastuna władzy wykonawczej za winnego, pozbawienie go urzędu i prawa do zajmowania jakichkolwiek stanowisk w aparacie państwowym. W toku obrad w Filadelfii pierwsza wersja odnośnej normy konstytucyjnej zakładała odpowiedzialność za „zdradę, przekupstwo lub korupcję”. Mason orzekł wtedy, że nie jest ona wystarczająca, jako że można naruszać Konstytucję także innymi czynami, i przy poparciu Elbridge’a Gerry’ego postawił wniosek, by dodać do tej formuły „niewłaściwe administrowanie” (*maladministration*). Sprzeciwił się temu Madison trafnie zauważając, iż z prawnego punktu widzenia termin ten jest nazbyt nieokreślony, czego następstwem mogłoby stać się odwoływanie prezydentów przez Kongres według swobodnego uznania. W odpowiedzi Mason skorygował swój wniosek, zalecając wprowadzenie odpowiedzialności za „zdradę, przekupstwo albo inne ciężkie przestępstwa i przewinienia (*treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors*) przeciw Państwu”, która to formuła po usunięciu dwóch ostatnich wyrazów została ostatecznie zaaprobowana<sup>28</sup>.

Bardziej skomplikowany okazał się problem ustalenia najwłaściwszego organu powołanego do egzekwowania tej odpowiedzialności. Padły w sumie trzy propozycje — Izba Reprezentantów, Sąd Najwyższy, Senat na wniosek Izby Reprezentantów. Wariant pierwszy nie wywołał żadnego oddźwięku, ale drugi zyskał obrońców w osobach Madisona i Hamiltona, jakkolwiek ten ostatni wolałby specjalny trybunał złożony z prezesów lub sędziów stanowych sądów najwyższych. Obaj natomiast byli zdania, że przyznanie tej funkcji tylko i wyłącznie Senatowi nadmiernie uzależniłoby Prezydenta od Kongresu. To samo niebezpieczeństwo dostrzegł również Pinckney podkreślając, iż jeśli egzekutywa założy veto wobec ustawy, na której legislatywie szczególnie zależy, wówczas obie izby mogą w odwecie wszcząć przeciw niej procedurę *impeachment*. Ponadto odzywały się głosy, że Senat nie byłby właściwym arbitrem, bowiem zatwierdzając prezydenckalne nominacje i ratyfikując traktaty, mogłoby okazać zbyt dużą pobłażliwość w stosunku do osób, których nominacje zatwierdził, zaś w wypadku pociągnięcia Prezydenta do odpowiedzialności za zawarcie niekorzystnego traktatu osądzałby własne czyny. Tym niemniej Gouverneur Morris i Roger Sherman stwierdzili w replice, iż powierzenie tej kompetencji Sądowi Najwyższemu byłoby jeszcze gorszym rozwiązaniem. Pierwszy skonstatował, że nie można mieć

<sup>28</sup> Ibidem: Vol. 2, s. 427, 495, 499, 550; L. Fisher: *President...*, s. 250; A. Jaskiernia: *Zagadnienie...*, s. 123, 124; A. Podbielski: *Odpowiedzialność...*, s. 89, 90; *The Law of Presidential Impeachment*. New York—Evanston—San Francisco—London 1974, s. 9—13

pod tym względem dostatecznego zaufania do tego organu, ponieważ z powodu jego nielicznego składu łatwo będzie nań wpłynąć lub go przekupić. Obawy te były wszak najzupełniej płonne, gdyż dzieje Sądu dowiodły, iż jest to bardzo trudne. Drugi z kolei ograniczył się do przypuszczenia, że judykatura może się okazać nieobiektywna, zważywszy że sędziowie będą zawdzięczać swe nominacje potencjalnemu „podsądnemu”<sup>29</sup>.

**3.3.** W końcu postanowiono, iż Prezydenta będzie stawić w stan oskarżenia Izba Reprezentantów, a sędzić Senat obradujący pod przewodnictwem Prezesa Sądu Najwyższego. Odpowiedzialnością w rozpatrywanym trybie objęto równocześnie Wiceprezydenta, sędziów Sądu Najwyższego, sekretarzy departamentów i wszystkich funkcjonariuszy cywilnych Stanów Zjednoczonych (art. I § 2, 3 i art. II § 4). Orzeczenie skazujące zapada większością 2/3 obecnych senatorów. Zgodnie z art. I § 3 nie można orzec w tej procedurze kary surowszej niż wydalenie z urzędu oraz utratę zdolności do przyjęcia i pełnienia w służbie Stanów Zjednoczonych jakiegokolwiek zaszczytnej funkcji honorowej lub odpłatnej, przy czym skazanie nie wyłącza następnie zastosowania przepisów prawa karnego i ukarania przez sąd powszechny. Jednocześnie w trybie *impeachment* wyklucza się udział ławy przysięgłych (art. III § 2), Prezydent zaś nie może skorzystać z prawa łaski wobec skazanych (art. II § 2). Procedura ta nie jest więc zwykłym postępowaniem karnym i tym samym odbiega od przyjętej w Wielkiej Brytanii.

Tak więc zdecydowano się na rozwiązanie kompromisowe, zapewniające udział w tym postępowaniu zarówno obu izbom Kongresu, jak i Sądowi Najwyższemu. Natomiast ustanowienie większości kwalifikowanej potrzebnej do skazania zagwarantowało odpowiedni stopień niezależności Prezydenta. Twórcom Konstytucji chodziło bowiem o to, by egzekutywa nie stała się zbyt niezależna od pozostałych organów, gdyby tryb *impeachment* był nazbyt trudny do wdrożenia, ani też zbyt zależna, gdyby miał się on okazać nazbyt łatwy. Optymalność tego rozstrzygnięcia Alexander Hamilton motywował potem w *The Federalist* niemal analogiczną praktyką brytyjską, zgodnie z którą premiera bądź ministra stawia w stan oskarżenia Izba Gmin, a sędzi go Izba Lordów. Niezależnie od tego wbrew swemu wcześniejszemu stanowisku uznał, iż wyposażenie w to uprawnienie Sądu Najwyższego nie byłoby wskazane, jako że jest bardzo wątpliwe, by organ ten wykazał w tej sprawie odpowiedni „hart ducha”. Pozostaje rzeczą równie wątpliwą, czy Sąd będzie posiadać wystarczający autorytet i zaufanie społeczeństwa (Hamilton niesłusznie okazał się pod tym względem pesymistą). Brak pierwszej ce-

<sup>29</sup> *The Records...*, [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 292, 300; Vol. 2, s. 427, 551, 552, 612; *The Federalist...*, No. 65, s. 432, 434.

chy mógłby się skończyć fatalnie dla oskarżonego, a niedostatek dwóch następnych mógłby zagrozić spokojowi publicznemu. Przyznanie tej kompetencji judykatywie byłoby także nierozważne z uwagi na jej szczupły skład, nie mówiąc już o tym, że efektem uznania Prezydenta winnym mógłby się później stać proces karny, który w ostatniej instancji miałby szanse znalezienia się na wokandzie tegoż samego Sądu. Dlatego też definitywnie zaakceptowana norma w Konstytucji stanowi najlepsze rozwiązanie tego zagadnienia, bowiem żadna izba nie jest jednocześnie i sędzią, i oskarżycielem, a ewentualny wpływ fakcji ulega eliminacji<sup>30</sup>. W ten oto sposób prezydenckalne veto zostało zrównoważone możliwością pociągnięcia prezydentury głównie do odpowiedzialności konstytucyjnej.

**3.4.** Określenie „głównie” w ostatnim zdaniu wystąpiło w nim dlatego, ponieważ mimo mnogości norm konstytucyjnych i ożywionej nad nimi dyskusji, Konwencja uregulowała postępowanie *impeachment* wyjątkowo nieprecyzyjnie<sup>31</sup>. Niewiele przepisów może z nimi pod tym względem konkurować. I tak, nie jest jasne, czy w trybie tym Prezydent, sędziowie, sekretarze departamentów i inni funkcjonariusze mogą być usuwani z urzędu z powodu niezdolności do pełnienia funkcji (*disability*), choroby umysłowej (*insanity*) czy podeszłego wieku (*senility*). Konstytucja zdaje się te kwestie wyłączać z interesującej nas procedury (vide art. II § 1, a obecnie XXV Poprawka). Po drugie, w gruncie rzeczy nie wiadomo za co można skazać w tym postępowaniu. O ile pojęcie zdrady definiuje sama ustawa zasadnicza (art. III § 3), a termin „przekupstwo” nie budzi wątpliwości, o tyle pojęcie „ciężkich przestępstw” a zwłaszcza „przewinień” jest już płynne. Nazwa *high crimes and misdemeanors* narodziła się w czternastowiecznej Anglii i była przez *The Founding Fathers* rozumiana prawdopodobnie jako synonim terminu *high offenses*, tj. ciężkie przestępstwa, i interpretowana w duchu *common law*. James Wilson precyzował będące zasadniczą kością niezgody pojęcie *misdemeanor* jako sprzeniewierzenie się obowiązkom<sup>32</sup>. Wynika stąd przede wszystkim, że podstawą skazania nie może być sama nieudolność, lecz ciężkie naruszenie obowiązków. W rachubę wchodzi więc element subiektywny, choć niekoniecznie związany z pogwałceniem przepisu karnego. Wskazuje na to stwierdzenie Hamiltona, iż celem *impeachment* jest zapewnienie narodowi wglądu w prowadzenie się osób na stanowiskach publicznych<sup>33</sup>. Po trzecie,

<sup>30</sup> *The Federalist...*, No. 65, 66, s. 425—428, 430; G.W. Carey: *Separation...*, s. 123.

<sup>31</sup> R. Berger: *Impeachment...*, s. 5 i n.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 79; J. Jaskiernia: *Zagadnienie...*, s. 120, 121; S. Gebert: *Kongres...*, s. 488, 489.

<sup>33</sup> *The Federalist...*, No. 65, s. 424; S. Gebert: *Kongres...*, s. 488, 489.

istnieje wątpliwość co do kręgu osób, których procedura ta może dotyczyć, a przede wszystkim kongresmanów i senatorów. Łączy się z tym pytanie, czy jest to jedyny tryb odwoływania sędziów. Sprawują oni bowiem swe funkcje pod warunkiem „należytego zachowania się”, a określenie to nie wchodzi w skład formuły *impeachment*. Po czwarte, czy przedmiotem zarzutu może być także odpowiedzialność za podległych pracowników? Po piąte, czy *impeachment* dotyczy również czynów popełnionych przed objęciem danego stanowiska? Po szóste, czy orzeczenia zapadłe w tym postępowaniu podlegają kontroli Sądu Najwyższego w ramach *judicial review* (vide p. VII. 4)?

Niestety, jeśli odwołamy się do pism zajmujących nas mężów stanu, to na żadne z postawionych wyżej pytań nie uzyskamy jednoznacznej odpowiedzi. Z tej też przyczyny nie zamierzam tych kwestii tu analizować tym bardziej, że celem ich satysfakcjonującego rozwikłania należałoby zbadać odnośną praktykę konstytucyjną w ciągu całej historii Stanów Zjednoczonych. Przedsięwzięcie tego typu ewidentnie wykraczałoby poza ramy niniejszego studium. Procedura *impeachment* nastręczyłaby konstytucjonalistom znacznie mniejszych kłopotów, gdyby delegaci zgromadzeni w State House nie skoncentrowali uwagi niemal wyłącznie na prezydenturze. Stało się jednak inaczej.

## 4. „Rewizja sądowa”

4.1. Włączenie do rozważań nad systemem hamulców sądowej kontroli konstytucyjności prawa — występującej w jurysprudencji anglosaskiej pod niewinnym szyldem „rewizji sądowej” (*judicial review*) — może zostać uznane za zabieg kontrowersyjny. W niniejszej monografii zajmujemy się bowiem doktryną podziału władzy „Ojców Konstytucji”, szczególnie zaś tymi jej wątkami, które znalazły mniej lub bardziej wyraźne odzwierciedlenie w tekście federalnej ustawy zasadniczej, a poza tym nie wykraczamy *in principio* poza rok 1787. Tymczasem w dokumencie tym próżno byłoby szukać normy uprawniającej sądy powszechne z Sądem Najwyższym USA na czele tak do interpretacji Konstytucji, jak do badania zgodności z nią ustaw federalnych. Kompetencję tę przypisał judykatywie *expressis verbis* sędzia John Marshall w 1803 r. w najsłynniejszym w historii orzeczeniu Sądu w sprawie *Marbury v. Madison*, 1 Cranch 137. Niemniej jednak decydujące znaczenie ma dla mnie fakt, że co świątlejsi mężowie z grona ustrojodawców amerykańskich przyznawali sądownictwu to uprawnienie, mimo że raczej *implicite* niż *explicite*. Stąd w nauce tamtejszej istnieje zadawniony spór odnoszący się do intencji *The Founding Fathers* co do *judicial review*.



Ogólnie biorąc, reprezentowane są w tej materii cztery stanowiska. Jedni autorzy twierdzą, iż świadomie, choć w sposób dorozumiany, umieścili oni tę instytucję w Konstytucji. Drudzy temu zaprzeczają, oskarżając jednocześnie Sąd Najwyższy o „uzurpację”. Trzeci wypowiadają się w tej kwestii pozytywnie, ale poważnie zawężają zakres przedmiotowy „rewizji sądowej”. Inni jeszcze utrzymują, że problemu tego w ogóle rozstrzygnąć się nie da, gdyż zachowane źródła historyczne nie pozwalają na wyciągnięcie jednoznacznej konkluzji<sup>34</sup>. Nie zrażając się wszak tymi trudnościami, spróbujemy to zagadnienie rozwiązać. Tym niemniej musimy wpierv cofnąć się nieco w przeszłość.

4.2. Geneza idei sądowej kontroli konstytucyjności prawa, podobnie jak rodowód większości instytucji ustrojowych, jest długa i złożona. Jakkolwiek jej elementy tkwią korzeniami w angielskiej praktyce ustrojowej, to jednak oficjalnej doktrynie polityczno-prawnej tego kraju nie była znana. Powody tego stanu rzeczy były dwa. Parlament uważano mianowicie za najwyższy i wraz z Koroną suwerenny organ państwowy. Gdyby więc dopuścić kontrolę konstytucyjności wydawanych przezeń ustaw, wówczas dokonujący jej organ zyskałby automatycznie pozycję nadrzędną w dziedzinie legislacji. Przyczyna druga polegała na nieistnieniu w Wielkiej Brytanii konstytucji w sensie ustawy zasadniczej. Jej rolę odgrywał i odgrywa do dziś zbiór ustaw zwykłych i konwenansów konstytucyjnych. Tymczasem immanentnym założeniem kontroli zgodności ustaw z konstytucją pozostaje związanie parlamentu ustawą zasadniczą. Założenie to nie wyklucza oczywiście możliwości jej zmiany przez parlament, jednakże tryb zmiany konstytucji z uwagi na jej najwyższą moc prawną jest najtrudniejszy spośród wszystkich trybów zmiany aktów normatywnych. „Konstytucja” brytyjska jest zatem wyjątkowo elastyczna, co poważnie utrudnia ewentualną kontrolę konstytucyjności ustaw. W dodatku idea jakiegokolwiek ograniczenia legislatury przez konstytucję wydawała się być dla Brytyjczyków niepojęta, kontrastując pod tym względem z odnośnymi uczuciami Amerykanów<sup>35</sup>. Tym bardziej, że istniejącą praktykę ustrojową wspierała jednocześnie doktryna Monteskiusza i Sir Blackstone’a. Przypomnijmy, że koncepcja władzy sądowniczej tego pierwszego była mechanistyczna, jako że sądy sprowadzał jedynie do roli „ust prawa”. W ślad za Lilburne’em i Harringtonem uważał, iż nie powinny one rozstrzygać spraw podług swobodnego uznania, ponieważ groziłoby to destabilizacją po-

<sup>34</sup> P. Eidelberg: *The Philosophy...*, s. 202, 203; C. Strout: *Introduction...*, s. L; B.F. Wright, Jr.: *The Origins...*, s. 183; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 412; C.A. Beard: *An Economic...*, s. 162—164; idem: *The Supreme...*, s. 1—3; *Essays...* [Ed. R.G. McCloskey], s. 24, 25; C.G. Haines: *The American...*, s. 127, 133.

<sup>35</sup> M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 158, 159.

rzędu prawnego. Drugi natomiast wprawdzie liczył się z możliwością, że ustawa Parlamentu może być sprzeczna z „konstytucją”, tym' niemniej twierdził, iż żaden organ nie może ich kontrolować, gdyż stanąby wtedy ponad Parlamentem<sup>36</sup>.

Mimo wszystko doktrynalna i ustrojowa nadbudowa Anglii dała pewien asumpt do rozwoju idei „rewizji sądowej”. Jak już wspomniano, w początkach XVII w. Sir Edward Coke głosił pogląd, że jeśli ustawa jest sprzeczna z *common law* lub ze zdrowym rozsądkiem, albo jeśli jest niewykonalna, wówczas jest nieważna. Kontrolę ważności ustaw winny zaś przeprowadzać sądy, bowiem są to jedyne organy powołane do interpretacji prawa. Na podstawie stosownego precedensu w sprawie dr. Bonhama sądy zaczęły sobie tę kompetencję przypisywać i w kilku wypadkach — najgłośniejsze orzeczenie zapadło w sprawie *Godden v. Hales* z 1686 r. — ogłosiły nieważność ustaw z racji godzenia przez nie w królewskie prerogatywy. Tymczasem w dwa lata później w wyniku „Chwalebnej Rewolucji” dominującą pozycję w państwie uzyskał Parlament, co siłą rzeczy osłabiło dążenie sądów do kontrolowania jego aktów, ale — wbrew niektórym autorom<sup>37</sup> — nie zlikwidowało go. Słuszność tezy Sir Coke’a potwierdził w 1702 r. naczelny sędzia Sir John Holt, zaś w drugiej połowie tegoż stulecia domagał się jej realizacji Granville Sharp w pamflecie pt. *Odezwa do narodu Anglii (Address to the People of England)*<sup>38</sup>.

Doniosłe znaczenie w procesie ewolucji idei *judicial review* posiadała także koncepcja *ius resistendi* Johna Locke’a. Zakładała ona, że poddani mogą uciec się do stawienia oporu wobec monarchy, jeśli złamał on umowę społeczną, czyli wykroczył poza granice obowiązującego prawa. Dzięki swej doktrynie praw naturalnych i umowy społecznej, narzucających pewne ograniczenia również na władzę prawodawczą, wspomniany myśliciel bezwiednie przyczynił się do ukształtowania sądowej kontroli konstytucyjności ustaw. Według E.S. Corwina idea ta bez lockeańskiego zaplecza teoretycznego musiałaby ulec atrofii przynajmniej w sferze praw i wolności obywatelskich<sup>39</sup>. Warto również zauważyć, iż rola sądów powszechnych na Wyspach Brytyjskich była zna-

<sup>36</sup> Ibidem, s. 89; I.R. Kaufman: *The Essence...*, s. 678; F.D. Wormuth: *The Origins...*, s. 208; R. Berger: *Congress...*, s. 23—27.

<sup>37</sup> Tak J.A. Smith: *The Spirit...*, s. 85; W.W. Crosskey: *Politics...*, Vol. 2, s. 941.

<sup>38</sup> R.G. Adams: *Political...*, s. 141; B. Schwartz: *The Reins...*, s. 6, 7; F.D. Wormuth: *The Origins...*, s. 207; M. Cappeletti, W. Cohen: *Comparative...*, s. 8, 9; C.G. Haines: *The American...*, s. 33—36, 223—225; W. Szyszkowski: *Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych. Studium prawa konstytucyjnego*. Warszawa 1969, s. 114.

<sup>39</sup> E.S. Corwin: *The „Higher Law” Background...*, s. 72 i n.; C.G. Haines: *The American...*, s. 208—210.

cznie bardziej wyeksponowaną niż na kontynencie. Już od 1701 r. cieszyły się pełną niezawisłością, a ponieważ podstawę ich orzecznictwa stanowiło *common law*, faktycznie współtworzyły prawo poprzez interpretację. Model sądownictwa brytyjskiego wykraczał więc poza ramy wyznaczone judykatywie przez autora *O duchu praw*. Zdaniem J.A. Smitha w toku rozwoju angielskich instytucji ustrojowych powstało zjawisko „deifikacji” czy nawet „patośu prawa”. Doktryna prawa natury (prawa boskiego) i umowy społecznej sugerowały bowiem niedwuznacznie, że wszyscy funkcjonariusze państwowi poddani są prawu fundamentalnemu<sup>40</sup>. Jeśli do powyższych przesłanek dorzucimy jeszcze przypomnienie o Tajnej Radzie — za pośrednictwem której Korona mogła uchylać każdą ustawę kolonialnej legislatury, o ile była ona „nierozważna” albo „sprzeczna z prawami Królestwa Anglii”<sup>41</sup> — to można skonstatować, iż do pojawienia się idei „rewizji sądowej” po drugiej stronie Atlantyku pozostawał tylko przysłowiowy krok.

**4.3.** Koloniści zamieszkujący terytorium przyszłej Unii byli wszak bardziej krytycznie ustosunkowani zarówno do pozycji ustrojowej, jak i działalności Parlamentu, niż poddani Korony w metropolii. Skutki jego ustaw odczuwali przecież boleśnie na własnej skórze. Już całe stulecie wcześniej mieszkańcy Massachusetts żądali ograniczenia uprawnień dyskrecyjnych królewskich gubernatorów. Pastor Roger Williams nauczał, że skoro władza państwowa wywodzi się z umowy społecznej, to z istoty swej jest ograniczona. W XVIII w. inny pastor, Jonathan Mayhew, wieścił, iż król ograniczony jest przez „wieczne prawa prawdy, mądrości i słuszności”. Koloniści posiadali też zupełnie inne wyobrażenie o konstytucji, m.in. pod wpływem lektury dzieła szwajcarskiego uczonego Emmericha de Vattela pt. *Prawo narodów* z 1760 r. Podkreślając wyższość prawa natury nad prawem pozytywnym dowodził on, że parlament nie ma prawa zmiany konstytucji uchwalonej przez naród, oraz że organ wykraczający poza swe kompetencje godzi *eo ipso* w podstawę swej władzy<sup>42</sup>. Na wizję ustawy zasadniczej Amerykanów oddziaływała także doktryna ustroju ograniczonego, zgodnie z którą uprawnienia aparatu państwowego winny zostać poddane limitacji przez prawo fundamentalne (konstytucję), złożone z raz ustalonych i niezmiennych norm. Wyżywał stąd wniosek, iż skoro normy te miały

<sup>40</sup> J.A. Smith: *The Growth...*, s. 95 i n.; C.G. Haines: *The American...*, s. 29—43, 206—208.

<sup>41</sup> M. Cappelletti, W. Cohen: *Comparative...*, s. 10, 11; A.C. McLoughlin: *Foundations...*, s. 112, 113; I.R. Kaufman: *The Essence...*, s. 679; C.G. Haines: *The American...*, s. 44—49; W. Szyszkowski: *Sąd...*, s. 114, 115. Najgłośniejsza sprawa to *Winthrop v. Lechmere* z 1727 r. W sumie unieważniono ok. 7% wszystkich ustaw kolonialnych, tj. ponad 600 na ogólną liczbę 8823.

<sup>42</sup> C.G. Haines: *The American...*, s. 29, 30—43, 63—68, 218 i n.; P. Eidelberg: *The Philosophy...*, s. 203; G.S. Wood: *The Creation...*, s. 283, 284.

być niezmiennie obowiązujące, to wszystkie pozostałe akty prawne powinny być z nimi zgodne. Zgodność tę winny stwierdzać sądy powszechne, gdyż konstytucja jako prawny wyraz umowy społecznej jest dziełem narodu, a nie legislatury.

Na gruncie amerykańskim po raz pierwszy dał tym założeniom teoretyczny wyraz James Otis w swych *Prawach kolonii brytyjskich podtrzymanych i dowiedzionych* (*The Rights of the British Colonies Asserted and Proved*) z 1764 r. Napisał on m.in., że jeśli ustawa Parlamentu jest sprzeczna „z naturalną słusnością, prawami naturalnymi, wieczystą prawdą lub sprawiedliwością”, to sądy mają obowiązek ogłosić ją za nieważną, Parlament zaś powinien ją następnie uchylić. W przekonaniu tym można upatrywać próbę zastosowania XVII-wiecznej recepty ustrojowej do XVIII-wiecznej choroby. Odnajdujemy w niej bowiem echa przeświadczenia Sir Coke’a, iż Parlament stanowi nie tylko ciało prawodawcze, lecz również najwyższy organ sądowy. W opinii B. Bailyna Otis postulował kontrolę aktów prawnych przy użyciu probierza praw naturalnych nie w celu dostarczenia sądom podstaw do uznania ich za nieważne, ale w intencji wyposażenia sądów w reguły interpretacji umożliwiające eliminację ich „nieracjonalności” i tkwiących w nich sprzeczności<sup>43</sup>. Pewien anachronizm tej koncepcji nie odbiera jednak autorowi *Praw kolonii brytyjskich* miana prekursora sądowej kontroli konstytucyjności prawa w Amerykańskiej Unii. Niezależnie od tego, czy w jego opinii Parlament miał charakter czysto prawodawczy, czy też legislacyjno-judykacyjny, a także czy byłby skłonny uchylać zakwestionowane ustawy, czy utrzymywać je w mocy, najważniejsze znaczenie miała teza, że to sądy winny badać konstytucyjność ustaw. Teza ta, tworząc zarazem punkt ciężkości całej koncepcji Otisa, otwierała wrota doktrynie *judicial review*.

