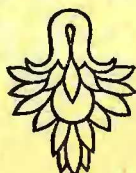


ZENON WACHŁOWSKI

---

---

RZĄD PREZYDENCJALNY  
W STANACH ZJEDNOCZONYCH  
AMERYKI



LWÓW 1935

Zakład Prawa Politycznego i Prawa Narodów U. J. K., ul. Mickiewicza 1. !  
Skład główny w księgarniach Gebethnera i Wolffa.

OGŁOSZENIE PRACY W BIBLIOTECE PRAWA POLITYCZNEGO I PRAWA  
NARODÓW NIE OZNACZA, ŻE REDAKCJA PODZIELA POGLĄDY AUTORA



**306109**

WSZELKIE PRAWA ZASTRZEŻONE.



BIBLIOTEKA  
PRAWA POLITYCZNEGO I PRAWA NARODÓW

POD REDAKCJĄ  
LUDWIKA EHRLICHA

TOM ÓSMY

ZENON WACHŁOWSKI

RZĄD PREZYDENCJALNY  
W STANACH ZJEDNOCZONYCH AMERYKI

---

---

WARSZEJ ZWIĄZKOWEJ DRUKARNI WE LWOWIE, UL. LINDEGO 4

## SPIS RZECZY.

Skrócenia . . . . .	Str. VIII
---------------------	-----------

### CZEŚĆ PIERWSZA.

#### WPROWADZENIE.

Rozdział I. Wstęp . . . . .	3
Rozdział II. Myśli zasadnicze konstytucji Stanów Zjednoczonych . . . . .	13
1. Tło społeczne Konwencji związkowej w Filadelfji . . . . .	13
2. Nastroje w Konwencji związkowej . . . . .	15
3. Zasada podziału władz oraz hamulców i równowagi w Konwencji i w konstytucji związkowej . . . . .	19
4. Organizacja rządu wedle konstytucji związkowej . . . . .	28
5. Konstytucja a rządy większości . . . . .	33
6. Rząd maszyn . . . . .	35

### CZEŚĆ DRUGA

#### POWSTANIE I ROZWÓJ RZĄDU PREZYDENCJALNEGO.

Rozdział III. Początki rządu prezydencjalnego . . . . .	39
1. Uwagi wstępne . . . . .	39
2. Tomasz Jefferson . . . . .	40
3. Andrzej Jackson . . . . .	48
4. Abraham Lincoln . . . . .	59
Rozdział IV. Rozwój rządu prezydencjalnego . . . . .	63
1. Przyczyny rozwoju rządu prezydencjalnego . . . . .	63
2. Grover Cleveland . . . . .	69

## VI

	Str.
3. Teodor Roosevelt . . . . .	71
4. Woodrow Wilson . . . . .	76
5. Czasy najnowsze . . . . .	82
Rozdział V. Tendencje rozwojowe rządu prezyden- cjalnego . . . . .	86
1. Uwagi wstępne . . . . .	86
2. Demokratyzacja rządu . . . . .	87
3. Wzrost władzy prezydenta . . . . .	90
4. Ograniczenie praw jednostek na rzecz dobra powszech- nego . . . . .	91
5. Uwagi końcowe . . . . .	96

### CZEŚĆ TRZECIA.

## PODSTAWY RZĄDU PREZYDENCJALNEGO.

Rozdział VI. Rząd prezyden- cjalny a demokracja . . . . .	99
1. Pojęcie demokracji . . . . .	99
2. Rząd prezyden- cjalny rządem demokratycznym . . . . .	107
Rozdział VII. Jedność władzy w rządzie prezyden- cjalnym . . . . .	118
Rozdział VIII. Rząd prezyden- cjalny a stronnictwa poli- tyczne . . . . .	124
1. Znaczenie stronnictw politycznych w rządzie prezy- den- cjalnym . . . . .	124
2. System dwóch stronnictw a rząd prezyden- cjalny . . . . .	130

### CZEŚĆ CZWARTA.

## PREZYDENT W RZĄDZIE PREZYDENCJALNYM.

Rozdział IX. Prezydent w rządzie prezyden- cjalnym. Zasady organizacyjne . . . . .	137
1. Uwagi ogólne . . . . .	137
2. Wybór prezydenta . . . . .	137
3. Odpowiedzialność prezydenta . . . . .	141
4. Funkcja reprezentacyjna prezydenta . . . . .	144
5. Funkcja polityczna i harmonizująca prezydenta . . . . .	146
6. Funkcja prawotwórcza prezydenta . . . . .	147
7. Funkcja wykonawcza prezydenta . . . . .	153

	Str.
Rozdział X. Prezydent w rządzie prezydenckim. Kompetencje szczególne . . . . .	157
1. Uwagi ogólne . . . . .	157
2. Kompetencje i środki prawotwórcze . . . . .	158
<i>A)</i> Zalecenia . . . . .	159
<i>B)</i> Weto . . . . .	163
<i>C)</i> Środki prawotwórcze . . . . .	174
3. Kompetencje w zakresie stosunków zagranicznych . . . . .	180
4. Kompetencje ściśle wykonawcze . . . . .	185
<i>A)</i> Uprawnienia wojenne . . . . .	185
<i>B)</i> Kompetencja powoływania i usuwania urzędników . . . . .	188
5. Konkluzje . . . . .	190
Rozdział XI. Prezydent a inne naczelne organa państwa . . . . .	193
1. Uwagi ogólne . . . . .	193
2. Kongres . . . . .	193
3. Sąd Najwyższy . . . . .	196
4. Gabinet . . . . .	203
 CZĘŚĆ PIĄTA. ZAMKNIĘCIE.  	
Rozdział XII. Konkluzje . . . . .	209



## SKRÓCENIA.

- AAA** = Annals of the American Academy of Political and Social Sciences.
- Abridgement 1912** = The Abridgement 1912 containing Messages of the President of the United States.
- ABAJ** = American Bar Association Journal.
- AC** = Annals of the Congress of the United States.
- Adams BC** = J. T. Adams, Our Business Civilization, 1930.
- Adams EA** = J. T. Adams, The Epic of America, 1932.
- Adams MD** = J. T. Adams, The March of Democracy, 1932.
- Adams J.** = John Adams, Works.
- Adams J. Q.** = Memoirs of John Quincy Adams.
- Albertsworth EG** = E. F. Albertsworth, Extra-Constitutional Government (KLJ, T. XX, Nr. 1, listopad 1931).
- Albertsworth FSC** = E. F. Albertsworth, The Federal Supreme Court and the Superstructure of the Constitution (ABAJ, T. XVI, Nr. 9, wrzesień 1930).
- Alger** = G. W. Alger, The Old Law and the New Order, 1913.
- ALR** = The American Law Review.
- AM** = Atlantic Monthly.
- Amos** = M. Amos, The English Constitution, 1930.
- AP** = Archives Parlementaires.
- APK** = Materiały komisji dla usprawnienia administracji publicznej (T. II, 1929).
- ArizR** = Arizona Reports.
- ArkR** = Arkansas Reports.
- Austin** = B. Austin jun., Constitutional Republicanism 1803.
- Bagehot** = W. Bagehot, The English Constitution (Barrington).
- Baker** = R. S. Baker, Woodrow Wilson, Life and Letters, 1931.
- Baldwin J.** = J. G. Baldwin, Party Leaders, 1855.
- Baldwin V.** = V. S. E. Baldwin, The American Judiciary, 1905.
- Barrington** = The Works and Life of W. Bagehot, wyd. R. Barrington.



- Barthélemy** = J. Barthélemy, *Le Rôle du Pouvoir Exécutif dans les Républiques Modernes*, 1906.
- Bassett** = J. S. Bassett, *Expansion and Reform 1889—1926*, 1929.
- Beard AGP** = C. A. Beard, *American Government and Politics*, 1930.
- Beard APB** = C. A. Beard, *The American Party Battle*, 1929.
- Beard EI** = C. A. Beard, *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*, 1913.
- Beard RAC** = C. A. Beard, *The Rise of American Civilization*, 1930.
- Beard SCC** = C. A. Beard, *The Supreme Court and the Constitution*, 1912.
- Beard i Schultz** = C. A. Beard and B. E. Schultz, *Documents on the State-wide Initiative, Referendum and Recall*, 1912.
- Beck** = J. M. Beck, *The Constitution of the United States*, 1926.
- Benton** = T. H. Benton, *Thirty Years' View*, 1854.
- Berdahl** = C. A. Berdahl, *War Powers of the Executive in the United States*, 1921.
- Beveridge** = A. J. Beveridge, *The Life of John Marshall*, 1919.
- Bishop PNE** = J. B. Bishop, *Presidential Nominations and Elections*, 1916.
- Bishop TR** = J. B. Bishop, *Theodore Roosevelt and his Time*, 1920.
- Black F.** = F. R. Black, *The American Conception of Judicial Control* (KLJ, T. XVI, Nr. 4, maj 1928).
- Black H.** = H. C. Black, *The Relation of the Executive Power to Legislation*, 1919.
- Boudin** = L. B. Boudin, *The Problem of Stare Decisis in our Constitutional Theory* (NYLQ, T. VIII, czerwiec 1931).
- Boutmy** = E. Boutmy, *Studies in Constitutional Law*, 1884, tł. z francuskiego Dicey, 1891.
- Bowman** = H. M. Bowman, *The Supreme Court's Part in Building the Nation* (BULR, T. XI, Nr. 4, listopad 1931).
- Bradford CC** = G. Bradford, *Congress and Cabinet* (AAA, T. II, listopad 1891).
- Bradford LPG** = G. Bradford, *The Lesson of Popular Government*, 1899.
- Brooks** = R. C. Brooks, *Political Parties and Electoral Problems*, 1923.
- Bruce** = H. R. Bruce, *American Parties and Politics*, 1932.
- Bryce AC** = J. Bryce, *The American Commonwealth*, 1896.
- Bryce MD** = J. Bryce, *Modern Democracies*, 1921.
- BULR** = Boston University Law Review.

- Burgess PS** = J. W. Burgess, Political Science and Comparative Constitutional Law, 1896.
- Burgess RC** = J. W. Burgess, Recent Changes in American Constitutional Theory, 1923.
- C.** = Congress (Literę C. poprzedza liczba porządkowa Kongresu).
- Calhoun A.** = A. W. Calhoun, The Worker Looks at Government, 1927.
- Calhoun J. DG** = J. C. Calhoun, A Disquisition on Government.
- Calhoun J. Przem** = J. C. Calhoun, Przemówienie w Senacie 28 lutego 1842.
- CalR** = California Reports.
- Carpenter APT** = W. S. Carpenter, The Development of American Political Thought, 1920.
- Carpenter DR** = W. S. Carpenter, Democracy and Representation, 1925.
- Carr** = C. T. Carr, Delegated Legislation, 1921.
- CG** = Congressional Globe.
- CH** = Current History.
- Chambrun** = A. Chambrun, Le Pouvoir Exécutif aux États-Unis, 1896.
- Chipman** = Chipman, Principles of Government, 1833.
- CLR** = Columbia Law Review.
- Cleveland F.** = F. A. Cleveland, The Growth of Democracy in the United States, 1898.
- Cleveland G.** = G. Cleveland, The Independence of the Executive, 1913.
- Coolidge A** = C. Coolidge, Autobiography, 1929.
- Coolidge FR** = C. Coolidge, Foundations of the Republic, 1926.
- Cooper** = J. F. Cooper, The American Democrat, 1931 (1 wydanie 1838).
- Corwin CMT** = E. S. Corwin, The Constitution and What it Means Today, 1924.
- Corwin PCFR** = E. S. Corwin, The President's Control of Foreign Relations, 1917.
- Corwin PRP** = E. S. Corwin, The President's Removal Power under the Constitution, 1927.
- Coxe** = T. Coxe, An Examination of the Constitution for the United States of America, 1788 (PCUS).
- CR** = Congressional Record.
- Cralle** = The Works of John C. Calhoun, wyd. Cralle, 1854.
- Cranch** = United States Reports, wyd. Cranch.
- Crawford** = F. G. Crawford, State Government, 1931.
- Croly** = H. Croly, Progressive Democracy, 1914.
- CSO** = Compiled Statutes of Oklahoma.

- Cullom** = S. M. Cullom, *Fifty Years of Public Service*, 1911.
- Curtis** = G. K. Curtis, *Constitutional History of the United States*, 1896.
- Dallinger** = F. W. Dallinger, *Nominations for Elective Office in the United States*, 1897.
- Dana** = C. A. Dana, *Recollections of the Civil War*, 1902.
- Daniels** = J. Daniels, *The Life of Woodrow Wilson*, 1924.
- Dareste** = Dareste, *Les Constitutions Modernes*, 1928—1932.
- Davis AC** = H. Davis, *American Constitution* (JHUS, T. III, 1885)
- Davis JV** = H. Davis, *The Judicial Veto*, 1914.
- Davis J.** = J. W. Davis, *The Treaty Making Power in the United States*, 1920.
- Dewey** = D. R. Dewey, *National Problems*, 1907.
- Dewhurst** = W. W. Dewhurst, *Is the President the Sole Negotiator of Treaties?* (SD, Nr. 9, 1921).
- Dicey** = A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 1927 (1 wyd. 1885).
- Dodd SG** = W. E. Dodd, *State Government*, 1922.
- Dodd WW** = W. E. Dodd, *Woodrow Wilson and his Work*, 1932.
- Drake** = C. D. Drake, *The Veto Power*, 1848.
- Duane** = *Report of a Debate in the Senate of the United States*, wyd. Duane, 1804.
- Dupriez** = L. Dupriez, *Les Ministres dans les Principaux Pays d'Europe et d'Amérique*, 1893.
- Ehrlich AP** = L. Ehrlich, *Ameryka Północna EPP I*, 25—29.
- Ehrlich CPL** = L. Ehrlich, *Comparative Public Law and the Fundamentals of its Study* (odbitka z CLR 1921).
- Ehrlich NSPK** = L. Ehrlich, *Naukowe studjum przyszych kandydatów do wyższej służby administracyjnej* (APK).
- Ehrlich PN** = L. Ehrlich, *Prawo Narodów*, 2 wyd., 1932.
- Ehrlich PW** = L. Ehrlich, *Podział Władz i Rozdział Władzy*, 1921.
- Ehrlich WPP** = L. Ehrlich, *Wykłady Prawa Politycznego na Wydziale Prawa U. J. K. we Lwowie* (drukem nieogłoszone).
- Ellin** = E. Ellin, *The Failure of Minor Parties* (CH, T. 32, Nr. 1, kwiecień 1930).
- Elliot** = J. Elliot, *The Debates in the Several State Conventions*, 1863.
- Elliott** = E. Elliott, *American Government and Majority Rule*, 1916.
- EPP** = Z. Cybichowski, *Encyklopedia Podręczna Prawa Publicznego*.
- Farrand** = M. Farrand, *The Framing of the Constitution of the United States*, 1913.

- Faulkner** = H. U. Faulkner, *The Quest for Social Justice 1898—1914*, 1931.
- FC** = *The Federal Cases*.
- Fed** = *The Federalist*.
- Fendall** = P. R. Fendall, *A Discourse on the Good and the Evil of Political Parties*, 1857.
- Finkelstein** = M. Finkelstein, *Judicial Self-Limitation* (HLR, T. XXXVII, Nr. 3, styczeń 1924).
- Finley i Sanderson** = J. H. Finley and J. F. Sanderson, *The American Executive and Executive Methods*, 1908.
- Fisher** = S. G. Fisher, *The Evolution of the Constitution of the United States*, 1904.
- Fiske** = J. Fiske, *The Critical Period of American History 1783—1789*, 1899.
- Follett** = M. P. Follett, *The Speaker of the House of Representatives*, 1902.
- Ford RGAP** = H. T. Ford, *The Rise and Growth of American Politics*, 1914.
- Ford Works** = *The Works of Thomas Jefferson*, wyd. P. L. Ford, 1905.
- Ford Writ** = *The Writings of Thomas Jefferson*, wyd. P. L. Ford, 1897.
- Ford WW** = H. J. Ford, *Woodrow Wilson*, 1916.
- Fuller** = H. B. Fuller, *The Speakers of the House*, 1909.
- Galloway** = G. B. Galloway, *The Consequences of the Myers Decision* (ALR, T. LXI, lipiec-sierpień 1927).
- Gammon** = S. R. Gammon, *The Presidential Campaign of 1832*, 1922.
- Garner EPL** = J. W. Garner, *Executive Participation in Legislation as a Means of Increasing Legislative Efficiency* (PAPSA).
- Garner IPS** = J. W. Garner, *Introduction to Political Science*, 1910.
- Garner PEG** = J. W. Garner, *Le Pouvoir Exécutif Américain en Temps de Guerre*, tł. z ang. A. i G. Jèze, 1918.
- Gettell APT** = R. G. Gettell, *History of American Political Thought*, 1928.
- Gettell PS** = R. G. Gettell, *Introduction to Political Science*, 1910.
- Godkin** = E. L. Godkin, *Unforeseen Tendencies of Democracy*, 1898.
- Goodnow PA** = F. J. Goodnow, *Politics and Administration*, 1900.
- Goodnow PCG** = F. J. Goodnow, *Principles of Constitutional Government*, 1916.
- Goodnow SRC** = F. J. Goodnow, *Social Reform and the Constitution*, 1911.

- Gordon** = E. Gordon, *La responsabilité du Chef de l'État dans la pratique constitutionnelle récente*, 1931.
- Hadley** = A. T. Hadley, *Undercurrents in American Politics*, 1915.
- Haines** = C. G. Haines, *The American Doctrine of Judicial Supremacy*, 1932.
- Hall DA** = A. B. Hall, *Dynamic Americanism*, 1920.
- Hall PG** = A. B. Hall, *Popular Government*, 1921.
- Harlow** = R. V. Harlow, *The History of Legislative Methods in the Period before 1825*, 1917.
- Harriman** = H. I. Harriman, *American Business Turns a Page* (NYTimesM z 3 grudnia 1933).
- Harrison** = B. Harrison, *This Country of Ours*, 1903.
- Hart** = J. Hart, *The Ordinance Making Powers of the President of the United States*, 1925.
- Haworth** = P. L. Haworth, *The United States in our Own Times*, 1931.
- Hayden** = R. H. Hayden, *The Senate and Treaties 1789—1817*, 1920.
- HCJ** = *Hearings before the Committee on the Judiciary on H. J. Res. 15*, 1913.
- HD** = House Document.
- Herring** = E. P. Herring, *Group Representation before Congress*, 1929.
- Hill** = J. P. Hill, *The Federal Executive*, 1926.
- Hinsdale** = M. L. Hinsdale, *The Cabinet and Congress, an Historical Inquiry* (PAPSA, 1905).
- HLR** = Harvard Law Review.
- Holcombe** = A. N. Holcombe, *State Government in the United States*, 1931.
- Holst** = H. von Holst, *The Constitutional and Political History of the United States*, tł. z niem., 1888.
- Horwill** = H. W. Horwill, *The Usages of the American Constitution*, 1925.
- Hosford** = H. E. Hosford, *Woodrow Wilson and New Jersey Made Over*, 1912.
- Houston** = D. F. Houston, *Eight Years with Wilson's Cabinet*, 1926.
- Howard** = *United States Reports*, wyd. Howard.
- Hughes** = C. E. Hughes, *The Supreme Court and the Constitution of the United States*, 1923.
- Hughes Przem** = C. E. Hughes, *Przemówienie* (Stanwood II).
- Hume** = D. Hume, *Essays and Treatises on Several Subjects*, 1822.
- ILJ** = *Indiana Law Journal*.

- James i Martin** = H. G. James and P. A. Martin, *The Republics of Latin America*, 1923.
- Jefferson AI** = Thomas Jefferson, *Adres Inauguracyjny z 4 marca 1801 r.*
- Jefferson NV** = Thomas Jefferson, *Notes of Virginia*.
- Jellinek ASL** = G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 1900.
- Jellinek VV** = G. Jellinek, *Verfassungsänderung und Verfassungswandlung*, 1906.
- JHUS** = Johns Hopkins University Studies in Historical and Political Science.
- Johnston** = A. Johnston, *History of American Politics*, 1902.
- K** = *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki z 17 września 1787 r.* (A. = artykuł; S. = paragraf).
- Kales** = A. M. Kales, *Unpopular Government in the United States*, 1914.
- KansR** = *Kansas Reports*.
- KentR** = *Kentucky Reports*.
- Kimball** = E. Kimball, *The National Government of the United States*, 1920.
- King** = *Notes of Rufus King in the Federal Convention of 1787* (Tansill).
- KLJ** = *Kentucky Law Journal*.
- La Follette** = R. M. La Follette, *Autobiography*, 1913.
- Latané** = J. H. Latané, *America as a World Power 1897—1907*, 1907.
- Leacock** = S. Leacock, *Elements of Political Science*, 1921.
- Learned** = H. B. Learned, *The President's Cabinet*, 1912.
- Lewis** = S. Lewis, *An Outline of American Federal Government*, 1928.
- Lippmann** = W. Lippmann, *Public Opinion*, 1922.
- Lippmann PP.** = W. Lippmann, *The Phantom Public*, 1925.
- LLJS** = *Life and Letters of Joseph Story*, wyd. W. W. Story, 1851.
- Locke** = J. Locke, *Two Treatises of Civil Government*.
- Lockwood** = H. C. Lockwood, *The Abolition of Presidency*, 1884.
- Loewenstein** = K. Loewenstein, *Erscheinungsformen der Verfassungsänderung*, 1931.
- Low** = S. Low, *The Governance of England*, 1904.
- Lowell EG** = L. Lowell, *Essays on Government*, 1889.
- Lowell GPCE** = L. Lowell, *Governments and Parties in Continental Europe*, 1896.

- Lowell POPG** = L. Lowell, Public Opinion and Popular Government, 1913.
- LPP** = Selected Literary and Political Papers and Adresses of Woodrow Wilson.
- Mably** = Mably, Remarks concerning the Government and the Laws of the United States of America, 1784.
- Maclay** = The Journal of William Maclay, wyd. Beard, 1927.
- Macy** = J. Macy, Party Organization and Machinery, 1904.
- Madison DFC** = The Debates in the Federal Convention of 1787 by J. Madison (Tansill).
- Madison Wr** = The Writings of James Madison.
- Maine** = H. S. Maine, Popular Government, 1886.
- Makowski** = W. Makowski, Referat o stanowieniu norm prawnych na posiedzeniu komisji konstytucyjnej 23 lutego 1933 r. (NP. T. II, zeszyt 2, 1933).
- Marriott EPI** = J. A. R. Marriott, English Political Institutions, 1910.
- Marriott MMS** = J. A. R. Marriott, The Mechanism of the Modern State, 1927.
- Martin** = C. E. Martin, An Introduction to the Study of the American Constitution, 1925.
- Martin i George** = C. E. Martin and W. H. George, American Government and Citizenship, 1927.
- Mason** = E. C. Mason, The Veto Power, 1890. (App = Appendix).
- Mathews** = J. M. Mathews, American Foreign Relations, 1928.
- McBain** = H. L. McBain, The Living Constitution, 1927.
- McCormac** = E. J. McCormac, James K. Polk, 1922.
- McDonald** = W. McDonald, A New Constitution for a New America, 1921.
- McKnight** = D. A. McKnight, The Electoral System of the United States, 1878.
- McLaughlin CC** = A. C. McLaughlin, The Confederation and the Constitution 1783—1789, 1905.
- McLaughlin CCP** = A. C. McLaughlin, The Courts, the Constitution, and Parties, 1912.
- McMaster** = J. B. McMaster, A History of the People of the United States, 1883.
- ME** = The Writings of T. Jefferson (Memorial Edition).
- Merriam API** = C. E. Merriam, American Political Ideas, 1920.

- Merriam APT** = C. E. Merriam, A History of American Political Theories, 1902.
- Merriam FAPL** = C. E. Merriam, Four American Party Leaders, 1926.
- Merriam WCUA** = C. E. Merriam, The Written Constitution and the Unwritten Attitude, 1931.
- Merriam i Overacker** = C. A. Merriam and L. Overacker, Primary Elections, 1928.
- Meyer** = E. C. Meyer, Nominating Systems, 1902.
- Middleton** = W. L. Middleton, The French Political System, 1933.
- Miller** = S. F. Miller, Lectures on the Constitution of the United States, 1891.
- Minor** = H. Minor, The Story of the Democratic Party, 1928.
- Mirkin-Guetzévitch** = B. Mirkin-Guetzévitch, Les Constitutions des Nations Américaines, 1932.
- Montesquieu** = Ch. Montesquieu, Duch Praw, tł. Boy-Żeleński.
- Moore TEA** = J. B. Moore, Treaties and Executive Agreements (PSQ, T. 20).
- Moore WJB** = The Works of James Buchanan, wyd. Moore.
- Morse A.** = A. D. Morse, Parties and Party Leaders, 1923.
- Morse J.** = J. T. Morse, Thomas Jefferson, 1924.
- MU** = Le Moniteur Universel.
- Muir** = R. Muir, How Britain is Governed, wyd. ameryk. 1930.
- Munro GUS** = W. B. Munro, The Government of the United States, 1923.
- Munro IG** = W. B. Munro, The Invisible Government, 1928.
- Munro IRR** = W. B. Munro, The Initiative, Referendum and Recall, 1912.
- Munro MUC** = W. B. Munro, The Makers of the Unwritten Constitution, 1930.
- Myers** = W. S. Myers, The American Government of Today, 1931.
- Myers AD** = W. S. Myers, American Democracy Today, 1924.
- Nevins** = A. Nevins, The American States during and after the Revolution 1775—1789, 1924.
- Nichols** = R. F. Nichols, Franklin Pierce, 1931.
- Nicolay i Hay** = Complete Works of Abraham Lincoln, wyd. Nicolay i Hay.
- NMR** = New Mexico Reports.
- NP** = Nowe Państwo.
- NR** = The New Republic.



- NW** = Northwestern Reporter.
- NYHT** = New York Herald Tribune.
- NYLQ** = New York University Law Quarterly Review.
- NYS** = New York Supplement.
- NYTimesM** = New York Times Magazine.
- Ogg** = F. A. Ogg, National Progress 1907—1917, 1918.
- Ogg i Ray** = F. A. Ogg and O. O. Ray, Introduction to American Government, 1928.
- Olcott** = C. S. Olcott, The Life of William McKinley, 1916.
- OLPV** = Observations on the Late Presidential Veto (Pismo ulotne, Boston, 1842).
- Ostrogorski** = M. Ostrogorski, Democracy and the Party System, 1910.
- Overacker** = L. Overacker, The Presidential Primary, 1926.
- PAPSA** = Proceedings of the American Political Science Association.
- Parton** = J. Parton, Life of Andrew Jackson, 1887.
- Patterson** = C. P. Patterson, American Government, 1929.
- PCCI** = Proceedings of the Constitutional Convention of the State of Illinois.
- PCUS** = Pamphlets on the Constitution of the United States published during its Discussion by the People 1787—1788, wyd. P. L. Ford.
- Peck C.** = C. H. Peck, The Jacksonian Epoch, 1899.
- Peck H.** = H. T. Peck, Twenty Years of the Republic 1885—1905, 1907.
- Penman** = J. S. Penman, The Irresistible Movement of Democracy, 1923.
- Peretiatkowicz** = A. Peretiatkowicz, Reforma konstytucji polskiej, 1929.
- Pierce** = Notes of Major William Pierce in the Federal Convention (Tansill).
- Pierson** = C. W. Pierson, Our Changing Constitution, 1922.
- PMG IV** = Proceedings of the Fourth Meeting of the Governors of the States of the Union, 1911.
- PMG VI** = Proceedings of the Sixth Meeting of the Governors of the States of the Union, 1913.
- Pope** = J. Pope, Speech in the House of Representatives, 1842.
- Porter** = K. H. Porter, National Party Platforms, 1924.
- PPA** = Przegląd Prawa i Administracji.

Wachlowski, Rząd prezydencki.

b

**PSQ** = Political Science Quarterly.

**QR** = Quarterly Review.

**Randall** = J. G. Randall, Constitutional Problems under Lincoln, 1926.

**Ransom** = W. L. Ransom, Majority Rule and the Judiciary, 1912.

**Ray** = P. O. Ray, An Introduction to Political Parties and Practical Politics, 1922.

**RDC** = Register of Debates in Congress.

**Redfield** = W. C. Redfield, With Congress and Cabinet, 1924.

**Reemelin** = C. Reemelin, A Critical Review of American Politics, 1881.

**Rhodes HHM** = J. F. Rhodes, History of the United States from Hayes to McKinley 1877—1896, 1919.

**Rhodes MRA** = J. F. Rhodes, The McKinley and Roosevelt Administration 1897—1909, 1922.

**Richardson 1** = J. D. Richardson, A Compilation of the Messages and Papers of the Presidents, wyd. 1, 1896 i nast.

**Richardson 2** = J. D. Richardson, A Compilation of the Messages and Papers of the Presidents, wyd. 2, 1911 i nast.

**Robinson EAPP** = E. E. Robinson, The Evolution of American Political Parties, 1924.

**Robinson ODFC** = J. H. Robinson, The Original and Derived Features of the Constitution (AAA, T. I, październik 1890).

**Rocco** = Alfredo Rocco, Przedmowa do Saltelli'ego (q. v.)

**Rogers AS** = L. Rogers, The American Senate, 1926.

**Rogers PD** = L. Rogers, Presidential Dictatorship in the United States (QR, T. 231, styczeń 1919).

**Rogers WTO** = L. Rogers, President Wilson's Theory of his Office (Forum, T. LJ, luty 1914).

**Roosevelt A** = Th. Roosevelt, An Autobiography, 1913.

**Roosevelt WR** = Th. Roosevelt, Wstęp do Ransom'a (q. v.)

**Root Ad** = E. Root, Addresses, 1916.

**Root CPG** = E. Root, The Citizen's Part in Government (Root Ad)

**Rousseau** = J. J. Rousseau, Umowa Społeczna.

**S.** = Session (Literę S. poprzedza liczba porządkowa sesji Kongresu).

**Saltelli** = C. Saltelli, Potere Esecutivo e Norme Giuridiche, 1926

**Schuyler** = R. L. Schuyler, The Constitution of the United States, 1923.

- SCt** = Supreme Court Reporter.
- SD** = Senate Document.
- Shouler** = J. Shouler, Thomas Jefferson, 1893.
- Sidgwick** = H. Sidgwick, *The Elements of Politics*, 1897.
- Siegfried** = A. Siegfried, *Les États-Unis d'aujourd'hui*, 1930.
- Siéyès** = A. Siéyès, *Tiers État*.
- Slemp** = *The Mind of the President*, wyd. C. B. Slemp, 1926.
- Sloane** = W. M. Sloane, *Party Government in the United States of America*, 1914.
- Small** = N. J. Small, *Some Presidential Interpretations of the Presidency*, 1932.
- Smith J.** = J. A. Smith, *The Spirit of American Government*, 1919.
- Smith T.** = T. G. Smith, *The Life and Letters of James Abraham Garfield*, 1925.
- Smith W.** = W. H. Smith, *History of the Cabinet of the United States of America*, 1925.
- Snow** = F. Snow, *Cabinet Government in the United States (AAA, T. III, lipiec 1892)*.
- Sparks** = *The Writings of George Washington*, wyd. Sparks.
- SR** = Senate Report.
- Stanwood I** = E. A. Stanwood, *A History of the Presidency from 1788 to 1897*, 1924.
- Stanwood II** = E. A. Stanwood, *A History of the Presidency from 1897 to 1916*, 1916.
- Starzewski** = M. Starzewski, *Środki zabezpieczenia prawnego konstytucyjności ustaw*, 1928.
- Starzyński** = St. Starzyński, *Współczesny ustrój prawno-polityczny Polski i innych państw słowiańskich*, 1929.
- Stawski** = J. Stawski, *Le principe de la majorité*, 1920.
- Stevens** = C. E. Stevens, *Sources of the Constitution of the United States*, 1894.
- Stimson** = L. H. Stimson, *Initiative and Responsibility of the Executive*, 1913.
- Stoddard** = W. O. Stoddard, *Grover Cleveland*, 1888.
- Stone** = J. M. Stone, *The House of Representatives and the Treaty Making Power (KLJ, T. 17, Nr. 3, marzec 1929)*.
- Story** = J. Story, *Commentaries on the Constitution of the United States*, 1833.
- Strong** = C. F. Strong, *Modern Political Constitutions*, 1930.

- Taft CMP** = W. H. Taft, Our Chief Magistrate and his Powers, 1916.
- Taft ES** = W. H. Taft, Ethics in Service, 1915.
- Taft FACD** = W. H. Taft, Four Aspects of Civic Duty, 1916.
- Taft PKL** = W. H. Taft, Przemówienie na Bankiecie Klubu Lotos w New York'u 16 listopada 1912 r.
- Taft RG** = W. H. Taft, Representative Government in the United States, 1921.
- Tanger** = J. Tanger, The Check and Balance System and its Reversion (AAA, T. LXIV, marzec 1916).
- Tansill** = Documents Illustrative of the Formation of the Union of the American States, wyd. Tansill.
- Taylor** = J. Taylor, Inquiry into the Principles and Policy of the Government of the United States, 1814.
- Thach** = C. C. Thach, The Creation of the Presidency 1775—1789, 1922.
- Thompson** = C. S. Thompson, An Essay on the Rise and Fall of the Congressional Caucus as a Machine for Nominating Candidates for the Presidency, 1902.
- Tingsten** = H. Tingsten, Amerikanische Demokratie, tł. ze szwedzkiego, 1931.
- Toequeville** = A. de Toequeville, Democracy in America, tł. z franc. Reeve, 1868.
- Tufts** = J. H. Tufts, Our Democracy, its Origins and its Tasks, 1917.
- Tumulty** = J. P. Tumulty, Woodrow Wilson, 1921.
- Turner** = F. J. Turner, The Frontier in American History, 1921.
- US** = United States Reports.
- Van Buren** = M. Van Buren, Inquiry into the Origin and Course of Political Parties in the United States, 1867.
- Van Tyne** = C. H. Van Tyne, The American Revolution, 1905.
- Wagstaff** = W. Wagstaff, King Caucus, 1825.
- Wallace S.** = S. C. Wallace, Our Governmental Machine, 1924.
- Wallace W.** = W. K. Wallace, Our Obsolete Constitution, 1932.
- Walsh** = T. Walsh, Who is Afraid of a Dictator? 1917.
- Warren MC** = C. Warren, The Making of the Constitution, 1928.
- Warren SC** = C. Warren, The Supreme Court in the United States History, 1923.
- Washington** = The Writings of Thomas Jefferson, wyd. Washington.
- West** = H. L. West, Federal Power, 1918.

- Weston** = M. F. Weston, Political Questions (HLR, T. XXXVIII, Nr. 3, styczeń 1925).
- WGS** = President Wilson's Great Speeches, 1917.
- White** = H. White, Executive Influence in Determining Military Policy in the United States, 1924.
- Whiting** = W. W. Whiting, War Powers under the Constitution of the United States, 1871.
- Willis** = E. H. Willis, The Doctrine of the Supremacy of the Supreme Court (ILJ, T. VI, Nr. 4, styczeń 1931).
- Willoughby** = W. W. Willoughby, The Constitutional Law of the United States, 1929.
- Willoughby i Rogers** = W. W. Willoughby and L. Rogers, An Introduction to the Problem of Government, 1921.
- Wilson CabG** = W. Wilson, Cabinet Government in the United States (LPP, T. 1).
- Wilson CongG** = W. Wilson, Congressional Government, 1885.
- Wilson ConstG** = W. Wilson, Constitutional Government in the United States, 1908.
- Wilson DR** = W. Wilson, Division and Reunion, 1929 (1 wyd. 1893).
- Wilson NF** = W. Wilson, The New Freedom, 1913.
- Wilson RG** = W. Wilson, Responsible Government under the Constitution (AM, T. LVII, kwiecień 1886).
- Woodburn** = J. A. Woodburn, The American Republic and its Government, 1916.
- Woodward** = A. B. Woodward, The Presidency of The United States, 2. wyd., 1826.
- Woolsey** = T. D. Woolsey, Political Science or the State, 1905.
- Yates** = Secret Proceedings and Debates of the Convention Assembled at Philadelphia in the Year 1787. From the notes taken by the late Robert Yates (Tansill).
- Young** = J. T. Young, The New American Government and its Work, 1933 (1 wyd. 1923).

Uwaga: Przy cytatach ze zbiorów orzeczeń podany jest na-  
przód tom zbioru, następnie skrót tytułu, a przy końcu strona.



CZĘŚĆ PIERWSZA

# WPROWADZENIE





## ROZDZIAŁ I.

### Wstęp.

Zadaniem niniejszej pracy jest przedstawić współczesną formę rządu Stanów Zjednoczonych Ameryki, którą nauka określa mianem systemu prezydenckiego. Nazwa ta szczęśliwie oddaje istotę ustroju Stanów Zjednoczonych, który coraz wyraźniej zmierza do oparcia się o jednego człowieka. Prezydent bowiem, od którego system wywodzi nazwę, zarówno przez stanowisko prawne które zajmuje jak i rolę faktyczną którą odgrywa, przenika swym wpływem całe niemal życie państwowe Stanów Zjednoczonych. Prezydent jest punktem centralnym, z którego wybiegają i w którym się schodzą prawie wszystkie nici działalności państwa.

Dotychczasowe usiłowania naukowego ujęcia systemu prezydenckiego trudno uważać za udane<sup>1)</sup>. Jeżeli do-

---

<sup>1)</sup> Wśród definicji systemu prezydenckiego dadzą się wyróżnić trzy grupy.

Pierwsza grupa definicji, najczęściej rozpowszechniona między pisarzami anglo-amerykańskimi, uważa za istotę systemu prezydenckiego niezawisłość polityczną prezydenta od Kongresu; por. Bagehot w Barrington V 170; Marriott EPI 23; Martin 239; Patterson 38; Burgess PS II 11; Garner IPS 189; Gettell PS 174; Leacock 193; Woodburn 95. Definicja ta, pochodząca od Bagehota, któremu też przypisują autorstwo wyrażenia „system prezydencki“, powinna była budzić zastrzeżenia w czasie, gdy powstała, i budzi je obecnie. Bagehot przeciwstawiał system prezydencki systemowi parlamentarnemu, w którym organ wykonawczy zależny był politycznie od organu ustawodawczego. Nigdy jednak wyrażenie „system prezydencki“ nie było równie pustym frazesem, jak właśnie wówczas,

## świadczenia ustrojowe jednego narodu mają przynieść

gdy go po raz pierwszy użył Bagehot. Definicja Bagehot'a nie istotnego nie mówiła. Prawda, że konstytucja przewidywała niezależność polityczną prezydenta od Kongresu, ale cóż z tego? Czy definicja ta charakteryzowała całość ustroju Stanów? Czy mówiła, kto jest czynnikiem decydującym w państwie? Jeżeli szło o ujęcie ustroju na podstawie konstytucji, należało wymienić równowagę naczelnych organów państwa jako istotne znamię ustroju (patrz rozdz. II). Jeżeli natomiast zamierzano oprzeć definicję na rzeczywistym stanie rzeczy, powinno się było wypuklić przodujące stanowisko Kongresu, które było regułą przez cały prawie wiek XIX, nierzadko czyniło niezależność polityczną prezydenta od Kongresu fikcją i dało Wilson'owi podstawę do nazwania ustroju Stanów „rządem kongresowym“.

Obecnie definicja Bagehot'a odsłania tylko drobny i wcale nie najistotniejszy fragment ustroju Stanów. Przecistawianie zaś systemowi prezydenckiego systemowi parlamentarnemu nie da się już utrzymać. W jednym i drugim systemie organ, nazywany przez konstytucję, względnie dotychczasową naukę, wykonawczym, jest niezależny politycznie od organu ustawodawczego. Z drugiej strony organ ustawodawczy zawisły jest w praktyce, w obu systemach, od organu zwanego wykonawczym.

Druga grupa definicji przyjmuje jako istotny rys systemu prezydenckiego, obok niezawisłości prezydenta od organu ustawodawczego, jego odpowiedzialność przed jakąś większą grupą społeczną, np. ogółem wyborców; por. Strong 69. Definicja ta jest równie niewystarczająca jak poprzednia, chociaż idzie o krok dalej. Jakkolwiek w danym ustroju prezydent jest wybierany przez naród i politycznie przed organem ustawodawczym nieodpowiedzialny, to konstytucja lub praktyka może mimo to uczynić decydującym inny czynnik w państwie.

Trzecia wreszcie grupa definicji uważa za prezydenckalny taki ustrój, w którym organ, zwany wykonawczym, wywiera przeważający wpływ na działalność organu ustawodawczego; por. Willoughby i Rogers 323; Patterson 37; Mirkiné - Guetzévitch XXXIII n. Definicji tej można zarzucić fragmentaryczność z jednej, i brak indywidualizacji z drugiej strony. Definicja ta obejmuje zarówno systemy dyktatorsko - prezydenckalne, spotykane w państwach Ameryki łacińskiej, jak i ustroje demokratyczno - prezydenckalne, reprezentowane przede wszystkim przez Stany Zjednoczone Ameryki, a także i Anglię. Mirkiné - Guetzévitch XXXVI wymienia jako dalszy rys charakterystyczny systemu prezydenckiego kompetencję sądów badania konstytucyjności ustaw. Wspomniany pogląd da się wyjaśnić tylko tem, że autor ten ujmuje system prezydenckalny negatywnie, jako ograniczenie wszechwładzy organu ustawodawczego.

Inne definicje — poza wymienionemi grupami — systemu prezydenckiego (por. Sidgwick 451) zbyt daleko odbiegają od isoty rzeczy, by potrzeba było o nich mówić.

korzystać innym<sup>1)</sup>, konieczne jest podanie tych doświadczeń do wiadomości ogólnej w sposób, zapewniający wysnuć z nich właściwej nauki. Tymczasem najczęściej przedstawia się te doświadczenia tak, że nie tylko niewiele uczą, ale, co gorsza, wprowadzają w błąd. Pochodzi to bądź stąd, że doświadczenie ustrojowe pewnego narodu zamyka się w zwięzłej formule, zapominając o okolicznościach, wśród których może ona działać<sup>2)</sup>; bądź stąd, że jako fakt ustrojowy podaje się postanowienie konstytucji, nie zadając sobie trudu poddania tego postanowienia próbie rzeczywistości; bądź stąd, że ustroj ujmuje się zbyt ogólnikowo, nie podkreślając jego indywidualnych znamion; bądź stąd wreszcie, że ustroj przedstawia się zbyt fragmentarycznie, nie uwypuklając jego istotnych cech.

<sup>1)</sup> Por. Ehrlich CPL. W artykule tym autor, rzucając pomysł i wykazując potrzebę porównawczej nauki prawa publicznego, słusznie zauważa, że wymiana dóbr niematerialnych pomiędzy narodami obejmuje także i „wynalazki“ w zakresie prawa i ustroju.

<sup>2)</sup> Za przykład niech posłużą „formułkowane“ ujęcie systemu parlamentarnego, przez który rozumiano odpowiedzialność gabinetu przed parlamentem. Formuła ta znakomicie wprowadziła w błąd np. twórców powojennych konstytucyj, którzy przez oparcie na niej ustroju spodziewali się zapewnić swym krajom „idealną“ formę rządu. Tymczasem formuła ta zawiera jeden tylko z wielu warunków, które składają się na system parlamentarny, a często mówi nieprawdę. Przedewszystkiem — por. Ehrlich WPP — istnieje zasadnicza różnica pomiędzy rządem parlamentarnym w krajach Imperjum brytyjskiego a takimże rządem w państwach kontynentu europejskiego. Ale nawet i w tych ostatnich niema dwóch systemów parlamentarnych zupełnie jednakowych. Aby dojść do istoty rządu parlamentarnego w danym kraju, trzeba rozważyć wszystkie czynniki, wśród których rząd ten działa: strukturę gospodarczą kraju, wyrobienie polityczne społeczeństwa, tradycję i praktykę parlamentu i t. d.

Nie wynika z tego co powiedziano wyżej, że definicję w nauce o ustrojach powinno się odrzucić całkowicie. Należy jej tylko używać z wielką ostrożnością i tylko tam, gdzie jest niezbędnie potrzebna. Por. Ehrlich WPP. Niewątpliwie definicja w wielu wypadkach pomaga i wyjaśnia. Jednak w równie wielu wypadkach szkodzi i myli. Zbyt często bowiem zapomina się o względnym, informacyjnym charakterze definicji. Definicja jest wskazówką, pomocą, granicą, ale nie rozwiązaniem zagadnienia; w tem też znaczeniu używana jest w tej pracy.

Poszukując metody, która pozwoliłaby na całkowite zgłębienie badanego przedmiotu, należy kierować się naturą przedmiotu oraz celem studjum. Taką właśnie metodą posługuje się niniejsza praca. Metoda ta jest podytowana naturą ustroju wogóle, a Stanów Zjednoczonych w szczególności, oraz celem przez tę pracę zamierzonym.

Odnosnie do natury ustroju zauważyć należy, że konstytucja formalna, a nawet to co nauka nazywa konstytucją materjalną, nie pokrywa się z pojęciem ustroju państwowego tj. podstawowych zasad organizacyjnych, w ramach których rozwija się działalność państwa<sup>1)</sup>. Pojęcia te byłyby identyczne, gdyby było w mocy ustawodawcy konstytucyjnego wyodrębnić dziedzinę ustrojową z życia społecznego i polecić konstytucji działać w próżni idealnej. To jednak stać się nie może, gdyż konstytucja — z punktu widzenia swego społecznego pochodzenia i przeznaczenia — jest i następstwem i podstawą organizacji społecznej; z konieczności więc podlegać musi prawom rządzącym społeczeństwem, które organizuje, przedewszystkiem zaś prawu dynamiki. Społeczeństwo bowiem jest ruchem: przedstawia ciągle zmaganie się sił społecznych. Wynikiem tego ruchu jest zmieniający się wciąż — czasem wolniej, czasem prędzej — obraz społeczny, który domaga się odpowiedniego przekształcenia ram, w jakich poprzednia epoka społeczeństwo zamknęła.

Żadna gałąź prawa wewnętrznego nie jest wolna od wpływu sił społecznych, lecz na konstytucję oddziałują one najmocniej<sup>2)</sup>. W konstytucji bowiem dynamiczne napięcie społeczeństwa osiąga swój punkt szczytowy. Pod-

---

<sup>1)</sup> „Także pisane, sztywne konstytucje nie mogą przeszkodzić, aby obok nich lub w sprzeczności z nimi rozwinęło się niepisane prawo ustrojowe“. Jellinek ASL 491; por. też Jellinek VV 2.

<sup>2)</sup> Por. Ehrlich PN 25 n.

czas gdy inne działy prawa normują poszczególne dziedziny życia społecznego, w których zmiany stosunkowo są wolne lub też nie wywołują bezpośredniego i żywego oddźwięku, konstytucji przypada najdelikatniejsze z zadań wszystkich działów prawa wewnętrznego: zapewnić możliwie trwałą równowagę siłom społecznym, znaleźć możliwie najwłaściwszą syntezę społeczeństwa. A to właśnie, ze względu na ruchliwość społeczeństwa oraz trudność obiektywnej jego oceny, jest najcięższe. Każde zachwianie równowagi społecznej, każdy niemal błąd w ocenie społeczeństwa, niweczy, w całości lub w części, dotychczasowy plan konstytucji, żądając nowego ujęcia.

Przeobrażenia społeczne postępują zazwyczaj tak szybko, iż przystosowanie do nich konstytucji nie zawsze jest możliwe. Dlatego siły społeczne szukać muszą często dróg innych, poza formalną zmianą, celem dostosowania konstytucji do nowych wymogów życia, lub, mówiąc ściślej, celem stworzenia ustroju, odpowiadającego nowym warunkom. Nowy ten ustrój bowiem nie musi się mieścić w ramach starej konstytucji, ale może ją całkowicie lub częściowo pomijać i szukać dla siebie form poza nią.

Najskrajniejszym sposobem, jakim posłużą się siły społeczne, będzie obalenie konstytucji drogą gwałtu<sup>1)</sup>. Po między tą krańcowością a drugą — formalną zmianą konstytucji — są inne sposoby przeobrażania konstytucji<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> W sprawie zmiany konstytucji drogą rewolucji patrz Jellinek VV 3 n.

<sup>2)</sup> O sposobach zmiany konstytucji patrz Jellinek VV i Loewenstein. Jellinek odróżnia zmianę konstytucji (*Verfassungsänderung*) od przeobrażenia konstytucji (*Verfassungswandlung*). Przez zmianę konstytucji rozumie Jellinek „zmiianę tekstów konstytucyjnych za pośrednictwem umyślnych aktów woli; przez przeobrażenie ustroju zmiany, pozostawiające te teksty formalnie niezmienionymi, wywołane przez fakty, którym nie musi towarzyszyć zamiar lub świadomość takiej zmiany“. Jellinek VV 3.

względnie tworzenia nowego ustroju: od takich, które mieszczą się w granicach poznania formalno-prawnego, do takich, które dla prawnika formalnego pozostają niedosiężne. Do pierwszych zaliczyć należy: ustawę<sup>1)</sup>, wykładnię sądową, zwyczaj, precedens. Obojętne jest przytem, czy ich treść zgodna jest z duchem konstytucji. Idzie tylko o to, aby formalnie były zgodne z konstytucją<sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Na uwagę zasługuje możliwość zmiany konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki przez ustawy stanowe. Ten sposób zmiany nie jest oczywiście przewidziany w konstytucji związkowej. Zmiana konstytucji związkowej drogą ustaw stanowych nie odbywa się przez bezpośrednie uchylene postanowienia konstytucji — ponieważ byłoby to naruszeniem hierarchji norm, wskazanej konstytucją związkową i praktyką Stanów Zjednoczonych, wedle której ustawy stanowe idą po konstytucji, ustawach związkowych i traktatach oraz konstytucjach stanowych, — ale przez faktyczne usunięcie jego skutków, co w praktyce jednak wychodzi na jedno. Dwa są najwybitniejsze przykłady tego sposobu zmiany konstytucji. Pierwszy dotyczy wyborów senatorów z związkowych. Wedle konstytucji związkowej wyboru senatorów, aż do wejścia w życie poprawki XVII, dokonywały ciała ustawodawcze poszczególnych stanów. Przepis ten pozostawał w sprzeczności z demokratyczną tendencją wśród ogółu, która zaczęła przybierać na sile w ostatnim ćwierćwieczu XIX i z początkiem XX wieku. Pod naciskiem opinji publicznej wiele stanów wprowadziło wybory uprzednie, w których przed formalnem wybraniem senatorów przez izby ustawodawcze, wyborcy, w łonie swych partyj, wyrażali preferencję co do osoby kandydata na senatora, ze skutkiem — w zasadzie — wiążącym dla członków izb, należących do odnośnych partyj. Drugiego przykładu dostarcza wybór prezydenta, którego wedle konstytucji dokonywa kolegium elektorów. Ustawy wielu stanów dopuściły jednak wyborców do bezpośredniego udziału zarówno w selekcji kandydatów na prezydenta, jak i w wyborze prezydenta. Wybór delegatów do konwencji narodowych partyj politycznych, które wyznaczają oficjalnych kandydatów na prezydenta, i wybór elektorów odbywa się pod znakiem osoby, której wyborcy życzą sobie jako kandydata na prezydenta, względnie jako prezydenta. Jakkolwiek wedle konstytucji związkowej wyborcy głosują tylko na elektorów, listy kandydatów w niektórych stanach nie zawierają wcale nazwisk kandydatów elektoralskich, ale tylko nazwiska kandydatów na prezydenta i wiceprezydenta.

<sup>2)</sup> Ustawy związkowe Stanów Zjednoczonych, mimo uznania ich konstytucyjności przez sądy, poprowadziły rozwój ustroju w kierunku, którego konstytucja nie tylko nie zamierzała, ale który wprost wykluczyła. Tak np. ustawy wydane w wykonaniu służących Kongresowi kompetencyj regulowania handlu między stanami i nakładania podatków niejednokrotnie przekraczają granice dopuszczalnej interpretacji

Do sposobów zmiany konstytucji, nie mających charakteru formalno-prawnego, należą — modyfikujące w rzeczywistości działanie konstytucję — praktyki i postępowania osób i grup, będących równocześnie organami państwa lub nawet nie pełniących żadnych funkcji urzędowych, oraz działanie opinii publicznej<sup>1)</sup>.

Ten ostatni środek zasługuje na krótką uwagę. Znaczenie konstytucji zależy nie tylko od jej dosłownego brzmienia i od sposobu jej rozumienia przez czynniki stosujące ją, ale i od ustosunkowania się do niej opinii ogółu<sup>2)</sup>. Opinia publiczna może zmienić niektóre postano-

---

tych kompetencji. W wypadku *McCray v. U. S.*, 195 US 27, Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych uznał za konstytucyjną ustawę związkową, z której niedwuznacznie wynikało, że podatek, nałożony tą ustawą na oleomargarynę, miał na celu zniszczenie jej produkcji, wypierającej z rynków masło i obniżającej wskutek tego dochody rolników. W tym samym jednak prawie czasie orzekł ten sam Sąd Najwyższy, że nakładanie podatków lub normowanie handlu międzystanowego przez Kongres, nie dla zwiększenia dochodów państwa lub wprowadzenia ładu w obrocie międzystanowym, ale celem przeprowadzenia pewnej reformy społecznej — w danych wypadkach sło o ochronę pracy dzieci w przemyśle — jest niekonstytucyjne. Por. *Munro GUS 308 n.* Por. też ustawy, wydane przez Kongres i podtrzymane przez sądy, w wykonaniu planu Prezydenta F. D. Roosevelt'a odbudowy gospodarczej kraju. W niektórych wypadkach Sąd Najwyższy wyraźnie stwierdził, że ustawa jest materialnie sprzeczna z konstytucją, a mimo to uznał jej konstytucyjność. Por. *The Times* z 10 stycznia 1934, str. 10.

<sup>1)</sup> Rodzaje pokojowego przeobrażenia konstytucji są tem liczniejsze, im trudniejsza zmiana konstytucji formalnej i im większa niechęć ogółu do gwałtownego przewrotu. Te właśnie warunki zachodzą w wysokim stopniu w społeczeństwie Stanów Zjednoczonych. Konserwatyzm ogółu nie sprzyja rewolucjom, a zmiana konstytucji niezwykle jest utrudniona. Poprawka (*amendment*) do konstytucji wymaga uchwały Kongresu, powziętej większością  $\frac{2}{3}$  obu izb, lub, jeżeli inicjatywa zmiany wyjdzie od  $\frac{2}{3}$  stanów, konwencji narodowej. Każda zmiana uchwalona głosami czyto Kongresu, czy konwencji, musi uzyskać zgodę  $\frac{3}{4}$  stanów, wyrażoną przez stanowe ciała ustawodawcze lub specjalnie w tym celu wybrane konwencje stanowe. Dlatego też dotychczas jest tylko dwadzieścia jeden poprawek w mocy i jedna w trakcie ratyfikacji. Ich znaczenie w rozbudowie ustroju nie jest wielkie.

<sup>2)</sup> Por. *Merriam WCUA 11 n.*

wienia konstytucji, może je zupełnie wykreślić<sup>1)</sup>, może wreszcie przeistoczyć zupełnie ducha konstytucji, nie odejmując i nie dodając ani jednej litery do jej tekstu. Opinia publiczna może dostrzec w konstytucji tendencje, których ona w rzeczywistości nie zawiera. Opinia publiczna nie rzadko widzi w konstytucji nie to, co jest, ale to, co chciałaby, lub to, co nauczono ją w niej widzieć. Wpływ tej „urojonej“ konstytucji na losy ustroju państwowego jest czasami znacznie większy od wpływu konstytucji „rzeczywistej“.

Opinia publiczna może również ustanowić normę nie mającą charakteru formalno-prawnego, niemniej jednak wiążącą organa państwa, nie jako organa wprawdzie, ale jako osoby lub grupy pozostające w pewnym stosunku do ogółu.

W Stanach Zjednoczonych różnica pomiędzy konstytucją formalną a ustrojem państwowym rzeczywiście działającym jest znaczna. System prezydencki, który znajdujemy w Stanach, nie był zamierzony przez konstytucję z 17 września 1787 r., ale wyłonił się dopiero później z gry sił społecznych. Jakkolwiek system ten częściowo opiera się o konstytucję formalną, a w każdym razie o jej literę, ma on źródła w znacznej mierze poza konstytucją, oraz formy często pozbawione szaty formalno-prawnej.

Drugim czynnikiem, mającym wpływ na wybór metody niniejszej pracy, jest — jak wspomniano wyżej —

<sup>1)</sup> Por. Makowski w NP (1933) 80: „źródłem normy prawnej jest rzeczywistość społeczna, ona prawo tworzy, ona normę prawną podaną sobie przyjmuje albo odrzuca“. Por. np. postanowienia ustaw konstytucyjnych Francji z 1875 r. o kompetencji prezydenta zakładania weta i rozwiązywania Izby Deputowanych (por. Middleton 59, 103), które faktycznie — wobec stanowiska opinii publicznej — zostały z konstytucji usunięte. Wykonanie tych kompetencji przez prezydenta byłoby niewątpliwie oznaką głębokiego kryzysu ustrojowego i zwróceniem uwagi publicznej na konieczność przebudowy ustroju.



jej cel. Celem studjum ustroju państwowego Stanów Zjednoczonych jest uzyskanie materiału pozwalającego na snucie wniosków mających znaczenie dla zagadnień ustrojowych z punktu widzenia teorii i praktyki.

Z rozważań powyższych następujące płyną wnioski w odniesieniu do metody pracy.

Przedewszystkiem studjum ustroju musi objąć, poza konstytucją formalną, przedstawienie tła społecznego, politycznego i gospodarczego o tyle, o ile jego związek z ustrojem państwowym jest istotny i oczywisty. Logika bowiem konstytucji, jej znaczenie i tendencje mogą być zrozumiane wyłącznie na tle konkretnego podłoża społecznego. Dopiero takie ujęcie wlewa w martwe i ogólnikowe postanowienia konstytucji treść żywą i szczegółową, indywidualizując je i uplastyczniając.

