



Jerzy Jaskiernia

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

EWOLUCJA PERCEPCJI FEDERALIZMU W STANACH ZJEDNOCZONYCH AMERYKI

Uwagi wstępne

Szczególny wkład Profesora Andrzeja Pułło do nauki prawa konstytucyjnego odnotować można, badając problematykę ustroju Stanów Zjednoczonych Ameryki. Zagadnieniom tym poświęcił On swe dwie kluczowe monografie: *Podział władzy między federacją a stanami w Stanach Zjednoczonych Ameryki*¹ oraz *Prezydent a Kongres USA w świetle konstytucyjnych zasad podziału i równoważenia władz*². Nie ulega wątpliwości, że obie te prace, pomimo upływu lat, należą do klasyki polskiego dorobku amerykańistycznego, przy czym – co warto podkreślić – ukazały się w okresie, gdzie zainteresowanie dla tej problematyki nie było bynajmniej czymś oczywistym. Prawdą jest jednak to, że polska nauka prawa konstytucyjnego porównawczego dopracowała się wówczas wielu poważnych dzieł, ukazujących ustrój Stanów Zjednoczonych, które przetrwały próbę czasu. Należą niewątpliwie do tego grona obie wskazane monografie.

Książka Andrzeja Pułło dotycząca amerykańskiego federalizmu oznaczała, że mieliśmy – u progu kariery naukowej – podobne zainteresowania naukowe. Moja monografia *Pozycja stanów w systemie federalnym USA*³ nawiązywała – do tego samego nurtu poszukiwań badawczych, przy czym spojrzenie A. Pułły koncentrowało się na federalnym podziale władzy postrzeganym przez pryzmat konstytucji Stanów Zjednoczonych, a ja patrzyłem na federalizm z pozycji stanów. Wspólnym mianownikiem naszych analiz była niewątpliwie kwestia oceny modelu federalizmu, który ma zastosowanie w Stanach Zjednoczonych. W szczególności należało się ustosunkować do kwestii, czy mamy do czynienia z modelem dualistycznym (*dual federalism*) czy z modelem kooperatywnym (*co-operative fe-*

¹ PWN, Warszawa 1977, s. 174.

² Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1986, s. 301.

³ PWN, Warszawa 1979, s. 352.

deralism). Ten pierwszy model wyprowadzano z ujęcia konstytucyjnego, eksponującego podział władzy pomiędzy Unię a stany i występującą w konsekwencji „dwoistość władzy”. Drugi model podkreślał współdziałanie tych władz. Właśnie te dwa modele tworzyły wówczas punkt odniesienia do formułowanych ocen dotyczących federalizmu amerykańskiego. Warto więc po latach zastanowić się, czy spór ten ma jeszcze znaczenie, a także spojrzeć, w jakim stopniu modyfikują go pojawiające się współcześnie teorie federalizmu.

Zainteresowanie federalizmem amerykańskim nabrało w ostatnich latach nowego wymiaru⁴. Dotyczy to zarówno usytuowania władzy lokalnej w Stanach Zjednoczonych⁵, jak i ustrojowej pozycji stanów. Przedmiotem analiz jest m.in. zmiana wyobrażeń na temat zewnętrznej i wewnętrznej suwerenności stanów, następująca wraz z rozwojem funkcji państwa związkowego. Ograniczoną suwerenność stanów przedstawiano w ujęciu systemowym, obejmującym ich autonomię ustrojową i finansową, zakres niezawisłości w stosunkach z Unią oraz formy zwierzchnictwa nad jednostkami władztwa lokalnego⁶. Nowe spojrzenie na federalizm niesie też coraz bardziej intensywna aktywność stanów na arenie międzynarodowej, związana z promocją ich gospodarek i możliwości eksportowych⁷.