Wspomniana koncepcja wywołała w krótkim czasie w koloniach znaczny ferment ideowy, który zaowocował wykrystalizowaniem się przekonania, że konstytucja nie powinna być zwykłym aktem ustawodawczym, lecz ustawą zasadniczą, gdyż stanowi odzwierciedlenie umowy społecznej; że parlament może jedynie proponować ją zmienić, ale podmiotem wyłącznie uprawnionym do jej zmiany winien być naród; i że konstytucja, jako zbiór fundamentalnych zasad prawnych, którym podlegają tak rządzeni, jak rządzący, powinna być „święta i nienaruszalna” i dlatego interpretowana przez sądy. Założenia te położyły podwaliny pod wspomnianą doktrynę. W 1768 r. Samuel Adams orzekł, iż „kon-

<sup>43</sup> B. Bailyn: *The Ideological...*, s. 178—180; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 129; L.P. Beth: *Politics...*, s. 7; A.C. McLaughlin: *Foundations...*, s. 111, 112, 118—123; A.E. Sutherland: *Constitutionalism...*, s. 125, 126; R.G. Adams: *Political...*, s. 142; B. Schwartz: *The Reins...*, s. 6, 7; C. G. Haines: *The American...*, s. 59—62.

stytucja jest ustalona — stąd właśnie najwyższa legislatywa, jak również najwyższa egzekutywa wywodzą swą władzę”. W rok później pastor John Zubly wyraźnie rozdzielił pojęcia „konstytucja” i „legislatura” konstatując, że to „Parlament wyprowadza swój autorytet i władzę z konstytucji, a nie konstytucja od Parlamentu”. Konstytucja „jest trwała i zawsze ta sama”, Parlament zaś „nie może uchylać ustaw przeciwnych konstytucji lub niezmiennym przywilejom poddanych brytyjskich”, ani też jej zmieniać, bowiem „władza Parlamentu i każdego jego organu ma swe granice wyznaczone przez konstytucję”. Identycznym przekonaniom hołdował Thomas Jefferson uważając, iż konstytucja winna być stała, a legislatywa nie może jej naruszać<sup>44</sup>. Bezpośrednią zapowiedzią „rewizji sądowej” stało się orzeczenie sądu hrabstwa Northampton w Virginii, który w 1766 r. uznał *Ustawę Stemplową* (*The Stamp Act*) za niekonstytucyjną i zalecił jej nieprzestrzeganie.

4.4. Zdobycie przez Amerykanów niepodległości wpłynęło na ugruntowanie się przedstawionych wyżej poglądów, których następstwa nie dały na siebie długo czekać. W ustawie zasadniczej Massachusetts stwierdzono, że ów akt jest umową społeczną. Za tym przykładem podążyły konstytucje innych stanów. Niezależnie od tego w stanie New York utworzono znaną nam już Radę Rewizyjną, a w Pensylwanii i Vermont Radę Cenzorów wyposażoną w prawo zalecania legislaturze uchylania ustaw sprzecznych z konstytucją. W międzyczasie głośna stała się teza Jamesa Iredella, iż skoro konstytucja stoi ponad parlamentem, to sądy mają prawo określania granic jego władzy. Pojawiły się także dalsze precedensy dotyczące uznawania ustaw za niekonstytucyjne przez sądy powszechne. W 1782 r. szeroki rezonans wywołała opinia sędziego George'a Wythe'a ze stanu Virginia w sprawie *Commonwealth v. Caton*, a w pięć lat później sądy 5 stanów przypisywały już sobie prawo kontroli konstytucyjności ustaw. Za *judicial review* zaczęto nawet orędować w prasie. W 1786 r. w Północnej Karolinie sąd w sprawie *Bayard v. Singleton* posunął się do stwierdzenia, że akt prawny sprzeczny z ustawą zasadniczą jest nieważny, ponieważ legislatywa naruszając ją powoduje rozpad aparatu państwowego, *ergo* przestaje być legislatywą<sup>45</sup>.

Wśród stanowych precedensów najbardziej znamienym pozostaje orzeczenie sądu Rhode Island w sprawie *Trevett v. Weeden* (1786 r.).

<sup>44</sup> Vide B. Bailyn: *The Ideological...*, s. 181, 192; A.C. McLaughlin: *Foundations...*, s. 121; R. Berger: *Congress...*, s. 27, 28, 36; G.S. Wood: *The Creation...*, s. 276.

<sup>45</sup> C.G. Haines: *The American...*, s. 73—79, 112—120; J.A. Smith: *The Spirit...*, s. 87—89; R.G. Adams: *Political...*, s. 142, 143; *Essays...* [Ed. R.G. McCloskey], s. 56, 57; G.S. Wood: *The Creation...*, s. 289, 290, 455—461; C.A. Beard: *The Supreme Court — Usurper or Grantee?* „Political Science Quarterly” 1912, Vol. 27, No. 1, s. 18.

W sprawie tej wezwano do odpowiedzialności karnej rzeźnika Weedena z powodu odmowy przyjęcia należności za dostarczone mięso w zdeprecjonowanej walucie papierowej. Upřednio stanowa legislatura, celem wymuszenia obrotu handlowego w tej właśnie walucie, wydała ustawę na mocy której każdy, kto odmawiał przyjmowania należności w banknotach, winien być sądzony w trybie doraźnym bez udziału ławy przysięgłych. W toku rozpatrywania sprawy obrona wskazała, iż z uwagi na wyłączenie z postępowania ławy przysięgłych wspomniana ustawa jest sprzeczna z *Magna Charta Libertatum* i godzi w podstawowe prawa oskarżonego, a w związku z tym jest niekonstytucyjna i nieważna. Większość sędziów przychyliła się do tego stanowiska. Wówczas legislatura wezwała skład sędziowski przed swe oblicze, żądając uzasadnienia wyroku. Gdy spośród pięciu sędziów trzech zaprotestowało utrzymując, że nie mają oni obowiązku wyjaśniania sentencji wyroku przed takim forum, postawiono wniosek o usunięcie ich z urzędu. Któryś z deputowanych zdołał jednak wyperswadować swym kolegom, iż sędziów można pozbawić funkcji tylko w razie popełnienia przestępstwa. Wypadek ten był znany uczestnikom filadelfijskiej Konwencji, utwierdzając ich w przekonaniu co do konieczności wprowadzenia zasady niezawisłości sędziowskiej i równouprawnienia organów państwowych. Według komentarza Madisonsa legislatura chciałaby widzieć w sędziach tylko „posłuszne instrumenty niegodziwych i arbitralnych planów”, wypływających z jej inspiracji<sup>46</sup>.

Trudno dokładnie wymierzyć wpływ precedensów stanowych na rozwój doktryny „rewizji sądowej”. Podczas obrad Konwencji Elbridge Gerry wyraził przypuszczenie, że praktyka uznawania przez sądy niekonstytucyjności ustaw spotkała się z powszechną aprobatą społeczeństwa. Supozycja ta wszak niezupełnie odpowiadała prawdzie, gdyż występowały przeciw niej nie tylko stanowe parlamenty, lecz także część opinii publicznej<sup>47</sup>. W każdym razie w przeciwieństwie do W.W. Crosskey'a<sup>48</sup> precedensów tych nie należy lekceważyć. Jak bowiem słusznie zauważa R. Berger, istotne znaczenie ma tu nie tyle analiza kwestii, czy faktycznie ustanawiały one *judicial review*, ile fakt niedwuznacznego wskazywania przez nie na przeświadczenie twórców Konstytucji, iż jest to skuteczny środek przeciwdziałania „ekscesom” legislatury, a zarazem zabezpieczenia konstytucyjnego podziału kompetencji<sup>49</sup>. Respektując te odczucia, w 1796 r. Sąd Najwyższy USA w sprawie *Hylton v. United States*, 3 Dallas 171 uznał pewną ustawę federalną za zgodną z Konstytucją.

<sup>46</sup> I.R. Kaufman: *The Essence...*, s. 684—686; R. Berger: *Congress...*, s. 178; C.G. Haines: *The American...*, s. 105—112, 148—170.

<sup>47</sup> P.H. Odegard i in.: *American...*, s. 306.

<sup>48</sup> W.W. Crosskey: *Politics...*, Vol. 2, s. 944—974.

<sup>49</sup> R. Berger: *Congress...*, s. 36—46.

tucją, stwierdzając równocześnie, że ustawa stanowa sprzeczna z traktatem jest nieważna. Wynikało stąd *implicite* założenie, iż Sąd uznał judykaturę za jedyny kompetentny organ do badania tego rodzaju materii. W siedem lat później Prezes Sądu, John Marshall, potwierdził je *explicitie* w sprawie *Marbury v. Madison*.

4.5. Uzasadnienie orzeczenia Sądu Najwyższego w tej sprawie uchodzi powszechnie za majstersztyk nie tyle w zakresie prawa, co w sferze polityki. Sędzia Marshall nie bawił się tu w „kauzyperdowską wykładnię” (W. Szyszkowski)<sup>50</sup> poszczególnych artykułów Konstytucji, ale kierował się zawartą w niej logiką. Oto główne myśli przewodnie tej motywacji. Naród posiada niezbywalne prawo ustanawiania takich zasad swego ustroju, jakie w jego mniemaniu prowadzą ku szczęściu. Reguły te uznawane są za fundamentalne i znajdują się w konstytucji pisanej. Konstytucja stanowi zatem najwyższe prawo wyływające z suwerennej władzy narodu i dlatego nie podlega zmianom w trybie ustawodawczym. Kompetencje najwyższych organów państwowych określa się konstytucyjnie po to, aby nie były przekraczane, w tym w drodze ustaw z konstytucją sprzecznych. W przeciwnym wypadku konstytucja pozostawałaby „absurdalną próbą ograniczenia władzy z natury swej nieograniczonej”. Stąd ustawa z konstytucją sprzeczna jest nieważna. Taką konstytucją pozostaje Konstytucja Stanów Zjednoczonych. Ustawa nieważna nie może wiązać sądów, jako że oznaczałoby to zaprzeczenie nadrzędności konstytucji nad ustawami zwykłymi<sup>51</sup>.

„Wyrażną domeną i obowiązkiem władzy sądowniczej jest ustalenie, czym jest prawo. Ci, którzy stosują regułę do konkretnych przypadków, muszą z konieczności regułę tę objaśnić i zinterpretować. Jeśli dwa akty prawne są ze sobą sprzeczne, to sądy winny decydować o tym, który z nich ma obowiązywać nadal. Skoro dany akt prawny jest niezgodny z konstytucją [...] to sąd musiałby preferować ów akt kosztem konstytucji, albo preferować konstytucję kosztem tego aktu. Sąd musi określić, która ze sprzecznych ze sobą norm prawnych ma zastosowanie do danego przypadku — oto istota obowiązku sądowego. Jeśli więc sądy uznają konstytucję, a konstytucja stanowi akt nadrzędny nad jakąkolwiek ustawą zwykłą legislatury, to konstytucja, nie zaś ustawa zwykła powinna rozstrzygać przypadek, do którego obie znajdują zastosowanie”<sup>52</sup>. Ci, którzy twierdzą, iż sąd winien brać pod uwagę nie konstytucję, lecz ustawy — kontynuował Marshall — podważają fundament wszystkich konstytucji pisanych. Akceptacja takiego twierdzenia oznaczałaby uznanie pełnej mocy obowiązującej ustawy całkowicie nieważ-

<sup>50</sup> W. Szyszkowski: *Sąd...*, s. 121, 122.

<sup>51</sup> Vide A.T. Mason, W.M. Beane: *American Constitutional Law. Introductory Essays and Selected Cases*. Englewood Cliffs 1968, s. 26.

<sup>52</sup> *Ibidem*, s. 27.

nej. Legislatura mogłaby wtedy czynić to, czego jej czynić nie wolno — byłaby więc onnipotentna. Innymi słowy, byłoby to określenie granic jej uprawnień z jednoczesnym zadeklarowaniem, że kiedy zechce, może poza nie wykroczyć. Takie założenie redukuje konstytucję pisaną do zera. Trzeba również zważyć, iż „władza sądownicza Stanów Zjednoczonych rozciąga się na wszystkie sprawy pozostające pod rządem Konstytucji” (art. III § 2). Czy intencją tych, którzy tę kompetencję przyznali, było niestosowanie jej? Taka opinia byłaby zbyt niedorzeczna, tym bardziej, że w pewnych wypadkach sędziowie muszą analizować konstytucję. Jest rzeczą oczywistą, że autorzy Konstytucji uważali, iż wiąże ona tak sądy, jak legislatywę. W przeciwnym wypadku sędziowie nie musieliby składać przysięgi obligującej ich do jej przestrzegania. Gdyby nie mieli oni prawa stosowania i badania konstytucji, to „taki stan rzeczy byłby gorszy od uroczystej kpiny”. Konkludując, „szczególna frazeologia Konstytucji Stanów Zjednoczonych potwierdza i wzmacnia istotną dla wszystkich konstytucji pisanych zasadę, że akt prawny sprzeczny z konstytucją jest nieważny; i że sądy, a także inne działy aparatu państwowego są tym instrumentem związane”<sup>53</sup>.

4.6. Jak z powyższego wynika, orzeczenie w sprawie *Marbury v. Madison* dokonało instytucjonalizacji następujących reguł ustrojowych. Po pierwsze, Konstytucja jest ustawą zasadniczą, a więc aktem o najwyższej mocy prawnej. Po drugie, Konstytucja obowiązuje wszystkie organy włącznie z parlamentem, działające w granicach konstytucyjnego upoważnienia. Po trzecie, wszelkie akty prawne sprzeczne z Konstytucją są nieważne (*null and void*), nie wyłączając aktów Kongresu i Prezydenta. Akty te muszą być jednak „całkowicie nieważne” (*entirely void*) i „wyraźnie zabronione” (*expressly forbidden*). Po czwarte, sądy powszechne mają prawo stosowania Konstytucji, jej wykładni oraz badania zgodności z nią wszelkich aktów prawnych, zarówno federalnych, jak stanowych. W wypadku stwierdzenia sprzeczności obowiązane są do stosowania norm konstytucyjnych jako hierarchicznie wyższych. Zasady te stworzyły fundament prawdziwej potęgi polityczno-prawnej Sądu Najwyższego w latach późniejszych i zapewniły mu pozycję relatywnie równoprawnego partnera w stosunkach z Kongresem i Prezydentem. Bez instytucji „rewizji sądowej” nie byłoby to w ogóle możliwe. Wypada również nadmienić, iż samo pojęcie konstytucji jako ustawy zasadniczej zawiera w sobie *implicite* dyrektywę kontroli wszystkich aktów norma-

<sup>53</sup> Ibidem, s. 27, 28. Według C.A. Bearda (*The Supreme Court — Usurper...*, s. 32) zakwestionowana norma z *The Judiciary Act* była nie tyle niekonstytucyjna, ile niewłaściwie sformułowana. Marshall wykorzystał ów fakt jako okazję do wyraźnego obwieszczenia doktryny „rewizji sądowej”. Vide też R. Scigliano: *The Supreme...*, s. 17, 25; L. Boudin: *Government by Judiciary*, New York 1968 (1932), Vol. 1, s. 8.



tywnych pod kątem ich zgodności z nią. Dyrektywa ta odnosi się nie tylko do państwa unitarnego, ale przede wszystkim federalnego. Możemy więc przyjąć, że federalizm stanowił jedną z pośrednich przesłanek decyzji Sądu w sprawie *Marbury v. Madison*.

Jeśli już o tych przesłankach mowa, to w literaturze przedmiotu zaznacza się rozbieżność stanowisk w kwestii, czy orzeczenie Marshalla opierało się na wcześniejszych precedensach stanowych i argumentacji Hamiltona z *The Federalist*, nr 78 (vide p. VII. 4.8), czy też było dziełem jego inwencji. Naturalnie, przeciwnicy *judicial review* podtrzymują tę drugą hipotezę. Charakterystyczne, że uzasadnienie wyroku nie powołuje się bowiem na żaden precedens w tej materii, koncentrując się w zamian na rozwinięciu tezy o nadrzędności Konstytucji w systemie prawnym państwa i związaniu nią wszystkich organów państwowych. Idąc tym tropem F.D. Wormuth podkreśla, iż rozpatrywaną tu instytucję Marshall wywiódł również z dystynkcji występującej między naturą funkcji prawodawczej i wykonawczej. Otóż pierwsza polega na stanowieniu aktów ogólnych i ukierunkowanych na przyszłość, a druga na ich stosowaniu do konkretnych przypadków<sup>54</sup>. Moim zdaniem skutek bezsprzecznej znajomości przez Marshalla zarówno wcześniejszych precedensów w stanach, jak i stosownego wywodu Alexandra Hamiltona, nie sposób przechylić szali kontrowersji na korzyść którejsz ze stron. Według wszelkiego prawdopodobieństwa doktryna sądowej kontroli konstytucyjności prawa stanowiła rezultat i powyższych czynników, i talentu autora opinii w sprawie *Marbury v. Madison*. Stąd możemy go obdarzyć mianem nie wynalazcy w tej dziedzinie, lecz nowatora<sup>55</sup>. Doktryna ta, na przekór sugestiom jej przeciwników, nie pojawiła się przecież w tym orzeczeniu niczym *deus ex machina*, ale była efektem długiej ewolucji.

Czeka nas wszakże udzielenie odpowiedzi na najważniejsze pytanie — czy i w jakim stopniu *The Founding Fathers* zamierzali uzbroić Sąd Najwyższy w prawo interpretacji Konstytucji oraz kontroli konstytucyjności prawa z ustawami Kongresu włącznie. W tym celu musimy wrócić z powrotem do State House, cofając się do roku 1787.

**4.7** Mimo że instytucja „rewizji sądowej” uważana jest powszechnie za najbardziej oryginalną cechę amerykańskiej wersji syste-

<sup>54</sup> F.D. Wormuth: *The Origins...*, s. 200, 201; C.G. Haines: *The American...*, s. 173—191, 199, 200, 221—223; P. Eidelberg: *The Philosophy...*, s. 216; *Supreme...* [Ed. E. Cahn], s. 1, 2, 16—19; B.F. Wright, Jr.: *The Origins...*, s. 183; B. Bailyn: *The Ideological...*, s. 182—184; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 158; *Builders...* [Eds. F. Freidel, N. Pollack], s. 122; *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 97; M. Radin: *The Doctrine...*, s. 842; J.A. Smith: *The Spirit...*, s. 92, 93; C.A. Beard: *The Supreme...*, s. 115—118; idem: *The Supreme Court — Usurper...*, s. 32, 33.

<sup>55</sup> W. Szyszkowski: *Sąd...*, s. 115.

mu hamulców, to jednak podczas prawie czteromiesięcznej debaty w Filadelfii nie zgłoszono w tym względzie *expressis verbis* ani jednego wniosku. Fakt ten zyskuje wymiar paradoksu. Na ten temat padały wyłącznie incydentalne uwagi przy okazji omawiania innych zagadnień. Prawdopodobnie zaważyło na tym veto ustawodawcze. Prezydent (względnie Rada Rewizyjna) miał je zakładać wobec ustaw wykraczających poza kompetencje Kongresu, a więc ustaw będących *ipso facto* niekonstytucyjnymi. I choć dziś mamy inne zapatrywania na tę sprawę, to przynajmniej niektórym delegatom sądowa kontrola zgodności ustaw z Konstytucją mogła się w tej sytuacji wydawać zbyt bezczelna. Taką potrzebę dostrzeżono wszak w odniesieniu do stanowych aktów prawnych, gdyż chciano zagwarantować supremację federalnego porządku prawnego. W związku z tym w art. VI Konstytucji umieszczono tzw. klauzulę supremacyjną, która przewiduje: „Niniejsza Konstytucja i zgodnie z nią wydane ustawy Stanów Zjednoczonych oraz wszystkie traktaty, które zostały lub zostaną zawarte z ramienia Stanów Zjednoczonych, stanowią najwyższe prawo krajowe. Jest ono wiążące dla sędziów każdego stanu, nawet gdyby było sprzeczne ze stanową konstytucją lub ustawą”. Zauważmy, iż w przytoczonej normie mowa jest o ustawach USA wydanych „zgodnie” (*in pursuance thereof*) z Konstytucją. Norma ta jest ściśle związana z art. III § 2, w którym postanowiono m.in., że „władza sędziowska rozciąga się na wszystkie sprawy dotyczące prawa i zasad słuszności powstałe pod rządem niniejszej Konstytucji, ustaw Stanów Zjednoczonych albo traktatów, które w ich imieniu zostały lub zostaną zawarte”. W rachubę wchodzi równocześnie art. VI zobowiązujący funkcjonariuszy USA, w tym sędziów, do strzeżenia Konstytucji, przy czym nie ma żadnej wzmianki o ustawach<sup>56</sup>. Jeśli zatem dokument ten powierza Sądowi Najwyższemu kontrolę konstytucyjności ustaw federalnych, to co najwyżej *implicite*.

Powracając do problemu zgodności federalnego porządku prawnego ze stanowym należy wskazać, iż James Madison, James Wilson i Charles Pinckney wypowiedzieli się za przyznaniem Kongresowi prawa weta wobec wszelkich aktów stanowych niezgodnych z Konstytucją. Wilson uznał bowiem, że sądy w toku ewentualnej kontroli okażą się nie dość „stanowcze”. Sprzeciwił się jednak temu wnioskowi m.in. Elbridge Gerry, twierdząc nie bez racji, że członkowie Kongresu nie byłiby pod tym względem kompetentnymi arbitrami. Dlatego też Gouverneur Morris zaproponował przyznanie tego uprawnienia Sądowi Najwyższemu. Konwencja przychyliła się jednak do stanowiska Rogera Shermana i Hugh'a Williamsona, których zdaniem zalecany przepis był zbędny na tle zamieszczonej już w Konstytucji klauzuli supremacyjnej. Z dyskusji tej wy-

<sup>56</sup> Na tę kwestię trafnie zwraca uwagę A. Wróblewski: *Dwie...*, s. 63, 64.

nika jasno, że uznano prawo federalnego Sądu Najwyższego do kontrolowania zgodności stanowych aktów normatywnych z Konstytucją, traktatami i ustawami federalnymi. Niezależnie od tego odnotowujemy wypowiedzi, czy to postulujące wprost powierzenie temu organowi prawa badania konstytucyjności ustaw Kongresu, czy to utrzymujące, iż jest to immanentna kompetencja Sądu. Luther Martin i George Mason oświadczyli bez osłonek, iż Sąd Najwyższy ma prawo ogłaszania aktów prawnych sprzecznych z Konstytucją za nieważne. Dodajmy jeszcze, że w toku omawiania procedury *impeachment* Wilson i Gerry wyrazili obawę, iż Kongres może próbować pociągać sędziów do odpowiedzialności w tym trybie za uznawanie ustaw za niekonstytucyjne. Ideę *judicial review* poparli poza tym Madison, Hamilton, Edmund Randolph i Rufus King<sup>57</sup>.

Spotykane w literaturze przedmiotu szacunki dotyczące liczby jej zwolenników spośród grona uczestników Konwencji różnią się dość znacznie. Tak np. B.F. Wright, Jr. pisze, iż liczba ta oscylowała wokół 14; C.A. Beard, że 17, a 6 dalszych opowiadało się za jakąś formą „rewizji sądowej”; R. Berger ocenia odpowiednio 9—13 i 12—13<sup>58</sup>. Ogólną liczbę stronników tej instytucji można więc oszacować na 20—30. Do dokładnego wyniku dojść nie sposób, jako że odnośne enuncjacje członków tego forum były najczęściej wieloznaczne. Spoza ich grona adherentem tej doktryny był oprócz Johna Adamsa również Patrick Henry, który ubolewał, iż Konstytucja nie wyraża jej *explicite*. Natomiast przeciw niej wypowiedział się zdecydowanie John F. Mercer — poparty przez Benjamina Franklina i Johna Dickinsona (ten ostatni zmienił później zdanie) — utrzymując, że akty prawne powinny być tak opracowywane, by nie było potrzeby kontrolowania ich konstytucyjności. Sądzę jednak, że niniejsze rozważania czynią uprawnioną konstatację R.C. Moultona, iż Konwencja Konstytucyjna „poczęła embrion *judicial review*”, podobnie jak przeświadczenie L.P. Beth, że w okresie 1787—1803 jej idea

<sup>57</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 164—173, 293, 301, 337; Vol. 2, s. 27—29, 390, 391; L. Boudin: *Government...*, Vol. 1, s. 567; W.W. Crosskey: *Politics...*, Vol. 2, s. 1013—1028; B.F. Wright, Jr.: *The Origins...*, s. 183; J.A. Smith: *The Spirit...*, s. 90; C. van Doren: *The Great...*, s. 135; R. Berger: *Impeachment...*, s. 95; W. Szyszkowski: *Sąd...*, s. 117.

<sup>58</sup> B.F. Wright, Jr.: *The Origins...*, s. 183; C.A. Beard: *The Supreme Court — Usurper...*, s. 4—19; idem: *The Supreme...*, s. 17—51; R. Berger: *Congress...*, s. 47, 66, 112, 113; L. Boudin: *Government...*, Vol. 1, s. 570, 571; C. Strout: *Introduction...*, s. L; *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 2, s. 76, 78; M.J.C. Vile: *Constitutional...*, s. 158; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 431; G. Marshall: *Constitutional...*, s. 105; J.A. Smith: *The Spirit...*, s. 91, 96; A.E. Sutherland: *Constitutionalism...*, s. 126; *Essays...* [Ed. R.G. McCloskey], s. 21; C.G. Haines: *The American...*, s. 141, 142; F. Rodell: *Nine Men. A Political History of the Supreme Court from 1790 to 1955*. New York 1955, s. 40.

była już dobrze znana<sup>59</sup>. Dorzucimy jeszcze i ten fakt, iż w momencie ogłoszenia orzeczenia w sprawie *Marbury v. Madison* żyło jeszcze 39 uczestników tego gremium i tylko jeden z nich, a mianowicie Charles Pinckney, zaprotestował przeciw temu wyrokowi<sup>60</sup>.

4.8. Po zakończeniu obrad Konwencji za sądową kontrolą konstytucyjności prawa najbardziej kategorycznie wypowiedział się Alexander Hamilton. Uczynił to na łamach 78 numeru *The Federalist*, który pozostaje dziś klasyczną oracją w obronie tej instytucji. Jej autor wychodzi na wstępie z założenia, że obowiązkiem sądów „winno być ogłaszanie za nieważne wszelkich aktów prawnych sprzecznych z wyraźnym brzmieniem Konstytucji. W przeciwnym wypadku próżne byłoby jakiegokolwiek zastrzeżenie określonych praw lub przywilejów”. W przekonaniu Hamiltona kwestia ta ma ogromne znaczenie tak dla federalnej, jak i stanowych konstytucji. „Nie ma stanowiska opartego na jaśniejszych zasadach niż to, że każdy akt władzy delegowanej sprzeczny z treścią mandatu na mocy którego jest wykonywany, jest nieważny. Przeczyć mu to twierdzić, że zastępca jest większy od swego zwierzchnika; że sługa jest ponad swym panem; że przedstawiciele narodu są wyżsi niż on sam; i że osoby wykonujące jakieś kompetencje mogą czynić nie tylko to, do czego kompetencje te ich upoważniają, ale i to, czego im zabraniają”. Gdyby legislatura miała być konstytucyjnym sędzią swych uprawnień, to oznaczałoby to zastępowanie woli wyborców przez jej własną. Temu niebezpieczeństwu winny zapobiegać właśnie sądy jako „wierni strażnicy Konstytucji”, wraz z Sądem Najwyższym na czele, stanowiącym „znakomitą barierę przeciw uzurpacji i naciskowi ciała przedstawicielskiego”. Sądy powinny jednocześnie utrzymać władzę legislatury w granicach przyznanych jej przez Konstytucję kompetencji, a w dodatku pełnić funkcję ciała pośredniczącego między parlamentem a narodem<sup>61</sup>. Rejestrujemy w tym miejscu wyraźne echo monteskiuszowskiej koncepcji *corps intermediaires*.