Ponadto uwzględnić należy dynamiczny charakter ustroju. Oznacza to wprowadzenie w obręb tego studjum historii ustroju państwowego w najszerszem, wyżej wspomnianem znaczeniu. Historia nie ma być jednak mniej lub więcej koniecznym wstępem do dzisiejszego stanu rzeczy, ale służyć winna wydobyciu i uwypukleniu tendencji ustrojowych. Wskazanie tych tendencji posiada istotniejszą i trwalszą wartość od przedstawienia istniejącej formy rządu. Pozwala ono bowiem stwierdzić, czy forma rządu, spotykana w danej chwili, posiada trwałe podstawy, czy też jest zjawiskiem przejściowym, wywołanem wyjątkowymi warunkami. Odchylenia od linii rozwojowej ustroju są możliwe i nawet częste. Wniknięcie w historję ustroju powinno ułatwić odróżnienie sił stale działających od wpływów chwilowych i nieistotnych.

Studjum niniejsze przyjmuje za punkt wyjścia konstytucję formalną Stanów Zjednoczonych z 17 września

1787 r. Dzieje się to zarówno dlatego, że uchwalenie konstytucji zbiega się z powstaniem państwa związkowego Stanów Zjednoczonych, jak i dlatego, że z konieczności właśnie dookoła konstytucji kształtuje się ich rzeczywisty ustroj państwowy. W ostatecznym jednak ujęciu ustroju Stanów przypada tej konstytucji, pomiędzy źródłami ustroju, takie tylko miejsce, jakie odpowiada jej faktycznemu udziałowi w ustroju rzeczywiście działającym.

Studjum ustroju Stanów Zjednoczonych obraca się -- z uwagi na to, co powiedziano wyżej o naturze i celu jego badania -- dookoła pięciu zagadnień: Jaki ustroj był zamierzony? Dlaczego takim nie został? Jakim jest w rzeczywistości? Czem się to tłumaczy? Jakie wykazuje tendencje rozwojowe?

---

## ROZDZIAŁ II.

### Myśli zasadnicze konstytucji Stanów Zjednoczonych.

#### 1. Tło społeczne Konwencji związkowej w Filadelfji.

Warunki społeczne, polityczne i gospodarcze, w jakich zrodziła się konstytucja Stanów Zjednoczonych z 17 września 1787 r., nadają jej właściwą barwę oraz wyjaśniają dalsze dzieje ustroju. Dlatego należy je w krótkości przedstawić.

Bunt trzynastu kolonij angielskich w Ameryce Północnej w 1775 r. przeciwko rządowi w kraju macierzystym nie był w założeniu swem ruchem demokratycznym. Tem różnił się od rewolucji francuskiej. Podczas gdy celem tej ostatniej była zmiana ustroju w kierunku, któryby dawał wyraz tendencjom ludowładczym „trzeciego stanu“, wśród przeważającej części kolonistów amerykańskich nie było niezadowolenia z formy rządu<sup>1)</sup>. Początkowo nawet niepodległość nie figurowała w programie rewolucji amerykańskiej<sup>2)</sup>, która miała być przedewszystkiem protestem przeciw polityce rządu angielskiego, narażającej interesy gospodarcze kolonij na bezustanne straty.

Z akcją oporu przeciw gospodarce angielskiej w kolonjach zbiegł się ruch płynący z pobudek bardziej ideowych: dążenia do uzyskania niepodległości oraz do pełnej demokratyzacji rządu kolonij<sup>3)</sup>. Pod wpływem tego ruchu

---

<sup>1)</sup> Por. Smith J. 13 n.; Kimball 9.

<sup>2)</sup> Por. Stevens 35 i 35 uwaga 1; McLaughlin CCP 36.

<sup>3)</sup> Por. Adams EA rozdz. III.

akcja protestacyjna przeobraża się w walkę o niezawisłość polityczną. Pod naciskiem tego ruchu odbywa się w pierwszych latach rewolucji demokratyzacja konstytucyj kolonialnych: zniesiono izby wyższe, ograniczono zakres działania gubernatorów i wprowadzono faktyczną supremację izb ustawodawczych, jako jedynych wyrazi-cieli zwierzchnictwa narodowego<sup>1)</sup>.

Znaczenie i wpływy grupy niepodległościowo-demokratycznej — z początku ogromne — poczęły jednak słabnąć w miarę piętrzenia się trudności gospodarczych, których nie mogła opanować ani ta grupa, ani też Konfederacja Stanów, luźna organizacja międzystanowa, stworzona Artykułami z 1781 r., pozbawiona jednak właściwie — zgodnie z ideologią tej grupy — organu wykonawczego i władzy nad poszczególnymi stanami. Pokój z Anglią przyniósł wraz z niepodległością wiele rozczarowań. Handel zagraniczny kolonij, który do czasu wybuchu rewolucji znajdował główny rynek zbytu w Anglii<sup>2)</sup>, odczuł boleśnie zamknięcie portów angielskich dla statków amerykańskich. Handel wewnętrzny nie rozwijał się prawie zupełnie, a poszczególne stany pogarszały tę sytuację przez wzajemne wznoszenie murów celnych i inne utrudnienia natury gospodarczej. Położenie finansowe Konfederacji Stanów i poszczególnych stanów było fatalne. Długi rosły, dochody zmniejszały się<sup>3)</sup>. Kongres Kontynentalny, zwierzchni organ Konfederacji, pozbawiony kompetencji normowania zagadnień handlowych i praktycznie bezsilny w dziedzinie problemów skarbowych, nie mógł przeszkodzić pogarszaniu się sytuacji gospodarczej<sup>4)</sup>,

---

<sup>1)</sup> Van Tyne 136 n., 143 n., 152

<sup>2)</sup> McMaster I 205.

<sup>3)</sup> Munro MUC 19.

<sup>4)</sup> Schuyler 36 n.; por. też McLaughlin CCP 50 n

ujawniając tym sposobem najsłabszy punkt organizacji międzystanowej.

Przesilenie gospodarcze ogarnęło stany. Wówczas szerokie masy zaczęły napierać na przeprowadzenie planu, który więcej niż cokolwiek innego miał zrazić kupiecką część społeczeństwa do rządów demokratycznych. Ignorancja ludowa widziała wyjście z przesilenia w zwiększeniu ilości pieniądza papierowego. Grupy posiadające opierały się temu planowi, przedstawiając jego niedorzeczność<sup>1)</sup>. Lud jednak zdołał przeprzeć swój projekt w szeregu stanów<sup>2)</sup>, a skutki nie dały długo czekać na siebie. Nastąpiła inflacja wraz ze wszystkimi gospodarczemi następstwami; nie oszczędziła ona nikogo, zwracając się jednakże przede wszystkim przeciw kołom finansowym i handlowym<sup>3)</sup>. Bezpośrednim skutkiem było zniechęcenie do rządów ludu, którym przypisywano winę katastrofy<sup>4)</sup>, oraz powrót do wpływów konserwatywnej — głównie ziemiańskiej, finansowej, kupieckiej i przemysłowej — części społeczeństwa<sup>5)</sup>.

## 2. Nastroje w Konwencji związkowej.

Przedstawiciele tej grupy społecznej, jako najbardziej osobiście zainteresowani w zlikwidowaniu nienormalnych stosunków gospodarczych, spowodowali uchwalenie tego aktu, który do dnia dzisiejszego stanowi formalnie ustawę zasadniczą Stanów Zjednoczonych; oni to, korzystając z powszechnego niezadowolenia, skłonili Kongres Kontynentalny do wyrażenia zgody na zebranie się Kon-

<sup>1)</sup> McMaster I 332.

<sup>2)</sup> McMaster I 281 n., 331 n., 336, 341.

<sup>3)</sup> Lewis 175.

<sup>4)</sup> Madison DFC 172; Fed Nr. 10.

<sup>5)</sup> Smith J. 27 n.

wencji celem zmiany Artykułów Konfederacji, i oni głównie wzięli w jej obradach udział<sup>1)</sup>.

Zwołanie Konwencji było przeto w pewnym sensie wyrazem protestu przeciwko dotychczasowej formie rządu, rewolucją mniejszości przeciwko większości, której ta pierwsza przypisywała winę swoich krzywd i strat.

Nie należy jednak sądzić — jak to czynią autorzy amerykańscy zwłaszcza nowszych czasów —, że ta przyczyna materialistyczna była jedyną pobudką działania. Grupa konserwatywna kierowała się też motywami ideowymi. Trudno oczywiście powiedzieć, ile w światopoglądzie tej grupy było względów materialnych, a ile uczciwej ideologii; w światopoglądzie każdej niemal jednostki czy grupy echa i doświadczenia przeszłości, nadzieje i obawy na przyszłość, uprzedzenia klasowe czy grupowe, teorie naukowe, względy osobiste i pobudki ideowe zlewają się w jedną, organiczną prawie całość.

Na filozofję polityczną grupy konserwatywnej składały się: zasada świętości praw jednostki, przede wszystkim prawa własności; przekonanie, że podstawą dobrego rządu jest ostrożność i doświadczenie; niechęć do eksperymentów i nowości.

Cel, który przyświecał członkom Konwencji, był jasny: chcieli stworzyć ustrój, w którymby prawa jednostki, a przede wszystkim własność prywatna, należącego doznawały poszanowania i bezpieczne były przed chwilowymi kaprysmi tej czy innej jednostki lub grupy<sup>2)</sup>. Okazało się niedługo po otwarciu Konwencji,

<sup>1)</sup> Por. Beard EI.

<sup>2)</sup> O tem, że urzeczywistnienie tego celu leżało nietylko w interesie drobnej grupy, ale także szerokich mas, świadczy fakt, że — wedle współczesnych źródeł — około  $\frac{9}{10}$  ludności było posiadaczem własności nieruchomości. Ataków na własność obawiano się raczej do piero w przyszłości ze strony pozbawionych własności imigrantów z Europy. Por. zwłaszcza Adams J. VI.

że postulat ten nie da się przeprowadzić w granicach Artykułów Konfederacji, choćby nawet zmienionych i poprawionych. Wobec tego, mimo braku należytego upoważnienia członków Konwencji ze strony ich mandantów — stanów — do przedsięwzięcia takiego kroku, postanowiono przystąpić do ułożenia nowej konstytucji.

Zadanie to jednak nie było łatwe. Główną trudność stanowił fakt, że ostatecznie wszelki rząd opierać się musi o ludzi, a właśnie człowiek był przedmiotem może przesadnej, ale — pod wpływem niedawnych doświadczeń, i zgodnie z poglądami XVIII wieku — niemniej szczerze odczuwanej nieufności ze strony członków Konwencji. Nieufność do każdego z osobna i wszystkich razem, obawa przed nadużyciem władzy przez każdego, kto z jej wykonywaniem jakikolwiek ma związek, przewija się jak nić czerwona przez obrady Konwencji.

Lud zajmuje w hierarchji nieufności pierwsze miejsce.

„Zło, którego doświadczamy, płynie z przerostu demokracji“,

twierdził członek Konwencji Gerry<sup>1)</sup>. Sherman uważał, że naród powinien mieć możliwie mało wspólnego z rządem. Naród

„jest bez informacji i daje się bezustannie sprawdzać na bezdroża“<sup>2)</sup>.

Randolph mówił o konieczności powstrzymania „furji demokracji“<sup>3)</sup>. Hamilton przeczył, jakoby głos ludu był głosem Boga.

„Lud jest burzliwy i zmienny; rzadko sądzi lub rozstrzyga słusznie“<sup>4)</sup>.

<sup>1)</sup> Madison DFC 125; por. też 127 i 170.

<sup>2)</sup> Madison DFC 125.

<sup>3)</sup> Pierce 88.

<sup>4)</sup> Yates 781; por. też Madison DFC 215 n., 281 n.

Madison obawiał się, że

„wzrost ludności z konieczności wywoła wzrost liczby tych, którzy pracować będą wśród wszystkich przeciwności życia i potajemnie wzdychać będą do równiejszego rozdziału jego błogosławieństw. Ci z czasem przewyższą liczbę tych, którzy nie znają przykrości niedostatku. W następstwie równego prawa wyborczego władza przesunie się do rąk pierwszych<sup>4</sup>.”

Madison twierdził, że oznaki zbliżającego się niebezpieczeństwa są widoczne, i apelował do członków Konwencji, aby mu w przyszłej konstytucji starali się przeciwdziałać<sup>1</sup>). Nawet szczerzy przyjaciel demokracji Mason przyznawał, że ustrój dotychczasowy był „zanadto demokratyczny<sup>2</sup>)”.

Nieufność swą rozciągali członkowie Konwencji także na organa: ustawodawczy i wykonawczy. Wprawdzie niektórzy z nich oświadczaali się raczej za rządami ciał ustawodawczych aniżeli za bezpośrednim wpływem ludu<sup>3</sup>), ale na ogół większość godziła się z Jefferson'em<sup>4</sup>), że kilkuset władców może być równie skłonnych do nadużywania władzy jak jeden<sup>5</sup>). Wspomnienie ucisku z ręki Jerzego III, dotyczącego najczulej tę właśnie grupę, której przedstawiciele zasiadali w przeważającej liczbie w Konwencji, nie mogło zupełnie przełamać obawy przed organem wy-

<sup>1</sup>) Madison DFC 280; por. też Fed Nr. 10 i 51.

<sup>2</sup>) Madison DFC 125. John Adams, który wprawdzie nie brał udziału w Konwencji, ale był wyrazicielem poglądów stronnictwa, grupującego warstwy posiadające, pisał otwarcie, iż na każdej karcie historii znajdziemy, że „lud, kiedy go nie powstrzymywano, był niesprawiedliwy, tyrański, barbarzyński i okrutny jak król lub senat, posiadający nieograniczoną władzę“. Adams J. VI 9 n.

<sup>3</sup>) Madison DFC 159. Gerry twierdził, że „interesy handlowe i finansowe będą pewniejsze w rękach legislatur stanowych, aniżeli ludu. Pierwsze mają więcej poczucia godności, i ono to powstrzymywało je będzie przed niesprawiedliwością“. Madison DFC 172.

<sup>4</sup>) Jefferson NV rozdz. XIII.

<sup>5</sup>) Por. Madison DFC 428; King 848.



konawczym, jakkolwiek nastroje były dlań znacznie przychylniejsze pod wpływem smutnych doświadczeń niedawnej przeszłości, których źródło w dużej mierze upatrywano w braku silnej egzekutywy.

Znaleść zatem formę ustroju, któraby zapewniała pełne bezpieczeństwo prawom indywidualnym, a zwłaszcza prawu własności, a równocześnie, sposobami niezawisłymi od woli ludzkiej, zamykała drogę możliwościom nadużycia władzy przez tych, którym jej wykonywanie będzie poruczone, stało się naczelnem zadaniem Konwencji.

### 3. Zasada podziału władz oraz hamulców i równowagi w Konwencji i konstytucji związkowej.

Rozwiązanie zagadnienia zjawia się w postaci dwóch zasad, które, teoretycznie sformułowane dawniej, stają się po raz pierwszy przedmiotem praktycznego zastosowania. Są nimi zasady: podziału władz, oraz hamulców i równowagi. Obie stają się ośrodkiem debat Konwencji i fundamentem konstytucji. Tłumaczowi ich, Monteskjuszowi<sup>1)</sup>, przypada taka rola wobec konstytucji amerykańskiej z 1787 r., jaką później wobec konstytucji francuskiej z 1791 r. odegrać miał Rousseau. Duch Praw staje się koniecznym wstępem do lektury sprawozdań z dyskusyj Konwencji w takim samym stopniu, w jakim Umowa Społeczna jest przedmową do protokółów Zgromadzenia Narodowego<sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Monteskjusz udostępnił te zasady światu. Ale nie on jest ich pierwszym twórcą względnie odkrywcą. Podział władz przyjmuje Monteskjusz — z niewielkimi modyfikacjami — od Locke'a, Ks. II, rozdz. XII. Ehrlich zaś PW, wykazał, że zasadę hamulców i równowagi zaczerpnął Monteskjusz od filozofa angielskiego Hume'a.

<sup>2)</sup> Wpływ Monteskjusza na ludzi XVIII w. był ogromny. Madison mówi o nim jako o wyroczni, Fed Nr. 46; por. też Bryce AC 282; Merriam APT 337, Carpenter APT 51, 84.

Na uwagę zasługuje fakt, że twórcy konstytucji równie wielką wagę przywiązują do zasady hamulców i równowagi jak do zasady podziału władz. Mówi o tym Madison na Konwencji:

„Gdyby konstytucyjne rozróżnienie wydziałów rządu na papierze było wystarczającym zabezpieczeniem przeciwko wzajemnym naruszeniom zakresu działania, wszystkie inne postanowienia byłyby zbyteczne. Lecz doświadczenie nauczyło nas nie ufać takiemu zabezpieczeniu; konieczne jest przeto wprowadzić taką równowagę władz i interesów, która zapewniłaby tym papierowym postanowieniom należyłą gwarancję. Dlatego też, nie poprzestając na ustanowieniu w konstytucji zasady, należy wyposażyć je w możliwość obrony, której celem ma być podtrzymanie tej zasady w praktyce. Czyniąc to, nie zacieramy granic między wydziałami rządu; stawiamy tylko skuteczne zapory celem utrzymania ich na swoich miejscach“<sup>1)</sup>.

W przeprowadzeniu zasady podziału władz poszła Konwencja wiernie za Monteskjuszem. Rozwinięcie jednak i urzeczywistnienie zasady hamulców i równowagi staje się oryginalnym przyczynkiem Konwencji do rozwoju myśli ustrojowej.

Praktyczne przeprowadzenie obu zasad przedstawia się następująco:

<sup>1)</sup> Madison DFC 426 n. Wynikałoby stąd, że twórcy konstytucji Stanów — a w każdym razie Madison — czytali uważniej Monteskjusza, aniżeli współcześni im i późniejsi od nich w Europie. Nie dali się bowiem porwać rozdziałowi VI. Księgi XI. Ducha Praw, który zawiera trójpodział władzy, ale pamiętali też o rozdziale IV, teźże Księgi, który brzmi m. i.: „Iżby nie można było nadużywać władzy, trzeba, aby przez naturalną grę rzeczy władza powściągała władzę“ Słusznie zaś wskazał Ehrlich, że istota teorii podziału władz Monteskjusza mieści się właśnie w rozdziale IV. Księgi XI. Ducha Praw, a rozdział VI. jest tylko przykładowem zastosowaniem tej teorii. (Ehrlich PW oraz Ehrlich WPP). Dlatego też — zdaniem Ehrlicha — sposób, w jaki Amerykanie urzeczywistnili tę zasadę, jest o wiele bliższy oryginalnej teorii Monteskjusza od sposobu realizacji np. we Francji. Ehrlich CPL 12, uw. 46.

Zakres władzy powierzony Związkowi zostaje, zgodnie z monteskjuszowym planem, podzielony na trzy części i poruczony trzem organom: ustawodawczemu, wykonawczemu i sądowemu<sup>1)</sup>.

Podział władz nie jest i nie musi być przeprowadzony zupełnie ściśle<sup>2)</sup>. Konieczne jest tylko, aby kompetencje należące do jednego wydziału nie były

„... ani bezpośrednio ani w całości wykonywane przez inne wydziały“<sup>3)</sup>.

Poruczając funkcję ustawodawczą Kongresowi, wykonawczą prezydentowi, a sądową Sądowi Najwyższemu<sup>4)</sup>, konstytucja podkreśla wyłączość sprawowania wymienionych funkcji przez te organa, którym je powierzyła<sup>5)</sup>. Odchylenia od tej zasady, a więc np. wykonywanie funkcji ustawodawczej przez prezydenta lub wykonawczej przez Kongres, są dopuszczalne jedynie w wypadkach

<sup>1)</sup> W konstytucji da się nadto wyróżnić funkcja wyborcza, sprawowana przez ogół wyborców, kolegium elektorów, stanowe ciała ustawodawcze oraz izby Kongresu. Brak jednak formalnego wyodrębnienia tej funkcji tłumaczyć należy poglądem, że stanowi ona suwerenny akt narodu — niezależnie od tego, czy bezpośrednio, czy pośrednio wykonywany, — w następstwie czego organa dokonywujące wyborów identyfikowane są w tym zakresie z narodem. „Wybory są wykonaniem pierwotnej suwerenności narodu“, Madison DFC 793.

<sup>2)</sup> Fed Nr. 47. Zasadę „idealnego“ podziału władzy zawiera konstytucja stanu Massachusetts z 1780 r.: „W rządzie naszej republiki wydziałowi ustawodawczemu nie wolno nigdy wykonywać funkcji wykonawczej i sądowej lub którejkolwiek z nich; wydziałowi wykonawczemu nie wolno nigdy wykonywać funkcji ustawodawczej i sądowniczej lub którejkolwiek z nich; wydziałowi sądowemu nie wolno nigdy wykonywać funkcji ustawodawczej i wykonawczej ani którejkolwiek z nich, a to dlatego, aby istniał rząd praw a nie ludzi“. A. XXX; por. też Holcombe 50 n.

<sup>3)</sup> Fed Nr. 48.

<sup>4)</sup> „Cała władza ustawodawcza powierzona jest Kongresowi“; K. A. I S. 1; „Władza wykonawcza powierzona jest prezydentowi“; A. II. S. 1; „Władza sądowa powierzona jest Sądowi Najwyższemu“; A. III. S. 1.

<sup>5)</sup> Por. orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych w sprawie *Kilbourn v. Thompson* w 1880 r.; 103 US 168.

i w zakresie konstytucją wyraźnie przewidzianych. Poza temi nieznacznie stosunkowo wyjątkami każdy organ, jak długo działa w granicach zakreślonych mu konstytucją, jest najwyższym i wyłącznym panem na swoim odcinku władzy państwowej. Stąd płynie równość wszystkich trzech organów w tem znaczeniu, że — poza wyjątkami konstytucją dopuszczonemi — żaden z nich nie może prawnie wkroczyć na pole działania drugiego ani uzyskać nad nim trwałej przewagi. W systemie tym nie ma oczywiście miejsca na organ, któryby stał ponad wszystkiemi trzema i w razie potrzeby uzgadniał ich działalność.

Zasada hamulców i równowagi ma dwie strony: negatywną i pozytywną. W znaczeniu negatywnem wymaga ta zasada, aby żaden z organów rządu nie posiadał ani

„bezpośrednio ani pośrednio przeważającego wpływu na inne w wykonywaniu ich kompetencyj“<sup>1)</sup>.

W następstwie tej zasady poszczególne organa nie powinny mieć wpływu na tworzenie innych. Zasadę tę przeprowadzono odnośnie do wyborów: prezydenta, wybieranego przez kolegjum elektorskie wyłonione przez naród (w skład tego kolegjum nie mogą wchodzić członkowie Kongresu); Izby Reprezentantów, powoływanej bezpośrednio przez naród; Senatu, wybieranego przez ciała ustawodawcze stanów. Wyjątek zachodzi co do członków wydziału sądowego, których mianuje prezydent; niekorzystnym jednak skutkiem zależności sędziów od prezydenta zapobiega dożywotność nominacji<sup>2)</sup>.

Konieczne jest również, aby jeden wydział nie był zawisły od drugiego w zakresie wynagrodzenia<sup>3)</sup>. W ten

<sup>1)</sup> Fed Nr. 48.

<sup>2)</sup> Fed Nr. 51.

<sup>3)</sup> Fed Nr. 51.

bowiem sposób równowaga najłatwiej byłaby narażona na zachwianie. Zgodnie z tym wymogiem postanawia konstytucja, że wynagrodzenie prezydenta nie może ulec żadnej zmianie, a wynagrodzenie sędziów zmniejszeniu, w czasie ich pozostawania na urzędzie<sup>1)</sup>.

W sensie pozytywnym urzeczywistnia się zasada hamulców i równowagi przez takie

„obmyślenie wewnętrznej struktury rządu, aby poszczególne jego części składowe mogły, przez swe wzajemne stosunki, być środkami utrzymywania siebie wzajemnie na właściwym stanowisku“<sup>2)</sup>.

Tych „wzajemnych stosunków“ czyli hamulców różnić można w konstytucji — jak wykazał Jan Adams — osiem<sup>3)</sup>.

### 1. Stany i Związek.

W republice amerykańskiej — przytaczamy słowa Madison'a —

<sup>1)</sup> K A. II, S. 1; A. III, S. 1.

<sup>2)</sup> Fed Nr. 51. Warunkiem skuteczności tej zasady jest — zdaniem Madison'a — powiązanie „koniecznych konstytucyjnych środków i osobistych pobudek“ tych, którzy mają się przeciwstawiać wkraczaniu w ich kompetencje przez pozostałe wydziały rządu. Ambicja jednego musi przeciwdziałać ambicji drugiego. „Interes człowieka musi być połączony z prawami konstytucyjnymi jego stanowiska“. Fed Nr. 51. Koncepcja Madison'a zdradza żywe pokrewieństwo myśli z poglądem Hume'a, wedle którego w ustalaniu systemu rządu „każdy człowiek powinien być uważany za łotra, nie mającego żadnego innego celu, we wszystkich swoich działaniach, jak interes osobisty“. Tym interesem — zdaniem Hume'a — należy „nim rządzić i za pomocą niego skłonić go pomimo jego nienasyconą chciwość i ambicję do współdziałania dla dobra powszechnego“, Essay VI. Podobieństwo pomiędzy teorią Madison'a i Hume'a nie ogranicza się tylko do tego przypadku. Podstawowe dla całej zasady hamulców i równowagi twierdzenie Madison'a, że władza powinna być podzielona „pomiędzy różne grupy ludzi, które mogłyby siebie wzajem pilnować i hamować“ — Madison DFC 279 — jest powtórzeniem zapatrywania Hume'a, wypowiedzianego w Szkicu VI, wedle którego władzę należy podzielić pomiędzy kilka trybunałów i grup ludzkich. Ehrlich PW pierwszy zwrócił uwagę na zasadniczą rolę, jaką odegrał Hume w rozwoju zasady podziału władz.

<sup>3)</sup> Adams J. VI 467 n.; Ehrlich PW.

„władza, przez lud ustąpiona, została przedewszystkiem podzielona pomiędzy dwa odrębne rządy, a następnie część przydzielona każdemu została znowu rozdzielona pomiędzy odrębne i osobne wydziały. Stąd powstaje podwójne zabezpieczenie praw ludu. Różne rządy będą się wzajemnie kontrolowały, a równocześnie każdy będzie hamowany sam przez siebie“<sup>1)</sup>.

## 2. Izba Reprezentantów i Senat.

Zgoda obu izb wymagana jest dla dojścia do skutku ustawy. Wzajemne hamowanie wynika nie tylko z rozbitcia ciała ustawodawczego na dwie części, co już samo przez się wytwarza odrębny *esprit de corps* u obu, ale także z tego, że każda z nich reprezentuje inne czynniki państwa. Izba pochodzi z bezpośredniego wyboru przez naród, przedstawia zatem Związek jako całość. Senat, wybierany przez ciała ustawodawcze poszczególnych stanów, reprezentuje stany jako równe sobie części składowe Związku. Wyraża się to w tem, że każdy stan bez względu na liczbę mieszkańców wysyła tę samą ilość reprezentantów do Senatu. Stąd wzajemne hamowanie Senatu i Izby jest równoznaczne z hamowaniem interesów Związku jako całości przez interesy jego części.

## 3. Organa: wykonawczy i ustawodawczy.

Prezydent hamuje Kongres za pośrednictwem weta, które jest jednak tylko zawieszające i może być obalone większością  $\frac{2}{3}$  obu izb. Naodwrot Kongres, a raczej Izba Reprezentantów, trzyma naczelnika egzekutywy w szachu możliwością postawienia go w stan oskarżenia.

## 4. Organ sądowy i organa: ustawodawczy i wykonawczy oraz rządy stanowe.

Sądy wykonują prawo hamowania przez badanie prawności aktów wydanych przez organa ustawodawcze

<sup>1)</sup> Fed Nr. 51. Por. też Nr. 45 oraz Elliot II 257.

i wykonawcze Związku i stanów. Prawność obejmuje i konstytucyjność, jakkolwiek brak w konstytucji wyraźnego postanowienia powierzającego sądom kompetencję badania zgodności ustaw z konstytucją. Art. VI. przewiduje tylko, że konstytucja i ustawy Związku zgodne z nią oraz traktaty będą najwyższem prawem kraju, i że sędziowie w każdym stanie będą niemi wiązani bez względu na przeciwne mu konstytucje lub ustawy stanu. Protokoły Konwencji nie pozwalają stwierdzić ponad wszelką wątpliwość, jakie poglądy w stosunku do tej kompetencji żywiła większość członków<sup>1)</sup>. Niemniej jednak autorzy Federalisty, którzy mogą w pewnym sensie słusznie uchodzić za autentycznych interpretatorów konstytucji, stwierdzali istnienie tej kompetencji sądów. Hamilton pisał w klasycznym wywodzie w liście 78, że kompetencja orzekania o konstytucyjności ustaw jest prostym następstwem faktu, iż akt władzy delegowanej przeciwny brzmieniu delegacji jest nieważny. Konstytucja jest właśnie tym dokumentem, który określa kompetencje delegatów, t. j. członków ciała ustawodawczego. Prawo decyzji o konstytucyjności ustawy, decyzji wiążącej inne organa, nie służy reprezentantom, bo byłoby to równoznaczne z podstawieniem przez delegatów swej woli w miejsce woli delegującego. Sądy są z natury rzeczy powołane do pośredniczenia pomiędzy delegującym, t. j. narodem, a delegatem, t. j. ustawodawcą, i do utrzymywania tego ostatniego w granicach jego kompetencji. W razie niezgodności po-

---

<sup>1)</sup> W Konwencji nie poświęcono wiele uwagi tej kompetencji, a ze wzmianek o tym przedmiocie rozsianych po przemówieniach niektórych członków wnioskować można, że zdania były podzielone. Por. Madison DFC 147, 548, 549. Na podstawie studjum prywatnych opinii członków Konwencji stwierdził C. A. Beard, że z 25 najwpływowszych członków Konwencji 17 oświadczało się za przyznaniem sądom kompetencji badania konstytucyjności ustaw. Beard SCC rozdz. II; patrz jednakże Davis JV 47 n. Por. też Starzewski 118 n.

między konstytucją jako wolą narodu a ustawą jako wolą delegata narodu, należy utrzymać konstytucję. Kompetencja sądu nie uwłącza zasadzie równości organów, a świadczy tylko, że naród jest zwierzchnikiem obu<sup>1)</sup>.

Z drugiej jednakże strony możność hamowania sądów służy organom ustawodawczemu i wykonawczemu. Pierwszy ma kompetencję postawienia sędziego w stan oskarżenia. Drugi może odmówić wykonania decyzji sądowej<sup>2)</sup>.

### 5. Senat i prezydent.

Hamowanie prezydenta przez Senat przewiduje konstytucja przez postanowienia, wedle których zgody  $\frac{2}{3}$  Senatu wymagają traktaty zawierane przez prezydenta; zatwierdzenia zaś przez Senat nominacje<sup>3)</sup> i — wedle Federalisty — zwalnianie<sup>4)</sup> urzędników dokonywane przez prezydenta.

### 6. Naród i przedstawiciele.

Naród a raczej ciało wyborcze hamuje swych reprezentantów w Izbie przez wybory, które, odbywane co dwa

<sup>1)</sup> Kompetencja sądów badania konstytucyjności ustaw jest prostym następstwem zasady, że poszczególne wydziały rządu są sobie równe, a ograniczone co do zakresu działania, wobec czego akty wydane przez którykolwiek z tych wydziałów z naruszeniem jego kompetencji, pozbawione są podstawy prawnej. „Odnosi się to zarówno do orzeczeń sądu, jak do aktów ustawodawczych lub wykonawczych... Z tego powodu, wedle ścisłej teorii, sądy nie uznają żadnej ustawy za niekonstytucyjną, lecz jedynie odmawiają jej wykonania jako pozbawionej mocy“. Boudin w NYLQ (1931) 593. Kompetencja sądów badania zgodności ustaw z konstytucją ustalona została ostatecznie orzeczeniem Sądu Najwyższego St. Zj. z 1803 r. w wypadku Marbury v. Madison; 1 Cranch 137. Por. też Starzewski 124 n.

<sup>2)</sup> Urzędników, którzy wykonują wyroki sądów, powołuje organ wykonawczy. Gdyby urzędnik odmówił wykonania decyzji sądu, a organ, który go mianował, podtrzymał tę odmowę, sądy byłyby bezsilne. Black F. w KLJ (1928) 290. Wypadki takie zachodziły rzeczywiście. Najgłośniejszy był wypadek odmowy wykonania wyroku Sądu Najwyższego przez Prezydenta Jackson'a.

<sup>3)</sup> K. A. II, S. 2.

<sup>4)</sup> Fed Nr. 77.



lata, pozwalają odwołać tych, którzy nadużyli zaufania swych mandantów.

Zaznaczycy jednak należy, że hamulec w tym wypadku działa w dwóch kierunkach. Nietylko naród trzyma w ręku swych wysłańców do ciała ustawodawczego, ale równie skutecznie ci ostatni powstrzymują samowolę narodu. Zasada reprezentacji w związkowej konstytucji amerykańskiej jest nietylko rezultatem fizycznych trudności związanych z prowadzeniem spraw państwowych przez cały naród, ale również środkiem, który ma ograniczyć, a w pewnych wypadkach nawet zniweczyć, bezpośredni wpływ ludu <sup>1)</sup>.

Zgodnie z tem ujęciem reprezentacji, z czterech organów rządu przewidzianych przez konstytucję jeden tylko, Izba Reprezentantów, przedstawia lud bezpośrednio. Pozostała część ciała ustawodawczego, Senat, składa się z przedstawicieli poszczególnych stanów, wybieranych przez ciała ustawodawcze stanów. Wyboru prezydenta dokonuje kolegium elektorów, których sposób powoływania zależy od woli stanowych organów ustawodawczych. W razie nieotrzymania przez kandydata więk-

<sup>1)</sup> „Rezultatem powierzenia rządów małej ilości jednostek“ — pisał Madison — „będzie udoskonalenie i rozszerzenie poglądów ludu przez przefiltrowanie ich przez wybrane ciało obywateli, których mądrość potrafi najlepiej ocenić prawdziwy interes kraju, i którzy wskutek patriotyzmu i umiłowania sprawiedliwości nie będą skłonni do poświęcenia go na rzecz przejściowych lub stronniczych korzyści... Opinia publiczna sformułowana przez przedstawicieli ludu będzie zgodniejsza z dobrem publicznem, aniżeli gdyby ją wyraził sam lud zebrany w tym celu“. Fed Nr. 10; por. też Madison DFC 126. W rozważaniach tych przejawiają się wspomnienia niedawnej przeszłości, którym zresztą sam Madison daje niedwuznaczny wyraz na końcu listu 10. Jako wybitną zaletę systemu reprezentacyjnego i federacji podnosi, że żądanie emisji „papierowego pieniądza, zniesienia długów, równego podziału własności, lub inny niestosowny lub bezbożny projekt mniej łatwo przyjęty będzie przez cały związek“. Por. też przemówienie Pinkney'a i Gerry'ego na Konwencji, Madison DFC 164, 172.

szości w kolegium elektorów wybór przechodzi do Izby Reprezentantów, przyczem każdy stan posiada jeden tylko głos bez względu na ilość przedstawicieli w Izbie<sup>1)</sup>.

#### 7. Legislatury stanowe i Senat Związku.

Pierwsze działają hamująco na Senat przez dokonywanie wyboru senatorów<sup>2)</sup>.

#### 8. Elektorzy i naród.

Twórcy konstytucji nie kryli się wcale z tem, że celem wyboru prezydenta przez kolegium elektorów jest usunięcie bezpośredniego wpływu ludu na tę tak ważną dla ogółu decyzję. Zdaniem jednego z członków Konwencji oddanie wyboru prezydenta w ręce ludu byłoby równoznaczne z powierzeniem ślepeму wyborowi kolorów. Inny znów twierdził, że różnica pomiędzy wyborem przez naród a wyborem przez legislaturę jest taka, jak pomiędzy wyznaczeniem przez los a selekcją<sup>3)</sup>.

#### 4. Organizacja rządu wedle konstytucji związkowej.

##### Organ ustawodawczy — Kongres.

Kongres składa się z dwóch izb: Izby Reprezentantów i Senatu.

Wyboru reprezentantów dokonują obywatele poszczególnych stanów, posiadający czynne prawo wyborcze do liczniejszej z izb ustawodawczych stanu<sup>4)</sup>. Prawo

<sup>1)</sup> W tem postanowieniu i w przepisie dotyczącym wyboru prezydenta przez elektorów — którzy nie tworzą kolegium narodowego, ale tyle kolegów, ile jest stanów — można stwierdzić wyraźny przebłysk idei, że wyboru prezydenta powinny dokonywać stany jako takie, a nie naród. Por. Elliot III 488, oraz McKnight 334.

<sup>2)</sup> Ten hamulec jest nieaktualny od czasu wejścia w życie poprawki XVII do konstytucji.

<sup>3)</sup> Madison DFC 394 n.

<sup>4)</sup> K A. I, S. 2.

wyboru senatorów służy<sup>1)</sup> stanowym ciałom ustawodawczym<sup>2)</sup>.

Izbę Reprezentantów odnawia się w całości co dwa lata. Czas trwania mandatów senatorskich wynosi sześć lat. Całego składu Senatu nie zmienia się równocześnie, lecz co dwa lata ustępuje jedna trzecia część senatorów, w kolejności z góry wskazanej.

Kongresowi powierza konstytucja wszystkie — wyraźnie wymienione — kompetencje ustawodawcze Związku<sup>3)</sup>, ograniczając tę jego działalność — w obrębie ram nałożonych przez konstytucję — jedynie wetem zawieszającym prezydenta.

Obok pełni władzy ustawodawczej służą izbom Kongresu pewne szczegółowo określone kompetencje wykonawcze i sędownicze. Są to kompetencje: Izby Reprezentantów — pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej (*impeachment*)<sup>4)</sup>; Senatu — współdziałania z prezydentem w powoływaniu urzędników związkowych i zawieraniu traktatów, oraz sądenia osób pociągniętych do odpowiedzialności konstytucyjnej przez Izbę Reprezentantów<sup>5)</sup>.

Organ wykonawczy — prezydent.

Wedle konstytucji prezydent pochodzi z wyboru przez kolegium elektorów, wybranych bezpośrednio przez ogół wyborców<sup>6)</sup>. Ten sposób wyboru jest kompromisem pomiędzy zwolennikami i przeciwnikami demokracji w Konwencji związkowej<sup>7)</sup>. Pierwsi byli za bezpośrednim wyborem prezydenta przez naród, drudzy pragnęli powierzyć

<sup>1)</sup> Do wejścia w życie poprawki XVII do konstytucji.

<sup>2)</sup> K. A. I, S. 3.

<sup>3)</sup> K. A. I, S. 8.

<sup>4)</sup> K. A. I, S. 2.

<sup>5)</sup> K. A. I, S. 3.

<sup>6)</sup> Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyska bezwzględnej większości w kolegium elektorów, wyboru dokonuje Izba Reprezentantów.

<sup>7)</sup> Madison DFC 392 n., 412 n., 449 n.

funkcję wyboru czynnikom zdaniem ich bardziej odpowiedzialnym, jak gubernatorowie stanów, ciała ustawodawcze i t. d. Wybór przez kolegjum elektorów, który ostatecznie uzyskał aprobatę Konwencji, zachowywał pozory wyboru narodowego, a równocześnie oddawał elekcję w ręce osób zdolnych — zdaniem Konwencji — do właściwej oceny kwalifikacyj kandydata oraz posiadających należyte informacje <sup>1)</sup>).

Prezydent jest wedle konstytucji tym organem rządu, który sprawuje władzę wykonawczą <sup>2)</sup>). Konstytucja nie zawiera definicji tej władzy. Madison określał funkcje wykonawcze jako takie, które co do swej natury nie są ani ustawodawcze ani sądowe <sup>3)</sup>). Hamilton ograniczał właściwy zakres funkcji wykonawczej do wykonywania praw i używania siły zbrojnej <sup>4)</sup>). W opinii innych członków Konwencji zaliczyć należało do tej funkcji także powoływanie urzędników <sup>5)</sup>).

Nie wszystkie kompetencje przyznane prezydentowi są natury wykonawczej. Funkcyj wykonawczych dotyczą te postanowienia konstytucji, które: obarczają prezydenta obowiązkiem starania się o należyte wykonywanie praw państwa <sup>6)</sup>); przyznają mu prawo żądania od naczelników poszczególnych wydziałów pisemnych opinii odnoszących się do zakresu działania tych wydziałów <sup>7)</sup>); czynią go naczelnym dowódcą armji i floty Stanów Zjednoczonych jakoteż milicji poszczególnych stanów, jeżeli ta powołana

<sup>1)</sup> Por. Fed Nr. 68.

<sup>2)</sup> K A. II, S. 1, al. 1.

<sup>3)</sup> Madison DFC 133.

<sup>4)</sup> Fed Nr. 75; por. też Story § 1485.

<sup>5)</sup> Madison DFC 132. Por. też Warren MC 178 n. Tegoż zdania był Jefferson; patrz ME XV 37.

<sup>6)</sup> K A. II, S. III.

<sup>7)</sup> K A. II, S. II, al. 1.

zostanie do służby Związku<sup>1)</sup>; powierzają mu kompetencję proponowania oraz, za radą i zgodą Senatu, powoływania ambasadorów, innych publicznych ministrów, konsulów, sędziów Sądu Najwyższego oraz wszystkich urzędników związkowych, których powoływanie wedle konstytucji nie należy do kogo innego<sup>2)</sup>. W zakres funkcji wykonawczej wchodzi nadto zdaniem niektórych autorów<sup>3)</sup> przysługujące prezydentowi prawo łaski odnośnie do przestępstw przeciw Związkowi z wyjątkiem tych wypadków, w których skazanie nastąpiło przez Senat na skutek oskarżenia przez Izbę Reprezentantów<sup>4)</sup>.

Nie wchodzi w zakres funkcji wykonawczej powierzone prezydentowi prowadzenie stosunków zagranicznych<sup>5)</sup>, a więc przedewszystkiem zawieranie traktatów

<sup>1)</sup> K A. II, S. II, al. 1.

<sup>2)</sup> K A. II, S. II, al. 2. Prezydentowi służy też kompetencja obsadzania bez zgody Senatu urzędów wakujących w czasie, gdy Senat nie obraduje, z tem zastrzeżeniem, że w razie odmówienia zatwierdzenia nominacji przez Senat na najbliższej sesji, ważność nominacji wygasa z końcem sesji. K A. II, S. II, al. 3.

<sup>3)</sup> Munro GUS 110. Wyras funkcji sądowniczej widzi w tej kompetencji Patterson 260 n. Sądy amerykańskie (stanowe) nie uważają tej kompetencji ani za wykonawczą, ani za sądowniczą, ale zważają „władzę rządową spoczywającą w narodzie, który może zapomocą postanowień konstytucyjnych powierzyć jej wykonywanie jakemukolwiek urzędnikowi, jakiegokolwiek komisji, lub jakiemuś wydziałowi rządu przez siebie wybranemu“. Sąd Najwyższy stanu Kansas w sprawie Jamison v. Flanner (1924), 116 KansR 624, 634; podobnie Sąd Najwyższy stanu New Mexico w wypadku Ex parte Bustillos (1920), 26 NMR 449, 458. Zdaniem Sądu Najwyższego stanu New York „kompetencja ułaskawiania... nie jest sądowniczą; jest ona suwerenną kompetencją państwa“: sprawa People v. Larkman (1930), 244 NYS 431, 433. Wedle Sądu Najwyższego stanu Arizona kompetencja ułaskawiania nie należy do żadnego organu rządu: Laird v. Sims (1915), 16 ArizR 521, 523. Tak samo Sąd Najwyższy stanu Kentucky w wypadku Moore v. City of Newport (1923), 198 KentR 118. Sąd Najwyższy stanu Arkansas twierdzi, że jeżeli konstytucja milczy, prawo łaski nie służy ani organowi wykonawczemu, ani sądownemu: State v. Nichols, 26 ArkR 74, 77.

<sup>4)</sup> K A. II, S. II, al. 1.

<sup>5)</sup> Por. Locke Ks. II, rozdz. XII.

za radą i zgodą  $\frac{2}{3}$  obecnych senatorów<sup>1)</sup>, oraz przyjmowanie ambasadorów i innych ministrów państw obcych<sup>2)</sup>. Zawieranie traktatów nie jest zdaniem Hamilton'a częścią funkcji ani ustawodawczej ani wykonawczej. Gdy bowiem istotą pierwszej jest stanowienie praw, t. j. norm dla organizacji społeczeństwa, drugiej zaś wykonywanie praw i obrona kraju, traktaty są umowami z obcymi narodami, które mają wprawdzie siłę prawa, ale czerpią ją ze zobowiązań dobrej wiary; są układami pomiędzy suwerenami, a nie normami przepisanimi poddanemu przez władcę. Przekazanie tej funkcji prezydentowi podyktowane jest względami praktycznymi<sup>3)</sup>.

Pozostałe wreszcie kompetencje przyznane konstytucją prezydentowi a odnoszące się do organu ustawodawczego i do funkcji ustawodawczej wynikają bądź ze względów praktycznych, bądź z zastosowania równie ważnej, jak zasada podziału władz, zasady hamulców i równowagi. Należą tutaj: obowiązek prezydenta informowania Kongresu od czasu do czasu o stanie Związku i zalecania izbom rozważenia takich środków, jakie prezydent uważa w danej chwili za właściwe i potrzebne<sup>4)</sup>; kompetencja weta zawieszającego wobec aktów Kongresu<sup>5)</sup>; możliwość zwoływania nadzwyczajnych sesyj jednej lub obu izb Kongresu, oraz — w braku zgody między izbami co do długości trwania przerwy sesji — kompetencja odraczania izb do czasu, jaki uzna za stosowny<sup>6)</sup>.

W przydziale funkcyj prezydentowi kierowali się twórcy konstytucji wzorem króla angielskiego<sup>7)</sup> względ-

<sup>1)</sup> K A. II, S. II, al. 2.

<sup>2)</sup> K A. II, S. III.

<sup>3)</sup> Fed Nr. 75.

<sup>4)</sup> K A. II, S. III.

<sup>5)</sup> K A. I, S. VII, al. 2.

<sup>6)</sup> K A. II, S. III.

<sup>7)</sup> Por. Maine 212; Stevens 155—167; patrz jednakże Fisher

nie gubernatora kolonialnego<sup>1)</sup>, przeprowadzając te zmiany i dodając te rysy oryginalne<sup>2)</sup>, których wymagały odmiennie stosunki amerykańskie.

#### Organ sądowy — sądy.

Władzę sądowniczą Związku powierza konstytucja Sądowi Najwyższemu, oraz tym sądom niższym, które Kongres uzna za stosowne stworzyć. Sędziowie pełnią swe czynności dożywotnio pod warunkiem dobrego sprawowania się (*during good behavior*)<sup>3)</sup>.

### 5. Konstytucja a rządy większości.

Konstytucja amerykańska wyraźnie ogranicza swobodę większości. Jeżeli rządy większości, a mianowicie nieograniczony i bezpośredni wpływ większości ukwalifikowanych obywateli na kierunek polityki państwa, utożsamimy — jak to czyniono w wieku XVIII i XIX, a częściowo i XX — z demokracją<sup>4)</sup>, wówczas konstytucja okaże się antydemokratyczną, albowiem system hamulców i równowagi, stanowiący fundament tej konstytucji, odmawiając organom rządowym

„prawa wolnej ręki w sprawach politycznych, równocześnie odmawia masom prawa kierowania polityką państwa“<sup>5)</sup>.

Ograniczenie większości było zamierzone przez twórców konstytucji<sup>6)</sup>. „Ojciec konstytucji“, Madison, przy spo-

<sup>1)</sup> Por. Bryce AC I 39; Farrand 161; Thach 176.

<sup>2)</sup> Por. Robinson ODFC w AAA (1890) 242.

<sup>3)</sup> K A. III, S. 1.

<sup>4)</sup> „Istota rządu demokratycznego polega na bezwzględnem zwierzchnictwie większości“. Tocqueville I. 324; por. też Godkin 132; Lowell POPG 57; Hadley 97.

<sup>5)</sup> Smith J. 9.

<sup>6)</sup> Por. Wilson DR 12 n.; Elliott; Lippmann 277 n.; Penman 52; Merriam API rozdz. VII.

sobności dyskusji nad Senatem zauważył otwarcie, że celem tej instytucji powinna być ochrona ludu zarówno przed jego władcami, jak i przed sobą samym<sup>1)</sup>. To stanowisko Konwencji znajduje wytłumaczenie tak w przyczynach, które poprzedziły jej zwołanie, jak i w celu, do którego zdążała, a który stanowiło stworzenie systemu ochronnego dla praw indywidualnych, z prawem własności na czele. Demokracja, przez którą rozumiano w cichości rządu szerokich, pozbawionych własności, mas, stanowiła zasadniczą przeszkodę na drodze do zrealizowania tego celu, i dlatego przedewszystkiem musiała ulec skrepowaniu.

O ile jednak twórcy konstytucji sprzeniewierzyli się zasadom demokracji, o tyle z pewnością pozostali wierni naukom Monteskjusza. Autor Ducha Praw nie widział potrzeby wyłączenia narodu z pod działania systemu podziału władz i rozdziału władzy. Dla niego system ten miał być nie urzeczywistnieniem demokracji, ale rękojmnią wolności. A wolność i demokracja nie zawsze chodzą w parze. Wszak Monteskjusz mówi :

„Aby zachowano wolność potrzeba by rząd był taki, aby żaden obywatel nie potrzebował obawiać się drugiego...

Wszystko byłoby stracone, jeżeliby ten sam człowiek, lub to samo ciało naczelników lub szlachty lub ludu wykonywało te trzy kompetencje“<sup>2)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Madison DFC 279. Pisał on też: „Jest bardzo ważne w rzeczypospolitej, aby nie tylko chronić społeczeństwo przed uciskiem ze strony jego władców, ale aby chronić jedną część społeczeństwa przed niesprawiedliwością ze strony drugiej“. Fed. Nr. 51. Sąd Najwyższy też pomyślany został jako hamulec większości. „Niezależność sędziów“ — pisał Hamilton — „jest konieczna do ochrony zarówno konstytucji, jak i praw jednostek“ przed tymi, którzy „mają tendencję wprowadzenia niebezpiecznych innowacji w rządzie i poważnego ucisku mniejszości w społeczeństwie“. Fed. Nr. 78.

<sup>2)</sup> Montesquieu Ks. XI r. VI.



## 6. Rząd maszyn.

System rządu w ten sposób skonstruowany nie jest systemem ani suwerenności narodu, ani supremacji prezydenta, ani przewagi Kongresu, ani wkońcu panowania prawa uosobionego w Sądzie Najwyższym. Wedle bowiem literalnego brzmienia konstytucji żaden z organów rządu nie jest w stanie zapomocą prawnych środków uzyskać przewagę nad drugim i w następstwie stać się wyłącznym władcą i jedynym czynnikiem decydującym w państwie. Każdy czynnik posiada oznaczoną i ograniczoną sferę działania. Ostateczny wynik jest nie tyle rezultatem porozumienia pomiędzy poszczególnymi czynnikami, ile wypadkową ich działań. Decydującą rolę spełnia tutaj nie świadome współdziałanie poszczególnych organów, lecz automatyczne funkcjonowanie postanowień konstytucji. I w tem właśnie mieści się cały sens konstytucji, to właśnie stanowi oryginalny przyczynek do rozwoju myśli ustrojowej. Celem twórców było usunąć z działania nowego ustroju element ludzki, a w jego miejsce wstawić automatyczne działanie elementów niezależnych od woli ludzkiej<sup>1)</sup>. Ideałem, jaki mieli przed oczyma, było stworzyć nie organizm, ale mechanizm; nie instytucję rządzoną na wzór żywego człowieka, ale maszynę. Mówiąc słowami Wilson'a: u podstaw teorii, na której opierał się system konstytucyjny amerykański, był nie Darwin, ale Newton<sup>2)</sup>.

System więc konstytucji Stanów nie da się określić żadnym przymiotnikiem osobowym, jednostkowym lub zbiorowym. Jego cechą charakterystyczną, celem i przyczyną jest zasada hamulców i równowagi, która ma zastą-

<sup>1)</sup> Twórcy konstytucji „dążyli do uzyskania mechanicznej doskonałości w organizacji rządowej, która zostawiałaby możliwie najmniej miejsca dla kaprysów ludzkiej woli“. Martin i George 390.

<sup>2)</sup> Wilson Const G 56; Wilson NF 47.

pić element współdziałania ludzkiego, zniweczyć złe namiętności ludzkie, względnie zamienić je w pożyteczne tryby w maszynie rządowej, zmechanizować wolę ludzką. Nie można nie zgodzić się z tem, że pomysł ten jest śmiały, imponujący: wziąć jednostki ludzkie, o których ułomności duchowej jest się z góry przekonanym, i przez odpowiedni układ interesów i ambicyj, przez wyposażenie w te i inne prawa i obowiązki, stworzyć ludzki, a jednak od ludzi niezależny, dobry rząd.

Zbyteczne jest szeroko rozwodzić się nad tem, że taka właśnie forma rządu najbardziej odpowiadała tym warunkom społecznym, dla których została stworzona. Utrzymanie tych warunków wymagało rządu dostatecznie silnego, aby zapewnił im ochronę, ale nie tak mocnego, aby mógł przeprowadzić ich zmianę; niedopuszczenia do decydującego głosu tych warstw, którym zależy na zmianie istniejącego stanu rzeczy. Ustrój w całej rozciągłości postulaty te spełniał. Wpływ czynników zagrażających istniejącemu stanowi społecznemu był odpowiednio zneutralizowany. Maszyna rządowa, przez położenie nacisku na wzajemne przeszkadzanie zamiast na współdziałanie poszczególnych członów, była ciężka i sprzyjała raczej utrzymaniu istniejących warunków aniżeli rewolucyjnym zmianom. Była jednak dostatecznie silna, żeby zapewnić spokojny, prawidłowy i nieskrepowany rozwój wartości duchowych i możliwości ekonomicznych jednostek.

---

CZĘŚĆ DRUGA

POWSTANIE I ROZWÓJ RZĄDU  
PREZYDENCJALNEGO



### ROZDZIAŁ III.

#### Początki rządu prezydenckiego.

##### 1. Uwagi wstępne.

Mechanizm konstytucji zawiódł w praktyce. Pomyślowa, lecz sztuczna konstrukcja podziału władz oraz hamulców i równowagi nie mogła przełamać naturalnych dążeń rządu do jedności kierownictwa i płynącego stąd współdziałania organów rządowych. Ponieważ jednak konstytucja nie знаła organu jednoczącego działalność państwową, a formy współdziałania, które przewidywała, były niewystarczające, przeto okazało się koniecznem uzupełnienie względnie przerobienie konstytucji w sposób, któryby urzeczywistniał postulaty jedności i współdziałania. Tak więc zagadnienie ustroju państwowego Stanów Zjednoczonych, które zdawała się załatwiać konstytucja z 1787 r., staje się kwestją otwartą u samego progu istnienia Związku. Ostateczne rozwiązanie tego zagadnienia nie jest wynikiem obrad nowej konwencji czy organu wskazanego konstytucją do przeprowadzania jej zmiany; jest rezultatem procesów społecznych, gospodarczych i politycznych. Nie następuje odrazu, ale po upływie dłuższego czasu. Zostawia nieznaczny ślad na literze konstytucji i odbywa się przeważnie poza nią.

Potrzebę jedności i współdziałania rozumieją oba organa rządu, których kontakt z życiem bieżącym państwa jest najbliższy, mianowicie prezydent i Kongres. Pomie-

dzy niemi więc rozpoczyna się walka o kierownicze stanowisko w państwie. W związku z tem wyłania się możliwość jednej z dwu form rządu: jedna byłaby oparta o przewagę Kongresu, względnie jednej z jego izb; druga o supremację prezydenta, względnie jego doradców. Ta ostatnia ewentualność, po nieudalym eksperymencie Hamilton'a, nie wchodzi jednak w rachubę. Równocześnie z walką o prymat w państwie rozwijają się nowe formy współdziałania pomiędzy Kongresem i prezydentem, których celem jest nie tylko ułatwić współpracę obu organów, ale też umożliwić jednemu owdlanienie drugim.

W tej walce o pierwszeństwo w państwie, która jest równocześnie walką o nowy ustrój państwowy, dadzą się wyróżnić dwa okresy. Pierwszy sięga od początku istnienia Stanów Zjednoczonych do lat osiemdziesiątych XIX stulecia. W okresie tym regułą jest raczej przewaga Kongresu. Nieliczne jednak fazy rządu prezydenckiego, zachodzące w tym okresie, mają zasadnicze znaczenie dla okresu drugiego, rozpoczynającego się w latach osiemdziesiątych XIX wieku, a trwającego po dzień dzisiejszy. Ten drugi okres stoi pod znakiem rządu prezydenckiego, który utrwała się jako forma rządu Stanów Zjednoczonych.

## 2. Tomasz Jefferson.

Konstytucyjne zasady: podziału władz oraz równowagi i hamulców załamały się bezpośrednio po wejściu w życie konstytucji. Stało się to głównie za sprawą pierwszego sekretarza skarbu Aleksandra Hamilton'a, który był decydującym czynnikiem w Związku w pierwszych latach jego istnienia<sup>1)</sup>. Hamilton'owi nie odpowiadała forma rządu ustanowiona konstytucją. Do rzą-

---

<sup>1)</sup> Por. Van Buren 116 n.

dów ludowych i systemu republikańskiego żywił niechęć, której — w Konwencji przynajmniej — wcale nie ukrywał<sup>1)</sup>; rozdział funkcji ustawodawczej i wykonawczej, stanowiący fundament konstytucji, był w jego oczach przeciwny naturze rządu<sup>2)</sup>. To też po objęciu stanowiska w gabinecie Washington'a począł pracować w dwu kierunkach: 1) związania przedewszystkiem kół przemysłowych, handlowych i finansowych z rządem, w przekonaniu, że jedynie ta część społeczeństwa jest w stanie zapewnić ustrojowi trwałość, a prawom jednostki, zwłaszcza prawu własności, bezpieczeństwo; 2) zjednoczenia działalności organów ustawodawczego i wykonawczego pod kierunkiem tego ostatniego, w przekonaniu, że tylko taka forma rządu umożliwi jego prawidłowe działanie. Realizacji pierwszego celu służył szereg aktów Kongresu przez Hamilton'a zainicjowanych i dzięki jego wpływowi przeprowadzonych, które leżały przeważnie w interesie przemysłowców, wielkich kupców i bankierów<sup>3)</sup>. Drugi cel urzeczywistnił Hamilton przez skupienie inicjatywy ustawodawczej w swoim ręku i zorganizowanie swych zwolenników w Kongresie, za pośrednictwem których swe zamierzenia przeprowadzał<sup>4)</sup>.

