

Determinanty amerykańskiego systemu prezydenckiego

Stany Zjednoczone Ameryki są wzorcem systemu, który zwykle się nazywać prezydenckim, a który, obok systemu parlamentarnego, tworzy drugi wielki system rządów. Te dwa krańcowo odmienne systemy są ciągle podstawowymi modelami ułożenia relacji między legislatywą a egzekutywą w demokratycznej hemisferze ustrojowej. O ile jednak system parlamentarny występuje często i gęsto, w praktyce tworząc całą mozaikę systemów genetycznie tkwiących (mniej lub więcej) w regule rządów parlamentarnych, o tyle system prezydencki pozostaje systemem endemicznym, właściwym jedynie dla USA. Oczywiście jest on systemem atrakcyjnym, a co za tym idzie, brany pod uwagę i stosunkowo często kopiowanym i naśladowanym, jednak w praktyce naśladownictwo to jest niepełne, nieudolne, a często pozorne bądź zupełnie przypadkowe, co powoduje, że pierwowzór jest jedynie przekręcany i zniekształcany, a Stany Zjednoczone pozostają ciągle praktycznie jedynym państwem, w którym prezydenccjalizm funkcjonuje prawidłowo, nie przekształcając się w swoją karykaturę (co najczęściej jest udziałem systemów, gdzie prezydenccjalizm był i jest przenoszony). W efekcie można powiedzieć, że o ile system parlamentarny jest systemem elastycznym w tym sensie, że może być bez większych przeszkód przenoszony, korygowany i dostosowywany do lokalnych uwarunkowań ustrojowych, nie porzucając przy tym gorsetu systemu parlamentarnego, o tyle system prezydencki pozbawiony jest już tej elastyczności, i może być przeniesiony albo wiernie, albo wcale. W tym drugim przypadku traci on te wszystkie cechy, które nadają mu profil prezydenccjalizmu i staje się systemem co najwyżej „okołoprezydenckim”. Uwzględniając więc zdolność czy też łatwość zabiegu recepcji, system prezydencki, w przeciwieństwie do systemu parlamentarnego, jest systemem niesłuchanie hermetycznym, którego nie da się przenieść na inną glebę ustrojową w sposób wierny i dokładny, co z kolei powoduje, że przeniesiony gdzie indziej, traci on cechy właściwe dla niego. To zresztą, *nota bene*, jest powodem, dla

którego ukuto w pewnym momencie określenia wskazujące na odejście od tego systemu – bądź to *in plus* (system hiper- czy superprezydencki), bądź też *in minus* (system półprezydencki czy nawet ćwierćprezydencki). Niemniej same te określenia, jak i fakt, że odnoszą się one do stopnia konsekwencji czy też precyzji w transplantowaniu systemu prezydenckiego, dowodzą najlepiej, że mimo iż system ten jest systemem typowym jedynie dla USA, to jest on również systemem, w stosunku do którego zestawiane i oceniane są właściwie wszystkie inne, zdecydowanie nieparlamentarne systemy rządów, w których – często na wyrost – poszukuje się elementów prezydenccjalizmu¹. Z systemem parlamentarnym tych wszystkich kłopotów nie ma, stąd też mówi się o nim raczej w liczbie mnogiej i wskazuje, że tworzy on rodzinę albo grupę systemów parlamentarnych, czyli takich systemów, które mimo odmienności jesteśmy skłonni uznać za co do zasady parlamentarne. Jeśli natomiast takich cech nie można odnaleźć, to system niejako awansem jest zaliczany do alternatywnego systemu prezydenckiego i wówczas rozbierany na czynniki pierwsze celem ustalenia, na ile jest on prezydenckim naprawdę, na ile zaś jedynie mniej lub bardziej nieudolną jego kopia². Jak łatwo zgadnąć, w większości przypadków jest tą drugą, a prezydenccjalizm jako taki pozostaje odporny na zabiegi recepcji, pozostając systemem charakterystycznym dla USA. Rodzi się więc nieuchronnie pytanie o przyczyny hermetyczności amerykańskiego systemu prezydenckiego i o to, dlaczego – choć jest on jednym z dwóch podstawowych modeli systemu rządów, do którego chcąc nie chcąc, odnoszone są wszystkie pozostałe konstrukcje – jest on modelem właściwym wyłącznie dla USA. Pozostałe eksperymenty z jego aplikacją skończyły się bowiem niepowodzeniem – albo, w wariantcie skrajnym, oznaczającym skręcenie systemu w kierunku jakiejś mniej bądź bardziej ostrej postaci autorytaryzmu, albo, w wariantcie łagodniejszym, ustanowieniem jakiejś hybrydy ustrojowej, niekonsekwentnie nawiązującej do pierwowzoru i, z reguły, będącej połączeniem elementów systemu prezydenckiego z systemem parlamentarnym. Wydaje się, że powodów, dla których system prezydencki nie poddaje się prostej recepcji, jest co najmniej kilka. Wszystkie one przesądzają też, *nolens volens*, o oryginalności i niepowtarzalności systemu prezydenckiego, wyznaczając jego główne determinanty³. W konsekwencji tak samo jak cechy te czy elementy stanowią znak rozpoznawczy systemu prezydenckiego, tak samo są też powodami, dla których system ten jest tak bardzo zamknięty i nie poddaje się

¹ Szerzej na ten temat zob.: N. Singh, *A System of Governance Parliamentary or Presidential*, New Delhi 2006, s. 95 i n.; G.L. Verma, *Parliamentary versus Presidential System of Government*, New Delhi 2010, s. 18 i n.

² Por. J.A. Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*, Cambridge 2007, s. 33 i n.

³ Por. M.L. Mezey, *Presidentialism. Power in Comparative Perspective*, London 2013, s. 7 i n.

łatwemu przeszczepieniu na inną glebę ustrojową. Warto więc przyrzeć się im bliżej.

Pierwszym i z pewnością najważniejszym jest szczególne, bo bardzo konsekwentne w systemie prezydenckim realizowanie zasady podziału władz. Nie przypadkiem mówi się więc, że prezydencjalizm dzieli władzę w sposób sztywny, pełny czy też restrykcyjny⁴, podczas gdy europejskie systemy parlamentarne robią to w sposób znacznie mniej ortodoksyjny, dopuszczając nadspodziewanie wiele wyjątków od niej, do tego stopnia, że niekiedy wręcz kwestionuje się obowiązywanie tej zasady w parlamentarnym systemie rządów⁵. Niezależnie jednak od tego, czy i na ile uznamy, że parlamentaryzm respektuje podział władz, to rzeczą niepodlegającą dyskusji jest fakt, że amerykański system prezydencki czyni to lepiej, dokładniej, wierniej czy po prostu pełniej. Zasada podziału władz, traktowana serio, legła bowiem u samych podstaw budowania amerykańskiego systemu rządów. Stało się tak przede wszystkim dlatego, że amerykański system rządów był konstruowany jako przeciwieństwo systemu angielskiego⁶. System, który w ostateczności stał się systemem prezydenckim, był bowiem od samego początku planowany przez delegatów zgromadzonych w filadelfijskim State House jako demokratyczna alternatywa angielskiej monarchii⁷. W jakimś sensie amerykański system rządów, z czasem nazwany prezydenckim, był więc korektą czy też – odwołując się do pojęcia ukutego znacznie później, bo dopiero w wieku XX – racjonalizacją angielskiego systemu rządów, który, jak wiadomo, stał się podstawą do ukształtowania się formacji parlamentarnej. To z kolei powoduje, że rzeczą pierwszorzędą było ustanowienie w nim rozwiązań niedwuznacznie wskazujących na rozdział władz, a nie ich kumulację, jak było w angielskim systemie rządów, gdzie rozmaitego rodzaju połączenia funkcjonalne i organizacyjne między władzami były na porządku dziennym. Stąd zresztą biorą się do dnia dzisiejszego podnoszone i mocno słyszalne głosy kwestionujące zasadę podziału władz jako zasadę, która w takiej czy w innej formie aplikacyjnej, miałaby być kanwą systemu parlamentarnego. Jeśli bowiem, jak chce zdecydowana większość badaczy, ojczyzną systemu parlamentarnego jest rzeczywiście Anglia (co pozostaje ustaleniem spornym), to nie można uznawać, że podział władz jest zasadą fundującą ten system rządów. Anglia i jej rozwiązania ustrojowe konsekwentnie bowiem sprzeciwiały się logice rozdziału władz,