Według autora Konstytucja winna pozostawać „podstawą wykładni prawa”. Istnieje wprawdzie niebezpieczeństwo, iż sędziowie podczas procesu interpretacyjnego będą się kierować nie tyle intencjami twórców danego aktu prawnego, ile własnymi przekonaniem, ale w praktyce nie jest ono wielkie. „Egzegeza aktów prawnych to właściwa i szczególna domena sądów. Konstytucja zaś jest w istocie prawem podsta-

<sup>59</sup> R.C. Moulton: *Separation...*, s. 466; L.P. Beth: *Politics...*, s. 7, 16; *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 2, s. 298, 299; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 425, 430; C.A. Beard: *The Supreme...*, s. 51—55; idem: *The Supreme Court — Usurper...*, s. 19, 20; F.W. O'Brien: *The Executive...*, s. 215; A. Bestor: *Separation...*, s. 572.

<sup>60</sup> Vide W. Szyszkowski: *Sąd...*, s. 123.

<sup>61</sup> *The Federalist...*, No. 78, s. 505, 506.

wowym i za takie powinna być przez sędziów uważana. Dlatego też ustalanie jej znaczenia, podobnie jak każdego aktu prawnego uchwalonego przez legislaturę, należy do nich. Gdyby między dwoma aktami prawnymi pojawiła się nie dająca się pogodzić sprzeczność, należy ten spośród nich preferować, który posiada wyższą moc prawną i ważność; albo, mówiąc inaczej, trzeba preferować Konstytucję nad ustawę, intencję narodu nad intencję jego funkcjonariuszy". Nie znaczy to wszakże, iż judykatura to organ nadrzędny nad legislaturą. Nad wszystkimi organami nadrzędna jest bowiem wola narodu i nią głównie sądy winny się kierować<sup>62</sup>.

Nietrudno zauważyć, że zaprezentowany wyżej wywód obejmuje dokładnie te same myśli przewodnie, które w kilkanaście lat później legły u podstaw motywacji orzeczenia Sądu Najwyższego w sprawie *Marbury v. Madison*. Poglądy te nie były wśród „Ojców Konstytucji” odosobnione. I tak, Oliver Ellsworth doszedł do wniosku, iż organ ten — tworząc konstytucyjny hamulec wobec Kongresu, gdyby ów zdecydował się przekroczyć swe uprawnienia — powinien ogłaszać za nieważny każdy akt normatywny wydany bez upoważnienia Konstytucji. James Wilson już jako sędzia Sądu Najwyższego zadeklarował, że sądy będą uznawać za „nieważne i bezwocne” każde wykroczenie Kongresu poza granice federalnej ustawy zasadniczej, będącej „wspaniałą ochroną przed despotyzmem legislatury”. James Madison natomiast początkowo nie miał wyrobionego zdania w tej kwestii, później jednak „rewizję sądową” zaakceptował bez zastrzeżeń. W toku filadelfijskiej debaty oświadczył, iż „prawo naruszające Konstytucję ustanowioną przez sam naród, zostanie przez sędziów uznane za nieważne”. Z kolei w *The Federalist* napisał, że jeśli legislatura będzie naruszać swe konstytucyjne kompetencje, to egzekutywa i judykatura winny się temu przeciwstawić<sup>63</sup>.

Stanowisko Thomasa Jeffersona w interesującej nas materii było dość skomplikowane. Analogicznie jak wymienieni już mężowie stanu głosił nadrzędność konstytucji w systemie prawnym państwa. Gdyby konstytucja nie była aktem stojącym ponad władzę parlamentu, „to nie istniałaby żadna przeszkoda prawna na drodze do przywłaszczenia sobie przezeń wszystkich uprawnień prawodawczych, wykonawczych i sędziowskich” — czytamy w *Uwagach o stanie Virginia*. Stąd też wszelki akt

<sup>62</sup> Ibidem, No. 78, 81, s. 506–509, 524, 525; W.B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 125, 126; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 158; *The Politics...*, s. 24; W.S. Carpenter: *The Separation...*, s. 43, 44; R.H. Jackson: *The Struggle...*, s. 8; G. Marshall: *Constitutional...*, s. 105, 106.

<sup>63</sup> Vide R. Berger: *Congress...*, s. 16, 70–76; J. Story: *Commentaries...*, Vol. 1, s. 267; W.B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 125; L. Boudin: *Government...*, Vol. 1, s. 567; W.W. Crosskey: *Politics...*, Vol. 2, s. 1010, 1011.

prawny nie wyłączając ustaw, jeśli pozostaje sprzeczny z konstytucją, musi zostać uznany przez sąd za nieważny. Przywódca obozu antyfederalistów widział gwarancję ustawy zasadniczej właśnie w sądowej kontroli konstytucyjności prawa, gdyż do legislatywy i egzekutywy nie miał pod tym względem zaufania. Jednakże począwszy od orzeczenia w sprawie *Marbury v. Madison* zaczął nabierać coraz większej rezerwy do instytucji *judicial review*, uważając ją za środek umożliwiający Sądowi Najwyższemu prowadzenie stronnicy polityki prawnej. Faktem jest, że w werdykcie tym i w wielu dalszych uwidocznili się bezsprzeczny federalizm Marshalla z całkiem przejrzystą tendencją do centralizacji państwa, zabarwioną konserwatywną filozofią społeczną. Zapewne gdyby judykatura Sądu przybrała odwrotny kierunek, rezerwa uległaby metamorfozie w admirację. Była ona także wynikiem osobistych uprzedzeń Jeffersona do Johna Marshalla, wpływających z powodu domniemych „przekręceń” (*twistifications*) prawa<sup>64</sup> dokonywanych przez tego ostatniego. W każdym razie w miarę upływu czasu autor *Deklaracji Niepodległości* stawał się coraz bardziej przeświadczony, iż Sąd zdecydowanie wykracza poza swe kompetencje, naruszając zarówno zasadę federalizmu, jak i podziału władzy. „Jeden precedens na korzyść władzy jest silniejszy niż sto przeciw niej”. Niebawem na głowy nieszczęśliwych sędziów zaczęły sypać się gromy. Sąd Najwyższy, który członkom Konwencji wydawał się być „najbardziej bezsilnym i nieszkodliwym” organem, stał się „despotycznym i najbardziej niebezpiecznym działem aparatu państwowego”. Obecnie jest on „korpusem saperów pracujących stale nad podminowaniem praw stanów”, w którego rękach Konstytucja to tylko „rzecz z wosku, którą [...] można przekręcać i formować w taki kształt, w jaki się zechce”<sup>65</sup>. Mimo to Jefferson nie odrzucił doktryny „rewizji sądowej”. Występował natomiast stanowczo przeciw wiążącemu określaniu przez Sąd Najwyższy kompetencji Kongresu i Prezydenta.

**4.9.** Pragnąc udzielić pełnej odpowiedzi co do rzeczywistych intencji amerykańskich ustrojodawców w dziedzinie sądowej kontroli konstytucyjności prawa, należy uprzednio podjąć próbę ustalenia ich ewentualnej gotowości powierzenia wszystkim trzem najwyższym organom państwowym prawa swobodnego interpretowania swych konstytucyjnych uprawnień. Analiza tej kwestii w wydaniu J.A. Smitha przyniosła wynik pozytywny, w wydaniu W.S. Carpentera negatywny, a w wydaniu R. Bergera mieszany (tzn. prawo to nie obejmuje Kongresu)<sup>66</sup>. Rezultaty te świadczą o poważnej złożoności problemu. Jeśli

<sup>64</sup> R. Scigliano: *The Supreme...*, s. 24.

<sup>65</sup> Vide *Builders...* [Eds. F. Freidel, N. Pollack], s. 133—135.

<sup>66</sup> J.A. Smith: *The Growth...*, s. 86, 87; W.S. Carpenter: *The Separation...*, s. 43; R. Berger: *Impeachment...*, s. 122.

sięgniemy do pism *The Founding Fathers*, to okaże się, że zagadnienie to traktowali oni niejednolicie. Jak przed chwilą wspomniano, za prawem Kongresu, Prezydenta i Sądu Najwyższego do niezależnej wykładni swych konstytucyjnych kompetencji wypowiedział się Thomas Jefferson. Roszczenia Sądu do pozostawania ostatecznym arbitrem we wszelkich kontrowersjach dotyczących Konstytucji — po uprzednim napiętnowaniu „żądzy władzy” sędziów — uznał za „rzeczywiście bardzo niebezpieczną doktrynę, która przyniosłaby nam despotyzm oligarchii”. Federalna ustawa zasadnicza uczyniła bowiem wszystkie trzy najwyższe organy państwowe równymi i suwerennymi w zakresie swych uprawnień. Każdy z nich ma wobec tego prawo do samodzielnej ich interpretacji, podobnie jak interpretacji Konstytucji i podjętych przez siebie decyzji. „Pustelnik z Monticello” (jak sam siebie nazywał)<sup>67</sup> nie był przy tym pesymistą co się tyczy prognoz stanu stosunków pomiędzy organami. Rozwaga funkcjonariuszy państwowych i wzgląd na opinię publiczną winny, w jego przekonaniu, zapewnić ich współpracę mimo istnienia groźby wzajemnych tarć i animozji. Jednakże zważywszy, że takiego niebezpieczeństwa wyeliminować się nie da, poważniejsze spory kompetencyjne na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego powinna rozstrzygać specjalnie w tym celu zwołana konwencja konstytucyjna<sup>68</sup>.

Jak już wcześniej stwierdzono, federaliści nigdy nie zaakceptowaliby takiego rozwiązania. James Madison i Alexander Hamilton skłaniali się ku przyznaniu wszystkim organom prawa do egzegezy własnych kompetencji natury *stricte* politycznej. Natomiast w odniesieniu do uprawnień o charakterze pozapolitycznym, prawo ich wykładni przyznawali bezapelacyjnie Sądowi Najwyższemu. Uważali bowiem, iż Kongres, Prezydent i Sąd Najwyższy jako organy skoordynowane muszą przestrzegać Konstytucji tym bardziej, że ich członkowie są obowiązani do złożenia stosownej przysięgi. Zwróćmy na marginesie uwagę, iż identyczne stanowisko zajął w tej kwestii John Marshall w znanym nam orzeczeniu, nie żądając bynajmniej monopolu interpretacji Konstytucji dla Sądu. Należy však podkreślić, że jej główny architekt opowiedział się za powierzeniem temu organowi funkcji delimitacji kompetencji pozostałych organów, a Gouverneur Morris orędownął za ostatecznym charakterem wyroków najwyższej judykatury<sup>69</sup>. Nie zmienia to jednak

<sup>67</sup> Ed. J. Dewey: *The Living...*, s. 2.

<sup>68</sup> C.P. Patterson: *The Constitutional...*, s. 35, 41—43, 76—79, 117, 121; C.G. Haines: *The American...*, s. 251, 252; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 164—166; *Supreme...* [Ed. E. Cahn], s. 20—23; F.G. Wilson: *The Mixed...*, s. 27; *Thomas...* [Ed. S.K. Padover], s. 46; *Builders...* [Eds. F. Freidel, N. Pollack], s. 133—135; *Wizje...* [Red. W. Osiatyński], s. 220—222.

<sup>69</sup> C.A. Beard: *The Supreme...*, s. 33; idem: *The Supreme Court — Usurper...*, s. 9, 10; R. Berger: *Congress...*, s. 180, 181; *Builders...* [Eds. F. Freidel, N. Pollack], s. 133—135; C.G. Haines: *The American...*, s. 229, 230, 234—240, 246.

faktu, iż „Ojcowie Konstytucji” pozostawili ten problem w gruncie rzeczy nierozstrzygnięty. Rozróżnienie uprawnień organu państwowego na polityczne i pozapolityczne jest przecież wyjątkowo płynne.

Tym niemniej według mojej oceny wyposażenie Sądu Najwyższego USA w prawo egzekucyjnej kompetencji wszystkich trzech najwyższych organów Unii, jak również rozstrzygania sporów wynikłych między nimi na tym tle, pozostaje w zgodzie z doktryną podziału władzy zajmujących nas przywódców politycznych. *Prima facie* może się ono wydawać z nią sprzeczne, gdyż uprawnienie tego rodzaju czyni Sąd w pewnym sensie organem nadrzędnym nad Kongresem i Prezydentem. Nie zapominajmy jednak, że judykaturę uważano za najsłabsze ogniwo wśród triady konstytucyjnych organów i nie sądzono, by mogła ona kiedykolwiek zagrozić pozostałym. Ponadto żaden przecież organ nie może przeprowadzać dowolnej wykładni posiadanych kompetencji, jako że groziłoby to albo przejęciem uprawnień innych organów, albo sparaliżowaniem działania całego aparatu państwowego. Dalszą konsekwencją tego stanu rzeczy byłaby bezwzględna dominacja egzekutywy z racji dysponowania przez nią siłami przymusu. W trójelementowej strukturze aparatu państwowego rolę ostatecznego arbitra rzeczywiście powinien odgrywać Sąd Najwyższy, jako organ z jednej strony najbardziej predestynowany do interpretacji prawa, z drugiej zaś najmniej zagrażający pozostałym. Jednocześnie na wypadek gdyby prowadzona przezeń polityka interpretacyjna była niesłuszna lub stronnicza, trzeba wyekwipować legislaturę i egzekutywę w hamulce umożliwiające jej korektę. Amerykański system polityczny zawiera takie hamulce, ponieważ Sąd Najwyższy nie może badać konstytucyjności aktów prawnych poza zwykłą drogą sądową; Kongres może zaproponować uchwalenie poprawki konstytucyjnej o treści obalającej dany fragment dotychczasowej judykatury tego organu; Prezydent może odmówić egzekucji wyroku; Sąd z formalnego punktu widzenia nie „kasuje” zakwestionowanego aktu, lecz uznając go za nieważny, odmawia jego zastosowania (Wilson); zakłada się niewłaściwość Sądu Najwyższego do rozpoznawania tzw. spraw politycznych (*political questions*), czyli materii z istoty swej nie nadającej się do rozpatrywania przez sądy. Według wszelkiego prawdopodobieństwa pojęcie to narodziło się na tle poglądu Jeffersona, iż spod sądowej kontroli konstytucyjności prawa powinny być wyłączone takie kwestie, jak stwierdzanie ważności mandatów deputowanych do Kongresu czy ustalanie ważności uchwalenia ustawy, precyzowanie na czym polega republikańska forma państwa, prowadzenie wojny i polityki zagranicznej itp. W ten sposób chciał on zmusić federalną judykaturę do zajmowania się rzeczywistymi sporami natury prawnej, a nie abstrakcyjnymi problemami o charakterze ustrojowym, w szczególności



zaś: uprawnieniami Kongresu i Prezydenta<sup>70</sup>. I jakkolwiek nie w pełni mu się to udało, to jednak organ ten nie zdominował ani egzekutywy, ani legislatywy.

Powracając do głównego nurtu rozważań można jeszcze wysunąć hipotezę, że delegaci zgromadzeni w State House popierający doktrynę *judicial review*, milcząco zakładali dokonywanie wykładni kompetencji obu wymienionych wyżej organów przez judykaturę, gdyż zadanie interpretacji prawa tradycyjnie przypisywano sądom, o czym zresztą była już mowa (vide p. VI. 2.3). Konkludując, wydedukowanie z myśli polityczno-prawnej twórców Konstytucji prawa Sądu Najwyższego do rozstrzygania sporów kompetencyjnych oraz egzegezy uprawnień Kongresu i Prezydenta stanowi logiczny argument przemawiający za instytucją „rewizji sądowej”.

**4.10.** Możemy teraz przejść do zasygnalizowanej na wstępie kontrowersji w literaturze przedmiotu odnoszącej się do ewentualnego zamiaru instytucjonalizacji „rewizji sądowej” przez *The Founding Fathers*. Czołowymi postaciami w obozie konstytucjonalistów wypowiadających się w tej materii twierdząco są wybitni badacze C.A. Beard i R. Berger. Zdaniem pierwszego — jakkolwiek trudno byłoby utrzymać, iż uczestnicy filadelfijskiej debaty zakładali sądową kontrolę konstytucyjności prawa w obecnym wymiarze — niemniej nie sposób również zaprzeczyć, że w ich przekonaniu stwierdzanie niekonstytucyjności aktów prawnych należało do kompetencji sądów. Dyskusja nad Radą Rewizyjną wskazuje na to niedwuznacznie. Uważa on, iż konstytucjonalizacji tej instytucji nie przeprowadzono tylko dlatego, ponieważ obawiano się nieprzychylnego przyjęcia przez stanowe konwencje ratyfikacyjne. Tymczasem obawy te były płonne, jako że padło za nią wiele głosów (m.in. Patrick Henry, John Marshall, Luther Martin), a nie odnotowano głosów przeciw. Dla ówczesnych ustrojodawców doktryna *judicial review* była sprawą oczywistą tak przed rokiem 1787, jak i po. Na dowód C.A. Beard zwraca uwagę na § 25 ustawy o sądownictwie (*The Judiciary Act*) z 1789 r., przyznający federalnemu Sądowi Najwyższemu prawo rewizji wyroków sądów stanowych orzekających niekonstytucyjność ustaw Kongresu. Odwołując się więc do rozumowania *a minori ad maius* nie ulega wątpliwości, iż skoro prawo badania zgodności ustaw federalnych z Konstytucją powierzono *explicite* sądom stanowym, to tym bardziej choć *implicit* Sądowi Najwyższemu USA. Autor ten podnosi także, że analizowana instytucja odpowiada duchowi filadelfijskiego dzieła, obliczonemu na ochronę praw mniejszości, własności prywatnej i porządku społecz-

<sup>70</sup> C.P. Patterson: *The Constitutional...*, s. 119; W.B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 117; C.G. Haines: *The American...*, s. 228—231; *The Federalist...*, No. 78, s. 507, 508; A. Esmein: *Prawo...*, s. 464, 465; L. Boudin: *Government...*, Vol. 1, s. 3—5.

nego, a jednocześnie mającemu gwarantować stabilność ustroju oraz stanowić zaporę przed nieokiełznaną demokracją<sup>71</sup>. Jego twórcy liczyli się bowiem z możliwością uchwalenia przez „demokratyczną” Izbę Reprezentantów różnych „zrównujących” ustaw wymierzonych w bogatych, obawiając się zarazem ewentualności przełamania oporu Senatu i Prezydenta. Sądowa kontrola konstytucyjności prawa pozostawałaby zatem przysłowiową bronią ostatniej nadziei.

Ten sam wątek podejmuje R. Berger uwypuklając, iż „rewizja sądowa” w pełni harmonizuje z wyznawaną przez „Ojców Konstytucji” zasadą podziału władzy. Brali oni pod uwagę przede wszystkim groźbę „despotyzmu” legislatywy, nie zaś judykatywy, czego dowodzą słowa Madisonsa, że Sąd Najwyższy winien stanowić „nieprzebyty wał ochronny wobec każdej uzurpacji uprawnień dokonanej przez legislatywę lub egzekutywę”, a do jego obowiązków należy też „przeciwstawianie się każdemu naruszeniu praw wyraźnie określonych w Konstytucji”. Jedynie kontrola konstytucyjności prawa mogła umożliwić Sądowi wywiązanie się z tego niełatwego zadania. R. Berger podważa jednocześnie sens przeprowadzanych przez niektórych autorów prób zawężania zakresu przedmiotowego *judicial review*. Usiłowania te polegają najczęściej na odnoszeniu tego środka do aktów godzących w kompetencje Sądu Najwyższego, czyli na redukowaniu go do roli co najwyżej instrumentu „samoobrony”; wiąże się z tym skrajny pogląd, iż orzeczenia tego organu stwierdzające niekonstytucyjność aktów normatywnych skutkują wyłącznie w obrębie sądownictwa. Sporadycznie natomiast próby te sprowadzają się do odnoszenia tej instytucji albo do aktów Kongresu wydanych wbrew wyraźnym zakazom konstytucyjnym, albo do aktów stanowych. Według powoływanego badacza żadna z tych opinii nie znajduje oparcia ani w tekście Konstytucji, ani w enuncjacjach jej „Ojców”. Wprawdzie używali oni określenia „samoobrona” w interesującym nas kontekście, ale nie rozumieli pod nim wszystkich uprawnień Sądu. W przeciwnym wypadku wszelkie akty naruszające prawa lub wolności obywateli zostałyby wyłączone spod „rewizji sądowej”, co byłoby niedorzeczne. Z kolei teza, że ów instrument obejmuje jedynie akty Kongresu, jest sprzeczna z art. III § 2 federalnej ustawy zasadniczej, w którym powiada się, że „władza sądownicza rozciąga się na wszelkie sprawy rozpatrywane według zasad prawa i słuszności pod rządem niniejszej Konstytucji”. *Judicial review* nie może się również odnosić tylko do aktów stanowych, bowiem stają temu na przeszkodzie powszechnie znane

<sup>71</sup> C.A. Beard: *The Supreme...*, s. 69—76, 90—92, 102—112, 126; idem: *The Supreme Court — Usurper...*, s. 15, 19, 25—31, 34; I.R. Kaufman: *The Essence...*, s. 687; F. Rodell: *Nine...*, s. 38, 39, 43; C. Strout: *Introduction...*, s. XLIII; P. Eidelberg: *The Philosophy...*, s. 214; R.H. Jackson: *The Struggle...*, s. 4, 5; C.G. Haines: *The American...*, s. 135—137, 144—147, 213—217.

argumentacje zajmujących nas pisarzy politycznych, jak chociażby wywód Hamiltona z numeru 78 *The Federalist*<sup>72</sup>.

Koronną przesłankę adwersarzy analizowanego tu „dodatkowego środka ostrożności” — godnie reprezentowanych m.in. przez L. Boudina i W.W. Crosskey'a — konstituuje niepodważalne twierdzenie, że instrument ten nie został zakotwiczony w Konstytucji *expressis verbis*. Poza tą formalno-dogmatyczną konstatacją wskazują oni także, że doświadczenia brytyjskie bynajmniej nie skłaniały delegatów na Konwencję do przyjęcia go; że znajdowali się oni pod wpływem myślicieli europejskich, którym sądowa kontrola konstytucyjności prawa w ogóle nie była znana; że byli przeświadczeni co do należytego zabezpieczenia niezależności Sądu Najwyższego, co ilustruje chociażby debata nad Radą Rewizyjną, której przeciwnicy utrzymywali, iż wejście w jej skład sędziów Sądu oznaczałoby ustanowienie podwójnego veta ustawodawczego; że jest rzeczą niemożliwą, by uznali oni „rewizję sądową” za domenę judykatury; że środek ten zanadto godziłby w pozycję ustrojową Kongresu, podczas gdy nie mieli oni do władzy sądowniczej szczególnego sentymentu i nie przeznaczali jej roli obrońcy własności (sic!); że debata ratyfikacyjna to żaden dowód, bowiem federaliści celowo przedstawiali Konstytucję w takim świetle, by tylko została zaaprobowana; że § 25 *The Judiciary Act* wcale nie daje podstaw do twierdzenia, iż *judicial review* miał dotyczyć ustaw federalnych; i że wobec stosownych precedensów stanowych powstała opozycja podnosząc, że legislatura zawsze była organem najwyższym, że badanie konstytucyjności prawa to materia bardziej polityczna niż prawna, więc nie powinny tego czynić sądy, że najlepszym interpretatorem konstytucji pozostaje sam naród i jego przedstawiciele w parlamencie itd.<sup>73</sup>

Ustalenie, która ze spierających się stron ma słuszość, nie rysuje się łatwo. Jak wiadomo, nie istnieje w tej kwestii żaden rozstrzygający dowód. Ponadto jedni i drudzy autorzy oskarżają się nawzajem o to, iż zamiast prezentować faktyczne intencje *The Founding Fathers*, przedstawiają w sposób tendencyjny poglądy, którym oni „na pewno musieli hołdować”. Nie brak przy tym badaczy uchylających się od zajęcia stanowiska w tej kwestii<sup>74</sup>. Nie sposób zaprzeczyć, że argumentacja adhe-

<sup>72</sup> R. Berger: *Congress...*, s. 14—21, 154—170, 188—197, 336, 339—342, 364; *Essays...* [Ed. R.G. McCloskey], s. 22; L. Boudin: *Government...*, Vol. 1, s. 100; W.W. Crosskey: *Politics...*, Vol. 2, s. 990, 1002—1007, 1035; K. Loewenstein: *The Balance...*, s. 573.

<sup>73</sup> L. Boudin: *Government...*, Vol. 1, s. 75—83, 565, 573, 574, 579, 580; W.W. Crosskey: *Politics...*, Vol. 2, s. 713—719, 942, 982, 1029—1035. Vide też C.A. Beard: *The Supreme...*, s. 2—12; idem: *The Supreme Court — Usurper...*, s. 2, 28; R. Berger: *Congress...*, s. 28, 29, 120; F. Rodell: *Nine...*, s. 38, 39; C.G. Haines: *The American...*, s. 232, 233.