Istotnym źródłem zainteresowania federalizmem amerykańskim stały się też koncepcje federalistyczne Unii Europejskiej. Stworzyło to zachętę do podejmowania analiz porównawczych ustroju Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej⁸ zarówno o charakterze generalnym⁹, jak i dotyczących kluczowych rozwiązań instytucjonalnych¹⁰. Stawiane jest wręcz pytanie, czy amerykański federalizm może stanowić modelowe rozwiązanie dla Europy¹¹. Wskazuje się przy tym, że również w modelu Unii Europejskiej zaobserwować można tendencję do rozwoju federalizmu od dualistycznego do kooperatywnego¹². Federalizm i glo-

⁴ Zob. L. Thorlakson, *Comparing Federal Institutions: Power and Representation in Six Federations*, „West European Politics” 2003, nr 2, s. 7. Por. T. Wieciech, *Ustroje federalne Stanów Zjednoczonych, Kanady i Australii*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.

⁵ Por. Z. Kiełmiński, *Władza lokalna w Stanach Zjednoczonych*, Wyd. PWSBiA, Warszawa 1994; W. Kisiel, *Władza lokalna w USA. Pragmatyczne różnicowanie*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1965.

⁶ Zob. Z. Kiełmiński, *Niezawisłość stanów w USA [w:] Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, t. II: *Współczesne ustroje państwowe i rozwój demokracji w Polsce*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 401–402.

⁷ Zob. J.M. Kline, *A New Federalism for the United States Foreign Policy*, „International Journal” 1986, nr 3, s. 509.

⁸ Por. *Comparative Federalism: the European Union and the United States in Comparative Perspective*, A. Menon, M. Schain (eds.), Oxford University Press, Oxford 2006.

⁹ Zob. T.C. Fischer, *‘Federalism’ in the European Community and the United States; A Rose by Any Other Name*, „Fordham International Law Journal” 1994, nr 2, s. 391.

¹⁰ Por. *Nation, Federalism and Democracy: the EU, Italy and the American Federal Experience*, Università di Trento, Compositori, S. Fabbrini (ed.), Bologna 2001.

¹¹ Zob. E. Tortarolo, *Nation and Federalism in the American Historical Experience: a Model for Europe? [w:] Democracy and Federalism in the European Union and the United States: Exploring Post-National Governance*, Routledge, London–New York 2005.

¹² Zob. R. Schütze, *From Dual to Cooperative Federalism: the Changing Structure of European Law*, Oxford University Press, Oxford 2009, s. 67.

balizm są postrzegane jako czynniki promujące konwergencję pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Europą, podczas gdy kultura i polityka niejednokrotnie pchają rządy w odwrotnym kierunku¹³.

Federalizm stał się też nośną teorią w kontekście rozwoju innych organizacji międzynarodowych i ponadnarodowych¹⁴. Badane jest jego znaczenie dla wyzwań ekologicznych¹⁵. Analizowane są też jego skutki dla ochrony praw człowieka i rozwoju demokracji¹⁶. Podejmowana jest też kwestia, na ile federalizm sprzyja przezwyciężaniu światowego kryzysu finansowego¹⁷.

W tej sytuacji warto powrócić do problemu teorii rozwoju federalizmu amerykańskiego, bo wydaje się on mieć istotne znaczenie dla rozwoju współczesnych ustrojów państwowych.

1. Ogólna charakterystyka federalizmu

Przez federalizm – jak wskazywał A. Pułło – rozumie się zarówno doktrynę jak i praktykę, zarówno stan faktyczny jak i proces realizacji zadań władzy publicznej, wynikających z konstytucyjnej reguły podziału władzy między rząd centralny a regiony. Ważne są tu wszelkie gwarancje zachowania autonomii, a jak chcą niektórzy – części suwerenności tych ostatnich, nazywanych ogólnie państwami członkowskimi. Do takich gwarancji należą: szczegółowy podział kompetencji w konstytucji federalnej, potrzeba zgody państw członkowskich na każdą jego zmianę, istnienie konstytucji państw członkowskich i organizacji władz państw członkowskich na wzór państw suwerennych¹⁸.