<sup>1)</sup> Madison DFC 215; 281 n. Por. też Adams EA 111 n.; Adams BC 88 n.

<sup>2)</sup> Por. Harlow 140.

<sup>3)</sup> Wymienić tu należy m. i. przejęcie przez Związek długów poszczególnych stanów z okresu rewolucji, wprowadzenie taryfy celnej, chroniącej przemysł amerykański, założenie Banku Stanów Zjednoczonych, oparcie waluty na mocnych podstawach, popieranie floty handlowej Stanów, rozbudowanie floty wojennej dla ochrony amerykańskiego handlu morskiego. Por. Beard APB 31 n.

<sup>4)</sup> O wpływie Hamilton'a na działalność Kongresu za pośrednictwem jego zwolenników, zwanych przez jego wrogów „gladiatorami“, wyraża się z goryczą współczesny Hamilton'owi senator Maclay: „Nie widzę, abym cokolwiek dobrego mógł tutaj zdziałać, i sędzę, że lepiej powrócę do domu. Wszystko, aż do mianowania komisji, jest z góry przygotowane przez Hamilton'a i jego grupę spekulantów“. Maclay 321, por. też 119 n. oraz Harlow 141 n. i Robinson EAPP 60 n.

Ten stan rzeczy, który pod względem politycznym przypominał angielski ustrój parlamentarny<sup>1)</sup>, nie trwał długo. Polityka Hamilton'a popierania interesów przemysłowych, handlowych i finansowych zgromadziła w szeregach opozycji koła rolnicze, niezadowolone z posunięć rządu<sup>2)</sup>; dążenia zaś Hamilton'a do podporządkowania Kongresu prezydentowi obudziły czujność przyjaciół ludowładztwa, którzy tylko w Kongresie, a raczej w Izbie Reprezentantów, jako jedynie z bezpośredniego wyboru narodowego pochodzącej, widzieli przedstawiciela szerokich mas, przedstawiciela prawdziwego i zaufania godnego<sup>3)</sup>.

Na czele opozycji staje człowiek, który w znacznie większym stopniu aniżeli ktokolwiek inny ze współczesnych przyczynił się do rozbudzenia i urzeczywistnienia myśli demokratycznej w Stanach Zjednoczonych, Tomasz Jefferson. W czasie, gdy układano konstytucję nowego państwa we Filadelfji, przebywał we Francji; tam później zetknął się bezpośrednio z rewolucją. Po powrocie do kraju stał się zapalonym szermierzem rządu ludowego. Poglądami różnił się skrajnie od większości członków Konwencji, a zwłaszcza od Hamilton'a. Gdy nieufność do ludu była główną pobudką działania tych ostatnich, on głosił:

---

<sup>1)</sup> Nie jest wykluczone, że gdyby się było powiodło Hamilton'owi utrwalić ten system, wówczas ustrój Stanów stałby się parlamentarnym w angielskim lub kontynentalno-europejskim znaczeniu. Konstytucja nieznająca odpowiedzialności politycznej prezydenta i ministrów przed ciałem ustawodawczym nie stanowiłaby przeszkody. Wystarczy wskazać na Chile, gdzie mimo obowiązującej konstytucji, wzorowanej w tym punkcie na konstytucji Stanów, rozwinął się drogą zwyczaju, ustalonego zwycięską rewolucją z 1891 r., system rządów parlamentarnych. System ten przetrwał do 1924 r., w którym obaliła go rewolucja. Por. James i Martin 204, 222 n.; Mirkiné - Guetzévitch XCVII; Daresté IV 80.

<sup>2)</sup> Por. Beard APB 35.

<sup>3)</sup> Harlow 147.



„Ja nie jestem pomiędzy tymi, którzy boją się ludu“<sup>1)</sup>.

W rządzie większości widział podstawową zasadę ustroju republikańskiego, a w poszanowaniu większości choćby tylko jednego głosu pierwszy obowiązek obywatela<sup>2)</sup>. Godził się jednak z tem, że większość, aby była prawna, musi być sprawiedliwa<sup>3)</sup>. Zasadę reprezentacji uważał za dopuszczalną wtedy tylko, gdy jest nieodzowną, t. j. tam tylko, gdzie szerokie masy widocznie nie nadają się do spełniania odnośnych czynności<sup>4)</sup>, twierdząc w przeciwieństwie do Adams'a, że jedynie sam naród jest najpewniejszym obrońcą swych wolności. Wierzył na równi z Monteskjuszem, że naród jest właściwym sędzią ludzkiego charakteru, w pełni kwalifikowanym do wyboru własnych przedstawicieli<sup>5)</sup>.

Co do tego, że konstytucja Stanów daleka jest od demokratycznej, czyli, jak ją nazywał, republikańskiej, nie miał żadnych złudzeń. Głosząc zasadę, że istotą republiki jest

„działalność obywateli osobista w sprawach leżących w granicach ich zasięgu i kompetencji, a we wszystkich innych przez przedstawicieli bezpośrednio przez nich wybranych i przez nich usuwalnych“<sup>6)</sup>,

stwierdzał z żalem, że Stany nie doszły jeszcze do fundamentalnej zasady, iż

„rząd jest republikański tylko w tym stopniu, w jakim ucieleśnia i wykonuje wolę narodu“<sup>7)</sup>.

<sup>1)</sup> Washington VII 14.

<sup>2)</sup> Washington VII 75; por. także 356.

<sup>3)</sup> Richardson 1, I 322.

<sup>4)</sup> Washington III 81; VII 319.

<sup>5)</sup> Ford Writ X 22.

<sup>6)</sup> Ford Writ X 24.

<sup>7)</sup> Ford Writ X 37; por. też 30 n.

Przy innej sposobności ujął to jeszcze wyraźniej:

„Gdzie tedy znajdziemy nasz republikanizm? Z pewnością nie w naszej konstytucji, ale jedynie w duchu naszego narodu... Temu duchowi, a nie czemukolwiek we formie naszej konstytucji zawdzięczamy, że wszystko powiodło się. Ale to stało się nie wskutek naszej konstytucji, lecz pomimo niej“ <sup>1)</sup>.

Gdy się zważy, jak jaskrawo różniły się poglądy polityczne Jefferson'a od przekonań Hamilton'a, z którymi sympatyzował — mimo swą bezpartyjność, a raczej nadpartyjność — Washington, oraz które podzielał następca Washington'a na urządzie prezydenta, Adams, zrozumieć można, że wybór Jefferson'a na prezydenta w 1800 r. był czemś więcej aniżeli zmianą na stanowisku najwyższego dostojnika państwa i głowy organu wykonawczego Związku. Wybór Jefferson'a był symbolem zwycięstwa jego idei politycznej, która dotychczas nie znajdowała uznania u ludzi stojących u steru rządu. Zmiana osoby prezydenta była równocześnie zmianą atmosfery, w jakiej ustrój Stanów Zjednoczonych dotychczas działał. Sam Jefferson dał wyraz tej przemianie odrzucając cały ceremoniał związany z urzędem prezydenta, a pochodzący z królewskiej Anglii, i przyjmując formy nacechowane czasem zbyt daleko idącą prostotą republikańską. Atmosfera ta nie pozostała bez wpływu na konstytucję; okazało się, nie po raz pierwszy i nie po raz ostatni, że konstytucja posiada obok niezmiennego brzmienia — zmienną, od układu społecznego zależną treść; że posiada duszę, której nie urabiają postanowienia konstytucję tworzące, ale którą kształtują poglądy społeczne na jej istotę. W rękach Hamilton'a i jego towarzyszy była kon-

---

<sup>1)</sup> Washington VII 11.

stytucja instrumentem, który w oczach szerokich mas nie budził zaufania. Pod wpływem Jefferson'a zmieniła się w środek realizacji postulatów demokratycznych. Dokument, który dotychczas uchodził za przywilej drobnej grupy, stał się palladjum wolności szerokich mas. Akt, który był środkiem ucisku w ręku garstki arystokratów, stał się manifestem rządu ludowego.

„...Jefferson... nauczył naród amerykański patrzeć na konstytucję jako na narzędzie demokracji i stworzył stereotypy wyobrażeń, idei, a nawet wielu wyrażań, któremi Amerykanie odtąd zawsze opisywali sobie wzajem politykę... Konstytucja została w swym duchu przetworzona. Częściowo przez zmianę formalną, częściowo przez praktykę..., ale głównie wskutek patrzenia na nią przez inny zespół stereotypów, nie pozwolono fasadzie konstytucji wyglądać oligarchicznie“<sup>1)</sup>.

W świetle przemian społecznych i politycznych, które pociągnął za sobą wybór Jefferson'a, nie było przesadą nazwanie tego wyboru przez samego Jefferson'a i jemu współczesnych „rewolucją“. Wedle Jefferson'a

„wybór w 1800 r. był rewolucją w zasadach naszego rządu tak, jak rewolucja 1776 r. była rewolucją jego formy“.

Rewolucja jednak dokonała się

„nie mieczem, jak pierwsza, ale przez racjonalne i pokojowe narzędzie reformy, przez głosowanie“<sup>2)</sup>.

Drugim punktem o zasadniczej wadze, w którym różnił się Jefferson od Hamilton'a aż do czasu swego wyboru na prezydenta, był stosunek prezydenta do Kongresu. W przeciwieństwie do Hamilton'a, który zmierzał do podporządkowania Kongresu prezydentowi, Jefferson był

<sup>1)</sup> Lippmann 282 n.

<sup>2)</sup> Ford XII 135.

za równością obu tych organów, jeżeli nie za supremacją legislatury. Z chwilą jednak, w której objął urząd prezydenta, pogląd jego w tej kwestji — w praktyce przynajmniej — stał się niemal identyczny z zapatrywaniem Hamilton'a. Okres prezydentury Jefferson'a był okresem zdecydowanej przewagi prezydenta nad Kongresem. W sprawach zasadniczej wagi — pisze biograf Jefferson'a, Morse —

„było mało co więcej prawdziwej demokracji pod rządami demokratów niż przedtem pod władztwem federalistów. Demokrata Jefferson posiadał i wykonywał osobisty autorytet nieskończenie większy od monokraty Adams'a. Istotnie nawet do dnia dzisiejszego (1883 r.) żaden prezydent od Washington'a nie był zdolny dyktować Kongresowi tak, jak to mógł czynić i dość często faktycznie czynił Jefferson“<sup>1)</sup>.

Zmiana poglądów Jefferson'a nie była niezrozumiała ani nielogiczna. Trwanie przy dawniejszem zapatrywaniu byłoby nawet niekonsekwentne. Złożył się na to nietylko chaos, który zapanował w Izbie Reprezentantów bezpośrednio po usunięciu Hamilton'a z przewodnictwa<sup>2)</sup>, a który wykazał Jefferson'owi i jego partji, że bez współdziałania Kongresu z prezydentem maszyna rządowa nie jest w stanie pracować skutecznie, ale przede wszystkim przeobrażenie ducha konstytucji, w szczególności co do stosunku prezydenta do narodu. Wybór Jefferson'a był symbolem zwycięstwa demokracji. Koniecznem jego następstwem musiało być przeto takie ukształtowanie ustroju, któreby postulaty demokratyczne najlepiej realizowało. Nie ulegało wątpliwości, że w okresie tym supremacja prezydenta, bezpośrednio przez szerokie masy wybra-

<sup>1)</sup> Morse 235. Por. Small 166.

<sup>2)</sup> Por. Harlow 154 n.

nego i przed nimi bezpośrednio odpowiedzialnego, lepiej te postulaty urzeczywistnia, aniżeli zwierzchnictwo Kongresu.

Masy aprobowały postępowanie Jefferson'a bez zastrzeżeń. Jefferson posiadał bowiem szczególnie dar odkrywania i rozumienia potrzeb narodu oraz umiar w wyborze środków, które uważał za potrzebne lub pożyteczne do przeprowadzania swoich zamiarów <sup>1)</sup>.

Prezydentury Jefferson'a nie znaczyły pomysłowe i błyskotliwe sposoby, które zapewniają dzisiejszym prezydentom przewagę nad Kongresem. Jefferson'a otaczał tak znaczny autorytet, wynikający zarówno z jego indywidualności jak i z jego utożsamiania się z narodem, że wszelkie środki bezpośredniego czy pośredniego nacisku na Kongres były zbyteczne. Kongres podążał za przedłożeniami i wskazówkami Jefferson'a nie z poczucia karności, ale powodowany głębokiem

„uczuciem podziwu i ufności dla tego wielkiego i dobrego męża stanu, który zdawał się zawsze mówić mądrze i myśleć prosto“ <sup>2)</sup>.

Łatwość jednak, z jaką realizował swoje zamierzenia, nie przesłaniała mu oczu na konieczność i pożyteczność silnej organizacji partyjnej jednoczącej rozbite elementy w izbach Kongresu i zapewniającej należyty wpływ prezydentowi. Formą organizacyjną partji w izbach, o najważniejszym znaczeniu, staje się — nie nowa zresztą — instytucja zwana *caucus*'em <sup>3)</sup>. Jest to zebranie członków partji wchodzących w skład izby, na którym wytycza się linje polityki, uzgadnia zdania, podejmuje decyzje, wyznacza

<sup>1)</sup> Shouler 211. Por. Morse 235.

<sup>2)</sup> Morse 236.

<sup>3)</sup> Harlow 163 n. W sprawie pochodzenia słowa *caucus* patrz Ostrogorski 3, uwaga 1; Dallinger uwaga na str. 7 i 8; Bishop PNE 1 n.

kandydatów na urzędy prezydenta i wiceprezydenta oraz na wybieralne stanowiska w łonie izby. Celem tego zebrania jest zapewnienie jedności działania na forum izby. Prezydent posiada nadto w izbach swego osobistego przedstawiciela w postaci przywódcy partji (*floor leader*), którego faktycznie sam powołuje, i który jest jego łącznikiem z partją w Kongresie<sup>1)</sup>.

Okres prezydentury Jefferson'a po raz pierwszy urzeczywistnia rząd prezydenckalny w Stanach Zjednoczonych. Wpływ Jefferson'a na Kongres był ogromny; jego kontakt z narodem, stanowiący źródło jego siły wobec Kongresu, był żywy i nieprzerwany. I jakkolwiek ta forma ustroju skończyła się — na razie — wraz z ustąpieniem Jefferson'a z urzędu prezydenta, ujawniły się w niej wszystkie te czynniki, które dzisiaj stanowią istotę ustroju prezydenckiego.

### 3. Andrzej Jackson.

Z chwilą opróżnienia przez Jefferson'a urzędu prezydenta w 1809 r. dominujące stanowisko organu wykonawczego ustępuje miejsca prymatowi Kongresu. Składa się na to słabość następnych prezydentów<sup>2)</sup>, którym brak zarówno silnej woli narzucania swego wpływu Kongresowi jak i umiejętności znalezienia u ludu zrozumienia i oddźwięku dla swych zamierzeń, — oraz zasiadanie w Kongresie jednostek niezwykle wybitnych. Ośrodkiem działalności państwa staje się w szczególności Izba Reprezentantów<sup>3)</sup>.

<sup>1)</sup> Harlow 176 n.

<sup>2)</sup> Madison (1809—1817), Monroe (1817—1825), J. Q. Adams (1825—1829).

<sup>3)</sup> Story pisał w 1818 r.: „...Prezydent niema już decydującego wpływu. Izba Reprezentantów wchłonęła... całą skuteczną władzę“. LIJS I 311. Jan Quincy Adams, późniejszy prezydent Stanów, zanoto-

Wyrazem zwierzchnictwa Izby jest wzrost znaczenia jej przewodniczącego (*speaker*), który przeistacza się z urzędnika administracyjnego, jakim był dotychczas, w przywódcę politycznego, z przewodniczącego izby ustawodawczej w inicjatora i koordynatora działalności ustawodawczej państwa, przejmując funkcje, które za Jefferson'a były — nie prawnie, ale faktycznie — wyłącznym udziałem prezydenta. To przeobrażenie w urzędzie *speaker'a* jest niemal wyłączną zasługą jego ówczesnego piastuna, Clay'a, o którym — wobec jego wpływu na prezydenta i Senat, a co za tem idzie, na politykę Związku — powiedziano bez wielkiej przesady, że był

„najpotężniejszym człowiekiem w narodzie od 1811 do 1825 roku“<sup>1)</sup>.

Zwierzchnictwo Kongresu bynajmniej nie było równoznaczne z rządem ludu; przeciwnie, budziło wśród szerokich mas, zwłaszcza na zachodzie kraju, wiele zastrzeżeń. Masy te nie żywiły zaufania ani do osób przywódców w Kongresie, ani do polityki przez nich uprawianej. Potrzeby ich, jako warstwy rolniczej, odbiegały od interesów grupy przemysłowo-bankowej, które głównie znajdowały uwzględnienie w poczynaniach Kongresu.

Najmniej popularny w narodzie był jednak fakt zmonopolizowania w ręku Kongresu względnie *caucus'u* kongresowego decydującego wpływu na wybór prezydenta. *Caucus* wyznaczał coprawda jedynie kandydatów na pre-

---

wał w swym pamiętniku 6 stycznia 1820 r.: „Jednym z najbardziej znamiennych wydarzeń, jakie obserwuję każdego dnia, jest ciągle usiłowanie obu izb Kongresu opanowania prezydenta, uczynienia go zawisłym od nich i im posłusznym. Bezustannie usiłują wkraczać w kompetencje i upoważnienia prezydenta“. Adams J. Q. IV 497. Por. też Harlow 196 i Gettell APT 253.

<sup>1)</sup> Follett 79; patrz też 71 n. i 77 oraz Fuller rozdz. I.

zydenta i wiceprezydenta przed wyborami elektorów<sup>1)</sup>; wobec tego jednak, że od 1800 r. partja republikańska posiadała zdecydowaną większość w narodzie, nominacja kandydatów przez *caucus* kongresowy tej partji równała się faktycznie wyborowi prezydenta i wiceprezydenta<sup>2)</sup>, a naród pozbawiony został wpływu na tę bodajże najważniejszą dlań decyzję<sup>3)</sup>.

Wypadkiem, który bierne niezadowolenie szerokich mas z powodu rządów Kongresu przerodził w czynny odruch, był wybór prezydenta w 1824 r., którego dokonanie — wobec rozbitcia głosów w kolegium elektorów — przypadło Izbie Reprezentantów<sup>4)</sup>. Prezydentem wybrano J. Q. Adams'a, mimo że kandydatem większości narodu był — o czem powszechnie wiadano — Andrzej Jack-

<sup>1)</sup> Konieczność wyznaczania kandydatów na prezydenta i wiceprezydenta przed wyborami elektorów płynęła zarówno z tendencji demokratycznej, której celem było sprowadzenie wyboru prezydenta wprost do rąk ludu, jak i z potrzeby partyj politycznych skupienia głosów wyborczych a w następstwie i elektorskich dookoła swych kandydatów. Bez uprzedniej nominacji kandydata, wiążącej wszystkich członków partji, groziło niebezpieczeństwo rozbitcia głosów, które w braku większości w kolegium elektorów dla jednego z kandydatów spowodowałoby wybór prezydenta przez Kongres. Sposób zaś, jaki przewidywała konstytucja dla tego wyboru, sprzeciwiał się podstawowym zasadom demokracji. Każdy bowiem stan w Izbie Reprezentantów ma prawo do jednego tylko głosu na prezydenta, bez względu na ilość przedstawicieli w Izbie Podobnie w Senacie, który ma dokonać wyboru wiceprezydenta w wypadku nieuzyskania przez żadnego z kandydatów większości w kolegium elektorów, każdy senator oddaje jeden głos bez względu na ilość ludności w stanie, który reprezentuje.

<sup>2)</sup> Por. AC (1823—24) 381 n.

<sup>3)</sup> Wyznaczanie przez *caucus* kandydatów na prezydenta i wiceprezydenta uważano powszechnie za uzurpację praw przysługujących ludowi. Por. Austin 87 n.; Wagstaff 3 n.; Meyer 13; Ostrogski 12.

<sup>4)</sup> To skolei wywołane zostało upadkiem *caucus'u*, jako instytucji wyznaczającej kandydatów na prezydenta. Por. Thompson 22; Meyer 15.



son<sup>1)</sup>. Decyzja Izby Reprezentantów była zupełnie po-prawna ze stanowiska konstytucji, ale nie liczyła się z dążnością demokratyczną narodu, która okazała się silniejszą od autorytetu konstytucji. Dążność ta przy-brała na sile, zwłaszcza dzięki t. zw. pionierom czyli pierwszym osadnikom na zachodnich kresach Stanów Zjednoczonych. Pionierzy ci, wskutek szczególnych wa-runków życia, jakie wiedli, wytworzyli społeczność na-wskróś demokratyczną. Członków tej społeczności charakte-ryzowała wybujała indywidualność, samowystarczalność, i płynąca stąd niechęć do nadzoru ze strony innych jedno-stek czy grup, a zatem i państwa<sup>2)</sup>; brak poczucia klasowo-ści, przesądów społecznych, tradycji i poszanowania dla niej; umiłowanie wolności i równości<sup>3)</sup>, które nie były tylko abstrakcyjnymi pojęciami, ale pełną treści rzeczywistością<sup>4)</sup>. Ta grupa ludzi, która wycisnęła nie dające się zetrzeć piętno na psychice społeczeństwa amerykańskiego<sup>5)</sup>, nie wywierała dotychczas wpływu na życie polityczne państwa w stosunku odpowiadającym jej liczbie i chęci. Składały się na to zarówno wymogi majątkowe prawa wyborczego, wykluczające wielką liczbę członków tej grupy od wpływu na rząd, jak i fakt, że obszary przez nią zamieszkałe w znacznej części nie były jeszcze stanami, ale tworzyły tak zwane *terytorja*, administrowane przez rząd związkowy i pozbawione wpływu na jego tworzenie i działalność. W latach dwudziestych XIX wieku prawo wybor-

---

<sup>1)</sup> Wola ludu wyraziła się w głosowaniu na elektorów, w którym liczba głosów ludowych oddanych na Jackson'a wynosiła 152.901, pod-czas gdy Adams otrzymał ich tylko 114.023. Stanwood I 736. Por. Ostro-gorski 20.

<sup>2)</sup> Turner 30.

<sup>3)</sup> Merriam APT 177; Adams MD 210.

<sup>4)</sup> Por. Turner 216, 293.

<sup>5)</sup> Turner 266.

cze było już w zasadzie zdemokratyzowane<sup>1)</sup>, a nowe stany o ludności pionierskiej dopuszczone do Związku<sup>2)</sup>. Nowa grupa społeczna żadna była należytego udziału we władzy. Jej

„uwaga i interes zwrócone były w kierunku polityki, jak nigdy przedtem“<sup>3)</sup>.

Reakcja mas na krzywdzącą je — ich zdaniem — decyzję Izby Reprezentantów z 1824 r. nastąpiła w 1828 r. Wybory prezydenta w tym roku odbywały się pod znakiem ostatecznej rozgrywki pomiędzy ograniczonym a nieograniczonym rządem demokratycznym. Szło o to, czy podstawą ustroju ma być konstytucja, czy też wola większości narodu<sup>4)</sup>.

Kandydatem ludu był Jackson<sup>5)</sup> jako ten, w którego osobie większość narodu doznała porażki przy wyborach prezydenta w 1824 r. Wybory zakończyły się łatwym zwycięstwem Jackson'a, które — wedle słów współczesnego świadka — było

„triumfem zasady demokratycznej i potwierdzeniem prawa ludu do samowładności. Ta zasada pogwałcona była w wyborze prezydenta w Izbie Reprezentantów podczas sesji 1824—25; sankcja czy potępienie tego pogwałcenia, oto było naczelné zagadnienie w wyborach w 1828 r.“<sup>6)</sup>.

Wybór Jackson'a był rewolucją społeczno-polityczną — jakkolwiek pokojową — podobną do tej, która odbyła się

<sup>1)</sup> Brooks 395 n.

<sup>2)</sup> Turner 30.

<sup>3)</sup> Peck C. 399.

<sup>4)</sup> „Najbardziej istotnem hasłem w walce o prezydenturę w 1828 roku było to, które w tym czasie nie było ustalone ani ogólnie wyrażane. Chodziło o pytanie, czy tak zwane głosowanie powszechne ma mieć praktyczne skutki w Stanach Zjednoczonych“. Parton III 149. Por. też Gammon 31.

<sup>5)</sup> Por. Stanwood I 144.

<sup>6)</sup> Benton I 111. Por. też Parton III 150 n.; Munro MUC 85; Adams MD 295.

w 1800 r. „Rewolucja“ Jackson’a dużo zawdzięczała Jefferson’owi. Wiele zasad sformułowanych przez Jefferson’a znalazło praktyczne zastosowanie za Jackson’a. Można by rzec, że gdy Jefferson nauczył lud widzieć w instytucjach politycznych Stanów zasady demokracji, Jackson wskazał, jak należy działać wedle tych zasad. Rewolucja 1800 r. dotyczyła przekonañ, rewolucja 1828 r. postępowania.

Program działania Jackson’a płynął z jego szczerego oddania się sprawie warstw gospodarzo upośledzonych. Ostrze jego polityki mierzyło w klasy posiadające, dążyło do przełamania ich przewagi finansowej, do zniesienia przywilejów, do zapewnienia wszystkim równej opieki prawa. Jackson

„był pierwszym mężem stanu, który głosił obawy demokracji wobec wzrostu interesów pieniężnych, potężnych korporacji, komercjalizmu“ <sup>1)</sup>.

Okoliczności, które poprzedziły wybór Jackson’a, w szczególności konflikt pomiędzy większością narodu

---

<sup>1)</sup> Hart 261; por. Beard RAC I 572. Jackson w słynnym orędziu z 10 lipca 1832 r., uzasadniającem weto wobec ustawy o przedłużeniu koncesji dla Banku Stanów Zjednoczonych, z którym związane były interesy bogatszej części społeczeństwa amerykańskiego, w tem kilku z najwybitniejszych wówczas przywódców Kongresu, powiedział m. i.: „Należy żałować, że bogaci i potężni za często naginają akty rządu do swych egoistycznych celów. Różnice w społeczeństwie będą istnieć zawsze przy każdej formie rządu. Równość w zdolnościach, w wykształceniu czy w bogactwie nie może być stworzona za pomocą ludzkich instytucyj. Używając w pełni darów Nieba i owoców większej pilności, oszczędności i cnoty, każdy człowiek jest równie uprawniony do ochrony przez prawo; lecz kiedy prawa zamierzają dodawać do tych naturalnych i słuszných korzyści sztuczne rozróżnienia, udzielać tytułów, darów i wyłączeń przywilejów, czynić bogatych bogatszymi i silnych potężniejszymi, skromni członkowie społeczeństwa — rolnicy, rzemieślnicy i robotnicy — którzy nie mają ani czasu ani środków na uzyskanie podobnych łask dla siebie, mają prawo skarżyć się na niesprawiedliwość rządu. Zło nie tkwi w rządzie jako takim; zło tkwi w jego nadużyciach. Jeżeli ograniczy się on do równej ochrony, i, jak mebo deszcz, będzie zsyłać swe łaski podobnie na wysokich i niskich, bogatych i ubogich, będzie bezwarunkowem błogosławieństwem“. Richardson 2, 1153.

a grupą rządzącą, demokratyczny sposób jego wyboru, nadto rola obrońcy interesów większości przed zakusami Kongresu, jaką sobie przypisał, — wpływają na jego koncepcje ustrojowe. Jedyne prezydent — zdaniem Jackson'a — przedstawia naród jako całość. Dlatego zna on potrzeby narodu lepiej aniżeli znają je pozostałe organa rządu. Do tej koncepcji przystosowuje Jackson przyznane mu konstytucją kompetencje, które wykonuje w sposób daleko odbiegający od dotychczasowej tradycji konstytucyjnej. Dotyczy to przede wszystkim kompetencji weta, z której Jackson pierwszy czyni szeroki i skuteczny użytek<sup>1)</sup>.

Fakt, że wybór Jackson'a był niejako symbolem zwycięstwa myśli demokratycznej nad konstytucją, znajduje najpełniejszy wyraz w jego ustosunkowaniu się do zagadnienia badania konstytucyjności ustaw. Od czasu decyzji Sądu Najwyższego w sprawie *Marbury v. Madison*<sup>2)</sup> Sąd Najwyższy stał się stróżem konstytucji i jej autorytatywnym i ostatecznym interpretatorem. Wykonywanie jednak tej kompetencji przez drobną garstkę osób, niezależnych od ludu i przed nim nieodpowiedzialnych, z możliwością uchylania wpływu woli większości ludu, za pośrednictwem Kongresu lub prezydenta wyrażonej, podkreślało tylko niedemokratyczność dotychczasowego ustroju. Ten stan rzeczy nie dał się pogodzić z ideologią polityczną Jackson'a, która wychodziła z woli większości, jako czynnika decydującego w państwie, bez względu na konstytucyjne nawet przeszkody. Ideologia ta odniosła zwycięstwo, o ile szło o wybór prezydenta. Sposobność zastosowania tej ideologii w odniesieniu do Sądu Najwyższego

---

<sup>1)</sup> Podczas gdy jego poprzednicy skorzystali z tego prawa tylko 9 razy, przyczem trzech prezydentów nie wykonało go ani razu, Jackson w 12 wypadkach założył sprzeciw wobec aktu, który przeszedł w obu izbach Kongresu. Mason 214.

<sup>2)</sup> Patrz wyżej str. 26.

nadarzyła się, gdy Kongres uchwalił przedłużenie koncesji dla Banku Stanów Zjednoczonych. Jackson zwrócił Kongresowi uchwalony przezeń projekt ustawy jako niekonstytucyjny, a z zarzutem, że Sąd Najwyższy uznał przecież istnienie Banku za zgodne z konstytucją, rozprawił się jak następuje:

„Pogląd Sądu Najwyższego... nie powinien wiązać równorzędnych organów tego rządu. Kongres, prezydent i Sąd muszą być, każdy dla siebie, kierowani swoim poglądem na konstytucję. Każdy publiczny urzędnik, składający przysięgę na konstytucję, ślubuje, że będzie popierał ją tak, jak on ją rozumie, a nie tak, jak inni ją rozumieją. Rozstrzygnięcie o konstytucyjności ustawy lub rezolucji jest tak samo obowiązkiem Izby Reprezentantów, Senatu i prezydenta, kiedy zostanie im przedłożona do uchwalenia lub zatwierdzenia, jak i najwyższych sędziów, kiedy znajdzie się przed nimi dla celów sądowego orzeczenia. Pogląd sędziów nie wiąże Kongresu więcej, aniżeli pogląd Kongresu sędziów, a prezydent jest w tym względzie niezależny od obu“<sup>1)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Richardson 1, III 582. Stanowisko Jackson'a spotkało się z gwałtownym oporem zwłaszcza ze strony Clay'a, który twierdził, że prowadzi ono do samowoli prezydenta w sprawach państwowych i podważa podstawy rządu konstytucyjnego. RDC X 67. Pogląd Jackson'a nie był jednak bez precedensu. Podobnie jak wiele innych jego zasad, tak i ta znajduje źródło w filozofii politycznej Jefferson'a, który, opierając rząd o wolę większości, nie mógł, tak samo jak Jackson, zgodzić się na ostateczne orzekanie przez sądy o konstytucyjności ustaw. Dlatego też, zdaniem jego, „każdy wydział ma równe prawo do orzekania dla siebie samego, jakie jest znaczenie konstytucji, w wypadkach należących do jego kompetencji; w szczególności, gdy działać ma ostatecznie i bez odwołania“. Ford XII 137. Por. też ibid. VIII 311. Pogląd Jefferson'a i Jackson'a nie spotkał się z poparciem komentatorów konstytucji. Story, który zresztą sam był sędzią, godził się z tem, że każdy organ może badać konstytucyjność aktu, i że ta decyzja jest ostateczna w sprawach politycznych. „Lecz“ — dodawał — „gdzie sprawa jest innej natury i podlega sądowemu badaniu i orzecznictwu... ostatecznym wspólnym arbitrem przewidzianym przez konstytucję... jest najwyższa władza sądowa... Związku“. LTS 374, 375. Por. też Chipman 289 n.; Holst II 49; Woolsey 252 n. Podobnie jak Jefferson i Jackson, jakkolwiek bardziej umiarkowane stanowisko, za-

Urzeczywistniając postulaty demokratycznej spoleczności pionierskiej, z której sam pochodził i która głównie przyczyniła się do jego wyboru, Jackson opróżnia urzędy związkowe i obsadza je ludźmi wyznającymi jego przekonania; wprowadza tym sposobem do instytucyj politycznych Stanów Zjednoczonych zasadę zmiany personelu urzędów w razie zdobycia władzy przez inną partję, zasadę odtąd znaną powszechnie jako „system łupów“<sup>1)</sup>.

---

jął Lincoln w 1861 r., w związku z decyzją Sądu Najwyższego w sprawie Dred Scot'a, w przemówieniu inauguracyjnym, w którym powiedział m. i.: „...gdyby polityka rządu w żywotnych sprawach dotyczących całego narodu miała być nieodwołalnie ustalana orzeczeniami Sądu Najwyższego, w chwili kiedy zostają wydane w zwykłym sporze pomiędzy stronami... lud przestałby być swym władcą“. Richardson 2, 310.

<sup>1)</sup> Zasada, na której opiera się system łupów, jest tak stara jak dawna jest demokracja amerykańska, i znana już była w kolonjach angielskich w Ameryce Północnej pod nazwą „rotacji“ na urzędzie. Następstwem tej zasady były krótkie okresy kadencji urzędników wybieralnych. Zmiana na stanowiskach, o których obsadzaniu stanowi nie wybór, ale nominacja przez rząd, jest odpowiednikiem częstotliwości wyborów na stanowiska wybieralne. Wobec zasady, że każda jednostka skłonna jest nadużywać powierzzonej sobie władzy, obojętnem jest, czy jednostka ta jest na urząd wybrana czy mianowana. „Rotacja“ jest przeto systemem hamulców, zastosowanym do stanowisk niższego rzędu. Zasada zmiany na urzędzie zyskuje nowe, rodzime podstawy w społeczeństwie pionierskiem. Dla społeczności wychowanej na zasadach bezwzględnej równości urząd był sposobnością wykonywania naturalnych praw politycznych równouprawnionych członków. Turner 248. Nieskomplikowane obowiązki przywiązane do urzędu oraz wynagrodzenie powodowały, że na urząd patrzono jako na przywilej, który winien być udziałem każdego kwalifikowanego obywatela po kolei. Dodać należy, że w tem demokratycznym społeczeństwie, w którym głosowanie powszechne dopuszczało stosunkowo wielu do bezpośredniego udziału w rządach, urząd służył jako środek zdobycia wprawy i doświadczenia w „prowadzeniu politycznych spraw, które każdy Amerykanin uważał za swoje przyrodzone prawo“. Turner 254. Nie jest dziwne w tem świetle, że wybór Jackson'a, który sam był pionierem i pierwszym przedstawicielem pionierskiego społeczeństwa na stanowisku prezydenta Stanów, schodzi się z datą powstania „systemu łupów“. Pierwsze orędzie Jackson'a, dotyczące tej sprawy, zawiera tylko sformułowanie znanych i uznanych zasad pionierskiej demokracji. Por. Richardson 1, II 448 n. Idee te żyją po dzień dzisiejszy w większości społeczeństwa amerykańskiego. „Najgroźniejszą przeszkodą na drodze do reformy służby cywil-

Postępowanie Jackson'a nie pozostało bez echa. Dwa-dzieścia lat supremacji politycznej Kongresu nadało konstytucji — w oczach pewnej części społeczeństwa — kształt, który uważano za jedynie właściwy i zgodny z intencjami jej twórców. Nic dziwnego więc, że zmiany, które w tym kształcie poczynił Jackson, poczytywane były nie tylko przez przeciwników, ale i przez obiektywnych widzów za rewolucyjne. Trudno o lepszy obraz reakcji przeciw koncepcjom konstytucyjnym Jackson'a, aniżeli ten, jaki nakreślił Clay w przemówieniu w Senacie w 1833 r.:

„Jesteśmy w pośrodku rewolucji, dotychczas bezkrawawej, lecz gwałtownie dążącej do całkowitej zmiany czystego republikańskiego charakteru rządu i do ześrodkowania całej władzy w rękach jednego człowieka. Władze Kongresu są sparaliżowane, wyjąwszy gdy są wykonywane zgodnie z jego wolą, przez częsty i niezwykle użytek weta, nie zamierzony przez twórców konstytucji i nie praktykowany przez żadnego z poprzedników obecnego prezydenta... Konstytucyjny udział Senatu we funkcji nominowania jest faktycznie uchylony, przez ciągłe korzystanie z prawa usuwania z urzędu bez wiadomej przyczyny, i przez powoływanie tej samej jednostki na ten sam urząd, po jej odrzuceniu przez Senat... Organ sądowy nie został wyłączony z panującego szaleńczego szaleństwa. Orzeczenia trybunałów, wydane po rozważeniu, były pogardliwie lekceważone... W przeciągu czasu odrobinę większym, aniżeli ten, który konieczny był dla ustalenia naszych wolności, ustrój nasz przeobrazi się w monarchję wybieralną — najgorszą ze wszystkich form ustrojowych“<sup>1)</sup>.

---

nej (urzędniczej) nie jest chciwość polityków; jest nią głęboko tkwiące przekonanie społeczeństwa, że każdy zdolny fizycznie obywatel, bez względu na istnienie (lub brak) jakichkolwiek kwalifikacyj, ma równe i nietykalne prawo do miejsca na publicznej liście płac“. Munro IG 8.

<sup>1)</sup> RDC X 59. Por. też RDC X 160, 382. Story pisał w tym samym prawie czasie: „Przyznaję, że czuję się poniżonym w obliczu prawdy, która nie może być ukryta, że jakkolwiek żyjemy w ustroju republikańskim, jesteśmy faktycznie pod absolutną władzą jednego człowieka“. List z 18 lutego 1834 w LIJS II 154.

Poglądy Clay'a, jakkolwiek przesadne we wniosku ostatecznym, nie były mylne co do faktów. Jackson istotnie zdołał zapewnić sobie głos decydujący w każdej zasadniczej sprawie państwowej, czy wchodzącej w zakres jego kompetencji, czy dotyczącej funkcji ustawodawczej lub sądowniczej. Przez odpowiedni użytek weta mógł zawsze przeciwstawić się skutecznie polityce Kongresu, niezgodnej ze swemi zapatrywaniami. Z konstytucji wywiódł swoje upoważnienie do badania konstytucyjności zarówno ustaw jak i orzeczeń sądowych. Działalność Jackson'a daleka jednak była od rewolucyjnej, chociaż trudno zaprzeczyć, że jego interpretacja konstytucji była szeroka i śmiała zwłaszcza w porównaniu z tą, jaką stosowano do jego czasów; czasem interpretacja ta gwałciła nawet bezlitośnie ducha konstytucji. Natomiast nigdy nie sprzeniewierzyła się zasadzie, że obowiązkiem rządu jest dbać o dobro ogółu i uwzględniać wolę większości narodu. Działania Jackson'a znajdowały tak żywy oddźwięk w narodzie<sup>1)</sup>, że powiedziano o nich może przesadnie, ale prawdziwie, iż zdawały się

„pochodzić bezpośrednio z woli narodu“<sup>2)</sup>.

Prezydentura Jackson'a posiada istotne znaczenie w ewolucji systemu prezydenckiego. On to bowiem wy dobył z konstytucji te wszystkie ukryte siły, wskazał te wszystkie niewyzyskane jej możliwości, które w kilkadziesiąt lat później miały pomóc w utrwaleniu ustroju prezydenckiego. On pchnął wykładnię konstytucji na nowe tory, po których miała się toczyć aż do dnia dzisiejszego. On udowodnił, że warunkiem powodzenia prezydenta i głównym fundamentem jego potęgi może być tylko bezpośrednie oparcie się o naród. On wykazał konieczność

---

<sup>1)</sup> Por. Baldwin J. 316.

<sup>2)</sup> Sloane 150.



i pożyteczność „systemu łupów“ w interesie nie tylko partji, ale — jak to przyszłe wypadki uzasadnić miały — nierzadko całego ogółu.

Okoliczności jednak, wśród których działał, nie pozwoliły mu utrwalić systemu prezydenckiego. Jakkolwiek bowiem potężne było stanowisko Jackson'a jako prezydenta, celem i wynikiem jego działalności było nie tyle uzyskanie przewagi organu wykonawczego nad pozostałymi organami rządu, ile wyzwolenie urzędu prezydenta z pod kurateli Kongresu, postawienie go na równej z Kongresem płaszczyźnie. Siła ataku — a raczej obrony — Jackson'a musiała być współmierną z potężnym znaczeniem, jakie dotychczas Kongres posiadał, i stąd pochodzi wrażenie jego nadzwyczajnej przewagi nad Kongresem. W rzeczywistości przewaga ta była nie tyle rezultatem chęci Jackson'a wkroczenia w dziedzinę przyznane innym organom rządu, ile wynikiem stanowczego jego oporu przeciw usiłowaniom pozostałych wydziałów rządu wdzierania się w kompetencje prezydenta. Powodzenie Jackson'a nie było skutkiem opanowania przezeń organów ustawodawczego i sądowego, ale stanowiło rezultat umiejętnego posługiwania się środkami obrony, służącemi prezydentowi z mocy konstytucji. Wpływ zatem Jackson'a, jakkolwiek niezwykle skuteczny, był natury raczej negatywnej. Uczynienie z prezydenta potęgi w sensie nie tylko przeszkody, ale i inicjatywy, przekształcenie go w czynnego ustawodawcę — co stanowi istotny rys dzisiejszego ustroju prezydenckiego — nie leżało w granicach możliwości Jackson'a.

#### 4. Abraham Lincoln.

Z chwilą ustąpienia Jackson'a znaczenie prezydenta zaczyna chylić się ku upadkowi. Jednostkom, które zaj-

mowały urząd prezydenta po Jackson'ie (1837) i przed Lincoln'em (1861),

„brak osobistej siły i inicyjatywy do zapewnienia sobie naczelnego stanowiska“

w państwie; kierowanie nawą państwa staje się wyłącznym udziałem Kongresu <sup>1)</sup>. Stopniowemu zmniejszeniu się autorytetu prezydenta towarzyszy — podobnie jak w okresie pomiędzy Jefferson'em a Jackson'em — wzrost wpływu przewodniczącego Izby Reprezentantów <sup>2)</sup> oraz, zwłaszcza z końcem tego okresu, za prezydentury Fillmore'a <sup>3)</sup> i Pierce'a <sup>4)</sup>, zwiększanie się powagi i znaczenia Senatu <sup>5)</sup>.

Tymczasem opuszczenie Związku przez stany południowe stawia go wobec najkrytyczniejszego w jego dziejach momentu. Dobro Związku jako całości nie znajduje w Kongresie właściwego opiekuna. Zmusić zrewoltowane stany do powrotu do Związku — w niewątpliwym interesie ogółu — może tylko wola stanowcza, silna, skupiona i wyższa ponad interesy lokalne. Kongres jej nie ma; ma ją natomiast w całej pełni Prezydent Abraham Lincoln <sup>6)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Wilson Const G 58; por. też Black H. 12. Partja Whig'ów, która dwukrotnie zdobyła w tym czasie urząd prezydenta (1841—1845 i 1849—1853), wyraźnie odżegnywała się od teorii ustrojowej Jackson'a. Dał temu wyraz prezydent Harrison w adresie inauguracyjnym z 1841 r. Wedle niego wzrost funkcji wykonawczej jest tendencją niezdrową, sprzeczną z konstytucją. Prezydent nie jest częścią ciała ustawodawczego ani w sensie pozytywnym, ani nawet w sensie negatywnym. To stanowisko znajduje jego zdaniem uzasadnienie w tem, że lud i jego potrzeby lepiej poznać mogą członkowie Kongresu, którzy spędzają połowę roku razem ze swoimi wyborcami, anizeli prezydent, który stale przebywa w stolicy. Richardson 2, 1862, 1864 n.

<sup>2)</sup> Follet 323.

<sup>3)</sup> 1850—1853.

<sup>4)</sup> 1853—1857.

<sup>5)</sup> Nichols 308.

<sup>6)</sup> 1861—1865.

Za Lincoln'a pierwszeństwo w Związku powraca do prezydenta. Wpływa na to nie tylko osobisty autorytet Lincoln'a, ale także dostarczona przez wybuch wojny domowej sposobność zastosowania tak zwanych kompetencji wojennych konstytucji, niewypróbowanych dotychczas w praktyce. Konstytucja kompetencje związane z wypowiedzeniem, prowadzeniem i zakończeniem wojny dzieli pomiędzy prezydenta i Kongres. Ogólne, z konieczności, sformułowanie postanowień odnoszących się do tej kompetencji nie pozwala jednak ani na dokładne określenie granic poszczególnym kompetencjom, ani na ustalenie właściwego stosunku (w odniesieniu do tych kompetencji) prezydenta do Kongresu. Lincoln pierwszy powołany był do stosowania kompetencji wojennych przyznanych konstytucją prezydentowi; określił im możliwie najszerszy zasięg, wychodząc z założenia, któremu dał wyraz przez swe pociągnięcia podczas wojny, że obejmują one wszystko co jest konieczne i pożyteczne do celowego prowadzenia wojny. W praktyce wykładnia ta równa się rozszerzeniu zakresu działania prezydenta na wiele dziedzin życia społecznego, które w czasie pokoju podlegają kompetencjom ustawodawczym Kongresu.

Znaczenie Lincoln'a w ewolucji ustroju prezydenckiego da się ująć w cztery punkty.

Po pierwsze jego wykładnia postanowień o kompetencjach wojennych, zatwierdzona przez Kongres i podtrzymana przez Sąd Najwyższy, wskazuje nowe, niewyżytkowane jeszcze możliwości konstytucyjne rozszerzenia władzy prezydenta, dając zarazem świeży impuls do szerokiej, liberalnej interpretacji postanowień konstytucji, odnoszących się do organu wykonawczego<sup>1)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Small 35.

Powtórę uprawnienia wojenne powiększają władzę prezydenta w stopniu tak znacznym, że nie może to pozostać bez poważnego wpływu na autorytet urzędu prezydenta w warunkach pokojowych.

Po trzecie zakres władzy służącej prezydentowi podczas wojny, przy równoczesnem ograniczeniu normalnych kompetencyj Kongresu i pewnem skrępowaniu nawet swobody decyzyj Sądu Najwyższego, dowodzi, że warunki niezwykle — jak wojna — wymagają znacznego odstąpienia od zasady podziału władz, jeżeli nie zupełnego jej przekreślenia faktycznego, i większego niż zwyczajnie, jeżeli nie całkowitego, skupienia władzy w ręku prezydenta.

Po czwarte fakt, że właśnie prezydent, a nie Kongres, mimo dobrej woli niektórych jego członków, był w stanie zapanować nad położeniem, zdaje się wykazywać, że granice, w których może się bez szkody dla państwa poruszać rząd ciała zbiorowego, są ciasne, oraz że do załatwiania zagadnień wykraczających poza stopień codziennej przeciętności znacznie lepiej od rządu ciała zbiorowego kwalifikowany jest rząd jednostki.

---

## ROZDZIAŁ IV.

### Rozwój rządu prezydenckiego.

#### 1. Przyczyny rozwoju rządu prezydenckiego.

W pierwszym stuleciu istnienia Stanów Zjednoczonych konstytucyjna koncepcja równowagi naczelnych organów państwa nie potrafiła utrwalić się w życiu, a faktyczna forma rządu oscylowała pomiędzy przewagą prezydenta a supremacją Kongresu. Regułą była supremacja Kongresu, która dała Wilson'owi impuls do nazwania ustroju amerykańskiego rządem kongresowym<sup>1)</sup>, nieliczne jednak wypadki rządu prezydenckiego nie pozostały bez wpływu na stanowisko prezydenta w tych okresach, w których górował Kongres<sup>2)</sup>.

Począwszy od lat osiemdziesiątych XIX wieku rząd prezydencki staje się zjawiskiem coraz częstszym i trwalszym. Nie jest przypadkiem, że rozwój rządu prezydenckiego zbiega się z pewnymi przeobrażeniami w strukturze społecznej Stanów i postępuje równolegle z pewnymi wydarzeniami w dziedzinie politycznej i gospodarczej.

---

<sup>1)</sup> Wilson Cong G.

<sup>2)</sup> Por. Barthélemy Część II. rozdz. III. Z autorem tym zgodzić się można tylko co do faktów, nie co do wniosku, na faktach tych opartego, że cała historia ustroju Stanów stoi pod znakiem przewagi prezydenta. Por. też z temi samemi zastrzeżeniami Lockwood.

Życie gospodarcze końca XIX wieku znaczy ogromny wzrost przemysłu i koncentracja kapitałów, wyrażająca się w powstawaniu największych w dziejach Stanów Zjednoczonych trustów <sup>1)</sup>. Tym zjawiskom towarzyszy proces, który zwykle się nazywać industrjalizacją społeczeństwa <sup>2)</sup>. Możliwości łatwego i szybkiego zarobku, wraz z wyczerpaniem (w 1890 r.) zapasu wolnej ziemi <sup>3)</sup>, kierują zainteresowania ludności w stronę przemysłu i wywołują odpływ ludności ze wsi do miasta. Powstają wielkie skupiska miejskie, obficie zasilane przez imigrację, przede wszystkim południowo- i wschodnio-europejską.

To przeobrażenie społeczeństwa połączone jest z poważnym zachwianiem równowagi społecznej. Wielkie trusty zagrażają konsumentowi i słabszemu konkurentowi, przemysł jako pracodawca zwraca się przeciw pracownikowi. Interesy prywatne wybranej garstki jaskrawo górują nad dobrem powszechnem <sup>4)</sup>.

W pomoc kapitałowi, w realizowaniu jego egoistycznych zamierzeń, przychodzą organizacje partyj politycznych, które dzięki daleko posuniętej demokratyzacji ustrojów stanowych i municypalnych <sup>5)</sup> oraz ignorancji mas

<sup>1)</sup> Por. Faulkner 3; Dewey 16 n.; Latané 303.

<sup>2)</sup> Por. Haworth 147.

<sup>3)</sup> Faulkner 2.

<sup>4)</sup> Por. Faulkner 51.

<sup>5)</sup> W pełnym urzeczywistnieniu postulatów demokracji oddano wybór wszystkich prawie znaczniejszych, a często i mniej znacznych, urzędników stanowych i municypalnych bezpośrednio wyborcom. Następstwem tego jednak była techniczna niemożliwość po stronie wyborców zorjentowania się w osobach kandydatów i oddania głosu na najodpowiedniejszego. Por. Kales 21 n. Z pomocą wyborcy przychodzi partja polityczna. Wyborca nie zastanawia się sam nad osobami kandydatów, ale głosuje na tych, których partja wyznaczyła. Zgodnie z postulatem, aby przy wyznaczaniu kandydatów wzięte było pod uwagę życzenie większości członków partji, wybór kandydatów odbywał się na zebraniach, w których członkowie partji brali udział bezpośrednio, lub przez delegatów. System ten jednak sprzyjał nadużyciom, tak, że

wielkomijskich <sup>1)</sup> zdołały opanować życie polityczne wielu stanów i miast.

Przeciwko gwałtom dokonywanym przez zorganizowane mniejszości na interesie powszechnym i woli większości budzi się w społeczeństwie odruch protestu <sup>2)</sup>. Pojawiają się żądania: regulacji trustów, ograniczenia nadużyć przemysłu, unormowania kwestji pracowniczej, usunięcia nieprawidłowości w łonie organizacyj partyjnych. Wpływy mniejszości zbyt są jednak silne, aby dopuścić radykalną reformę. Trzeba było walki całego pokolenia, aby wreszcie ujrzały światło dzienne: ustawa związkowa o ustanowieniu międzystanowej komisji handlowej (1887 r.) i ustawa antytrustowa (1890 r.) <sup>3)</sup>. Obie ustawy dotyczą tylko stosunków międzystanowych i mają — w szczególności druga — liczne luki <sup>4)</sup>.

Normowanie tych zagadnień, zwłaszcza kwestyj społecznych, należy przedewszystkiem do stanowych ciał ustawodawczych. Tu jednak żądania reformy natrafiają na dwie zasadnicze trudności.

Pierwszą trudność następuje konstytucja związkowa, mianowicie jej postanowienia o szanowaniu praw indywidualnych, które zdaniem sądów stoją na przeszkodzie unormowaniu zagadnienia społecznego. Tak np. w 1905 r.

---

w wielu wypadkach wola przywódców partyjnych stała się czynnikiem decydującym przy wyznaczaniu kandydatów, a członkom partji nie pozostawało nic innego, jak poddać się tej decyzji, albo nie wykonać prawa głosowania, albo też oddać głos na kandydata partji przeciwnej, na co jednak nie pozwala lojalność wobec własnej partji.

Jeżeli się zważy, że w znacznej stosunkowo ilości stanów i miast istnieje tylko jedna partja odgrywająca rolę w życiu politycznym, to zrozumie się, że zmonopolizowanie w ręku przywódców partyjnych prawa wyznaczania kandydatów na urzędników daje im niemal wyłączny wpływ na politykę stanu czy miasta.

<sup>1)</sup> Por. Munro GUS 540; Beard AGP 531 n.

<sup>2)</sup> Por. Basset 2.

<sup>3)</sup> Por. Beard AGP 390.

<sup>4)</sup> Por. Munro GUS 321.

orzekł Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych, że ustawa stanu New York, ograniczająca czas pracy w piekarniach do 60 godzin w tygodniu, jest niekonstytucyjna, gdyż stanowi nieracjonalne, niepotrzebne i arbitralne naruszenie wolności umowy, w szczególności wolności sprzedawania i nabywania pracy<sup>1)</sup>.

Druga trudność leży w samych ciałach ustawodawczych, które w tym czasie dzierżą prymat tak w Związku jak w stanach. Ciała ustawodawcze, zwłaszcza stanowe, pozostają pod przemożnym wpływem wielkiego przemysłu, nie cofającego się nawet przed zbiorowemi przekupstwami przedstawicieli narodu<sup>2)</sup>, i niesumiennych przywódców partyjnych, korzystających z konjunktury dla swych egoistycznych celów.

Nie dziwnego więc, że walka o przywrócenie równowagi społecznej i gospodarczej przenosi się też na teren ustrojowy, i że obok reform społecznych i gospodarczych żąda się coraz głośniejszemu reformy ustrojowej. Społeczeństwo ma dość zawilego, nieodpowiedzialnego, nieuchwytnego rządu<sup>3)</sup>.

Reforma ustroju idzie przede wszystkim w kierunku ograniczenia wszechwładzy ciał ustawodawczych i realizowania ich odpowiedzialności<sup>4)</sup>. Odbywa się to drogą wprowadzenia w poszczególnych stanach instytucyj, umożliwiających ludowi bezpośredni udział w rządzeniu i ściślejszą kontrolę nad ciałami reprezentacyjnymi, jak instytucje: inicjatywy ludowej, referendum ludowego i odwo-

<sup>1)</sup> Lochner v. New York, 198 US 45. Por. Beard AGP 487 n.

<sup>2)</sup> Faulkner 81. Por. też Beard AGP 569.

<sup>3)</sup> „Nasz rząd jest faktycznie sprawowany przez nieodpowiedzialne komisje“. Wilson CabG w LPP I 4. Por. też Wilson RG 542 n., oraz Davis AC w JHUS (1885) 461 n.

<sup>4)</sup> Por. Beard i Schultz 3 n.; Munro IRR 2; Hall PG 120 n.



ływania urzędników (*recall*)<sup>1)</sup>. Temu samemu celowi służą pośrednio ustawy o wyborach uprzednich, które proces wyznaczania przez partje kandydatów na wybieralne stanowiska w rządzie poddają kontroli wyborców.

W tej walce zorganizowanych mniejszości z większością kształtuje się nowa koncepcja organu wykonawczego — gubernatora, jako przedstawiciela i wyraziciela woli ludu. W gubernatorze ogół zdaje się znajdować te wszystkie właściwości, których brakło rządowi ciał ustawodawczych: pełny charakter przedstawicielski, skoncentrowaną i uchwytą odpowiedzialność, dbałość o dobro ogółu. Ta zmiana ustosunkowania się ludu do gubernatora jest nie tylko wynikiem utraty zaufania do ciała ustawodawczego, ale przede wszystkim skutkiem roli, jaką gubernatorzy wielu stanów odegrali w tępieniu nadużyć przemysłu i partyj politycznych i w reformowaniu urządzeń społecznych, gospodarczych i politycznych stanów. Takim np. gubernatorom jak Roosevelt<sup>2)</sup> i Hughes w New York'u, Johnson w Kalifornji, Cummins w Iowa, Folk w Missouri<sup>3)</sup>, La Follette w Wisconsin<sup>4)</sup>, Wilson w New Jersey<sup>5)</sup>, przypada w udziale niemal wyłączna zasługa skutecznego przeprowadzenia wspomnianych reform<sup>6)</sup>.

Nowa koncepcja prymatu organu wykonawczego przenosi się także do rządu związkowego i poczyna się sta-

---

<sup>1)</sup> „Naród nasz traci zaufanie do rządu reprezentacyjnego. Te nowoczesne konstytucje, które pełne są szczegółowych postanowień, ograniczających ciała ustawodawcze, i kreślących im wytyczne w każdym kierunku... są wyrazem nieufności do rządu reprezentacyjnego. Inicjatywa ludowa... (i) ...referendum ludowe są wyrazem nieufności do rządu reprezentacyjnego“. E. Root w Senacie Stanów Zjednoczonych 10 lutego 1911 r. Root Ad 269.

<sup>2)</sup> Por. Roosevelt A.

<sup>3)</sup> Faulkner 90 n.; Beard i Schultz 6.

<sup>4)</sup> Por. La Follette.

<sup>5)</sup> Por. Hosford; Tumulty rozdz. XI; Baker III rozdz. III.