<sup>74</sup> Vide R. Berger: *Congress...*, s. 22, 23; L. Boudin: *Government...*, Vol. 1, s. 574, 575; W.B. Munro: *The Government...*, s. 60—62.

rentów hipotezy, iż twórcy Konstytucji zamieścili w niej *implicite* ha-mulec w postaci sądowej kontroli konstytucyjności prawa, może wywoływać takie czy inne wątpliwości. Wątpliwości te są wszakże niewspółmierne do tych, jakie musi wzbudzać rozumowanie jej adwersarzy. I tak fakt, że federalna ustawa zasadnicza nie ustanawia tej instytucji *explicite* — choć z całą pewnością ważki — nie ma decydującego znaczenia, jako że w dokumencie tym nie znajdujemy najmniejszej wzmianki o wielu ważnych instytucjach ustrojowych, które pojawiły się w toku jej stosowania. Po drugie, interesujący nas mężowie stanu rzeczywiście znajdowali się w kręgu oddziaływania koryfeuszy europejskiego Oświecenia, ale jak mieliśmy okazję stwierdzić, nie trzymali się niewolniczo zalecanych przez nich rozwiązań. Jak trafnie orzekł E.S. Corwin, ich zobowiązania wobec przeszłości dotyczyły idei, nie zaś instytucji<sup>75</sup>. Po trzecie, sugestia o podwójnym vecie świadczy właśnie na korzyść „rewizji sądowej”, ponieważ skoro włączenie sędziów Sądu Najwyższego do Rady Rewizyjnej oznaczałoby przyznanie Sądowi drugiego veta, to pierwszym byłaby wspomniana „rewizja”. Co się tyczy pozostałych argumentów, to w świetle naszych wcześniejszych rozważań nie wytrzymują one krytyki.

W literaturze przedmiotu natrafiamy na jeszcze inne poglądy. *Ad exemplum*, J.P. Roche jest zdania, iż „Ojcowie Konstytucji” prawdopodobnie uznali *judicial review* za rzecz oczywistą<sup>76</sup>. W przekonaniu C.G. Hainesa jest całkiem możliwe, że zawarli oni *implicite* tę instytucję w owym akcie, tym niemniej nie dysponujemy w tej materii żadnym ich oświadczeniem o rozstrzygającym charakterze<sup>77</sup>. E.S. Corwin, podobnie jak C.A. Beard, uważa, iż nie ulega wątpliwości, że przewidywali oni jakąś formę sądowej kontroli konstytucyjności prawa. Tym niemniej nie da się również zaprzeczyć, że ich poglądy na rolę Sądu Najwyższego były odległe od roli odgrywanej przezeń współcześnie<sup>78</sup>. Kropkę nad „i” stawia natomiast B.F. Wright wskazując, iż pewna liczba twórców federalnej ustawy zasadniczej zakładała instytucję „rewizji sądowej”. Wprawdzie „liczba ta nie jest duża, a wiele wypowiedzi na których opieramy przekonanie co do *judicial review*, jest dwuznacznych. Jednakże sam fakt, że wyrażano takie poglądy oraz że bardzo rzadko je kwestionowano [...] wskazuje na przeświadczenie, że nie potrzeba żadnej sankcji konstytucyjnej, by wykonywać tę kompetencję”<sup>79</sup>.

<sup>75</sup> Vide R. Berger: *Congress...*, s. 46.

<sup>76</sup> J.P. Roche: *Distribution...*, s. 46.

<sup>77</sup> C.G. Haines: *The American...*, s. 134.

<sup>78</sup> E.S. Corwin: *The Constitution...*, s. 1078. Vide też K. Loewenstein: *The Balance...*, s. 573; *Essays...* [Ed. R.G. McCloskey], s. 22.

<sup>79</sup> Vide *Essays...* [Ed. R.G. McCloskey], s. 21, 22.

**4.11.** Według mojej oceny nie sposób sensownie utrzymywać, iż *The Founding Fathers* generalnie opowiadali się za sądową kontrolą konstytucyjności prawa, albo że przeciw niej. Zgodnie bowiem z naszymi ustaleniami kilkunastu tych mężów wypowiedziało się w tej materii za, kilku przeciw, a większość zachowała powściągliwe milczenie. Źródłem dodatkowej komplikacji pozostaje tu fakt, iż droga wiodąca do ostatecznego wykrystalizowania się tego hamulca była znacznie dłuższa i trudniejsza od poprzednich. Jej początek wyznacza długotrwała ewolucja zasady niezależności sądów w Anglii i jej amerykańskich koloniach, by poprzez monteskiuszowską koncepcję trzeciej władzy i jej reinterpretację Sir Blackstone'a, głosy delegatów na Konwencję Konstytucyjną oraz Hamiltona w *The Federalist* i precedensy w sądach stanowych znaleźć finał w sprawie *Marbury v. Madison*<sup>80</sup>. Z uzasadnienia zapadłego w niej werdyktu wynika, że „rewizja sądowa” jest owocem logiki Konstytucji. P. Eidelberg twierdzi, iż jeśli nawet ów instrument nie został świadomie zawarty we wspomnianym akcie, to w każdym razie pozostaje w pełnej zgodzie z intencjami jego twórców<sup>81</sup>. Moim zdaniem w całym tym dylemacie decydujące znaczenie ma ta okoliczność, że bez sprawowania przez Sąd Najwyższy funkcji egzekuty federalnej ustawy zasadniczej oraz badania prawa pod kątem zgodności z nią utrzymanie tak misternie skonstruowanego przez uczestników filadelfijskiej debaty podziału władzy byłoby niemożliwe. *Judicial review* to jeszcze jeden hamulec w tej konstrukcji, o takim samym charakterze jak veto ustawodawcze czy „rada i zgoda” Senatu. Bez tego „dodatkowego środka ostrożności” judykatura pozostałaby bezbronna wobec legislatywy i egzekutywy, zatem nie byłoby mowy o jakiegokolwiek „równowadze sił” pomiędzy nimi. Dlatego też słuszna jest konstatacja sędziego Learned Handa, że instytucja ta stanowi praktyczny warunek efektywnego stosowania Konstytucji<sup>82</sup>. Nie sposób więc z „czystym sumieniem” oskar-

<sup>80</sup> W literaturze można naturalnie spotkać bardzo różne eksplikacje narodzin tej instytucji. Celem ilustracji, Leon Duguit wbrew A. Esmeinowi tłumaczy jej powstanie federalną strukturą USA. F.G. Wilson (*The Mixed...*, s. 27) komentując tę różnicę poglądów, niesłusznie przypisuje A. Esmeinowi twierdzenie, że tak wyeksponowana w późniejszych czasach pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego była następstwem recepcji doktryny podziału władzy Monteskiusza. Tymczasem A. Esmein pisze tylko, iż doktryna ta wpłynęła na przyjęcie przez twórców Konstytucji zasady odrębności i niezależności sądownictwa (A. Esmein: *Prawo...*, s. 393, 394). Swoją drogą, de Montesquieu nie wspomniał o *judicial review* ani słowem. Co się zaś dotyczy wpływu reguły federalizmu na wykształcenie się instytucji „rewizji sądowej”, to niewątpliwie była to jedna z przyczyn, ale na pewno nie decydująca (vide M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 157, 158). Tak np. Hamilton w nr 78 *The Federalist* koncentruje się wokół zagadnienia kontroli konstytucyjności ustaw federalnych, a nie stanowych.

<sup>81</sup> P. Eidelberg: *The Philosophy...*, s. 215.

<sup>82</sup> Vide R. Berger: *Congress...*, s. 6.

zać Sądu Najwyższego o „uzurpację”, jak czynią to przeciwnicy „rewizji sądowej”. Niestety, jak to obrazowo wyraził A.F. Westin, mimo „świadectwa zgonu duch uzurpacji wciąż jeszcze szczęka łańcuchami”<sup>83</sup>. Okazuje się więc, iż nawet w konstytucjonalizmie wszystkie duchy są nieśmiertelne, tak dobre, jak i złe.

## 5. Pozostałe gwarancje formalne

**5.1.** Jak już wiadomo, przezorność amerykańskich ustrojodawców przejawiała się głównie w sięgnięciu po formalne gwarancje zarówno Konstytucji, jak i leżącej u jej podstaw zasady podziału władzy. W ramach zestawu tych gwarancji szczególnie istotne zadanie przypadało w udziale systemowi hamulców, mającemu nie tylko warunkować niezależność organów państwowych i stabilność całego aparatu, ale także gwarantować ich współpracę. Roli tej nie omieszczał podkreślić sędzia Jackson w sprawie *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer* pisząc, że „jeśli Konstytucja rozdziela władzę celem lepszej ochrony wolności, to równocześnie zakłada, iż wymogi praktyki zintegrują rozdzielone organy w skutecznie działający aparat państwowy. Narzuca ona jego działom odrębność, ale i współzależność, autonomię, lecz i wzajemność”<sup>84</sup>.

Spośród zestawu hamulców widniejących w oryginalnym tekście ustawy zasadniczej, należy — oprócz już omówionych — wymienić „władzę nad sakiewką”. Instrument ten pozostaje jednym z najważniejszych środków „powściągnięcia” Prezydenta przez Kongres. Otóż w myśl art. I § 9 wszelkie wypłaty ze Skarbu Państwa dopuszczalne są tylko wtedy, kiedy ustawa przyznaje na ten cel kredyty. Stąd jakiegokolwiek przedsięwzięcia egzekutywy pociągające za sobą skutki finansowe, wymagają uprzedniej aprobaty legislatury. Wprowadzono także przepis uprawniający Prezydenta do odroczenia obu izb Kongresu na czas, jaki uzna za stosowny, o ile nie uzgodnią one czasu odroczenia obrad (art. II § 3). Wartość tego hamulca jest wszakże bardzo ograniczona, gdyż takie wypadki praktycznie się nie zdarzają. Wiele dalszych środków tego typu wykształciła praktyka konstytucyjna, tym niemniej problem ten wykracza już poza ramy niniejszej monografii.

**5.2.** Przechodząc do formalnych gwarancji zasady podziału władzy nie posiadających charakteru hamulców, wypada w pierwszej kolejności wskazać na immunitet poselski (art. I § 6) oraz normy dotyczące uposażenia organów. W pierwszym okresie obrad Konwencji nie wszyscy delegaci doceniali znaczenie tej ostatniej gwarancji. Stąd przy-

<sup>83</sup> Ibidem, s. 5, 6, 47.

<sup>84</sup> Vide E.H. Levi: *Some...*, s. 378, 379.

puszczenie Pierce Butlera i Luthera Martina, iż jeśli legislatury stanowe nie będą wypłacać diet poselskich członkom Kongresu, to nie będą oni dbać o interes swych wyborców. Większość przychyliła się jednak do opinii Jamesa Madisona, że senatorzy i kongresmani powinni otrzymywać pobory ze skarbu federalnego, skoro mają tworzyć „ciało stanowe, mądre i bezstronne”. Kongres otrzymał prawo ustalania wysokości tych diet, jak również gaży Prezydenta i sędziów z zastrzeżeniem, iż uposażenie Prezydenta nie może zostać w toku kadencji ani zmniejszone, ani też zwiększone (art. II § 1), natomiast pobory sędziów Sądu Najwyższego i innych sądów federalnych nie mogą zostać obniżone, dopóki pełnią swój urząd (art. III § 1). Alexander Hamilton mając świeżo przed oczyma próby materialnego szantażu gubernatorów przez kolonialne parlamenty stwierdził, że w przypadku nieprzyjęcia tych ograniczeń Kongres mógłby próbować „zagłodzić” Prezydenta albo też skusić go wielkimi apanażami. W konsekwencji rozdział władzy stałby się fikcją. Charles Pinckney proponował z kolei, by członkowie legislatury, egzekutywy i judykatury rekrutowali się spośród ludzi posiadających określoną własność, która zapewni im szacunek i niezależność. Osoby te nie mogą być przy tym zbyt bogate, ponieważ groziłoby to ustanowieniem arystokracji, ani też zbyt ubogie, gdyż prowadziłyby to do „demokracji”. Zalecenie to zostało jednak odrzucone wskutek repliki Benjamina Franklina i Olivera Ellswortha, że w razie wprowadzenia takiego konstytucyjnego wymogu inni ludzie czuliby się zdeprecjonowani<sup>85</sup>. Dyskusja ta dowodzi, iż wpływ niezależności materialnej na niezależność polityczną funkcjonariuszy państwowych odczuwano wówczas nie mniej wyraźnie niż dziś.

Dodatkową gwarancją równouprawnienia obu izb Kongresu uczyniono postanowienie, że podczas sesji żadna z nich nie może bez zgody drugiej odroczyć obrad na dłużej niż 3 dni ani przenieść ich z miejsca, w którym mają obradować (art. I § 5). Ponadto swoistą gwarancją reguły podziału władzy stanowi wyjątkowo złożony tryb zmiany Konstytucji. Ów tryb zgodnie z art. V zakłada zmianę federalnej ustawy zasadniczej w wyniku uchwalenia doń poprawki większością 2/3 głosów w obu izbach Kongresu (względnie specjalnie w tym zwołanej konwencji), a następnie jej ratyfikację przez 3/4 parlamentów stanowych (względnie konwencji stanowych). O tym, jak niełatwym zadaniem jest takie przedsięwzięcie, najlepiej świadczy fakt, iż w ciągu bez mała 200 lat uchwalono jedynie 26 Poprawek, z czego pierwszych 10 łącznie jako *Kartę Praw* (*Bill of Rights*). Legislatura może zatem inicjować zmianę Konstytu-

<sup>85</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 371—374, 377, 378, 427—429, 433; Vol. 2, s. 44, 45, 248, 249, 290—292; *The Federalist...*, No. 73, s. 474, 475; L. Fisher: *The Efficiency...*, s. 122.

tucji, ale nie jest w stanie zmienić jej sama. W ten sposób jej „Ojcowie” zabezpieczyli się przed nagłą zmianą opracowanego przez siebie modelu ustrojowego.

## 6. Koncepcja pluralizmu Jamesa Madisona

**6.1.** W osiemnastowiecznym konstytucjonalizmie wydarzeniem bez precedensu stało się dostrzeżenie przez *The Founding Fathers* konieczności wprowadzenia nie tylko formalnych, lecz także materialnych gwarancji zasady podziału władzy. Rozwój badań nad problematyką gwarancji materialnych nastąpił w euro-anglosaskim konstytucjonalizmie jakieś trzy dziesiątki lat temu, co świadczy już nie tylko o oryginalności rozpatrywanej przez nas doktryny, ale w pewnym sensie również o jej nowoczesności. Na czoło wspomnianych gwarancji w myśli polityczno-prawnej twórców Konstytucji wysuwa się koncepcja pluralizmu głównego jej architekta. Zapewne zganiłby mnie on za taką etykietkę przydaną odnośnym jego poglądom. Pluralizm nie stanowił bowiem dla niego wartości samej w sobie, lecz jedynie hamulec przeciw faksji większości, będąc niezależnie od tego przyczyną formowania się faksji. Mógł więc stać się przeszkodą na drodze do utworzenia związku występującego na rzecz dobra ogółu, jak i ugrupowania godzącego weń. Madison był przekonany, że pluralizm jest warunkiem egzystencji cywilizowanego społeczeństwa, ale jednocześnie miał pewność, iż zbyt duża jego dawka może doprowadzić do zerwania podstawowych więzi społecznych. Jednym słowem, oznaczał on dla niego mieszane błogosławieństwo<sup>86</sup>. W pełni podzielał te zastrzeżenia, pozostaną jednak przy tym określeniu, jako że w czasach nam współczesnych zakorzeniło się ono trwale w słowniku politycznym.

Jak już wspomniano, zjawisko faksji konstytuowało dla Jamesa Madisona jeden z czynników przemawiających za dokonaniem rozdziału władzy państwowej. Wiedział bowiem, że chcąc wyeliminować je z życia publicznego, należałoby w tym celu zlikwidować wszelką stratyfikację społeczną. To z kolei byłoby równoznaczne z przekreśleniem wolności jednostki, a zatem lekarstwo byłoby gorsze od samej choroby. Tym niemniej faksje mogą stać się istotnym zabezpieczeniem podziału władzy, jeśli miast ulec konsolidacji, zostaną skierowane przeciwko sobie. Im więcej zaznaczy się w państwie różnorodnych interesów, tym więcej faksji powstanie dla ich reprezentacji — w rezultacie tym trudniej będzie im się zjednoczyć w faksję większości. „Społeczeństwo zostanie

<sup>86</sup> P. Eidelberg: *The Philosophy...*, s. 69, 157, 158, 165; V.L. Parrington: *Główne...*, s. 491; J. Story: *Commentaries...*, Vol. 1, s. 276.



rozbite na tak wiele części, interesów i klas, iż prawa jednostki bądź mniejszości będą w niewielkim stopniu zagrożone przez złączoną wspólnym interesem większość". Dzięki temu tak negatywne zjawisko jak walka klasowa zostanie zastąpiona mającą dobroczynny skutek dla kraju walką interesów.

Wielości i różnorodności interesów winno towarzyszyć wewnętrzne zróżnicowanie każdej klasy i warstwy społecznej, co utrudni im zorganizowanie się. Społeczeństwo powinno być politycznie zdeintegrowane nie tylko w skali globalnej, ale i w wymiarze grupowym. Dyferencjacja ta przyczyni się do depolaryzacji interesów społecznych. Ponadto należy zapobiegać koncentracji własności, ponieważ wiedzie ona do tyranii mniejszości, a równocześnie przeciwdziałać organizowaniu się nieposiadających, gdyż prowadzi to do tyranii większości. W tym celu trzeba upowszechnić własność w jak największej mierze<sup>87</sup>. Przenosząc te założenia na grunt dzisiejszy można rzec, że ich twórca preferował zróżnicowaną i zdecentralizowaną ekonomikę państwa, sprzyjającą wzrostowi klasy średniej. Obecność tej klasy zapewnia bowiem równowagę społeczną pomiędzy bogatymi i biednymi.

**6.2.** Fakcja to jednak broń obosieczna. Stoi na straży rozdziału władzy tak długo, jak długo nie złączy się z innymi faksjami w faksję większości. Żeby uchronić się przed taką ewentualnością, Madison proponuje uruchomienie całego wachlarza środków zapobiegawczych. Po pierwsze, trzeba ustanowić w ustroju republikańskim zasadę szerokiej reprezentacji. Aparat państwowy winien bowiem reprezentować wszystkie interesy, nie wyłączając partykularnych interesów faksji. Te cząstkowe interesy winny zostać „przefiltrowane” przez kolejne szczeble tego aparatu, by na samym jego szczycie ulec agregacji w interes ogółu. Innymi słowy, tą drogą będzie można znaleźć wypadkową wszystkich interesów partykularnych, stanowiącą wyznacznik interesu państwa, którego jego funkcjonariusze obowiązani są przestrzegać przede wszystkim. Nasz pisarz polityczny wyszedł zatem od wielości interesów, doszedł zaś do ich jedności, jakkolwiek na innym poziomie. *Notabene*, w odwrotnym kierunku podążał Thomas Jefferson, dla którego interes ogólnospołeczny pozostawał punktem wyjścia procesu politycznego, a nie jego produktem. Po drugie, terytorium państwa musi być rozległe. W takim państwie ilość sprzecznych ze sobą interesów naturalnym biegiem rzeczy ulegnie zwiększeniu, co utrudni poszczególnym faksjom porozumienie się. W konsekwencji im trudniejszy będzie dany cel do osiągnięcia, tym mniej skłonne będą faksje do podjęcia prób jego realizacji,

<sup>87</sup> S.P. Huntington: *The Founding...*, s. 184–187; P. Eidelberg: *The Philosophy...*, s. 69, 70; B. Bailyn: *The Ideological...*, s. 273; M. Diamond: *Democracy...*, s. 64–66; S. Persons... s. 140, 141; C.A. Beard: *An Economic...*, s. 160, 161; W. K ä g i: *Zur Entstehung...*, s. 97.

rząd zaś zyska więcej czasu na przeciwstawienie się im. Po trzecie, należy wprowadzić federalny ustrój państwa, skutkiem czego opanowanie przez dominującą faksję któregoś jego szczebla nie pociągnie jeszcze za sobą zdobycia nieograniczonej władzy w całym kraju. Po czwarte, powinna istnieć supremacja aparatu federalnego nad stanowym, bowiem w stanach faksje mają większe możliwości przejęcia władzy. Po piąte, aparat państwowy musi zostać w taki sposób zbudowany, by żaden jego organ nie był zdolny do podporządkowania sobie pozostałych. Teoretycznie każdy organ może się przecież stać wyrazicielem interesów partykularnych, albo dostać pod przemożny wpływ jakiejś faksji<sup>88</sup>. Tym sposobem powróciliśmy do zasady podziału władzy.

**6.3.** Jak więc z powyższego wynika, w koncepcji pluralizmu Madisona pomiędzy wspomnianą regułą a zjawiskiem faksji zachodzi sprzężenie zwrotne. Sądził on, że zastosowanie wszystkich tych środków ostrożności spowoduje takie utrudnienie warunków politycznego działania, iż faksje nie zdołają zagrozić ustrojowi konstytucyjnemu. C.A. Beard wyrażając tę tezę za pośrednictwem terminologii wojskowej napisał, że głównemu architektowi Konstytucji chodziło o zniszczenie sił atakujących model ustrojowy Unii jeszcze na zajmowanych przez nie podstawach wyjściowych<sup>89</sup>. W rzeczywistości wszak nie zamierzał on faksji zniszczyć, tylko odwieść je od chęci takiego ataku. Zwróćmy przy tym uwagę, iż na tle analizowanej koncepcji wspomniana agregacja interesów prowadziła do jedności działania wszystkich organów państwowych. Wprawdzie stwarzała ona przeszkodę na drodze do wytworzenia się stałej większości brzemiennej w tyranie, ale równocześnie otwierała możliwość powstawania większości tymczasowych czy koniunkturalnych. Prawdopodobnie dlatego M. Kammen doszedł do wniosku, że interesujący nas mężowie stanu dążyli obsesyjnie do zbudowania systemu stabilnego pluralizmu<sup>90</sup>. Istotnie, dążyli do tego celu, chociaż według mnie powodem nie była tu obsesja, lecz raczej hołdowanie starej rzymskiej maksymie *felix qui cautus*. W podsumowaniu wypada podkreślić, iż rozważana tu koncepcja wskazuje wyraźnie, że „Ojcowie Konstytucji” bodaj jako pierwsi ustrojodawcy w dziejach zrozumieli, iż w racjonalnie zorganizowanym państwie rządzić należy nie tyle przy wykorzystywaniu nagiej siły, ile najprzeróżniejszych interesów grup społecznych. „Naj-

<sup>88</sup> *The Federalist...*, No. 51, s. 339—341; P. Eidelberg: *The Philosophy...*, s. 69—71; C.A. Beard: *An Economic...*, s. 158—160; S.P. Huntington: *The Founding...*, s. 158, 164, 165, 183, 184, 197—200; S. Persons: *American...*, s. 141; C. Strout: *Introduction...*, s. XLVI; F.G. Wilson: *The Mixed...*, s. 26; S.K. Padover: *The Genius...*, s. 102, 105, 106; P.H. Odegard i in.: *American...*, s. 294, 295; W. Osiatyński: *Ewolucja...*, s. 153—157, 403—405; K. Prewitt, S. Verba: *An Introduction...*, s. 367.

<sup>89</sup> C.A. Beard: *An Economic...*, s. 161.

<sup>90</sup> M. Kammen: *People...*, s. 71.

pewniejszą podporą każdego ustroju są interesy ludzi. Jest to zasada natury ludzkiej i każda słuszna teoria polityczna na niej musi zostać oparta<sup>91</sup> — trafnie zauważył Alexander Hamilton. Hamilton został w tej kwestii zainspirowany lekturą *Bogactwa narodów* Adama Smitha, którego doktryna ekonomiczna była *par excellence* doktryną równowagi interesów a zarazem fundamentem idei równowagi władz<sup>92</sup>. Fakt ten w niczym jednak nie umniejsza oryginalności przedstawionych tu poglądów.

## 7. „Sprawiedliwi” przeciw „demagogom” — zagadnienie społecznego podziału władzy

**7.1.** Społeczny podział władzy można uważać za drugą gwarancję materialną zasady rozdziału. *The Founding Fathers* byli bowiem zdania, że równowagę organów państwowych powinna jeszcze uzupełniać równowaga społeczno-polityczna w państwie. Jednakże problem tego ostatniego *aequilibrium* jest równie kontrowersyjny jak skomplikowany. W literaturze przedmiotu nikt jeszcze nie dał satysfakcjonującej odpowiedzi na pytanie, w jakim zakresie amerykańscy ustrojodawcy zamierzali ów społeczny podział władzy urzeczywistnić. Zważywszy, iż niektórzy spośród nich ponad wszelką wątpliwość taki postulat głosili, wyłania się następny dylemat, a mianowicie czy nadrzędną doktryną ustrojową „Ojców Konstytucji” była doktryna rozdziału władzy, czy doktryna ustroju równowagi. Naturalnie, nie istnieje żaden inny sposób rozproszenia tych niejasności, jak tylko odwołanie się do wyznawanych przez nich przekonań. Spójrzmy wszak wpieryw na ideologiczne tło tego zagadnienia.

Kategorie pojęciowe, którymi posługiwali się koloniści w obrębie myśli polityczno-prawnej bezpośrednio przed wybuchem Rewolucji Amerykańskiej, zostały przez nich odziedziczone w gruncie rzeczy jeszcze z czasów antycznych. W XVIII stuleciu pod wpływem brytyjskiej doktryny ustrojowej i monteskiuszowskiego dzieła doszło do pewnej ich modyfikacji. Tym niemniej zgodnie z panującą wówczas doktryną ustroju równowagi, podstawowymi stanami społecznymi tradycyjnie pozostawały dla nich monarcha, szlachta i lud, a na główne formy państwa składały się monarchia, arystokracja i demokracja. Monarcha, uosabiając honor i autorytet, jednoczył państwo, dzięki zaś swym szerokim prerogatywom zapewniał mu pokój i ład. Lud, reprezentując cnotę, był wy-

<sup>91</sup> Vide V.L. Parrington: *Główne...*, s. 426; *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 381.

<sup>92</sup> R.M. MacIver: *European...*, s. 59, 60.

twórcą dóbr. Szlachta, cechując się umiarkowaniem, dzięki swemu majątkowi i statusowi społecznemu cieszyła się niezależnością, pełniąc jednocześnie rolę mediatora pomiędzy monarchą a żądającym swobód ludem. W tej konfiguracji politycznej szlachta zajmowała więc pozycję centralną. Wszystkie trzy stany były niezbędne do osiągnięcia w państwie społeczno-politycznej równowagi, przynoszącej pokój społeczny i powszechny dobrobyt. Gdyby bowiem któremuś z nich udało się wyzwolić spod nacisku pozostałych, wówczas cały ustrój szybko uległby degeneracji. Jej pokłosiem stałaby się albo autokracja, albo oligarchia, albo — co byłoby najgorsze — anarchia nieograniczonej demokracji, przeistaczająca społeczeństwo w „występny motłoch”, równie destrukcyjny wobec własności, jak wolności.