W piśmiennictwie naukowym zwraca się uwagę na różne znaczenia pojęcia „federalizm”¹⁹. Oznacza on ruchy (idee) polityczne domagające się rozwiązania problemów gospodarczych, politycznych i narodowościowych przez tworzenie tzw. państw złożonych. Pojęcie to oznacza także współczesną tendencję w stosunkach między niektórymi państwami, polegającą na odrzuceniu zasady suwerenności narodowych i dążeniu do tworzenia większych zespolonych tworów

¹³ Zob. L.M. Svedin, A. Leudtke, T.E. Hall, *Risk Regulation in the United States and European Union: Controlling Chaos*, Palgrave Macmillan, New York 2000, s. 34.

¹⁴ Zob. P. Hay, *Federalism and Supranational Organizations: Patterns for New Legal Structures*, University of Illinois Press, Urbana 1966, s. 112.

¹⁵ Zob. D. Scheberle, *Federalism and Environmental Policy: Trust and the Politics of Implementation*, Georgetown University Press, Washington 2004, s. 98.

¹⁶ Zob. N. Luan-Vu, *Human Rights and Federalism: A Comparative Study of Freedom, Democracy and Cultural Diversity*, M. Nijhoff, The Hague 2000, s. 32.

¹⁷ Zob. J. Kincaid, *The Global Financial Crisis: Impacts and Responses* [w:] *Federalism and the Global Financial Crisis: Impacts and Responses*, J. Kincaid, G.A. Tarr, S. Wälti (eds.), „L'Europe en formation” 2010, nr 358, s. 16.

¹⁸ Zob. A. Pułło, *System konstytucyjny Stanów Zjednoczonych*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997, s. 27.

¹⁹ Zob. J. Jaskiernia, *Wprowadzenie do systemu państw federalnych* [w:] *Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie*, red. J. Jaskiernia, Wyd. Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego Jana Kochanowskiego, Kielce 2009, s. 15 i n.

państwowych. Jest to wówczas tzw. federalizm funkcjonalny, który ma stanowić etap poprzedzający utworzenie właściwej federacji politycznej²⁰.

W badaniu ustrojów państw federalnych należy uwzględnić, że model prawno-ustrojowy federalizmu (kreślony na podstawie postanowień konstytucji) nie zawsze będzie się pokrywał z modelem behawiorystycznym (ustalonym na podstawie analizy praktyki ustrojowej)²¹. Istotnym obszarem analiz musi być więc ustalenie, jakim modyfikacjom podlega praktyka federalizmu, bez względu na to, czy wiąże się to ze zmianami ustrojowymi lub innymi zmianami prawnymi, czy też następuje w ramach niezmiennych uwarunkowań prawnych.

W ujęciu kompleksowym federalizm bywa postrzegany jako: 1) teoria integracji, czyli model układania pokojowych stosunków i zbliżenia do siebie państw, aby zapewnić spójność i pokój; 2) teoria decentralizacji, przeciwstawiająca się modelowi państwa absolutnego i scentralizowanego; 3) model społeczny, uwzględniający istnienie społeczeństwa złożonego z szeregu wspólnot; 4) nurt filozoficzno-ideologiczny, nazywany federalizmem integralnym, podkreślający wymiar osobowy i oznaczający zaprzeczenie kolektywizmu i indywidualizmu²².

Federalizm rozważany jest również w kategoriach idei filozoficznej i doktrynalnopolitycznej. Zwraca się uwagę na związek między federalizmem a zasadą pomocniczości (subsydiarności)²³. Konfrontowany jest on z ideą korporacjonizmu²⁴. Istotne walory poznawcze niesie badanie, w jakim stopniu federalizm przyczynia się do rozwoju systemu demokratycznego²⁵, w tym do zwiększania współzawodnictwa partyjnego²⁶, a także do ochrony praw człowieka²⁷. Szczególnie istotne znaczenie ma postrzeganie związków federalizmu z decentralizacją²⁸. Wskazuje się też na wpływ federalizmu na kształtowanie kultury politycznej²⁹.