⁴ Por. Ch.O. Jones, *The American Presidency. A Separationist Perspective* [w:] *Presidential Institutions and Democratic Politics. Comparing Regional and National Contexts*, red. K. von Mettenheim, Baltimore and London 1997, s. 19 i n.

⁵ Szerzej na ten temat zob. Ch. Möllers, *The Three Branches. A Comparative Model of Separation of Power*, Oxford 2013, s. 110 i n.

⁶ Por. S.M. Griffin, *American Constitutionalism. From Theory to Politics*, Princeton 1996, s. 68 i n.

⁷ H. Fix-Fierro, P. Salazar-Ugarte, *Presidentialism* [w:] *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, red. M. Rosenfeld, A. Sajó, Oxford 2012, s. 629.

proponując w to miejsce różnego rodzaju związki i współzależności między władzami, czego koronnym przykładem – przez wieki – była instytucja Lorda Kanclerza, uosabiającego fuzję, a nie rozdział władz. Z tego między innymi powodu mówi się czasami – choć, jak się wydaje, są to oceny zbyt daleko idące – że jedynie amerykański system prezydencki autentycznie przewiduje podział władz, podczas gdy system parlamentarny dystansuje się od tej zasady, przewidując w jej miejsce rozmaitego rodzaju stykanie się czy też ząbienie się władz⁸. Nie rozstrzygając tego problemu, wypada jednak przychylić się do zdania większości, która owszem uznaje niekonsekwentny, ale jednak podział władz w systemie parlamentarnym, zaś odmienności spojrzeń dopatruje się w genezie obu systemów, które przecież systemami, a przede wszystkim modelami ustrojowymi, stały się dużo później. W systemie parlamentarnym podział władz jest jednak rozwiązaniem wyjściowym od razu korygowanym, gdyż jest on – przynajmniej w jakimś sensie – przełamany alternatywną zasadą współdziałania władz, która sprawia, że systemy parlamentarne preferują interakcję w imię współpracy władz, a nie separację i – jak to się dzieje w systemie prezydenckim – co najwyżej konkurencję władz⁹. Zaznacza się bowiem, i tu zdania są zadziwiająco zgodne, że niezależnie od tego, czy, a jeśli tak, to w jaki sposób, system parlamentarny dzieli władze, jego sprężyną jest współdziałanie władz, bez którego nie może on w ogóle funkcjonować. Niekiedy idzie się nawet dalej i zaznacza, że to właśnie współdziałanie jest najpierwszą spośród wszystkich zasad parlamentaryzmu, a podział władz, niepełny, łagodny, względnie niekonsekwentny bądź życzliwy, jest jedynie środkiem, który owo współdziałanie ma umożliwić. Tymczasem w systemie prezydenckim jest zgoła odmiennie. Pełny, rzeczywisty, konsekwentny, czysty czy też restrykcyjny podział władz uzyskuje znaczenie dominującej zasady systemu¹⁰, swoistej siły napędowej, która z kolei uruchamia pozostałe właściwości tego systemu, jak na przykład programową konkurencję władz, która w systemie amerykańskim jest swoistą siłą witalną¹¹, a w europejskim parlamentaryzmie zmorą i patologią, psującą – jak niekiedy się wskazuje –

⁸ W polskiej literaturze pogląd ten konsekwentnie głosi Andrzej Pułło.

⁹ Por. Z. Kiełmiński, *Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Warszawa 1994, s. 9. Konkurencję władz niektórzy autorzy określają mianem „antagonistycznej współpracy” ale, niezależnie od stosowanych określeń, zawsze chodzi o to samo. Por. R.M. Małajny, *Dynamiczna równowaga czy antagonistyczna współpraca? Współczesny podział władzy w amerykańskim konstytucjonalizmie* [w:] *Konstytucjonalizm w państwach anglosaskich*, red. A. Zięba, Kraków 2013, s. 387 i n.

¹⁰ Por. M.L. Mezey, *op.cit.*, s. 41 i n.

¹¹ Por. J.A. Thurber, *An Introduction to Presidential-Congressional Rivalry* [w:] *Rivals form Power. Presidential-Congressional Relations*, red. J.A. Thurber, Plymouth 2013, s. 1 i n. Zob. także: Ch.H. Pyle, R.M. Pious, *The President, Congress and the Constitution. Power and Legitimacy in American Politics*, New York 1984, s. 8 i n.

trajektorie parlamentarnych związków egzekutywy i legislatywy¹². Warto może zwrócić uwagę, że spór o podział władz w obu systemach i o to, czy jest on cechą rozpoznawczą ich obu, czy może tylko prezydenccjalizmu, ma swoją podstawę w genezie zarówno parlamentaryzmu, jak i prezydenccjalizmu, ale dzisiaj stracił on już na swojej ostrości. Oba wielkie systemy rządów – i to jest sprawa kluczowa – zostały ostatecznie uformowane w wyraźnej opozycji do siebie¹³. Pierwszym, wyjściowym systemem był – co jasne – system parlamentarny czy raczej, mówiąc ściślej, poszczególne jego elementy, które z czasem złożyły się na system parlamentarny. Pośród nich zasada podziału władz nie była mocno osadzona, a ustroj angielski znamionowały raczej rozwiązania ją przełamujące. Właśnie z tej racji zostały one przez Founding Fathers uznane za wadliwe, co z kolei zachęcało do poszukiwania rozwiązań krańcowo odmiennych¹⁴. Ustrój metropolii oglądany oczami amerykańskich kolonistów był wszak ustrojem zdecydowanie złym, despotycznym, urągającym idei demokracji. Jego głównym mankamentem była wszechwładza króla wynikająca z braku wystarczających gwarancji rozdzielania władz, które jeśli tylko są skumulowane, to zawsze są niebezpieczne. Stąd rudymmentem wszelkich rozwiązań ustrojowych uczynili oni autentyczny, rzeczywisty, a przede wszystkim skuteczny rozdział władz, który miał wyznaczać krańcowo inny, z założenia lepszy sposób ich zorganizowania aniżeli angielski pomysł kumulacji władz albo – mówiąc delikatniej – ich pomieszania¹⁵. U genezy obu formacji ustrojowych, to jest parlamentaryzmu kojarzonego nieodmiennie z Anglią i prezydenccjalizmu powstałego po drugiej stronie Atlantyku, leżała więc całkowicie odmienna koncepcja podziału władz, względnie stosunku do niego¹⁶. W jednym przypadku traktowanego co najmniej lekko, w drugim stanowiącego punkt centralny tworzonej konstytucji systemu rządów, który to system miał być zarówno sprawny, jak i demokratyczny, ergo przeciwny do angielskiego, który w oczach kolonistów był ustrojem i niedemokratycznym, i całkowicie niesprawnym. Wydaje się, że to właśnie etiologia systemu prezydenckiego legła u podstaw założenia, że jest on systemem podziału władz (*separation of powers*), a nie systemem odrzucającym tę zasadę, względnie traktującym ją w sposób relatywny (*division of*

¹² Oczywiście nie oznacza to, że w systemie prezydenckim nie ma w ogóle elementów współdziałania władz, ale pozostają one na marginesie funkcjonujących w nim zależności.