Brak szlachty w koloniach nastęrczał ówczesnej amerykańskiej myśli politycznej, podążającej utartym szlakiem doktryny ustroju równowagi, największych trudności. Dlatego w miarę zaostrzania się stosunków z metropolią zaczęto wysuwać postulat utworzenia uprzywilejowanego stanu społecznego, spośród którego wybierano by członków gubernatorskiej Rady. Jednakże idea kreacji szlachty, czy to dziedzicznej, czy to dożywotniej nie miała najmniejszych szans akceptacji ze względu na dominację w społeczeństwie nastrojów egalitarnych. Popularność zdobyło sobie natomiast hasło utworzenia w imię zachowania równowagi izby wyższej parlamentu, która byłaby zdolna przeciwstawić się, z jednej strony, zakusom gubernatorskim, z drugiej zaś presji ludu. Skoro dziedziczne przywileje nie wchodziły tu w rachubę, izba ta powinna zatem składać się z deputowanych wyróżniających się bogactwem, mądrością i rozsądkiem. Koncepcja ta dała początek rozwiązaniu analizowanego problemu, mimo że nie wiedziano jeszcze, jak te wartości mierzyć i w jakim trybie należałoby ów organ powoływać<sup>93</sup>.

Triumf Rewolucji i związane z nim odejście monarchii pozostawiło na scenie politycznej tylko jeden stan społeczny — lud, co jeszcze bardziej unaocznilo współczesnym konieczność pilnego znalezienia rozwiązania, które zagwarantowałyby w państwie tak pożądane *aequilibrium*. Podjęte poszukiwania nie należały do łatwych m.in. i z tej przyczyny, że nie było gotowego wzorca teoretycznego. Koncepcje europejskie z monteskiuszowską na czele były wprawdzie bardzo przydatne, ale nie można było recypować ich w całej rozciągłości, ponieważ zakładały równowagę osiągniętą dzięki istnieniu trzech stanów społecznych. Swoją drogą, tej właśnie okoliczności B. Bailyn przypisuje genezę nowoczesnej doktryny podziału władzy w wydaniu „Ojców Konstytucji”<sup>94</sup>. Teza ta jest wszakże mocno uproszczona, gdyż jak wiemy z wcześniejszych rozważań, rodowód tej doktryny był znacznie bardziej złożony. W każdym razie w ówczesnej myśli ustrojowej nastąpił ewidentny zwrot. Dotych-

<sup>93</sup> B. Bailyn: *The Ideological...*, s. 273—282, 293, 297.

<sup>94</sup> Ibidem, s. 72.

czasowy paradygmat trójelementowej równowagi nic co prawda ze swej aktualności nie stracił, jednakże miejsce takich kategorii, jak monarcha, szlachta i lud zwolna poczęły zajmować bardziej namacalne zjawiska — interesy, faksje i formujące się stromnictwa federalistów i antyfederalistów. Uwagę przykuwały zwłaszcza faksje jako grupy dążące do zdobycia bogactwa, władzy i prestiżu. Ich rosnąca aktywność spowodowała zerwanie aureoli godności z pojęcia polityki, która — jak się okazało — niekoniecznie musi odzwierciedlać dobro ogółu, gdyż znacznie częściej stanowi refleks egoistycznych interesów partykularnych. Zrozumiano równocześnie, iż główna szansa opanowania sytuacji w obliczu wzrostu „partyjnictwa” i postępującej polaryzacji sił społecznych leży w konstytucjonalizacji reguły rozdziału władzy wzmocnionej systemem hamulców. Decydując się więc na ustanowienie w łonie aparatu państwowego funkcjonalno-organizacyjnej równowagi, bynajmniej nie zrezygnowano z prób osiągnięcia *aequilibrium* w aspekcie społeczno-politycznym.

**7.2.** Zasadniczym warunkiem realizacji tego celu pozostawało, według zajmujących nas przywódców politycznych, odpowiednie ukształtowanie składu izby wyższej legislatury. Wprawdzie u progu niepodległości Benjamin Rush wyraził ubolewanie z powodu braku arystokratycznej izby parlamentu, niemniej głosy tego rodzaju rozlegały się sporadycznie przez wzgląd na panującego niemal wszechwładnie ducha egalitaryzmu. Znacznie częściej dały się słyszeć żądania powołania monokameralnej legislatury. Dlatego też nawet najbardziej konserwatywnie nastawieni *The Founding Fathers* nie występowali z tym postulatem otwarcie. Dęli natomiast w tubę poważnych niebezpieczeństw wypływających z faktu wprowadzenia jednoizbowej legislatury, która z całą pewnością obejmie w państwie nieograniczoną władzę. Gdy w 1773 r. Andrew Oliver wystąpił z projektem utworzenia stanu patrycjusza, John Adams ustosunkował się doń negatywnie, mimo że był największym orędownikiem społecznego podziału władzy. Niechęć swą motywował przesłankami wolnościowymi. Nie przeszkodziły mu one jednak dać do zrozumienia czytelnikowi *Obrony*, że optimum to ustrój „mieszany”, złożony z elementów monarchii, arystokracji i demokracji, jak również stwierdzić, iż któregoś dnia może nastąpić inkorporacja do systemu politycznego Stanów Zjednoczonych dwóch pierwszych komponentów<sup>95</sup>.

<sup>95</sup> M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, 148; B. Bailyn: *The Ideological...*, s. 279; P.K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 151, 153, 171, 172; G.S. Wood: *The Creation...*, s. 198, 579. Próbę stworzenia nowej arystokracji podjęli w 1783 r. oficerowie, którzy założyli „Towarzystwo Cyncynatów” (*Society of Cincinnati*). Członkostwo Towarzystwa miało być dziedziczne i wraz ze specjalną odznaką przechodzić na najstarszego syna. Powstanie tej organizacji wywołało jednak liczne protesty, w następstwie których nie zdobyła ona większego znaczenia. Również z kół wojskowych wyszła propozycja ofiarowania Washingtonowi korony królewskiej, której przyjęcia ów odmówił.

Wiadomo, że twórczość teoretyczną Adamsa nie grzeszy jasnością wywodu. W kontekście rozpatrywanej tu tematyki pisał czasami o „monarchicznej, arystokratycznej i demokratycznej” części społeczeństwa bez bliższej ich charakterystyki, czasami zaś wspominał po prostu o „jednym, nielicznych i wielu”. Miał także spore kłopoty z powiązaniem dwuelementowego podziału społeczeństwa z trójelementowym rozdziałem aparatu państwowego. Abstrahując jednak od wszystkich tych wieloznacznych sformułowań, koncepcję społecznej dystrybucji władzy interesującego nas myśliciela można pokrótce zrekonstruować następująco. Nieobecność w Amerykańskiej Unii monarchy i szlachty nie znaczy jeszcze, że osiągnięcie w niej społeczno-politycznej równowagi jest niemożliwe.<sup>96</sup> Rzecz w tym, iż naród amerykański nie tworzy bynajmniej monolitu, jako że można w nim wyodrębnić dwie warstwy. W skład pierwszej wchodzi ludzie legitymujący się bogactwem, talentami i dobrym urodzeniem (prawdopodobnie chodziło tu o rodziny znane z tradycyjnego uczestnictwa w służbie publicznej), w skład drugiej zaś ludzie, którzy tych cech nie posiadają. Jedni i drudzy mają sprzeczne interesy. Gdyby aparat państwowy stanął po stronie bogatych, wtedy doszłoby do bezlitosnej eksploatacji biednych. Gdyby zaś zaczął faworyzować biednych, wówczas bogaci straciliby majątek. Celem zachowania rozsądnej równowagi interesów budowa tego aparatu powinna odzwierciedlać istniejącą strukturę społeczną. Należy zatem powołać dwuizbowy parlament, w którym izba wyższa, złożona z przedstawicieli „naturalnej arystokracji”, będzie reprezentować interes elity majątku, intelektu i pochodzenia, natomiast izba niższa, składająca się z ludzi późniejszej kondycji, będzie bronić interesu ludu. Obie izby winny pochodzić z wyborów opartych na zróżnicowanym cenzusie majątkowym i działać w najlepiej pojętym interesie państwa, nie zaś transponować na forum ogólnokrajowe „kaprysów” wyborców. Izby mają się również powściągać nawzajem, a równowagę między nimi musi utrzymywać silna egzekutywa wspomagana przez niezależną judykaturę. Egzekutywa, uzbrojona w prawo weta ustawodawczego, powinna być neutralnym arbitrem, uosabiając interes całego społeczeństwa. Tylko ona może zapewnić państwu nieodzowne *aequilibrium*. W razie jej niepowołania ustrój państwowy przybierze bowiem postać wiecznie huśtającego się wahadła<sup>96</sup>.

<sup>96</sup> J. Adams: *A Defence...*, s. 148; G.S. Wood: *The Creation...*, s. 577, 578; S.P. Huntington: *The Founding...*, s. 152, 155, 196; F.G. Wilson: *The Mixed...*, s. 22, 23; S. Persons: *American...*, s. 143; R. Hofstadter: *The American...*, s. 10; W.B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 120; P.M. Spurlin: *Montesquieu...*, s. 189; R.C. Moulton: *Separation...*, s. 10, 42; D.H. Fischer: *The Myth...*, s. 214; W. Osiatyński: *Ewolucja...*, s. 144, 145; *Wizje...* [Red. idem], s. 288—290.

Sedno społeczno-politycznej równowagi w powyższej koncepcji trafnie uchwycił V.L. Parrington, który odwołując się do skojarzeń natury architektonicznej konkludował: „Ponieważ ustrój państwowy, jak wszystkie inne, będzie pod nieustannym naciskiem sprzecznych interesów, trzeba go budować ze skrupulatnym wyliczeniem, bowiem w innym wypadku załamie się pod własnym ciężarem. Jedyną zasadą konstrukcji był, w przeświadczeniu Adamsa, łuk gotycki — zasada nacisku i przeciw-nacisku. Egoizm jednej grupy neutralizowany będzie przez przeciw-egoizm innych, więc podpora wspierać będzie łuk w najslabszym punkcie, a na takiej równowadze sił można budować wielkie sklepienia i potężne wieże”<sup>97</sup>. Niezależnie od tego podstawową konkluzję wypływającą z tej koncepcji można ująć w formę twierdzenia, że równowaga w aspekcie społeczno-politycznym warunkuje równowagę w aspekcie funkcjonalno-organizacyjnym i odwrotnie. Mimo to może ono podlegać różnej interpretacji tym bardziej, iż zaprezentowane tu rozumowanie Johna Adamsa pochodzi z jego *Obrony*. Tymczasem przypomnijmy, że w o 10 lat wcześniejszych *Myślach o rządzie* głównym filarem konstrukcji była nie egzekutywa, lecz izba wyższa. To na arystokratycznej izbie wyższej legislatury spoczywać miał wtedy zasadniczy ciężar utrzymania *aequilibrium* pomiędzy monarchiczną egzekutywą, a demokratyczną izbą niższą. Wypada jednocześnie podkreślić, iż analizowana tu koncepcja społecznego podziału władzy stanowi apoteozę bardziej doktryny ustroju równowagi niż rozdziału władzy państwowej. Pomijając już fakt oparcia jej na dogmacie walki klasowej, wynika z niej niedwuznacznie arystokratyczna inklinacja autora. Stąd też radykałowie, którym nie odpowiadały nauki wygłaszane w gotyckiej katedrze zajmującego nas teoretyka, obwołali go, choć niezasłużenie, monarchistą. Nieco bliższy prawdy był jego główny przeciwnik — „brudny Tom Paine”, jak go zwykł nazywać — według ironicznej diagnozy którego, „głowa Adamsa była pełna królów, dam i waletów niczym talia kart”<sup>98</sup>.

**7.3.** Poglądy naszego myśliciela zostały *in principio* przyjęte przez część zachowawczo nastrojonych „Ojców Konstytucji”. Generalnie można stwierdzić, iż za społecznym podziałem władzy wypowiedzieli się członkowie tego panteonu o orientacji federalistycznej, natomiast przeciwni niemu — znikoma mniejszość o nastawieniu antyfederalistycznym. Ci drudzy oskarżali tych pierwszych o dążenie do narzucenia „arystokratycznej tyranii” i ucisku „plebejuszy”. Ci pierwsi zaś drapowali się w togi obrońców ludzi „prawych i szlachetnych” przed „występnymi i demagogami”<sup>99</sup>. Uwypuklenia wymaga przy tym fakt, że dla delegatów na

<sup>97</sup> V.L. Parrington: *Główne...*, s. 450, 451.

<sup>98</sup> Vide M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 148; G.S. Wood: *The Creation...*, s. 579.

<sup>99</sup> G.S. Wood: *The Creation...*, s. 495, 513, 514.

Konwencję społeczno-polityczny charakter Senatu nie był od początku jasny. Ostatecznie „arystokratyzm” tego organu przybrał dla nich formę podwyższonych wymagań stawianych kandydatom na senatorów, takich jak majątek, wiedza, zdolności czy zasługi. Nikt też nie uzasadniał potrzeby ustanowienia izby wyższej parlamentu w kategoriach czysto arystokratycznych. Mało tego, Charles Pinckney oświadczył dobitnie, iż Senat powinien cechować się mądrością i doświadczeniem arystokracji, nie składając się jednak z arystokracji<sup>100</sup>. Uważano po prostu, że senatorzy winni być deputowanymi znacznie większego formatu niż kongresmani, ponieważ mają tworzyć „umiarkowane i godne szacunku ciało obywatelskie”, którego zadanie polega na utrzymywaniu „władztwa rozumu, sprawiedliwości i prawa”. Zauważmy jeszcze, iż zgodnie z naszymi wcześniejszymi ustaleniami (p. VI. 3.1) Senat miał pozostawać domeną gentlemanów, a Izba Reprezentantów przedstawicielemi ludu, przy czym do rangi gentlemanów wynosiły ludzi nie tytuły szlacheckie, lecz majątek i przyniooty osobiste. Koncepcja izby wyższej Kongresu, opracowana przez twórców Konstytucji, była więc elitarystyczna, ale nie arystokratyczna.

Wyraźne echa tych opinii odnajdujemy chociażby w piśmiennictwie Jamesa Madisona, który uważał, że izba wyższa powinna reprezentować interes posiadaczy, niższa natomiast interes ludu. Sądził, iż należy brać pod uwagę postulaty „bezmysłnego motłochu”, ale prowadząc „politykę rafinacji postanowień ludu w drodze kolejnych filtracji”, trzeba się liczyć głównie z „chłodnym i rozważnym zdaniem najbardziej oświeconych i odpowiedzialnych obywateli”. Senat jako ciało złożone z ludzi wyróżniających się mądrością i cnotą oraz miłujących „rozwagę, sprawiedliwość i prawdę” winien hamować demokratyczną Izbę Reprezentantów przepełnioną duchem społecznego egalitaryzmu. „Jak gorzkich udręk uniknąłby lud Aten, gdyby jego ustrój obejmował tak przezorne zabezpieczenie przed tyranią jego własnych namiętności”<sup>101</sup>. Analogiczne poglądy na tę kwestię spotykamy u Alexandra Hamiltona, mimo że jego „demokratyczna” retoryka była mniej fasadowa od madisonowskiej. I on był przekonany, że izba niższa powinna odzwierciedlać interes „wielu”, a wyższa „nielicznych”, z tą však różnicą, iż tej ostatniej nadałby najchętniej funkcję głównego legislatora. Inna sprawa, że ideę reprezentowania każdej klasy społecznej w parlamencie uznał za „całkowicie urojoną” — z tego poglądu jednakże się później wycofał — a do-

<sup>100</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 158; P.K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 177; P. Eidelberg: *The Philosophy...*, s. 91; L.P. Beth: *Politics...*, s. 11; G.S. Wood: *The Creation...*, s. 254, 553—560; C. van Doren: *The Great...*, s. 67, 72.

<sup>101</sup> P. Eidelberg: *The Philosophy...*, s. 98, 99, 145—149, 157; J.A. Smith: *The Spirit...*, s. 134; G.S. Wood: *The Creation...*, s. 557.



minującą pozycję w państwie powierzyłyby, gdyby mógł, warstwie finansowo-przemysłowej. Dlatego też uderzył pewnego dnia w State House na alarm wołając: „Mówią panowie, iż potrzebujemy ratować się przed demokracją. Ale jakie proponuje się środki? Demokratyczne zgromadzenie ma być hamowane przez demokratyczny Senat, obie zaś izby przez demokratyczną najwyższą magistraturę!”<sup>102</sup>

7.4. Podsumowując niniejsze rozważania dochodzimy do wniosku, że w zamierzeniach *The Founding Fathers* społeczny podział władzy sprowadzał się do następujących założeń. Na straży interesów bogatej mniejszości (szczególnie własności prywatnej) winna stać izba wyższa Kongresu, natomiast interesów ludu (zwłaszcza praw i wolności obywatelskich) powinna bronić izba niższa. Izba wyższa ma składać się z majątkowej i intelektualnej elity, izba niższa zaś z przedstawicieli ludu. Zadanie utrzymania między nimi równowagi spoczywa na neutralnym Prezydencie, strzegącym przede wszystkim interesu ogólnospołecznego. Stwierdziliśmy uprzednio, że taka filozofia polityczna nie wywołała powszechnego aplauzu, przede wszystkim u antyfederalistów. Tym niemniej poglądy ich przywódcy ulegały w tej materii ewolucji. W swych *Uwagach o Virginii* — pozostających jedną z jego wcześniejszych, ale i bardziej zrozumiałych wycieczek w sferę teorii państwa — proponował utworzenie izby wyższej o identycznym charakterze jak zalecany przez Adamsa. Domagał się nawet dla niej dożywotniej kadencji. Tym niemniej w późniejszym okresie życia opowiedział się za w miarę pełną demokracją, wprawdzie nie dla niej samej, lecz dla istotnej korzyści, jaką miała przynieść. Otóż w klasycznej myśli politycznej zawsze zakładano, iż największe niebezpieczeństwo dla republiki stwarzają demagogowie popierani przez falkje. Tymczasem Thomas Jefferson nabrał w tej kwestii zupełnie odmiennego przekonania. Demokratyczna forma ustroju przewidywała siłą rzeczy zarówno szerszą reprezentację społeczeństwa w organach państwowych, jak i większą jawność procesów decyzyjnych, co, jego zdaniem, znacznie utrudniało skorumpowanie aparatu państwowego. Prawidłowość ta implikowała dlań jednakowe traktowanie obu izb Kongresu, zarówno w sensie ich roli ustrojowej, jak i w sensie składu socjalnego, automatycznie wykluczając przeprowadzenie społecznej repartycji władzy państwowej<sup>103</sup>.

Jeżeli przyszłość przyniosła zwycięstwo przeważającej większości idei głoszonych przez federalistów, to pod tym względem zasłużony

<sup>102</sup> *The Records...*, [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 310; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 154; *The Federalist...*, s. XV; M. Diamond: *Democracy...*, s. 59, 60; P. Eidelberg: *The Philosophy...*, s. 108, 112, 114, 127—129, 162, 164, 169; W. Osiatyński: *Ewolucja...*, s. 148—150; *Wizje...* [Red. idem], s. 346, 347.

<sup>103</sup> P.K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 151; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 164—166; S. Persons..., s. 142; S.P. Huntington: *The Founding...*, s. 197; M. Diamond: *Democracy...*, s. 67; *Wizje...* [Red. W. Osiatyński], s. 218.

triumf przypadł w udziale antyfederalistom. Ani w Konstytucji, ani też w praktyce jej stosowania dwóch spośród trzech podstawowych założeń społecznego podziału władzy nie udało się urzeczywistnić. Kongres w gruncie rzeczy nigdy nie odzwierciedlał majątkowo-prestizżowej stratyfikacji społeczeństwa, a co za tym idzie, ani Senat, ani Izba Reprezentantów nigdy nie były wyrazicielami interesów głównie bogatej albo uboższej jego części. Poza tym tak senatorzy, jak kongresmani okazali się być deputowanymi podobnego formatu. Stąd też jedyne ślady wspomnianej koncepcji w tekście federalnej ustawy zasadniczej stanowią: podwyższona granica wieku dla senatorów (30 lat) w porównaniu do kongresmanów (25 lat), trzykrotnie dłuższy okres kadencji dla tych pierwszych (odpowiednio 6 i 2 lata) oraz pośredni wybór pierwszych i bezpośredni drugich (od 1913 r. kwestia ta została ujednoczona, o czym była już mowa). Natomiast poza neutralnością egzekutywy w zasadzie udało się w życiu państwowym USA zabezpieczyć prawa mniejszości i zagwarantować proces racjonalizacji woli narodu przez jego organy. Problemy te mocno zaakcentował Madison, który już jako prezydent skonstatował w swym pierwszym przemówieniu inauguracyjnym, że „na-leży mieć w pamięci tę świętą regułę, iż choć wola większości powinna przeważać we wszystkich wypadkach, to jednak dla swej prawomocności musi być rozsądna; i że mniejszość posiada równe prawa, które muszą być chronione, gdyż ich naruszenie byłoby równoznaczne z uciskiem”<sup>104</sup>.

## 8. Fundament Konstytucji—doktryna podziału władzy czy ustroju równowagi?

**8.1.** Umieszczenie na sztandarach federalistów hasła społecznego rozdziału władzy oraz instytucji hamulców stało się głównym powodem twierdzeń niektórych badaczy, że system polityczny Stanów Zjednoczonych został ufundowany nie na kanwie zasady podziału władzy państwowej, lecz ustroju równowagi. Badacze ci na poparcie swej oceny sięgają także do innych przesłanek, przy czym warto podkreślić, iż nie ma wśród nich zgody co do stopnia konstytucyjnej realizacji tej ostatniej reguły. I tak J.A. Smith uważa, że o jej przyjęciu świadczą przede wszystkim rozwiązania dotyczące judykatury, a mianowicie dożywotność sprawowania funkcji przez sędziów Sądu Najwyższego, ich prawo do wiążącej wykładni ustawy zasadniczej oraz kontroli konstytucyjności prawa. Dowodzi tego również sposób powoływania trzech

<sup>104</sup> Vide L.P. Beth: *Politics...*, s. 15.

najwyższych organów, obliczony na to, by lud nie miał w tej kwestii zbyt wiele do powiedzenia. Rezultatem — „dyskryminacja” Izby Reprezentantów w stosunku do Senatu, tym bardziej, że przecież nie kto inny jak George Mason orzekł, iż jest ona „tylko cieniem, a nie substancją reprezentacji”. Ponadto akceptacja zasady ustroju równowagi przez twórców Konstytucji wynika także z wprowadzenia przez nich „sztucznych” hamulców, stanowiących substytut elementu monarchicznego i arystokratycznego. W ten sposób zapewnili oni supremację wyższych warstw społecznych pod płaszczykiem demokracji. Wprawdzie nie jest wykluczone, że ich intencje były inne, tym niemniej opracowali ustrój mniej demokratyczny niż model ustrojowy Wielkiej Brytanii. Nawet obrona ich dzieła na kartach *The Federalist* pióra Hamiltona posiada „monarchiczno-arystokratyczny posmak”<sup>105</sup>.

Do wniosku, że zamiarem *The Founding Fathers* było urzeczywistnienie jakiejś formy reguły ustroju równowagi, doszedł również P. Eidelberg. Na dowód swej tezy wskazuje on na postulat społecznego podziału władzy, ograniczenie powoływania wszystkich organów państwowych bezpośrednio przez naród oraz wizję prezydentury. Ustrojodawcy amerykańscy kierowali się bowiem platońskim dążeniem do połączenia w jednej osobie mądrości i władzy. Realizację tego celu miał umożliwić tryb wyboru Prezydenta. Dzięki instytucji kolegium elektorów kreowano go na przywódcę i opiekuna narodu, osobę górującą nad innymi „cnotą i zdolnościami”, niepodatną na wpływy tak oligarchiczne, jak demokratyczne. Prezydent jednocześnie, nikomu swej nominacji nie zawdzięczając, miał prowadzić niezależną i długofalową politykę, ukierunkowaną na obronę Konstytucji i interesu państwa. W opinii autora są to cechy o wydźwięku arystokratycznym, a nawet monarchicznym<sup>106</sup>.

R.C. Moulton z kolei jest przekonany, iż „Ojcowie Konstytucji” wprawdzie zamierzali ustanowić zasadę rozdziału władzy, jednakże ich zamiar się nie powiódł. Efektem tych wysiłków stała się natomiast zasada ustroju równowagi, jakkolwiek w okrojonej postaci, ponieważ nie wprowadzono dziedziczości egzekutywy i członkostwa izby wyższej legislatywy. Mimo to w ostatecznym rachunku zbudowano mniej demokratyczny system polityczny niż w starożytnej republice rzymskiej. Według wspomnianego badacza współcześnie Kongres posiada naturę arystokratyczną, a Prezydent monarchiczną<sup>107</sup> (sic!). Korzystając z okazji

<sup>105</sup> J.A. Smith: *The Spirit...*, s. 69 i n.; C. Strout: *Introduction...*, s. XLIII.

<sup>106</sup> P. Eidelberg: *The Philosophy...*, s. 3, 20, 28, 73, 173, 187, 190, 191, 200, 201; L.P. Beth: *Politics...*, s. 10, 11. W przeświadczeniu R.C. Moultona (*Separation...*, s. 50) zdanie P. Eidelberga podziela także S.P. Huntington. Tymczasem autor ten wcale nie daje podstaw do twierdzeń tego rodzaju. Vide S.P. Huntington: *The Founding...*, s. 197—201.

<sup>107</sup> R.C. Moulton: *Separation...*, s. 47—51, 451—484.

należy nadmienić, że w literaturze przedmiotu oprócz twierdzeń kategorycznie przypisujących interesującym nas przywódcom politycznym — tak indywidualnie, jak *en gros* — hołdowanie teorii ustroju równowagi, natrafiamy również na oceny mniej stanowcze. Dla przykładu, zdaniem P.K. Conkina, poglądy Jamesa Madisona wyznaczają mu stanowisko pośrednie pomiędzy regułą podziału władzy a ustroju równowagi, gdyż ciążyły one zdecydowanie ku systemowi hamulców<sup>108</sup>. Do tej kategorii wypowiedzi trzeba też zaliczyć tezę F.G. Wilsona, iż dla uczestników filadelfijskiej debaty Senat miał tworzyć element raczej instytucjonalnej równowagi interesów niż zasady rozdziału<sup>109</sup>.