²⁰ Zob. L. Janicki, *Federalizm i jego aktualne aspekty*, „Przegląd Zachodni” 1992, nr 1, s. 3.

²¹ Zob. J. Jaskiernia, *Model prawno-ustrojowy a model behawiorystyczny a teorie rozwoju federalizmu w USA*, Zeszyty Naukowe UJ – Prace z Nauk Politycznych, nr 12, 1979, s. 21.

²² Zob. P.J. Borkowski, *Federalizm a budowanie jedności Europy*, „Studia Europejskie” 2006, nr 2, s. 96 i cyt. tam piśmiennictwo.

²³ Zob. G.A. Bermann, *Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States*, „Columbia Law Review” 1994, t. 94, s. 334.

²⁴ Zob. A. Pelinka, *The (In)Compatibility of Corporatism and Federalism: Austrian Social Partnership and the EU*, „West European Politics” 1999, nr 2, s. 118.

²⁵ Por. *Democratic and Federal Rules for a Future Europe*, „Kylos” 1994, nr 3, s. 321.

²⁶ Zob. P.K. Chibber, K. Kollman, *The Formation of National Party Systems. Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India, and the United States*, Princeton University Press, Princeton–Oxford, s. 89.

²⁷ Zob. L.-V. N. Tran, *Human Rights and Federalism: a Comparative Study on Freedom, Democracy and Cultural Diversity*, M. Nijhoff, The Hague 2000, s. 303.

²⁸ Por. *Centralizing and Decentralizing Trends in Federal States*, red. C.L. Brown-John, Temple University, Lanham 1988; *Federalism and Decentralisation. Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe*, J. Rose, J.C. Traut (eds.), Münster-Hamburg-Berlin-London 2001, s. 25.

²⁹ Por. A. Wildavsky, *Federalism & Political Culture*, D. Schleicher, B. Swedlow (eds.), Transaction Publishers, London 1998, s. 129.

Choć federalizm uznawany bywa za funkcjonalne zjawisko ustrojowe, to jednak nie stanowi on panaceum na wszystkie problemy rozwoju społeczno-ekonomicznego i politycznego społeczeństw, a wiele związanych z nim nadziei nie zostało spełnionych³⁰. Zachęca to do realistycznej analizy tego, jakie znaczenie ma ta forma państwa we współczesnych społeczeństwach.

Jeśli w przypadku trójpodziału władzy (na władze ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą), mamy do czynienia z horyzontalnym podziałem władzy, to w odniesieniu do państwa złożonego można mówić o podziale wertykalnym. U jego podstaw leży z reguły konstytucyjne rozgraniczenie władzy federacji (unii) i państw członkowskich (jednostek federalnych), stabilizowane mechanizmami trwałości ustawy zasadniczej.

W federacjach zarówno silny rząd centralny, jak i wyraźnie wydzielone komponenty federacji (państwa federacyjne) mają formalnie (najczęściej konstytucyjnie) wydzielone zakresy władzy delegowanej przez suwerena (naród lub narody państw członkowskich), z którymi zarówno państwa federacji, jak i centralny rząd federalny tworzą bezpośrednie relacje władcze.