<sup>6)</sup> Por. Beard i Schultz 32 n.

wać trwałą częścią poglądu Amerykanina na ustrój państwowy. Sprzyja temu szereg dalszych czynników. Ten sam rozrost przemysłu, który wywołał tyle ujemnych następstw społecznych, wpłynął w pewnych kierunkach dodatnio na utrwalenie nowego ujęcia stanowiska organu wykonawczego. Przedewszystkiem zasady organizacji technicznej przedsiębiorstwa oddziaływały także i na organizację samorządu (t. zw. *city manager plan*) i rządu. Powtórnie zwiększony obrót handlowy międzynarodowy i wywołany nim imperjalizm gospodarczy spowodowały zawilgość stosunków międzynarodowych, które łatwiej i sprawniej ogarnąć jednemu człowiekowi, aniżeli ciału zbiorowemu. Nie bez znacznego wpływu na wzrost znaczenia związkowego organu wykonawczego pozostaje polityczny rozwój Stanów Zjednoczonych, częściowo wskutek położenia gospodarczego, częściowo wskutek pomyślnych wojen: z Hiszpanją i światowej. Mocarstwowy charakter Stanów Zjednoczonych wkłada na nie pewne zobowiązania natury ogólnoświatowej, które łatwiej wypełnić prezydentowi, trzymającemu rękę na pulsie błyskawicznie niemal postępujących wydarzeń, aniżeli Kongresowi.

Także i rozwój techniki w dziedzinie komunikacyj, w szczególności radjo, walnie przyczynia się do utrzymania potęgi organu wykonawczego. Radjo umożliwia bezpośredni kontakt jednostkowego organu wykonawczego z ogółem, ułatwia wciągnięcie szerokich mas w orbitę osobistej myśli i akcji gubernatora czy prezydenta.

Obraz czynników składających się na powstanie i rozwój rządu opartego o supremację organu wykonawczego, to jest rządu gubernatorskiego względnie prezydenckiego, nie byłby zupełny, gdyby pominięto rolę jednostek zajmujących urzędy gubernatorów i prezydentów. Oczywistą jest rzeczą, że sam wysiłek tych jednostek, bez

współdziałania czynników innych, nie wystarczałby do stworzenia i utrwalenia rządu gubernatorskiego względnie prezydencjalnego. Z drugiej strony rozwój tego rządu bardzo byłby utrudniony, gdyby nie to, że jednostki te, odczuwając postulaty chwili, formułują zasady i szczegóły nowego ustroju i uświadamiają o nich ogół.

W dalszym ciągu niniejszego rozdziału przedstawione będą najważniejsze etapy rozwojowe rządu prezydencjalnego. Rozwój rządu gubernatorskiego toczy się po torach analogicznych.

## 2. Grover Cleveland.

Grover Cleveland sprawuje urząd prezydenta<sup>1)</sup> we wczesnym okresie walki społeczeństwa o reformę wewnętrzną struktury państwa. Zapatrywanie Cleveland'a na naturę urzędu prezydenta jest odbiciem poglądów panujących w społeczeństwie:

„Senatorów wybierają stanowe ciała ustawodawcze, reprezentantów w Kongresie okręgi lub stany, sędziów mianuje prezydent..., jedynie przez wybór prezydenta może ogół narodu amerykańskiego brać razem i bezpośrednio udział w ustanawianiu swego rządu narodowego“<sup>2)</sup>.

To ujęcie stanowiska prezydenta oddziałuje na zakres jego kompetencji, które winne dostosować się do większej odpowiedzialności. Dotyczy to przede wszystkim kompetencji wykonawczych prezydenta, które nie mogą — zdaniem Cleveland'a — ograniczać się tylko do tych, jakie konstytucja wyraźnie wymienia, ale obejmują tę wszystkie czynności, które mieszczą się w pojęciu „władzy wykonawczej“<sup>3)</sup>.

<sup>1)</sup> 1885—1889, 1893—1897.

<sup>2)</sup> Cleveland G. 14 n.

<sup>3)</sup> Cleveland G. 14 n.

Uważając się za wyłącznego przedstawiciela całego narodu, i urzeczywistniając zwiększony zakres swych kompetencyj, staje się Cleveland obrońcą dobra ogólnego przed napaściami interesów grupowych i jednostkowych. Jednym z aktów, który wyrażał tę koncepcję Cleveland'a, było spowodowanie — zapomocą wszystkich stojących mu do rozporządzenia środków — uchylenia ustawy z 1890 r., nakładającej na rząd Stanów obowiązek zakupna srebra w ilości 4,500.000 uncyj rocznie. Ustawa leżała przede wszystkim w interesie grupy właścicieli kopalń srebra i była jaskrawym przykładem potężnych wpływów interesów prywatnych. Jej uchylenie leżało ponad wszelką wątpliwość w interesie powszechnym<sup>1)</sup>, a zarazem wskazywało, że jedynie prezydent jest zdolny przeciwstawić się skutecznie zamachom na dobro ogólne.

Drugim aktem, a raczej serją aktów, które wyrażały tę samą myśl, było energiczne i niezwykle odważne wystąpienie Cleveland'a w sprawie uchwał Kongresu, któremi przyznawano pensje wielu przeważnie rzekomym weteranom wojny cywilnej<sup>2)</sup>. Dzięki wetu, z którego czynił bardzo obfity użytek, zdołał odeprzeć nieuzasadnione ataki na skarb państwa<sup>3)</sup>.

Dowodem zrozumienia przez ogół nowej koncepcji urzędu prezydenta jest przemiana, która dokonuje się za czasów Cleveland'a w stosunku wyborców do kandydata na prezydenta. Gdy dotychczas naród głosował raczej na partję polityczną, aniżeli na osobę kandydata, to odtąd osobiste kwalifikacje i wartości, przyrzeczenia i wyniki działalności kandydata coraz większą poczynają odgrywać rolę<sup>4)</sup>.

<sup>1)</sup> Rhodes HHM 460.

<sup>2)</sup> Por. Minor. 352 n., 355.

<sup>3)</sup> W ciągu pierwszej swej kadencji założył weto w 301 wypadkach. Mason App D.

<sup>4)</sup> Por. Sloane 257 oraz Stoddard 254.

### 3. Teodor Roosevelt.

Począwszy od Cleveland'a rozwój rządu prezydenckiego postępuje tak szybko, że na powierzchownym obserwatorze sprawia wrażenie raczej rewolucji, aniżeli ewolucji <sup>1)</sup>. Przyczyna leży w wyjątkowych osobistych kwalifikacjach prezydentów, którzy w tym czasie zajmują urząd, a przede wszystkim w niebywałym postępie uprzemysłowienia kraju i w coraz niebezpieczniejszem dla równowagi społecznej komplikowaniu się stosunków społecznych. Położenie demokracji politycznej ulega poważnej poprawie. Środki jednak przedsięwzięte dla utrzymania równowagi ekonomicznej społeczeństwa chybają celu. Ustawa skierowana przeciw trustom — w praktyce prawie niewykonywana — zostaje faktycznie uchylona orzeczeniem Sądu Najwyższego <sup>2)</sup>, a konflikt pracy z kapitałem coraz ostrzejsze przybiera formy.

Potrzeba akcji dla unormowania porządku społecznego staje się palącą. Kongres jak poprzednio tak i teraz zajęty jest opieką interesów indywidualnych i lokalnych i ulega coraz potężniejszym wpływom wielkiego kapitału. Cała nadzieja leży w prezydencie.

Roosevelt, objąwszy urząd prezydenta <sup>3)</sup>, oświadcza się za tymi, którzy najbardziej ucierpieli wskutek zachwiania się równowagi gospodarczej, i wydaje bezwzględna walkę interesom prywatnym.

Odpowiedzialność, którą bierze na siebie, obowiązki, których się podejmuje, domagają się dalszej zmiany do-

<sup>1)</sup> Wprawdzie bezpośredni następca Cleveland'a, Mc Kinley (1897—1901), nie przyczynił się do dalszego rozwoju rządu prezydenckiego, ale potrafił utrzymać nienaruszone znaczenie stanowiska prezydenta. Wywierał też znaczny wpływ na Kongres. Por. Cullom 275; Olcott I 346; Rhodes MRA 172; Peck H. 663 n.

<sup>2)</sup> U. S. v. Knight (1895) 156 US 1.

<sup>3)</sup> 1901—1909.

tychczasowej koncepcji stanowiska prezydenta. Roosevelt nie cofa się przed zastosowaniem możliwie szerokiej wykładni konstytucji w odniesieniu do swego urzędu. Prezydent — jego zdaniem — jest sługą narodu, sługą dobra powszechnego. Prezydent ma nie tylko prawo, ale obowiązek

„czynić wszystko, czego potrzeby narodu wymagają“<sup>1)</sup>.

Stąd płynie ważna konsekwencja w odniesieniu do zakresu kompetencji prezydenta: prezydent może i winien czynić wszystko to, czego wymaga interes społeczny, o ile konstytucja lub ustawy takiej działalności wyraźnie nie wykluczają<sup>2)</sup>.

W następstwie tej teorii Roosevelt uważał się za upoważnionego do przedsięwzięcia — jeżeli interes narodu tego wymagał — czynności, których wprawdzie nie zakazywała wyraźnie konstytucja, ale których opinia publiczna nie mieściła dotychczas w zakresie władzy prezydenta. Najważniejszym może z jego aktów w tej dziedzinie było pośrednictwo w strajku górników węglowych w Pensylwanii, który wybuchł w 1902 r., trwał kilka miesięcy i zagrażał życiu gospodarczemu całego państwa. Prezydent narzucił swą interwencję, zmusił właścicieli kopalń do zupełnego niemal uwzględnienia postulatów robotników. Jakkolwiek — pisze historyk tej epoki —

<sup>1)</sup> Roosevelt A 389.

<sup>2)</sup> Roosevelt A 389. Koncepcja ta przypomina teorię Cleveland'a, wedle której funkcji wykonawczej nie można ograniczyć do tych tylko kompetencji, które konstytucja wyraźnie wymienia. Interpretację swych uprawnień nawiązuje Roosevelt do Jackson'a i Lincoln'a, przeciwstawiając ją wykładni Buchanan'a i Taft'a, którzy wyznawali „ciasno legalistyczny pogląd, że prezydent jest sługą Kongresu raczej, aniżeli narodu, i nie może czynić nic, bez względu na to, jak konieczne byłoby działanie, jeżeli konstytucja wyraźnie nie nakazuje mu tej działalności“. Roosevelt A 395.

„prezydent wyszedł poza tradycyjną sferę swoich obowiązków i podjął się działalności będącej całkowicie bez precedensu za poprzednich prezydentów, to jednak, kiedy jego wysiłki powiodły się i niebezpieczne przesilenie zostało zażegnane, olbrzymia większość narodu amerykańskiego przyjęła jego politykę z uznaniem“<sup>1)</sup>).

Roosevelt sam charakteryzował swoją działalność w ten sposób :

„Jako prezydent... użyłem każdej uncji władzy, która należała do mego urzędu, i nie dbałem ani trochę o krytykę tych, którzy mówili o uzurpacji prezemnie władzy... Wierzę, że sprawność rządu zależy od posiadania silnej centralnej władzy wykonawczej... czułem nie tylko, że moja działalność była słuszna sama w sobie, ale że okazując siłę, lub nadając siłę organowi wykonawczemu, ustanawiam cenny precedens. Wierzę w silny organ wykonawczy, wierzę we władzę; ale wierzę, że odpowiedzialność powinna iść z władzą i że nie jest dobrze, aby silny prezydent był wiecznym prezydentem“<sup>2)</sup>).

Obowiązek czynienia wszystkiego, czego interes narodu wymaga, a czego konstytucja i ustawy wyraźnie nie zakazują, nie zamyka się tylko w granicach ściśle wykonawczej funkcji prezydenta. Z uwag i postępowania Roosevelt'a wynika, że uważa on prezydenta za upoważnionego do przekraczania granic zakreślonych podziałem władz, o ile tylko nie powoduje to naruszenia litery konstytucji. Interes ogółu każe mu wejść na teren działalności, powierzonej konstytucją Kongresowi. W teorii — pisze —

„organ wykonawczy nie ma nic wspólnego z ustawodawstwem. W praktyce, tak jak rzeczy stoją teraz, organ wykonawczy jest lub winien być szczególnie przedstawicielem narodu jako całości. Najczęściej działalność

<sup>1)</sup> Latané 312.

<sup>2)</sup> Z listu do G. O. Trevelyan'a z 19 czerwca 1908 r. (Bishop TR II 94).

organu wykonawczego dostarcza jedyne go środka, zapomocą którego lud może otrzymać ustawodawstwo, jakiego żąda, i jakie powinien mieć. Dlatego dobry piastun władzy wykonawczej — w obecnych warunkach amerykańskiego życia politycznego — musi brać bardzo czynny udział w uzyskiwaniu właściwego ustawodawstwa, a to poza swemi obowiązkami wykonawczemi, z okiem zwróconem jedynie ku dobru publicznemu“<sup>1)</sup>.

Teorię tę wprowadza w czyn i jako gubernator New York'u<sup>2)</sup> i jako prezydent. Orędzia, któremi zasympuje Kongres, zawierają szczegółowy program ustawodawczy. Ponieważ konstytucja nie zabrania mu grozić wykonaniem prawa weta, zanim Kongres projekt uchwalił, lub wzywać opinię publiczną do poparcia swoich planów, przeto zapomocą tych i innych środków usiłuje zmusić Kongres do przyjęcia swego programu<sup>3)</sup>.

Z kręgu działalności prezydenta, w interesie dobra publicznego, nie był wyłączony Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych. Roosevelt — wykonując energicznie ustawę przeciw trustom z 1890 r. — uważał się za częściowo przynajmniej odpowiedzialnego za orzeczenie Sądu w sprawie Northern Securities Company et al. v. United States<sup>4)</sup>, którem Sąd zmienił swą poprzednią decyzję w analogicznym wypadku<sup>5)</sup>. Skutkiem wcześniejszego orzeczenia było faktyczne uchylene ustawy. Późniejsza decyzja przywracała ustawę do życia. Roosevelt pisał o tem:

„Było konieczne uchylić decyzję w sprawie Knight'a w interesie ludu wbrew monopolowi i przywilejowi, tak jak było konieczne zmienić orzeczenie w sprawie

<sup>1)</sup> Roosevelt O 306.

<sup>2)</sup> „Więcej niż połowa mojej pracy jako gubernatora skierowana była ku uzyskaniu potrzebnego i ważnego ustawodawstwa“. Roosevelt A 306.

<sup>3)</sup> For. Beard AGP 213 i Ogg i Ray 267 n.

<sup>4)</sup> 156 US 391.

<sup>5)</sup> U. S. v. Knight (1895) 156 US 1, wyżej str. 71, uw. 2



Dred Scott'a w interesie ludu wbrew niewolnictwu i przywilejowi; tak jak stało się konieczne zmienić decyzję w wypadku New York Bakeshop w interesie ludu przeciw tej formie monopolistycznego przywileju, który stawia ludzkie prawa poniżej praw własności, tam gdzie idzie o robotników<sup>1)</sup>.

Koncepcja Roosevelt'a natrafia na pewną opozycję w Kongresie<sup>2)</sup>, ale spotyka się z pełnym poparciem narodu, który utrwała się coraz silniej w przekonaniu, że jedynie prezydent jest obrońcą jego praw. Węzeł pomiędzy organem wykonawczym a wyborcami zacieśnia się coraz bardziej. Jeżeli istniały jeszcze jakieś wątpliwości co do tego, który z obu organów rządu stoi po stronie dobra powszechnego, a który po stronie interesów prywatnych, to prezydentura Roosevelt'a rozwiewa je zupełnie. Od jego czasu identyfikacja interesu publicznego z rządem prezydenckim staje się zupełna<sup>3)</sup>.

<sup>1)</sup> Roosevelt A 468 n.

<sup>2)</sup> Por. rezolucję wniesioną w Senacie 17 grudnia 1906 r., wedle której „funkcje prezydenta powinny być ograniczone do wykonywania obowiązków przydzielonych mu konstytucją i ustawami na jej podstawie wydanymi, i nie powinno zachodzić wtrącanie się prezydenta do organu ustawodawczego lub sądowego“. CR XLI 449. W uzasadnieniu swej rezolucji Senator Rayner zauważył m.i.: „Prezydent działa pod ucziwem wrażeniem, że jest odpowiedzialny przed krajem za ustawodawstwo Kongresu, i że dlatego jest jego obowiązkiem wtrącać się, kiedy działania tegoż nie zgadzają się z jego własnymi poglądami co do tego, co jest najlepszym dla interesów narodu; zgodnie z tą zasadą ignorował nie literę, ponieważ to nie może nastąpić, ale istotę i ducha planu rozdziału funkcji rządowych wcielonego w konstytucję... Mamy po raz pierwszy w naszej historii rząd faktycznie prowadzony we wszystkich prawie wydziałach... przez prezydenta wedle jego własnych ideałów i sprawdzianów“. Ibidem s. 2006. Por. też przemówienie Senatora Bacon'a (SD Nr. 531, 59 C. 1 S.).

<sup>3)</sup> Następca Roosevelt'a, Taft, powtarza wprawdzie za Cleveland'em, że „Prezydent przedstawia naród w o wiele szerszym sensie, aniżeli poszczególny członek Kongresu“ (Taft ES 41; por. też Taft CMP 18); godzi się z Roosevelt'em, że na prezydencie ciąży odpowiedzialność za przeprowadzenie ustawodawstwa leżącego w interesie narodu (Taft FACD 99 n. i Taft PKL 7); pozostaje jednak w zasadniczej z nim

#### 4. Woodrow Wilson.

Woodrow Wilson był jednym z niewielu, jeżeli nie jedynym prezydentem, który objął swój urząd mając teorię tego stanowiska opracowaną niemal do drobnych szczegółów<sup>1</sup>).

Wedle Wilson'a głos całego narodu urzeczywistnia się jedynie w prezydencie.

„Izba reprezentuje miejscowości, składa się z jednostek, których interes jest interesem oddzielnych i rozproszonych okręgów wyborczych... Senat ze swojej strony reprezentuje okolice i interesy odznaczające się wielu spierającymi się i sprzecznymi celami... Jedynie prezydent reprezentuje kraj jako całość“<sup>2</sup>).

Stąd wyłącznie prezydent jest upoważniony do przemawiania imieniem narodu jako całości.

„Naród jako całość wybrał go i jest świadom, że nie posiada innego przedstawiciela politycznego... Jeżeli prezydent należycie interpretuje myśl narodową i śmiało na nią nastaje, jest nie do zwyciężenia; i kraj nigdy nie czuje potrzeby czynnego wystąpienia tak bardzo jak wtedy, gdy prezydent jest takiego pokroju. Instykt na-

---

sprzeczności co do zakresu kompetencji prezydenta. Jego zdaniem „nie ma żadnego nieokreślonego *residuum* władzy, którą on (prezydent) może wykonywać, ponieważ zdaje mu się, że to leży w interesie publicznym“. Każdy krok prezydenta musi czerpać upoważnienie z wyraźnego przepisu ustawy. Taft CMP 140. Następstwem tego ścisłego przestrzegania granic konstytucji — obok braku osobistych kwalifikacji takich, jakie miał poprzednik — jest wstrzymanie się Taft'a od wpływu na działalność Kongresu. Rzecz charakterystyczna, że postępowanie to nie spotkało się z aprobatą ogółu. „Prezydent Taft był krytykowany, ponieważ nie przeprowadził przez Kongres uchwalenia zmiany taryfy celnej, którą partja przyrzekła w swoim programie przedwyborczym“. Tufts 248.

<sup>1</sup>) Por. Rogers WTO. Na cztery lata przed swoim wyborem wygłosił cykl wykładów o ustroju Stanów Zjednoczonych, ogłoszonych następnie drukiem jako Const G. W tych wykładach znajduje wyraz jego koncepcja urzędu prezydenta.

<sup>2</sup>) Wilson ConstG 202.

rodu zmierza do zjednoczonej działalności i pożąda gorąco jednego przywódcy<sup>1)</sup>.

Siła prezydenta płynie z narodu.

„Jeżeli prezydent opanuje Kongres, nie będzie to wynikiem błędu twórców konstytucji, nie nastąpi to z braku władzy konstytucyjnie zastrzeżonej Kongresowi, ale stanie się to tylko dlatego, ponieważ prezydent ma naród za sobą, a Kongres go nie ma. Prezydent nie ma innego środka wywierania nacisku na Kongres, jak tylko przez opinię publiczną<sup>2)</sup>).

Oczywiste jest na tle tych rozważań, że działalność prezydenta nie może zamknąć się w granicach zakreślonych mu pierwotnie przez konstytucję. Nowy charakter jego urzędu wymaga nowych form akcji. W chwili objęcia władzy Wilson posiada jasny obraz postaci, w jakiej jego działalność będzie się przejawiała. Podsuwa mu ją umiłowanie ustroju angielskiego, któremu niejednokrotnie daje wyraz. Na kilkanaście dni przed objęciem urzędu pisze o tem do jednego z przyjaciół politycznych:

„Naród oczekuje od prezydenta, aby był zarówno przywódcą swej partji jak i głównym urzędnikiem wykonawczym rządu, i kraj nie przyjmie od niego żadnych usprawiedliwień. Musi on odegrać swoją rolę, i odegrać ją z powodzeniem, lub stracić zaufanie narodu. Musi być premierem, zajęтым tak samo ustawodawstwem jak sprawiedliwym i porządnym wykonywaniem prawa. Jest przemówicielem narodu we wszystkim, nawet w najbardziej ważnych i najbardziej delikatnych pertraktacjach z rządami obcych narodów<sup>3)</sup>).

Okres rządów Wilson'a jest wiernem zastosowaniem jego doktryny. Urzeczywistniając zasadę, że prezydent jest też premierem, wznawia on zaniechaną od 1801 r.

<sup>1)</sup> Wilson ConstG 68.

<sup>2)</sup> Wilson ConstG 70 n.

<sup>3)</sup> Z listu do M. Palmer'a z 13 lutego 1913. (Ford WW 323).

praktykę osobistego odczytywania orędzi prezydenta do Kongresu<sup>1)</sup>. Inicjatywę ustawodawczą przejmuje kompletnie w swoje ręce. Projekty rządowe przychodzą do Kongresu w gotowej formie<sup>2)</sup>. Co więcej, prezydent nie zadawała się przesyłaniem projektów ustaw, ale nastaje na to, aby projekty te przyjęte zostały w postaci, jaką im nadał<sup>3)</sup>. Środki, których używa w tym celu, przypominają te, któremi posługiwał się Roosevelt, i sięgają od użycia osobistego autorytetu poprzez odpowiednie wykonywanie rozdawnictwa posad do bezpośredniego odwołania się do opinii publicznej<sup>4)</sup>.

Pierwszych sześć lat jego urzędowania upłynęło pod znakiem zupełnego niemal opanowania Kongresu.

„Literalnie posyłał instrukcje i ustawy wracały do jego podpisu jak echo jego głosu“<sup>5)</sup>.

W tym czasie narzuca Kongresowi szereg ustaw o pierwszorzędnem znaczeniu dla dobra ogólnego. Z najważniejszych wymienić należy: ustawę o związkowych bankach rezerwowych — po pokonaniu niezliczonych przeszkód stawianych przez koła bankowe —, która dekoncentrowała potęgę finansową, wyzwalając skarb państwa i drobnych przemysłowców<sup>6)</sup>; nową taryfę celną — po trud-

<sup>1)</sup> Por. w związku z tem interesującą dyskusję w Senacie 7 kwietnia 1913 r. CR L 57—61.

<sup>2)</sup> „W tym czasie stało się zwyczajem stosować nazwę „*administration bills*“ (projektów prezydenta) do tych projektów ustaw, które albo układano w ministerstwach, albo o których wiedziano, że stanowią część programu prezydenta, w odróżnieniu od projektów, które miały swój początek w komisjach lub w inicjatywie poszczególnych członków“. Black 35.

<sup>3)</sup> Munro MUC 134.

<sup>4)</sup> Beard AGP 213; Ogg i Ray 268; Rogers PD 131.

<sup>5)</sup> Munro MUC 134.

<sup>6)</sup> Powiedziano o tej ustawie, że „była emancypacją skarbu państwa. Bankierzy nowojorscy nie mogli odtąd udawać się do Washington'u, jak uczynił p. J. P. Morgan w 1895 r., i wydawać nakazów prezydentowi i narodowi. Nie mogły też następować zamachy

nem zwycięstwie nad interesami prywatnemi bronionemi zwłaszcza w Senacie<sup>1)</sup> —, która jedyna w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat reprezentowała

„ucziwe usiłowanie podporządkowania prywatnych interesów dobrobytowi gospodarczemu narodu“<sup>2)</sup>;

ustawę przeciwko trustom — po uciążliwej walce z wpływami tychże w Kongresie, które wszelkimi sposobami starały się niedopuszczyć do jej przejścia<sup>3)</sup>; ustawę o opłatach na kanale panamskim — wbrew egoistycznym interesom kół zainteresowanych i zbałamuconej chwilowo opinii publicznej —, która niezmiernie podniosła powagę narodu amerykańskiego zagranicą<sup>4)</sup>; ustawę o pracy dzieci — po zwalczeniu oporu Kongresu<sup>5)</sup>.

Podczas gdy reformy Wilson'a — bo ustawy przezeń inicjowane i przeprowadzone miały niewątpliwie charakter reform — spotykały się prędzej czy później z uznaniem społeczeństwa,

„większość Kongresu opierała mu się, częściowo z instynktownej obawy przed reformami, częściowo z nie-

na skarb kraju ze strony ludzi, którzy mieli w swem ręku rezerwy banków nowojorskich... Kredyt został wyemancypowany, ponieważ drobni przemysłowcy nie potrzebowali mieć rachunków w pewnych nowojorskich instytucjach, aby móc przedsięwziąć nowe imprezy. Była to nowa dystrybucja władzy, którą nadwyżki depozytów bankowych i wynikające stąd nagromadzenie kredytów bankowych skoncentrowały w niewielu rękach“. Dodd WW 141 n.

<sup>1)</sup> Ogg 218.

<sup>2)</sup> Croly 337.

<sup>3)</sup> Baker IV, rozdz. III, IV, VII, część I.

<sup>4)</sup> Wilson przywiązywał ogromną wagę do odwołania poprzedniej ustawy, która zwalniała okręty amerykańskie od uiszczania opłat za używanie kanału: widział w niej jaskrawe pogwałcenie zobowiązania międzynarodowego, mianowicie traktatu z Anglią z 1901 r. Sprawa ta posiadała dla Wilson'a tak doniosłe znaczenie, że zamierzał w razie jej przegrania zrzec się urzędu i odwołać się do narodu. Por. Baker IV 415. Epizod ten jest charakterystyczną ilustracją, jak wiernie zamierzał wprowadzić system angielski do ustroju amerykańskiego.

<sup>5)</sup> Por. Ogg 93.

znajomości potrzeb kraju, a częściowo z motywów wyłącznej korzyści partyjnej“<sup>1)</sup>).

Udział Stanów Zjednoczonych w wojnie światowej daje sposobność po raz drugi w dziejach Stanów do stosowania kompetencyj wojennych prezydenta. Władza Wilson'a, dzięki przeniesieniu nań przez Kongres części funkcji ustawodawczej, zwłaszcza w dziedzinie gospodarczej staje się prawie nieograniczona<sup>2)</sup>. Współczesny krytyk tak charakteryzuje stanowisko Wilson'a:

„Jest (on) równocześnie królem, premierem w swym wpływie na legislaturę, naczelnym wodzem armji i floty, przywódcą partji, dyktatorem gospodarczym, sekretarzem stanu dla spraw zagranicznych i głównym inspektorem całej administracji“<sup>3)</sup>).

Podczas kadencji Wilson'a i przy jego wyłącznym udziale dokonuje się ostateczne sprecyzowanie zasad rządu prezydenckiego z punktu widzenia politycznego.

---

<sup>1)</sup> Dodd WW 121 n. Podobnie jak za Roosevelt'a Kongres występuje z gwałtowną opozycją przeciw temu opanowaniu go przez prezydenta. Senator Works skarżył się na posiedzeniu 5 stycznia 1917 na „niebezpieczeństwo, które staje przed nami, nieuzasadnionej i niekonstytucyjnej uzurpacji władzy przez prezydenta, równającej się w praktyce dyktaturze... Nigdy w całej historii kraju prezydent tak zupełnie i zuchwale nie przywłaszczył sobie ustawodawczych kompetencyj rządu i nie dyktował i nie narzucał polityki Kongresowi, i nigdy Kongres nie był tak uległy i posłuszny władzy znajdującej się poza nim. Nigdy w całej naszej historii nie zbliżyliśmy się tak do rządu despotycznego dyktatora, jak podczas ostatnich czterech lat. Mamy dzisiaj w księgach praw nie jedną ale wiele ustaw, które są nakazami dyktatora, a nie wolnemi i dobrowolnemi aktami Kongresu“. CR LIV 865. W sposób zapewne przesadny, ale niemniej doskonale odzwierciedlający uczucia członków ciała ustawodawczego, wyraził się o potężnem stanowisku Wilson'a senator Cummins: „Czasami powołujemy się na cara Rosji, chcąc określić potężną jednostkę; ale władza cara Rosji w porównaniu z władzą prezydenta Stanów Zjednoczonych jest jak łagodny zefirek w porównaniu z cyklonem“. Przytoczone przez Senatora Martin'a na posiedzeniu Senatu 3 listopada 1913 r. CR L. 5849.

<sup>2)</sup> Por. Beard AGP. 201 n.

<sup>3)</sup> Rogers PD 140.

Przedewszystkiem funkcja ustawodawcza staje się ostatecznie częścią kompetencji prezydenta. Niewątpliwie mało który z poprzedników Wilson'a był zupełnie pozbawiony udziału w ustawodawstwie. Większość wszakże czyniła to potajemnie. Niektórzy, jak Cleveland lub Roosevelt, starali się jawnie narzucać Kongresowi swoje projekty. Ale żaden z prezydentów nie występował z inicjatywą ustawodawczą tak agresywnie jak Wilson<sup>1)</sup>; żaden nie odmawiał Kongresowi do tego stopnia co on swobody w akcji ustawodawczej; żaden nie miał tak jasno jak on sformułowanej koncepcji prezydenta jako głównego czynnika w ustawodawstwie; żaden wreszcie przed nim nie osiągnął tak pełnego jak on powodzenia. Słusznie nazwano koncepcję i przykład Wilson'a prezydenckiego przymocowania w ustawodawstwie

„jego głównym przyczynkiem do amerykańskich metod politycznych“<sup>2)</sup>.

Inna jeszcze zmiana dokonuje się za Wilson'a w koncepcji urzędu prezydenta. Do jego czasów prezydent, jako przedstawiciel narodu, był w szczególności obrońcą interesów jednej jego grupy, tej mianowicie, która politycznie i gospodarczo była najsłabsza. Jego zadanie polegało na ochronie praw tej grupy przed ponawiającymi się atakami grupy ekonomicznie silniejszej i na usuwaniu nadużyć tej ostatniej. U podłoża zatem tej działalności prezydenta leżała mniej lub więcej wyraźna pewna klasowość. Za Wilson'a podstawa działalności prezydenta ulega rozszerzeniu. Prezydent staje się koordynatorem całej gospodarczej działalności państwa. Różnica pomiędzy jego dawniejszym a obecnym stanowiskiem leży w tem, że gdy

<sup>1)</sup> Por. Daniels 133 n.

<sup>2)</sup> Ogg 228.

poprzednio na plan pierwszy wybijał się interes grupy ekonomicznie słabszej, to obecnie pojawia się na tymże planie interes państwa jako takiego; interesy poszczególnych grup ustąpić muszą przed nim na plan dalszy.

Koncepcja urzędu prezydenta sformułowana i przeprowadzona w praktyce przez Wilson'a uważana była przez ogół — podobnie jak teoria T. Roosevelt'a — za logiczną i spotykała się z uznaniem większości narodu<sup>1)</sup>.

### 5. Czasy najnowsze.

Zasady rządu prezydenckiego stają się trwałą częścią ustroju państwowego Stanów Zjednoczonych. Nowa teoria urzędu prezydenta tak dalece zrasta się z warunkami społecznymi państwa, że jej porzucenie grozi porządkowi politycznemu, społecznemu i gospodarczemu Związku. Nie leży już w mocy prezydenta odstąpić od niej; narzuca mu się ona jako imperatyw kategoryczny.

Fakt, że ani Harding, ani Coolidge, ani Hoover nie odegrali takiej roli jak T. Roosevelt i Wilson, nie przeczy temu twierdzeniu. Chwilowe załamania linii rozwojowej rządu prezydenckiego są nieuniknione. Jest to los procesów społecznych, które obok praw stałych rządzą różne okoliczności nieprzewidziane i wyjątkowe<sup>2)</sup>. Załamania te mają jednak charakter przejściowy i nie pozo-

<sup>1)</sup> Myers 117.

<sup>2)</sup> Takie właśnie wyjątkowe okoliczności towarzyszyły wyborowi Prezydenta Harding'a w 1920 r. Entuzjazm, z jakim masy przyjęły hasło Harding'a „*back to normalcy*“ (z powrotem do normalnego stanu, w którym prezydent zadowala się rolą przyznaną mu przez konstytucję, a punkt ciężkości w rządzie przenosi się znowu na Kongres), tłumaczy się zmęczeniem społeczeństwa po przykrościach i niewygodach, na jakie było narażone podczas wojny, reakcją bądź co bądź wysoce indywidualistycznego narodu przeciw zbyt silnemu i radykalnemu podkreślaniu dobra ogólnego na niekorzyść interesów jednostkowych. Wybór Harding'a nie był protestem przeciw rządowi prezydenckiemu, był tylko żądaniem przywrócenia stosunków pokojo-



stawiają trwałego śladu na rozwoju rządu prezydenckiego. Co więcej, to co może wydawać się załamaniem rządu prezydenckiego, jest w rzeczywistości jego potwierdzeniem.

Najlepszym dowodem powyższego twierdzenia jest okres prezydentury Hoover'a. Hoover nie był „silnym“ prezydentem, i poziom rządu prezydenckiego za jego czasów nie był wysoki. Ale właśnie w tym, względnie w reakcji wyborców na postępowanie Hoover'a, mieści się potwierdzenie tezy, że rząd prezydencki jest regułą, odchylenie odeń wyjątkiem.

Hoover nie potrafił urzeczywistnić systemu prezydenckiego w całej rozciągłości. Przywództwo jego w działalności zarówno ustawodawczej jak i egzektywnej — w najszerszym tego słowa znaczeniu — było chwiejne i chwilowe. Stało się to z przyczyn częściowo od niego zależnych, częściowo od niego niezawisłych. Ale najbardziej interesujące jest to, że do obejmowania przywództwa zmuszał go nie kto inny, jak opinia publiczna. I najbardziej charakterystyczny jest fakt, że główną przyczyną jego zdecydowanej klęski wyborczej w 1932 r. było niepowodzenie w urzeczywistnieniu przez niego systemu prezydenckiego. Naród odmówił mu zaufania nie dlatego, że był prezydentem za silnym, ale dlatego, że był za słabym; nie dlatego, że pogwałcił postanowienia konstytucji,

---

wych po okropnościach stanu wojennego, który w oczach ogółu utożsamiał się z niezwykle skrajną formą rządu prezydenckiego.

Fakt, że za prezydentury Coolidge'a nie domagano się objęcia przezeń prymatu w państwie, wyjaśnia się stanowiskiem przemysłowej części ludności, która zażywając dobrobytu materialnego, nie widziała wielkiej potrzeby ingerencji rządu w sprawy społeczne. Gdy jednak w 1929 r. pojawiły się pierwsze oznaki przesilenia gospodarczego, te same grupy ludności wezbrały oburzeniem na Coolidge'a, że nie przewidział wczas kryzysu, nie objął inicjatywy w państwie i nie zastosował środków zapobiegawczych.

ale dlatego, że ich w sposób jaskrawy i widoczny nie naruszył. Nowa koncepcja ustrojowa Stanów, chociaż sprzeczna z duchem i literą konstytucji, zapuściła tak głęboko korzenie w przeświadczeniu większości wyborców amerykańskich, że — jakkolwiek brzmieć to będzie paradoksalnie — ścisłe przestrzeganie konstytucji jest nie tylko niewskazane, ale wprost niebezpieczne. Naród karze za prawość, nagradza za bezprawie.

Wypadek powyższy wskazuje, że pojęcia „konstytucyjny“ i „niekonstytucyjny“ mają dwojaki sens: węższy, formalno-prawny, i szerszy, społeczno-prawny. Konstytucyjne w pierwszym znaczeniu jest to, co jest zgodne z aktem prawnym, mającym formę konstytucji pisanej. Konstytucyjnym w drugim znaczeniu jest zespół zasad i norm organizacyjnych, stanowiący w przeświadczeniu społecznym rzeczywistą „konstytucję“ państwa <sup>1)</sup>.

Niesłychane, jak na czasy pokojowe, rozszerzenie zakresu władzy Prezydenta Franklina D. Roosevelt'a nie powinno dziwić nikogo, kto śledził rozwój systemu prezydenckiego i jego przyczyny. Kongres przeniósł na niego kompetencje należące do organu ustawodawczego, dając prezydentowi niemal wyłączną możliwość reorganizacji życia gospodarczego państwa. Ustąpienie uprawnień przez Kongres nie było dobrowolne, ale odbyło się pod dyktando prezydenta opartego o opinię publiczną. Prezydent został wybrany z wyraźnym mandatem olbrzymiej większo-

---

<sup>1)</sup> Rozróżnienie to znaleźć można także w Italii i Niemczech, gdzie obok konstytucyj z 1848 r. względnie 1919 r., nietkniętych dotychczas formalnie przez przewroty faszystowski i hitlerowski, istnieje zespół norm prawnych oraz zasad społecznych i politycznych, stanowiący rzeczywiste podstawy współczesnego ustroju. Podobne rozróżnienie spotykamy w Anglii — nie znającej „konstytucji“ w kontynentalnym znaczeniu, — w której pewnym „prawnym“ kompetencjom, np. parlamentu, stawia się „konstytucyjne“, t. j. z poczucia społeczeństwa wynikające, zapory.

ści wyborców przedsięwzięcia wszelkich możliwych kroków celem gospodarczej odbudowy państwa. Skrajne położenie Związku wywołało konieczność urzeczywistnienia zasad rządu prezydencjalnego w niespotykanej dotąd mierze.

Znaczenie Roosevelt'a w rozwoju rządu prezydencjalnego leży nie w jego szerokiej wykładni kompetencji wykonawczych — na wzór Teodora Roosevelt'a —, ani w jego wpływie na działalność ustawodawczą Kongresu, za przykładem Wilson'a, ale w jego roli naczelnego inicjatora i koordynatora na polu gospodarki społecznej. Ta funkcja, która zaczęła zarysowywać się dawniej, zwłaszcza za Wilson'a, staje się obecnie nieodłączną częścią całokształtu rządu prezydencjalnego.

Ewolucja systemu prezydencjalnego nie jest ukończona. Postawione zostały fundamenty, i zarysowane ogólne kształty budowli. Strona polityczna, t. j. stosunek prezydenta do narodu z jednej, a do Kongresu z drugiej strony, posiada już zdecydowane i skryształizowane formy. Pozostaje jednak jeszcze do wzniesienia cała część ekonomiczno-administracyjna systemu. Warunkiem należytego spełniania przez prezydenta istotnej funkcji, którą przydziela mu system prezydencjalny, tej funkcji, która z obrony interesów jednej tylko warstwy zmieniła się w koordynację całokształtu życia gospodarczo-społecznego narodu, jest odpowiednia organizacja. Koordynacja wymaga nie tylko norm ustawowych, ale i szeregu postanowień wykonawczych, nietylko udziału samego prezydenta, z pomocą choćby gabinetu, ale szeroko rozbudowanej administracji. Obok systemu politycznego powstać musi ostatecznie system administracyjny. Obok organizacji rządu wyrósć musi organizacja społeczeństwa, względnie poszczególnych grup społeczno-gospodarczych. Postulat ten urzeczywistnia Prezydent F. D. Roosevelt.

## ROZDZIAŁ V.

### Tendencje rozwojowe rządu prezydenckiego.

#### 1. Uwagi wstępne.

Rząd prezydencki nie był zamierzony przez konstytucję z 1787 r. Wyłonił się jako jedna z dwóch możliwych kombinacji ustrojowych — na skutek bankructwa systemu konstytucyjnego — u samego niemal progu istnienia nowego państwa. W pierwszym okresie istniał tylko w chwilach, w których niezwykle warunki społeczne zbiegały się z wyjątkowymi kwalifikacjami jednostek zajmujących urząd prezydenta. Odgrywał wówczas zazwyczaj rolę kłapy bezpieczeństwa, przez którą uchodziły rewolucyjne nastroje większości narodu. W drugim okresie rząd prezydencki utrzymał się jako normalna forma ustrojowa Stanów. W okresie tym nie zależy już od mniej lub więcej przypadkowych okoliczności, ale zyskuje trwałe podstawy w układzie stosunków społecznych, gospodarczych i politycznych państwa.

Fakt, że rząd prezydencki opiera się w najważniejszej mierze o rzeczywiste stosunki społeczne, nakazał obserwację tego rządu na dłuższym odcinku czasu. Tylko takie ujęcie pozwala na stwierdzenie trwałości tego ustroju, na wydobycie jego istotnych znamion i wskazanie jego głównych dążeń.

W poprzednich dwóch rozdziałach zarysowano jak gdyby przekroje „poprzeczne“ najważniejszych etapów dzie-

jowych rządu prezydencjalnego. Szło o zademonstrowanie stopniowego „narastania“ rządu prezydencjalnego i jego coraz silniejszego wrastania w społeczeństwo. W obecnym rozdziale zebrane zostaną najważniejsze wyniki dotychczasowego rozwoju tego rządu. Przedstawione będą jak gdyby w przekroju „podłużnym“ naczelné tendencje rządu prezydencjalnego stanowiące zarazem zasadnicze jego cechy.

Trzy takie tendencje dadzą się wyróżnić w dziejach rządu prezydencjalnego. Pierwszą jest dążenie do demokratyzacji (w ciaśniejsem tego słowa znaczeniu) rządu<sup>1)</sup>. Drugą stanowi dążność do zwiększania zakresu władzy prezydenta. Trzecią określić można jako stopniowe ograniczanie praw jednostki na korzyść dobra ogólnego.

## 2. Demokratyzacja rządu.

Dążność demokratyzacji rządu idzie w kierunku: *a)* powiększania grona osób, mających wpływ na skład osobowy i działalność rządu; *b)* przyznawania ogółowi możności bezpośredniego udziału w załatwianiu coraz większej ilości spraw państwowych; *c)* wzrostu faktycznego wpływu opinii publicznej na działalność rządu.

Ad *a)*. Dążność do rozszerzania koła osób wywierających wpływ na skład i politykę rządu wyraża się w obejmowaniu czynnem prawem wyborczem coraz większej ilości jednostek. Ślady tej dążności znajdujemy w konstytucji związkowej oraz prawie stanowem, przyczem pierwsza określa tylko pewne podstawowe zasady prawa wyborczego, pozostawiając zresztą unormowanie tego zagadnienia drugiemu.

---

<sup>1)</sup> Wyrażenia „demokracja“ użyto tutaj w tradycyjnem znaczeniu rządów większości. Rzeczywisty sens demokracji jest jednak — o czem niżej w rozdz. VI — obszerniejszy. Z tego szerszego punktu widzenia wszystkie tendencje rozwojowe rządu prezydencjalnego są wyrazem demokracji ustroju.

W pierwszych dziesiątkach lat istnienia Związku czynne prawo wyborcze ograniczone było do białych mężczyzn i uwarunkowane wymogami majątkowymi lub religijnymi. Pod wpływem demokratycznego społeczeństwa pionierskiego poczęły powoli odpadać te wymogi<sup>1)</sup>; powiększała się tem samem liczba wyborców. Pierwszem znaczniejszem odstępianiem od dotychczasowej tradycji amerykańskiego prawa wyborczego było uchylene — w rezultacie zwycięskiej dla północnych stanów wojny domowej —, w drodze poprawki do konstytucji, norm odmawiających praw wyborczych murzynom<sup>2)</sup>. Dalszym krokiem na drodze do demokratyzacji prawa wyborczego była poprawka XIX do konstytucji związkowej, obowiązująca od 1920 r., a rozciągająca czynne prawo wyborcze na kobiety<sup>3)</sup>.

Ad *b)*. Dążność ta przejawia się w usiłowaniach oddania wyboru organów rządowych bezpośrednio do rąk wyborców oraz zapewnienia ogółowi ściślejszej kontroli nad wybranymi i bezpośredniego udziału w ustawodawstwie. Ulega więc zdemokratyzowaniu sposób wyboru prezydenta — a to zarówno procedura prowadząca do wyznaczenia kandydatów, jak i wybór właściwy<sup>4)</sup> — i senatorów. Obie te zmiany znajdują wyraz — częściowo jeśli idzie o wybór prezydenta, całkowicie w odniesieniu do wyboru senatorów — w konstytucji związkowej<sup>5)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Por. Munro GUS 105.

<sup>2)</sup> Poprawka XV weszła w życie w 1870 r. Poprawka ta obowiązuje w rzeczywistości tylko w stanach północnych. W stanach południowych murzyni, wskutek stosowania rozmaitych środków prawnych, jak wymóg wykształcenia, lub nieprawnych, wyjątkowo tylko z prawa wyborczego mogą korzystać.

<sup>3)</sup> Do czasu jej wejścia w życie kobiety korzystały z prawa wyborczego w 12 stanach. Por. Beard AGP 93; Munro GUS 108 n.

<sup>4)</sup> Por. rozdz. IX. 2. Wybór prezydenta.

<sup>5)</sup> Poprawki XII (1804 r.) i XVII (1913 r.).

Pozostałych przeobrażeń ustroju w kierunku jego demokratyzacji szukać należy przede wszystkim w stanowionym prawie stanowym<sup>1)</sup>. W tem prawie istnieją instytucje: wyborów uprzednich, odwoływania urzędników, inicjatywy ludowej i referendum ludowego.

Ad c). Wspomniane wyżej kierunki demokratyzacji ustroju dotyczyły tylko jego strony formalnej. Równolegle jednak z niemi idzie rzeczywista demokratyzacja wyrażająca się we wciąż zwiększającym się wpływie opinii publicznej na politykę rządu. Wpływ ten nie zawsze polega na tem, że opinia dyktuje rządowi co ten ma czynić, ale na tem, że rząd w swych posunięciach musi uwzględniać nastroje panujące w narodzie, oraz szukać poparcia ogółu dla swych poczynań.

W pierwszym stuleciu istnienia Związku rząd nie bardzo liczył się z opinią większości; często lekcewał jej wyraźne jej życzenia. Jedyne niemal wypadki, w których głos jej był słuchany, zachodziły wówczas, gdy prymat w rządzie dzierżył prezydent. Od lat osiemdziesiątych XIX wieku udział opinii publicznej w rządzie wzrasta, przyczem jej wpływ, w stanie lub Związku, tem jest skuteczniejszy, im silniejszą pozycję w rządzie zajmuje gubernator lub prezydent. Ten stan rzeczy znajduje nawet pewien odblask w konstytucji, mianowicie w poprawce XX, uchwalonej przez Kongres w 1932 r. i obecnie już obowiązującej. Do czasu wejścia w życie tej poprawki prezydent, obrany faktycznie w listopadzie, obejmował urząd w marcu roku następnego, zaś Kongres wybrany w tym samym czasie zbierał się na pierwszą sesję zwy-

---

<sup>1)</sup> Przyjmujemy tutaj słownictwo stworzone przez Ehrlicha, który przez normy stanowione rozumie normy wydane przez organa kompetentne do wydawania norm, w przeciwieństwie do norm ustalanych przez organa powołane do stosowania prawa, jak sądy i t. d. Ehrlich WPP; por. też Ehrlich PN 79.

czajną w trzynastym miesiącu po wyborze. Poprawka XX, cofając termin objęcia urzędu przez prezydenta i zebrania się Kongresu na styczeń roku następującego po wyborach, spełnia postulat ogółu, aby prezydent mógł korzystać z węzła zadzierżgniętego pomiędzy nim a narodem przez fakt wyboru, i przystąpić bezzwłocznie, w oparciu o znajdującą się w stanie wysokiego napięcia opinię publiczną, do wykonywania mandatu nałożonego nań przez społeczeństwo.

W procesie demokratyzacji ustroju dadzą się wyróżnić dwa okresy, odpowiadające tym, na które podzielono powyżej dzieje rządu prezydenckiego. W pierwszym okresie znajdujemy początki demokratyzacji, której rozkwit — zwłaszcza w odniesieniu do kierunków *b)* i *c)* — przypada na okres drugi. Momenty, w których proces demokratyzacji osiąga szczyty, wypadają na chwile przewagi prezydenta nad Kongresem. Gdybyśmy wykreśliли krzywą tendencji demokratycznej, zwłaszcza znaczenia opinii publicznej, oraz krzywą ilustrującą znaczenie prezydenta, przekonalibyśmy się, iż z małemi odchyleniami krzywe te pokrywają się ze sobą.

### 3. Wzrost władzy prezydenta.

Krzywa wskazująca rozwój władzy prezydenta — aby snuć dalej rozpoczętą myśl — pnie się konsekwentnie w górę, mimo spadków, początkowo znaczniejszych i dłuższej trwających, później rzadszych i krótszych. Tendencja „zwyżkowa“ nie zależy tylko od wyjątkowych warunków jak wojna lub przesilenie gospodarcze, ale wynika z naturalnego rozwoju stosunków społecznych. Przykładem prezydentura Teodora Roosevelt'a i pierwsze cztery lata urzędowania Wilson'a, podczas których okoliczności o tyle były „anormalne“, o ile wogóle stosunki



społeczne od czasu rozwoju kapitalizmu i industrjalizmu stały się „anormalne“.

Dążność władzy prezydenta do wzrostu wykazuje zresztą logikę i konsekwencję, która wyklucza przypadkowość. Dowodzi tego zarówno forma jak i treść wzrostu władzy. Początkowo zakres władzy prezydenta zwiększa się przede wszystkim przez stopniowe wydobywanie wszystkich możliwości z konstytucyjnych kompetencyj prezydenta. Później prezydenci faktycznie arogują sobie kompetencje, należące z mocy konstytucji do innych organów, z tem, że tym innym organom zostaje w wielu wypadkach tylko pusta forma. Jeśli idzie o treść władzy, to Jackson i Lincoln nadają możliwie najszerszy sens poszczególnym uprawnieniom prezydenta. Cleveland, a zwłaszcza Teodor Roosevelt, formułują nową koncepcję funkcji wykonawczej, Wilson opracowuje nowe ujęcie roli prezydenta w ustawodawstwie, a on oraz F. D. Roosevelt tworzą wzór prezydenta — rzeczywistego kierownika całej działalności państwowej, wreszcie F. D. Roosevelt rozwija funkcję prezydenta, jako naczelnego koordynatora życia społecznego państwa.

Wspomniano wyżej, jak ścisły związek zachodzi pomiędzy demokratyzacją ustroju i wzrostem władzy prezydenta. Powiększanie zakresu działania prezydenta możliwe było wyłącznie przy poparciu opinii publicznej. Prezydent, który się zaufaniem narodu nie cieszył, nie mógł wyjść daleko poza granice ciasnej wykładni swych uprawnień konstytucyjnych.

#### **4. Ograniczanie praw jednostek na rzecz dobra powszechnego.**

U podstawy społecznego i gospodarczego życia Stanów Zjednoczonych leżało — a w pewnym stopniu leży jeszcze i dzisiaj — przeświadczenie, że jednostka winna

mieć zapewniony możliwie nieograniczony rozwój swych wartości duchowych i materialnych. Już jednak z końcem XVIII wieku okazało się, że pozostawienie jednostkom równych wobec prawa szans prowadzi do przewagi faktycznie silniejszego. W tym to czasie zarysowuje się pierwszy konflikt pomiędzy przemysłowo-handlowo-bankową częścią społeczeństwa z jednej, a rolniczą z drugiej strony. W dwadzieścia kilka lat później spotykamy podobny konflikt pomiędzy kapitałem a warstwami uboższymi. Wzrost kapitalizmu i rozwój przemysłu po wojnie cywilnej, z wynikającymi stąd następstwami, pogłębia coraz bardziej nierówności społeczne. Konflikty społeczne mnożą się i komplikują. Przemysł przeciw rolnictwu, producent przeciwko konsumentowi, trusty przeciwko słabszym konkurentom, pracodawca przeciw pracownikowi, kapitał przeciw wspólnemu dobru obywateli, partje polityczne przeciw wyborcom, oto najważniejsze z tych konfliktów.

Pojawiają się usiłowania przywrócenia równowagi społecznej i uzupełnienia równości prawnej równością faktyczną. Historia tych usiłowań da się podzielić na dwa okresy pokrywające się w grubszych zarysach z temi, na które podzielono dzieje rządu prezydenckiego.

W pierwszym okresie reakcja jednostek czy grup pokrzywdzonych jest faktyczna. Jednostki te czy grupy organizują się i uzyskawszy dostęp do rządu wyrównują swoje szanse faktyczne, bądź przez przysporzenie sobie możliwości rozwoju, bądź przez pozabawienie strony przeciwnej tych możliwości. Pierwszy wypadek zachodzi za Jefferson'a, w szczególności wskutek zakupienia przezeń ogromnych obszarów Louisiany, drugi za Jackson'a, który odejmuje kapitałowi niesłusznie jego zdaniem osiągnięte korzyści. W obu wypadkach uderza fakt, że przy-

wrócenie równowagi społecznej staje się możliwe tylko dzięki inicjatywie prezydenta.

W okresie drugim natura konfliktów społecznych nie pozwala na ich załatwianie wyłącznie na płaszczyźnie faktycznej. Zachowanie równowagi społecznej wymaga oparcia o czynnik stały, którym jest prawo, wymaga strażnika bezstronnego i pewnego, którym jest państwo. W związku z tem dokonuje się powolne ale wyraźne przeobrażanie dotychczasowych pojęć o prawach jednostki i zadaniach państwa. Swoboda jednostki musi mieć granice. Jak daleko mają jednak sięgać te granice? Więc przede wszystkim granicą wykonywania praw jednostki będzie przestrzeganie zasad uczciwości i moralności publicznej wogóle, następnie prawo do zdrowia, życia i mienia innych jednostek potem konieczność zachowania i rozwoju pewnych dóbr materialnych i niematerialnych, wspólnych wszystkim obywatelom, wreszcie interes całego społeczeństwa i państwa. W miarę ograniczania praw jednostki zmienia się i zadanie państwa. Dotychczas tem zadaniem była gwarancja praw jednostki, w szczególności ochrona korzyści osiągniętych przez jednostkę w wykonaniu jej praw. Powoli zakres działania państwa zmienia się z negatywnego na pozytywny i ulega coraz większemu rozszerzaniu. Początkowo państwo ogranicza się do usuwania nadużyć — jak np. w wypadku partyj politycznych, nieuczciwych producentów i t. d.; później nakłada ograniczenia na działania, z formalnego stanowiska prawne — jak w wypadku trustów, przewoźników i t. d.; dalej wyrównuje nierówności faktyczne przywilejami prawnymi — jak w wypadku ustawodawstwa społecznego; wyodrębnia i chroni przedmioty stanowiące majątek ogółu — jak w wypadku rezerwatów przyrody, przyrodzonych zasobów kraju i t. d.; w końcu, w imię dobra powszechnego, reguluje i nad-

zoruje całokształt życia gospodarczego narodu — jak w wypadku przeprowadzania planu odbudowy gospodarczej przez Prezydenta F. D. Roosevelt'a.

Tendencja ograniczania praw indywidualnych na rzecz dobra powszechnego spleta się ściśle, podobnie jak tendencja demokratyzacji, z dziejami rządu prezydenckiego. Jefferson i Jackson starali się zapewnić sprawiedliwszy rozdział dóbr w społeczeństwie. Lincoln stał niezłomnie na straży tego najwyższego dobra powszechnego, jakim jest całość państwa. Cleveland twardo bronił skarbu państwa przed niepowołanymi rękami. Z nazwiskiem Teodora Roosevelt'a kojarzy się ochronę upośledzonych warstw społecznych, tępienie nadużyć przemysłu, ochronę dóbr naturalnych kraju. Wilson kontynuuje prace Roosevelt'a w dziedzinie walki z trustami, popiera ustawodawstwo społeczne, czyni udane próby w kierunku zorganizowania życia gospodarczego. Z Franklinem D. Roosevelt'em wreszcie łączy się największy w dziejach Stanów wysiłek celem gruntownej przebudowy systemu gospodarczego a także i społecznego Związku i oparcia go o dobro ogólne, jako zasadę przewodnią.

Tendencja, o której mowa, podobnie jak rząd prezydencki, szuka form przeważnie poza konstytucją, przede wszystkim w ustawach i orzeczeniach sądowych. Jedynym jej refleksem w konstytucji jest poprawka XVI, przyznająca organom związkowym kompetencję nakładania i pobierania podatku od dochodu, z jakiegokolwiek bądź źródła pochodzącego. Poprawka ta — przez to, że nie zakresła granic tej kompetencji rządu — może stać się narzędziem wyrównywania różnic majątkowych, a w rękach rządu radykalnego może poważnie zagrozić własności zamożniejszej części społeczeństwa z korzyścią dla grup uboższych. Dlatego więc poprawka ta, dając rzą-

dowi możność regulowania stopnia zamożności obywateli oraz uzyskiwania znacznych funduszków na cele ogólne, otwiera — zdaniem niektórych pisarzy —

„drogę administracji spraw publicznych raczej dla dobra ogólnego, niż jak dotychczas, wyłącznie dla gwarantowania immunitetów prywatnych“<sup>1)</sup>.

Rezultatem tendencji wysuwającej na czoło dobro powszechne jest przekształcanie ustroju Stanów Zjednoczonych ze systemu prawa prywatnego w system prawa publicznego. Konstytucja z 1787 r. opierała się na filozofii politycznej demokracji XVIII wieku<sup>2)</sup>; ta zaś płynnie z tego samego zasadniczo źródła co teoria prawa prywatnego. Dla obu jednostka jest przyczyną i celem, prawa jednostki — wyłącznym przedmiotem ochrony, autonomia jednostki — punktem wyjścia. Konsekwentnie przeto konstytucja, która posługiwała się sprawdzianami prawa prywatnego, nie widziała ani substratu społecznego, odrębnego od jednostek, ani dobra ogólnego różnego od interesów jednostek.