¹³ Co widać było również w praktyce stosowania konstytucji USA zaraz po jej uchwaleniu i wskazywaniu, że nowy system ma być przeciwieństwem ustroju dawnej kolonii. Por. J.L. Pasley, *The First Presidential Contest. 1796 and the Founding of American Democracy*, Lawrence 2013, s. 16 i n.

¹⁴ Por. R. Singh, *American Government and Politics. A Concise Introduction*, London 2003, s. 26 i n.

¹⁵ Szerzej na ten temat zob.: R.M. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy*, Warszawa 2001, s. 242 i n.

¹⁶ Por. M.A. Graber, *A New Introduction to American Constitutionalism*, Oxford 2013, s. 42 i n.

powers). Jeśli jednak porzuci się retrospekcyjne spojrzenie na początki systemu prezydenckiego, tworzonego jako opozycja do angielskich koncepcji ustrojowych, a uwzględni się autentyczne cechy obu systemów, to wypada stwierdzić, że oba ustosunkowują się do zasady podziału władz w sensie pozytywnym, to znaczy oba przewidują podział, z tym że jeden z nich (prezydencki) traktuje go naprawdę poważnie i serio, drugi zaś czyni go jedynie punktem wyjścia, korygowanym przez zasadę współdziałania, która z definicji wymaga większej liczby styków między podzielonymi władzami, co *summa summarum* stwarza wrażenie braku konsekwencji w ich rozdzielaniu. Widać z tego, że jeśli odrzucimy poglądy skrajne, definiujące systemy rządów li tylko na podstawie ich cech genetycznych, to można uznać, że oba wielkie systemy rządów zakładają podział władz, choć każdy z nich czyni to nieco inaczej. O ile bowiem system prezydencki z rozdziału władz czyni prawdziwy aksjomat i główny punkt całej konstrukcji ustrojowej, o tyle system parlamentarny traktuje podział władz jako zasadę istotną, ale z pewnością nie główną. Ustępuje ona miejsca zasadzie współdziałania, która karze podziałowi władz nadać bardziej elastyczną postać. Tymczasem na gruncie amerykańskim podział władz jest pierwszą i najważniejszą zasadą, a wszelkie rozwiązania jej przeciwne są wyjątkiem motywowanym systemem *checks and balances*, często drugą, wielką zasadą amerykańskiego ustroju.

Żeby nie być gołosłownym, warto może, tytułem przykładu, wskazać te z amerykańskich rozwiązań ustrojowych, które nadają zasadzie *separation of powers* sztywną, restrykcyjną postać. Jak wiadomo, jej ideą generalną jest niedopuszczenie sytuacji oddziaływania (organizacyjnego bądź funkcjonalnego) jednej władzy na pozostałą. I tak zabezpieczać ma ją między innymi odrębność legitymizacyjna legislatywy i egzekutywy, skutkująca powszechnymi (choć w każdym przypadku innymi, bo w odniesieniu do Kongresu bezpośrednimi, a w przypadku prezydenta jedynie pośrednimi) wyborami. Warto może zwrócić uwagę, że przekonanie o konieczności rozdzielania kanałów rekrutacyjnych do poszczególnych władz było tak bardzo istotne dla amerykańskich Founding Fathers, że początkowo zakładali oni nawet powszechne wybory judykatury. Ostatecznie – jak wiadomo – to się nie udało, a powoływanie sędziów stało się kompetencją podzieloną w tym sensie, że pozostawioną w gestii i władzy wykonawczej, i władzy ustawodawczej, w myśl zasady rady i zgody, którą z kolei potraktowano jako element *checks and balances*. W efekcie, jeśli nie udało się konsekwentnie realizować zasady rozdziału władz, jak chociażby przy obsadzaniu substratu osobowego trzeciej władzy, to nie chcąc popadać w konflikt z paradygmatem rozdziału, sięgano po rozwiązania właściwe dla innej wielkiej zasady amerykańskiego prezydenccjalizmu, to jest hamowania władz. Potrzeba powściągnięcia okazywała swoją przydatność głównie więc w tych wszystkich sytuacjach, w których nie dało się (z różnych przyczyn) zrealizować schematu pełnego rozdzielania władz. Gmach prezydenccjalizmu, co już teraz warto zaznaczyć, całkiem świa-

domie oparto więc na dwóch zasadach, tj. podziale władz i ich hamowaniu (powściągnięciu). Słusznie bowiem uznawano, że wolnego, demokratycznego i – cokolwiek by to znaczyło – dobrego ustroju nie da się oprzeć na jednej zasadzie, tak jak nie da się oprzeć porządnej budowli na jednej kolumnie. Kolumn tych powinno być co najmniej dwie, bo tylko wtedy uzyska się efekt stabilności i trwałości. Innym przykładem żelaznej konsekwencji twórców amerykańskich rozwiązań ustrojowych w zakresie rozdzielenia władz jest zasada braku organizacyjnego oddziaływania legislatywy na egzekutywę i *vice versa*. Stąd izby Kongresu nie posiadają tak typowego dla europejskiego parlamentaryzmu narzędzia limitowania rządu, jakim jest parlamentarne wotum nieufności. Prezydent USA nie może być więc zmuszony do dymisji przez parlamentarną większość przy użyciu narzędzia politycznej weryfikacji jego działalności. Oczywiście, można zawsze powiedzieć, że Kongres dysponuje prawem uruchomienia i prowadzenia procedury impeachmentu, ale – przynajmniej z założenia – nie jest to przecież procedura politycznej oceny zgodności działań legislatywy i egzekutywy, tylko mechanizm odpowiedzialności *stricte* prawnej. Poza tym, co w tym przypadku jest najważniejsze, znowu podobnie jak senacka „rada i zgoda”, impeachment jest pomyślany nie tyle jako forma przełamania zasady pełnego rozdzielnia władz czy też innego rodzaju dysharmonia w stosunku do tej zasady, ile raczej skorzystanie z oferty, jaką daje system *checks and balances*. Pełny podział władz przejawia się więc z jednej strony tym, że Kongres nie dysponuje możliwościami pociągania prezydenta do odpowiedzialności politycznej, z drugiej zaś tym, że po stronie prezydenta nie znajduje się też prawo do przedterminowego rozwiązania izb parlamentarnych. Tym sposobem legislatywa nie dysponuje sposobnością odwołania egzekutywy, ale też – dla równowagi i pełnego respektu dla zasady rozdziału władz – władza wykonawcza nie ma możliwości wcześniejszego zakończenia kadencji legislatywy (co przecież jest standardem w systemie parlamentarnym). W ten sposób zasada podziału władz w wymiarze organizacyjnym jest w jakimś sensie zamknięta z obu stron. Na początku zamyka ją w tym sensie, że konsekwentnie realizuje schemat odrębnych procedur obsady stanowiska Prezydenta USA oraz składu osobowego Kongresu, natomiast – w jakimś sensie – na końcu zamyka ją obopólna niezdolność do wcześniejszego zakończenia pełnomocnictw jednej władzy przez drugą. Dzięki temu twórcy amerykańskiej konstytucji uzyskali efekt niezależności i pełnej, organizacyjnej odrębności władz, realizując w sposób wręcz podręcznikowy zasadę *separation of powers*. Dodać do tego warto również to, co znajduje się niejako pośrodku, mianowicie zasadę niepołączalności, dzięki której ustanowiono zakaz równoczesnego piastowania stanowiska w legislatywie i egzekutywie¹⁷. Za sprawą tych wszystkich rozwiązań instytucjonalnych niemalże doskonale zagwarantowano podział władz w znaczeniu