Dla ukształtowania się współczesnego rozumienia federalizmu istotne znaczenie miało powstanie Stanów Zjednoczonych Ameryki³¹. Dokonano wówczas zarówno w sferze praktycznej, jak i doktrynalnej weryfikacji przekonania, że ustroj republikański sprawdza się zasadniczo jedynie w małych państwach. Monteskiusz mówił w *Duchu Praw* raczej o związku państw (konfederacji) niż o państwie związkowym (federacji). Terminom „federacja i konfederacja” nadano odmienne znaczenie dopiero w wyniku powstania Stanów Zjednoczonych. Podział władzy w ramach federacji, respektujący uprawnienia władcze federacji, jak i stanów, a jednocześnie spełniający wymogi demokracji i jedności państwowej okazał się jednak możliwy w oparciu o ideę suwerenności narodu. W świetle Konstytucji Stanów Zjednoczonych suwerenność narodu jest realizowana za pośrednictwem instytucji stanu i instytucji federacji, z których każdej przysługuje wyłączność na działania w określonej sferze. Żadna przy tym ze wspomnianych instytucji nie ma prawa do samodzielnej zmiany swych kompetencji. Przyjęcie tej zasady podziału władzy państwowej stanowiło istotną nowość, ponieważ zaproponowany sposób podziału najwyższej władzy politycznej pozwolił z jednej strony zachować jedność unii, z drugiej zaś – uniknąć sprowadzenia stanów do rangi typowych jednostek podziału administracyjnego podległych rządowi centralnemu w Waszyngtonie. Naczelna zasada równowagi wpływów znalazła odbicie zarówno w federalnej strukturze amerykańskiego państwa, jak i w zasadzie wzajemnego równowagi się i kontroli poszczególnych gałęzi władz federalnych (*checks and balances system*). Konstytucja nie ustanowiła ani państwa

³⁰ Por. *Federalism and Territorial Cleavages*, U.M. Amoretti, N. Bermeo (eds.), John Hopkins University Press, Baltimore 2004.

³¹ Zob. S.H. Beer, *To Make a Nation: the Rediscovery of American Federalism*, Harvard University Press, Cambridge 1993, s. 34.

unitarnego, ani konfederacji, lecz typ pośredni – państwo federalne. Nowatorstwo tej koncepcji ustrojowej, z punktu widzenia problematyki suwerenności, polegało na dokonaniu syntezy elementów charakterystycznych dla państwa unitarnego (m.in. jednolita suwerenność przede wszystkim *in foro externo*) oraz konfederacji (zachowanie niezależnej pozycji władz stanowych w stosunku do władz federalnych w wielu sprawach wewnętrznych)³².

2. Ustrój federalny u genezy Stanach Zjednoczonych i przesłanki jego ewolucji

Dla genezy federalizmu amerykańskiego ważne znaczenie miało poszukiwanie formuły ustrojowej dla tworu powstałego w wyniku uzyskania niepodległości przez kolonie, które wcześniej podlegały Koronie Brytyjskiej³³. Istotne doświadczenia ustrojowe przyniósł tu model konfederacji, ujawniając wszelkie słabości takiego rozwiązania w budowie efektywnego ustroju³⁴. Autorzy Konstytucji Stanów Zjednoczonych zasadniczo zgadzali się co do tego, że przyszła Unia musi respektować partykularyzmy charakterystyczne dla poszczególnych swych członków, a przyjęte rozwiązania ustrojowe stanowią wyraz kompromisu pomiędzy federalistami i republikańskimi demokratami. Wielkość republiki nowego typu – prowadząc do znacznego wzrostu liczby wspólnot terytorialnych i społecznych o rozbieżnych lub konkurencyjnych interesach – sprawia, że w praktyce żadna z tych grup nie ma szans na osiągnięcie dominacji. Ten aspekt genetyczno-histeryczny przesądził więc o sięgnięciu po formułę państwa federalnego. Nie była ona motywowana, jak w przypadku wielu federacji, chęcią zabezpieczenia interesów narodów (narodu, narodowości), których ekspozycja staje się niezbędna dla zapewnienia integralności państwa³⁵. Ukształtowała się wówczas kultura polityczna, nawiązująca do wartości federalizmu³⁶.