8.2. Na obronę stanowiska badaczy powątpiewających w konstytucjonalizację powyższej reguły przez federalną ustawę zasadniczą przemawia wyjątkowa złożoność problemu. Dzięki niej jakże łatwo o dezorientację w tej materii. Twórcy Konstytucji podlegali przecież oddziaływaniu obu konkurujących ze sobą teorii. Stąd też w ich pismach i enuncjacjach napotykamy na wątki pochodzące z każdej z nich. Warto w tym miejscu dodać, że na teorie te w poszczególnych okresach istniały swóiste mody. Upraszczając nieco sprawę możemy rzec, że do roku 1776 przeważała teoria ustroju równowagi, w latach 1776—1780 czysta teoria podziału władzy, a w okresie 1780—1787 doktryna hamulców<sup>110</sup>. Ostatecznie z rywalizacji tej wyszła zwycięsko teoria podziału, jakkolwiek jej triumf był następstwem inkorporacji systemu hamulców, a więc został okupiony koncesją na rzecz teorii ustroju równowagi w formie „dodatkowych środków ostrożności”. Troska o zapewnienie równowagi w łonie każdego organu oraz „zmieszanie” ich kompetencji w tekście federalnej ustawy zasadniczej skłoniły P.K. Conkina do wysunięcia sugestii, że z punktu widzenia zawartych w niej teorii dokument ten pozostaje hybrydą<sup>111</sup>. Okoliczności te musiały się przyczynić do niejakiego zaciemnienia obrazu myśli polityczno-prawnej amerykańskich ustrojodawców, i to nie tylko u jego dzisiejszych odbiorców.

Obiektywne trudności w jego odczytywaniu biorą się także stąd, że twórcy tego obrazu w obawie przed autokracją, oligarchią, a w szczególności zaś przed nieograniczoną demokracją bezpośrednią zabezpieczyli

<sup>108</sup> P.K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 158, 159.

<sup>109</sup> F.G. Wilson: *The Mixed...*, s. 23, 24, 28.

<sup>110</sup> M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 120, 121, 162; B. Bailyn: *The Origins...*, s. 22; P. K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 153; L. Fisher: *The Efficiency...*, s. 129; idem: *President...*, s. 24, Zdaniem R.C. Moultona (*Separation...*, s. 9) teoria ustroju równowagi dominowała aż do momentu zwołania Konwencji Konstytucyjnej. Przeczą jednak temu konstytucje stanowe z lat 1776—1787, które, jak pamiętamy, realizowały zasadę rozdziału władzy w jej czystym kształcie.

<sup>111</sup> P. K. Conkin. *Self-Evident...*, s. 176; M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 162.

niezależność wszystkich organów oraz ograniczyli regułą decydowania przez większość. Dało to asumpt antyfederalistom do oskarżeń w rodzaju, iż Konstytucja jest przejawem „arystokratycznej kombinacji” obliczonej na utrzymanie w ryzach hordy „barbarzyńców”, że władza Prezydenta ma charakter monarchiczny, a Senatu arystokratyczny itp. Nawet Thomas Jefferson uważał, iż ustrój Unii jest na w pół republikański i na w pół monarchiczny, co jest o tyle niebezpieczne, że ów fakt stanie się w przyszłości przyczyną politycznego rozbicia społeczeństwa, bowiem federaliści będą dążyć do umocnienia elementów monarchicznych, zaś antyfederaliści republikańskich. Zarzuty te z powodzeniem odparli autorzy *The Federalist*<sup>112</sup>. Na marginesie, z oskarżeniami tymi korespondowały twierdzenia późniejszych komentatorów (m.in. J.A. Smitha, i P. Eidelberga) utrzymujących, iż system hamulców został wprowadzony głównie w celu okiełznania demokracji i ochrony własności prywatnej, co świadczy o tendencji do oligarchizacji ustroju<sup>113</sup>. Do tego wyraźnie spłyconego ujęcia analizowanego tu zagadnienia niebawem powrócimy.

Najczęstszy pretekst do wspomnianych ataków antyfederalistów stanowiła *Obrona* Johna Adamsa, podobnie zresztą jak inne jego pisma. Można go nawet uznać za największego „winowajcę” tej kontrowersji. Według mojej oceny jego spuścizna pisarska wskazuje, że teorię podziału władzy traktował jako równorzędną wobec teorii ustroju równowagi. Ta ostatnia niewątpliwie, przynajmniej po części, przesłoniła mu funkcjonalno-organizacyjny rozdział władzy, podobnie jak instytucję sądowej kontroli konstytucyjności prawa i zasadę federalizmu. Jego koncepcja społecznej repartycji władzy państwowej usuwała z równania politycznego niższe warstwy społeczne (robotników i dzierżawców), gdyż prawa wyborcze przyznawał jedynie *freeholders*. Natomiast źródłem największych nieporozumień stały się różne jego co najmniej pochopne wypowiedzi w rodzaju, że Konstytucja ustanowiła „republikę monarchiczną taką jak w Wielkiej Brytanii”; że „władza została w niej równo podzielona pomiędzy jednostkę, nielicznych i wielu, czyli [...] element monarchiczny, arystokratyczny i demokratyczny”; że jakkolwiek „w naszej Konstytucji władza monarchiczna i arystokratyczna nie jest dziedziczna, jednakże nie czyni to różnicy, jeśli chodzi o naturę tej władzy,

<sup>112</sup> *The Federalist...*, No. 63, 66, s. 413, 416, 431; C.P. Patterson: *The Constitutional...*, s. 43; *The Antifederalist...* [Ed. M. Borden], s. 1, 143, 212; R.C. Moulton: *Separation...*, s. 41; M.P. Sharp: *The Classical...*, s. 432; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 157, 161.

<sup>113</sup> Tak J. A. Smith: *The Growth...*, s. 80; C. Strout: *Introduction...*, s. XLVII; H.L. McBain: *The Living...*, s. 154; P. Eidelberg: *The Philosophy...*, s. 19.

o naturę równowagi, bądź o nazwę typów ustroju”<sup>114</sup> itp. Casus Adamsa był mimo wszystko odosobniony.

**8.3.** W moim przekonaniu lansowana przez wyżej wymienionych autorów teza, iż Konstytucja została osnuta nie wokół teorii podziału władzy, lecz ustroju równowagi, jest nie do utrzymania. Przypomnijmy, że ta ostatnia sprowadza się do połączenia trzech form rządu — monarchii, arystokracji i demokracji — gdzie celem zachowania społeczno-politycznej równowagi władza państwowa (szczególnie funkcja prawodawcza) zostaje podzielona pomiędzy monarchę, szlachtę i lud przy jednoczesnym częściowym urzeczywistnieniu rozdziału władzy i wprowadzeniu systemu hamulców. Należy teraz podnieść następujące kwestie.

Po pierwsze, Konstytucja nie ustanawia ani monarchii, ani arystokracji. Przeciwnie, jest wręcz programowo republikańska i demokratyczna. W art. IV § 4 poręczono każdemu stanowi republikańską formę rządów, a w art. I § 9 postanowiono, że „Stany Zjednoczone nie mogą nadawać żadnych tytułów szlacheckich. Nikomu, kto sprawuje odpłatnie lub honorowo jakikolwiek urząd z ramienia Stanów Zjednoczonych, nie wolno bez zgody Kongresu przyjmować od króla, księcia lub państwa obcego jakiegokolwiek podarunku, wynagrodzenia, urzędu lub tytułu”. Konstytucja równocześnie nie rezerwuje żadnego organu państwowego dla określonego stanu czy klasy społecznej. Jeśli zatem J.A. Smith, P. Eidelberg, R.C. Moulton i inni używają w kontekście tego aktu terminów „monarchia” i „arystokracja”, to w znaczeniu dosyć fantazyjnym. Poza tym żaden jej „Ojciec” nigdy nie stwierdził *explicite*, że pragnąłby, by Izba Reprezentantów miała charakter demokratyczny, Senat — arystokratyczny, a Prezydent — monarchiczny w dosłownym rozumieniu tych określeń<sup>115</sup>. Można co najwyżej mówić o przejawionych tu i ówdzie tendencjach w tym kierunku.

Po drugie, z wyjątkiem Adamsa, *The Founding Fathers* twardo stali na gruncie teorii rozdziału władzy, nie wyłączając entuzjastów jej społecznego podziału. Wprawdzie niejednokrotnie odwoływali się do aparatu pojęciowego teorii ustroju równowagi — o czym świadczy chociażby myląca opinia George’a Masona, iż federalna ustawa zasadnicza wprowadziła trójczłonowy ustrój równowagi, czy też nomenklatura używana przez autora *Obrony* — tym niemniej temu faktowi nie można dać się zwieść. Swoją drogą nawet w dorobku pisarskim tego ostatniego znajdujemy wiele wątków należących do teorii podziału. Zwróćmy uwagę raz jeszcze, że w jego koncepcji podziału władzy *aequilibrium* mię-

<sup>114</sup> V. L. Parrington: *Główne...*, s. 452, 453; R. C. Moulton: *Separation...*, s. 42; W.B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 116, 120; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 132.

<sup>115</sup> Vide R. C. Moulton: *Separation...*, s. 49; A. D. Sofaer: *War...*, s. 19.

dzy organami państwowymi jest traktowane, jeśli nie wyżej od równowagi pomiędzy stanami społecznymi<sup>116</sup>, to co najmniej równorzędnie. Powracając do głównego nurtu wywodu wypada wskazać na oświadczenie Jamesa Wilsona, że doktryna ustroju równowagi jest niedostosowana do warunków istniejących w USA, jako że społeczeństwo jest egalitarne, a ustrój „czysto demokratyczny”, mimo że demokracja występuje tu w różnych formach<sup>117</sup>. Doktrynę tę wykluczył także w sposób jednoznaczny John Dickinson. Jednakże najbardziej pod tym względem symptomatyczna pozostaje enuncjacja Charlesa Pinckney’a wygłoszona w trakcie obrad w State House: „Wiele powiedziano o konstytucji Wielkiej Brytanii. Wyznam, że uważam ją za najlepszą konstytucję z istniejących, ale jednocześnie jestem pewien, że nie zostanie ona ustanowiona w tym kraju [tj. w USA — R.M.M.] przez wiele stuleci. Gdyby przedstawienie historycznej rozprawy na temat konstytucji brytyjskiej było tu rzeczą właściwą, to można byłoby łatwo wykazać, że ta szczególna doskonałość, ta wyróżniająca cecha tego ustroju nie może w ogóle zostać wprowadzona do naszego systemu; że jej równowaga pomiędzy Koroną a ludem nie może stać się częścią naszej Konstytucji; że nie mamy i mieć nie możemy członów ją tworzących, tak jak nie mamy do strzeżenia praw, przywilejów i własności tak odrębnej klasy obywateli; i że tworzywo do uformowania tej równowagi lub hamulców nie istnieje”<sup>118</sup>.

Po trzecie, wbrew pozorom zainteresowania twórców federalnej ustawy zasadniczej koncentrowały się przede wszystkim na funkcjonalno-organizacyjnym, a nie społeczno-politycznym aspekcie działania aparatu państwowego. Tymczasem o ile pierwszy aspekt to problem o kluczowym znaczeniu w doktrynie podziału władzy, o tyle drugi odgrywa tę samą rolę w doktrynie ustroju równowagi. Inaczej mówiąc, uwaga „Ojców Konstytucji” ogniskowała się wokół organów państwowych, nie zaś stanów społecznych, co oznaczało decydujący zwrot w dotychczasowej teorii rozdziału. To przeniesienie punktu ciężkości teoretycznych poszukiwań ze stanów na organy zgodnie potwierdza większość znawców zagadnienia, w tym tak wybitni znawcy przedmiotu jak M.J.C. Vile, B. Bailyn i G.S. Wood<sup>119</sup>. By się o tym przekonać, wystarczy rzucić okiem na spis treści niniejszej monografii. Od tej pory równowagę

<sup>116</sup> S. P. Huntington: *The Founding...*, s. 158, 159.

<sup>117</sup> M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 159; S. P. Huntington: *The Founding...*, s. 197; M. Diamond: *Democracy...*, s. 59, 60; F. G. Wilson: *The Mixed...*, s. 27; G. W. Carey: *Separation of Powers and...*, s. 153; G. S. Wood: *The Creation...*, s. 555; C. van Doren: *The Great...*, s. 59.

<sup>118</sup> Vide G. W. Carey: *Separation...*, s. 111, 112.

<sup>119</sup> M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 98, 122, 134, 149, 151, 154, 160; B. Bailyn: *The Ideological...*, s. 299—301; G.S. Wood: *The Creation...*, s. 604—606; G. W. Carey: *Separation...*, s. 110—112.

w państwie miało gwarantować głównie funkcjonalne i organizacyjne wyodrębnienie organów państwowych, wsparte systemem hamulców. Natomiast społeczny podział władzy winien rzeczony *aequilibrium* uzupełniać. Tym samym przyznano mu miejsce drugoplanowe. W odróżnieniu od teorii ustroju równowagi zdecydowano ustanowić równowagę dynamiczną, spoczywającą na ścieraniu się faksji i interesów, a nie statyczną, wypływającą z antagonizmów istniejących między stanami społecznymi. Najbardziej jaskrawy przejaw takiej postawy delegatów zgromadzonych na Konwencji Konstytucyjnej stanowi koncepcja pluralizmu Jamesa Madisonsa, który — jak wynika z *The Records M. Farranda* — miał zawsze więcej do powiedzenia na temat zasady rozdziału władzy niż ktokolwiek inny<sup>120</sup>. Zauważmy jeszcze, że społeczny podział władzy pojmowali oni nieco inaczej niż zwolennicy teorii ustroju równowagi. Jeśli w wydaniu tych drugich polegał on na założeniu, że izba wyższa reprezentuje interesy szlachty, niższa zaś ludu, to w poglądach tych pierwszych izba wyższa parlamentu winna odzwierciedlać interesy majątkowej i intelektualnej elity społeczeństwa.

Po czwarte, w nawiązaniu do tezy J.A. Smitha, P. Eidelberga i R.C. Moultona, iż za konstytucjonalizacją zasady ustroju równowagi przemawiają wszystkie instytucje wymierzone w „demokrację” — jak hamulce, „zmieszanie” kompetencji, „rewizja sądowa”, procedura powoływania organów państwowych itd. — należy skonstatować, że tezę tę podyktowało wymienionym badaczom niezrozumienie intencji zajmujących nas mężów stanu. Ich zamiar, o czym była już mowa, sprowadzał się nie do pragnienia położenia tamy dla demokracji, lecz do dążenia do uniknięcia skutków jej nadużycia. Faktem jest, iż uczestnicy filadelfijskiego gremium używali czasami mylącej retoryki. Stąd nawet uczony tej miary co C.A. Beard orzekł początkowo, że system hamulców został przez nich pomyślany jako zaporę przeciw demokracji; później jednak skorygował swój osąd utrzymując, iż mieli oni na względzie głównie zapobieżenie despotyzmowi<sup>121</sup>. W moim przekonaniu nie ulega wątpliwości, że celem nadrzędnym była dla nich wolność jednostki, a nie osobista korzyść, chociaż z tej ostatniej nie rezygnowali. „Celem ustroju państwowego jest sprawiedliwość. Jest to cel cywilizowanego społeczeństwa”<sup>122</sup> — głosił Madison. Trudno zaprzeczyć, iż Konstytucja nie ustanawia demokracji kwalifikowanej, sprzyjając wytworzeniu się relatyw-

<sup>120</sup> S.P. Huntington: *The Founding...*, s. 187; B. Bailyn: *The Ideological...*, s. 273; M. P. Sharp: *The Classical...*, s. 406, 407, 411; G. S. Wood: *The Creation...*, s. 221, 222, 603—606; F.G. Wilson: *The Mixed...*, s. 14, 22, 24, 28; R. C. Moulton: *Separation...*, s. 28—37, 41, 436—438, 451, 452.

<sup>121</sup> C.A. Beard: *The Supreme...*, s. 95, 96; *Builders...*, [Eds. F. Freidel, N. Pollack], s. 78.

<sup>122</sup> *The Federalist...*, No. 51, s. 340.



nie trwałej elity władzy. Nie znaczy to wszak, że jest niedemokratyczna. Zgodzić się bowiem wypada z R. Scigliano, iż ów dokument wprawdzie nosi na sobie pewien stygmat teorii ustroju równowagi, niemniej jest on niezaprzeczalnie republikański, a jego niedemokratyczne cechy są ograniczone, i jak dowiodła przyszłość, nieskuteczne wobec fali demokracji<sup>123</sup>. W podobnym duchu pisze W. Osiatyński słusznie podkreślając, że jakkolwiek akt ten nie był demokratyczny w dzisiejszym rozumieniu tego słowa, mimo to stworzył możliwość dalszej demokratyzacji, zaś inkorporowana doń w 1789 r. *Karta Praw* oznaczała olbrzymi postęp w stosunku do dotychczasowych tradycji politycznych<sup>124</sup>. Niezależnie od tego można jeszcze wytoczyć dalsze kontrargumenty przeciwko kwestionowanej przez nas tezie, jak np., że teoria ustroju równowagi była sprzeczna z koncepcją suwerenności *The Founding Fathers*, że nie było warunków jej realizacji, że przypisywała ona niepomierne mniejsze znaczenie do judykatury itp.

W konkluzji należy zatem stwierdzić, że federalna ustawa zasadnicza została zbudowana na fundamencie stanowiącym wypadkową teorii rozdziału władzy i ustroju równowagi, z głębokim nachyleniem w kierunku tej pierwszej. O dominacji tej ostatniej można byłoby mówić jedynie w tym wypadku, gdyby proporcje te uległy odwróceniu. Recypowano z niej tylko regułę społecznego podziału władzy, chociaż w zmodyfikowanej postaci, oraz samą ideę równowagi. Przeszczepiono *eo ipso* na grunt amerykański poglądy barona de Montesquieu i Sir Blackstone'a, ale bez monarchicznych i arystokratycznych akcentów. Wiele elementów dawnego dziedzictwa w ten sposób odrzucono, lecz przeformułowano resztę, stosując ją z powodzeniem do nowej sytuacji społecznej i politycznej. Jeżeli więc na Wyspach Brytyjskich teoria rozdziału władzy spełniała wówczas funkcję elementu składowego teorii ustroju równowagi, to w Stanach Zjednoczonych teorię ustroju równowagi w mocno okrojonym kształcie widziano w roli komponentu teorii podziału władzy. Doktryna polityczna „Ojców Konstytucji” leżąca u podstaw tego aktu pozostaje więc bezsprzecznie doktryną podziału władzy.

**8.4.** Kończąc rozważania poświęcone problematyce gwarancji zasady podziału warto wskazać, iż podjęta przez ustrojodawców z Filadelfii decyzja o wzmocnieniu tej reguły wieloma gwarancjami formalnymi — w tym systemem „dodatkových środków ostrożności” — a zwłaszcza materialnym, stanowiła dowód wielkiej dojrzałości politycznej. Co prawda niektórzy autorzy zarzucają im skupienie uwagi przede wszystkim na „mechanicznych rozwiązaniach instytucjonalnych”

<sup>123</sup> R. Scigliano: *The Supreme...*, s. 9, 10.

<sup>124</sup> W. Osiatyński: *Ewolucja...*, s. 122.

kosztem lekceważenia czynników socjologicznych<sup>125</sup>. Nie zapominajmy wszak, że Konstytucja powstała nie wczoraj, lecz przed 200 laty, gdy konstytucjonalizm robił dopiero pierwsze kroki. Tym bardziej godny uwypuklenia pozostaje fakt, iż delegaci obradujący w State House w chwili podpisywania tego dokumentu mieli uczucie pewnego niedosytu sądząc, że opracowali zbyt małą liczbę gwarancji. Ale jako realiści zdawali sobie sprawę, iż dzieł całkowicie idealnych stworzyć się nie da. Z tą zapewne myślą Alexander Hamilton zacytował w jednym ze swych pism poniższy fragment *Esejów* Hume'a: „Zrównoważenie dużego państwa lub społeczeństwa, zarówno monarchicznego, jak republikańskiego, jest przedsięwzięciem tak trudnym, iż żaden ludzki geniusz, choćby o najszerszych horyzontach, nie jest zdolny go dokonać mocą samego tylko rozumu i refleksji. W dziele tym musi zostać złączony wysiłek wielu, ich pracy winno przewodzić doświadczenie, czas musi ją doprowadzić do doskonałości, a uczucie niedogodności powinno naprawiać błędy, które oni nieuchronnie popełnią podczas pierwszych prób i eksperymentów”<sup>126</sup>.

<sup>125</sup> Tak m. in. R.A. Dahl i J. MacGregor Burns. Vide M. Diamond: *Democracy...*, s. 64; G.W. Carey: *Separation of Powers and...*, s. 152 i n.

<sup>126</sup> Vide J. Bryce: *The American...*, Vol. 1, s. 24; R. M. MacIver: *European...*, s. 59; C. Strout: *Introduction...*, s. L.

# Rozdział VIII | KONKLUZJE

„Konstytucja to zbiorowa mądrość  
naszego kraju”

Thomas JEFFERSON\*

---

**VIII. 1.** Pora na rekapitulację podstawowych założeń doktryny podziału władzy „Ojców Konstytucji”. Otóż punktem wyjścia ich rozumowania stało się przeświadczenie, że czyste formy ustrojowe prowadzą do tyranii, bowiem monarchia wiedzie do autokracji, arystokracja do oligarchii, a demokracja do anarchii. Że podział majątkowy społeczeństwa stanowi niewyczerpane źródło rywalizujących ze sobą facji, które grożą zdominowaniem biednych przez bogatych i *vice versa*, w konsekwencji zaś tyranią. Że natura ludzka skłonna jest równie do złego jak dobrego, dźwigając na sobie brzemię grzechu pierworodnego w postaci ducha uzurpacji. Że władza państwowa, choć konieczna do egzystencji cywilizowanej ludzkości, zawiera w sobie zło przyrodzone. Że aparat państwowy, by służyć społeczeństwu, musi działać sprawnie. I że od kiedy ludzkość zorganizowała się w państwo, zawsze dominował w nim jakiś organ państwowy. W rezultacie doszli do przekonania, iż nie istnieje żaden inny sposób zabezpieczenia praw i wolności jednostki jak tylko dokonanie rozdziału władzy państwowej pomiędzy trzy równoprawne i relatywnie od siebie niezależne organy — legislatywę, egzekutywę i judykaturę — które wspólnie będą realizować wolę narodu-suwerena. Jednakże 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 niektórych kompetencji i dawać każdemu organowi możliwość częściowej ingerencji w działalność pozostałych.

W celu zabezpieczenia niezależności poszczególnych organów nie

---

\* Vide: Thomas... [Ed. S.K. Padover], s. 66.

ustanowiono politycznej odpowiedzialności egzekutywy przed legislatywą, odmówiono tej pierwszej prawa inicjatywy ustawodawczej (pewien wyłom pod tym względem stanowi prawo Prezydenta do kierowania do Kongresu orędzi o stanie państwa, przy czym zawarte w nich zalecenia adresata nie wiążą), podobnie jak prawa rozwiązywania, zwoływania i zamykania sesji oraz odraczania obrad legislatury (wyjąwszy wypadek kiedy obie izby Kongresu nie zdołają uzgodnić czasu odroczenia obrad). Legislatura z kolei nie dysponuje żadnymi środkami prawnymi w sytuacji, gdy egzekutywa wykonuje ustawy nieodpowiednio albo jeśli nie wykonuje ich wcale. Zastosowano się tu do monteskiuszowskiej dyrektywy, że władza prawodawcza nie powinna sama wykonywać wydanych przez siebie aktów normatywnych, gdyż jeśli uchwali prawo tyrańskie, wtedy egzekutywa dzięki swemu monopolowi na realizację aktów prawnych będzie mogła stępić jego ostrze.

Skonstruowano natomiast system hamulców, który w opinii P.K. Conkina przybrał postać „niemal termostatycznego systemu kontroli wewnętrznej”<sup>1</sup>. Mechanizm ów stoi na straży niezależności wszystkich organów państwowych, wpływając tym samym na utrzymanie między nimi równowagi. Wiele hamulców zawdzięcza żywot „zmieszaniu” kompetencji poszczególnych organów, skutkiem czego konstytucyjny podział władzy nie jest całkowity, co nie znaczy że niekonsekwentny. I tak Prezydenta wyposażono w prawo weta ustawodawczego, mianowania sędziów, w tym Sądu Najwyższego, oraz odraczania Kongresu (vide powyższe zastrzeżenie). Kongres wyekwipowano we „władzę nad sakiewką”, w następstwie której może się on przeciwstawiać programom działania Prezydenta, nie przyznając na ich urzeczywistnienie potrzebnych kredytów. Legislatura może także pociągnąć egzekutywę do odpowiedzialności w trybie *impeachment*, jest w stanie obalić veto ustawodawcze i nie musi wyrazić zgody na prezydenckalne nominacje czy 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 zaś tyczy Sądu Najwyższego USA, to posiada on prawo interpretacji federalnej ustawy zasadniczej — przez co w pewnej mierze determinuje pozycję ustrojową Kongresu i Prezydenta, jak również swoją własną — a także 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 nieodwołalną reakcję pozostałych. Jednocześnie zważywszy, iż do żadnego organu nie należy „ostatnie słowo” we wszystkich kwestiach, uniknięcie kry-

<sup>1</sup> P. K. Conkin: *Self-Evident...*, s. 159.

zysów konstytucyjnych jest możliwe wyłącznie poprzez rozładowywanie pojawiających się napięć w drodze kompromisów. Tym sposobem wszystkie organy wzajemnie się kontrolując, nie dopuszczają do powstania dominacji któregośkolwiek i utrzymują tak delikatne *aequilibrium*. Zaprojektowany mechanizm ustrojowy winien zatem funkcjonować automatycznie.

System powyższy został ponadto uzupełniony zestawem „dodatkowych środków ostrożności” nie mających charakteru hamulców. Wymienić tu wypada bikameralizm legislatywy — oparty na regule dwuizbowości pełnej, której przejawem pozostaje zrównoważenie szczególnych uprawnień budżetowych Izby Reprezentantów zatwierdzaniem przez Senat traktatów i prezydenckich nominacji (na marginesie, świadectwem akceptacji tej zasady stała się też norma, że żadna izba nie może odroczyć obrad na dłużej niż trzy dni lub przenieść ich miejsca bez zgody drugiej) — monokratyczną strukturę egzekutywy, odrębny i niezależny tryb powoływania każdego organu, zróżnicowaną długość ich kadencji, immunitet poselski, zakaz obniżania uposażenia, enumerację kompetencji ustawodawczych Kongresu oraz sztywną procedurę zmiany Konstytucji. Wprowadzono poza tym gwarancje materialne, których wyrazem stała się koncepcja pluralizmu Jamesa Madisonsa i postulat przeprowadzenia społecznego rozdziału władzy.