¹⁷ Por. Z. Kiełmiński, *op.cit.*, s. 9.

organizacyjnym, czego – jak wiadomo – nigdy nie udało się osiągnąć w europejskim systemie parlamentarnym, gdzie pod tym względem mamy raczej do czynienia z przenikaniem się władz aniżeli ich rozdzieleniem.

Podział władz w amerykańskim systemie prezydenckim odnosi się również do aspektu funkcjonalnego. Trudno zresztą, żeby było inaczej, bo tylko połączenie cech organizacyjnych i funkcjonalnych zapewnia autentyczne respektowanie podziału i unikanie wszelkiego rodzaju wyjątków od niego¹⁸. Dlatego też do typowych cech prezydenccjalizmu zalicza się między innymi pozbawienie władzy wykonawczej możliwości rozpoczęcia procesu legislacyjnego za sprawą inicjatywy ustawodawczej. Ta ostatnia pozostawiona jest jedynie członkom Kongresu jako jedynemu podmiotowi wyekwipowanemu w kompetencję prawotwórczą. Z tych też powodów w amerykańskim modelu kontroli konstytucyjności ustaw nie zdecydowano się wyposażyć sądów w prawo derogowania wadliwych ustaw. Względny skutek orzeczenia stwierdzającego niekonstytucyjność ustawy jest, owszem, efektem wyprowadzenia samej instytucji *judicial review* z konstytucji (a nie zawarcia jej *explicite*), ale także jest konsekwencją traktowania na serio podziału władz, w którym istnieje wyraźna linia demarkacyjna między tworzeniem prawa (pozostawionym w dyspozycji legislatywy) a jego stosowaniem (które przecież jest udziałem między innymi sądów)¹⁹. Prawdopodobnie nieprzypadkowo funkcjonalny rozdział władz na gruncie amerykańskim kładzie tak silny nacisk na proces ustawodawczy. Genezy tego rozwiązania, jak się wydaje, należy dopatrywać się w historycznych uwarunkowaniach powstania systemu politycznego USA jako opozycji do angielskiego parlamentaryzmu (czy – może lepiej – preparlamentaryzmu). W systemie tym kooperacja między władzami i zacieranie się podziału są bowiem szczególnie widoczne właśnie w przypadku procesu ustawodawczego, który ma być – niejako z założenia – najlepszym przykładem współdziałania władz, czego świetnie dowodzi inicjatywa ustawodawcza rządu (w praktyce będąca główną formą rozpoczęcia ustawodawstwa) i pozostawiona parlamentowi kompetencja uchwalania ustawy. *Nota bene* również weto ustawodawcze głowy państwa ma zupełnie odmienne uzasadnienie na gruncie systemu prezydenckiego i na gruncie systemu parlamentarnego. O ile bowiem w tym pierwszym jest formą przełamania funkcjonalnego rozdzielnia władz motywowanego *checks and balances*, o tyle w tym drugim jest swoistym ciągiem dalszym współdziałania, które obejmuje wszystkie trzy podmioty procesu ustawodawczego, to jest rząd (który inicjuje ustawę), parlament (który ją uchwala) i głowę państwa (która może ją zawetować). Weto ustawodawcze Prezydenta USA

¹⁸ Por. Ch. Möllers, *op.cit.*, s. 40 i n. Por. także: A.W. Heringa, P. Kiiver, *Constitutions Compared. An Introduction to Comparative Constitutional Law*, Cambridge–Antwerp–Portland 2012, s. 22, 23.

¹⁹ Por. S.M. Griffin, *op.cit.*, s. 90 i n.

nie jest więc, w żadnym przypadku, elementem kooperacji między władzami (tak jak w systemie parlamentarnym, gdzie weto stanowi element szerszej koncepcji legislacyjnych uprawnień głowy państwa, które mają za zadanie zapewnić współdziałanie parlamentu i dwuczłonowej egzekutywy), a co za tym idzie formą obejścia restrykcyjnie pojmowanego funkcjonalnego rozdzielania władz, ale raczej narzędziem konkurencji, motywowanym koniecznością hamowania władz²⁰. W aspekcie funkcjonalnym władze są bowiem ściśle odseparowane, w myśl zasady, że jedna nie wchodzi w domenę drugiej²¹. Z tych też powodów również absencja wotum nieufności, mimo że wcześniej potraktowana jako przejaw organizacyjnej separacji władz, musi być postrzegana szerzej, to znaczy jako konsekwencja odrębności funkcjonalnej. Istotą wotum nieufności (przesądzającego o parlamentarnej formie rządów) jest przecież brak akceptacji dla politycznych kierunków działań egzekutywy, które rozmiągają się z kierunkami określonymi przez większość parlamentarną. Wotum nieufności (tak samo jak wotum zaufania) ma być więc rękomią tego, że władza wykonawcza nie będzie realizowała polityki niezgodnej z wolą parlamentu. W konsekwencji, mimo że skutki jego zastosowania mają w pierwszym rzędzie organizacyjny wymiar (zmuszenia rządu do podania się do dymisji), to mają również – jeśli nie przede wszystkim – wymiar funkcjonalny, który gwarantuje zgodność działania legislatywy i egzekutywy (w myśl zasady, że legislatywa proponuje, egzekutywa zaś – jak sama nazwa wskazuje – wykonuje). Funkcjonalny podział władz, w warunkach systemu prezydenckiego, okazuje się więc tak samo ważny jak podział organizacyjny.