Stany Zjednoczone są przykładem, gdzie pod rządami tej samej konstytucji doszło do istotnej ewolucji federalizmu³⁷. W stosunku do wyjściowego modelu, eksponującego kluczową pozycję stanów, nastąpił zasadniczy wzrost znaczenia władz Unii³⁸. Pozostaje to w związku z rozwojem gospodarczym kraju i rosnącą pozycją państwa w stosunkach międzynarodowych. Ogromnemu wzrostowi władzy Unii towarzyszyła zaledwie jedna poprawka do konstytucji, rzutująca na oblicze federalizmu amerykańskiego. Poprawka XVI, pozwalająca na nakła-

³² Zob. P. Biskup, *Historyczna ewolucja idei suwerenności*, [w:] *Integracja a granice suwerenności*, red. J. Gołębiowski, Warszawa 2007, s. 121–123.

³³ Zob. S.H. Beer, *To Make a Nation: the Rediscovery of American Federalism*, Harvard University Press, Cambridge 1993, s. 23.

³⁴ Zob. M. Forsyth, *Unions of States: the Theory and Practice of Confederation*, Leicester University Press, New York 1981, s. 56.

³⁵ Por. T. Langer, *Stany w USA. Instytucje, praktyka, doktryna*, Miscellanea, Koszalin 1997, s. 36.

³⁶ Zob. A.B. Wildawsky, *Federalism & Political Culture*, Transaction Publishers, London 1998, s. 46.

³⁷ Por. J. Jaskiernia, *Trendy rozwojowe federalizmu amerykańskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1977, nr 3.

³⁸ Zob. A. Pułło, *System konstytucyjny...*, s. 28–29.

danie federalnych podatków dochodowych, stała się w praktyce nie tylko uzasadnieniem wzrostu przychodów rządu Unii, ale i rozmaitej ingerencji w sprawy zarezerwowane dotąd tylko dla stanów. Dochody centralne zaczęły rosnać szybciej niż dochody stanów, co pozwoliło na ich subsydiowanie, jednakże zawsze na określonych warunkach. Prowadziło to do wkraczania rządu federalnego w kompetencje należące do stanów³⁹. Istotnym czynnikiem stało się w związku z tym poszukiwanie „federalnej równowagi”⁴⁰. Lansowany przez republikanów program „nowego federalizmu” zmierzał do takiego subsydiowania stanów, by nie ograniczało to ich statusu samodzielności w sferze polityki wewnętrznej, co miało uchronić je przed postępującą erozją ich władztwa wskutek ograniczonej możliwości finansowania własnych kompetencji⁴¹.

Szczególną rolę w procesie rozszerzania władzy rządu centralnego odegrała wykładnia wyłącznych kompetencji federacji, takich jak prowadzenie wojen i polityki zagranicznej⁴². Istotnym czynnikiem zwiększenia władztwa Unii stała się jednak w szczególności rozszerzająca interpretacja prawa do regulacji handlu międzystanowego⁴³. Należy jednak odnotować, że orzecznictwo Sądu Najwyższego w ostatnich latach stara się stworzyć bariery prawne dla ekspansji władz federalnych. Dają tu o sobie znać konsekwencje filozofii „nowego federalizmu”⁴⁴.

3. Teorie rozwoju federalizmu amerykańskiego

Ewolucja ustroju Stanów Zjednoczonych w XIX i XX w. nawiązywała do dwu podstawowych koncepcji: federalizmu dualistycznego i federalizmu kooperatywnego. Nie ulega wątpliwości, że istotną rolę w kreowaniu koncepcji federalizmu kooperatywnego odegrał okres kryzysu lat trzydziestych XX w. i sformułowany wówczas przez prezydenta Franklina D. Roosevelta program „Nowego Ładu” (*New Deal*). To właśnie od czasu „Nowego Ładu” używano terminu „federalizm kooperatywny”. A. Pułło trafnie jednak zwrócił uwagę, że taka interpretacja, powszechnie wówczas eksponowana, nie była najdokładniejsza, bo stosunki pomiędzy Unią a stanami od samego początku Stanów Zjednoczonych miały taki charakter. To prawda, że w latach trzydziestych i czterdziestych XX w. szczególnie

³⁹ Por. J. Jaskiernia, *Prawno-ustrojowe aspekty reformy subsydiów federalnych w ramach programu „New Federalism”* *Federalizm Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Zeszyty Naukowe UJ – Prace z Nauk Politycznych, 1976, z. 9, s. 67.