W przeciwieństwie do prawa prywatnego prawo publiczne normuje stosunki pomiędzy jednostkami nie jako odrębnymi całościami, ale jako częściami grupy, i z punktu widzenia interesu grupy; stawia na pierwszym planie dobro powszechne; autonomję jednostki ogranicza lub

---

<sup>1)</sup> Wallace W. 61 n. Temu pogładowi przedstawiciela obecnego pokolenia przeciwstawia się, w sposób niezwykle dla całej sprawy charakterystyczny, zapatrywanie wybitnego uczonego amerykańskiego poprzedniej generacji Burgess'a. Wedle Burgess'a poprawka XVI jest „bardzo dalekim krokiem naprzód w kierunku despotyzmu rządowego i zagłady pierwotnego konstytucyjnego immunitetu jednostki wobec władzy rządowej w dziedzinie nie tylko jej własności, lecz także jej kultury“. Burgess RC 54. Poprawka XVI weszła w życie w 1913 r. Obecnie jest w toku ratyfikacji poprawka zakazująca pracy dzieci, będąca więc wyrazem tej samej myśli co poprawka XVI.

<sup>2)</sup> Por. Goodnow SRC 1.

całkowicie usuwa. Te zasady prawa publicznego stanowią podłoże rządu prezydencjalnego.

#### 5. Uwagi końcowe.

Trzy omówione wyżej tendencje obejmują całość nowego ustroju Stanów Zjednoczonych. Wskazują zarówno cel, jak i formę ustrojową, która ten cel ma urzeczywistniać. Konstytucja z 1787 r. zawierała system ochrony praw jednostek. Wraz ze zmianą celu z ochrony praw indywidualnych na popieranie dobra powszechnego, musiały się zmienić środki realizacji celu.

Rząd prezydencjalny nie jest więc równoznaczny z formą ustroju, w której prym dzierży jednostka zajmująca urząd prezydenta. Ześrodkowanie najważniejszych agend państwa w rękę jednej jednostki jest tylko środkiem osiągnięcia celu, nie zaś celem samym, ani istotą tego rządu. Rząd prezydencjalny w Stanach Zjednoczonych posiada znaczenie o wiele obszerniejsze. Jestto rząd w interesie powszechnym, sprawowany w swych najważniejszych funkcjach przez jedną jednostkę, współdziałającą z ogółem i przed nim odpowiedzialną.

---

CZĘŚĆ TRZECIA

## PODSTAWY RZĄDU PREZYDENCJALNEGO





## ROZDZIAŁ VI.

### Rząd prezydencki a demokracja.

#### 1. Pojęcie demokracji.

Czy rząd prezydencki w Stanach Zjednoczonych jest rządem demokratycznym? Odpowiedź na to pytanie zależy od odpowiedzi na pytanie: co to jest demokracja?

Na wstępie rozważań, mających ustalić istotę demokracji jako formy rządu, należy wyróżnić dwie rzeczy, często ulegające pomieszaniu, które prowadzi do nieporozumień: cel demokracji i środek jakim cel ten się osiąga.

Celem demokracji jest sprawowanie rządu dla dobra ogółu, w przeciwstawieniu do tej formy ustroju, w której rząd bywa wykonywany w interesie drobnej grupy.

Podczas gdy cel demokracji jest stały i niezmienny, środki prowadzące do tego celu mogą być rozmaite. Teoretycy nowożytnej demokracji sądzili, że najwłaściwszym środkiem jest wola zainteresowanych jednostek, że więc o tem, co stanowi dobro ogólne, winna decydować zgoda wszystkich jednostek tworzących społeczeństwo, a w braku jednomyślności zgoda większości. Przyjęcie tego wskaźnika dobra powszechnego wynikało z utożsamiania dobra ogólnego z interesami indywidualnymi:

„Interes państwa składa się z interesów jego indywidualnych członków“<sup>1)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Madison DFC 187.

To zaś skolei płynęło z przekonania, że interesy, które jednostki mają jako członkowie społeczeństwa i które zasługują na ochronę przez państwo, są jednakowe<sup>1)</sup>.

W Stanach Zjednoczonych, mimo niechęci twórców konstytucji i krytyki niektórych późniejszych mężów stanu<sup>2)</sup>, wolę ogółu względnie większości uważa się za sprawdzian dobra powszechnego. Pogląd ten, mający źródło w formach ustrojowych kolonij angielskich w Ameryce Północnej, przedewszystkiem miast Nowej Anglii<sup>3)</sup>, umocniony autorytetem Jefferson'a<sup>4)</sup>, Jackson'a<sup>5)</sup> i Lincoln'a<sup>6)</sup>, stał się trwałą częścią tradycji ustrojowej Stanów Zjednoczonych. Wyraża się to w poszanowaniu decyzji

<sup>1)</sup> Wedle Rousseau'a „obywatele mają tylko jeden interes“, który „odnosi się do wspólnej ochrony i dobra powszechnego“. Rousseau Księga IV, rozdz. I i II. Zdaniem Siéyès'a, „interesy, przez które obywatele są do siebie podobni, są... jedyne, które mogą traktować wspólnie, jedyne, przez które i w imieniu których mogą podnosić pretensje do praw politycznych, to znaczy do czynnego udziału w tworzeniu prawa społecznego“. Co rozumie przez interesy wspólne, wyjaśnia w ten sposób: „Wyobrażam sobie prawo w środku niezmiernej kuli; wszyscy obywatele, bez wyjątku, są w tej samej odległości na powierzchni i zajmują jednakowe miejsca; wszyscy zależą równo od prawa, wszyscy ofiarowują mu swoją wolność i własność do ochrony; i to jest to, co ja nazywam prawami wspólnymi obywateli, przez które wszyscy są do siebie podobni“. Siéyès rozdz. VI.

<sup>2)</sup> Należy do nich przedewszystkiem Jan Adams. Konstruktynym krytykiem jest Jan Calhoun, który, nie poprzestając na wyliczeniu niebezpieczeństw wynikających z rządu większości, stwarza teorię „zgodnych“ albo „konstytucyjnych“ większości w odróżnieniu od „liczbowych“ lub „absolutnych“ większości, domagając się obok większości jednostek także większości interesów. Calhoun DG. Por. też Lippmann 57 n.

<sup>3)</sup> Zob. Cleveland F. rozdz. II.

<sup>4)</sup> „Pierwszą zasadą republikanizmu jest, że *lex majoris partis* stanowi podstawowe prawo każdego społeczeństwa, złożonego z jednostek o równych prawach“. Washington VII 75.

<sup>5)</sup> Por. Richardson 1, II 517.

<sup>6)</sup> „Większość powstrzymywana konstytucyjnymi hamulcami i ograniczeniami, i zawsze dostosowująca się do świadomych zmian poglądów i nastrojów narodu, jest jedynym prawdziwym zwierzchnikiem wolnego narodu“. Oredzie inauguracyjne z 4 marca 1861 r. (Nicolay i Hay II 5).

większości, która załatwia sprawę do czasu, gdy większość znów prawnie się wypowie<sup>1)</sup>).

Rząd większości pozostał wprawdzie rysem charakterystycznym ustroju Stanów, jednakże jego zakres uległ zasadniczemu przeobrażeniu i ograniczeniu.

Pierwotne zapatrywanie chciało widzieć w większości źródło działalności państwowej w tem znaczeniu, że większość winna inicjować i formułować politykę państwa<sup>2)</sup>. W praktyce jednak okazało się, że większość nie sprosta temu zadaniu, a to nietylko spowodu trudności technicznych, umożliwiających wpływ na rządy zorganizowanym mniejszościom, ale z przyczyn natury zasadniczej, tkwiących w założeniu demokracji. Podstawą tak pojętego rządu większości było przeświadczenie o identyczności dobra ogólnego z interesami indywidualnymi, które między sobą się nie różnią.

Pogląd ten jednak niezgodny był z rzeczywistością. Jednostki, obok interesów podobnych, mają także i interesy różne, przyczem ilość tych interesów mnoży się a różnice pogłębiają się w miarę rozwoju stosunków społecznych, zwłaszcza w miarę postępu kapitalizmu i industrializacji.

Pod naciskiem rzeczywistości zmienia się zadanie państwa. Wedle pierwotnej koncepcji demokracji państwo powołane było tylko do ochrony interesów podo-

<sup>1)</sup> W sprawie historycznego rozwoju zasady większości zob. Stawski.

<sup>2)</sup> Zdaniem Jefferson'a „osobista działalność obywateli w tych sprawach, które leżą w zasięgu ich możliwości, a we wszystkich innych przez przedstawicieli wybieranych bezpośrednio przez obywateli i przez nich usuwanych, stanowi istotę republiki“. Ford Writ X 24. Jefferson nazywał ustrój republikański ustrojem demokratycznym drugiego stopnia czystości, zastrzegając pierwszy stopień ustrojowi, w którym lud wykonuje wszystkie bez wyjątku funkcje państwowe osobiście i bezpośrednio. Washington VII 32.

nych, obecnie staje wobec konieczności godzenia interesów sprzecznych. W następstwie tego istotnego rozszerzenia zasięgu działalności państwa zmienia się i treść dobra powszechnego. Nie jest ono ani sumą interesów indywidualnych, ani nawet ich wypadkową.

Z tego samego powodu większość nie może być wyrazi-  
cielką tego dobra. Istotą rządu większości jest bowiem działanie mechaniczne, wynikające logicznie z pierwotnego pojęcia dobra ogólnego. Aby wyrazić dobro powszechne w obecnych warunkach nie wystarczy dokonać czynności mechanicznej jak np. dodawanie. Potrzeba znacznie więcej czynności i to czynności o innym charakterze. Potrzeba więc punktu widzenia, któryby pozwolił na ujęcie społeczeństwa jako organicznej całości, a nie jako mechanicznego połączenia części. Potrzeba nadto zbadania wszystkich wchodzących w grę interesów indywidualnych, właściwej ich oceny ze stanowiska całości, ustalenia związku zachodzącego pomiędzy nimi. Potrzeba wreszcie zgłębienia istniejących konfliktów społecznych, poznania ich przyczyn, przewidzenia, w granicach możliwości, ich skutków.

Przeprowadzenie tej zawilej operacji myślowej przed stwierdzeniem, czego wymaga dobro powszechne, nie leży w możliwościach większości ani wogóle jednostek czy grup zainteresowanych w osiągnięciu pewnego wyniku. Któż wobec tego nadawać się będzie do formułowania dobra ogólnego? Jaka forma rządu potrafi zrealizować cel demokracji — dobro powszechne w jego współczesnym ujęciu?

Praktyka Stanów Zjednoczonych daje następującą odpowiedź na to pytanie: Rozstrzyganie o tem, co leży w interesie ogółu — wobec trudności jakie poprzedzają takie rozstrzygnięcie — powinno należeć do jednostki czy grupy niezainteresowanej, bezstronnej, patrzącej na zjawiska okiem sędziego. Decyzja powinna nastąpić nie sposobem

bezkrwawej walki, w której zwycięstwo przyznaje się przed jej stoczeniem stronie licznie silniejszej, ale sposobem rozprawy sądowej — wyrokiem, po wysłuchaniu wszystkich stron i uwzględnieniu zasad słuszności i sprawiedliwości. W miejsce rządu większości powinna wejść forma rządu, której najbliższem pojęciowo określeniem jest słowo „arbitraż“.

Załatwianie spraw państwowych w Stanach Zjednoczonych zapomocą arbitrażu nie stało się wprawdzie jeszcze regułą, ale wypadki takie są coraz liczniejsze i wyraźniejsze. Kwestyj spornych nie rozstrzyga się po myśli większości, ale — coraz częściej — po rozważeniu wszystkich zgłoszonych pretensyj, mając na oku interes całości. Komisje związkowe czy międzystanowe mające wprowadzić ład w pewnych gałęziach życia gospodarczego, realizacja „planu“ Prezydenta F. D. Roosevelt'a — aby wymienić parę tylko przykładów — są wynikiem „arbitrażu“ i coraz wyraźniej rysują nową formę demokratycznego ustroju Stanów Zjednoczonych <sup>1)</sup>.

Ta nowa forma demokratycznego rządu znajduje w zasadzie pełną aprobatę społeczeństwa amerykańskiego. Naród amerykański chce, by nim kierowano i domaga się od rządu, by nim kierował. Naród nie narzuca rozwiązania problemów organom rządowym, ale wymaga od nich sformułowania programu działalności. Samodzielna działalność polityczna jest nie prawem, ale wprost obowiązkiem rządu. Rządowi nie wolno czekać na wypowiedzenie się

---

<sup>1)</sup> Istnieje interesująca analogja pomiędzy rozwojem organizacji wewnętrznej państwa i międzynarodowej. W jednej i drugiej forma walki — bezkrwawej wewnątrz państwa, krwawej między państwami — jako sposobu rozstrzygnięcia konfliktów, ustępuje miejsca pokojowemu, w szczególności sędziowskiemu ich załatwianiu. Ehrlich, PN 4, 440, 504.

narodu, rząd winien z własnej inicjatywy przedsiębrać konieczne i potrzebne kroki. Rząd, któryby tak nie postępował, naraziłby się na potępienie przez naród. Nie wini się rządu za niestosowanie się do woli narodu względnie jego większości, ale za wyczekiwanie wyrazu tej woli.

Naród amerykański zastrzega sobie wybór rządu - arbitra, oraz aprobatę i kontrolę najważniejszych jego poczynań. Sztynne formy konstytucji amerykańskiej nie pozwalają wprawdzie — w odróżnieniu od ustroju angielskiego — na zasięganie zgody społeczeństwa przed każdym zasadniczym pociągnięciem rządu, niemniej jednak praktyka wytworzyła szereg sposobów, umożliwiających rządowi orjentowanie się w nastrojach społeczeństwa. Najpewniejszym sposobem kontroli jest wybór prezydenta, przez który naród daje wyraz zadowoleniu lub niezadowoleniu z polityki rządu.

Niebezpieczeństwo, że większość przez wykonywanie aprobaty aktów rządowych krzyżować będzie plany mające na celu dobro powszechne, nie jest wielkie. Coraz silniej bowiem zakorzenia się w społeczeństwie zapatrywanie, że pomiędzy interesami indywidualnymi istnieje ścisły związek i że dobrobyt jednej jednostki zależy od dobrobytu innych jednostek. Współzależność interesów poszczególnych jednostek czy grup idzie tak daleko, że pełne uwzględnienie interesu pewnej jednostki czy grupy nie wyszłoby ostatecznie na korzyść jej samej<sup>1)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Niezwykle charakterystyczne z tego względu są uwagi wybitnego przedstawiciela *business'u* amerykańskiego, prezydenta Izby Handlowej Stanów Zjednoczonych Harriman'a. Chęć zysku — zdaniem Harriman'a — nie przestała być głównym motywem działania *business'u*. Ale na rzeczywisty zysk składa się szereg czynników, których nie uwidocznia się w bilansie, jak „ustabilizowane stosunki polityczne, trwała zdolność nabywczą po stronie konsumenta - publiczności, właściwe wytwarzanie bogactwa, zdrowe finanse publiczne“. W interesie *business'u* jest dbać o dobrobyt konsumenta. „Zamożna

Istnieją oczywiście granice, poza które zdaniem ogółu nie powinno posunąć się ukrócanie praw jednostek czy grup. Świadczy o tem następujący objaw: ogół posiada w rządzie podwójną reprezentację, w postaci prezydenta, który przedstawia całość, i w postaci Kongresu, który reprezentuje poszczególne części. Otóż pretensje ogółu pod adresem obu tych reprezentacyj są różne. Od prezydenta żąda on aby dbał o dobro powszechne, i godzi się — jakkolwiek często niechętnie — na wynikające stąd ograniczenia interesu indywidualnego. Z drugiej jednak strony nie przestaje wymagać od przedstawicieli w Kongresie, aby pamiętali o interesach jednostek czy grup, które reprezentują. Stąd sprawdzianem odpowiedzialności prezydenta jest zgodność jego działalności z dobrem powszechnem, sprawdzianem zaś postępowania członków Kongresu zgodność ich poczynań z interesami indywidualnymi.

Niekonsekwencja ta stanowi jeden z objawów walki sprzecznych prądów istniejących w każdym społeczeństwie<sup>1)</sup> i jest raczej pozorna aniżeli rzeczywista.

Demokracja w Stanach Zjednoczonych zachowała cel bez zmiany, zmieniła tylko środki działania, dostosowała je do nowych warunków życia. Dobro powszechne pozostało nadal głównym celem demokratycznej formy rządu. Środkiem do tego celu stał się „arbitraż“ z zastrzeżeniem dla większości kontroli postępowania „arbi-

---

klasa pracownicza, zamożna klasa rolnicza, zamożni nabywcy są dla przemysłu najlepszą gwarancją należytego i trwałego zysku“. Ta prawda jest widoczna dla olbrzymiej większości *businessman'ów*. Producent maszyn rolniczych uważa za leżące w jego własnym interesie podniesienie stanu rolnictwa i polepszenie warunków życia na wsi. „Koleje uważały nieraz za korzystne przewozić towary z chwilową stratą, aby ocalić od bankructwa społeczności i części kraju od nich zawisłe, od których kolei one były zależne“. Harriman w NYTimesM z 3 grudnia 1933 r.

<sup>1)</sup> Ehrlich PN 93 n.

tra<sup>4</sup>. To nowe ujęcie demokracji nie jest odstępianiem od jej pierwotnych założeń, jest natomiast ich właściwszem rozwinięciem.

Nowa koncepcja demokracji nie pozbawia ogółu udziału w rządzeniu, lecz sprowadza ten udział do rozmiarów dających się pogodzić z głównym celem demokracji. Wynikiem nie jest ukrócenie wpływu ogółu, lecz przeciwnie — jego zwiększenie. Podczas gdy dawniejsza demokracja kładła była nacisk na prawo każdej jednostki do wyrażania woli w celu wpływania na politykę państwa, mniej dbając o to, czy i o ile ostateczny rezultat zgodny będzie z wolą ogółu, nowe ujęcie demokracji ogranicza wprawdzie udział ogółu do aprobaty i kontroli czynów rządu, niemniej jednak stara się o to, ażeby rezultaty działalności państwowej pozostawały w zgodzie z wolą możliwie największej części opinii publicznej.

Zgoda społeczeństwa Stanów Zjednoczonych na ograniczanie jego praw i wpływu na rządy tłumaczy się swoistymi poglądami na rolę jednostki w państwie, na której — w zamian za udzielone jej wolności polityczne i prawa — w dziedzinie ustroju państwa ciążyą pewne zobowiązania<sup>1)</sup>.

Dlatego przeświadczeniu jednostek o swobodzie działania towarzyszy silne poczucie odpowiedzialności za własne czyny, płynące z bliskiego ich kontaktu z rządem. Stąd powściągliwość w czynach<sup>2)</sup>, niespuszczanie z oka celu demokracji, ostrożność w wyborze środków, trzeźwy punkt widzenia. Wolność uważana jest nie tylko za środek pełniejszego indywidualnego wyżywiania się, ale za sposób zapewniający lepszą współpracę z ogółem. Wolność w Stanach

---

<sup>1)</sup> Por. Siegfried 33.

<sup>2)</sup> Zob. Beck 20.



Zjednoczonych wykazuje tendencje dośrodkowe, społeczne, konstruktywne — w przeciwieństwie do wolności wielu społeczeństw europejskich i łacińsko-amerykańskich o dążnościach odśrodkowych, antyspołecznych, destruktywnych. Demokracja Stanów Zjednoczonych ma charakter pozytywny. Te właściwości pozwalają narodowi amerykańskiemu pokonywać zwycięsko trudności gospodarcze i polityczne, oraz dostosowywać — bez gwałtownych wstrząsów i bez zatraty istotnych praw — swój ustrój państwowy do zmieniających się warunków społecznych.

## 2. Rząd prezydencki rządem demokratycznym.

Ustaliwszy istotę nowoczesnej demokracji Stanów Zjednoczonych zapytać skolei należy: Kto posiada lepsze kwalifikacje na „arbitra“, prezydent czy Kongres? Kto w wyższym stopniu dba o interes powszechny, prezydent czy Kongres? Z kim może skuteczniej współpracować opinia publiczna, z prezydentem czy z Kongresem? Jednym słowem, jaki rząd właściwiej urzeczywistnia postulaty dzisiejszej demokracji, rząd prezydencki czy kongresowy?

Odpowiedź na te pytania znajdujemy przedewszystkiem: w jednoosobowości urzędu prezydenta w przeciwstawieniu do zbiorowości ciała ustawodawczego, oraz w sposobie wyboru obu tych organów.

Oba organa, prezydent i Kongres, pochodzą dzisiaj — pierwszy faktycznie, drugi prawnie — z wyboru bezpośredniego przez naród. Ale tylko wybór prezydenta jest „narodowy“ we właściwym znaczeniu. Tylko w tym wyborze ogół wyborców bierze udział jako całość, tylko w tym wyborze wypowiada się jako jedność. Nie posiadają charakteru narodowego wybory członków Kongresu przez poszczególne okręgi wyborcze. Wpraw-

dzie doktryna kontynentu europejskiego rozwiązała ten problem drogą fikcji prawnej, wedle której ogół wyborców jako całość wybiera ogół ciała ustawodawczego jako całość; ale po pierwsze fikcja ta niewiele zdobyła odpowiedników w życiu rzeczywistym, a powtóre doktryna amerykańska nigdy takiej fikcji nie знаła<sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> Nie tylko brak w konstytucjach amerykańskich postanowienia odpowiadającego temu, które znajdujemy w konstytucji francuskiej z 3 września 1791 r., i które powtarzają za nią wszystkie prawie współczesne konstytucje, że „przedstawiciele wybrani w departamentach będą przedstawicielami nie poszczególnego departamentu, lecz całego narodu, i nie można na nich nakładać żadnego mandatu“, ale co więcej, prawo wyborców wiązania instrukcjami swych przedstawicieli jest mniej lub więcej wyraźnie uznane. Wymieniają to uprawnienie pośród innych praw indywidualnych konstytucje stanów: Arkansas, 1836, A. II, s.20; Kalifornia, 1849, 1879, A. I, s. 10; Idaho, 1889, A. I, s. 10; Illinois, 1818, A. VIII, s. 19; 1870, A. II, par. 17; Indiana, 1816, A. I, s. 19; 1851, A. I, s. 31; Iowa, 1846, 1851, A. I, s. 20; Kansas, 1855, A. I, s. 3; 1859, A. I, s. 3; Maine, 1819, A. I, s. 15; Massachusetts, 1780, A. XIX; Michigan, 1835, A. I, s. 20; Nevada, 1864, A. I, s. 10; North Carolina, 1876, A. I, s. 25; New Hampshire, 1784, A. XXXII; 1902, A. 32; New Jersey, 1844, s. 18; Ohio, 1802, A. VIII, s. 20; 1851, A. I, s. 3; Oregon, 1857, A. I, s. 27; Pennsylvania, 1776, A. XVI; Tennessee, 1796, A. XI, s. 22; 1870, A. I, s. 23. Inne nie wycisają tego uprawnienia w katalogu praw jednostki, ale uznają je *implicite*. Jedna z ustaw stanu Oklahoma, zainicjowana i przyjęta przez lud, głosi, że „wola większości ludu stanu... będzie wiązała senatorów i reprezentantów, w zgodzie z naszym prawem instruowania naszych przedstawicieli, zastrzeżeniem dla nas w dziesiątej poprawce do konstytucji związkowej“. CSO 1921, r. 41, A. XI, s. 6301. Filozofja polityczna twórców konstytucji związkowej i jej komentatorów uznawała prawo to w całej rozciągłości. Taylor bronił prawa okręgów wyborczych instruowania przedstawicieli (Taylor 411—420). „Ponieważ celem reprezentacji jest wyrażanie, a nie przekraczanie opinii publicznej“ — pisał —, „polityka nasza korzysta z różnych środków uczynienia przedstawicieli prawdziwymi organami poszczególnych okręgów i przeszkodzenia ich degeneracji w przedstawicieli siebie samych lub swych sumień, wad lub szaleństw“ (ibidem 419). Jefferson podzielał ten pogląd. W liście do Taylor'a, mówiąc o jego książce, pisał, że „obok innych dobrych rzeczy rozwiązuje ona ostatecznie zagadnienie prawa instruowania przedstawicieli i ich obowiązku słuchania instrukcyj“. Ford Writ X 27 n. Madison uznawał istnienie tego obowiązku, jakkolwiek nie przyznawał mu charakteru prawnego. Madison Wr IX 215, 607. Washington nie przeczył, że przedstawiciele powinni być ustami swych wyborców, i że tym ostatnim służy prawo instruowania. Kwestjonował jednak właściwość in-

Usiłowania wprowadzenia jej spotkały się z niepowodzeniem: od 1842 r. ustaliło się przekonanie, że jedynie prezydent jest przedstawicielem — ze względu na sposób wyboru — całego narodu, podczas gdy senatorowie reprezentują stany, a członkowie Izby Reprezentantów okręgi, w których ich wybrano<sup>1)</sup>.

Następstwem różnicy w sposobie wyboru jest odmienny punkt widzenia członków Kongresu i prezydenta na ogólny interes narodu.

---

strukcyj w odniesieniu do przedstawicielstwa związkowego. Sparks IX 209, por. też Mably 54. Zob. krytykę tego ujęcia stosunku wyborców do przedstawicieli: Cooper 98 n.

Różnica pomiędzy stanowiskiem amerykańskim a francuskim w kwestii instrukcyj wynika z odmiennego zapatrywania na istotę reprezentacji. Wedle teorii Rewolucji francuskiej lud nie jest zdolnym do samorządu. Naród wykonywać może swoje prawa tylko przez ciało przedstawicieli, i ono staje się właściwym narodem. „Zwykło się“ — mówi Siéyès — „rozważać wolę narodową, jak gdyby ona mogła być czemś innym, aniżeli wolą przedstawicieli narodu, jak gdyby naród mógł przemawiać inaczej, niż przez przedstawicieli“. AP Serja I, VIII 593, por. też 595. Identyczność ciała reprezentacyjnego z narodem wyklucza logicznie instrukcje reprezentowanych. Doktryna amerykańska wychodzi z przeciwnych założeń. W odróżnieniu od poglądów Siéyès'a, który w systemie reprezentacyjnym widział wyższą, doskonalszą formę demokracji (por. mowę z 2 Thermidor'a III roku, MU z 7 Thermidor'a, Nr. 307), konstytucje amerykańskie przyjmowały przedstawicielstwo z przyczyn technicznych. Lud zatrzymywał władzę i wykonywał ją tak dalece, jak to było możliwe. Przedstawiciele ludu, spełniając funkcje, których lud ze względów technicznych nie mógł wykonywać osobiście, byli raczej jego delegatami, aniżeli reprezentantami we właściwym znaczeniu. Deklaracje praw wczesnych konstytucyj amerykańskich zwą ich „zastępcami i pełnomocnikami“ (Massachusetts, 1780, A V; New Hampshire 1783, A. VIII), albo „kuratorami i sługami ludu“ (Virginia, 1776, s. 2; Pennsylvania, 1776, A. IV; Vermont, 1777, A. V. Por. Merriam APT 76 oraz Holcombe 31). Ta koncepcja członka ciała ustawodawczego przeważa jeszcze obecnie (por. Taft. RG 13 n.), „pozostając w zgodzie z pierwotnym pojęciem reprezentacji politycznej“ (Ehrlich CPL 11 uw. 42).

<sup>1)</sup> Por. przemówienia senatorów Preston'a z 24 stycznia 1842 (CG XI 167), Buchanan'a z 2 lutego 1842 (Moore WJB V 105), Calhoun'a z 28 lutego 1842; Calhoun J. Przem.; ordzia prezydentów Polk'a z 5 grudnia 1849 (Richardson 2, 2515), Pierce'a z 17 lutego 1855 (Richardson 2, 2841), Johnson'a z 17 lutego 1866 (Richardson 2, 3602).

Członkowie Kongresu wychodzą z wyboru przez stany lub okręgi wyborcze i celem utrzymania się na swoim stanowisku muszą dbać przede wszystkim o względy swoich bezpośrednich wyborców. Przyczynia się do tego zwłaszcza zwyczaj ściśle przestrzegany, który wymaga od kandydata do Kongresu, aby stale zamieszkiwał w okręgu, w którym ubiega się o mandat<sup>1)</sup>.

Utrata łaski wyborców znaczyć może dla odnośnego członka Kongresu ruinę polityczną. Ponieważ zaś

„choroba zwana powrotyzmem jest endemiczna na wzgórzu kapitollińskim“<sup>2)</sup>,

istnieje w obu izbach silna przewaga lokalnego punktu widzenia nad narodowym<sup>3)</sup>.

„Żadnego zagadnienia nie rozważa się, nie omawia, nie załatwia w Kongresie z punktu widzenia dobra powszechnego narodu. Działalność Kongresu jest rezultatem uzyskiwania jak największej liczby miejscowych i partyjnych głosów za pomocą prywatnych manipulacji, intryg, wpływów i stworzenia podrobionej i fikcyjnej opinii publicznej“<sup>4)</sup>.

Poszczególni przedstawiciele patrzą na zjawiska i zagadnienia społeczne przez oczy swego okręgu i przy załatwianiu problemów państwowych kierują się przede wszystkim dobrem swych wyborców. Składa się na to nie tylko egoistyczny interes<sup>5)</sup>, ale także — wskutek zajmowania się wyłącznie lokalnymi sprawami swego okręgu — brak umiejętności spoglądania na sprawy państwowe

<sup>1)</sup> Horwill rozdz. IX. Por. Albertsworth EG w KLJ (listopad 1931) 42 n. Ehrlich AP w EPP 25 n.

<sup>2)</sup> Na którym mieści się budynek Kongresu, zwany Kapitołem, Redfield 24.

<sup>3)</sup> Por. Stimson 3.

<sup>4)</sup> Bradford CG w AAA (1891) 296.

<sup>5)</sup> Por. Hughes Przem. (Stanwood II 332).

przez okulary interesu ogólnego. Członek Kongresu staje się wprawdzie

„mniej parafjalnym w miarę jak czas upływa; lecz tylko starsi ludzie, i nie zawsze wszyscy, mają prawdziwie narodowy punkt widzenia i wyzbywają się wrażenia, że są przede wszystkim sługami swych okręgów“<sup>1)</sup>.

Stąd zagadnienia natury ogólnopaiństwowej załatwia się często pod kątem widzenia interesów lokalnych. Tak więc np. placówki armji i floty rozmieszcza się nie wedle rzeczywistych wymagań obrony kraju, ale wedle wpływów poszczególnych miejscowości; porty i rzeki reguluje się pod kątem widzenia nie interesu państwa, ale lokalnych potrzeb poszczególnych okręgów wyborczych; budynki publiczne wznosi się bez najmniejszej potrzeby. Taryfa celna, zamiast być

„wielkiem narodowym narzędziem rozbudowy gospodarstwa krajowego“,

staje się systemem kompromisów pomiędzy poszczególnymi okręgami przemysłowemi<sup>2)</sup>.

Do myślenia kategorjami lokalnemi dołącza się nadto brak informacyj i fachowości, oraz nieznanomość lub niedostateczna znajomość podstaw administracji i gospodarstwa państwowego<sup>3)</sup>.

Dobro powszechne nie znajduje więc opiekuna w Kongresie. Aby skłonić członków Kongresu do myślenia kategorjami interesu ogólnego, należałoby urzeczywistnić odpowiedzialność Kongresu przed narodem jako całością. Tymczasem, częściowo wskutek zbiorowego charakteru Kongresu, a częściowo wskutek systemu wyborczego, to się przeprowadzić nie da. Kongres nie posiada zbiorowego

<sup>1)</sup> Redfield 42.

<sup>2)</sup> Stimson 5 n.

<sup>3)</sup> Redfield 42; por. też Lippmann 289, 291.

poczucia odpowiedzialności. Odpowiedzialność nie osiąga całości Kongresu, ale poszczególnych jego członków, przyczem członek indywidualny nie odpowiada przed całością, ale przed jej częścią.

Wprost przeciwnie ma się rzecz z prezydentem.

To samo prawo psychologiczne, które każe członkom Kongresu patrzeć na sprawy państwa oczyma swego okręgu, zmusza prezydenta do myślenia kategorjami tej całości, którą przedstawia<sup>1)</sup>. Otóż okręgiem wyborczym prezydenta jest całe państwo. Większość jego wyborców to większość narodu. Własny więc interes oraz interes stronnictwa politycznego które reprezentuje, skłania go do dbania o dobro ogółu. Jego ponowny wybór, a jeżeli sam nie zamierza ponownie ubiegać się o urząd, to wybór przedstawiciela jego partji, zależeć będzie od ogółu wyborców. Ten zaś w przeważnej ilości wypadków za podstawę swej decyzji przyjmie działalność prezydenta w ubiegłym okresie i oceniać ją będzie ze stanowiska interesu tego okręgu wyborczego, który stanowi, to znaczy całego państwa. Skutkiem tej zawisłości od całego narodu będzie prezydent — powtarzamy za Calhoun'em —

„dbał . . . o interes całości, będzie łagodził lokalne uczucia i nieporozumienia, będzie więcej patriotą, aniżeli obrońcą jakiegoś specjalnego interesu“<sup>2)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Por. West 150.

<sup>2)</sup> Calhoun J. Przem. Por. też w tym związku charakterystyczną dyskusję w jednej z komisji Izby Reprezentantów w 1913 r.: „P. Curry:... Ja nie wierzę, aby człowiek zajmujący urząd prezydenta pozwolił zmusić się... do podpisania aktu, który jego zdaniem nie leży w interesie narodu. P. Morgan: Pan nie przypuszcza, że prezydent traci swą ludzką naturę lub że jest bardziej uczciwy od senatora lub reprezentanta? P. Curry: Nie, panie; ale prezydent nie musi starać się o ponowny wybór w okręgu lub stanie“. H.C.J. s. 9. 63 C. 1 S.

Zasadnicze znaczenie ma fakt, że urząd prezydenta jest jednoosobowy. Wpływa to potężnie na poczucie odpowiedzialności prezydenta wobec narodu i skłania go do możliwie najlepszego spełniania obowiązków urzędu. Okoliczność ta nie była obcą twórcom konstytucji, którzy w tej mierze niezwykle zdradzali przenikliwość.

„Jeden człowiek będzie miał największe poczucie odpowiedzialności i będzie najlepiej zarządzał sprawami publicznymi“<sup>1)</sup>.

Obawa przed odpowiedzialnością wobec narodu nie wyczerpuje motywów, które skłaniają prezydenta do pracy nad dobrem ogółu. Jest inny jeszcze motyw, najskuteczniejszy może, płynący również z jednoosobowości urzędu. Poczucie, że ma się w swojej — niemal wyłącznej — mocy dobro stukilkudziesięciomiljonowego narodu, przeświadczenie o ogromie zadania, wobec jakiego staje prezydent, odpowiedzialność przed sobą samym, stanowi znacznie silniejszą pobudkę działania dla dobra powszechnego aniżeli odpowiedzialność przed wyborcami.

Fakt, że konstytucja powierza prezydentowi sprawowanie funkcji wykonawczej, w znacznej mierze przyczynia się do tego, że może on lepiej niż Kongres rozwiązywać zagadnienia związane z dobrem powszechnem. Organ wykonawczy trzyma bowiem bezustannie rękę na tętnie życia społecznego, posiada informacje bezstronne i bezpośrednio, posługuje się ekspertami, podczas gdy

<sup>1)</sup> Madison DFC 132. Por. też przemówienia Wilson'a i Butler'a (Madison DFC 132, 144) oraz pogląd Jefferson'a (ME XV 485). „Kierownictwo... powinno zawsze być jednostkowe“ — pisał b. prezydent B. Harrison w sto lat później. — „Poczucie odpowiedzialności nigdy nie jest tak silne, jak wtedy, gdy urzędnik, po zasięgnięciu w pełni porady, musi sam powziąć decyzję... Nie wątpię, że to poczucie pojedynczej i osobistej odpowiedzialności wobec narodu wpływało potężnie na sumienne i szczytne wykonywanie przez prezydentów ich wysokich obowiązków“. Harrison 69. O kontroli rządu wykonywanej przez opinię publiczną patrz Starzyński 131 n.

organ ustawodawczy zbiera się od czasu do czasu, informacje ma z drugiej ręki i to często jednostronne, znajomość praktycznego funkcjonowania administracji ma mierną, przygotowanie fachowe ma słabe, nieznaczne. To uzależnia ciała ustawodawcze w Stanach w znacznej mierze od grup zainteresowanych w uzyskaniu pewnej ustawy i ułatwia wpływy interesów indywidualnych na ustawodawcę<sup>1)</sup>, często z krzywdą dla dobra powszechnego. Prezydent daje lepszą rękojmię, że interes ogólny nie tylko będzie uwzględniony, ale że będzie traktowany z właściwego, fachowego stanowiska. Nie wynika z tego oczywiście, że prezydent będzie zawsze w stanie odkryć potrzeby narodu i sformułować właściwe rozwiązanie nasuwającego się problemu, że jego doradcy będą posługiwali się metodami, które umożliwią postawienie nieomyślnej diagnozy zjawiska. Rząd prezydenta nie jest doskonały; mimo wszystkie braki jednak lepiej służy dobru powszechnemu niż rząd Kongresu.

Opinia publiczna coraz lepiej uświadamia sobie różnicę, jaka zachodzi pomiędzy prezydentem i Kongresem w stosunku do dobra powszechnego; coraz bardziej wzmacnia się jej zaufanie do prezydenta. Wpływa na to przede wszystkim fakt, że prezydent od początku istnienia Związku ani razu nie nadużył zaufania narodu, a nadto jednoosobowość urzędu prezydenta w przeciwstawieniu do wieloosobowości Kongresu. Żywa osobistość prędzej przemówi do przekonania ogółu, aniżeli najbardziej nawet dostojna ale anonimowa instytucja. Prezydent łatwiej pozyska zaufanie ogółu aniżeli wielogłowy Kongres. Jednoosobowość urzędu prezydenta więcej daje rękojmi, że przyrzeczenia zostaną dotrzymane, aniżeli bezimienny

---

<sup>1)</sup> W sprawie tej patrz Herring.



tłum senatorów czy reprezentantów. W wypadkach kryzysu narodowego, kiedy ogół pragnie szybkiej i stanowczej decyzji, większego niż zazwyczaj skupienia odpowiedzialności, ludzkiego, żywego odczucia sytuacji przez rząd, i kiedy bardziej paląca staje się potrzeba widomego symbolu, za którym naród mógłby podążać ku lepszej przyszłości, ogół skłonny jest oddać swe losy wyłącznie w ręce prezydenta. Jak bowiem zauważył jeden z senatorów w 1917 r. w czasie dyskusji nad powierzeniem Prezydentowi Wilson'owi dyktatorskiej niemal władzy,

„kraj nie obawia się ujarznienia lub ucisku z rąk prezydenta... Kraj obawia się, że Kongres zlekceważy imperatywne żądanie czynienia wszystkiego, co jest możliwe celem wygrania wojny... Kraj nie boi się władców; boi się tchórzów i ospalców“<sup>1)</sup>.

Ogół nie boi się rozszerzenia kompetencji prezydenta, ponieważ zdaje sobie sprawę z tego, że wszelki przyrost władzy prezydenta musi mieć źródło — w ostatecznej mierze — w opinii publicznej. System prezydencałny nie tylko nie ma podstawy w konstytucji, ale przeciwnie jest sprzeczny z jej literą i duchem. Celem zatem utrzymania swej pozycji musi prezydent szukać poparcia u czynnika, który silniejszy jest od konstytucji. Znajduje je w opinii publicznej. System prezydencałny może w zasadzie tak długo działać, jak długo posiada jej poparcie. Tylko ona może dać prezydentowi to znaczenie i siłę, które dzisiaj posiada. Bez poparcia opinii publicznej prezydent nie tylko nie zdoła niczego narzucić Kongresowi wbrew jego woli, ale co więcej sam łatwo ulec może jego przewadze.

<sup>1)</sup> CR LV 5089. Por. Walsh w CR LV 4799—4804. Patrz też Alger 29. „Opinia publiczna, znuzona niesprawnością i nieodpowiedzialnością ustawodawcy, rozwinęła upodobanie dla despotyzmu, żądając od prezydenta czynów“.

Między zwiększaniem się zakresu władzy prezydenta a stopniem poparcia przez ogół zachodzi ścisły związek. Im znaczniejsze przekroczenie granic zakreślonych mu konstytucją, tem większa potrzeba zmobilizowania opinii publicznej, i, co za tem idzie, tem większa kontrola ogółu nad działalnością prezydenta. W rzeczywistości więc wzrost władzy prezydenta nie jest niczem innym, jak zwiększeniem wpływu ogółu na rząd<sup>1)</sup>.

Krótką czteroletnią kadencją prezydenta i połączoną z tem możność częstej kontroli przez naród przyczynia się do zwiększenia zaufania narodu do prezydenta. Z tego też stanowiska oddaje znaczne usługi precedens ustanowiony przez Washington'a<sup>2)</sup>, który stanowi obecnie część niepisanego prawa Stanów, t. j. ograniczenie okresu urzędowania tego samego prezydenta do dwóch kadencji<sup>3)</sup>. To pozorne ograniczenie prezydenta jest w rzeczywistości wzmocnieniem jego stanowiska. Zakreślając bowiem granice czasowe pozostawianiu na prezydenturze tej samej jednostki i zwiększając tym sposobem rękojmię, że władza nie zostanie nadużyta, pozwala i zachęca do powiększenia zakresu władzy prezydenta, urzeczywistnia skuteczniej odpowiedzialność prezydenta przed wyborcami i sprzyja, zwłaszcza w drugim okresie urzędowania, podporządkowaniu przez prezydenta względów osobistych dobru publicznemu.

<sup>1)</sup> Tanger 10.

<sup>2)</sup> Willoughby III 1471 n.

<sup>3)</sup> Por. platformę partji demokratycznej z 1896 r. (Stanwood I 546) oraz rezolucje identycznej treści uchwalone przez Izbę Reprezentantów w 1875 r., a przez Senat w 1928 r., wedle których precedens ten „stał się za powszechną zgodą częścią naszego republikańskiego systemu rządów, i wszelkie odstępianie od tego tradycją uświęconego zwyczaju byłoby nierozsądne, niepatryjotyczne i pełne niebezpieczeństw dla naszych wolnych instytucyj“. CR IV 228; LXIX 2608—2610, 2612—2613, 2615—2628, 2780—2791, 2825—2842. Zdaniem T. Roosevelt'a ograniczenie to odnosi się tylko do dwóch po sobie następujących kadencji. Roosevelt A 422.

Ustrój demokratyczny nie wyklucza więc skupienia władzy w rękach jednej jednostki. Właściwa prawie wszystkim dotychczasowym konstytucjom demokratycznym nieufność do jednoosobowego organu wykonawczego tłumaczy się tylko historycznie: zewnętrznem podobieństwem do znienawidzonego przez demokrację XVIII wieku monarchy. „Wrogi“ stosunek króla czy gubernatora z czasów przeddemokratycznych zracjonalizowano i przyjęto jako jeden z pewników doktryny demokratycznej. Stąd liczne ograniczenia prawne organu wykonawczego w ustrojach demokratycznych.

Nauka o ustrojach państwowych nie zna jednak pojęć niezmiennych ani stosunków stałych. Wszystkie niemal pojęcia i stosunki ustrojowe mają wartość względną, zależną od warunków społecznych wśród których istnieją. Dzisiejszy np. rzeczywisty ustrój Stanów Zjednoczonych przypomina formę rządu z epoki absolutyzmu, ale podobieństwo jest zewnętrzne. Wewnętrzna treść ustroju ulega zasadniczemu przewartościowaniu.

---

## ROZDZIAŁ VII.

### Jedność władzy w rządzie prezydenckim.

Konstytucja z 1787 r. opiera się o zasadę podziału władz. System prezydencki wykazuje wyraźną tendencję jednoczenia władzy w ręku organu wykonawczego, który skutkiem tego wysuwa się na pierwszy plan w rządzie. Tendencja ta częściowo znajduje wyraz prawny. Dotyczy to delegowania przez Kongres pewnej części kompetencji ustawodawczej prezydentowi, oraz wyjmowania niektórych spraw spod rozpoznania sędziowskiego i oddawania ich rozstrzygnięcia organom administracyjnym. Głównie jednak dążność ta przejawia się w dziedzinie faktu. Prezydent faktycznie skupia w swych rękach ogromną część władzy ustawodawczej. Od wpływu prezydenta nie są wolne i sądy w odniesieniu do funkcji badania konstytucyjności ustaw.

W związku z tem nasuwają się następujące pytania: Czy tendencja do zjednoczenia władzy jest przejściowa, wywołana wyjątkowymi okolicznościami, których tyle nagromadziło się w ostatnich czasach, czy też jest trwała, i ma uzasadnienie w istocie rządu? Czy wobec postępu tej dążności zasada podziału władz, uważana za dogmat ustrojowo-państwowy, straciła znaczenie i rację bytu?

Na zasadę podziału władz można patrzeć, co nie dla wszystkich zawsze było jasne, z dwóch punktów widzenia: 1. istoty i konstrukcji rządu oraz 2. systemu gwarancji dla rządzonych.

Podział władz opiera się na założeniu, że na wykonywanie władzy państwowej składa się: uchwalanie ustaw i ich egzekwowanie. Obie te funkcje dadzą się istotnie logicznie wyodrębnić, zwłaszcza jeżeli położą się nacisk na formalną stronę procesów uchwalania ustawy i jej egzekwowania. Z tego bowiem punktu widzenia ustawa jest wyrazem woli ciała ustawodawczego, funkcja zaś organu wykonawczego ogranicza się ostatecznie do wykonywania ustawy<sup>1)</sup>.

W rzeczywistości jednak istotą rządu nie jest stowianie przez organ wykonawczy wskazań apriorycznie wydanych przez ciało ustawodawcze, ale administrowanie państwem zgodnie z wymogami konieczności lub określonego celu. Takie ujęcie zagadnienia przesuwają punkt ciężkości z formalnego procesu ustawodawczego czy wykonawczego na inicjatywę w zarządzaniu państwem z jednej strony, i na formę, w jakiej ostateczny cel zostaje urzeczywistniany, z drugiej. Z tego punktu widzenia ustawy nie są początkiem działalności państwowej, podobnie jak wykonywanie ustaw nie jest jej końcem; ale zarówno wydawanie ustaw jak i ich wykonywanie są środkami, za pomocą których osiąga się ostateczny cel państwa.

Działalność rządowa ma więc dwa stadjum: stadjum inicjowania, planowania, kierowania, i stadjum realizacji. Do pierwszego stadjum należy układanie programu działalności państwa, kreślenie linii, po których potoczyć się mają koleje państwa. Drugie stadjum obejmuje wprowadzanie w czyn tego programu za pośrednictwem ustaw, umów międzynarodowych, rozporządzeń, zarządzeń, wy-

---

<sup>1)</sup> Por. K. A. II, S. 3, wedle której prezydent m. i. „ma się starać, aby ustawy należycie były wykonywane”. Por. też Madison DFC 25, 38.

roków sądowych i t. d. Funkcje: ustawodawcza, wykonawcza i sądowa dotyczą zatem tylko drugiego stadium działalności rządowej.

Pierwsze stadium działalności rządu, stadium twórcze, inicjujące, objęte jest przez funkcję, którą nazywamy polityczną i harmonizującą<sup>1)</sup>. Funkcja ta odrębna jest od dotychczasowych trzech funkcji rządowych; nie da się sprowadzić ani do funkcji ustawodawczej, ani do wykonawczej, ani do sądowej; pozostaje do nich w stosunku — rzecz można — treści do formy. Jej zakres obejmuje inicjowanie polityki państwa oraz koordynowanie poczynań organów realizujących tę politykę. Organ sprawujący tę funkcję jest z natury rzeczy zwierzchni w odniesieniu do organów: ustawodawczego, wykonawczego i sądowego.

Funkcja polityczna i harmonizująca nie dopuszcza żadnego podziału. Wynika to z zasady celowości i połączonej z nią konieczności koordynowania wszelkich działań w ramach państwa, oraz z natury życia społecznego, którego działalność rządu dotyczy. W życiu tem niema działu, któryby dał się w zupełności i bez reszty objąć przez funkcję ustawodawczą, unormować przez rozporządzenia lub zamknąć w ramach umów międzynarodowych. Życie polityczne, społeczne i gospodarcze państwa jest jedno i niepodzielne.

Dążenie do zjednoczenia inicjatywy państwowej oraz wzrostu znaczenia czynnika wykonującego tę inicjatywę jest naturalne i widoczne w każdym rządzie. W Anglii np. organem sprawującym funkcję polityczną i harmonizującą jest premier. Konstytucje stanowiące, postępujące ślepo za zasadą podziału władzy, ignorują naogół konieczność organu politycznego.

---

<sup>1)</sup> Por. rozdz. IX. 5: Funkcja polityczna i harmonizująca prezydenta

Oparcie organizacji rządu o zasadę jedności inicjatywy nie wyklucza zachowania zasady podziału władz. Przeprowadzenie tego podziału musi się jednak pogodzić z istnieniem dwóch wskazanych wyżej stadjów działalności rządowej. Odchylenia od dotychczasowego sztywnego podziału władz, przesunięcia pewnych kompetencji, są konieczne zarówno celem umożliwienia organowi spełniającemu funkcję polityczną i harmonizującą wykonania swych zadań, jak i celem zapewnienia ścisłego współdziałania pomiędzy organami: ustawodawczym, wykonawczym i sądownym, realizującymi tę samą myśl. Ta tendencja przegrupowywania kompetencji rządowych i zapewnienia współdziałania organów rządowych jest zjawiskiem naturalnym w wielu ustrojach<sup>1)</sup>.

Zasada podziału władz jako próba zgłębienia istoty i konstrukcji rządu nie rozwiązuje tego zagadnienia. Dotyczy bowiem tylko funkcji realizujących działalność

---

<sup>1)</sup> Nawet w Stanach Zjednoczonych, których konstytucja opiera się na zasadzie możliwie ścisłego podziału władz, konieczność współpracy organów rządowych była oczywista. Zaslugują w szczególności na uwagę głosy Kongresu, który zwykle zazdrośnie strzegł swej niezawisłości i odosobnienia od pozostałych organów rządu. Tak np. sprawozdanie komisji Senatu Stanów Zjednoczonych z 1881 r. wywodziło: „Niezależność w żadnym słusznym i praktycznym sensie nie oznacza zupełnego rozdziału czyto celu czy władzy. Taka niezależność czy izolacja wywoływała konflikt lub paraliż, starcie lub bezwład, i jedno czy drugie wyjdzie na szkodę sprawności rządu. Taka niezależność równych i współrzędnych organów nigdy nie istniała w żadnym cywilizowanym kraju, i nigdy nie może istnieć. Wydziały, chociaż mają oddzielną egzystencję, muszą współdziałać jeden z drugim, tak jak różne członki ciała ludzkiego muszą współdziałać ze sobą celem utworzenia kształtu i wykonywania funkcji pełnego człowieka“. SR 46 C. 3 S. Nr. 837, s. 4 n. Por. też przemówienie Williams'a w Senacie Stanów dnia 3 listopada 1913 r.: „Chociaż w ustawach naszych mamy trzy odrębne, współrzędne i niezależne gałęzie rządu, to jednak żaden rząd na świecie nie może poruszać się jak wóz z trzema mułami ciągnącymi go w trzy różne strony. Konstytucja i ustawy mogą powtarzać zawsze: jesteście niezależni i współrzędni. Ale musicie pracować współzależnie, nie niezależnie; musicie pracować zgodnie. W przeciwnym razie nie dojdziecie do żadnego wyniku“. CR L 5852.

rządową, ignorując zupełnie jej stadium twórcze, początkujące. Istotą rządu jest jedność inicjatywy i wielość realizacji. Właściwa konstrukcja rządu opiera się o zwierzchność organu inicjującego politykę państwa, i o podporządkowanie temu organowi organów realizujących tę politykę.

Winy, że podział władzy nie wyczerpuje zagadnienia rządu — jeżeli o winie można mówić —, nie ponosi Monteszkjusz. Nie ponosi jej z tego prostego powodu, że Monteszkjuszowi nie szło o rozwiązanie problemu rządu, ale o stworzenie systemu gwarancyj. Jak bowiem wykazał Prof. Ehrlich<sup>1)</sup>, istota teorii Monteszkjusza mieści się nie w rozdziale VI księgi XI Ducha Praw, który mówi o trójpodziale, ale w rozdziale IV tejże księgi, mówiącym o konieczności wzajemnego hamowania władz. Rozdział VI jest tylko przykładowem zastosowaniem poglądu wyrażonego w rozdziale IV<sup>2)</sup>.

Jeżeli ujmijemy podział władz jako próbę realizacji systemu gwarancyj dla rządzonych, to teoria Monteszkjusza nie straciła na aktualności, jakkolwiek zmieniły się niektóre środki urzeczywistniania tej teorii. Ścisłe odróżnienie funkcji ustawodawczej i wykonawczej i przekazanie ich osobnym organom nie jest dzisiaj potrzebne. Rozdział tych funkcji był zastosowaniem gwarancyj mechanicznych, jakie pragnęła widzieć w organizacji rządu opinja XVIII wieku. Tymczasem rozwój ustrojów państwowych idzie — w odniesieniu do naczelných organów państwa — w kierunku zarzucania gwarancyj mechanicznych lub w każdym razie przywiązywania do nich mniejszej wagi i zastępowania ich gwarancjami innymi, skuteczniejszymi. W czasie, gdy układano konstytucję Stanów Zje-

---

<sup>1)</sup> Ehrlich PW i WPP.

<sup>2)</sup> Por. wyżej str. 20 uw. 1.



dnoczonych, opinia publiczna stanowiła czynnik, z którym w organizacji ustroju nie wiele się liczone. Dzisiaj opinia ta jest czynnikiem, z którym rząd Stanów liczy się więcej, aniżeli z jakimkolwiek innym środkiem gwarancji konstytucyjną przewidzianym<sup>1)</sup>.

Konstytucja Stanów Zjednoczonych z 1787 r. stała na stanowisku podziału władz nie tylko jako systemu gwarancji, ale także jako konstrukcji rządu. Stąd brak organu nadrzędnego inicjującego politykę państwa i koordynującego działalność organów; stąd równość organów: ustawodawczego, wykonawczego i sądowego; stąd słabo rozbudowane współdziałanie organów rządowych.

System prezydencki w Stanach Zjednoczonych dostosował się do naturalnych tendencji rządu. Istnieje w nim jedność inicjatywy, ześrodkowanej w ręku prezydenta, który wskutek tego jest faktycznie zwierzchnikiem pozostałych organów państwa. Istnieje żywe i zorganizowane współdziałanie organów rządowych. Istnieje podział władz o tyle, o ile wymaga go zachowanie gwarancji ustrojowych.

---

<sup>1)</sup> Za przykład skuteczności opinii publicznej we Francji jako gwarancji ustrojowej niech posłużą wypadki ustąpienia ministrów, w związku z aferą Stawisky'ego i zamordowaniem króla jugosłowiańskiego Aleksandra, ustąpienia nie wskutek uchwały parlamentu, ale na żądanie opinii społeczeństwa.

## ROZDZIAŁ VIII.

### Rząd prezydencki a stronnictwa polityczne.

#### I. Znaczenie stronnictw politycznych w rządzie prezydenckim.

Rząd prezydencki w Stanach Zjednoczonych związał się od samego początku ze stronnictwami politycznymi. Partje polityczne bowiem — a raczej ten system partyjny, który w Stanach spotykamy — pomagają urzeczywistnić trzy postulaty rządu prezydenckiego, wynikające z konieczności zachowania prymatu prezydenta w rządzie i z demokratycznego podłoża ustroju. Mianowicie partje: I. zapewniają współpracę prezydenta z Kongresem, dając pierwszemu możliwość osiągnięcia przewagi nad drugim; II. umożliwiają narodowi bezpośredni wybór prezydenta oraz wypowiedanie się o kierunku polityki państwa; III. czynią odpowiedzialność prezydenta przed narodem rzeczywistością.

I. Wskutek jedności określonego celu, ześrodkowania inicjatywy w ręku jednostki lub zwartej grupy, oraz organizacji opartej na zasadzie podporządkowania, partja polityczna umożliwia jednolite kierownictwo i współdziałanie organów rządu<sup>1)</sup>. Przez wybór swych członków na urząd prezydenta oraz na stanowiska senatorów i reprezentantów partja przywraca pomiędzy organem wykonawczym i ustawodawczym związek, który przerwała kon-

---

<sup>1)</sup> Por. Goodnow PA 104 oraz Wilson ConstG 204 n.

stytucja. Wspólność węzła partyjnego łączącego jednostki zasiadające w Białym Domu i na Kapitolu sprowadza współpracę prezydenta z Kongresem, zapewnia jedność polityki obu tych organów. Partja zatem jest „absolutnie konieczna“ w ustroju Stanów<sup>1)</sup>. Bez jej udziału pozytywna praca rządu jest prawie niemożliwa. Nie dziwi więc, że partja staje się rodzajem organu państwowego. Były Prezydent Calvin Coolidge mówił:

„Partja oznacza polityczną współpracę nie jako cel sam w sobie, lecz jako środek i narzędzie rządu“<sup>2)</sup>.

Fakt, że partja polityczna łączy Kongres z prezydentem, stwarzając tym sposobem możliwość ich współdziałania, nie przesądza sam przez się zagadnienia, który z tych dwóch organów ma się stać przywódcą partji, i, co za tem idzie, ośrodkiem działalności państwowej. Przewodnictwo może spoczywać w ręku prezydenta lub też jednostki czy grupy w łonie Kongresu. Historia zna oba wypadki.

O tem, że dzisiaj prezydent zajmuje stanowisko przywódcy swej partji rozstrzyga ten sam czynnik, który prezydenta czyni przedstawicielem całego narodu a Kongres reprezentantem jego części. Jak prezydent jest w następstwie sposobu wyboru jedynym żywym symbolem jedności i całości narodu, tak samo jest jedynym żywym symbolem jedności i całości partji politycznej, którą reprezentuje. Jest bowiem

„jedynym kandydatem partji, na którego głosuje cały naród“<sup>3)</sup>.

<sup>1)</sup> Wilson ConstG 206. Por. też PMG IV 124 i PMG VI 141.

<sup>2)</sup> Slep 90. „Powodzenie partji znaczy mało, wyjąwszy wypadek, gdy naród posługuje się partją dla wielkiego i określonego celu“. Przemówienie inauguracyjne Woodrow'a Wilson'a 4 marca 1913 r. WGS 80. Por. też Crawford 99.