Zarówno organizacyjny, jak i funkcjonalny rozdział władz odnosi się do zasady *separation of powers* w ujęciu horyzontalnym. Jednak jak bardzo istotna dla amerykańskich Founding Fathers była zasada podziału i jak dokładnie chcieli oni ten podział przeprowadzić, najlepiej pokazuje to, że do tradycyjnego, bo poziomego, podziału władz dodali oni również podział pionowy. Stąd wziął się pomysł na federalizm amerykański, który owszem miał, zwłaszcza u swojej genezy, hybrydową naturę, gdyż był formą syntezy ustroju dawnej metropolii z ustrojem stanów skonfederowanych, to jednak w najważniejszym swoim punkcie miał, za sprawą rozbudowanych kompetencji autonomii, ograniczyć władzę federalną²². Federalizm był więc od samego początku postrzegany jako przede wszystkim forma dodatkowego rozdzielania władz, niezbędnego do tego, aby zasada rozdziału mogła być traktowana serio. Co prawda z czasem federalizm urósł do rangi osobnej zasady konstytucjonalizmu amerykańskiego, to jednak u swoich początków był on niezwykle mocno korelowany z podziałem władz, będąc dodatkowym, ale też i koniecznym, rozwiązaniem instytucjonalnym, gwarantującym – tym razem

²⁰ Por. H. Fix-Fierro, P. Salazar-Ugarte, *op.cit.*, s. 632.

²¹ Por. T. Campbel, *Separation of Power in Practice*, Stanford 2004, s. 29 i n.

²² E. Chemerinsky, *The Values of Federalism*, „Florida Law Review” 1995, vol. 47, s. 499.

w wymiarze wertykalnym – rzeczywiste rozdzielnie władz. Dowodzi tego najlepiej koncepcja federalizmu politycznych zabezpieczeń (*political safeguards federalism*), wedle której złożona struktura terytorialna USA jest w głównej mierze formą zabezpieczenia przed monopolem władzy federalnej, ergo przejawem rozdzielania władz, które bez federalizmu byłyby niebezpiecznie przechylone w stronę władzy centralnej²³. Postrzeganie federalizmu jako takiego i stanów w kategoriach elementarnej (w znaczeniu składowej, jak i najważniejszej) części zasady podziału władz potwierdził również amerykański Sąd Najwyższy, który w precedensowej sprawie *Gibbons v. Ogden* potraktował stany jako osobne, suwerenne podmioty, które występują obok horyzontalnego układu władz po to, by władza nie stała się władzą niepoahamowaną²⁴. Dzięki federalizmowi władza obu podmiotów, tj. federacji i stanów, jest wzajemnie powstrzymywana, co pozwala osiągnąć stan homeostazy ustrojowej. Stany powściągają bowiem federację, ale i *vice versa*. Innym razem sędziowie Sądu Najwyższego uznali, że za sprawą federalizmu „Ojcowie Założyciele podzielili atom suwerenności” (*the Framers split the atom of sovereignty*)²⁵, dzięki czemu władza nie została skumulowana, ale konsekwentnie rozdzielona (a przez to i zabezpieczona). W wymiarze wertykalnym została ona podzielona poprzez podział kompetencji między stany a Unię, w wymiarze horyzontalnym natomiast została ona podzielona między kompetencje konwencjonalnie zaliczane jako kompetencje przynależne legislatywie, egzekutywie i judykatywie. Z tych dwóch wymiarów czy też aspektów zasady podziału władz znaczenie pierwotne miał jednak – w warunkach amerykańskich – podział pionowy, gdyż to on dokonał podstawowego rozdzielnia uprawnień stanów i federacji. Podział poziomy, odnoszący się do tradycyjnych gałęzi władz (ustawodawcza, wykonawcza, sędziowska), był zaś tu wyraźnie wtórny i pochodny, czego dowodzi najlepiej jego zdublowanie na szczeblu zarówno federalnym, jak i stanowym. Niezależnie przy tym od rozmaitych interpretacji federalizmu amerykańskiego i od tego, że z czasem nabrał on waloru odrębnej, w dodatku niezwykle relewantnej zasady konstytucyjnej (czemu sprzyjała również jego ekspozycja w tekście konstytucji z 1787 roku), należy go postrzegać, szczególnie w ujęciu genetycznym, jako konieczny składnik zasady separacji władz i dowód na to, że zasadę tę Ojcowie Konstytucji traktowali bardzo ortodoksyjnie, w przeciwieństwie do metropolitarnej Anglii, gdzie dominowały rozmaite wyjątki, obejścia i odejścia od niej.

²³ Szerzej na ten temat zob.: S. Gardbaum, *The Nature of Preemption*, „Cornell Law Review” 1994, vol. 79, s. 768 i n.; E.A. Young, *Is the Sky Falling on the Federal Government? State Sovereign Immunity, the Section Five Power, and the Federal Balance*, „Texas Law Review” 2003, vol. 81, s. 1551 i n.; J. Chen, *A Vision of Softly Creeping. Congressional Acquiescence and the Dormant Commerce Clause*, „Minnesota Law Review” 2004, vol. 88, s. 1764 i n.

²⁴ *Gibbons v. Ogden*, 9 Wheat. 1 (1824).

²⁵ *U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton*, 514 U.S. 779 (1995).

Innym powodem sprawiającym spore trudności w przeniesieniu systemu prezydenckiego gdzie indziej jest złożony system hamulców i równoważników, często podnoszony wręcz do rangi drugiej po podziale władz, zasady ustroju amerykańskiego. Nie jest przy tym przypadkiem, że wskazywany jest on dopiero na drugim miejscu, po zasadzie rozdzielnia władz. System *checks and balances* jest wszak systemem logicznie wynikającym z zasady podziału władz i – co w przypadku USA ma najważniejsze znaczenie – gwarancyjnym wobec niej²⁶. Niemniej trzeba też pamiętać, że mechanizmy, jakie w swoim całości kształcie tworzą *checks and balances*, są bardzo konkretnie określone, jest ich niewiele, a ich istotą jest stworzenie skomplikowanych zależności między uprzednio podzielonymi władzami²⁷. Wydaje się, że właśnie ich pewnego rodzaju filigranowość bądź delikatność sprawia największe kłopoty przy próbach przenoszenia do innych rozwiązań ustrojowych. System *checks and balances* jest bowiem bardzo często nieprawidłowo rozumiany i interpretowany, najczęściej albo zawężany, albo – przeciwnie – rozszerzany i traktowany właśnie jako zasada, co sprzyja jego dość swobodnej wykładni i dodawaniu do niego co rusz to nowych składników. W rezultacie, w odmiennych uwarunkowaniach ustrojowych, gdy prezydenjalizm jest kopiowany machinalnie bądź niedokładnie, *checks and balances* staje się zasadą, a więc rozwiązaniem z konieczności płynnym i labilnym, gdy tymczasem w USA jest mechanizmem bardzo precyzyjnym i konkretnym. Jest tak przede wszystkim dlatego, i w tym miejscu system prezydencki jest także najczęściej zupełnie nierozumiany, że hamulce ustrojowe są w systemie prezydenckim wyjątkiem od reguły sztywnego rozdzielnia władz²⁸, zaś w większości rozwiązań naśladowujących prezydenjalizm urastają do rangi głównego założenia ustrojowego. Znowu przy tym – jak się zdaje – wszystko bierze się z opacznego rozumienia zasady podziału władz. Jasną jest przecież sprawą, że zasada ta nie może nie przewidywać rozmaitych relacji i powiązań bądź tylko zderzeń podzielonych władz. Podziału władz, zarówno w systemie prezydenckim, jak i parlamentarnym, nie można wszak sprowadzić jedynie do prostego wyróżnienia poszczególnych organów identyfikowanych różnymi rodzajami działalności państwowej. Organy państwa, względnie człony bądź gałęzie poszczególnych władz, wchodzi z sobą, i muszą wchodzić, w rozmaite interakcje. Jednak to, jak te

²⁶ Por. R.M. Małajny, *Doktryna podziału władzy „Ojców Konstytucji” USA*, Katowice 1985, s. 178.