⁴⁰ Zob. F. Gress, D. Fechtner, M. Hannes, *The American Federal System: Federal Balance in Comparative Perspective*, P. Lang, Frankfurt am Main 1994, s. 29.

⁴¹ Zob. T.J. Conlan, *New Federalism: Intergovernmental Reform from Nixon to Reagan*, Brookings Institution, Washington 1988, s. 67.

⁴² Zob. S. Breyer, *America's Supreme Court: Making Democracy Work*, Oxford University Press, Oxford 2010, s. 129.

⁴³ Por. Z. Lebda-Wyborny, *Współczesne aspekty federalizmu w Stanach Zjednoczonych*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej Katowice, 1980, nr 2, s. 5; J. Stachura, *Współpraca korporacji i administracji federalnej w Stanach Zjednoczonych*, „*Studia Nauk Politycznych*” 1981, nr 3, s. 85

⁴⁴ Zob. J. Jaskiernia, *Ewolucja orzecznictwa Sądu Najwyższego USA a „nowy federalizm” w procedurze karnej*, „*Państwo i Prawo*” 1979, z. 4, s. 112.

nasiliła się federalno-stanowa współpraca, ale pamiętać należy także, że to w tym czasie doszło do szczególnego wzrostu kompetencji federacji, często kosztem stanów. Z tych też powodów A. Pułło uważał, że termin federalizm kooperatywny zastąpił sztucznie utrzymywany „federalizm dualistyczny”, wyparł go, ale nie przyniósł ze sobą żadnej określonej teorii stosunków federalnych⁴⁵.

A. Pułło nawiązywał tu do poglądów innych badaczy, którzy podkreślali, że zajmując się rozwiązywaniem problemów pojawiających się w funkcjonowaniu państwa federalnego, zapominano o ideologii (R.C. Wood), a wszystkie istotne zmiany w praktyce stosunków federalnych nastąpiły bez żadnego doktrynalnego uzasadnienia, jak zresztą większość takich zmian w historii Stanów Zjednoczonych (M. Derthick). Pisano więc, że federalizm jest pojęciem niesprecyzowanym, a nawet chaotycznym, a cała koncepcja federalizmu kooperatywnego nie ma tej czystości, co „*dual federalism*”, choć ma tę przewagę, że jest bliższa praktyki. Pisał w związku z tym: „Federalizm kooperatywny był w zasadzie opisywaniem praktyki. Szybko zachodzące zmiany w życiu politycznym i ekonomicznym kraju, narastające konflikty i nierozwiązane problemy, także pewne różnice w programach dwu wielkich partii, nie pozwalają mówić o jakiejś jednej, dłużej dominującej koncepcji uregulowania stosunków federalnych. Wpływ na to ma także pojawianie się pewnych nowych instytucji i różne akcentowanie znaczenia tych już istniejących”⁴⁶. Potwierdzeniem tej tezy mogły być pojawiające się wówczas koncepcje federalizmu: *shared, interlocked, intertwined, creative, interdependent*⁴⁷. M. Grodzins lansował teorię „*marble cake*”, w której system federalny przyrównywany był do ciasta, gdzie poszczególne kolory są przemieszane, a nie stanowią – jak można by zakładać – równoległe położone płaszczyzny⁴⁸. C.J. Friedrich sugerował, że faza dualna, czyli stanowy merkantyizm, miała miejsce w latach 1970–1860, federalizm scentralizowany w latach 1960–1933, federalizm kooperatywny wyrósł z „Nowego Ładu”, a następnie nastąpiła faza federalizmu kreatywnego (*creative federalism*)⁴⁹. W raporcie Komisji Kestenbauma pojawiła się myśl, że „decydującym problemem jest nie to, który rząd, zgodnie z konstytucją, powinien sprawować określone funkcje, lecz raczej to, który zrobi to lepiej”⁵⁰. Takie jednak podejście mogło prowadzić do rozmywania się konstytucyjnej konstrukcji podziału władzy między Unię a stany.