**VIII. 2.** Czas również na dokonanie oceny amerykańskiej wersji zasady podziału władzy. Wpierw jednak należy wypunktować te jej cechy, które przesądzają o jej oryginalności. Przyjmując za punkt odniesienia poglądy Monteskiusza, jako najbardziej rozwiniętą doktrynę rozdziału do roku 1787, godzi się zwrócić uwagę na następujące podobieństwa i różnice. W obu doktrynach spotykamy wyodrębnienie trzech funkcji państwowych, zalecenie powierzenia ich trzem niezależnym od siebie organom, twierdzenie, że podział władzy nie może być całkowity, gdyż wszystkie organy dla dobra państwa muszą ze sobą współpracować, a także, co się z tym łączy, system hamulców. Wspólna dla obu doktryn jest również teza wyjściowa, a mianowicie dążenie do opracowania takiego modelu ustrojowego, który w największym stopniu byłby zdolny zabezpieczyć prawa i wolności obywateli. Mówiąc ogólnie, między „Legislaturem Narodów” a *The Founding Fathers* podobieństw jest wprawdzie mniej niż różnic, ale zachodzą one w bardziej istotnych kwestiach.

Jeśli chodzi o odmienności, to w pierwszej kolejności trzeba odnotować inne podejście do władzy sądowniczej. Baron de Montesquieu podkreślał co prawda konieczność uniezależnienia jej od legislatywy i judykatury, lecz nie uważał jej za ich równorzędnego partnera. Jego amerykańscy uczniowie początkowo wykazywali wobec judykatury identyczne nastawienie, później wszakże całkowicie zmienili zdanie, wyposażając Sąd Najwyższy w tak groźną broń jak interpretowanie Konstytucji.

tucji i kontrola konstytucyjności prawa. Tę ostatnią instytucję wielu badaczy uznało w ślad za C.A. Beardem za „najbardziej oryginalny wkład wniesiony do teorii państwa przez amerykański geniusz polityczny”<sup>2</sup>. Druga różnica dotyczy problematyki gwarancji zasady rozdziału, a w ich obrębie systemu hamulców, który w wersji twórców federalnej ustawy zasadniczej został poważnie rozbudowany. W monteskiuszowskim wydaniu egzekutywa miała bowiem jedynie prawo weta ustawodawczego oraz określania długości sesji parlamentu, ich zamykania i odrażania. Legislatywie natomiast przysługiwała tylko możliwość kontroli wykonywania ustanowionych przez nią praw, co w niczym nie rekompensowało hamulców egzekutywy. Zresztą autor *O duchu praw* bynajmniej nie widział jakiegokolwiek potrzeby powściągnięcia władzy wykonawczej, ponieważ „wykonywanie z natury ma swe granice” i „tyczy się zawsze rzeczy chwilowych”<sup>3</sup>. Zajęcie takiego stanowiska przez „Ojców Konstytucji” było wprost nie do pomyślenia.

Różnica trzecia sprowadza się do zróżnicowanego stopnia uwzględnienia elementów teorii ustroju równowagi w obu wersjach zasady rozdziału władzy. Wersja monteskiuszowska obejmuje bowiem postulat przeprowadzenia społecznego podziału władzy pomiędzy monarchę, szlachtę i lud, tymczasem wersja amerykańska została opracowana na użytek republikański, zakładając dokonanie sztucznego rozdziału władzy w sferze tego samego stanu społecznego. Wiąże się z tym to samo zalecenie rozciągnięcia na monteskiuszowskich ministrów i amerykańskich sekretarzy departamentów odpowiedzialności konstytucyjnej, ale jeżeli autorzy Konstytucji objęli trybem *impeachment* także Prezydenta, to dla de Montesquieu osoba monarchy była „święta”. Czwarta różnica polega na przydzieleniu poszczególnym organom państwowym różnych kompetencji, przy czym granice dzielące obszary działania tych organów są znacznie bardziej wyraziste u uczestników filadelfijskiej debaty. Różnica piąta i ostatnia dotyczy faktu, iż jeśli w doktrynie tych ostatnich bardzo silnie zaakcentowano konieczność koordynacji funkcjonowania wszystkich organów, czego dowodem „zmieszanie” niektórych kompetencji, to Monteskiusz wspomina o tym mimochodem. Łączy się z tym znacznie słabsze uwypuklenie w jego doktrynie potrzeby wprowadzenia gwarancji podziału władzy.

Nie wolno jednak zapominać, że ustrojodawcy zza Atlantyku mieli nad „Legislaturem Narodów” tę przewagę, że ich doktryna jako dzieło

<sup>2</sup> C. A. Beard: *An Economic...*, s. 162; F. G. Wilson: *The Mixed...*, s. 26, 27; W. B. Gwyn: *The Meaning...*, s. 110, 111, 125, 126.

<sup>3</sup> C. L. de Montesquieu: *O duchu...*, t. 1, s. 242. Dlatego uproszczeniem jest konstatacja A. Pullo (*O jedno...*, s. 42), że system hamulców w Konstytucji USA jest wprawdzie bardziej złożony niż u Monteskiusza, ale „w swojej istocie jest jednak podobny, żeby nie powiedzieć taki sam”.

zbiorowe siłą rzeczy musiała być pełniejsza i dojrzalsza. Byli też bogatsi w doświadczenia ustrojowe i podążali szlakiem przetartym już przez autora *O duchu praw*. Ponadto nie krępowały ich pęta cenzury, a koncepcje swe formułowali głównie w toku opracowywania ustawy zasadniczej, co zmuszało do większej precyzji i szczegółowości. F.G. Wilson stwierdził nawet z jawną przesadą, iż to właśnie Konstytucji doktryna podziału władzy jej „Ojców” zawdzięcza swe narodziny<sup>4</sup>. „Ty i ja, mój drogi przyjacielu — pisał z emfazą John Adams — zostaliśmy posłani na świat w okresie, w którym chcieliby żyć najwięksi prawodawcy starożytni. Jak niewielu spośród ludzkiej rasy cieszyło się kiedykolwiek okazją wybrania władz [...] Czy poprzednio 3 miliony ludzi miało pełną władzę i uczciwą sposobność utworzenia i ustanowienia najmądrzejszego i najszcześniejszego ustroju, jaki tylko mądrość ludzka zdołała obmyślić?”<sup>5</sup>. Zważywszy, że patrząc z perspektywy historycznej, rozważania nasze zaczęliśmy od prezentacji poglądów antycznych, trudno oprzeć się refleksji nad ilością czasu potrzebną ludzkości do skonstruowania nowoczesnej teorii podziału władzy.

**VIII. 3.** „Ojcowie Konstytucji” mieli szczęście prowadzić swe poszukiwania możliwie optymalnego modelu systemu politycznego w okresie najbardziej sprzyjającym dla tego typu dociekań — w dobie Oświecenia. Na ów prąd umysłowy złożyło się wiele nurtów, które pokonując wrota „Wieku Rozumu”, zlały się we wspólne ujście. Był w nim reprezentowany racjonalizm, powstały dzięki uznaniu rozumu za ostatnią instancję w sferze poznania oraz postępom nauk przyrodniczych. Był w nim deizm, który w znacznej mierze uwolnił umysłowość amerykańskich myślicieli od balastu kalwinizmu. Była w nim ideologia prawa natury, która właśnie w drugiej połowie XVIII w. uległa istotnej transformacji, gdyż prawo to przestało oznaczać jedynie odwieczny porządek wszechświata, stając się natomiast przede wszystkim zbiorem przyrodzonych praw i wolności jednostki wymagających zabezpieczenia przez prawo pozytywne. Była w nim doktryna umowy społecznej, zalecająca narzucenie ograniczeń na władzę państwową. Był w nim także szeroko pojęty liberalizm i francuska filozofia społeczna — głównie w wydaniu Rousseau — wraz ze swymi hasłami wolności i równości. Był to więc czas sprzyjający opracowaniu od podstaw nowych wzorów ustrojowych po „przewartościowaniu wszystkich wartości” (Europa kontynentalna) względnie szybkiej adaptacji zastanych instytucji do zmieniających się realiów politycznych, społecznych i gospodarczych (Stany Zjednoczone). Podczas panowania „Wieku Światła” świat wydawał się być współczesnym jednym wielkim mechanizmem, zrozumiałym, harmonijnym i cał-

<sup>4</sup> F. G. Wilson: *The Mixed...*, s. 27, 28.

<sup>5</sup> Vide B. Bailyn: *The Ideological...*, s. 272, 273.

kowiec racjonalnym, stanowiącym wytwór Boga — Wielkiego Konstruktor. Amerykańscy *vires illuminati* pod wpływem nauki Sir Newtona stworzyli jego mechanistyczną wizję. Uznali, że został on zbudowany racjonalnie i uwierzyli, iż porządek kosmosu można z powodzeniem przenieść w dziedzinę polityki. Skonstruowali więc nie darwinowski organizm, lecz newtonowski mechanizm, który miał pozostawiać jak najmniej miejsca dla kaprysów człowieczej woli. Dlatego też nie można odmówić słuszności ocenie G.S. Wooda, że Konstytucja stanowiła „zarówno punkt kulminacyjny, jak i *finale* amerykańskiego Oświecenia”<sup>6</sup>.

Nowy Świat szybko wchłonął idee Starego i równie szybko spłacił tę intelektualną pożyczkę w postaci dzieła Konwencji Konstytucyjnej. Spłacił ją jednak z procentem, między innymi w formie zajęcia pragmatycznej postawy tamtejszych ustrojodawców wobec recypowanych poglądów i odziedziczonych wzorów ustrojowych. Dlatego nie szokuje nas konstatacja E.S. Corwina, że atmosfera obrad w State House była „prawie skandalicznie świecka”<sup>7</sup>. Mimo to nie przeszkodziła ona uzasadniać federalnej ustawy zasadniczej na modłę nieco kapłańską. Nie kto inny, jak sam jej główny architekt zawyrokował w religijnym uniesieniu, iż człowiek pobożny nie może nie dostrzec w jej dojściu do skutku „palca Wszechmocnej dłoni”<sup>8</sup>. Na tej specyficznej motywacji zaważył swoisty kalwiński mesjanizm, symptomatyczny dla Nowej Anglii. Miejscowi purytanie uważali bowiem, że anglosaska Ameryka zajmuje szczególne miejsce w planach Opatrzności i na mapie ludzkiego przeznaczenia. W rezultacie, według A.S. Millera, Konstytucja stała się nie tylko polityczno-prawnym instrumentem rządzenia, ale także dokumentem teologicznym<sup>9</sup>. Pomimo tego, jeśli jakaś instytucja ustrojowa nie przeszła pomyślnie przez surowy egzamin rozumu, była bezapelacyjnie skazana na odrzucenie. Oddajmy głos J. Burnhamowi: „Lecz Ojcowie [Konstytucji — R.M.M.] byli panami, nie zaś ofiarami tych odziedziczonych idei i czasami przejmowali bardziej ich retorykę niż je same. Od ideologii chroniła Ojców nie tylko ich pobożności i rodzimy sceptycyzm wobec abstrakcyjnego rozumu, lecz także stałe wyczucie faktu, specyfiki. Frazeologia Locke’a, Monteskiusza, Cyncerona i innych pojawiała się często w filadelfijskiej debacie, jednakże nigdy w oderwaniu od konkretnych problemów, które zgromadziły delegatów”<sup>10</sup>. Identyczny osąd przedstawił C.C. Thach pisząc, iż interesujący nas mężowie stanu odwoływali się raczej

<sup>6</sup> G.S. Wood: *The Creation...*, s. 606; C.L. Becker: *The Heavenly City...*, s. 30.

<sup>7</sup> E. S. Corwin: *The Constitution...*, s. 1073; R. Hofstadter: *The American...*, s. 8.

<sup>8</sup> *The Federalist...*, No. 37, s. 231.

<sup>9</sup> A.S. Miller: *An Inquiry...*, s. 586, 587; S. Persons: *American...*, s. 97—101; B. Bailyn: *The Ideological...*, s. 32, 33; E.H. Levi: *Some...*, s. 373.

<sup>10</sup> J. Burnham: *Congress...*, s. 24.



do argumentów poszczególnych pisarzy politycznych niż do konkluzji ich dzieł<sup>11</sup>. W podobnym duchu wypowiada się L. Fisher utrzymując, że cytaty z monteskiuszowskiego *opus magnum* przytaczano dla podważenia racji oponenta, a nie jako instytucjonalny wzór do naśladowania<sup>12</sup>. Ta opinia, jak wiemy, jest już poważnie uproszczona.

Punkt widzenia J. Burnhama dzieli również A. de Riencourt, snując ciekawe, choć niekiedy nazbyt kontrowersyjne refleksje nad podobieństwem instytucji i dziejów Amerykańskiej Unii oraz starożytnego Rzymu. „W przeddzień Rewolucji Amerykańskiej podstawowa różnica między Amerykanami i Europejczykami była już wyraźna. Tworzyło ją to samo fundamentalne przeciwieństwo, które dzieliło Rzymian i Greków — kult piękna i teorii w Grecji i w Europie, kult moralności i pragmatyzmu w Rzymie i w Ameryce”<sup>13</sup>. W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż usiłowania budowy zrębów ustrojowych państwa w innych krajach na podstawie zasady rozdziału władzy w jej ortodoksyjnym kształcie, jak np. we Francji kilkanaście lat później, nie ostały się próbie czasu. Twierdzi się, że był to wynik doktrynerskiej, nie zaś pragmatycznej postawy względem różnych rodzajów materii ustrojowej. „Ojcowie Konstytucji” w odróżnieniu od swych francuskich kolegów byli pełni idei, lecz nie byli ideologami. Stąd nie usiłowali wtłoczyć rzeczywistości w ciasne ramy wykoncypowanego modelu mającego ją odzwierciedlać<sup>14</sup>. Analogiczne stanowisko zajął Lord Bryce dowodząc, iż nie pragnęli oni śmiałych eksperymentów i, w przeciwieństwie do ustrojodawców francuskich, uważali, że nowego systemu ustrojowego nie da się zrobić na zamówienie jak nowego ubioru. Woleli natomiast, na ile okoliczności pozwolą, posuwać się utartymi ścieżkami i posługiwać się metodami sprawdzonymi już w doświadczeniu. „Konstytucja amerykańska nie pozostaje wyjątkiem wobec zasady, że wszystko co może zyskać ludzki posłuch i respekt, musi sięgać korzeniami głęboko w przeszłość, i że im wolniej rozwija się każda instytucja, tym większe jest prawdopodobieństwo jej przetrwania. Mało jest w Konstytucji rzeczy absolutnie nowych. Wiele natomiast jest tak starych, jak stara jest Magna Charta”<sup>15</sup>. Euforia towarzysząca im podczas wybuchu Rewolucji z jednej strony, a także desperacja z powodu ogólnego chaosu z drugiej — tak jak optymistyczna filozofia polityczna Locke’a i Rousseau oraz pesymistyczna de Montesquieu i Hobbesa — spowodowały, iż stali się wyznawcami sceptycz-

<sup>11</sup> Vide F.W. O'Brien: *The Executive...*, s. 218.

<sup>12</sup> L. Fisher: *President...*, s. 251.

<sup>13</sup> A. de Riencourt: *The Coming...*, s. 60; V. L. Parrington: *Główne...*, s. 400, 401.

<sup>14</sup> J. Burnham: *Congress...*, s. 23; P. H. Odegard i in.: *American...*, s. 308.

<sup>15</sup> J. Bryce: *The American...*, Vol. 1, s. 28, 34.

nego optymizmu. Takie podejście zrodziło szczególną perspektywę patrzenia na różne rodzaje materii ustrojowej, zdradzającą, jak to prowokująco wyraził Michael Kammen w swej głośnej pracy *Ludzie paradoksu*, jednoczesną skłonność do „pragmatycznego idealizmu, konserwatywnego liberalizmu, uporządkowanej przemocy i umiarkowanej rebelii”<sup>16</sup>.

**VIII. 4.** Jak więc z powyższego wynika, w konstytucjonalizmie i historiografii amerykańskiej dominuje nie tyle pozytywna, ile wręcz apologetyczna ocena dzieła *The Founding Fathers*. Zgodnie z cokolwiek pompatycznym twierdzeniem S. Pargellisa, skonstruowany przez nich system ustrojowy stał się pomnikiem wystawionym ku czci teorii konstytucjonalizmu<sup>17</sup>. Wielu badaczy wskazuje, że mimo wszystko na ówczesnych kresach zachodniej cywilizacji znalazła się garstka tak utalentowanych mężów, którzy — według określenia A.S. Millera — wraz z kilkoma prezydentami są dziś jedynymi świętymi w amerykańskiej hagiologii<sup>18</sup>. Wspomniany pomnik przybrał przecież postać budowli tak precyzyjnie wyważonej, jak żadna inna konstrukcja tego rodzaju. Tym niemniej nie wszyscy autorzy odnoszą się do tego grona z tak wielką rewerencją. Wprawdzie w literaturze kursują w tym kontekście takie określenia, jak „55 nieśmiertelnych” czy „święci amerykańskiego Pantheonu”, ale towarzyszy im niejednokrotnie subtelna nuta ironii. To nieukrywany sarkazm podyktował Thomasowi Jeffersonowi obdarzenie uczestników Konwencji mianem „zgromadzenia półbogów”<sup>19</sup>. Nie wszyscy też powitali ich dzieło entuzjastycznie. Gwoli ilustracji, na początku naszego stulecia F. Pierce nazwał je „najbardziej niedemokratycznym instrumentem, jaki można dziś znaleźć na świecie”. Powodem tej zaskakującej oceny była, jego zdaniem, nadmierna liczba hamulców, stwarzająca dla Prezydenta i Kongresu stałą pokusę do wzajemnej uzurpacji swych uprawnień<sup>20</sup>. Ta sama przyczyna skłoniła H. Finera do uznania, że w interesującym nas modelu ustrojowym funkcjonowanie aparatu państwowego jest „prawie niemożliwe”. Najlepszą więc rzeczą, jaką można o tym modelu powiedzieć jest tylko to, iż naród amerykański jest szczęśliwy mimo jego istnienia<sup>21</sup>. Inni zaś nie uważając za prawdopodobną groźby utknięcia działania maszyny państwowej w martwym punkcie są przeswiadczeni, że jej twórcy tak bardzo chcieli uchronić ją od czynienia zła, iż uniemożliwili jej czynienie dobra<sup>22</sup>.

<sup>16</sup> M. Kammen: *People...*, s. 165; R. M. MacIver: *European...*, s. 58; E. H. Levi: *Some...*, s. 379.

<sup>17</sup> S. Pargellis: *The Theory...*, s. 39.

<sup>18</sup> A. S. Miller: *An Inquiry...*, s. 587; C. A. Beard: *The Supreme...*, s. 87; *The Living...*, [Ed. J. Dewey], s. 4.

<sup>19</sup> Vide W. B. Munro: *The Government...*, s. 35.

<sup>20</sup> Vide M. J. C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 265.

<sup>21</sup> H. Finer: *The Theory...*, s. 99; W. Käge: *Zur Entstehung...*, s. 98.

<sup>22</sup> C. H. McIlwain: *Constitutionalism and the Changing...*, s. 246.

Niewątpliwie istnieje i druga strona medalu. Jeśli Konstytucja została opracowana z myślą o zapewnieniu jednostce praw i wolności, to równocześnie dokonano tego w intencji zagwarantowania interesów posiadaczy. Z jednej strony zbudowano najbardziej wówczas postępowy ustrój na świecie, z drugiej zaś oparto go na majątkowym cenzusie wyborczym i usankcjonowano niewolę czarnych. Gdy „Ojcowie Konstytucji” będący antyfederalistami byli w zasadzie szczerymi demokratami, to członkowie tego grona należący do stronnictwa federalistów byli podatni na hasła ideologii konserwatywnej, nacjonalistycznej i izolacjonalistycznej. Trafnie zauważa W. Sokolewicz, iż federalna ustawa zasadnicza, ukształtowana w wyniku antymonarchistycznej, rewolucyjnej wojny o niepodległość stanowi wyraz kompromisu klasowego i dlatego zawiera pozostające w przedziwnym spleźeniu zarówno elementy zachowawcze i konserwatywne, jak postępowe i demokratyczne<sup>23</sup>. Koncepcja państwa jej autorów w istocie rzeczy była elitarystyczna — rycerscy i oświeceni gentlemani mieli tworzyć przeciwwagę dla występnych i pełnych demagogii „barbarzyńców” — a najbardziej zdawała im się odpowiadać meritokracja. Doktryna polityczno-prawna *The Founding Fathers* zasługuje więc na wysoką ocenę, ale w ramach epoki w której przyszło im żyć i działać, mimo że pod niejednym względem ją wyprzedzili. Jeżeli natomiast spojrzymy na nią przez pryzmat współczesności, wtedy niejednym jej kanon musiałby ulec weryfikacji, zaś jego ocena skorygowaniu.

Pamiętajmy jednak, iż przedmiotem naszej oceny pozostaje nie tyle Konstytucja czy cały ustrój USA, ile doktryna podziału władzy jego twórców. W tej materii pragnąłbym ograniczyć się do uwypuklenia dwóch najważniejszych kwestii. Po pierwsze, należy zwrócić uwagę na nieprzeciętną zdolność wspomnianych ustrojodawców widzenia rzeczywistości ustrojowej w sposób wieloaspektowy. Uderza również ich realizm, rozważa i zdolność przewidywania. Konstytucjonalista obecnej doby musi być zdumiony tak wnikliwym podejściem do problematyki władzy państwowej 200 lat wstecz. Naturalnie, nie wszystkie ich argumentacje przemawiające za przeprowadzeniem jej podziału trafiają dziś do przekonania. Współcześnie dominuje niepodzielnie nie legislatura, lecz egzekutywa, i nic nie wskazuje na to, by w przyszłości ów stan rzeczy miał ulec zmianie — wręcz przeciwnie. Inaczej też patrzymy w dniu dzisiejszym na partie polityczne i odmiennie traktujemy zagadnienie demokracji. Ale problem niebezpieczeństw, jakie niesie ze sobą skoncentrowana władza państwowa, będzie zawsze aktualny. Stąd największą zasługą uczestników filadelfijskiej debaty pozostaje fakt, że ich doktryna rozdziału władzy stanowi jak dotąd najbardziej wszechstronną

<sup>23</sup> *Instytucje...* [Red. W. Sokolewicz], s. 539.

próbę wypracowania mechanizmu politycznego mającego na celu zapobieżenie wspomnianym zagrożeniom. Po drugie, przedmiotem oceny historii rzadko są idee na papierze — liczy się głównie ich realizacja w praktyce. System ustrojowy wzniesiony przez „Ojców Konstytucji” na fundamencie reguły podziału władzy funkcjonuje *mutatis mutandis* do dziś i wszelkie propozycje jego radykalnej reformy pozostają jak dotąd nierealne. Jest to rezultat poparcia udzielanego mu przez społeczeństwo, w tym także przez jego część o orientacji lewicowej (mowa tu o funkcjonalno-organizacyjnym aspekcie zasady rozdziału)<sup>24</sup>. Ale jest to również efekt solidności i elastyczności konstrukcji oraz dalekowzroczności jej budowniczych. „Opracowując system, który ma trwać wieki — oświadczył James Madison w Filadelfii — nie powinniśmy tracić z pola widzenia zmian, jakie te wieki przyniosą”<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Vide ibidem, s. 539, 540; W. Sokolewicz, J. Wróblewski: *Komunizm i „nowa lewica” — krytyka systemu amerykańskiego*. Warszawa 1984, s. 56.

<sup>25</sup> *The Records...* [Ed. M. Farrand], Vol. 1, s. 422.

# BIBLIOGRAFIA

- Adams R.G.: *Political Ideas of the American Revolution*. New York 1958 (1922).  
*American Jurisprudence*. Rochester—San Francisco 1979, Vol. 16.  
*The Antifederalist Papers*. Ed. M. Borden. Michigan State University Press 1965.
- Area and Power. *Theory of Local Government*. Ed. A. Maass. Glencoe 1959.
- Arystoteles: *Polityka*. Wrocław 1953.
- Bailyn B.: *The Ideological Origins of the American Revolution*. Cambridge, Mass. 1967.
- Bailyn B.: *The Origins of American Politics*. New York 1970 (1967).
- Barnaszow A.M.: *Jedinstwo wlaści i jego wopłoszczeniija w gosudarstwiennom stroitielstwie SSSR*. Tomsk 1979.
- Barth A.: *Government by Investigation*. New York 1955.
- Baszkiewicz J.: *Państwo suwerenne w feudalnej doktrynie politycznej do początków XIV w.* Warszawa 1964.
- Baszkiewicz J.: *Wolność, równość, własność. Rewolucje burżuazyjne*. Warszawa 1981.
- Beard C.A.: *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*. New York 1972 (1913).
- Beard C.A. i M.R.: *The Rise of American Civilization*. New York 1949 (1927), Vol. 1.
- Beard C.A.: *The Supreme Court and the Constitution*. New York 1938 (1912).
- Beard C.A.: *The Supreme Court — Usurper or Grantee?* „Political Science Quarterly” 1912, Vol. 27, No. 1.
- Becker C.L.: *The Heavenly City of the Eighteenth-Century Philosophers*. New Haven 1961 (1932).
- Berger R.: *Congress v. the Supreme Court*. Cambridge, Mass. 1969.
- Berger R.: *Impeachment: The Constitutional Problems*. Cambridge, Mass. 1974 (1973).
- Bestor A.: *Separation of Powers in the Domain of Foreign Affairs: The Intent of the Constitution Historically Examined*. „Seton Hall Law Review” 1974, Vol. 5, No. 3.
- Beth L.P.: *Politics, the Constitution, and the Supreme Court*. Evanston-Elmsford 1962.
- Bibó J.: *Podział władz państwowych dawniej i dziś*. „Znak” 1982, nr 10.
- Bigne de Villeneuve M. de la: *La fin du principe du séparation des pouvoirs*. Paris 1934.
- Bondy W.: *The Separation of Governmental Powers*. New York 1893.
- Boudin L.: *Government by Judiciary*. New York 1968 (1932), 2 Vols.
- Brand J.T.: *Montesquieu and the Separation of Powers*. „Oregon Law Review” 1933, Vol. 12, No. 3.
- Bryce J.: *The American Commonwealth*. New York 1905 (1893), 2 Vols. *Builders of American Institutions. Readings in American History*. Eds. F. Freidel, N. Pollack. Chicago 1963.
- Burdeau G.: *Traité de science politique*. Paris 1970, t. 5.
- Burnham J.: *Congress and the American Tradition*. Chicago 1959.