<sup>3)</sup> Wilson ConstG 67. Por. też Taft CMP 52; Carpenter DR 64.

Nie może być przedstawicielem partji na terenie narodowym Kongres z tej samej przyczyny, dla której nie jest reprezentantem całego narodu. Partja chcąc nie chcąc musi ten stan rzeczy uznać. Wie bowiem dobrze, że naród będzie patrzył na jej działalność przez pryzmat osoby i czynów prezydenta, i że jego siłę albo słabość będzie utożsamiał z siłą lub słabością partji. Najwyraźniej występuje to w związku z ponownem wyznaczeniem prezydenta jako kandydata na następny okres wyborczy. Niewysunięcie kandydatury prezydenta, który ma za sobą jeden tylko okres urzędowania, równałoby się przyznaniu się partji do własnej słabości; skutek byłby łatwy do przewidzenia. Dlatego też prezydent może być pewny — wyjąwszy nadzwyczajne wypadki — nietylko poparcia swej kandydatury na drugi okres, ale i tego, że jego polityka broniona będzie w całej rozciągłości przez partję, choćby nawet większość jej członków była jej osobiście przeciwna.

Współpraca prezydenta z Kongresem możliwa jest tylko dzięki pozakonstytucyjnemu partyjnemu związkowi, jaki łączy Biały Dom z Kapitołem. Słowa prezydenta znajdują posłuch w Kongresie nie dlatego, że pochodzą od naczelnika egzekutywy, ale dlatego, że wypowiada je przywódca partji<sup>1)</sup>

---

<sup>1)</sup> Por. Miller 169. W tym względzie system amerykański przypomina ustrój angielski. W systemie angielskim faktycznym naczelnikiem państwa i przywódcą partji jest premier, którego w rzeczywistości wybiera naród: por. Law 156, 158. Wybory do parlamentu w Anglii są w normalnych warunkach wyborami premiera. Premier angielski podobnie jak prezydent Stanów odpowiada w praktyce jedynie przed narodem: por. Law. 81 n. Jego odpowiedzialność przed Izłą Gmin należy do historii.

„Izba Gmin nie ma już władzy nad organem wykonawczym; przeciwnie organ wykonawczy wywiera przeważający wpływ na Izbę Gmin. W teorii ministrowie muszą usprawiedliwić każdy swój akt przed przedstawicielami narodu...; jeżeli nie uczynią tego, przedsta-

II. Twórcy konstytucji związkowej, działając zgodnie ze swą ideologią, ani nie przyznali większości narodu dostatecznego wpływu na skład osobowy i kierunek polityki rządu, ani nie zapewnili odpowiedzialności organów

wielec usuną ich z urzędu. Lecz w naszej nowoczesnej praktyce parlament nie usuwa prawie nigdy gabinetu z urzędu, cokolwiekby ten uczynił. Gabinet może ustąpić z własnej woli, jak w 1885 i 1895 r., kiedy czuje, że kraj zwraca się przeciwko niemu; albo też może ustąpić wskutek jakiegoś zagadnienia, jak autonomia irlandzka lub wolny handel, wobec którego zdania jego własnych członków są podzielone...". Low 80 n. „Mówić, że parlament rządzi gabinetem, jest absurdem. Jest prawdą, że gabinet — wyjąwszy wypadek, gdy nie rozporządza wyraźną większością — absolutnie rządzi parlamentem... Jedyną rzeczą, którą parlament może uczynić, jest usunąć rząd; tego zaś nie może uczynić, kiedy rząd rozporządza karną większością jego własnych członków“. Muir 16.

Wspomniane rysy ustroju angielskiego zbliżają go do systemu prezydenckiego.

Mimo jednak podobieństw, jakie istnieją pomiędzy systemem angielskim i amerykańskim, zachodzą pomiędzy nimi istotne różnice.

Przedewszystkiem premier angielski otrzymuje swe stanowisko z tej racji, że jest wodzem swej partji. Prezydent Stanów staje się przywódcą partji, ponieważ uzyskał urząd prezydenta. Premier angielski jest przywódcą swej partji, gdy znajduje się ona przy władzy, i pozostaje nim, w innym coprawda charakterze, gdy jest ona w opozycji. Prezydent Stanów zajmuje stanowisko przywódcy partji w zasadzie tylko tak długo, jak długo pozostaje w urzędzie.

Powtórnie niema w Stanach — odmiennie niż w Anglii — naturalnego związku pomiędzy wyborem naczelnika rządu a wyborami ciała ustawodawczego. Związek pomiędzy jednym i drugim wyborem w Anglii daje jedność akcji i zapewnia utrzymanie dyscypliny partyjnej, która jest warunkiem powodzenia obecnej formy ustroju angielskiego. W Stanach partja nie zawsze poczuwa się do odpowiedzialności za program prezydenta, jakkolwiek przy następnych wyborach będzie go broniła, — ale musi być często dla tego celu jednana zapomocą innych środków, aniżeli odwołanie się do karności i lojalności partyjnej. To wymaga niezwykłych kwalifikacyj od prezydenta, i czyni w znacznej mierze zależnym od nich sukces systemu prezydenckiego. Co więcej, wpływ prezydenta sięgać powinien również poza własną partję, aby w razie nieuzyskania poparcia dla swych zamierzeń we własnym stronnictwie znaleźć je w przeciwnem.

„Jeżeli rząd ma postępować zgodnie z wyrażnym mandatem ludu... musi panować solidarność partyjna we wszystkich większych i ważniejszych sprawach. Obowiązkiem prezydenta jako wodza partji jest starać się o to, aby przedwyborcze przyrzeczenia partji zostały spełnione w ustawodawstwie i administracji. W mem usiłowaniu do-

rządowych przed narodem. Dążność narodu do możliwie bezpośredniego udziału w rządzie nie dała się jednak stłumić konstytucją i znalazła ujście poza nią w partji politycznej. Tym sposobem partja polityczna, a raczej system dwóch

---

trzymania przyrzeczeń partyjnych często zyskiwałem poparcie poza moją partją i natrafiałem na opór wewnątrz mojej partji. Ten stan jest zupełnie nienormalny". Coolidge A 231.

To sprawia, że system amerykański jest właściwie rządem jednostki przy pomocy płynnej, z grubsza tylko ustalonej masy członków Kongresu. Posiadanie przez partję prezydenta większości mandatów w Kongresie daje jednak prezydentowi poczucie pewności, a ogółowi złudzenie trwałej podstawy; w wypadkach krytycznych zaś jest skuteczną bronią przeciwko zamachom drugiej partji.

Po trzecie: Zdobyć w Anglii przez partją większość w parlamencie równoznaczne jest z utworzeniem rządu. Utrata większości przez partję rządzącą wywołuje natychmiastową zmianę rządu dostosowaną do nowych warunków. Maszyna rządowa znajduje się więc w ciągłym ruchu. Inaczej jest w Stanach. Wprawdzie i tam, podobnie jak w Anglii, partja polityczna jest motorem rządu państwa, ale stosowanie konstytucji związkowej może spowodować zatrzymanie maszyny państwowej bez możności ponownego puszczenia jej w ruch przed upływem co najmniej dwóch lat. Brak bowiem związku pomiędzy wyborami prezydenta oraz Kongresu jest przyczyną, że partja, która przeprowadziła swego kandydata na prezydenta, niekoniecznie musi zdobyć większość w Izbie Reprezentantów, a zwłaszcza w Senacie. W wypadku zaś, gdy partji uda się zdobyć prezydenturę i większość w obu izbach, większość ta staje się zwykle zagrożoną po upływie dwóch lat, kiedy następuje odnowienie całej Izby i conajmniej jednej trzeciej Senatu.

Nawet jeżeli partja zdobyła obok fotelu prezydenta większość mandatów w Kongresie, większość ta zazwyczaj nie dosięga dwóch trzecich w obu izbach, nie mówiąc o większości w  $\frac{3}{4}$  stanów, skutkiem czego partja zwycięska pozbawiona jest możności zmiany konstytucji bez pomocy partji przeciwnej. Wyjątkowo tylko partja zwycięska rozporządza większością dwóch trzecich w Senacie, wobec czego swoboda prezydentów w zakresie polityki zagranicznej doznaje poważnego uszczuplenia.

Na to, aby partja w Stanach Zjednoczonych spełniała swe właściwe zadanie, trzeba, aby miała w ręku zarówno urząd prezydenta, jak większość w obu izbach Kongresu. Z chwilą jednak, gdy opozycja zyska przewagę w Kongresie, choćby tylko w jednej izbie, w miejsce jedności i współdziałania wchodzi wzajemne hamowanie. Większość Kongresu należąca do partji przeciwnej prezydentowi nie poczuwa się do obowiązku podążania za zaleceniami prezydenta, ani nie ma w tem interesu. Prezydent ze swej strony może — za pośrednictwem np. weta — niedopuszczyć do realizacji zamierzeń opozycji. Następnym

partyj politycznych, staje się narzędziem demokracji amerykańskiej<sup>1)</sup>. Partja bowiem umożliwia organizację większości wyborców i sprowadza wybór prezydenta, z naruszeniem konstytucji, bezpośrednio do rąk ludu. Ponadto, przedstawiając równocześnie ze swym kandydatem program działalności, daje ogółowi możliwość wypowiedzenia się o kierunku polityki<sup>2)</sup>. W związku z tem b. Prezydent Stanów Hoover mówił:

„Jedynie przez organizację partyjną może... naród dać zgodny wyraz swoim poglądom na wielkie zagadnienia, które dotyczą dobrobytu i przyszłości republiki“<sup>3)</sup>.

B. Prezydent Coolidge zaś pisał:

„Nie możemy osłabić lub zniszczyć partyj politycznych w Stanach Zjednoczonych bez osłabienia lub zniszczenia rządu narodu. System partyj przyjęto z konieczności. Jest on najbardziej sprawnym narzędziem utrzymania wolnego rządu ludowego“<sup>4)</sup>.

Partja polityczna nie jest wprawdzie wyłącznym środkiem, zapomocą którego życzenia rządzonych dostają się

---

jest naprężony stosunek pomiędzy organami, które w interesie narodu powinny współdziałać, przeradzający się czasami w dramatyczne starcia i równający się faktycznemu zahamowaniu maszyny ustawodawczej.

Typowych przykładów dostarczają rządy A. Johnson'a, który objął urząd prezydenta po zamordowaniu Lincoln'a, zakończone formalnem oskarżeniem Johnson'a przez Izbę Reprezentantów przed Senatem, oraz ostatnie dwa lata prezydentury W. Wilson'a i H. Hoover'a.

<sup>1)</sup> „Od samego początku okazało się konieczne kierować naszym rządem za pośrednictwem partyj politycznych. System ten nie mógłby żyć z pokolenia na pokolenie, gdyby nie był zasadniczo zdrowy i nie dawał najlepszych narzędzi najzupełniejszego wyrażania woli narodu. Nie trzeba twierdzić, że działał zawsze doskonale. Wystarczy wiedzieć, że nic lepszego nie wynaleziono“: przemówienie inauguracyjne Prezydenta Coolidge'a z 4 marca 1925 r. Coolidge FR 199; por też Reemelin 136, 144; Root CPG 32; Myers AD 125.

<sup>2)</sup> Por. Morse A. 7 n.

<sup>3)</sup> Przemówienie przez radjo 5 listopada 1928 r. (Bruce 34). Por. Hall DA 291.

<sup>4)</sup> NYHT z 30 grudnia 1930 r. Por. też Willoughby i Rogers 137.

do wiadomości rządzących, ale jest jedynym środkiem, za którego pośrednictwem zorganizowana większość może wypowiadać opinię wiążącą w zasadzie rząd w jego działaniach.

III. Partja stwarza rzeczywistą odpowiedzialność rządu przed ogółem wyborców, odpowiedzialność, która w systemie podziału władz jest niemożliwa lub bardzo trudna do zrealizowania. Odpowiedzialność wymaga ześrodkowania działalności, z której ma być zdana sprawa, w ręku jednej zwartej grupy lub jednostki. Otóż partja koncentrując działalność rządu i wprowadzając go w bezpośredni kontakt z narodem realizuje odpowiedzialność pierwszego przed drugim. Przez wybór bowiem prezydenta powierza naród sprawowanie rządu nie dwóm odrębnym organom, ale jednej partji politycznej. Prezydent i Kongres stają się odpowiedzialni nie z mocy konstytucji, ale z racji przynależności do tej samej partji<sup>1)</sup>. Utożsamienie partji z prezydentem oraz skupienie w jego rękach działalności ustawodawczej i wykonawczej sprawiają, że odpowiedzialność ciąży ostatecznie tylko na prezydencie.

## 2. System dwóch stronnictw a rząd prezydencajny.

Rząd prezydencajny w Stanach związany jest z obecną formą systemu partji politycznych.

Trzy są charakterystyczne znamiona tego systemu: I. istnienie dwóch partji; II. brak stałych zasad programowych; III. rozwinięta organizacja wewnętrzna partji.

I. Większa od dwóch ilość partji politycznych wywołałaby następstwa niepożądane z punktu widzenia

---

<sup>1)</sup> „Tylko przez organizację partyjną możemy ustalić odpowiedzialność za zapewnienie wykonania (partyjnych) przyrzeczeń“. B. Prezydent H. Hoover w przemówieniu przez radio 5 listopada 1928 r. Bruce 43.



ustroju prezydenckiego. Wybór prezydenta przestałby stanowić wyraz woli większości. Prezydent mógłby utracić bezpośredni kontakt z narodem. Autorytet jego, wobec braku tej siły, jaką mu daje poparcie większości narodu, uległby zmniejszeniu. Partja, która zdobyłaby urząd prezydenta, z trudnością tylko mogłaby zapewnić sobie większość mandatów w Kongresie. Partja przestałaby odgrywać rolę łącznika pomiędzy obu organami rządu, i ujawniłyby się wszystkie ujemne skutki zbyt daleko posuniętego podziału władz. Odpowiedzialność rządu<sup>1)</sup>, któryby nie mógł spełnić przyrzeczeń przedwyborczych, stałaby się iluzoryczna, a naród zostałby pozbawiony nie tylko możliwości decydowania o osobie prezydenta, ale też możliwości wypowiedzania się o polityce państwa wiążącego jego organa.

II. Płynność zasad partyjnych jest konieczna dla urzeczywistnienia rządu prezydenckiego. Partja polityczna amerykańska jest bowiem przede wszystkim organem demokracji, a dopiero w drugim rzędzie przedstawicielką pewnego kierunku politycznego. Jako organ demokracji winna realizować postulat rządu większości. Zasady partyjne muszą więc być dostatecznie szerokie i płynne, aby zmieścić w sobie wszystkie nasuwające się zagadnienia, o których wyborcy mają się wypowiedzieć, i dookoła których można zgrupować większość. Niezmienność zasad

---

<sup>1)</sup> Odpowiedzialność rządu przed narodem trudna jest do zrealizowania przy istnieniu liczby stronnictw większej od dwóch. Jeśli istnieją dwie partje, będą one czynić rozsądne, leżące w granicach możliwości, przyrzeczenia, wiedząc, że prędzej czy później powołane zostaną do ich zrealizowania. Nadto partja będąca przy władzy unika we własnym interesie wszystkiego, co mogłoby jej zaszkodzić w oczach wyborców. Naodwrot, partja pozostająca w opozycji we własnym interesie zwraca uwagę wyborców na wszystkie błędy partji rządzącej. Por. Bryce MD II 496 oraz Lowell POPG 98; patrz też Lowell GPCE VI; Dodd SG 478; Macy X; Fendall 5 n.

programowych łatwo staje się powodem rozłamów w łonie organizacji partyjnej i tworzenia nowych partij z tym skutkiem, że partja przestałaby służyć celom demokracji. Społeczeństwo amerykańskie, rozumiejąc to znaczenie partji, chce mieć w niej nie przedstawicielkę niezmienniej ideologii, ale praktyczne narzędzie codziennej polityki<sup>1)</sup>. Chce widzieć w niej nie reprezentantkę jednej określonej zasady, ale formulatorkę całokształtu polityki państwa<sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> „W systemach wielopartyjnych istnieje dążność raczej do przetrwania na politykę z teoretycznego punktu widzenia, aniżeli do uwzględnienia jej za środek rozwiązywania aktualnych zagadnień. Partje powinny istnieć dla osiągnięcia praktycznych celów, i w Stanach Zjednoczonych tak się na nie zapatruje“. Bruce 59, por. Amos 72 n. Wyrazem tego zapatrywania na funkcję partji w państwie jest niechęć wyborców do tworzenia innych organizacji partyjnych — poza dwiema wielkimi istniejącymi partjami — przejawiająca się w niezwykłe małej ilości głosów oddawanych przy wyborach na tak zwane „trzecie“ partje. Co więcej, członek jednej z dwóch wielkich partij, który zrywa ze swoją partją, najczęściej nie przyłącza się do którejś z partij mniejszych, ale oddaje głos na kandydata drugiej wielkiej partji politycznej. Por. Ellin w CH (kwiecień 1930) 85. Charakterystyczny z tego względu był wybór prezydenta Stanów w 1932 r.

<sup>2)</sup> Ciekawą ilustrację tego poglądu znajdujemy w pamiętnikach senatora T. H. Benton'a; pisząc o nowopowstałej partji „Wolnej Ziemi“ zauważa on m. i.: „Była to organizacja godna pożałowania... Zwęziła bowiem podstawy organizacji partyjnej do pojedynczej idei“ (Benton 723). Por. też przemówienie Brandon'a w konwencji konstytucyjnej stanu Illinois w 1920 r., w którym mówca domagał się wydania ustawowego zakazu zakładania partij politycznych na zasadzie klasowej. „We wszystkich partjach“ mówił „powinno być trochę rolników, trochę milionerów i trochę biednych ludzi, trochę pracodawców i trochę pracowników... Jeżeli nie będziecie mieli w partji wszystkich klas społecznych, zniszczycie do zniszczenia partji politycznej jako narzędzia wyrażania woli narodu“. PCCI III 2871. Zarzut, który częstokroć stawia się partjom amerykańskim, że nie są partjami we właściwym znaczeniu, ponieważ nie posiadają stałych różniących je od siebie zasad programowych (por. np. Tocqueville I 222; Ostrogorski 97), nie jest uzasadniony. Pod tym względem różnica pomiędzy systemem wielopartyjnym europejskim a dwupartyjnym jest zresztą więcej pozorna, aniżeli rzeczywista. Cóż z tego, że partje europejskie posiadają dokładnie sformułowane niezmiennie programy ideowe, a partje amerykańskie nie posiadają ich wcale albo prawie wcale, skoro skutek w obu wypadkach jest mniej lub więcej jednakowy. Partje europejskie, właśnie ze względu na ich

III. Rozwinięta organizacja partyjna dosięgająca bezpośrednio niemal każdego wyborcę<sup>1)</sup> konieczna jest celem przekształcenia nieskoordynowanej, rozrzuconej na ogromnym obszarze masy wyborców w większość zgrupowaną przy jednym kandydacie i jednym programie. Ona to wymaga zatrzymania do pewnego stopnia „systemu łupów“ i tolerowania — narazie przynajmniej — pewnych innych połączonych z nim niedogodności.

---

wielość, nie są w stanie zrealizować swoich programów w całości, ale muszą się godzić na kompromisy z innymi partjami z tym skutkiem, że ostateczny rezultat praktyczny nie różni się niczem od rezultatu działalności partyj amerykańskich. Ehrlich WPP.

<sup>1)</sup> Organami partji na terenie państwa są: ogólne zgromadzenie, konwencja narodowa delegatów partji ze wszystkich stanów, zbierająca się raz na cztery lata celem wyznaczenia kandydata na prezydenta i wiceprezydenta i ułożenia programu wyborczego partji, oraz komitet narodowy partji urzędujący bez przerwy. Organizacja partji w stanie jest znacznie bardziej rozwinięta. Ogólny jej schemat wygląda następująco: Na czele organizacji partji w stanie stoi, podobnie jak w Związku, konwencja stanowa i komitet stanowy. Następnie idą organizacje lokalne, a więc konwencje powiatowe (o ile ustawa nie wprowadziła wyborów uprzednich) i komitety, oraz organizacje gminne. Organizacjom powiatowym względnie gminnym podlegają organizacje okręgowe, obejmujące okręgi wyborcze (*ward*), tym zaś skolei organizacje a właściwie organa obwodowe, ogarniające obwody wyborcze (*precinct*). Na tych to organizacjach względnie organach obwodowych cięży najbardziej odpowiedzialne zadanie pozyskiwania i utrzymywania zwolenników partji, i one pozostają z wyborcami w kontakcie bezpośrednim przez cały rok bez przerwy. Obok tej organizacji „formalnej“ istnieją w miastach „kluby“ partyjne, o charakterze politycznym i towarzyskim, podtrzymujące ducha partyjnego i przywiązanie do partji, oraz wspierające partję, zwłaszcza w okresie przedwyborczym.



**CZĘŚĆ CZWARTA**

**PREZYDENT W RZĄDZIE PREZYDENCJALNYM**



## ROZDZIAŁ IX.

### Prezydent w rządzie prezydencjalnym. Zasady organizacji.

#### 1. Uwagi ogólne.

Rząd prezydencjalny jest rządem jednoosobowym. Jednoosobowość rządu wyraża się w ześrodkowaniu inicjatywy, kierownictwa, nadzoru i odpowiedzialności w jednej osobie.

Prezydent jest punktem centralnym w rządzie prezydencjalnym. Dookoła niego kształtuje się organizacja rządu, dookoła niego rozwija się życie państwowe.

Prezydent jest jedynym przedstawicielem całego narodu i przed nim tylko odpowiada. Prezydent inicjuje i koordynuje działalność państwa. Z tych przyczyn jest organem zwierzchnim, któremu podlegają pozostałe organa rządu. Przez to zwiększa się — kosztem zasięgu działalności organów podwładnych — zakres jego działania.

#### 2. Wybór prezydenta.

Sposób wyboru prezydenta przez kolegium elektorów nie mógł ostać się prądowi demokracji, który, wstrzymany na chwilę w okresie przed zebraniem się Konwencji, odzyskał wkrótce pierwotną siłę. Jednostkom wychowanym na znakomicie rozwiniętym samorządzie lokalnym, przyzwyczajonym do bezpośredniego wyboru wszystkich prawie urzędników municypalnych i stanowych, trudno było

pogodzić się z tem, że wpływ ogółu na wybór prezydenta jest tak ograniczony.

System ten nie odpowiadał także partjom politycznym, które potrzebowały skupienia głosów elektorских dookoła swego kandydata na urząd prezydenta. Ponieważ zaś elektorzy pochodzili z wyboru bądź bezpośredniego przez naród, bądź pośredniego przez ciała ustawodawcze <sup>1)</sup>, przeto w pierw należało przekonać wyborców względnie stanowe ciała ustawodawcze o konieczności wybrania odpowiednich elektorów. To prowadziło — wbrew literze i duchowi konstytucji — do wprowadzenia nazwiska kandydata już do wyborów elektorów i zobowiązywało ich do głosowania na tego, pod którego hasłem sami zostali wybrani. W ten sposób demokratyczna dążność wśród społeczeństwa z jednej, a interes partji politycznej z drugiej strony, uśmierciły faktycznie przepis konstytucji o pośrednim wyborze prezydenta.

Wyrazem tej demokratyzacji wyboru a zarazem uznania rządu partji politycznej była poprawka XII do konstytucji, która weszła w życie w 1804 r. i wprowadziła odrębne głosowanie w kolegium elektorów na prezydenta i wiceprezydenta <sup>2)</sup> w miejsce sposobu pierwotnie

<sup>1)</sup> Konstytucja związkowa pozostawia sposób powoływania elektorów decyzji ciał ustawodawczych stanowych (K A. II, S. I, al. 2), co również wskazywałoby na jej antydemokratyczną tendencję. To też w niewielu tylko stanach ciała ustawodawcze od razu oddały wybór w ręce ludu; w innych zatrzymały go sobie. „Elektorów wybierało ciało ustawodawcze w New Jersey do 1816 r.; w Connecticut do 1820 r.; w New York, Delaware i Vermont oraz — z jednym wyjątkiem — w Georgia do 1824 r.; w South Carolina do 1868 r.; Massachusetts próbowało rozmaitych metod; sposób wyboru przez lud przyjęło ostatecznie w 1828 r.“. Fiske 286.

<sup>2)</sup> Jakkolwiek współcześni nie zdawali sobie może sprawy ze wszystkich następstw tej poprawki w odniesieniu do rządu partji politycznej, niemniej myśl, że leży ona w interesie partji, nie była im obca. Por. Duane, przedewszystkiem przemówienie Hillhouse'a (s. 17), Bradley'a (s. 20), Tracy'ego (s. 111) i Pickering'a (s. 132).



przez konstytucję przewidzianego, w myśl którego kandydat otrzymujący najwięcej głosów zostawał prezydentem, a drugi skolei wiceprezydentem<sup>3)</sup>. Pierwotne brzmienie konstytucji nie liczyło się z możliwością uprzedniego porozumienia co do osoby kandydatów przed zebraniem się kolegium elektorskiego, zwłaszcza że konstytucja nie zna kolegium elektorskiego wspólnego dla całego kraju, ale każe elektorom z poszczególnych stanów zbierać się w tym samym dniu w stolicach odnośnych stanów<sup>4)</sup>.

Pomimo zwycięstwa demokracji nad konstytucją, wyrażającego się przedewszystkiem w datującym się od tego czasu zwyczaju ograniczającym funkcję elektorów do urzędowego stwierdzenia woli tych, którzy ich wybrali, w odniesieniu do wskazanego zgóry kandydata<sup>5)</sup>,

---

<sup>1)</sup> Bezpośrednią przyczyną tej poprawki był wybór prezydenta w 1800 r., kiedy to elektorzy posłuszni wyborcom i partii rzucili po 73 głosów na Jefferson'a i Burr'a, z zamiarem wybrania pierwszego prezydentem, drugiego zaś wiceprezydentem. Wskutek postanowienia konstytucji wybór nie mógł być rozstrzygnięty przez kolegium elektorskie, ale przeszedł do Izby Reprezentantów, która o mały włos nie pogwałciła wyraźnej woli narodu. Nie bez wpływu na tę poprawkę pozostał prawdopodobnie także wybór w 1796 r., w którym prezydentem wybrano Adams'a z partii federalistycznej, wiceprezydentem zaś Jefferson'a, kandydata na prezydenta z ramienia partii republikańskiej.

<sup>2)</sup> Postanowienie to podyktowane zostało doświadczeniem powszechnych elekcij królów polskich i niebezpieczeństw połączonych z temi elekcjami. Patrz Madison DFC 394.

<sup>3)</sup> Por. decyzję Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych w sprawie McPherson v. Blacker (1891), 146 US 36, oraz orzeczenie Sądu Najwyższego stanu Kalifornia w sprawie Spreckels v. Graham (1924), 196 CalR 516, w którym powiedziano m.i.: „W praktyce od tak dawna ustalonej, że jest uznana za część naszego niepisanego prawa, byli oni (elektorzy) wybierani „z moralnem zobowiązaniem głosowania na określoną osobę wskazaną przez tę władzę, która ich powołała... jedynie celem stwierdzenia woli władzy powołującej w odniesieniu do określonego kandydata... W istocie nie są oni niczem innym, jak posłańcami, których jedynym obowiązkiem jest zaświadczyć i przenieść wyniki wyborów“ (531). „Określonym kandydatem“, na którego elektorzy mają obowiązek oddać swój głos, jest kandydat, wyznaczony przez narodową konwencję partii, pod znakiem której elektorzy zostali wybrani. Por. orzeczenie Sądu Najwyższego stanu Nebraska w sprawie State v. Wait (1912), 133 NW 159, 162.

naród nie uzyskał jeszcze decydującego wpływu na wybór prezydenta. Równie ważną bowiem funkcją jak wybór prezydenta jest wyznaczenie kandydata na niego. Tymczasem ta funkcja stała się udziałem *caucus*'u kongresowego<sup>1)</sup>, a po jego upadku przeszła na narodowe konwencje partij politycznych, które opierały się o bezpośredni wybór delegatów do tej konwencji przez członków partji, ale w praktyce stały się narzędziem w ręku wpływowych polityków w poszczególnych stanach. Temu miały przeciwdziałać ustawy wydane w większości stanów, które pozwalały wyborcom zgrupowanym w partiach politycznych wyrażać swe życzenia w odniesieniu do kandydatów na prezydenta ze skutkiem wiążącym dla delegatów odnośnych partij na konwencje narodowe<sup>2)</sup>.

System ten nie zdołał zapewnić członkom partij wyłącznego wpływu na wyznaczenie kandydatów, których nominacja zależy może od wielu nieprzewidzianych i dopiero na konwencjach wyłaniających się okoliczności. Ograniczył on jednak w znacznej mierze zakulisowe machinacje menérów partyjnych, zbliżył do narodu aspirantów do kandydatury, uczynił wreszcie z wyborców siłę, której przywódcom stronnictw nie wolno lekceważyć.

To, że naród nie zyskał decydującego wpływu na wyznaczenie kandydatów na prezydenta, nie stanowi wielkiej straty dla demokracji amerykańskiej ze stanowiska tego ostatecznego celu, któremu rząd ma służyć. Szerokie masy, podobnie jak nie nadają się do formułowania problemów państwowych i ich rozwiązywania, tak nie są szczególnie kwalifikowane do wyznaczania kandydatów, którzyby postulaty demokracji w należyty sposób

---

<sup>1)</sup> Patrz wyżej rozdz. III.

<sup>2)</sup> Patrz w tej sprawie Overacker oraz Merriam i Overacker rozdz. VII.

potrafił urzeczywistnić. Mając jednak do wyboru dwu czy więcej kandydatów na urząd prezydenta wybiorą bez wielkiego na ogół błędu tego, który w danych warunkach lepiej celowi demokracji będzie służył. W miarę jak uświadomienie polityczne wzrasta, błąd ten niewątpliwie będzie coraz mniejszy, taksamo jak ze wzrostem wymagań narodu z jednej, a odpowiedzialności związanej z urzędem prezydenta z drugiej strony, podnosić się będzie i już się podnosi poziom kandydatur przedstawianych narodowi przez partje.

### 3. Odpowiedzialność prezydenta.

Konstytucja z 1787 r. zna tylko karną odpowiedzialność prezydenta przed Senatem na skutek postawienia go w stan oskarżenia przez Izbę Reprezentantów. Nie przewiduje natomiast odpowiedzialności politycznej prezydenta przed Kongresem, co powszechnie uważano za istotny punkt odróżniający system prezydencajny od parlamentarnego. Brak odpowiedzialności politycznej tłumaczy się nie tylko tem, że system rządów parlamentarnych nie był jeszcze w czasie uchwalania konstytucji skryształizowany<sup>1)</sup>, ale przede wszystkim tem, że wprowadzenie takiej odpowiedzialności pozostawałoby w sprzeczności z podstawową zasadą konstytucji: podziałem władz.

Postanowienie konstytucji o odpowiedzialności prawnej (karnej) prezydenta jest przepisem papierowym<sup>2)</sup>. Mało jest prawdopodobieństwa, aby Kongres kiedykolwiek uczynił z tego postanowienia użytek. Wpływa na to nie tylko fakt, że jedyna w dziejach Stanów Zjednoczonych próba pociągnięcia prezydenta (Johnson'a) do tej odpowiedzialności nie powiodła się, ale przede wszystkim zmieniona sytuacja

---

<sup>1)</sup> Por. Wilson ConstG 201; Bryce AC I 281; Marriott II 100.

<sup>2)</sup> Por. Gordon 33.

cja polityczna. Odpowiedzialność ta miała sens, jak długo prezydent był w głównej mierze urzędnikiem wykonawczym. Straciła jednak znaczenie, gdy prezydent wskutek ścisłego związku z narodem i roli, jaką spełnia w nowych warunkach społecznych, wyrósł ponad inne organa rządowe.

Odpowiedzialność prawna prezydenta w rzeczywistości nie istnieje. Wytworzyła się natomiast odpowiedzialność polityczna — przez konstytucję nieprzewidziana — przed narodem. Co cztery lata znajduje się prezydent w takim położeniu, jakgdyby stawał przed ogółem celem zdania sprawy za swoją działalność podczas ubiegłej kadencji. Szczególne warunki systemu prezydenckiego nie pozwalają mu zwalić na kogo innego winy za swoje niepowodzenia. System dwóch partij politycznych umożliwia wypowiedzenie się większości wyborców. Naród wyraża prezydentowi uznanie lub nagane, wybierając jego, względnie, jeżeli on sam nie kandyduje, przedstawiciela jego partji, na prezydenta, lub powołując do władzy partję przeciwną<sup>1)</sup>.

System odpowiedzialności w Stanach Zjednoczonych budzi liczne zastrzeżenia wśród pewnych autorów<sup>2)</sup>. Niewątpliwie kontrola jest ograniczona, trudna do zorganizowania, rzadka, sztywna, a odbywa się w stałych odstępach czasu. Niewątpliwie też odpowiedzialność prezydenta często jest iluzoryczna. Ale gdyby nią była nawet zawsze? Gdyby prezydent faktycznie był całkiem nieodpowiedzialny?

---

<sup>1)</sup> Wynik wyborów reprezentantów, senatorów, gubernatorów i t. d., które odbywają się w połowie kadencji prezydenta, jest w pewnym stopniu także votum zaufania lub nieufności ogółu pod adresem urzędującego prezydenta.

<sup>2)</sup> Por. Gordon 36.

O zagadnieniu odpowiedzialności rządu, podobnie jak o wielu innych problemach ustrojowych, myśli się i dzisiaj jeszcze w kategorjach starych, dawno zużytych, nieaktualnych. Z tego punktu widzenia odpowiedzialność jest konieczną częścią składową każdej konstrukcji rządu. Jak się jednak przedstawia ta sprawa w praktyce, w szczególności w Stanach Zjednoczonych?

Odpowiedzialność prawna naczelných organów rządowych jest wyrazem wspomnianych już gwarancyj mechanicznych, bez jakich nie wyobrażano sobie rządu demokratycznego. W dzisiejszych jednak warunkach ten sposób odpowiedzialności nie spełnia swego zadania. Wyrok zasądający np. prezydenta wskutek postawienia go w stan oskarżenia przez Izbę miałby znaczenie ze względu na opinię publiczną. Jeżeli jednak opinia publiczna potępi zachowanie się prezydenta, wówczas oficjalne stwierdzenie wyrokiem tego potępienia nie jest potrzebne. Jeżeli zaś opinia mimo wyroku stanie po stronie zasądzonego, to wyrok i tak nie będzie miał znaczenia dla opinii. Co więcej, samo postawienie przez Izbę w stan oskarżenia nie mogłoby się w obecnych warunkach odbyć bez poparcia opinii publicznej. Gdyby zaś opinia tego poparcia udzieliła, wówczas to samo przez się załatwiłoby sprawę i uczyniło zbytecznym wdrażanie formalnego postępowania. W ustroju Stanów opinia zbyt ważną odgrywa rolę, aby prezydent przedewszystkiem z nią się nie liczył. Opinia publiczna stanowi dzisiaj najlepszą gwarancję — jeżeli takiej gwarancji potrzeba — poprawnego zachowania się prezydenta, i żaden środek prawny, który ostatecznie ma na celu także danie opinii możliwości wypowiedzenia się o zachowaniu się prezydenta, tej gwarancji nie zastąpi. Dodać należy, że każde ważniejsze posunięcie prezydenta musi mieć uprzednią zgodę opinii publicznej,

co kwestję odpowiedzialności w przyszłości za to posunięcie zgóry przesądza <sup>1)</sup>).

Obawa odpowiedzialności jako środek zmuszania do poprawnego pełnienia obowiązków nigdy nie była właściwym bodźcem działania. Sumienne i ofiarne pełnienie obowiązków publicznych na tak eksponowanym i wyjątkowym stanowisku, jak stanowisko prezydenta Stanów, jest wynikiem nie obawy, ale pobudek znacznie wyższych i szlachetniejszych.

#### 4. Funkcja reprezentacyjna prezydenta.

Twórcy konstytucji, zgodnie z zasadą zwierzchnictwa narodu i równowagi władz, pragnęli uczynić prezydenta tylko naczelnikiem egzekutywy, najwyższym urzędnikiem administracyjnym państwa <sup>2)</sup>. Jakkolwiek prezydentowi poruczono kompetencję reprezentacji państwa nazewną, nie posiadał on charakteru reprezentacyjnego wewnątrz państwa. Nie był ani przedstawicielem narodu wobec rządu w następstwie pośredniego wyboru przez kolegjum elektorów, ani też przedstawicielem rządu wobec narodu.

Z chwilą przeistoczenia wyboru prezydenta z pośredniego w faktycznie bezpośredni staje się on przedstawicielem narodu w rzeczywistym znaczeniu. Jest bowiem, jak zauważono wyżej, jedynym organem, w którego wyborze bierze udział naród jako całość i jedność. To wysuwa go na czoło pozostałych organów rządu, dając mu wobec nich stanowisko reprezentacyjne, którego żaden z tamtych nie posiada.

<sup>1)</sup> Interesujący rozwój tego samego zagadnienia, potwierdzający to rozumowanie, znajdujemy w Anglii. Od czasu, gdy ustaliła się w Anglii odpowiedzialność polityczna gabinetu, to znaczy od kiedy w rzeczywistości naród zdobył możność wypowiedzania się o poczynaniach rządu, ustały zupełnie wypadki pociągania ministrów do odpowiedzialności karnej. Por. Ehrlich WPP.

<sup>2)</sup> Por. Wallace S. 187 n.

Z drugiej strony ten sam czynnik, który czyni go przedstawicielem narodu wobec rządu, daje mu stanowisko reprezentanta rządu wobec narodu. Ponieważ prezydent jest jedynym organem rządu, wybranym przez naród jako całość, i ponieważ z wyborem prezydenta łączy się program całej działalności rządu zarówno ustawodawczej jak wykonawczej, program, za którego wykonanie tylko prezydenta czyni się odpowiedzialnym, przeto wybór jego nie jest tylko wyborem organu wykonawczego, ale stworzeniem rządu w najszerszym tego słowa znaczeniu<sup>1)</sup>.

W następstwie tego reprezentacyjnego charakteru prezydenta opinia publiczna domaga się od niego interwencji we wszystkich kierunkach działalności rządowej, czy przyznanych czy odmówionych mu konstytucją, i czyni go odpowiedzialnym za postępowanie wszystkich organów rządowych. Prezydent Taft pisał:

„Cały rząd tak dalece utożsamia się z jego osobą w umysłach ludu, że ten skłonny jest czynić go odpowiedzialnym za wszystkie grzechy całego społeczeństwa“<sup>2)</sup>.

Fakt, że prezydent jest przedstawicielem narodu i rządu, posiada treść żywą. On jest przede wszystkim, jeżeli nie wyłącznie, przedmiotem powszechnej uwagi i publicznej krytyki, podziwu i przekleństw ludu. W jego stronę patrzą uciskane grupy społeczne, do niego zwraca się ogół gnębiony wojną lub kryzysem. Od niego żąda się mądrości i przezorności, głębokiej znajomości wszelkich problemów społecznych, politycznych i gospodarczych, szybkiej orientacji i decyzji. Od niego wymaga

---

<sup>1)</sup> Znajduje to wyraz np. w tem, że mianem „przy władzy“ określa się tę partję, która posiada swego przedstawiciela w Białym Domu, choćby nawet była w mniejszości w izbach Kongresu.

<sup>2)</sup> Taft CMP 52.

się, aby poskramiał wzburzone siły społeczne, aby hamował przeciwne dobru społecznemu poczynania Kongresu, aby wpływał na orzecznictwo Sądu Najwyższego. Od niego spodziewa się rzeczy nadzwyczajnych, przechodzących ludzkie możliwości. Równocześnie jednak — zauważyć się godzi — nie pozwala mu się różnić niczem od przeciętnego człowieka i obywatela.

### 5. Funkcja polityczna i harmonizująca prezydenta.

Wykonywanie funkcji wchodzącej w zakres pierwszego stadium działalności państwowej, to jest inicjowanie tej działalności, należy do prezydenta. Akcja ustawodawcza i administracyjna jest w praktyce zawsze wyrazem pewnego programu politycznego. Formułowanie tego właśnie programu, wyznaczanie wytycznych polityki państwa jest rzeczą prezydenta. Stąd nazwa funkcji politycznej. Do prezydenta należy również, w logicznym następstwie funkcji politycznej, koordynowanie wysiłków organów rządowych urzeczywistniających politykę państwa, wprowadzanie harmonji w ich działania. Stąd nazwa funkcji harmonizującej.

Funkcja polityczna i harmonizująca jest udziałem prezydenta z kilku powodów. Prezydent z racji swego stanowiska, jako jedyny przedstawiciel narodu, najlepiej i najobiektywniej może ocenić potrzeby państwa jako całości. Ponieważ jednoczy w swem ręku prowadzenie spraw zagranicznych ze sprawami wewnętrznymi, obraz sytuacji państwowej może mu się okazać w najpełniejszym świetle. Przez ciągłość urzędowania, w przeciwieństwie do ciała ustawodawczego, i przez aparat administracyjny, którym rozporządza, ma bezustanny kontakt z całokształtem życia społecznego, posiada bezpośredni dostęp do informacji i jest w stanie układać swą politykę na realnych podstawach.



Funkcja polityczna pozostaje do pozostałych funkcji rządowych w stosunku — jak wspomniano wyżej — treści do formy. Dlatego wyodrębnienie tej funkcji i powierzenie jej oddzielnemu organowi nie jest możliwe. Prezydent celem realizacji polityki państwa musi mieć potrzebne środki, jak możliwość wydawania rozporządzeń i bezpośredni wpływ na działalność innych organów realizujących tę politykę. Tem się tłumaczy zwiększający się zakres kompetencji prawotwórczej prezydenta i jego wzrastający wpływ na akcję ustawodawczą Kongresu.

#### 6. Funkcja prawotwórcza prezydenta.

Funkcja prawotwórcza obejmuje z jednej strony kompetencję prezydenta wydawania norm prawnych, kompetencję płynącą (pośrednio) z konstytucji lub przelaną na prezydenta przez ustawy, z drugiej strony narzucony mu przez opinię publiczną obowiązek kierowania działalnością ustawodawczą Kongresu, w szczególności przeobrażania w prawo przyrzeczeń przedwyborczych partji, którą przedstawia. Obowiązek ten, jakkolwiek nie posiada podstaw prawnych, ściśle jest naogół przez prezydentów przestrzegany. Faktycznie zatem wpływ prezydenta na ustawodawstwo znacznie jest większy od tego, który posiada z mocy prawa.

Jeżeli mówimy, że Kongres jest nadal wyłącznym ustawodawcą, pozostajemy w zupełnej zgodzie ze stanem prawnym, ale — w czterech wypadkach na pięć — w sprzeczności z rzeczywistością. Rzeczywistym twórcą przeważnej części ustaw jest prezydent. On osobiście lub przez swoich pracowników układa projekty ustaw; on, bezpośrednio lub pośrednio, uzyskuje ich przyjęcie przez Kongres.

Kompetencja wydawania norm prawnych nie jest prezydentowi wyraźnie przez konstytucję powierzona. Pozostaje to w zgodzie z zasadą podziału władz, która kazała całość władzy ustawodawczej złożyć w ręce Kongresu. Mimoto wykonywanie pewnych kompetencji prezydenta, oddanych mu przez konstytucję, jak np. sprawowanie naczelnego dowództwa, zawieranie traktatów itd. nie byłoby możliwe bez wydawania odpowiednich norm prawnych<sup>1)</sup>. Głównym źródłem tej kompetencji prezydenta jest jednak nie konstytucja, ale ustawa, a raczej ustawy. Od samego niemal początku istnienia Związku okazało się niewskazanem, niepraktycznym, a czasem i niemożliwym, by wszelkie zagadnienia były normowane bezpośrednio przez Kongres. Mnożenie się problemów wymagających unormowania ustawowego, ich wzrastająca zawilgość, drobiazgowość, coraz znaczniejsze ich różniczkowanie; konieczność znania szczegółowych warunków rzeczowych i osobowych, wśród których ustawa ma działać; wzmagające się tempo życia społecznego i jego zmienność, wymagająca reakcji prawnej szybkiej i odpowiednio elastycznej; wszystkie te i inne przyczyny<sup>2)</sup> ograniczają coraz bardziej możliwości ustawodawcze Kongresu i skłaniają go do delegowania coraz szerszych kompetencji ustawodawczych organowi lepiej kwalifikowanemu, t. j. prezydentowi. W okresach wojny lub przesiłlenia gospodarczego, jak np. w czasie wojny domowej i światowej, kryzysu ekonomicznego w 1933 r., delegacja ta stanowi bardzo poważne uszczuplenie kompetencji ustawodawczej Kongresu<sup>3)</sup>.

<sup>1)</sup> Hart 20.

<sup>2)</sup> Por. Carr 19 n.

<sup>3)</sup> Por. Hart 93 n., 103 n. Kwestja, czy Kongres ma prawo delegowania władzy ustawodawczej prezydentowi, nasuwa wątpliwości. Większość prawników amerykańskich stoi na stanowisku, że w myśl zasady *delegatus non potest delegare* prawo to Kongresowi nie służy.

Obowiązek prezydenta inicjowania i przeprowadzania przez Kongres ustaw znajduje wyraz już w kampanji poprzedzającej wybór prezydenta, która toczy się na podstawie wyników pracy ustawodawczej w poprzednim i przyrzeczeń ustawodawczych na przyszły okres. Ściśle rzecz biorąc, program, który wysuwa partja polityczna z okazji wyboru prezydenta, powinien dotyczyć działalności tej, którą prezydentowi zakreśla konstytucja, t. j. wykonawczej. Tymczasem obraca się on przede wszystkim dookoła zamierzeń ustawodawczych. Znamienne jest także to, że program przyszłej działalności, obejmujący głównie plany ustawodawcze, przedstawiają partje ogółowi nie co dwa lata, kiedy zmienia się w całości Izba Reprezentantów a w jednej trzeciej Senat, ale co cztery lata przy sposobności wyboru prezydenta i równocześnie z wyznaczeniem kandydata na prezydenta. Co więcej, kandydaci na urząd prezydenta, który wedle konstytucji jest urzędem wykonawczym, zajmują się w czasie kampanji przedwyborczej prawie wyłącznie przeszłą i przyszłą polityką ustawodawczą, broniąc lub krytykując pociągnięcia ustawodawcze w okresie poprzednim i przedstawiając lub precyzując zamiary ustawodawcze na przyszłość <sup>1)</sup>.

Wytłumaczenie tego stanu znajdujemy w fakcie, że prezydent jest jedynym przedstawicielem narodu w rządzie, a zarazem jedynym przedstawicielem rządu i partji

---

Por. Willoughby III § 1075 oraz Hart 121 i 128 n. Sądy amerykańskie uznają konstytucyjność delegacyj ustawodawczych, nie chcą jednak nazywać kompetencyj, przekazanych w ten sposób prezydentowi, ustawodawczemi. Por. Hart 18. Jak daleko sięgać mogą delegacje, jest sporne. Por. Tingsten 49. Nie da się zaprzeczyć, że zasięg ich rozszerza się z dnia na dzień, i bardzo mało jest prawdopodobieństwa, aby sądy uznały ich niekonstytucyjność, jakkolwiek dalekoby się posunęły.

<sup>1)</sup> Por. McBain 116.

wobec narodu. Dlatego naród — pragnąc mieć odpowiedzialny rząd i, co się z tem łączy, konkretny sprawdzian działalności rządu przy następnych wyborach<sup>1)</sup> — wiąże z osobą prezydenta to wszystko, co rząd winien przedsięwziąć na wszystkich polach swej działalności.

Związanie tego programu z wyborami do Kongresu nie ma widoków powodzenia. Wybory te odbywają się bowiem przeważnie na podstawie indywidualnych programów wysuwanych przez poszczególnych kandydatów lub ich grupy,; programy te nie tylko nie pokrywają się z ogólnonarodowym programem partji, ale wprost mu przeczą. Powodem tego jest fakt, że obie wielkie partje amerykańskie nie są grupami jednorodnymi, ale reprezentują szereg zwykle sprzecznych ze sobą interesów. Konieczność zdobycia większości potrzebnej do wyboru prezydenta zmusza te interesy do zgodzenia się na pewien wspólny front względnie poddania się w tym względzie woli większości. Ale właśnie dlatego przy wyborach do Kongresu, które nie mają żadnego wpływu na wybór głowy państwa, poszczególne okręgi nie czują się związane programem partji<sup>2)</sup>. Ponadto doświadczenie wykazało, że plany usta-

<sup>1)</sup> W 1832 r. opozycja w Senacie zarzuciła Jackson'owi, że „żadne zasady nie zostały ogłoszone jako sprawdzian, którym lud mógłby mierzyć pretensje administracji do jego zaufania i poparcia“. RDC VIII 1341. Ogłaszanie programów wyborczych czyli t. zw. platform wszedło w stały zwyczaj dopiero od 1840 r.

<sup>2)</sup> Dlatego np. w czasie wyborów prezydenta w 1932 r., mimo że partja demokratyczna oświadczyła się na terenie państwowym za zniesieniem prohibicji i odwołaniem XVIII poprawki do konstytucji, kandydaci tej samej partji na stanowiska senatorów lub reprezentantów w niektórych stanach przyrzekali swym wyborcom wszelkie starania celem utrzymania tej poprawki w mocy. Następstwem tego są oczywiście konflikty wynikające stąd, że poszczególni członkowie Kongresu są wiązani równocześnie dwoma nawzajem wykluczającymi się przyrzeczeniami: wobec narodu i wobec swego stanu lub okręgu wyborczego. Rzecz jasna, że jest to poważna przeszkoda na drodze do harmonijnego działania partji i znacznie utrudnia stanowisko prezydenta.

wodawcze partji wtedy tylko mają widoki urzeczywistnienia, jeżeli posiadają aprobatę prezydenta i poparte są wpływem jego urzędu<sup>1)</sup>. Jakkolwiek uprawnienia prezydenta w ustawodawstwie nie są wedle konstytucji znaczne, to jednak jego weto, wobec trudności zmobilizowania  $\frac{2}{3}$  członków w obu izbach, potrzebnych do obalenia weta, faktycznie składa w jego ręce ostateczną decyzję co do losów danego planu. Pozatem, wobec wspomnianych lokalnych zobowiązań poszczególnych członków Kongresu, węzeł partyjny okazuje się często za słaby do utrzymania dyscypliny w łonie partji, i dlatego urzeczywistnienie programu ustawodawczego partji wymaga zastosowania pewnych środków, jak rozdział stanowisk urzędowych, służących wyłącznie prezydentowi.

Prezydent jest więc w oczach ogółu zobowiązany do czynnego udziału w ustawodawstwie.

„Gdy partja powołana zostanie do władzy, naród niechybnie zwraca się w stronę prezydenta, a nie Kongresu, o wykonanie programu ustawodawczego i wypełnienie przyrzeczeń partji“<sup>2)</sup>.

Prezydent, któryby

„nie interesował się ustawodawstwem, nie usiłował wpływać na formułowanie zagadnień, w zupełności zignorował swą odpowiedzialność jako głowy partji za wypełnienie przedwyborczych przyrzeczeń, nie czyniłby tego, czego naród oczekuje“<sup>3)</sup>.

Prezydent jest też oczywiście odpowiedzialny za wykonanie programu przedłożonego wyborcom w czasie kampanji przedwyborczej, bez względu na to, że program ten obejmuje bądź częściowo bądź wyłącznie, zagadnienia nale-

<sup>1)</sup> Por. Ford RGAP 249, 282.

<sup>2)</sup> Hall PG 99.

<sup>3)</sup> Taft FACD 100.

żące do kompetencji organu ustawodawczego. Prezydent jest zatem odpowiedzialny nie tylko za działalność swoją, ale w równym stopniu za postępowanie Kongresu<sup>1)</sup>. Już w 1908 r. pisał o tem jeden z autorów amerykańskich:

„Jeżeli prezydent po wyborze nie spełni przyrzeczeń, które złożył nam przed wyborami, jeżeli Kongres odrzuci jego zalecenia, jeżeli prezydent nie przeobrazi swych planów w prawo, jeżeli wykonuje ustawę niepopularną, niech nie usiłuje zrzucić odpowiedzialności na innych. To on, nie Kongres, zawiódł nas. Jeżeli nie udało mu się uzyskać poparcia Kongresu, okazał się prosto niedołężnym. My możemy wybierać senatorów i reprezentantów, ale istnieje dążność do czynienia prezydenta odpowiedzialnym za wszystko, co oni czynią“<sup>2)</sup>.

Czynienie prezydenta odpowiedzialnym za przeprowadzenie programu ustawodawczego wydaje się pozornie niesłusznem wobec tego, że środki konstytucyjne, za pomocą których prezydent może wpływać na ustawodawstwo, są skromne i o ograniczonej skuteczności. Zobowiązania jednakże, które ogół nakłada na prezydenta przez wybór, związane są nie z urzędem prezydenta, ale ze stanowiskiem prezydenta jako przywódcy partji. Ogół wybiera w prezydencie przede wszystkim swego przedstawiciela a zarazem przywódcę partji rządzącej. Pretensje, które ma do niego, skierowane są do wodza narodu i partji, a nie do naczelnika egzekutywy. W ten sposób wyborcy legalizują rząd partji, wynosząc go ponad rząd, który przewidziała konstytucja. Wyborcy liczą się z tem, że środki, przyznane prezydentowi przez konstytucję, nie wystarczą mu do wywiązania się z tych zobowiązań, które powstają dlań w następstwie wyborów. Ale wyborcy, widząc w prezydencie wodza narodu i par-

<sup>1)</sup> Por. McBain 116; Bruce 246.

<sup>2)</sup> Alger 10.

tji, upoważniają go milcząco do użycia tych wszystkich sposobów, któremi rozporządza w tym podwójnym charakterze. Przy następnych wyborach wyborcy sądzić go będą nie jako naczelnika administracji państwowej w ścisłym znaczeniu, ale jako wodza partji i narodu. Momentem, który zajmuje wyborców, jest nie kwalifikacja prezydenta na stanowisko naczelnego administratora państwa, ale jego zdolności jako przedstawiciela narodu i przywódcy partji. W ten sposób w psychice ogółu dokonano się zupełne przeobrażenie pojęcia prezydenta. Jego rola określona konstytucją zeszała na plan daleki, znikła niemal zupełnie. Pierwsze natomiast, jeżeli nie jedyne miejsce zajmują te cechy stanowiska prezydenta, które mu narzuciły siły społeczne.

### 7. Funkcja wykonawcza prezydenta.

Z trzech tradycyjnych funkcyj państwowych najznaczniejszemu rozwojowi uległa funkcja wykonawcza. Stało się to głównie dzięki temu, że, gdy funkcje ustawodawcza i sędownicza posiadają zakres dokładnie wytyczony, funkcja wykonawcza obejmuje wszystkie te bliżej nieokreślone kierunki władzy państwowej, które nie podpadają ani pod pojęcie ustawodawstwa ani pod pojęcie wymiaru sprawiedliwości<sup>1)</sup>.

Konstytucja z 1787 r. powierzała ogólnie funkcję wykonawczą prezydentowi w pierwszym zdaniu artykułu II; w końcu tego samego artykułu polecała mu należyte wykonywanie ustaw oraz wymieniała szereg szczegółowych kompetencyj. Pytanie, które wyłoniło się w związku z tem ujęciem funkcji wykonawczej przez

---

<sup>1)</sup> Por. Ehrlich NSPK w APK II 17.

konstytucję, mianowicie czy prezydent posiada władzę wykonawczą w najpełniejszym znaczeniu, czy też tylko kompetencje szczegółowo wyliczone w konstytucji, rozstrzygnęła historia na korzyść pierwszego poglądu. Już pierwszy Kongres stwierdził, że kompetencja usuwania urzędników, przemilczana przez konstytucję, płynie z funkcji wykonawczej i dlatego służy prezydentowi<sup>1)</sup>. Pierwszym, który teorię tę konsekwentnie rozwinął, był Prezydent Cleveland. Teodor Roosevelt posunął interpretację tej kompetencji tak daleko, że wywołał dla swojej wykładni epitet „rewolucyjnej“<sup>2)</sup>. Dziś można stwierdzić, że pogląd T. Roosevelt'a, wedle którego prezydent czynić może wszystko, czego dobro narodu wymaga a czego konstytucja i ustawy wyraźnie nie zakazują, coraz większe znajduje zastosowanie w praktyce; trudno też już dopatrzeć się w nim czegoś rewolucyjnego. Pisarze amerykańscy zgodni są co do tego, że prezydentowi powierzono ogólnie funkcję wykonawczą, i że jedynymi jej ograniczeniami są te, które konstytucja wyraźnie wymienia. Innymi słowy, w zakresie funkcji wykonawczej każda kompetencja, która może być wykonana przez prezydenta, i której mu konstytucja wyraźnie nie odmawia, da się pomieścić w tem ogólnem pojęciu powierzonej mu władzy wykonawczej.

Poza wzrostem naturalnym, wynikającym z obejmowania nowopowstających dziedzin życia, wzbogaciła się funkcja wykonawcza kosztem obu pozostałych funkcyj, ustawodawczej i sądowniczej. Włączono pewne kierunki działalności ustawodawczej i sądowniczej do funkcji wykonawczej, pozornie rozszerzając jej zakres, w istocie rzeczy jednak stwierdzając bankructwo usiło-

---

<sup>1)</sup> Hart 222.

<sup>2)</sup> Hart 221, uw 68.



wań przeprowadzenia ścisłego rozgraniczenia pomiędzy kierunkami działalności państwowej i podkreślając znaczenie tej funkcji, której przedmiotem jest utrzymywanie maszyny państwowej w ciągłym ruchu<sup>1)</sup>.

Funkcja wykonawcza uległa jednak nie tylko rozszerzeniu zakresu, lecz także różnicowaniu, a to przede wszystkim na funkcję wykonawczą w ścisłym znaczeniu i na funkcję kierowniczą i nadzorczą, czyli, jak je czasem nazywają, na funkcję egzekutywną i administracyjną.

Prezydent jest za całość funkcji wykonawczej odpowiedzialny przed narodem. Zazwyczaj jednak naród nie posiada dokładnej znajomości zawiłych procesów funkcji wykonawczej, ani zainteresowania nimi, tak, że czynnikiem, przed którym prezydent odpowiada za spełnianie swych funkcji wykonawczych, jest prawie wyłącznie jego własne sumienie.