²⁷ Dlatego m.in. słusznie podnosi się, że nie tworzą one zasady, ile właśnie system i tak też powinny być nazywane. Por. A. Pułło, *System prezydencki [w:] Konstytucyjne systemy rządów*, red. M. Domagała, Warszawa 1997, s. 62.

²⁸ I dlatego też trudno system hamulców nazywać zasadą. Hamulce są bowiem pewnego rodzaju wyjątkiem od zasady podziału władz, że wrósł w założenia podziału, gdyż podział władz nigdzie nie ma charakteru czystego czy też absolutnego, tak jak ujmował to chociażby Vile. Szerzej na ten temat zob.: M.J.C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Indianapolis 1998.

interakcje zostaną ustrukturyzowane, zależy właśnie od tego, czy będą się one odbywały w warunkach systemu parlamentarnego, czy też prezydenckiego. Ten pierwszy system, dążąc do stanu równowagi, akcentuje współdziałanie, a hamulce ustrojowe traktuje jako przejaw owego współdziałania na zasadzie „akcji i reakcji”. Z kolei system prezydencki, docelowo również dążący do osiągnięcia równowagi, chce do niej dojść, wybierając zupełnie inną drogę. Drogą tą jest konkurencja między władzami i swoiste „podkładanie nogi” po to, by żadna z nich nie urosła zbyt w siłę, a – tym bardziej – nie dominowała pozostałych. O ile więc system parlamentarny można nazwać systemem działania pozytywnego (podzielone władze nakłania się do działań konstruktywnych w imię zasady współdziałania), o tyle system prezydencki jest – w jakimś przynajmniej stopniu – systemem negatywnym, gdyż podzielone władze mają „patrzeć sobie na ręce” i – w razie potrzeby – podnosić alert, stosując narzędzia hamowania nie po to, by współpracować, ale po to, by przeszkodzić pozostałej władzy zbyt urosnąć w siłę. W jednym i w drugim przypadku finał ma być jednak dokładnie taki sam, tzn. osiągnięcie stanu równowagi. I w jednym, i w drugim systemie rządów chodzi bowiem o doprowadzenie do stanu równowagi między podzielonymi władzami, z tym że w systemie parlamentarnym podzielonymi niekonsekwentnie i z założenia współpracującymi z sobą, natomiast w systemie prezydenckim podzielonymi w sposób restrykcyjny i rywalizującymi z sobą w taki sposób, aby żadna nie stała się przypadkiem dominująca.

System hamulców w prezydenjalizmie amerykańskim – o czym też trzeba pamiętać – zmieniał się w czasie²⁹. Zmieniał się również, co też jest niezwykle istotne, ich zakres oddziaływania. Pierwotny system hamulców, obejmujący bilateralne związki egzekutywy i legislatywy³⁰, został z czasem uzupełniony o nowe, przekraczające swoją skalą dotychczasowy obszar związków władzy ustawodawczej i wykonawczej. Dość powiedzieć, że obecnie jednym z głównych hamulców ustrojowych jest *judicial review*. Co więcej, sądową kontrolę konstytucyjności prawa traktuje się, dość zgodnie zresztą, jako hamulec niezbędny, bez którego nie sposób sobie wyobrazić funkcjonowania amerykańskiego systemu prezydenckiego (co z kolei sugeruje, że hamulce można dzielić na przykład na niezbędne i akcesoryjne, albo takie, które w systemie prezydenckim tkwiły od samego początku, i takie, które zostały do niego dodane później). Kontrola konstytucyjności w praktyce została dopisana do listy hamulców, gdy okazało się, że równowaga władz wymaga zaangażowania również i judykatury postawionej na straży uprawnień zarówno egzekuty-

²⁹ Szerzej na ten temat zob. N.W. Polsby, *Some Landmarks in Modern Presidential-Congressional Relations* [w:] *Both Ends of the Avenue. The Presidency, the Executive Branch and Congress in the 1980s*, red. A. King, Washington–London 1983, s. 1 i n.

³⁰ Które dla systemu prezydenckiego są kluczowe. Por. M.J. Dickinson, *The President and Congress* [w:] *The Presidency and the Political System*, red. M. Nelson, Los Angeles–London–New Delhi 2014, s. 406 i n.

wy, jak i legislatywy. Oczywiście *judicial review* nie jest jedynym hamulcem „pozakonstytucyjnym”. Z czasem w systemie politycznym USA pojawiły się i inne hamulce, tym razem funkcjonujące w sferze relacji Kongresu z prezydentem, czyli – jeśli można tak powiedzieć – w swoim naturalnym środowisku. Znalazły się one zarówno po stronie władzy ustawodawczej (np. kongresowe dochodzenia czy tzw. weto legislatywy), jak i władzy wykonawczej (tzw. przywilej egzekutywy albo *impoundment*)³¹. Do całokształtu obrazu dodać też wypada, że praktyka nie tylko dodała do listy hamulców nowe, wcześniej nieznanie konstytucji, ale też – niekiedy – zmieniła dotychczasowe, czego z kolei bodajże najlepszym, choć wcale nie jedynym, przykładem jest *pocket veto*.

Niemniej z punktu widzenia istoty systemu prezydenckiego podstawowe znaczenie mają hamulce konstytucyjne, od samego początku wpisane w logikę wzajemnych związków legislatywy z egzekutywą. To one bowiem przesądzają o rzeczywistym znaczeniu systemu *checks and balances*, a w konsekwencji o całokształcie stosunków między podzielonymi władzami. Te oryginalne, właściwe, konieczne czy po prostu konstytucyjne hamulce ustrojowe można w rozmaity sposób dzielić. Najczęściej dzieli się je albo na podstawie kryterium podmiotowego (tzn. w czyjej kompetencji się znajdują), albo według kryterium przedmiotowego (tj. w jakim obszarze aktywności poszczególnych władz się ujawniają). Uwzględniając pierwsze z kryteriów, wyróżnia się hamulce pozostające w dyspozycji Kongresu i te, których dysponentem jest Prezydent USA. Z kolei biorąc za punkt wyjścia kryterium przedmiotowe, da się wskazać hamulce działające w sferze 1) legislacji; 2) finansów publicznych; 3) kształtowania składów osobowych organów państwowych oraz 4) polityki zagranicznej³². W obszarze legislacji bez wątpienia najważniejszym hamulcem konstytucyjnym jest prezydenckie prawo odmowy podpisania ustawy. O ile przy tym historycznie było ono uprawnieniem rzeczywiście zupełnie ekstraordynaryjnym, o tyle dzisiaj jego hamulcowy wymiar nieco osłabł, a weto – w XX wieku coraz częściej używane, a nawet nadużywane – stało się nie tyle uprawnieniem hamującym, ile raczej formą presji egzekutywy na legislatywę i forsowania własnej polityki prawodawczej (co swoją drogą pokazuje dynamizm amerykańskiego systemu rządów i to, że jest to system ciągle ewoluujący i w obrębie tworzenia prawa weto jest dzisiaj dużo mniej hamującym uprawnieniem, zaś zdecydowanie bardziej służy wymuszaniu współdziałania)³³. Niezależnie jednak od tego, jak weto zmieniło się

³¹ Szerzej na ten temat zob.: R.M. Małajny, *Amerykański prezydenccjalizm*, Warszawa 2012, s. 239 i n.