- Burns MacGregor J., Peltason J.W.: *Government by the People. The Dynamics of American National Government*. Englewood Cliffs 1958.
- Butts R.F.: *A Cultural History of Western Education*. New York 1955.
- Cappelletti M., Cohen W.: *Comparative Constitutional Law. Cases and Materials*. Indianapolis-New York-Charlottesville 1979.
- Carey G.W.: *Separation of Powers and the Madisonian Model: A Reply to the Critics*. „The American Political Science Review” 1978, Vol. 72, No. 1.
- Carpenter W.S.: *The Separation of Powers in the Eighteenth Century*. „The American Political Science Review” 1928, Vol. 22, No. 1.
- Chalaśiński J.: *Kultura amerykańska*. Warszawa 1973.
- Coil H.W.: *Remarks on the Separation of Powers: A Reply to Professor Kinneane*. „American Bar Association Journal” 1952, Vol. 38, No. 5.
- The Constitution Reconsidered*. Ed. C. Read. New York—Evanston 1968 (1938).
- Conkin P.K.: *Self-Evident Truths*. Bloomington—London 1974.
- The Constitutional Documents of the Puritan Revolution 1625—1660*. Ed. S.R. Gardiner. Oxford 1958 (1889).
- Cooley T.M.: *The General Principles of Constitutional Law in the United States of America*. Boston 1898 (1880).
- Coolidge A.C.: *Theoretical and Foreign Elements in the Formation of the American Constitution*. Freiburg 1892.
- Corwin E.S.: *The Constitution as Instrument and as Symbol*. „The American Political Science Review” 1936, Vol. 30, No. 6.
- Corwin E.S.: *The „Higher Law” Background of American Constitutional Law*. Ithaca 1955 (1928).
- Corwin E.S.: *The President. Office and Powers 1787—1957. History and Analysis of Politics and Opinion*. New York 1957.
- Corwin E.S., Koenig L.W.: *The Presidency Today*. New York 1956.
- Crosskey W.W.: *Politics and Constitution in the History of the United States*. Chicago 1953, 2 Vols.
- Dargo G.: *Roots of the Republic. A New Perspective on Early American Constitutionalism*. New York—Washington 1974.
- Diamond M.: *Democracy and »The Federalist«: A Reconsideration of the Framers’ Intent*. „The American Political Science Review” 1959, Vol. 53, No. 1.
- Donham P., Fahey R.: *Congress Needs Help*. New York 1966.
- Doren C. van: *The Great Rehearsal. The Story of Making and Ratifying of the Constitution of the United States*. New York 1948.
- Douglas W.O.: *The Anatomy of Liberty. The Rights of Man Without Force*. New York 1963.
- Eidelberg P.: *The Philosophy of the American Constitution. A Reinterpretation of the Intentions of the Founding Fathers*. New York—London 1968.
- Esmein A.: *Prawo konstytucyjne*. Warszawa 1921.
- Essays in Constitutional Law*. Ed. R.G. McCloskey. New York 1957.
- Fairlie J.A.: *The Separation of Powers*. „Michigan Law Review” 1923, Vol. 21.
- The Federalist. A Commentary of the Constitution of the United States*. New York 1937.
- Field O.P.: *Separation and Delegation of Powers*. „The American Political Science Review” 1957, Vol. 41, No. 6.
- Finer H.: *The Theory and Practice of Modern Government*. London 1954.
- Fischer D.H.: *The Myth of Essex Junto*. „William and Mary Quarterly” 1964, Vol. 21, No. 2.
- Fisher L.: *President and Congress. Power and Policy*. New York—London 1972.

- Fisher L.: *The Constitution Between Friends. Congress, the President, and the Law*. New York 1978.
- Fisher L.: *The Efficiency Side of Separated Powers*. „Journal of American Studies” 1971, Vol. 5, No. 2.
- Forkosch M.D.: *The Separation of Powers*. „University of Colorado Law Review” 1969, Vol. 41, No. 4.
- Founding Principles of American Government. Two Hundred Years of Democracy on Trial*. Eds. G.J. i S.G. Graham. Bloomington—London 1977.
- Franklin M.: *The Passing of the School of Montesquieu and Its System of Separation of Powers*. „Tulane Law Review” 1937, Vol. 12, No. 1.
- Friedrich C.J.: *Constitutional Government and Democracy*. Boston—New York—Chicago—Atlanta—Dallas—Columbus—San Francisco—Toronto—London 1950.
- Friedrich C.J.: *Constitutions and Constitutionalism*. W: *International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York 1968, Vol. 3—4.
- Friedrich C.J.: *Separation of Powers*. W: *Encyclopedia of the Social Sciences*. New York 1937.
- Fritz K. von: *The Theory of Mixed Constitution in Antiquity. A Critical Analysis of Polybius' Political Ideas*. New York 1954.
- Frohnmayr D.B.: *The Separation of Powers: An Essay on the Vitality of a Constitutional Idea*. „Oregon Law Review” 1973, Vol. 52, No. 3.
- Gebert S.: *Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki*. Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1981.
- Giacometti Z.: *Gewaltentrennung und Verwaltungsrechtspflege. W: Fragen des Verfahrens- und Kollisionsrechtes (Festschrift zum 70. Geburtstag von Prof. Dr. Hans Fritzsche)*. Zürich 1952.
- Gierke O. von: *Natural Law and the Theory of Society 1500 to 1800*. Ed. Sir E. Barker. Cambridge 1958.
- Gooch R.K.: *Modern French Views on the Doctrine of the Separation of Powers*. „Political Science Quarterly” 1923, Part 1, Vol. 38, No. 4.
- Green F.: *Separation of Governmental Powers*. W: *Selected Essays on Constitutional Law*. Vol. 4. Chicago 1938.
- Grzybowski K.: *Montesquieu — kompromis feudalno-mieszczański*. „Państwo i Prawo” 1948, nr 9—10.
- Gwyn W.B.: *The Meaning of the Separation of Powers. An Analysis of the Doctrine from Its Origin to the Adoption of the United States Constitution*. New Orleans—The Hague 1965.
- Haines C.G.: *The American Doctrine of Judicial Supremacy*. New York 1959 (1932).
- Hamed A.S.: *Das Prinzip der Gewaltenteilung und die Beaufsichtigung der Regierung durch das Parlament*. Berlin 1957.
- Hastings W.G.: *Montesquieu and Anglo-American Institutions*. „Illinois Law Review” 1918, Vol. 13.
- Hayek F.A.: *The Constitution of Liberty*. Chicago 1960.
- Hippel E. von: *Gewaltenteilung im modernen Staate*. Koblenz 1948.
- Hofstadter R.: *The American Political Tradition and the Men Who Made It*. London 1962.
- Instytucje polityczno-prawne Stanów Zjednoczonych Ameryki*. Red. W. Sokolewicz. Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1977.
- Izdebski Z.: *Rewizja teorii podziału władzy*. „Państwo i Prawo” 1957, nr 11.
- Jackson R.H.: *The Struggle for Judicial Supremacy. A Study of a Crisis in American Power Politics*. New York 1941.

- Jaskiernia J.: *Zagadnienie podstaw do wszczęcia procedury „impeachment” przeciwko urzędnikom federalnym w prawie i praktyce ustrojowej Stanów Zjednoczonych*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1975, nr 4.
- Javits K.: *Who Makes War. The President versus Congress*. New York 1973.
- Jellinek G.: *Ogólna nauka o państwie*. Warszawa 1921.
- Jennings, Sir W. Ivor: *The Law and the Constitution*. London 1960.
- John Locke: *Two Treatises of Government*. Ed. P. Laslett. Cambridge 1960.
- Kammen M.: *People of Paradox. An Inquiry Concerning the Origins of American Civilization*. New York 1973 (1972).
- Kański L.: *Kompetencje Kongresu w zakresie kształtowania polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych Ameryki. Studium prawno-konstytucyjne*. Poznań 1982.
- Kaufman I.R.: *The Essence of Judicial Independence*. „Columbia Law Review” 1980, Vol. 80, No. 4.
- Kägi W.: *Zur Entstehung, Wandlung und Problematik des Gewaltenteilungsprinzips. Ein Beitrag zur Verfassungsgeschichte und Verfassungslehre*. Zürich 1937.
- Kelsen H.: *General Theory of Law and State*. New York 1973 (1945).
- Kędzia Z.: *Burżuazyjna koncepcja praw człowieka*. Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1980.
- Klimowsky E.: *Die Englische Gewaltenteilungslehre bis zu Montesquieu*. Berlin—Grunewald 1927.
- Knust H.: *Montesquieu und die Verfassungen der Vereinigten Staaten von Amerika*. München—Berlin 1922.
- Koch A.: *Power, Morals, and the Founding Fathers: Essays in the Interpretation of the American Enlightenment*. Ithaca 1961.
- Kurland P.B.: *Watergate and the Constitution*. Chicago—London 1978.
- Lange U.: *Teilung und Trennung der Gewalten bei Montesquieu*. „Der Staat” 1980, nr 2.
- The Law of Presidential Impeachment*. New York—Evanston—San Francisco—London 1974.
- Laski H.: *The American Presidency, An Interpretation*. London 1940.
- Lees J.D.: *The Political System of the United States*. London 1975 (1969).
- Levi E.H.: *Some Aspects of Separation of Powers*. „Columbia Law Review” 1976, Vol. 76, No. 3.
- Levin L.M.: *The Political Doctrine of Montesquieu's »Esprit des Lois»: Its Classical Background*. New York 1936.
- Lutz D.S.: *The Relative Influence of European Writers on Late Eighteenth-Century American Political Thought*. „The American Political Science Review” 1984, Vol. 78, No. 1.
- Living Ideas of America*. Ed. H.S. Commager. New York—Evanston—London 1964 (1951).
- The Living Thoughts of Thomas Jefferson*. Ed. J. Dewey. London—Edinburgh 1941.
- Loewenstein K.: *The Balance Between Legislative and Executive Power: A Study in Comparative Constitutional Law*. „The University of Chicago Law Review” 1938, Vol. 5, No. 4.
- Loewenstein K.: *Verfassungslehre*. Tübingen 1969 (1957).
- Lukić R.: *Političke stranke*. Beograd 1966.
- Małajny R.M.: *Zasada jedności władzy państwowej w ustroju socjalistycznym — prolegomena*. „Studia Prawnicze” 1982, nr 3—4.
- Marks K., Engels F.: *Dziela*. T. 1. Warszawa 1962.



- Marshall G.: *Constitutional Theory*. Oxford 1980 (1971).
- Mason A.T., Beane W.M.: *American Constitutional Law. Introductory Essays and Selected Cases*. Englewood Cliffs 1968.
- Mason E.C.: *The Veto Power. Its Origin, Development and Function in the Government of the United States (1789—1889)*. New York 1967 (1890).
- Mażewski L.: *O stanie polskiej doktryny jednolitości władzy*. „Państwo i Prawo” 1984, nr 2.
- McBain H.L.: *The Living Constitution*. New York 1941.
- McIlwain C.H.: *Constitutionalism Ancient and Modern*. Ithaca 1947.
- McIlwain C.H.: *Constitutionalism and the Changing World. Collected Papers*. Cambridge, Mass. 1939.
- McLaughlin A.: *Foundations of American Constitutionalism*. Greenwich, Conn. 1961.
- Merry H.J.: *Five-Branch Government. The Full Measure of Constitutional Checks and Balances*. Urbana—Chicago—London 1980.
- Meulen J. van der: *The Seat of Authority*. Leiden 1945.
- Miller A.S.: *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.
- Miller A.S.: *Democratic Dictatorship. The Emergent Constitution of Control*. Westport—London 1981.
- Miller A.S.: *Separation of Powers: An Ancient Doctrine Under Modern Challenge*. „Administrative Law Review” 1976, Vol. 28, No. 3.
- Monteskiusz i jego dzieło. Wrocław 1956.
- Montesquieu C.L. de: *O duchu praw*. Warszawa 1957, 2 t.
- Morgan C.: *The Liberty of Thought and the Separation of Powers. A Modern Problem Considered in the Context of Montesquieu*. Oxford 1948.
- Moulton R.C.: *Separation of Powers, Mixed Government, and the Constitution*. Chicago 1981 (nie opublikowana rozprawa doktorska — dis. The University of Chicago Library).
- Munro W.B.: *The Government of the United States. National, State, and Local*. New York 1946 (1919).
- Neustadt R.E.: *Presidential Power: The Politics of Leadership*. New York 1960.
- O'Brien F.W.: *The Executive and the Separation Principle at the Constitutional Convention*. „Maryland Historical Magazine” 1960, Vol. 55, No. 3.
- Odegard P.H., Carr R.K., Bernstein M.H., Morrison P.H.: *American Government. Theory, Politics, and Constitutional Foundation*. New York 1961.
- Ogonowski Z.: *Locke*. Warszawa 1972.
- Orelli K. von: *Das Verhältnis von Demokratie und Gewaltenteilung und seine Wandlungen insbesondere im schweizerischen Bunde*. Aarau 1947.
- Osiatyński W.: *Ewolucja amerykańskiej myśli społecznej i politycznej*. Warszawa 1983.
- Padover S.K.: *The Genius of America. Men Whose Ideas Shaped Our Civilization*. New York—Toronto—London 1960.
- Parker R.: *Separation of Powers Revisited. Its Meaning to Administrative Law*. „Michigan Law Review” 1951, Vol. 49, No. 7.
- Parker R.: *The Historic Basis of Administrative Law: Separation of Powers and Judicial Supremacy*. „Rutgers Law Review” 1958, Vol. 12, No. 3.
- Parrington V.L.: *Główne nurty myśli amerykańskiej. Mentalność kolonialna (1620—1800)*. Warszawa 1968.

- Patterson C.P.: *The Constitutional Principles of Thomas Jefferson*. Austin 1953.
- Persons S.: *American Minds. A History of Ideas*. New York—Chicago—San Francisco—Toronto—London 1958.
- Peterson M.D.: *The Jefferson Image in the American Mind*. New York 1962 (1960).
- Petzold H.: *Die Gewaltenteilung in den europäischen Gemeinschaften*. Göttingen 1966.
- Plamenatz J.: *Man and Society. A Critical Examination of Some Important Social and Political Theories from Machiavelli to Marx*. Oxford 1968 (1963).
- Podbielski A.: *Odpowiedzialność Prezydenta w systemie konstytucyjnym Stanów Zjednoczonych*. Warszawa—Wrocław 1975.
- The Political Writings of John Adams*. Ed. G. A. Peek. New York 1954.
- The Politics of the Developing Areas*. Eds. G.A. Almond, J.S. Coleman. Princeton 1960.
- The Power of Presidency. Concepts and Controversy*. Ed. R.S. Hirschfield. Chicago 1973.
- Prewitt K., Verba S.: *An Introduction to American Government*. New York—Hagerstown—San Francisco—London 1976.
- Pullo A.: *O jedno rozumienie podziału władz w nauce prawa konstytucyjnego*. „Państwo i Prawo” 1983, nr 6.
- Radin M.: *The Doctrine of the Separation of Powers in Seventeenth Century Controversies*. „University of Pennsylvania Law Review” 1938, Vol. 86, No. 8.
- The Records of the Federal Convention of 1787*. Ed. M. Farrand. New Haven—London 1937, 4. Vols.
- Riencourt A. de: *The Coming Caesars*. New York 1957.
- Roche J.P.: *Distribution of Powers*. W: *International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York—London 1968, Vol. 3—4.
- Rodell F.: *Nine Men. A Political History of the Supreme Court from 1790 to 1955*. New York 1955.
- Rossman G.: *The Spirit of Laws: The Doctrine of the Separation of Powers*. „American Bar Association Journal” 1949, Vol. 35, No. 2.
- Rostock M.: *Die Antike Theorie der Organisation staatlicher Macht*. Meisenheim am Glan 1975.
- Rykowski Z., Sokolewicz W.: *Konstytucyjne podstawy systemu naczelnych organów państwowych w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*. W: „Państwo i Prawo” 1983, nr 5.
- Rykowski Z., Sokolewicz W.: *Zagadnienie podziału władz w Austrii*. „Państwo i Prawo” 1983, nr 12.
- Sarnecki P.: *Rząd a parlament Konfederacji Szwajcarskiej*. Kraków 1978.
- Schwartz B.: *The Reins of Power. A Constitutional History of the United States*. London 1964.
- Scigliano R.: *The Supreme Court and the Presidency*. New York—London 1971.
- Shackleton R.: *Montesquieu, Bolingbroke, and the Separation of Powers*. „French Studies” 1949, Vol. 3, No. 1.
- Sharp M.P.: *The Classical American Doctrine of »the Separation of Powers«*. „The University of Chicago Law Review” 1935, Vol. 2, No. 2.
- Siemiński F.: *Konstytucyjne podstawy organizacji i funkcjonowania aparatu władzy państwowej*. W: *Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*. Wrocław—Warszawa—Kraków 1969.

- Smith J.A.: *The Growth and Decadence of Constitutional Government*. Seattle—London 1972 (1930).
- Smith J.A.: *The Spirit of American Government*. Cambridge, Mass. 1965 (1907).
- Smith J.H.: *An Independent Judiciary: The Colonial Background*. „University of Pennsylvania Law Review” 1976, Vol. 124, No. 5.
- Sobolewski M.: *O funkcjach państwa*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” (Prace z Nauk Politycznych) 1971, nr 1.
- Sobolewski M.: *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*. Warszawa 1969.
- Sofaer A.D.: *War, Foreign Affairs and Constitutional Power. The Origins*, Cambridge, Mass. 1976.
- Sokolewicz W., Wróblewski J.: *Komunizm i „nowa lewica” — krytyka systemu amerykańskiego*. Warszawa 1984.
- Spurlin P.M.: *Montesquieu in America 1760—1801*. Baton Rouge 1940.
- Steiner R.J.: *The Supreme Court in Crisis. A History of Conflict*. The University of Massachusetts Press 1971.
- Stembrowicz J.: *Rząd w systemie parlamentarnym*. Warszawa 1982.
- Story J.: *Commentaries on the Constitution of the United States*. Boston 1858, 2 vols.
- Supreme Court and Supreme Law*. Ed. E. Cahn. Bloomington 1954.
- Sutherland A.E.: *Constitutionalism in America. Origin and Evolution of Its Fundamental Ideas*. New York—Toronto—London 1965.
- Szyszkowski W.: *Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych. Studium prawa konstytucyjnego*. Warszawa 1969.
- Thomas Jefferson on *Democracy*. Ed. S.K. Padover. New York 1958 (1939).
- Tichomirow J.A.: *Razdielienije vlastiej ili razdielienije truda?* „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo” 1967, № 1.
- Topolski J.: *Metodologia historii*. Warszawa 1973.
- Tribe L.H.: *American Constitutional Law*. Mineola, N.Y. 1978.
- Tsatsos T.: *Zur Geschichte und Kritik der Lehre von der Gewaltenteilung*. Heidelberg 1968.
- Vanderbilt A.T.: *The Doctrine of the Separation of Powers and Its Present-Day Significance*. Lincoln 1953.
- Vile M.J.C.: *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Oxford 1969 (1967).
- Vile M.J.C.: *Politics in the U.S.A.* London 1970.
- Vossler O.: *Die Amerikanische Revolutionsideale in ihren Verhältnis zu den europäischen*. München—Berlin 1929.
- Wachlowski Z.: *Rząd prezydencki w Stanach Zjednoczonych Ameryki*. Lwów 1935.
- Wade E.C.S., Phillips G.G.: *Constitutional Law*. London—New York—Toronto 1958 (1931).
- Waldo D.: *The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York 1948.
- Wasilienkow P.T.: *Organy sowieckiego gosudarstwa i ich sistemi na sowietmiennom etapie*. Moskwa 1967.
- White L.D.: *The Federalists. A Study in Administrative History 1789—1801*. New York—London 1965.
- Wilson C.H.: *The Separation of Powers Under Democracy and Fascism*. „Political Science Quarterly” 1937, Vol. 52, No. 4.
- Wilson F.G.: *The Mixed Constitution and the Separation of Powers*. „The Southwestern Social Science Quarterly” 1934, Vol. 15, No. 1.

- Wizje Stanów Zjednoczonych w poglądach Ojców Założycieli.* Red. W. Osia-tyński. Warszawa 1977.
- Wood G.S.: *The Creation of the American Republic 1776—1787.* Chapel Hill 1969.
- Wormuth F.D.: *The Origins of Modern Constitutionalism.* New York 1949.
- Wójtowicz A.: *Model władzy państwowej Marsyliusza z Padwy.* Katowice 1977.
- Wright B.F., Jr.: *The Origins of the Separation of Powers in America.* „Eco-nomica” 1933, Vol. 13.
- Wróblewski A.N.: *Dwie interpretacje Monteskiusza.* „Państwo i Prawo” 1977, nr 12.
- Zamkowski W.: *Jedność i podział władzy w Polsce Ludowej* „Zeszyty Nau-kowe Uniwersytetu Wrocławskiego”. Warszawa—Wrocław 1961.
- Zamkowski W.: *Monteskiuszowska koncepcja podziału a socjalistyczna za-sada jedności władzy państwowej.* „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wroc-ławskiego” 1958.
- Zamkowski W.: *Podział pracy między organami państwowymi na tle Konsty-tucji PRL.* „Państwo i Prawo” 1962, nr 1.
- Zur heutigen Problematik der Gewaltenteilung.* Red. H. Rausch. Darmstadt 1969.

# THE DOCTRINE OF DIVISION OF POWER OF "THE FOUNDING FATHERS"

## Summary

The scholarly attractiveness of the subject has been prejudged by the fact, that the United States of America was the first country in history which had constitutionalized the principle of division of governmental power. However, this principle has hitherto found rather a humble reflex in the literature. In Chapter I the author discusses the significance of the aforementioned principle in contemporary constitutionalism, dealing at the same time with some terminological questions. Chapter II concerns the general origin of the theory of separation of power from ancient times till the Constitutional Convention of 1787. Chapter III has been dedicated to the institutional background of the doctrine of division of governmental power of the "Founding Fathers", namely, to the governmental experiences stemming out of binding of the *Articles of Confederacy*, the colonial constitutional charters and the state constitutions. Chapter IV regards the ideological and social background of that doctrine. Chapter V affects the motivation of constitutionalization of the principle of division of power in the views of the Framers. In Chapter VI the author presents the very doctrine of division of power of the „Founding Fathers“, especially its foundations concerning the coordination of governmental powers (i.e. Congress, the President, and the Supreme Court), their functions and competences, structure, procedure of creation as well as term. Chapter VII refers to the problem of guarantees of the division principle, both formal (checks and balance system) and material ones (James Madison's conception of pluralism and social distribution of power). Chapter VIII comprises some conclusions.

# DIE GEWALTENTEILUNGSLEHRE DER „VÄTER DER KONSTITUTION“ DER USA

## Zusammenfassung

Die wissenschaftliche Attraktivität dieses Themas befindet sich in dem, dass ob USA der erste Staat, welche die Konstitutionalisierung des Gewaltenteilungsprinzips durchführte, hatte es jedoch einen geringen Reflex in der Literatur. Im I Kapitel bespricht der Verfasser die Bedeutung dieses Prinzips im modernen Konstitutionalismus und beschäftigt sich gleichzeitig mit terminologischen Fragen. Das II Kapitel betrifft die allgemeine Herkunft der Theorie der Gewaltenteilung, anfangs der antiken Zeiten bis zur Konstitutionellen Konvention im 1787. Das III Kapitel wurde dem institutionellen Hintergrund der Gewaltenteilungslehre der „Väter der Konstitution“ gewidmet, und zwar den Verfassungserfahrungen strömenden aus den geltenden *Artikeln der Konfederation*, der konstitutionellen Kolonialkarten, und Konstitutionen der Staaten (der USA). Das IV Kapitel enthält dagegen den ideologischen und sozialen Hintergrund der genannten Lehre. Das V Kapitel umfasst die Begründung der Notwendigkeit der Konstitutionalisierung des Gewaltenteilungsprinzips in den Anschauungen der „Väter der Konstitution“. Im VI Kapitel präsentiert der Verfasser die Lehre der Gewaltenteilung, besonders ihre Voraussetzungen betreffs der Koordination der staatlichen Organe ihrer Funktionen und Befugnisse, Struktur, Kreativeverfahren und Sitzungsperiode. Im VII Kapitel wurde die Gewährproblematik des Teilungsprinzips behandelt, so die formalen (System der Bremsen) wie auch materiellen (die Pluralismuskonzeption des James Madison und die soziale Gewaltenteilung). Das Ganze schliessen Konklusionen, welche das VIII Kapitel ausfüllen.

BUS



Ryszard M. Małajny  
**DOKTRYNA PODZIAŁU WŁADZY „OJCÓW KONSTYTUCJI” USA**  
**Wykaz ważniejszych błędów dostrzeżonych w druku**

Strona	Wiersz		Jest	Powinno być
	od góry	od dołu		
25		11	znika	znikła
28	22		metodą	metodę
	26		odziaływania	oddziaływania
54		2	Revolution.	Revolution 1625—1660.
75		16	jedno	jedna
79		18	doprowadzonych, do	doprowadzonych do
81	6		połową	połowa
90	26		ności władzy państwowej	autorzy zdawali sobie sprawę z komplementarności zasady podziału i jedności władzy państwowej.
91	23		całkowicie	całkowite
92	18		faktycznie	faktyczne
119		14	opracowywania	opracowywania
			ratyfikacji	i ratyfikacji
122	16		demokracja	demokracją
148	18		trafiły	trafiła
159	5		ignorantom <sup>64</sup> . George Mason z kolei orędowną za takim	parlamentu przez bogatych, ponieważ bogactwo prowadzi do deprawacji umy-
			urządzeniem pań-	złowróźbnie
160	15		złowróźbnie	złowróźbnie
179		11, 12	mozaika	mozaiką
193	21		nominacje:	nominacje;
232	1		ono	one
286		5	materiałnym	materiałnymi
288		5	wspólnego,	wspólnego
299		24	and Constitution	and the Constitution
305	3		Chapell	Chapel
307		2	Gewaltenteilung	Machtteilung



nr inw.: BGN - 286



BG N 286/749

ISSN 0208-0336  
ISBN 83-226-0027-5