Funkcji wykonawczej nie należy mieszać z funkcją polityczną, jakkolwiek nie ulega wątpliwości, że fakt wykonywania przez prezydenta funkcji wykonawczej przyczynił się głównie do skupienia w jego ręku inicjatywy politycznej. Połączenie w jednym ręku funkcji politycznej i wykonawczej znajdujemy w przeważnej ilości wypadków, i jest ono względnie najlogiczniejsze. Obie te funkcje nie są jednak identyczne. Podział na funkcje: ustawodawczą, wykonawczą i sądową usiłowano przeprowadzić ze stanowiska form, w jakich przejawia się wykonywanie wła-

---

<sup>1)</sup> „Możemy sobie doskonale wyobrazić państwo, — co się zresztą sprawdziło historycznie — w którymby był tylko jeden organ, t. zw. „władza egzekutywna” lub „rząd”, wykonujący także funkcje powierzone dzisiaj organom ustawodawczym i sądowym. Lecz nie możemy wyobrazić sobie państwa, któreby żyło wydając tylko ustawy i wymierzając sprawiedliwość bez stałego organu, urzeczywistniającego przez działalność wielokształtną i jednolitą naturalne cele państwa”. Rocco.

dzy państwowej. W podziale tym niema oczywiście miejsca na funkcję polityczną, ponieważ funkcja ta nie jest tylko jedną z postaci, w której objawia się władza, ale jest władzą samą, jest jej treścią. Organa: ustawodawczy, wykonawczy i sądowy stwarzają formy, w których władza urzeczywistnia się, wykonują władzę formalną. Organ polityczny wykonuje treść władzy, wykonuje władzę materialną.

---

## ROZDZIAŁ X.

### Prezydent w rządzie prezydenckim. Kompetencje szczególne.

#### 1. Uwagi ogólne.

Przeobrażenie ustroju Stanów Zjednoczonych z systemu podziału władz oraz hamulców i równowagi w rząd prezydencki pociągnęło za sobą konieczność stworzenia form, w jakich nowy system mógłby się urzeczywistniać. Pierwotny rozdział i zakres kompetencji rządowych nie odpowiadał w wielu kierunkach wymogom współczesnej rzeczywistości. Nowy zakres działania prezydenta nie mógł pomieścić się w ramach jego konstytucyjnych kompetencji. Spełnianie przez niego funkcji politycznej wymagało możliwie swobodnej ręki w polityce zarówno wewnętrznej jak i zagranicznej. Żądaniu narodu, aby prezydent zajmował się przede wszystkim ustawodawstwem, trudno było zadośćuczynić w tych granicach, jakie kompetencji ustawodawczej prezydenta zakreślała konstytucja. Demokratyczny charakter nowego ustroju domagał się środków służących do nawiązania i utrzymywania stałego kontaktu prezydenta z narodem.

Formy konieczne dla realizacji nowego ustroju nie mogły powstać drogą zmiany konstytucji spowodowaną jej niezwykłą „sztywnością“. Musiały zatem szukać dróg innych, które obchodząc konstytucję względnie jej literę, doprowadziłyby do pożądanego celu. Dróg tych dostar-

czyły sposoby, o których była mowa w rozdziale pierwszym. Dzięki tym sposobom, pozornie bez naruszenia konstytucji, powstał system form przystosowanych do nowego ustroju. Stało się to częściowo przez przeistoczenie starych form konstytucji, częściowo przez stworzenie nowych, przez konstytucję, a w każdym razie przez jej literę, wyraźnie nie przewidzianych.

Wedle postanowień konstytucji prezydent miał pełnić przede wszystkim funkcje wykonawcze; prowadzenie stosunków zagranicznych zostało mu powierzono ze względów praktycznych; udział zaś jego w ustawodawstwie był skutkiem zastosowania zasady hamulców i równowagi.

System prezydencałny zmienił porządek oraz znaczenie poszczególnych kompetencyj prezydenta. Funkcja ustawodawcza, która jako negatywna miała być drugorzędną, uboczną, wystąpiła na plan pierwszy; prowadzenie spraw zagranicznych nabrało wagi; funkcja wykonawcza znalazła się wobec dwóch poprzednich na dalszym miejscu. W tym też porządku zostaną przedstawione poszczególne kierunki działalności prezydenta.

## 2. Kompetencje i środki prawotwórcze <sup>1)</sup>.

Prezydent jest w systemie prezydencałnym organem prawotwórczym; ma obowiązek formułowania i precyzowania programu ustaw, wnoszenia gotowych projektów do Kongresu, skłaniania izb do ich przyjęcia. Jest odpowiedzialny za wykonanie przyrzeczeń swej partji w zakresie ustawodawczym.

Kompetencje, które odnośnie do funkcji ustawodawczej przyznała konstytucja, są niewspół-

<sup>1)</sup> Przez „kompetencje“ rozumiemy tutaj prawem przewidziane sposoby, jakimi prezydent wpływa na tok ustawodawstwa; przez „środki“ — pozaprawne sposoby, jakimi posługuje się celem uzyskania ustaw, na których mu zależy.

mierne z jego nowemi obowiązkami i z jego odpowiedzialnością na polu ustawodawstwa. Celem przystosowania się do nowych wymogów, obie kompetencje ustawodawcze prezydenta, zalecenia i weto, ulegają zasadniczemu przekształceniu. Nadto powstaje szereg innych sposobów, któremi prezydent może wywiązać się z włożonych na niego zadań <sup>1)</sup>).

#### A. Zalecenia.

Obowiązek prezydenta udzielania Kongresowi od czasu do czasu informacji o stanie Związku oraz zalecenia izbom takich środków, jakie uważa za właściwe i potrzebne, nie jest kompetencją inicjatywy ustawodawczej we właściwym znaczeniu. Przyznanie tej kompetencji organowi wykonawczemu byłoby zbyt jaskrawem naruszeniem zasady podziału władz, zgodnie z którą całość funkcji ustawodawczej powierzono Kongresowi. Nie mogła jednak ująć uwagi twórców konstytucji korzyść, jakaby odnosił Związek i Kongres z udziału prezydenta w procesie ustawotwórczym. Bliski i ciągły kontakt prezydenta z administracją całego państwa, oraz prowadzenie spraw zagranicznych, dają mu pewną przewagę nad członkami Kongresu, chociażby w zakresie znajomości faktów, które mają służyć za podstawę ustawodawstwa.

„Rzeczywiste funkcjonowanie ustaw, braki w naturze lub urządzeniach ogólnego systemu handlu, skarbowości i sprawiedliwości oraz urzędzeń wojskowych, morskich i cywilnych łatwiej są dostrzegane przez organ wykonawczy, aniżeli przez inny organ“ <sup>2)</sup>).

---

<sup>1)</sup> W części tej pominięte zostanie omówienie kompetencji prezydenta wydawania rozporządzeń. Zagadnienie to zostało w zakresie wystarczającym dla celów tej pracy omówione w poprzednim rozdziale.

<sup>2)</sup> Story § 1555.

W następstwie kompromisu między formułą filozofii politycznej a wymogami rzeczywistości obarczono prezydenta funkcją, nie stanowiącą wprawdzie inicjatywy ustawodawczej we właściwym znaczeniu, ale pozwalającą zużytkowywać dla Kongresu i Związku spostrzeżenia i doświadczenia prezydenta.

Kompetencja informowania i zalecania przybrała postać orędzi, które dwaj pierwsi prezydenci, Washington i Adams, wygłaszali ustnie przed połączonymi izbami Kongresu, następni zaś przesyłali izbom w formie pisemnej, aż do Wilson'a, który wrócił do pierwotnego sposobu<sup>1)</sup>.

Prezydent ma możność wypowiedzania się o zagadnieniach wymagających unormowania ustawowego, ale na tem kończy się udział jego w ustawodawstwie. Kongres nie jest zobowiązany zająć się wnioskami prezydenta. To zaś, co jest równie ważne, jeżeli nie ważniejsze, jak wniesienie projektu: udział w dyskusjach Kongresu nad projektem, jego obrona w izbach, słowem przeprowadzenie projektu przez wszystkie etapy procesu ustawotwórczego, nie należy do prezydenta<sup>2)</sup>. Konstytucja nie zakazuje wprawdzie sekretarzom (ministrom), którzyby mogli roztoczyć opiekę nad projektem, udziału w obradach Kongresu; precedens jednakże, pochodzący z czasów pierwszej kadencji Washington'a, zabrania członkom gabinetu prezydenta wstępu na salę obrad a temsamem brania udziału w dyskusjach<sup>3)</sup>.

<sup>1)</sup> Patrz wyżej str. 77—78.

<sup>2)</sup> Burgess PS II 254; por. Makowski w NP (1933) 63.

<sup>3)</sup> Por. Woodburn 145 oraz Hinsdale w PAPSA (1905) 133 n. Kilkakrotnie, w drugiej połowie ubiegłego i w początku bieżącego stulecia, ponawiano usiłowania dopuszczenia członków gabinetu do udziału w obradach — por. przedewszystkiem sprawozdanie komisji Senatu z 1881 r. w SR Nr. 837, 46 C. 3 S., orędzie Prezydenta Taft'a z 19 grudnia 1912 w A 1912 I 49 n., oraz Wilson CabG w LPP I 1 i Garner EPL w PAPSA X 176—190. Usiłowania nie powiodły się głów-

Ale ani konstytucja, ani wspomniany precedens nie mogły zniszczyć organicznego niemal związku, jaki zachodzi w zakresie ustawodawstwa pomiędzy organami wykonawczym i ustawodawczym. Sekretarzy nie było na sali obrad, ale stali się niezbędnymi w komisjach Izby i Senatu. Współpraca prezydenta z Kongresem istniała mimo wszystko z tą różnicą, że odbywała się w zaciszu pokoju komisji, a nie w oczach całej opinii publicznej w sali Izby i Senatu.

Ten stan rzeczy mógł trwać tak długo, jak długo prezydent był podporządkowany Kongresowi, i jak długo Kongres był rzeczywistym władcą w państwie. Z chwilą jednak, gdy zmieniony układ stosunków społecznych sprowadził zasadnicze przemiany w strukturze ustrojowej, wysunął prezydenta na plan pierwszy w rządzie i uczynił go współtwórcą a potem głównym twórcą prawa, musiały ulec zmianie formy, w jakich dokonywał się udział prezydenta w postępowaniu ustawodawczem. Równocześnie odbywa się przemiana treści kompetencji informowania i zaleceń, jako najbardziej zbliżonej do prawidłowej inicjatywy. Przekształcenie jest formalne i materialne. Pierwsze związane jest z formą orędzi.

„We wcześniejszych orędziach zwracano uwagę Kongresu na pewne braki w istniejących ustawach albo na potrzebę nowych ustaw i pozostawiano mądrości Kongresu ułożenie ustaw w tych i innych punktach. Wedle nowego systemu dyskutuje się w orędziu braki lub potrzeby z wszelkimi szczegółami, omawia się konieczne środki, włączając gwarancje i wyjątki, i faktycznie żąda się, aby sprawę załatwiono w dokładnie określony sposób“<sup>1)</sup>.

---

nie spowodu obawy, że osłabi to znaczenie Kongresu a wedle innych siłę i niezależność prezydenta. Por. w związku z tem Lowell EG 25 n., Snow w AAA (lipiec 1892) 1—13, Bradford LPG rozdz. 30 i 31.

<sup>1)</sup> Standwood II 327.

Materjalne przeobrażenie kompetencji zalecania dokonuje się w ten sposób, że orędzie stanowi nie tylko akt organu wykonawczego, skierowany do ciała ustawodawczego, ale staje się zarazem apelem przywódcy narodu do opinii publicznej. Celem orędzia jest nie tylko poinformowanie Kongresu i zalecenie mu środków koniecznych i stosownych, ale także mobilizacja ogółu dla poparcia lub obrony projektu prezydenta. Orędzie przestaje być zaleceniem, staje się dyktatem. Ale dyktat nie pochodzi od prezydenta. Przemiana zalecania w inicjatywę jest możliwa wyłącznie wskutek poparcia, jakiego udziela mu opinia publiczna. Skuteczność inicjatywy jest jedynie odbłaskiem reakcji ogółu na przedłożony mu projekt ustawy. Nacisk na Kongres, aby urzeczywistnił plan prezydenta, nie mieści się w treści zalecania, ale znajduje się w opinii publicznej, która stoi poza nim. Dlatego orędzia prezydentów w przeważającej ilości wypadków pisane są przede wszystkim dla narodu <sup>1)</sup>. I dlatego też zwyczaj osobistego odczytywania przez prezydenta orędzi przed zgromadzonemi izbami, zarzucony przez Jefferson'a jako niedemokratyczny i naruszający konstytucję, a przywrócony przez Wilson'a, służy celowi mobilizacji opinii publicznej lepiej, niż pisemne komunikowanie Kongresowi zaleceń prezydenta. Jak słusznie bowiem zauważył Prezydent Taft, osobiście przez prezydenta wygłoszone w Kongresie

„przemówienia koncentrują uwagę kraju na Kongresie więcej, aniżeli pisemne oświadczenia i przez skoncentrowanie uwagi kraju na Kongresie koncentrują uwagę Kongresu na zaleceniach prezydenta“ <sup>2)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Por. Goodnow PCG 121 n. oraz Ray 541.

<sup>2)</sup> Taft GMP 40.



Rozszerzenie kompetencji prezydenta jest zatem w istocie zwiększeniem udziału narodu w rządzie. Przekroczenie przez prezydenta granic, zakreślonych konstytucją, nie jest konstytucyjne, ale jest demokratyczne.

### B. W e t o.

Ewolucja weta, służącego prezydentowi wobec projektów ustaw, na które wyraziły swą zgodę obie izby Kongresu, jest najbardziej może interesującym przykładem, jak kompetencja, która w założeniu miała być drugorzędna, uboczna, stała się pierwszorzędna, niemal główna, i jak broń odporna przeobraziła się w oręż zaczepny, hamulec w koło popędowe.

Z fundamentalnej zasady konstytucji: podziału władz, wynika możliwie najściślej wyodrębnienie poszczególnych funkcji rządowych i przekazanie ich możliwie nienaruszonych poszczególnym organom rządu. Domniemanie przemawia za przyznaniem całej funkcji temu organowi, któremu konstytucja ją powierzyła, z temi jedynie wyjątkami, które zostały wyraźnie i niedwuznacznie wymienione.

Dopełnieniem zasady podziału władz jest zasada hamulców i równowagi. Zasada ta nie posiada więc w koncepcji twórców konstytucji bytu samodzielnego, jakkolwiek takie ujęcie jest możliwe i w takiej postaci pojawia się u Dawida Hume'a. Następstwem tego jest, że przejawy zasady hamulców i równowagi w konstytucji interpretować należy wyłącznie w świetle zasady podziału władz. Innemi słowy, kompetencje poszczególnych organów, dotyczące ich ingerencji w działania innych organów, mogą być pojmowane jedynie jako przeszkoda przeciwko nadużyciom władzy przez te inne organa, jako środek mający na celu „utrzymanie innych organów na właściwym miejscu“.

Zgodnie z tem założeniem charakter weta jest wyłącznie negatywny. Przeznaczeniem weta — wedle autorów Federalisty — jest służyć prezydentowi jako tarcza przeciw wkraczaniu przez Kongres w jego zakres działania, oraz stanowić

„zbawienny hamulec na ciało ustawodawcze, przeznaczony do strzeżenia społeczeństwa przed skutkami faksji, pośpiechu, albo impulsu nieprzyjaznego dla dobra publicznego“<sup>1)</sup>.

Weto w tem ujęciu jest tylko środkiem „samoobrony“ i hamulcem<sup>2)</sup>. Niedługo nim jednak pozostało. Ewolucja, której uległa konstytucja Stanów, dotknęła też i instytucję weta, przyczem weto, jako kompetencja przyznana prezydentowi, dzieli w grubszych zarysach losy stanowiska prezydenta.

Dlatego w ewolucji weta, podobnie jak w rozwoju ustroju Stanów, można wyróżnić dwa okresy. Pierwszy sięga od początków Związku do lat osiemdziesiątych XIX stulecia. Drugi pokrywa się z tą częścią historii ustroju Stanów, w której rozwija się i krystalizuje rząd prezydencajny.

W początkach pierwszego okresu stosowanie weta przez prezydentów idzie po liniach wskazanych wykładnią autorów Federalisty<sup>3)</sup>. Stąd też wykonywanie weta ograniczone jest do wypadków, w których zachodzi po-

<sup>1)</sup> Fed Nr. 72; por. Madison DFC 715.

<sup>2)</sup> Por. Webster w PCUS 45: „Konstytucja... daje naczelnikowi egzekutywy hamulec, nie prawo sprzeciwu wobec uchwał Kongresu“. Por. też Story §§ 530, 504. Nie wszyscy współcześni podzielali to zapatrywanie. Coxe twierdził, że weto prezydenta jest „poważnym obowiązkiem żądania od obu izb rozpatrzenia ponownie każdej sprawy, co do której żywi wątpliwości lub obawy“. PCUS 138. Dickinson, który brał udział w Konwencji, pisał: „Mamy prezydenta do nadzorowania, i jeżeli myśli, że dobro publiczne tego wymaga, do kontrolowania każdego aktu Izby Reprezentantów i Senatu“. PCUS 171.

<sup>3)</sup> Por. Stanwood II 321; Mason 129.

trzeba utrzymywania Kongresu w granicach zakreślonych mu konstytucją. Kongres przekracza te granice, jeżeli uchwala projekty niezgodne z konstytucją lub przedsięwzię kroki sprzeczne z interesem narodu.

Washington tylko dwa razy zwrócił Kongresowi projekty ustaw: raz spowodu niekonstytucyjności <sup>1)</sup>, drugi raz spowodu rażącej niewłaściwości <sup>2)</sup>, przyznając jednak, że wiele ustaw podpisuje pomimo, że nie zgadza się z ich treścią <sup>3)</sup>. J. Adams i Jefferson nie wykonali prawa weta ani razu. Koncepcja weta Jefferson'a nie była szeroka; jego zdaniem prezydent winien użyć weta wówczas, gdy akcja Kongresu narusza prawa organu wykonawczego, sądowego lub stanów, albo gdy idzie w niewłaściwym kierunku wskutek „błędu, ambicji lub interesu“<sup>4)</sup>. W wątpliwości jednak radził godzić się z zapatrywaniem Kongresu <sup>4)</sup>, jak czynił Washington. Madison założył weto w ciągu ośmiu lat sześć razy, Monroe w takim samym czasie tylko raz; J. Q. Adams nie skorzystał z prawa weta ani razu <sup>5)</sup>.

Koncepcja weta ulega zasadniczej zmianie za Jackson'a. Przekształcenie to jednak jest w całości usprawiedliwione przemianą, jaka dokonuje się za Jackson'a w charakterze stanowiska prezydenta. W ujęciu Jackson'a

<sup>1)</sup> Por. opinię Jefferson'a z 4 kwietnia 1792 r., którą doradzał Washington'owi założenia weta wobec tego projektu. ME III 21

<sup>2)</sup> Por. Mason 130.

<sup>3)</sup> „Z pobudek szacunku dla Kongresu (i, mógłbym dodać, z mojej interpretacji konstytucji) podpisuję wiele projektów, z którymi sąd mój nie zgadza się... Z natury konstytucji muszę zaaprobować wszystkie części projektu lub odrzucić go w całości. To drugie może być usprawiedliwione tylko na jasnej i oczywistej podstawie stosowności; a ja nigdy nie miałem tyle zaufania do trafności własnego sądu, aby trwać przy opiniach, które wyrobiłem sobie w wątpliwych wypadkach“, Sparks X 371—372.

<sup>4)</sup> Opinia z 15 lutego 1791 r., ME III 152.

<sup>5)</sup> Mason App D.

weto jest nietylko hamulcem i korektywą, ale środkiem, zapomocą, którego prezydent może skłonić Kongres do porzucenia polityki, jego zdaniem nie odpowiadającej interesom narodu, i skierować go na drogę uznaną przez prezydenta za „zgodną ze sprawiedliwością, ze zdrową polityką i z konstytucją“<sup>1)</sup>). Równocześnie pogląd Jackson'a na znaczenie weta w systemie ustrojowym Stanów jest wyrazem zacieśniającego się wciąż związku pomiędzy bezpośrednim rządem przez naród a silnym stanowiskiem prezydenta. Stwierdziwszy, że pewien projekt ustawy, będący w jego mniemaniu niezgodny z konstytucją i zdrową polityką, nie może uzyskać jego aprobaty, dodaje:

„Nastąpi teraz powszechna dyskusja rzucająca na sprawę nowe światło i ustalająca ważne zasady; a nowy Kongres, wybrany wśród takiej dyskusji ...wniesie na Kapitol werdykt opinii publicznej“<sup>2)</sup>).

---

<sup>1)</sup> „Szczerze żałuję“ — pisze Jackson w orędziu do Kongresu z 10 lipca 1832 r. — „że w projekcie ustawy, który mi przedłożono, nie mogę dopatrzeć się żadnej z tych modyfikacji, które są potrzebne w mojej opinii do uczynienia jej zgodną ze sprawiedliwością, ze zdrową polityką i z konstytucją naszego kraju“. Richardson 2, 1139.

<sup>2)</sup> Richardson 2, 1152. „Weto“ — powtarzamy za senatorem i późniejszym Prezydentem Stanów Zjednoczonych Jakóbem Buchanan'em — „jest co do swego pochodzenia i natury szczególnie demokratyczne; w kwalifikowanej formie, w jakiej istnieje w naszej konstytucji, jest jedynie odwołaniem się prezydenta, pochodzącego z wyboru narodowego, od decyzji Kongresu do samego narodu“ (z przemówienia w Senacie dnia 2 lutego 1842, Moore WJB V 104). Por. też przemówienie J. C. Calhoun'a w trakcie tej samej debaty dnia 28 lutego 1842: „Weto .. jest tylko jednym... z tych wielu urzędzeń ...które były przeznaczone do wzmocnienia ludowej podstawy naszego rządu i do przeciwstawienia się tendencji wpadnięcia pod panowanie dominującego interesu, działającego przez wyłącznie liczbowe większości“. Calhoun Przem. 8. Wedle członka Izby Reprezentantów J. Pope'a „skutkiem weta jest nie zniweczenie woli publicznej, ale zapewnienie samemu ludowi, przed wejściem w życie ważnych postanowień, sposobności wypowiedzenia się na ten temat za pośrednictwem urny wyborczej. Weto urzeczywistnia czynnie i praktycznie zasadę samowładztwa, kardynalny rys naszego systemu“. Pope s. 5.

Obok demokratyzacji urzędu prezydenta dokonuje się więc demokratyzacja jego kompetencji. Weto, które historycznie rozwinęło się jako środek antydemokratyczny i pierwsze padło ofiarą rewolucji demokratycznej w kolonjach, staje się obecnie sposobem umożliwiającym ogółowi bezpośredni, rzeczywisty udział w rządzeniu państwem. Stanowi to jeszcze jeden dowód na poparcie poglądu, że instytucje ustrojowe nie posiadają wiecznej funkcji, ale zmieniają ją zależnie od warunków społecznych, w których działają.

Jackson'owi przypisuje się też rozszerzenie kompetencji weta przez zainicjowanie praktyki tak zwanego weta „kieszonkowego“<sup>1)</sup>. Wedle konstytucji<sup>2)</sup> projekt ustawy przesłany prezydentowi przez Kongres i niezwrócony temu ostatniemu w ciągu 10 dni — po odliczeniu niedziel i świąt — od otrzymania go przez prezydenta, zyskuje moc prawną nawet bez podpisu prezydenta, wyjąwszy wypadek, gdy nastąpiło odroczenie Kongresu przed upływem tych 10 dni, gdyż w tym wypadku projekt nie staje się prawem. Prezydent zatem, który ustawie takiej jest przeciwny, może poprostu projekt zostawić bez podpisu jeżeli zbliża się odroczenie Kongresu. To uśmierca go, pozostawiając go niejako w „kieszeni“ prezydenta<sup>3)</sup>. Wątpliwości co do konstytucyjności tego weta zaczęły się pojawiać już za Jackson'a i trwały do ostatnich czasów, a rozwiązane zostały orzeczeniem Sądu Najwyższego w 1929 r., które uznało ten rodzaj weta za zgodny z konstytucją<sup>4)</sup>.

<sup>1)</sup> Por. Ogg i Ray 262 n.; Johnston 114 n.

<sup>2)</sup> K. A. I, S. VII, al. 2.

<sup>3)</sup> W sprawie różnicy pomiędzy wykonywaniem weta kieszonkowego przez Jackson'a i przez następnych prezydentów patrz Stanwood II 321 n.

<sup>4)</sup> Okanogan, Methow etc. Tribes v. United States (1929), 279 US 655; 49 S Ct 463.

Sposób i zakres stosowania weta przez Jackson'a spotkał się z gwałtownymi sprzeciwami w szeregach partji Whig'ów, żądającej ścisłego przestrzegania zasady podziału władzy. Pojawiły się w Kongresie wnioski o zmianę konstytucji w kierunku zastąpienia wymaganej dotychczas kwalifikowanej większości  $\frac{2}{3}$  obu izb, koniecznej do obalenia weta, zwykłą większością, co równałoby się faktycznemu zniweczeniu mocy weta <sup>1)</sup>. Podnoszono, że

„prawo weta, wykonywane tak jak obecnie, zmierza do zjednoczenia funkcji ustawodawczej i wykonawczej“ <sup>2)</sup>.

Clay obawiał się — nie bez słuszności, jak przyszłość wykazała —, że weto z biegiem czasu pociągnie za sobą inicjatywę ustawodawczą prezydenta <sup>3)</sup>.

Zwycięstwo Whig'ów przy wyborach prezydenckich w 1840 r. przyniosło zmianę interpretacji weta, zgodnie z założeniami ideologicznymi tej partji. Nowowybrany prezydent, William H. Harrison, stwierdził wyraźnie w adresie inauguracyjnym, że weto

„może być użyte tylko: popierwsze dla ochrony konstytucji przed naruszeniem; powtóre dla ochrony narodu przed skutkami pośpiesznego ustawodawstwa, gdy jego wola została prawdopodobnie zlekceważona lub nie-dobrze zrozumiana; potrzenie dla zniweczenia skutków kombinacyj gwałcących prawa mniejszości“ <sup>4)</sup>.

Przedwczesna śmierć Harrison'a nie pozwoliła mu wprowadzić w czyn tę teorię weta, a obejmujący po nim

<sup>1)</sup> Por. wniosek senatora Kent'a złożony 24 grudnia 1833 r., RDC X 58 oraz Clay'a z 29 grudnia 1841 r., CG 27 C, 2 S, s. 69.

<sup>2)</sup> Senator Kent dnia 20 lutego 1835. RDC 23 C, 2 S, s. 341.

<sup>3)</sup> 24 stycznia 1842 r. CG 27 C, 2 S, s. 166. Por. też przemówienie senatora Archer'a dnia 9 lutego 1842 r.: „Prezydent przez wykonywanie prawa weta zniszczył niezawisłość organu ustawodawczego i, wykonując je, może wykonywać wszystkie funkcje Kongresu“. CG 27 C, 2 S, s. 221.

<sup>4)</sup> Richardson 2, 1866.

obowiązki prezydenta wiceprezydent J. Tyler zajmuje stanowisko zbliżone do poglądu Jackson'a. W orędziu Tyler'a z 1 września 1841 r. zasługuje na uwagę, jako dalszy przyczynek do ewolucji weta, podkreślenie w instytucji weta momentu kategoriycznego obowiązku, oraz odróżnienie pomiędzy wolą większości a wolą narodu.

„Poszanowanie woli większości nie może w republice konstytucyjnej ...wpływać na święte i uroczyste prawo (weta) prezydenta... Obowiązkiem jego jest strzec zasadniczej woli samego narodu“<sup>1)</sup>.

Praktyczną konsekwencją, uderzającą jak na prezydenta pochodzącego z partji Whig'ów — z którym zresztą partja ostatecznie zerwała — jest założenie przez Tyler'a weta w dziewięciu wypadkach<sup>2)</sup>.

Od czasu Tyler'a, a w każdym razie jego następcy na urzędzie prezydenta, Polk'a<sup>3)</sup>, wyjąwszy krótki okres, w którym przy władzy pozostawała partja Whig'ów<sup>4)</sup>, wypadki założenia weta poczynają zarówno mnożyć się jak i obejmować coraz szerszy zakres rzeczowy<sup>5)</sup>.

Znamienne przeobrażenie w treści weta dokonuje się za prezydentury Johnson'a<sup>6)</sup>. Dotychczas prezydenci używali wet głównie w celu obalania projektów

<sup>1)</sup> Richardson 2, 1921.

<sup>2)</sup> Mason App D.

<sup>3)</sup> 1845—1849. Wedle Prezydenta Polk'a rezultatem weta i wynikającej stąd zwłoki w uchwaleniu ustawy jest umożliwienie narodowi „rozważenia i działania w stosunku do projektu zwróconego izbom przez prezydenta“. Richardson 2, 2513. Por. krytykę tego poglądu, w szczególności przemówienie Clayton'a w Senacie 5 lipca 1848 r. CG 30. C. 1 S. s. 898 oraz C. B. Smith'a w Izbie Reprezentantów 21 lipca 1848; pozatem pismo ulotne Drake'a.

<sup>4)</sup> 1849—1853. Por. zwłaszcza pierwsze roczne orędzie Prezydenta Z. Taylor'a z 4 grudnia 1849. Richardson 2, 2561.

<sup>5)</sup> Por. orędzie Prezydenta Pierce'a z 17 lutego 1855 r. Richardson 2, 2841.

<sup>6)</sup> Por. Stanwood II, 324.

Kongresu niezgodnych z konstytucją, a wyjątkowo tylko dla uchylania projektów z innych względów, np. spowodu ich sprzeczności z dobrem ogólnem. Obecnie te właśnie wypadki wysuwają się na czoło. Johnson zwrócił Kongresowi szereg projektów niezgodnych jego zdaniem z dobrem powszechnem <sup>1)</sup>. Prezydent Grant poszedł jeszcze dalej, zakładając weto wobec projektu pewnej ustawy skarbowej, ponieważ teoria, na której projekt się opierał, była w jego mniemaniu

„odstąpieniem od prawdziwych zasad skarbowości, narodowego interesu, zobowiązań państwa wobec wierzycieli, przyrzeczeń Kongresu, zobowiązań obu partij politycznych, osobistych poglądów i przyrzeczeń“

czynionych przez niego w każdym rocznym orędziu i w każdym inauguracyjnym przemówieniu <sup>2)</sup>.

Rozszerzenie zakresu wypadków, w których weto może być zastosowane, płynie z przeświadczenia społeczeństwa i prezydenta, że dobrze jest, aby człowiek, który, ze względu na istotę swego urzędu, ma tak bliski i ciągły związek z życiem narodu, brał udział w formułowaniu polityki państwa. Ten właśnie związek wymaga, aby prezydent nie ograniczał się do usuwania braków formalnych w uchwałach Kongresu, ale aby miał też wpływ, choćby negatywny, na materialną stronę tych aktów <sup>3)</sup>.

<sup>1)</sup> Por. np. orędzia Johnson'a z 17 lutego, 15 maja, 15 czerwca, 16 lipca 1866 r. Richardson 2, 3596, 3611, 3614, 3620.

<sup>2)</sup> Orędzie z 22 kwietnia 1874 r. Richardson 2, 4223.

<sup>3)</sup> „Naród nie ograniczył prezydenta jedynie do sprawowania funkcij wykonawczych. Przeniósł nań także znaczny stopień dyskrecyjnalnej władzy ustawodawczej. Żaden projekt nie może stać się prawem bez aprobaty jego, jako przedstawiciela narodu Stanów Zjednoczonych, chyba że zostanie uchwalony po jego wecie większością  $\frac{2}{3}$  obu izb. W charakterze ustawodawcy może on na równi z Senatem i Izbą prowadzić dochodzenia celem sprawdzenia faktów, które powinny mieć wpływ na jego sąd przy aprobacie lub wecie projektu“. Protest Prezydenta Buchanan'a do Izby Reprezentantów z 28 marca 1860 r. Richardson 2, 3146.



Istotna jednak zmiana w charakterze i zakresie weta następuje w okresie drugim. Nietylko wzrasta wtedy znacznie ilość wypadków, w których weto założono<sup>1)</sup>, ale rozszerza się też bardzo jego zakres. Niema takiego wypadku, wyjąwszy oczywiście zmianę konstytucji, w którymby weto prezydenta nie mogło być wykonane. Najważniejszym wszakże jest przeistoczenie weta ze środka negatywnego w pozytywny. Prezydenci posługują się wetem nietylko, jak w okresie pierwszym, aby przeszkodzić pewnej akcji Kongresu, ale coraz częściej w tym celu, aby wymusić na Kongresie przyjęcie i wprowadzenie w życie polityki prezydenta. Weto ma skierować Kongres na drogę, którą wybrał prezydent. Dlatego w wielu wypadkach weto jest nie końcem procesu ustawodawczego, ale jego początkiem lub punktem zwrotnym. Temu samemu celowi — zmuszenia Kongresu do wybrania tej drogi, którą wskazuje prezydent — służy tak zwana groźba weta. Prezydent, aby skłonić Kongres do przyjęcia jego polityki, grozi wykonaniem weta na wypadek, gdyby Kongres trwał przy swoim. Sens zatem groźby weta jest taki, że albo Kongres zaaprobuje w całości projekt prezydenta, albo też narazi się na to, że jego własny program spotka się z najczęściej skutecznym sprzeciwem prezydenta. Z groźby weta korzystał już Lincoln, korzystają prawie wszyscy prezydenci od Cleveland'a począwszy.

Zmiana w charakterze weta jest logicznym następstwem przeobrażenia stanowiska prezydenta. Prezydent z racji jednoosobowości swego urzędu i sposobu wyboru staje się przedstawicielem narodu jako całości. Ten fakt

---

<sup>1)</sup> Cleveland wykonał prawo weta w około 300 wypadkach, Roosevelt w 40, Taft w 30, Wilson w 26. Por. Beard AGP 210; Mason App D.

wysuwa jego udział w ustawodawstwie na czoło, usuwając zarazem uczestnictwo Kongresu w tej funkcji na plan drugi. Prezydentowi nie służą jednak żadne środki, za pomocą których mógłby wywierać przeważający a pozytywny wpływ na ustawodawstwo. Zachodzi konieczność dostosowania istniejących form współpracy prezydenta z Kongresem do nowych wymogów życia. Punkt ciężkości przesuwają się na weto. Weto, które w założeniu swem miało być tylko hamulcem, staje się obecnie środkiem mającym zapewnić prezydentowi główny i stanowczy wpływ na ustawodawstwo w sensie pozytywnym. Stąd konieczne staje się nadanie kompetencji weta zakresu nieograniczonego.

W obrębie tedy stukilkudziesięciu lat treść i charakter weta uległy zasadniczemu przeobrażeniu. Z instrumentu, który był przeznaczony do hamowania ustawodawstwa, stało się weto motorem akcji ustawodawczej. Ze słupa granicznego, mającego dzielić domeny organów: ustawodawczego od wykonawczego, stało się weto pomostem łączącym ustawodawcę z egzekutywą. Dzisiaj jest weto jednym z najważniejszych środków, któremi rozporządza prezydent celem wpływania na politykę państwa.

Charakter ustawodawczy tej kompetencji uznany jest przez Sąd Najwyższy.

„Aprobata przez prezydenta aktu uchwalonego przez Kongres nie jest funkcją wykonawczą ale ustawodawczą... Niewątpliwie prezydent, kiedy aprobuje akty uchwalone przez Kongres, może być uważany za uczestniczącego w uchwalaniu ustaw, które konstytucja każe mu wykonywać. ...Konstytucja nakłada na niego obowiązek badania i działania w stosunku do każdego aktu uchwalonego przez Kongres“<sup>1)</sup>.

---

<sup>1)</sup> La Abra Silver Mining Company v. United States (1899); 175 US 423; 20 SCt 168, 178; por. też Smiley v. Holm (1932), 285 US 355; 52 SCt 397 oraz Edwards v. United States (1932), 286 US 482; 52 SCt 627. Charakter ustawodawczy weta potwierdza też jego historia; patrz Mason 112 oraz 18 n.

Ze środka antydemokratycznego przeistacza się weto w broń narodu. Zamiast niweczyć wolę większości, weto służy jej urzeczywistnianiu. Powodzenie bowiem weta jest zależne od poparcia, jakiego mu udziela opinia publiczna. Prezydent, który pragnie używać weta nietylko dla obrony konstytucji lub korygowania nieściśłości materialnych lub formalnych aktów Kongresu, musi mieć opinię publiczną za sobą. Tylko ta może jego polityce zapewnić sukces. Siła weta użytego jako środek spowodowania pewnej akcji pozytywnej nie tkwi w samym wecie, ale w oddźwięku, jaki założenie tego weta lub jego groźba wywoła w narodzie. Nie weto zatem, ale nacisk opinii publicznej, obudzonej zastosowaniem weta, jest źródłem inicjatywy ustawodawczej, która może płynąć z weta. Słusznie zauważył Buchanan w 1842 r.:

„Wpływ prezydenta na Kongres jest odbłaskiem wpływu, jaki lud ma na swoich przedstawicieli“<sup>1)</sup>.

Prezydent, który jest — posługując się porównaniem użytym przez Buchanan'a — „tworem narodu, technicznie jego nozdrzy“<sup>2)</sup>, może czynić z weta nieograniczony wprost użytek. Prezydent, który nie ma lub nie jest pewien poparcia narodu, który nie rozumie jego potrzeb, który nie potrafi odwołać się we właściwy sposób do ogółu, nie odważy się nawet na takie użycie weta, nie będąc zgóry pewien powodzenia. W ten więc sposób weto w nowem ujęciu nie może stać się sztywną formułą, niezależną od rzeczywistego układu stosunków pomiędzy prezydentem a ogółem. Zasięg materialny weta jest wykładnikiem stopnia poparcia, jakiego społeczeństwo użyzcza prezydentowi. Daje to z jednej strony rękojmię, że weto

<sup>1)</sup> Moore WJB V 125.

<sup>2)</sup> Moore WJB V 105.

nie straci charakteru środka nawiązywania żywego kontaktu pomiędzy prezydentem a ogółem, elastycznej metody urzeczywistniania bezpośredniego rządu ogółu, a z drugiej strony stanowi automatyczny hamulec bezpieczeństwa w razie nadużycia władzy przez prezydenta. Obawy, że prezydent przez szerokie stosowanie weta naruszy interes narodu, nie znajdują uzasadnienia w historii Stanów Zjednoczonych. Naruszenie takie, o ileby nastąpiło miałyby niezwykle krótkotrwałe skutki, a wynik jego byłby bardziej opłakany dla prezydenta, aniżeli dla ogółu. Weto jest w sensie pozytywnym nie tylko wyrazem inicjatywy prezydenta, ale też urzeczywistnieniem bezpośredniego udziału narodu w rządzie.

Dzieje weta szczególnie dobitnie wskazują, jaki organiczny związek zachodzi pomiędzy demokratyczną formą ustroju a rządem jednostki. Każda niemal kompetencja prezydenta zależy co do treści i zakresu od stopnia czynnego poparcia, udzielanego mu przez naród. Odwrotnie stopień bezpośredniego udziału ogółu w rządach wzrasta proporcjonalnie do zwiększającego się zakresu poszczególnych kompetencji prezydenta.

### C. Środki prawotwórcze.

Zalecenia i weto nie są jedynymi sposobami, zapomoćą których prezydent przeprowadza swoje zamierzenia w zakresie ustawodawstwa i organizuje dla nich poparcie opinii publicznej. Sposoby te nie zawsze dają się zastosować i często są niewystarczające. Nowsze zwłaszcza czasy stworzyły szereg innych metod bezpośredniego apelu do narodu; liczbę ich rozwój techniki wciąż powiększa. Środkami takimi są: wywiady udzielane prasie, artykuły pisane przez prezydenta lub jego współpracowników, prze-

mówienia wygłaszane przez Prezydenta na publicznych zgromadzeniach lub też przesyłane za pośrednictwem radja. Zwłaszcza ten ostatni środek okazał się niezwykle potężny i skuteczny w kampanji Prezydenta F. D. Roosevelt'a celem przeprowadzenia programu odbudowy gospodarczej państwa.

Skutkiem udanego apelu prezydenta do narodu jest nie tylko pojawianie się przychylnych artykułów w prasie periodycznej lub zebrania obywatelskie kończące się odpowiedniami rezolucjami, ale przede wszystkim bezpośredni nacisk na senatorów i reprezentantów drogą masowego wysyłania przez wyborców listów i telegramów do ich przedstawicieli w Kongresie. Członkowie Kongresu, którzy myślą kategorjami lokalnymi swego stanu lub okręgu wyborczego, nie lękają się opinii publicznej narodu jako całości; są jednak niezmiernie czuli na konkretne objawy zadowolenia lub niezadowolenia ze strony tych, od których zależy ich wybór. Dlatego też opinja publiczna, do której prezydent się odwołuje, nie jest abstrakcyjnym głosem ogółu wywierającym moralny nacisk na ciało zbiorowe którem jest Kongres, ale jest sumą konkretnych opinij poszczególnych jednostek, wyrażonych w kategoriycznej formie poszczególnym członkom ciała przedstawicielskiego. Przeciętny senator czy reprezentant może nie ugiąć się przed apelem do patriotyzmu i t. p., ale w ogromnej ilości wypadków ułęknie się groźby utraty mandatu. Nie znaczy to, że nawet opinji wyborców okręgu nie można sfałszować. Często zdarza się, że mniejszość zorganizowana w pewnym okręgu jest w stanie wywołać w przedstawicielu wrażenie, iż za jej poglądem stoi całość lub conajmniej większość wyborców okręgu. Jest to jednak tylko wtedy możliwe, gdy kształtowanie opinji publicznej idzie od dołu, od wy-

borców, a raczej od zorganizowanej mniejszości wyborców. Gdy wołanie o mobilizację opinii publicznej nadchodzi z góry, od naczelnika rządu, reakcja jest najczęściej szczerą i odpowiada faktycznemu układowi sił.

Zadaniem tedy prezydenta, który chce za pośrednictwem opinii publicznej urzeczywistnić swoje projekty, staje się przekonanie jaknajwiększej ilości okręgów wyborczych o słuszności jego stanowiska.

Czasem nie jest możliwe wpłynięcie na opinię w odpowiedniej ilości okręgów, a to dlatego, że wyborcy jeszcze nie zdają sobie sprawy ze znaczenia projektu prezydenta dla dobra ogólnego, albo też dlatego, że ich osobiste interesy na jego urzeczywistnieniu zbyt wieleby ucierpiały. Wówczas zachodzi konieczność posłużenia się środkami bezpośredniego wpływu na członków Kongresu z ominięciem drogi przez opinię publiczną.

Środki te są rozmaite: od najzupełniej poprawnych etycznie aż do takich, które, przynajmniej pozornie, mogą sprawiać wrażenie środków niemoralnych.

Do pierwszych należy korzystrnie z osobistego autorytetu prezydenta, z siły perswazji, odwoływanie się do rozsądku, do uczuć wobec ojczyzny i wobec partji; odbywa się to na konferencjach prezydenta lub jego współpracowników z poszczególnymi członkami Kongresu.

Najskuteczniejszym wszakże środkiem okazuje się służąca prezydentowi kompetencja powoływania urzędników związkowych. Tam gdzie perswazja osobista chybi celu, gdzie opinja publiczna okaże się bezskuteczną, tam odpowiednie zastosowanie tej kompetencji przez prezydenta niejednokrotnie wywoła pożądaný skutek.

Znaczenie senatora czy reprezentanta w stanie czy okręgu wynika najczęściej nie z jego osobistych kwalifikacyj, z jego zasług dla państwa jako całości, ale z ko-

rzyści, jakie ma z jego udziału w rządzie stan czy okręg wyborczy, lub jakie ciągną wyborcy. Przy ponownych wyborach momentem, który przeważy szalę na jego stronę, będzie przede wszystkim ilość jego konkretnych przyczynków do dobrobytu w jego stanie lub okręgu, ilość nowych budowli publicznych, ilość nowo stworzonych sposobności zwiększenia obrotu przemysłowego i handlowego, ilość stanowisk urzędowych zdobytych dla wyborców jego stronnictwa. Ten ostatni zwłaszcza czynnik posiada ogromne znaczenie dla osobistego wpływu przedstawiciela. Aby zachować mandat, senator lub reprezentant musi utrzymywać organizację partyjną, która pomoże przeprowadzić wybór jego i innych kandydatów jego partji. Specyficzne warunki systemu wyborczego w Stanach wymagają organizacji partyjnej niezwykle rozbudowanej i pracowników poświęcających pracy politycznej nie część tylko ale całość swego czasu. Stąd też pierwszym obowiązkiem partji wobec siebie (a także — co brzmi jak paradoks, ale nim nie jest — wobec społeczeństwa) jest zapewnienie swoim pracownikom źródła dochodu celem umożliwienia im zupełnego oddania się pracy dla partji. W tym celu posługuje się partja stanowiskami urzędowymi, które obsadza, jeżeli idzie o Związek, prezydent. Urząd zatem — nie każdy oczywiście, gdyż coraz więcej stanowisk urzędowych przechodzi do kategorii wyjętych z pod „systemu łupów“ — jest przede wszystkim nagrodą za usługi partyjne już oddane i zachętą do dalszej pracy dla partji.

W rezultacie przeto ten tylko członek ciała ustawodawczego, który jest w stanie „wyżywiać“ urzędami swą partję w ogólności a swych przyjaciół politycznych w szczególności, może liczyć na utrzymanie się przy władzy. W przeciwnym razie pole zdobędzie kto inny, mianowicie

ten, który potrafi zapewnić swoim odpowiednią ilość stanowisk urzędowych. Skutkiem tego przedstawiciel, który stracił „patronat“ przez własną nieudolność lub przez decyzję partji — zwykle za przestępstwa przeciw dyscyplinie partyjnej — skazany jest na polityczną zagładę.

To znaczenie patronatu dla poszczególnych członków ciała ustawodawczego zostało wcześniej zrozumiane przez prezydentów, i rozdział stanowisk urzędowych stał się najniezawodniejszym sposobem zyskania poparcia członków Kongresu. Środka tego jęli się prezydenci na długo nim rozpoczęli odwoływanie się do opinii publicznej. Prezydent Polk

„miał kilka ważnych planów, które mogły być urzeczywistnione tylko przy współdziałaniu Kongresu, i wkrótce zrozumiał, że nie zdobędzie tego współdziałania ignorując roszczenia członków Kongresu do udziału w patronacie“<sup>1)</sup>.

Pierce i Buchanan kupowali zgodę Kongresu na pewne ustawy jak przedmiot handlu, płacąc stanowiskami urzędowymi<sup>2)</sup>. Lincoln również uciekał się do tego środka, gdy interes Związku tego wymagał<sup>3)</sup>. Było publiczną tajemnicą, że uchylene ustawy o zakupie srebra przez rząd, które leżało niewątpliwie w interesie państwa, stało się możliwe tylko dzięki odpowiedniemu użyciu przez Cle-

<sup>1)</sup> McCormac 343.

<sup>2)</sup> Ostrogorski 63.

<sup>3)</sup> Podsekretarz wojny w gabinecie Lincoln'a, Dana, podaje w tym związku charakterystyczny epizod. Szło o dopuszczenie Nevady jako stanu do Związku, celem uzyskania odpowiedniej ilości głosów w Kongresie dla przeprowadzenia pewnego punktu polityki Lincoln'a o zasadniczym dla państwa znaczeniu. Przyjęciu Nevady opierało się trzech członków Izby. Lincoln bez namysłu polecił Dana'owi kupić ich głosy za pośrednictwem patronatu, dodając: „Oto jest alternatywa: albo przeprowadzimy ten wniosek, albo będziemy zmuszeni zebrać jeszcze jeden miljon i nie wiem wielu jeszcze ludzi, i walczyć niewiedomo jak długo. Oto więc problem: trzy głosy albo nowe armje“. Dana 175—176.



veland'a patronatu<sup>1)</sup>. Wilson rozumiał znaczenie, jakie posiada rozdział urzędów dla realizacji planów ustawodawczych prezydenta, i, jakkolwiek niechętnie, nieraz musiał zeń czynić użytek.

Równie skutecznym i zwłaszcza w nowszych czasach często stosowanym środkiem jest wstrzymanie obsadzania urzędów aż do czasu, kiedy Kongres uchwali projekty ustaw przedłożone mu przez prezydenta. Sposobem tym posługują się prezydenci po zmianie partji rządzącej. Wówczas bowiem zgłodniałe urzędów rzesze członków partji wywierają będą silny nacisk na swoich przedstawicieli w kierunku uczynienia zadość żądaniom prezydenta, aby w ten sposób jaknajszybciej przeprowadzić rozdział „łupów“<sup>2)</sup>. Sposób ten, stosowany przez niektórych prezydentów, np. przez McKinley'a<sup>3)</sup>, odegrał — obok poparcia opinji publicznej — zasadniczą rolę w uzyskaniu zgody Kongresu na program rekonstrukcji gospodarczej Prezydenta Roosevelt'a w 1933 r. i na połączone z przeprowadzeniem tego programu przeniesienie szeregu kompetencyj ustawodawczych na organ wykonawczy.

Posługiwanie się przez prezydenta stanowiskami urzędowymi jako środkiem pozyskiwania głosów w Kongresie nie jest korupcją we właściwym tego słowa znaczeniu. Prezydentowi nigdy nie szło o korzyści osobiste.

<sup>1)</sup> „Poparcie komisji skarbowej było istotne, a główna przeszkoda na drodze prezydenta leżała w osobie jej przewodniczącego, Daniela W. Voorheesa z Indiany, który poprzednio był zwolennikiem swobodnego bicia srebrnej monety. Voorheesa i innych opornych senatorów demokratycznych zdobyto dyskretnem nadaniem urzędów; to, że „banda“ Voorheesa i jego rodzina zostały zaopatrzone, było jedną z okoliczności ubocznych towarzyszących uchyleniu ustawy. Wydaje się jednak, że akcja prezydenta była konieczna“. Rhodes HHM 403. Por. też Peck H. 347 n.

<sup>2)</sup> Ray 541.

<sup>3)</sup> Por. Macy 39.

Niewiadomo czy było to dlatego, że powoływano na urząd prezydenta szczególnie godne jednostki, czy też dlatego, że urząd ten ma zdolność oczyszczania z niskich pobudek tych, którzy go zajmują; faktem jest, że zarzutu nieuczciwości nie można postawić żadnemu z prezydentów Stanów. Każdy prezydent miał zawsze gorącą, szczerą chęć służenia interesowi ogółu, i, co bardziej jest interesujące, każdy, nawet najmniej związany z ludem, objawiał w zasadzie znacznie lepszą od Kongresu znajomość potrzeb narodu.

Zdarzyć się wprawdzie może — i zdarza się —, że państwo poniesie szkodę w razie, gdy jednostka powołana na stanowisko urzędowe w rezultacie targu pomiędzy prezydentem a przedstawicielami niema do wykonywania urzędu żadnych lub odpowiednich kwalifikacyj. Korzyść jednak, która wynika z zaspokojenia ważnej potrzeby narodu, szkodę tę wielokrotnie wynagradza. Dodać również należy, że skutkiem obejmowania coraz większej ilości stanowisk w służbie cywilnej systemem, w którym kwalifikacje zawodowe, a nie przynależność partyjna, odgrywają zasadniczą rolę (*merit system*), ilość stanowisk urzędowych, mogących stanowić przedmiot handlu, zmniejsza się z roku na rok.

### 3. Kompetencje w zakresie stosunków zagranicznych.

Konstytucja zawiera dwa postanowienia dotyczące kompetencji prezydenta prowadzenia stosunków zagranicznych. Pierwsze powierza prezydentowi funkcję przyjmowania ambasadorów i innych ministrów państw obcych<sup>1)</sup>, drugie upoważnia go do zawierania traktatów za radą i zgodą  $\frac{2}{3}$  Senatu<sup>2)</sup>. Oba te postanowienia nie wyczer-

<sup>1)</sup> K A. II, S. III.

<sup>2)</sup> K A. II, S. II, al. 2.

pują jednak całokształtu stosunków zagranicznych. Pytanie, kto jest upoważniony do przedsięwzięcia ogromnej masy zawikłych i delikatnych czynności, które składają się na obrót polityczny między narodami: do formułowania polityki zagranicznej państwa, do uznawania państw i rządów, do rozpoczynania kroków, które zawierać mogą w sobie groźbę konfliktu — pytanie to nie jest przez konstytucję wyraźnie rozstrzygnięte. Praktyka, opierając się częściowo o dwie wspomniane kompetencje prezydenta, częściowo o naturę jego urzędu, rozwiązuje te zagadnienia w ten sposób, że powierza wszystkie odnośne czynności wyłącznie prezydentowi<sup>1)</sup>.

Jak długo Stany Zjednoczone, wierne testamentowi politycznemu Washington'a<sup>2)</sup>, posłuszne przestrogom Jefferson'a<sup>3)</sup>, starały się prowadzić politykę odosobnienia, tak długo ta kompetencja prezydenta posiadała zakres skromniejszy. W miarę jednak, jak rozrastająca się społeczność domagała się nowych obszarów; jak imperjalizm gospodarczy pociągał za sobą konieczność ekspansji politycznej; jak wojny: z Hiszpanją w 1898 r. i światowa w 1917 r. zadawały cios po ciosie dotychczasowej polityce izolacji; jak Stany musiały przystosowywać politykę zagraniczną do swego nowego stanowiska jako mocarstwa

---

<sup>1)</sup> „Konstytucja wskazuje przez swoje własne wewnętrzne świadectwo, że wszystkie obowiązki połączone ze sprawami zagranicznymi, nie wyjęte wyraźnie, ...należą do prezydenta“. Memorandum w sprawie uznania niezawisłości nowego obcego państwa z 11 stycznia 1897 r. SD 54 C. 2 S. Nr. 56, s. 18. Por. przemówienie senatora Spooner'a dnia 23 stycznia 1906 r., CR XL 1418 oraz Mathews 218 n.

<sup>2)</sup> „Główną zasadą naszego postępowania w stosunku do obcych narodów jest, abyśmy rozszerzając nasze stosunki handlowe, mieli z nimi możliwie najmniej politycznej styczności“. Sparks XII. 231.

<sup>3)</sup> „Pokój, stosunki handlowe i uczciwa przyjaźń z wszystkimi narodami, zobowiązujących przymierzy z żadnym“. Adres inauguracyjny z 4 marca 1801 r.

światowego<sup>1)</sup> —, kompetencja prowadzenia stosunków zagranicznych stawała się w ręku prezydenta potężniejsza i niebezpieczniejsza od innych.

„Neutralność w 1793 r., przyłączenie Louisiany, doktryna Monroe’go, przyłączenie Teksasu, wojna meksykańska i jej zdobycze, nabycie Alaski..., budowa... kanału panamskiego, doktryna „Wielkiego Kija“, polityka „Otwartych Drzwi“, obecny panamerykanizm i ostatnio wstąpienie do wojny przeciwko militarystom niemieckiemu“<sup>2)</sup>,

oto krótki przegląd najważniejszych rezultatów przywództwa prezydenta na polu spraw zagranicznych.

Niemożliwość przeprowadzenia ścisłego rozdziału pomiędzy poszczególnymi stadjami stosunków międzynarodowych sprawia, że kompetencja prowadzenia spraw zagranicznych ogranicza pewne uprawnienia przyznane pozostałym organom rządu.

Należy pamiętać — brzmi memorandum Senatu Stanów Zjednoczonych z 11 stycznia 1897 r. —

„o różnicy pomiędzy istnieniem uprawnienia konstytucyjnego i zdolnością wywoływania pewnych skutków. Na przykład wyłącznie Kongres posiada kompetencję wypowiedzenia wojny. Prezydent jednakże może przedsięwziąć wiele czynności, które stanowiąc będą *casus belli* i w ten sposób spowodują wojnę“<sup>3)</sup>.

<sup>1)</sup> Por. Merriam FAPL 23.

<sup>2)</sup> Corwin PCFR 126.

<sup>3)</sup> SD 54 C. 2 S. Nr. 56 s. 4 n. Nie ulega zdaje się wątpliwości, że sposób prowadzenia polityki zagranicznej przez Prezydenta Polk’a uczynił wypowiedzenie wojny Meksykowi przez Kongres koniecznym — por. Garner PEG 10 —, oraz że akty Prezydenta Wilson’a, które poprzedziły wstąpienie Stanów do wojny światowej, były tego rodzaju, iż Kongresowi nie pozostawało nic innego, jak tylko uchwalić wypowiedzenie wojny państwu centralnym. Por. Beard AGP 203 n.; Patterson 254. Co do wzrastającego wpływu prezydenta na kształtowanie polityki wojskowej Związku patrz White.