³² Oczywiście można jeszcze inaczej klasyfikować katalog hamulców ustrojowych, choć nie ma raczej sporu co do tego, jakie są konkretne hamulce ustrojowe. Por. np. A. Pułło, *op.cit.*, s. 66 i n.

³³ Por. R.H. Davidson, *Presidential Relation with Congress* [w:] *Understanding the Presidency*, red. J.P. Piffner, R.H. Davidson, New York 2005, s. 274, 275.

w ciągu ponad dwustu lat istnienia Stanów Zjednoczonych, jest ono, z punktu widzenia prezydenta, podstawowym narzędziem blokowania działań izb parlamentarnych, a prezydent – sięgając po nie – staje się właściwie równy Kongresowi³⁴. Z kolei w obszarze finansów publicznych hamulcem pierwszorzędnym pozostaje bez wątpienia kongresowa „władza nad sakiewką” (*power of purse*). Źródłem tej władzy są dwa bardziej szczegółowe uprawnienia Kongresu, mianowicie *taxing power* oraz *spending power*. Pierwsze z nich jest tradycyjną władzą nakładania podatków, podczas gdy drugie jest władzą czynienia wydatków publicznych, w praktyce będącą zasadniczym hamulcem ustrojowym w stosunkach amerykańskiej legislatywy z egzekutywą³⁵. Dzięki niemu Kongres USA urasta do roli „pierwszego organu państwa” (*first branch of Government*)³⁶, co pokazuje doskonale praktyka, gdyż – jak się wskazuje – przeszło 9/10 całej działalności tego organu koncentruje się, pośrednio lub bezpośrednio, wokół wydatków federalnych³⁷. Dlatego też, zwłaszcza w bieżącej polityce, *power of purse* pozostaje swoistym indykatorem siły Kongresu i siły prezydenta w ich wzajemnych relacjach. Pozwala ona bowiem albo swobodnie działać lokatorowi Białego Domu, albo czyni z niego przysłowio- wego zakładnika parlamentu, skazanego na dryfowanie stosownie do prądów określanych przez Kongres i jego *taxing*, a szczególnie *spending power*. Innym hamulcem, tym razem z obszaru kształtowania składów osobowych organów państwa, pozostaje – wspomniana już wcześniej – senacka rada i zgoda. Wbrew pozorom, zwłaszcza w wyniku odpowiednio ukształtowanej praktyki, a szczególnie tzw. *senatorial courtesy*, nie jest ona hamulcem pozornym czy jedynie formalnym, ale może – i to poważnie – ograniczyć egzekutywę w jej uprawnieniach nominacyjnych, w praktyce urastając do roli jednego z zasadniczych narzędzi ograniczania jej stanowiska ustrojowego³⁸. W przypadku grzeczności senatorskiej można bowiem mówić o rzeczywistym odwróceniu ról, w wyniku czego to Senat stał się czynnikiem nominującym, podczas gdy Prezydent USA udziela jedynie swojej rady i zgody w odniesieniu do kandydata wysuniętego przez izbę³⁹. Oczywiście nominacje wyłączone spod *senatorial courtesy* działają w „normalnym” trybie, co oznacza, że prezydent pozostaje faktycznym decydem, zaś Kongres ogranicza się jedynie, tak jak to powinno być, do etapu tzw. *confirmation*, pozostawiając

³⁴ Por. W.E. Bimkley, *The President as Chief Legislator* [w:] *Congress and the President. Allies and Adversaries*, red. R.C. Moe, Pacific Palisades 1971, s. 64 i n.

³⁵ Ch.H. Pyle, R.M. Pious, *op.cit.*, s. 223.

³⁶ L. Fisher, *The Constitution between Friends. Congress, the President and the Law*, New York 1978, s. 166.

³⁷ Por. R.M. Małajny, *Amerykański prezydenjalizm...*, s. 109.

³⁸ Por. D.E. Lewis, *The Politics of Presidential Appointments. Political Control and Bureaucratic Performance*, Princeton 2008, s. 11 i n.

³⁹ Por. L. Fisher, *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, Princeton 1985, s. 35.

dwa pozostałe elementy całej procedury nominacyjnej egzekutywie (tj. etap pierwszy, czyli *nomination*, oraz etap trzeci, a zarazem ostatni, czyli *commissioning*). O ile przy tym rada i zgoda udzielana w procedurze obsady stanowisk publicznych jest zwykłym czy też normalnym hamulcem ustrojowym, co oznacza, że jego zastosowanie praktyczne jest właściwie permanentne, o tyle inny hamulec z obszaru kształtowania składów osobowych organów państwa pozostaje w pełnym tego słowa znaczeniu hamulcem wyjątkowym, uruchamianym w naprawdę szczególnych sytuacjach. Hamulcem tym jest oczywiście impeachment, który pozwala Kongresowi pociągnąć egzekutywę (i nie tylko) do odpowiedzialności i – w razie udowodnienia popełnienia czynu zabronionego – usunąć ją urzędu. Ze zrozumiałych przyczyn impeachment jest hamulcem ekstraordynaryjnym, niemniej nie można sobie bez niego wyobrazić funkcjonowania amerykańskiego systemu politycznego, zwłaszcza że tak jak inne hamulce zmienił on nieco swój profil. Dzisiaj działa on przede wszystkim prewencyjnie, a nie – tak jak to zakładali Founding Fathers – represyjnie⁴⁰. *Nota bene* pokazuje to, że właściwie każdy z hamulców ustrojowych, w ciągu minionych dwustu lat, został skorygowany, ale też każdy okazuje swoją przydatność, a wszystkie razem tworzą misterny system *checks and balances*, bez którego nie sposób sobie wyobrazić prezydenckiego systemu rządów.

W innym obszarze, bo w obszarze polityki zagranicznej, działa z kolei ostatni konstytucyjny hamulec, jakim jest zatwierdzanie traktatów pozostające w dyspozycji Kongresu. Ten obszar działania państwa można zresztą uznać za kwintesencję konkurencji w obrębie podzielonych władz⁴¹, a ostatecznie wypracowany mechanizm udziału egzekutywy i legislatywy, z rozpisaniem ról obu podmiotów, za *modus vivendi*⁴². Pokazuje on zresztą najlepiej istotę funkcjonowania systemu hamulców, jaką jest niedopuszczenie do sytuacji, w której jedna z władz urasta ponad miarę. Sprężyną działania systemu hamulców ustrojowych jest bowiem swoista „zazdrość konstytucyjna”, co nakazuje sięgnąć po konkretny hamulec w sytuacji, kiedy jedna z władz zbyt agresywnie lub zbyt ostentacyjnie wykorzystuje swój potencjał konstytucyjny. Zauważyć jednak warto, że system hamulców jako pewnego rodzaju system alertu konstytucyjnego nie przeszkodził wcale w ewolucji systemu politycznego USA i licznym przekształceniach instytucjonalnym, które zmieniły – w ciągu minionych dwustu lat – układ relacji między poszczególnymi segmentami władzy. Hamulce ustrojowe nie stanowią zatem żadnej blokady instytucjonalnej w amerykańskim systemie rządów. Same bowiem ulegają mutacji albo za sprawą zmiany pierwotnie przypisanej im roli, albo

⁴⁰ Czego najlepszym przykładem pozostaje do dzisiaj *casus* prezydenta R. Nixona.