Drugim organem, którego kompetencja doznaje uszczerplenia na korzyść prezydenta, jest Senat. Wedle konstytucji prezydent zawiera traktaty „za radą i zgodą“ Senatu. Gdy „zgodą“ Senatu nie nasuwała żadnych trudności, jego „rada“ napotkała z miejsca na przeszkody. Okazało się bowiem, że zasięganie rady Senatu przed podpisaniem traktatu, a więc dopuszczanie go do udziału w negocjacjach, nie da się praktycznie przeprowadzić. Prowadzenie rokowań przed traktatem, podobnie zresztą jak wszystkich innych stosunków międzynarodowych, wymaga przede wszystkim giętkości, ostrożności, pośpiechu, jednolitości działania i tajności, tych zatem wszystkich warunków, których brak działalności Senatu. Gdy próba Washington'a zrobienia użytku z „rady“ Senatu zakończyła się zupełnym fiaskiem<sup>1)</sup>, przestano pytać Senat o radę przed zawarciem traktatu. Niestosowanie tego postanowienia mimo oporu ze strony niektórych senatorów<sup>2)</sup>, zostało ustalone

<sup>1)</sup> Wyrazisty opis tej narady prezydenta z Senatem znajdujemy w dzienniku senatora W. Maclay'a. Washington wraz z sekretarzem wojny Knox'em przybył do Senatu celem zasięgnięcia jego rady w sprawie pewnego traktatu z południowymi Indianami. Materja traktatu była zupełnie nowa dla senatorów. Wywiązuje się jąłowa dyskusja, której wynikiem jest wniosek o przesłanie projektu traktatu do komisji senackiej w tym celu wyznaczonej. Gdy pojawił się ten wniosek, „Prezydent zerwał się w gwałtownym gniewie. „To mija się najzupełniej z celem mego przybycia tutaj“ — były pierwsze słowa, które wyrzekł; powiedział następnie, że przyprowadził ze sobą swego sekretarza wojny celem udzielenia wszelkich potrzebnych informacyj. Wreszcie zgodził się na odroczenie narady do poniedziałku. „Nastąpiła krótka przerwa. Czekaliśmy“ — pisze Maclay — „aby wyszedł. Uczynił to z niezadowoloną miną i gdyby to był kto inny, a nie człowiek, którego pragnę uważać za pierwszy charakter w świecie, powiedziałby, że z nadętą godnością“. Maclay 125 n. Wedle notatki, znajdującej się w pamiętnikach J. Q. Adams'a, Washington nie pozostał na tem. „Gdy Washington opuszczał salę Senatu, powiedział, że będzie przekłety, jeżeli kiedykolwiek znowu do niej przyjdzie“. Adams J. Q. VI. 427

<sup>2)</sup> Por. przemówienie Clay'a w Senacie dnia 24 stycznia 1842 r., w którym powiedział m. i.: „Każdy widzi, że jest ogromna różnica pomiędzy odrzuceniem tego, co już rzeczywiście zostało zrobione,

przez praktykę konstytucyjną<sup>1)</sup>. Tym sposobem jeden z hamulców przeznaczonych do powstrzymywania prezydenta przestaje działać<sup>2)</sup>.

Również i kompetencja wyrażania przez Senat zgody na ratyfikację traktatów uległa ograniczeniu. Z pod obowiązku uzyskiwania zgody Senatowi na ratyfikację wyjęto — drogą ustawową — szereg układów międzynarodowych mniejszej wagi, jak umowy pocztowe, pewne układy handlowe i t. p. i oddano zarówno ich zawieranie jak i ratyfikację w ręce prezydenta<sup>3)</sup>.

Zakres władzy prezydenta zwiększa się więc o kompetencję, której doniosłość wzrasta w miarę rozwoju stosunków gospodarczych Ameryki z zagranicą. Fakt ten nie może oczywiście pozostać bez wpływu na znaczenie prezy-

---

a odmówieniem zgody na zrobienie tej rzeczy, jeżeli o nią zapytano przedtem. Wszyscy czują, że często wyrażali zgodę na ratyfikację traktatu, którego treści nie aprobowali, tylko dlatego, że traktat został już zawarty, i że naród był w pewnej mierze moralnie zobowiązany do jego ratyfikacji“. CG 27 C. 2 S. s. 165.

<sup>1)</sup> Por. Story § 1517; Hayden 199; Corwin PCFR 84; Davis J. 9 n. Usiłowania przeprowadzenia dowodu, że konstytucja nie zamierzała dać Senatowi kompetencji radzenia, nie mogą powieść się. Ani autorytet Jay'a i Hamilton'a, którzy w Federaliście tłumaczyli, że udział Senatowi w negocjacjach nie jest potrzebny — Fed Nr. 64 i 75; por. też Mathews 396 —, ani argument, że „rada i zgoda“ Senatowi to „wyrażenie techniczne, oznaczające jedynie głosowanie, przyjęte z języka brytyjskich aktów parlamentu“ — SD 54 C. 2 S. Nr. 56, s. 19 — nie mogą obalić jasnego postanowienia konstytucji. Mimo to jednak argument braku podstawy konstytucyjnej dla udziału Senatowi w rokowaniach powtarza się, jak np. w czasie negocjacji o traktaty pokojowe z państwami centralnymi, kiedy Wilson odmówił wydania Senatowi projektów traktatów podnosząc, że „to zmierzałoby do zabrania funkcji negocjowania traktatów z rąk prezydenta, w których jest wyraźnie przez konstytucję umieszczona“. Przewodniczący komisji spraw zagranicznych zaznaczył w odpowiedzi, że komisja „naturalnie... jest świadoma tego, że negocjacje w całości znajdują się w rękach prezydenta“. Dewhurst SD 67 C. 1 S. Nr. 9, s. 3.

<sup>2)</sup> Skutecznym „hamulcem“ nieprzewidzianym przez konstytucję może okazać się w pewnych wypadkach Izba Reprezentantów, która może odmowę uchwalenia wydatków na wykonanie traktatu może go faktycznie zniweczyć. Por. Stone 216 n.

<sup>3)</sup> Por. Moore TEA Nr. 3, s. 385—420.

denta wewnątrz kraju. Związek stosunków zewnętrznych z wewnętrznymi zacieśnia się coraz bardziej w nierozdzielalną całość, wymagającą jednego strażnika. Sam obrót rzeczy wzmacnia fundamenty, na których wspiera się gmach ustroju prezydenckiego.

#### 4. Kompetencje ściśle wykonawcze.

##### A. Uprawnienia wojenne.

Konstytucja dzieli kompetencje związane z przygotowaniem, wypowiedzeniem, prowadzeniem i zakończeniem wojny pomiędzy Kongres i prezydenta, przyznając pierwszemu prawo wypowiedzania wojny, powoływania, utrzymywania oraz normowania organizacji armji i floty, wydawania przepisów dla powoływania, zbrojenia i dyscypliny milicji<sup>1)</sup>, prezydenta zaś czyniąc naczelnym dowódcą armji i floty Związku oraz milicji poszczególnych stanów, jeżeli ta powołana została do służby Związku<sup>2)</sup>. Wobec zbyt ogólnego ujęcia tych funkcji przypada praktyce zdefiniowanie zakresu uprawnień służących obu organom oraz ich wzajemnego w tym względzie stosunku.

Sposobność do sprecyzowania kompetencji wojennych nastąpiła wojna cywilna. Lincoln, którego wybuch wojny zmusił do sformułowania uprawnień wojennych, nie wahał się określić jak najszerszych granic kompetencjom prezydenta z uszczerbkiem dla kompetencji Kongresu. Pierwszym krokiem, który zdaniem Lincoln'a wchodził w zakres uprawnień wojennych prezydenta, było stwierdzenie, że stany, które opuściły Związek, popełniły akt buntu wobec prawowitej władzy. Dalsze pociągnięcia obejmowały: powo-

<sup>1)</sup> K. A. I, S. 8

<sup>2)</sup> K. A. II, S. 2. Patrz w związku z tem Berdahl.

łanie milicji stanowej do zgniecenia rebelji wraz z zarządzeniem — bez upoważnienia Kongresu — poboru rekruta; powiększenie kontyngentu wojska regularnego; ogłoszenie stanu wojennego i połączone z tem zawieszenie instytucji konstytucyjnej *habeas corpus*; dalej zarządzanie aresztowania osób bez nakazu sądowego i bez ujawniania przyczyn aresztu; konfiskatę, w razie potrzeby, majątku obywateli; rozporządzanie pieniędzmi Związku bez zezwolenia Kongresu; wreszcie emancypację murzynów i wytyczenie planu rekonstrukcji po zakończeniu wojny<sup>1)</sup>.

Jakkolwiek Kongres zatwierdził, a Sąd Najwyższy uznał za ważne akty prezydenta<sup>2)</sup>, to jednak sformułowanie kompetencyj wojennych nie zostało w całości zaaprobowane przez ogół. Podczas gdy deklarację emancypacyjną uznano w zasadzie za leżącą w granicach kompetencyj wojennych prezydenta<sup>3)</sup>, to zdania co do kompetencyj zawieszenia instytucji *habeas corpus* były podzielone, a obecnie opinia prawna — zgodnie z brzmieniem konstytucji — oświadcza się za tem, że kompetencja ta należy do Kongresu<sup>4)</sup>.

Mimo to zakres władzy wojennej, który pozostał prezydentowi po tem sprostowaniu definicji Lincoln'a, jest ogromny.

<sup>1)</sup> Randall 36 n.; Chambrun 278 n.

<sup>2)</sup> Randall 56, 128 n. Zbyteczne jest dodawać, że i Kongres i Sąd nie miały w ówczesnych warunkach politycznych innego wyjścia.

<sup>3)</sup> Deklaracja ta, jako wymierzona we własność — za jaką uważano niewolników — nieprzyjaciół, służąca zatem celom osłabienia wroga, wchodziła w zakres bezpośredniego prowadzenia wojny, które należy do prezydenta. Por. Whiting 66 n.; Randall 372 n.; z drugiej strony Garner PEG 28 n.

<sup>4)</sup> Por. orzeczenie Związkowych Sądów Okręgowych w Maryland w sprawie *Ex parte Merryman* (1861), 9 FC 487; w New York'u w sprawie *Ex parte Benedict* (1862), 1 FC 292; w Kaliforniji w sprawie *McCall v. Mc Dowell* (1867), 8 FC 673. Odmiennie stanowisko zajął Sąd Okręgowy w Vermont w sprawie *Ex parte Field* (1862), 4 FC 761. Patrz też Randall R. XVI; Munro GUS 330 uwaga 1.



„Cokolwiek naczelny wódz w zgodzie ze zwyczajną praktyką prowadzenia wojny pomiędzy cywilizowanymi narodami może polecić do wykonania swojej armji i flocie, to zarządzić i wykonać leży w mocy prezydenta“<sup>1)</sup>.

Druga sposobność zastosowania na wielką skalę uprawnień wojennych prezydenta nadarzyła się w czasie wojny światowej. Nie było potrzeby kreślenia linii demarkacyjnej pomiędzy kompetencjami wojennymi Kongresu i prezydenta, gdyż pierwszy, niemal bez słowa sprzeciwu, uchwalał wszystkie przedłożone mu przez prezydenta projekty i przeniósł na prezydenta wszystkie zażądane przez niego uprawnienia.

W obecnym przeto stadium rozwoju kompetencji wojennych zakres działania prezydenta jest niepomiernie zwiększony, podczas gdy udział Kongresu uległ znacznemu zmniejszeniu. Można być pewnym, że — w obecnych warunkach prowadzenia wojny — rozwój tej kompetencji będzie szedł dalej w tym samym kierunku. Dla zilustrowania rozmiarów władzy, która skutkiem tego przysługuje prezydentowi, wystarczy przypomnieć słowa Prezydenta J. Q. Adams'a wypowiedziane w 1836 r., a potwierdzone przez późniejszy rozwój stosunków:

„Władza w czasie pokoju ograniczona jest przez przepisy prawne i ścieśniona przez postanowienia konstytucji. Władza w czasie wojny ograniczona jest tylko przez prawa i zwyczaje narodów. Władza ta jest straszliwa: jest ona ściśle konstytucyjna, ale łamie wszelkie barjery tak troskliwie wzniesione dla ochrony wolności, własności i życia... Uprawnienia wojenne są normowane przez prawo narodów i nie podlegają żadnym innym ograniczeniom“<sup>2)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Whiting 83 nota.

<sup>2)</sup> RDC XII 4038 n

## B. Kompetencja powoływania i usuwania urzędników.

Kompetencja prezydenta proponowania i, za zgodą Senatu, powoływania urzędników związkowych doznała pewnego ograniczenia i uległa nieznacznemu rozszerzeniu. Ograniczenie wyraża się we formie zwyczaju — sięgającego czasów Washington'a<sup>1)</sup> — zwanego „kurtuazją senatorską“, który wymaga, aby prezydent przed dokonaniem nominacji porozumiał się co do osoby kandydata z senatorem ze stanu, w którym ma być dokonana nominacja, o ile senator ten należy do tej samej partji co prezydent. Niezastosowanie się prezydenta do życzenia senatora pociągnięte za sobą w zasadzie odmówienie zatwierdzenia nominacji przez Senat, bez względu na przynależność partyjną poszczególnych jego członków<sup>2)</sup>. Zwyczaj ten opiera się, jeżeli nie na duchu, to na literze konstytucji, która wymaga zatwierdzenia Senatu dla wszystkich nominacji, a jest wyrazem konieczności zachowania przez senatorów środka wpływu, od którego zależy w stanie los ich własny i partji<sup>3)</sup>. Zwyczaj ten tłumaczy się najczęściej brakiem lub niedostatecznym zakresem znajomości lokalnych stosunków i osób ze strony prezydenta<sup>4)</sup>.

Ograniczenie nałożone tym zwyczajem, jakkolwiek idzie daleko<sup>5)</sup>, pozostawia prezydentowi duży zakres

<sup>1)</sup> Por. Hinsdale 275.

<sup>2)</sup> Por. Rogers AS 24 n.; Ehrlich WPP.

<sup>3)</sup> Wpływ na obsadzanie niższych stanowisk związkowych w stanach służy nie senatorom, ale członkom Izby Reprezentantów. Por. Beard AGP 197 n.

<sup>4)</sup> Por. Ford Writ VIII 68.

<sup>5)</sup> „Ja byłem tylko połową władzy mianującej; ja mianowałem, ale Senat zatwierdzał. W praktyce, przez tak zwaną „kurtuazję senatorską“, Senat normalnie odmawiał zatwierdzenia nominacji, jeżeli senator ze stanu sprzeciwił się“. Roosevelt A 390.

swobody. Przedewszystkiem zwyczaj kurtuazji senatorskiej odnosi się do urzędów związkowych w poszczególnych stanach<sup>1)</sup>. Urzędy w stolicy lub za granicami Stanów są w zasadzie wyjęte spod działania tego zwyczaju. Powtórne obowiązek zasięgnięcia rady senatora przed dokonaniem nominacji odpada, jeżeli żaden z senatorów stanu, w którego obrębie nominacja ma nastąpić, nie należy do partji prezydenta. Po trzecie nie brak wyjątków od zasady „kurtuazji senatorskiej“, a więc wypadków, w których Senat zatwierdzał nominację prezydenta mimo oporu ze strony senatora z odnośnego stanu<sup>2)</sup>. Dodać należy, że wyjątki te stają się coraz częstsze. Po czwarte wreszcie prezydenci mogą omijać konieczność zatwierdzenia nominacji przez Senat — i to stanowi właśnie rozszerzenie kompetencji prezydenta — przez czynienie użytku z klauzuli konstytucyjnej, która upoważnia ich do mianowania tymczasowych urzędników w czasie, gdy Senat nie obraduje, z tem, że mianowany zajmuje swe stanowisko do końca najbliższej sesji Senatu. Przez ponawianie nominacji — w razie jej odrzucenia przez Senat — po ukończeniu każdej sesji Senatu prezydent może utrzymać swego człowieka na urzędzie — mimo sprzeciwu Senatu — przez cały czas swej kadencji<sup>3)</sup>.

Konstytucja, normując dokładnie kompetencję powoływania urzędników związkowych, zachowuje zupełne milczenie co do formy, w jakiej winno odbyć się usunięcie urzędnika. Czy leży ono w wyłącznej kompetencji pre-

<sup>1)</sup> Beard AGP 196 n.

<sup>2)</sup> Najgłośniejszy był obfityjący w dramatyczne szczegóły wypadek za prezydentury Garfield'a w 1881 r. Patrz Smith T. II r. XXVIII. T. Roosevelt pisze, że mógł zmusić Senat do przyjęcia nominacji, jeżeli zyskał dla niej poparcie opinji publicznej. Roosevelt A 390.

<sup>3)</sup> Wypadki takie zaszły za Jefferson'a, Jackson'a, Cleveland'a i innych. Por. Ford RGAP 290 n.; Sloane 325 n.

zydenta, czy też wymaga, podobnie jak powołanie, zatwierdzenia Senatu? Zbyteczne jest dla celów tej pracy śledzić szczegółowo rozwój tego zagadnienia, które przechodziło rozmaite koleje<sup>1)</sup>. Wystarczy podkreślić kilka najważniejszych momentów.

Wedle Federalisty zatwierdzenie Senatu konieczne byłoby nie tylko do powoływania, ale też i do usuwania urzędników<sup>2)</sup>. Zagadnienie to stało się po raz pierwszy aktualnym w 1789 r. Stanowiło wówczas przedmiot żywej dyskusji w Kongresie, której wynikiem było przyznanie prawa usuwania wyłącznie prezydentowi<sup>3)</sup>. Ten stan rzeczy trwał do 1867 r., w którym podczas ostrego konfliktu pomiędzy następcą Lincoln'a, Johnson'em, a Kongresem, ustawa rozciągnęła wymóg zgody Senatu także na zwalnianie urzędników.

Spór o kompetencję usuwania urzędników załatwiło, prawdopodobnie definitywnie<sup>4)</sup>, orzeczenie Sądu Najwyższego z 1926 r., którym uznano wyłączność kompetencji prezydenta usuwania urzędników bez potrzeby zgody Senatu<sup>5)</sup>. Daje to prezydentowi pełną swobodę usuwania urzędników, czyniąc wszelkie jej ograniczenia dobrowolnym ukróceniem kompetencji przyznanej konstytucją<sup>6)</sup>.

## 5. Konkluzje.

Z ewolucji, której uległ ustrój Stanów, urząd prezydenta wyszedł wzmocniony i wzbogacony co do za-

<sup>1)</sup> Zob. w tej sprawie Corwin PRP.

<sup>2)</sup> Fed Nr. 77.

<sup>3)</sup> W Izbie Reprezentantów za rozwiązaniem tem oświadczyła się większość. W Senacie wniosek przeszedł większością jednego głosu — wiceprezydenta.

<sup>4)</sup> Por. Beard SCC 198 n.

<sup>5)</sup> Myers v. United States, 272 US 52. Por. krytykę tego orzeczenia Galloway 481—508, zwłaszcza 496.

<sup>6)</sup> Por. Kimball 231.

kresu działania. Oto w streszczeniu rezultaty tej ewolucji :

1. Niektóre kompetencje prezydenta, które w swem założeniu miały być środkami negatywnymi, środkami obrody, hamulcami, przeobraziły się w środki pozytywne, sposoby ataku, motory. Sposoby, zapomożą których prezydent miał utrzymywać pozostałe organa rządu na właściwym miejscu, ułatwiają obecnie prezydentowi wtargnięcie w kompetencje tych organów. Należy tutaj przede wszystkim weto.

2. Pewne postanowienia, których celem było „hamowanie“ prezydenta przez inne organa, pozostały martwą literą, powiększając tym sposobem zakres swobody działania prezydenta. Zaliczyć tutaj należy zarzucenie zapytywania Senatu o radę przed zawarciem traktatu i zatwierdzanie przez Senat nominacyj członków gabinetu i przedstawicieli zagranicznych, które zasadniczo ogranicza się do czczej formalności.

3. Postanowienia o treści wątpliwej, dotyczące uprawnień wojennych i usuwania urzędników, zostały rozstrzygnięte na korzyść prezydenta z uszczerbkiem kompetencyj Kongresu względnie Senatu.

4. Niektóre kompetencje, jak prowadzenie stosunków zagranicznych, uległy znacznemu rozszerzeniu na rzecz prezydenta, ze szkodą Kongresu.

5. Pewne kompetencje prezydenta zyskują nowe, dodatkowe znaczenie, zwiększając tą drogą wpływ prezydenta na Kongres. Należy tutaj przede wszystkim kompetencja prezydenta powoływania urzędników.

6. Zakres działania prezydenta zwiększa się o nowe kompetencje, nieprzewidziane przez konstytucję, ale mieszczące się w jej granicach. Wymienić tu należy kom-

petencję wydawania rozporządzeń wykonawczych z równoczesnem ukrócaniem zakresu ustawodawczego służącego Kongresowi.

7. Tworzą się nowe, przez konstytucję nieprzewidziane i z jej duchem sprzeczne formy, które służą utrzymaniu kontaktu prezydenta z narodem i wzmacniają wpływ jego wobec Kongresu.

---

## ROZDZIAŁ XI.

### Prezydent a inne naczelne organa państwa.

#### 1. Uwagi ogólne.

Te same okoliczności, które wywołały powstanie rządu prezydenckiego, wpłynęły na ograniczenie kompetencji pozostałych organów państwa. W szczególności uległ skróceniu, faktycznie choć nie prawnie, zakres działania Kongresu. Również i swoboda sądów w dziedzinie badania konstytucyjności ustaw została w praktyce ścieśniona.

Faktycznie przeobraziła się również natura udziału poszczególnych organów w rządzeniu państwem. W rządzie prezydenckim jest tylko jeden organ rządzący. Jest nim prezydent. Wynika to ze sprawowania przez prezydenta funkcji politycznej i harmonizującej. Pozostałe organa nie mają charakteru organów rządzących. Rola ich ogranicza się bądź do współdziałania z prezydentem w realizacji polityki rządu, bądź do hamowania lub kontroli poczynań prezydenta.

#### 2. Kongres.

Kompetencje ustawodawcze Kongresu doznały poważnego skrócenia na korzyść prezydenta. Formalnie poza okresami wojny lub przesilenia społecznego, w czasie których Kongres dobrowolnie odstępuje duży zakres swej władzy prezydentowi, zatrzymuje on swoje kom-

petencje bez uszczuplenia. W rzeczywistości jednak zakres swobody Kongresu jest nieznaczny. W razie istnienia w Kongresie większości członków należącej do tej samej partji co prezydent, członkowie Kongresu postępują, bądźto z lojalności wobec partji, bądźto pod wpływem pewnych koncesyj czy zagrożeń, zgodnie ze wskazaniem prezydenta. A jeżeli karność w szeregach partji prezydenta zawiedzie, znajdzie on zazwyczaj w partji przeciwnej odpowiednią liczbę członków, którzy w konkretnej sprawie gotowi będą pójść za prezydentem <sup>1)</sup>.

Bez współdziałania z prezydentem Kongres uczynić może niewiele lub nic. Wyjątkowo tylko opozycja przeciw prezydentowi rozporządza większością dwóch trzecich w obu izbach, a bez tej większości weto prezydenta skutecznie zniweczy każdy plan Kongresu. Kongres ma przeto do wyboru: albo urzeczywistnić program ustawodawczy prezydenta, albo też zdecydować się na to, że prace Kongresu nie wydadzą prawie żadnych skutków pozytywnych. Zachodzą oczywiście wyjątki od tej zasady, ale zachodzą rzadko i w bardzo niezwykłych okolicznościach.

Ustawodawstwo więc, które miało stanowić główne zadanie Kongresu, ustępuje miejsca coraz bardziej wykonywaniu przez Kongres krytyki, kontroli i hamowania poczynań prezydenta. Inicjatywa ustawodawcza Kongresu nie ma, przynajmniej w zasadniczych sprawach, praktycznego znaczenia. Dyskusje w Kongresie mają przede wszystkim na celu zwrócenie uwagi narodu na działalność prezydenta, oraz informowanie prezydenta o postulatach interesów indywidualnych. Głosowanie nad przedłożeniami

---

<sup>1)</sup> Por. Coolidge A 231. Ułatwia to fakt, że granice pomiędzy ideologią obu partji nie są wyraźnie zarysowane, i że często większa zachodzi różnica między skrzydłem zachowawczem i postępowem tej samej partji, aniżeli między konserwatywnymi wgl. radykalnymi grupami w obrębie przeciwnych sobie stronnictw.



projektami umożliwia Kongresowi skuteczne hamowanie prezydenta. Wyznaczone przez Konstytucję z 1787 r. role Kongresu i prezydenta w odniesieniu do funkcji ustawodawczej uległy faktycznie zamianie. Prezydent, którego udział w ustawodawstwie był w zasadzie negatywny, odgrywa w nim obecnie główną i pozytywną rolę. Kongres, któremu konstytucja powierzała całość władzy ustawodawczej, wykonuje dzisiaj faktycznie tylko prawo weta wobec zamierzeń ustawodawczych prezydenta. Ta zamiana ról jest wyrazem ewolucji w życiu państwowym, odnośnie do uwzględniania dobra ogólnego i interesów indywidualnych. Pierwotnie kładziono nacisk na interesy indywidualne, godząc się na pewne ich ograniczenia w interesie powszechnym. Obecnie nacisk spoczywa na dobru ogólnym, a interesy indywidualne uwzględnia się o tyle, o ile tego wymaga zachowanie koniecznej równowagi pomiędzy jednostkami a społeczeństwem.

Nowy zakres działania Kongresu godzi się lepiej aniżeli dawny z jego charakterem przedstawiciela interesów indywidualnych. Kongres jako czynnik rządzący z natury rzeczy nie odpowiada swemu zadaniu. Kongres jako krytyk, kontroler i doradca jest skutecznym hamulcem i pożytecznym korektorem działalności prezydenta.

Kompetencje Kongresu uległy przeto przekształceniu w tym samym kierunku, w jakim poszła ewolucja parlamentu angielskiego. Parlament, względnie Izba Gmin, jest tylko pośrednikiem pomiędzy ogółem a rządem, reprezentuje wobec rządu różne odcienie opinii publicznej <sup>1)</sup>. Jego główną funkcją nie jest ustawodawstwo.

„Parlament nie jest... ciałem rządzącym... Zadaniem parlamentu jest krytyka i kontrola rządu imieniem narodu“ <sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Ehrlich WPP.

<sup>2)</sup> Muir 154; por. też 26 i 31 n.

Udział Senatu w nominacjach i zawieraniu umów międzynarodowych polega — zgodnie z zamiarem konstytucji — na hamowaniu i kontroli prezydenta. W szczególności kompetencja Senatu wyrażania zgody na ratyfikację traktatów ma charakter negatywny. Senat może przeszkodzić realizacji polityki prezydenta, nie może jednak narzucić mu swego programu politycznego. Odmowa przez Senat zezwolenia na ratyfikację traktatu stanowi w wielu, a w każdym razie w najważniejszych wypadkach, nie naruszenie, ale potwierdzenie zasad rządu prezydenckiego. Senat nie odważy się na odmowę zezwolenia na ratyfikację, jeżeli naród będzie na nią nastawał. Tak np. za przyczynę niepowodzenia Wilson'a w związku z ratyfikacją traktatu wersalskiego można uważać nie opór Senatu, ale brak dostatecznego poparcia prezydenta ze strony narodu.

### 3. Sąd Najwyższy.

Ograniczenie swobody sądów, zwłaszcza Sądu Najwyższego, nastąpiło odnośnie do kompetencji badania konstytucyjności ustaw. Tłumaczy się to częściowo politycznym charakterem tej kompetencji.

Badanie konstytucyjności ustaw nie da się zamknąć w ramach ściśle prawnych. Z badania tego nie można całkowicie wyłączyć pobudek politycznych. Nie sposób również uniknąć pewnych skutków politycznych w razie takiej czy innej decyzji. Poszczególne postanowienia konstytucji dopuszczają zazwyczaj kilka sposobów interpretacji. Wybór tej czy innej interpretacji jest zwykle równoznaczny z wyborem tego czy innego poglądu politycznego. Jest tak zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych, gdzie stronnictwa polityczne różnią się — a różniły się szczególnie w początkach istnienia Związku — właśnie na punkcie wykładni konstytucji.

Sąd Najwyższy Stanów starał się wprawdzie przeprowadzić rozróżnienie między tak zwanymi kwestjami politycznymi i formalno-prawnymi, pozostawiając tylko te ostatnie swej kompetencji, ale po pierwsze odróżnienie postanowień politycznych od prawnych nie da się z całą dokładnością przeprowadzić <sup>1)</sup>, a powtórne momenty prawne i polityczne związane są często w nierozzerwalną całość. Tak np. orzeczenia sądowe wydane przez J. Marshall'a, usprawiedliwiający w całej rozciągłości nadawane mu miano współtwórcy konstytucji <sup>2)</sup>, były wcielaniem w porządek prawny ideologii politycznej partji federalistów <sup>3)</sup>, której Marshall był członkiem i gorącym zwolennikiem <sup>4)</sup>. Przeciwnie stanowisko opierałoby się na filozofji politycznej partji republikańskiej <sup>5)</sup>.

Polityczne podłoże i skutki posiadała decyzja Sądu Najwyższego w sprawie *Dred Scott v. Sanders* <sup>6)</sup>, którą

<sup>1)</sup> Sąd uznał np. za kwestje natury politycznej, a więc nie podlegające rozpoznaniu sądowemu, uznanie obcego państwa lub rządu i stwierdzenie, że stan posiada republikańską formę rządu (A. IV, S. 4. konstytucji). Por. Browman w BULR (listopad 1931) 446; Black F. w KLJ (maj 1928) 297. Znalezienie jednak sprawdzianu tego odróżnienia nie jest łatwe. Najczęściej przyjmuje się, że polityczne są te sprawy, których załatwienie przydzieliła konstytucja nie sądom, ale tak zwanym organom politycznym. Por. Weston w HLR (1925) 301. Ten sprawdzian jednakże nie rozwiąże każdego problemu. Raczej należałoby zgodzić się, że sprawdzian jest ściśle subiektywny i podlega wpływom rozważań nie tylko prawnych, ale i politycznych. Por. Finkelstein w HLR (1924) 344 n.

<sup>2)</sup> W sprawie roli Sądu Najwyższego w rozbudowie konstytucji patrz Willis w ILJ T. VI, Nr. 4, 243 i Albertsworth FSC w ABAJ (wrzesień 1930) 565—571, 594.

<sup>3)</sup> Warren SC 158 n.; Haines 360; West 44 n.

<sup>4)</sup> Por. Beveridge III 15.

<sup>5)</sup> Federalistyczne nastawienie Sądu Najwyższego wywołało obawy i ataki ze strony Jefferson'a (por. Ford Works XII 136 n., 201 n., 251, 279, 300, 301; Warren SC I 193; Beveridge III 21), oraz dało początek pewnym represjom wobec niektórych sędziów. Por. Beveridge III 143; Baldwin V. 101.

<sup>6)</sup> W 1857 r., 19 Howard 393.

Sąd uznał prawość niewolnictwa i która stała się jedną z bezpośrednich przyczyn wojny domowej <sup>1)</sup>.

Polityczne znaczenie kompetencji sądów badania konstytucyjności ustaw wzrasta w miarę rozwoju stosunków społecznych w drugim okresie historii rządu prezydenckiego. W okresie tym dochodzi do ostrego starcia pomiędzy interesami indywidualnymi a dobrem ogólnym. Ponieważ interesy indywidualne chroni konstytucja, względnie dotychczasowa wykładnia konstytucji stosowana przez sądy, przeto starcie to przeobraża się w konflikt większości społeczeństwa, domagającej się ograniczenia praw indywidualnych na rzecz dobra ogólnego, z konstytucją. Kongres pod naciskiem rzeczywistości uchwała ustawy naruszające konstytucję względnie jej dotychczasową interpretację <sup>2)</sup>. Los tych ustaw spoczywa jednak w rękach sędziów. Od nich zależy, czy zechcą uznać ich konstytucyjność. Tym sposobem sądy stają się czynnikiem, który decyduje ostatecznie o tem, czy interesy indywidualne zwyciężą dobro ogólne czy odwrotnie, w jakim kierunku pójdzie rozwój stosunków społecznych i gospodarczych, jaki będzie stan społeczeństwa. Od decyzji sądu zawisło, czy panować będzie ład społeczny czy anarchja, dobrobyt czy nędza, równowaga interesów czy przewaga jednych nad drugimi.

Sądy, początkowo wierne tradycyjnej wykładni konstytucji, opierają się uznaniu za konstytucyjne ustaw, które ich zdaniem są z konstytucją sprzeczne. Pod wpływem jednak konieczności zachowania równowagi społecznej, poważnie zagrożonej, i nacisku opinii publicznej,

---

<sup>1)</sup> Por. Curtis II 278; Ransom 32; Warren SC III 24 n.

<sup>2)</sup> Por. Pierson 148.

przyjmującej wrogą wobec sądów postawę<sup>1)</sup>, zaczęły ulegać. Uznają za konstytucyjne ustawy, którym do niedawna odmawiały tego charakteru. Punkt kulminacyjny dostosowywania się do wymogów rzeczywistości, z równoczesnym oddalaniem się od litery i ducha konstytucji, osiągają sądy w dwóch pierwszych latach urzędowania Prezydenta F. D. Roosevelt'a. W orzeczeniach, uznających niektóre ustawy i dekrety za konstytucyjne, sądy, z Sądem Najwyższym na czele, nie tają wcale, że konstytucję poświęciły w całości na rzecz naczelnego postulatu chwili obecnej, dobra powszechnego. Oto uzasadnienie jednego z takich orzeczeń (sądu niższego):

„Sąd znajduje, że zaistniał stan wyższej konieczności narodowej, i że dobrobyt narodu i istnienie ustroju znajdują się w niebezpieczeństwie. Minał czas, kiedy absolutne prawa jednostek... były uważane za święte lub stojące ponad prawem. Związane z publicznym interesem, niezbędne do życia produkty nie mogą być nadal pozostawione bezlitosnej rywalizacji ani samolubnej chciwości w odniesieniu do ich wytwarzania i rozdziału. Sąd ustala, że ustawa uchwalona przez Kongres 12 maja 1933 r. jest zgodna z konstytucją“<sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Opór sądów wobec żądania społeczeństwa, aby poświęciły konstytucję na rzecz tego, co uważano za postulaty sprawiedliwości społecznej, spotkał się i spotyka się wciąż z reakcją w pewnych odłamach społeczeństwa amerykańskiego. Wyrazem tej reakcji była, poza obfitą literaturą, „platforma“ wyborcza partii progresywnej w 1912 r., która żądała, aby orzeczenia sądów stanowych, ustalające niekonstytucyjność ustaw stanowych, mogły być poddawane głosowaniu ludowemu i ewentualnie obalane, jeżeli większość głosujących oświadczy się w tym kierunku. Porter 337. Por. też Roosevelt WR. Program wyborczy partii progresywnej z 1924 r. domagał się, aby kompetencja obalania orzeczeń Sądu Najwyższego, uznających ustawy za niekonstytucyjne, służyła Kongresowi. Porter 519.

<sup>2)</sup> Orzeczenie Sądu Najwyższego okręgu kolumbijskiego w sprawach *The Economy Dairy Company, Inc. v. Wallace, Secretary of Agriculture* i *Beck v. Wallace, Secretary of Agriculture*. NR T. 77, Nr. 989, 6. Por. też orzeczenie Sądu Najwyższego, powołane w *The Times*

Następstwem konieczności dostosowywania się w orzeczeniach o konstytucyjności do aktualnych warunków społecznych jest, że sędzia, który zresztą nigdy nie mógł pozostać całkiem obojętny na zmiany zachodzące w społeczeństwie <sup>1)</sup>, staje się coraz bardziej organem politycznym <sup>2)</sup>. Opinia publiczna nie tylko nie wymaga, aby sędzia przestrzegał wiernie konstytucji, ale przeciwnie gani go, jeżeli w konflikcie pomiędzy rzeczywistością a konstytucją opowie się po stronie tej ostatniej. Coraz bardziej uznaje się konieczność zależności sędziiego od rzeczywistego układu sił społecznych <sup>3)</sup>, i coraz częściej stwierdza się, że w spełnianiu swej funkcji

„sędziowie muszą kierować się nie precedensem, ale poczuciem istotnej sprawiedliwości i względami, które odwołują się raczej do ich inteligencji jako mężów stanu i mądrych humanistów, aniżeli do ich wiedzy jako czytanych prawników“ <sup>4)</sup>.

---

z 10 stycznia 1934 r., str. 10, w którym Sąd stwierdził, że w warunkach, jakie istnieją obecnie, dobro powszechne musi mieć pierwszeństwo przed interesami indywidualnymi, i którym uznał konstytucyjność ustawy, pomimo jej materialnej sprzeczności z konstytucją związkową.

<sup>1)</sup> Por. Corwin CMT XX.

<sup>2)</sup> „Nasze prawo konstytucyjne traci charakter prawny, który niegdyś posiadało, i staje się mniej lub więcej systemem nauki politycznej, który raz sprzyja żądaniom zwolenników utrzymania status quo w dziedzinie stosunków politycznych, innym zaś razem ulega wpływom poglądów na to, jakie są obecne potrzeby gospodarcze i społeczne. Innymi słowy, Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych stał się w istocie ciałem politycznym o najwyższym znaczeniu. Od jego bowiem decyzji zależy zdolność Kongresu do wykonywania uprawnień, które przez wielu uważane są za absolutnie konieczne dla naszego istnienia jako republiki demokratycznej“. Goodnow SRC 15 n.; por. Goodnow PA 36 oraz Hughes 45, 49 i Starzewski 162 n.

<sup>3)</sup> Calhoun A. 103; McDonald 178. Por. też Goodnow SRC 6: „Konstytucje... winne być traktowane raczej jako zestawienie ogólnych zasad, których szczegółowe stosowanie powinno uwzględniać zmieniające się stosunki, i winne być tak interpretowane przez orzeczenia sądowe, aby mogły ulegać ciągłemu i nieprzerwanemu rozwojowi“.

<sup>4)</sup> McLaughlin CCP 279.

Oczywiste jest, że wskutek tych zmian ulec musi przekształceniu pojęcie konstytucyjności. Często uznanie konstytucyjności ustawy nie oznacza, że jej treść zgodna jest z konstytucją, ale że pozostaje ona w zgodności z przeświadczeniem o tem, co w danej chwili jest słuszne i sprawiedliwe ze stanowiska układu sił społecznych<sup>1)</sup>.

Kompetencja sądów badania konstytucyjności ustaw jest zatem nietylko podporządkowaniem ustaw zwyczajnych normie naczelnej, ale też i naginaniem normy naczelnej do wymogów wciąż zmieniającego się życia społecznego. Forma, w jakiej odbywa się to „uelastycznianie“ konstytucji, daje rękojmię, że należyta rozważa zostanie zachowana, że nie będzie pośpiechu i gwałtownych zmian i, co ważniejsza, że autorytet prawa będzie podtrzymany.

W ten sposób dokonuje się charakterystyczna przemiana w naturze organów i funkcji sądowych, przede wszystkim co do kompetencji badania konstytucyjności ustaw. Organa, które powołane zostały do strzeżenia konstytucji przed zamachami społeczeństwa, przeobrażają się w czynniki, których zadaniem jest obrona interesów społeczeństwa wobec konstytucji. Organa, których główną funkcją

---

<sup>1)</sup> „Powinno być funkcją sądów interpretować konstytucję i ustawy w świetle opinii publicznej“. McDonald 184.

Wyrazem tej dążności w orzecznictwie sądów jest — obok powołanych wypadków (str. 199 uw. 2) — wyrok Sądu Najwyższego St. Zj. z 18 lutego 1935 r. w sprawie t. zw. klauzuli złota. Wydaje się, że gdyby Sąd przestrzegał ściśle konstytucji, musiałby odmówić zastosowania dekretu z 1933 r. unieważniającego klauzulę złota w umowach. Tymczasem Sąd podtrzymał dekret odnośnie do zobowiązań prywatnych; nie uznając zaś unieważnienia klauzuli złota w zobowiązaniach państwa, zniweczył praktyczne skutki tego punktu swej decyzji przez zamknięcie drogi sądowej dla dochodzenia od państwa wypłaty w złocie. Gazeta Polska z 20 lutego 1935 r., str. 7. Prawnie przedstawia się wyrok ten jako kompromis; faktycznie oznacza on podporządkowanie konstytucji większości narodu, reprezentowanej przez Prezydenta.

było przeciwstawianie się zmianom społecznym, stają się obecnie wyrazicielami tych zmian. Strażnicy statyki przemieniają się w wykładnik dynamiki.

Sądy, a przede wszystkim Sąd Najwyższy, muszą uważnie śledzić rozwój stosunków i dążeń w społeczeństwie, i nie mogą ignorować w swych wyrokach postulatów dyktowanych przez interes społeczny i formułowanych przez prezydenta. Wydaje się, że sądy coraz rzadziej odmawiać będą poparcia niekonstytucyjnym poczynaniom prezydenta, który przedstawia dobro ogólne i ma za sobą zwartą opinię publiczną. Decyzja sądowa, gwałcąca dobro narodu, mało posiada widoków, aby mogła się długo ostać lub mieć praktyczne skutki.

W obecnych warunkach orzeczenie sądu w sprawie konstytucyjności ustawy nie jest tylko zastosowaniem i interpretacją konstytucji, ale jest wyrazem pewnego poglądu politycznego. Konstytucja, a w każdym razie niektóre jej działy, oraz rzeczywistość społeczna pozostają do siebie dzisiaj nietylko w stosunku prawa do faktu, ale przedstawiają też dwa różne kierunki polityczne.

Według założenia twórców i dawnych interpretatorów konstytucji oraz dotychczasowej praktyki, Sąd Najwyższy jako autorytatywny tłumacz konstytucji stał nad prezydentem. Dzisiaj jednak jest coraz jaśniejsze, że prezydent — jeśli stoi za nim opinia publiczna — kształtować będzie do pewnego stopnia orzecznictwo Sądu w zakresie badania konstytucyjności ustaw. Sąd może wprowadzić hamować zamierzenia prezydenta, i niewątpliwie będzie to czynił. Jego kompetencja jednak interpretowania konstytucji ulega odnośnie do poczynañ prezydenta znacznemu ścięśnieniu.



#### 4. Gabinet.

Gabinet jest instytucją zwyczajową, sięgającą czasów Washington'a <sup>1)</sup>. W skład gabinetu wchodzi naczelnicy departamentów (ministerstw) czyli sekretarze. Zarówno gabinet jak i jego członkowie różnią się od gabinetów i ministrów w systemach parlamentarnych kontynentu Europy. Gabinet w Stanach nie posiada odrębnego stanowiska prawnego, nie ma kompetencji wydawania norm prawnych, nie ponosi zbiorowej odpowiedzialności. Sekretarze nie zasiadają — wskutek zakazu konstytucyj — w izbach ustawodawczych; nie biorą udziału w ich obradach — naskutek zakazu zwyczajowego; nie ponoszą odpowiedzialności odmiennej od prezydenta i innych urzędników administracyjnych Związku.

W rozwoju gabinetu zarysowały się trzy dążności. Wyrazem pierwszej była próba przedsięwzięta przez Hamilton'a przeobrażenia ustroju amerykańskiego w system parlamentarny, a naczelników departamentów w ministrów i gabinet na wzór angielski, z temi modyfikacjami, które narzucała konstytucja. Próba ta nie powiodła się. Druga dążność przejawia się w usiłowaniu uzależnienia prezydenta od gabinetu i przekształcenia rządu jednoosobowego w rząd kolegjalny. Trzecia dążność ogranicza kompetencje gabinetu do funkcji doradczej.

Zwyciężyła ostatecznie tendencja trzecia. Zwycięstwo tej dążności zbiega się z początkiem drugiego okresu dziejów rządu prezydenckiego. Gdy do tego czasu prezydenci obsadzali stanowiska sekretarzy wybitnymi przywódcami swej partji, podkreślając w ten sposób kolegjalny charakter organu wykonawczego, to począwszy od

---

<sup>1)</sup> Por. Learned 119. Konstytucja z 1787 r. nie zna gabinetu. Dlatego w początkach istnienia gabinetu podawano w wątpliwość jego konstytucyjność. Patrz Woodward *passim*.

drugiej kadencji Prezydenta Cleveland'a gabinet przestaje mieć charakter kolegium rządzącego i staje się tylko grupą doradców prezydenta<sup>1)</sup>.

Obecnie więc funkcja gabinetu ograniczona jest do wypowiadania opinii, bez żadnego wiążącego skutku, w tych sprawach, które prezydent uzna za stosowne przedłożyć mu<sup>2)</sup>. Gabinet nie posiada samodzielnego bytu ani własnej organizacji. Zbiera się tylko na żądanie prezydenta<sup>3)</sup> i obraduje pod jego przewodnictwem. Wszyscy członkowie gabinetu są sobie równi, a pewna przewaga, którą sekretarzowi stanu daje pomiędzy kolegami ważność jego departamentu<sup>4)</sup>, oraz fakt, że jest przewidziany jako pierwszy ewentualny następca na urząd prezydenta po prezydencie i wiceprezydencie, jest moralna a nie prawna.

Sekretarze zajmują dwojakie stanowisko. Z jednej strony są kierownikami poszczególnych działów gałęzi wykonawczej rządu. Zakres jednak swobody działania sekretarzy w wykonywaniu funkcji administracyjnych zależy w zasadzie od uznania prezydenta. Prezydentowi bowiem nadaje konstytucja całość funkcji wykonawczej i jego czyni wyłącznie odpowiedzialnym za jej spełnianie. Przekazywanie poszczególnych funkcji sekretarzom wywołane jest niemożliwością spełniania ich osobiście przez prezydenta<sup>5)</sup>. Konsekwentnie też sekretarze są

<sup>1)</sup> Wilson ConstG 75.

<sup>2)</sup> Por. Beard AGP 191 i Hill 42 n.

<sup>3)</sup> Prezydent Wilson zwolnił sekretarza stanu Lansing'a m. i. z tego powodu, że w czasie, gdy prezydent nie był zdolny do udziału w prowadzeniu agend państwa, zwoływał on posiedzenia gabinetu, na których omawiano sprawy bieżące. W liście do Lansing'a zaznaczył prezydent, że „nie uważa za właściwe, aby gabinet zbierał się bez jego osobistego wezwania“. Houston II 64.

<sup>4)</sup> Por. Dupriez II 44 n.

<sup>5)</sup> Por. orzeczenia Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych w sprawach Williams v. United States (1843), 1 Howard 290, 297 i Russell Motor Car Co. v. United States (1923), 261 US 514, 523; 43 Sct 428, 431.

odpowiedzialni politycznie tylko przed prezydentem i to na tych samych warunkach, co inni podwładni prezydentowi urzędnicy.

Z drugiej strony mogą sekretarze zajmować stanowiska doradców prezydenta we wszystkich sprawach natury ściśle administracyjnej lub politycznej, w których prezydent zażąda od nich rady<sup>1)</sup>.

Ten charakter sekretarzy jako doradców prezydenta i jego zastępców w wykonywaniu pewnych agend, za które on jednak jest odpowiedzialny, wymaga, aby stanowiska sekretarzy zajmowali ludzie, do których prezydent szczególne żywi zaufanie. Z tego wynika skolei konieczność zapewnienia prezydentowi swobody w doborze i zwalnianiu współpracowników<sup>2)</sup>. Roszczenie prezydenta do wolnej ręki w doborze sekretarzy (a także, z tych samych przyczyn, przedstawicieli dyplomatycznych

---

<sup>1)</sup> Zdarza się często, że prezydenci szukają doradców poza gabinetem. Jackson zwykł był zasięgać rady grona swych przyjaciół nie piastujących żadnego stanowiska w oficjalnym gabinecie. Holst II 27 n.; Peck C. 147 n. Ten tak zwany wówczas „gabinet kuchenny“ nie jest zjawiskiem wyjątkowym; zmienia się conajwyżej jego nazwa, np. na „trust mózgow“, którem to mianem zwykło się darzyć grupę zaufanych doradców Prezydenta Franklina D. Roosevelta. Do tworzenia tych gabinetów nieoficjalnych przyczynia się m. i. i to, że prezydenci obsadzając stanowiska we właściwym gabinecie nie mogą kierować się tylko momentem zaufania osobistego, ale muszą brać pod uwagę zarówno kwalifikacje kandydata, jak i zobowiązania swoje i swej partji wobec pewnych jednostek. Istnienie koła politycznych doradców prezydenta poza gabinetem pozwala sekretarzom skupić uwagę przedewszystkiem na własnym resorcie administracyjnym; por. Peretiatkowicz 26.

<sup>2)</sup> Por. ośroździe Prezydenta Johnson'a z 12 grudnia 1867 r., w którym powiedziano m. i.: „Prezydent jest tym, na którego jako na naczelnika egzekutywy konstytucja nakłada obowiązek starania się o to, aby ustawy były należycie wykonywane; ale ponieważ on sam nie może wykonywać ich osobiście, wolno mu dobrać sobie pracowników, za których działania odpowiada w słusznych granicach... Kierownik, na którym cięży odpowiedzialność za działania podwładnego, winien być możliwie wolny w kwestji jego doboru i zwalniania“. Richardson 2. 3790 n. Por. też Finley i Sanderson 245.

za granicą) zostało uznane zwyczajem, który każe Senatowi w zasadzie zatwierdzać nominacje na te stanowiska przedstawione przez prezydenta<sup>1)</sup>. Swoboda zwalniania sekretarzy również jest uznana, jakkolwiek były próby ograniczenia tej swobody ze strony Senatu<sup>1)</sup>.

---

---

<sup>1)</sup> Dwukrotnie tylko nominacje członków gabinetu prezydenta zostały odrzucone przez Senat, za każdym jednak razem w okolicznościach, które rzeczowo krok ten usprawiedliwiały. Por. Smith W. 15.

<sup>2)</sup> Najjaskrawszy wypadek ograniczenia swobody prezydenta w usuwaniu sekretarzy zaszedł za prezydentury Johnson'a, kiedy Kongres uchwalił ustawę, uzależniającą zwalnianie sekretarzy od zgody Senatu. Por. str. 190.

CZEŚĆ PIĄTA

ZAMKNIĘCIE



## ROZDZIAŁ XII.

### Konkluzje.

Do niedawna upatrywano jedną z ważnych różnic pomiędzy ustrojem angielskim a amerykańskim w tem, że pierwszy jest w wielkiej części nieunormowany prawem pisanem, drugi zaś opiera się na dokumencie pisanym<sup>1)</sup>. Dzisiaj rozróżnienie to straciło na wartości. Ustrój Stanów Zjednoczonych, współcześnie obowiązujący, wspiera się również w znacznym stopniu o prawo „niepisane“.

Konstytucja z 1787 r. obowiązuje wprawdzie nadal; nie jest jednak jedyną podstawą współczesnego ustroju Stanów Zjednoczonych. Dookoła niej — w zgodzie lub w sprzeczności z jej duchem i literą — wyrósł szereg norm ustawowych, zwyczajów, praktyk, interpretacyj, orzeczeń, opinij i doktryn, stanowiących źródła ustroju rzeczywiście funkcjonującego.

Z konstytucji z 1787 r. pozostały formy organizacyjne. Pozostał prezydent, Kongres, Sąd Najwyższy. Zachowały się formalnie ich kompetencje przewidziane konstytucją. Zmieniło się jednak w praktyce znaczenie poszczególnych organów, zmienił się ich wzajemny stosunek oraz rodzaj, zakres i charakter ich funkcji

---

<sup>1)</sup> „Konstytucje Anglii i Stanów Zjednoczonych... różnią się wybitnie. Konstytucja angielska jest w wielkiej części niepisana, konstytucja Stanów Zjednoczonych opiera się na dokumencie pisanym“. Boutmy 141; por. też Dicey 4 n.

i wielu ich kompetencji. Ustrój faktycznie obowiązujący zatrzymał szkielet konstytucji z 1787 r., ale dał jej nowe podstawy, świeżą treść.

Obecny rzeczywisty ustrój Stanów Zjednoczonych nie pokrywa się ani z tym systemem rządu, który twórcy konstytucji z 1787 r. zamierzali za jej pośrednictwem zrealizować, ani z tą formą rządu, która wynika z logicznej i systematycznej wykładni postanowień konstytucyjnych.

Twórcy konstytucji z 1787 r. dostosowali organizację rządu do celu, który miał urzeczywistnić. Konstrukcja rządu, oparta o podział władz i wzajemne ich hamowanie się, jest wyrazem poglądu, że zadaniem jego jest przede wszystkim działalność zachowawcza, w szczególności ochrona praw jednostek. Dlatego budowa rządu jest ciężka, przeznaczona przede wszystkim do odpierania ataków.

Organizacja rządu prezydenckiego opiera się na założeniu, iż władza państwowa nie jest statyczna ale dynamiczna. Stąd odróżnienie w działalności państwowej stadium inicjującego i kierowniczego oraz stadium realizacji. Stąd też zasadą naczelną rządu prezydenckiego jest jedność inicjatywy i rozdział funkcji realizujących.

Celem rządu prezydenckiego jest realizacja dobra powszechnego. Rząd urzeczywistniający ten cel musi mieć konstrukcję umożliwiającą nie tylko ochronę, ale przede wszystkim atakowanie istniejącego stanu rzeczy. Jak dla naczelnego dowództwa w czasie wojny, tak dla rządu w obecnych warunkach jedność i koordynacja wysiłków jest niezbędnym warunkiem powodzenia.

Konstytucja z 1787 r. pragnęła stworzyć rząd maszyn. Dlatego, chcąc zapewnić poprawne funkcjonowanie rządu i wolność rządzonych, wprowadziła system gwarancji mechanicznych. Rząd prezydencki jest rządem ży-



wych ludzi. Gwarancje mechaniczne i prawne zostały w nim zastąpione przez gwarancje żywe i nieuchwytne dla prawa, przez sumienie rządzących i opinię rządzonych.

Wedle konstytucji z 1787 r. ustawy, jako najważniejszy środek realizacji polityki rządowej, miały być wyrazem współdziałania kilku czynników, przy uwzględnieniu zasady większości jako najważniejszej i decydującej. W rządzie prezydencjalnym rozstrzygnięcie o zagadnieniach państwowych następuje na zasadach quasi-sędziowskich, po wysłuchaniu wszystkich zainteresowanych i po wzięciu pod uwagę interesu ogólnego.

Konstytucja z 1787 r. zna trzy organa rządowe: ustawodawczy, wykonawczy i sądowy, z których każdy miał być najwyższym zwierzchnikiem w swoim zakresie działania. Każdy z tych organów miał wykonywać pewne funkcje rządzące oraz hamujące. Rząd prezydencjalny zna jeden organ zwierzchni, prezydenta, oraz organa podwładne. Organ zwierzchni jest jedynym organem rządzącym, inne organa współdziałają z nim pod jego przewodnictwem, hamują go i kontrolują.

Konstytucja z 1787 r., ujmując rząd statycznie, zna tylko funkcję ustawodawczą, wykonawczą i sądową. System prezydencjalny, traktując rząd dynamicznie, zna obok trzech wspomnianych funkcji, dotyczących tylko stadium realizacji działalności rządowej, także funkcję polityczną i harmonizującą, obejmującą inicjatywę rządu i koordynację działań organów rządowych.

Konstytucja z 1787 r. starała się o możliwie ściśle wyodrębnienie funkcji: ustawodawczej, wykonawczej i sądowej, i o powierzenie ich trzem różnym organom. Ustrój prezydencjalny zachowuje nienaruszonym rozdział funkcji sądowej, w ścisłym znaczeniu, od funkcji ustawodawczej i wykonawczej, poddaje jednak sądy jako organa roz-

strzygające o konstytucyjności ustaw wpływowi prezydenta. Ścisły związek funkcji ustawodawczej i wykonawczej ze sobą oraz ze stadjum inicjującem nie pozwala na dokładne ich rozróżnienie i podział. Prezydent posiada tyle wpływu na ustawodawstwo, ile wymaga — w każdorazowych warunkach — sprawowanie przez niego funkcji politycznej i harmonizującej.

Konstytucja z 1787 r. opierała się na pewnych założeniach teoretycznych, czasem fikcyjnych. Źródłem rządu prezydenckiego są rzeczywiste stosunki społeczne: jest on rezultatem ich rozwoju. Stąd „elastyczność“ rządu prezydenckiego. Rząd prezydencki, nie schodząc nigdy poniżej pewnej granicy, nagina się zawsze do chwilowej konjunktury społecznej i gospodarczej kraju. W chwilach, w których stan gospodarstwa społecznego znajduje się we względny porządku, w których potrzeby wszystkich grup ludności znajdują zaspokojenie, jest mniejsza konieczność wydobycia ze systemu prezydenckiego wszystkich możliwości, aniżeli w chwilach, kiedy gospodarstwo społeczne jest, czy wskutek wojny czy wskutek przesilenia ekonomicznego, w stanie chaosu, a potrzeby jednostek i grup dalekie są od równomiernego, stosunkowego, zaspokojenia. Wyjątkowe wreszcie warunki społeczne domagają się wyjątkowej formy rządu prezydenckiego. Praktycznie wyrażają się te wahania systemu prezydenckiego w mniejszym lub większym kontakcie prezydenta z opinią publiczną, słabszym lub silniejszym wpływie na działalność Kongresu i sądów, odnośnie do kompetencji badania konstytucyjności ustaw, mniejszym lub większym zakresie ustawodawstwa przekazanego prawnie przez Kongres prezydentowi, dalej lub mniej daleko posunięciem ograniczaniu praw jednostek na rzecz dobra ogólnego.

Konstytucja z 1787 r. jest prawem. Rząd prezyden-  
cjalny jest w swych najważniejszych zasadach i w wielu  
szczegółach faktem.

System prezydencjalny nie posiada narzędzia prawnego,  
przymusu czy gwarancji, zapomocą którego mógłby utrwa-  
lić swoje stanowisko i przeprowadzić swoje zamierzenia.  
System prezydencjalny opiera się na przekonaniu ogółu,  
że jest ustrojem, który względnie najlepiej odpowiada  
współczesnemu układowi stosunków społecznych. Instru-  
mentem, którym posługuje się system prezydencjalny,  
jest nie przymus, lecz perswazja; nie ręka, lecz słowo.  
Gwarancją trwałości ustroju prezydencjального jest jego  
zgodność z postulatami rzeczywistości.

---





## BIBLIOTEKA

### PRAWA POLITYCZNEGO i PRAWA NARODÓW:

Tom I. Ludwik Ehrlich: Gdańsk: Zagadnienia prawno-publiczne, str. VIII + 205 (16 zł).

Tom II. Antoni Deryng: Kompetencja wyrokowania Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej, str. XIV + 2 nfb + 124 (10 zł).

Tom III. Władysław Mikuszewski: Opinie doradcze Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej, str. X + 100 (6 zł).

Tom IV. Kazimierz Grzybowski: Artykuł 18-ty Paktu Ligi Narodów, str. X + 112 (7 zł).

Tom V. Seweryn Rosmarin: Roszczenia odszkodowawcze z powodu bezprawia urzędnika administracyjnego, str. XX + 139 (8 zł).

Tom VI. Zenon Wachlowski: Suwerenność prawna i polityczna w historii i teorii angielskiej (w druku).

Tom VII. Stanisław Hubert: Przywrócenie władzy państwowej (*Ius postliminii*). Rozwój doktryny w teorii i w praktyce prawa narodów do początków wieku XIX, str. XV + 148 (5 zł).

Tom VIII. Zenon Wachlowski: Rząd prezydencałny w Stanach Zjednoczonych Ameryki, str. XXI + 213 (7 zł).

UNIwersytet WROCLAWSKI  
Biblioteka Wydziału Prawa

306109

II