⁴¹ Por. L.J. Korb, A. Rothman, *The President, Congress and Foreign Politics* [w:] *Rivals for Power...*, s. 219 i n.

⁴² Szerzej na ten temat zob. A. Mania, *Department of State 1789–1939. Pierwsze 150 lat udziału w polityce zagranicznej USA*, Kraków 2011, s. 47 i n.

za sprawą ujawnienia się nowych, pozakonstytucyjnych hamulców, które jednak nie zmieniają podstawowego sensu systemu *checks and balances*, jakim jest korygowanie zasady podziału władz i pilnowanie względnej równowagi między nimi. Dlatego też bez systemu hamulców nie sposób sobie wyobrazić funkcjonowania prezydenckiego systemu rządów.

Restrykcyjny podział władz oraz system hamulców ustrojowych to dwie konstytucyjne determinanty amerykańskiego systemu prezydenckiego. Jednak przyczyn, dla których system prezydencki jest właściwie nieprzenoszalny, a system polityczny USA jest nie tylko prototypem tego systemu, ale praktycznie jedyną jego egzemplifikacją, jest znacznie więcej. Nie sposób jest tutaj wymienić ich wszystkich, ale wydaje się, że w skrócie można je nazwać przyczynami pozakonstytucyjnymi. W tej grupie czynnikiem z pewnością pierwszym jest amerykański system partyjny. Słusznie bowiem zaznacza się, że prezydenccjalizm może praktycznie funkcjonować jedynie w układzie dwupartyjnym, a wszystkie inne systemy partyjne go zniekształcają⁴³. Stąd właśnie, jak czasami się zaznacza, biorą się niepowodzenia w jego przeszczepianiu na inną glebę ustrojową, o czym może świadczyć przykład Ameryki Łacińskiej, gdzie – obok oczywiście innych powodów – to właśnie brak dwupartyjności *made in USA* deformuje bodajże w największym stopniu makietę rządów prezydenckich⁴⁴. Drugim czynnikiem jest międzynarodowa rola Stanów Zjednoczonych i fakt, że współczesną swoją postać system prezydencki uzyskał – nieprzypadkowo – w momencie, kiedy USA porzuciły politykę izolacjonizmu. Pamiętać przecież trzeba, że zasadnicze zmiany w układzie relacji między Kapitołem a Białym Domem dokonały się właśnie na tle stosunków zewnętrznych Stanów Zjednoczonych, o czym bodajże najlepiej świadczy tzw. *Presidential War Powers*⁴⁵. Stąd też wydaje się, że nieuwzględnianie czynnika międzynarodowego i związanej z nim mocarstwowości USA jest również jedną z przyczyn wszelkich niepowodzeń w transplantowaniu tego wzorca ustrojowego gdzie indziej. Czynnikiem, który także jest często ignorowany, a który również rozstrzyga o amerykańskim systemie prezydenckim, jest specyficzna kultura prawnopolityczna USA, bez której nie sposób sobie wyobrazić postaci rządów prezydenckich w jej obecnym kształcie. Ma ona bowiem swoje niebagatelne przełożenie i na elementy behawioralne sposobu sprawowania urzędu prezydenckiego, i – co jest również istotne – na prawną podbudowę i obudowę tego sposobu, którą w bardzo dużym stopniu, obok przepisów samej konstytucji, kształtuje anglosaski *common law*.

⁴³ Por. M. Tushnet, *The Constitution of the United States of America. A Contextual Analysis*, Oxford–Portland 2009, s. 48 i n.

⁴⁴ Por. S. Mainwaring, *Presidentialism in Latin America* [w:] *Parliamentary versus Presidential Government*, red. A. Lijphart, Oxford 1992, s. 111 i n.

⁴⁵ Szerzej na ten temat zob. M. Crenson, B. Ginsberg, *Presidential Power. Unchecked & Unbalanced*, New York 2007, s. 215 i n.

Wreszcie w grupie czynników pozakonstytucyjnych znajduje się również czynnik psychologiczny, który – zwłaszcza jeśli uwzględnimy procesy recepcji systemu prezydenckiego – odgrywa wcale nie małą rolę. System prezydencki jest bowiem częstokroć uznawany za niebezpieczny, zbyt ostry bądź radykalny, grożący zniekształceniami i patologiami ustrojowymi⁴⁶. Stąd jeśli w ogóle podejmuje się zabiegi jego recepcji, to świadomie nadaje się mu mniej konsekwentną i mniej wierną postać, co w swoim całokształcie najczęściej go zniekształca, a w wielu przypadkach wywraca do góry nogami. Jak niekiedy się zaznacza, tu właśnie tkwi swoista pułapka systemu prezydenckiego. Skoro bowiem *a priori* jest on traktowany z rezerwą, to chcąc prewencyjnie zabezpieczyć się przed potencjalnymi jego wadami czy niebezpieczeństwami, próbuje się go jakoś amortyzować, co z kolei nadaje mu postać niepełną, zniekształconą i przekreśloną, co z kolei oznacza, że przeniesiony w sposób wybiórczy staje się on co najwyżej systemem „okołoprezydenckim”, ale nie prezydenckim. Tu – jak się wydaje – tkwi bodajże podstawowa przyczyna wszelkich niepowodzeń w przenoszeniu systemu prezydenckiego do innych warunków ustrojowych. Nigdzie nie wygląda on tak, i nie działa, jak w Stanach Zjednoczonych, bo właściwie nigdzie, poza Stanami Zjednoczonymi, go nie ma. Przenoszony, retuszowany i zmieniany porzuca on postać właściwą dla siebie i staje się systemem mniej lub bardziej prezydenckim, jeśli tylko przez pryzmat prezydenta będzie on oceniany. Tu też – *last but not least* – tkwi paradoks systemu prezydenckiego. Jest on bowiem, zwłaszcza poza USA, bardzo często oceniany przez pryzmat tego, jak bardzo relevantna, w znaczeniu konstytucyjnym i politycznym, jest pozycja prezydenta. Tymczasem amerykańskiego systemu rządów prezydenckich wcale nie zdominował, jak mogłoby się wydawać, Prezydent USA, podczas gdy w innych systemach ustrojowych system prezydencki jest nazywany prezydenckim tylko dlatego, że piastun urzędu prezydenckiego urasta ponad miarę. To zresztą, jak się wydaje, jest podstawową determinantą systemu prezydenckiego i zarazem powodem jego niezrozumienia. System ten, wbrew jego nazwie, nie jest bowiem systemem, w którym prezydent staje się centralnym elementem w architekturze gmachu państwa. Siła prezydenta w amerykańskim systemie rządów jest bowiem funkcją siły innych konstytucyjnych władz⁴⁷, i w tym właśnie należy dopatrywać się sedna amerykańskiego prezydenccjalizmu oraz przyczyn, dla których podlega on nieustannej ewolucji.

⁴⁶ Por. J.J. Linz, *The Perils of Presidentialism* [w:] *Parliamentary versus Presidential...*, s. 118 i n.

⁴⁷ Por. C.P. Patterson, *Presidential Government in the United States. The Unwritten Constitution*, 1947, s. 242 i n.