Nieco inne podejście do historycznego procesu tworzenia konstytucyjnego federalizmu prezentuje R. Barnett, który wyróżnia trzy jego rodzaje. W okresie

⁴⁵ Zob. A. Pułło, *Podział...*, s. 147.

⁴⁶ Tamże, s. 148.

⁴⁷ Zob. I.D. Duchacek, *Comparative Federalism, Dimension of Politics*, Holt, Rinehart and Winston, New York 1970, s. 318.

⁴⁸ Zob. M. Grodzins, *The Federal System*, [w:] *American Federalism in Perspective*, A. Wildavsky (ed.), Little, Brown, Boston 1967, s. 257.

⁴⁹ Zob. C.J. Friedrich, *Trends in Federalism in Theory and Practice*, Praeger, New York 1968, s. 8.

⁵⁰ Commission on Intergovernmental Relations, *A Report to the President for Transmittal to Congress*, Washington 1955, s. 33.

tworzenia Stanów Zjednoczonych funkcjonował federalizm enumeratywnych praw (*Enumerated Powers Federalism*). W okresie Rekonstrukcji 1865–1877 federalizm fundamentalnych praw (*Fundamental Rights Federalism*), zaś po okresie *New Deal* afirmatywny federalizm stanowej suwerenności (*Affirmative State Sovereignty Federalism*). Federalizm enumeratywnych praw polega według R. Barnetta na tym, że władze ogólnokrajowe posiadają limitowane kompetencje sprowadzające się do tych wyliczonych w Konstytucji. Pozostałe uprawnienia pozostawiono stanom, czego refleksem jest X poprawka, którą wprowadzić zaproponował J. Madison, ale uważał, iż faktycznie jest ona zbyt czarna w przeciwieństwie do Poprawki IX. Za pomocą Poprawki X federalizm jest chroniony przez wszystko to, co nie delegowano Unii. Stąd nie ma afirmatywnego wyliczenia zakresu kompetencji stanów. Ten rodzaj federalizmu chroni stany poprzez ograniczanie uprawnień Kongresu do tych wyliczonych. Reszta władztwa państwowego stanowiły uprawnienia stanów do utrzymania ładu wewnętrznego (*state police powers*)⁵¹.

Amerykański federalizm jest określany generalnie jako system, w którym stanowa autonomia ogranicza wykonywanie uprawnień przez władze federalne⁵². Jego celem jest promowanie zdecentralizowanego systemu rządzenia, który lepiej odpowiada potrzebom demokratycznego społeczeństwa wskutek stwarzania szerszych możliwości społecznego zaangażowania oraz wspieranie kreatywności w rządzeniu w drodze wykorzystanie współzawodnictwa pomiędzy stanami chcącymi przyciągać do siebie mobilnych obywateli⁵³. Federalizm ma – w świetle konstytucji – naturę dualistyczną. Jego pozytywną cechą jest ustanowienie bariery zabezpieczającej społeczeństwo przed onnipotentnymi zapędami władz przez dopuszczenie do rozwoju zdecentralizowanych i elastycznie działających organów stanowych i lokalnych. Natomiast negatywny aspekt polega na tym, że federalizm może przeszkadzać w racjonalnym i zakrojonym na szeroką skalę planowaniu oraz w osiągnięciu jednolitych i postępowych celów przekraczających polityczne granice⁵⁴. Ocenia się, że władze federalne, poza sferami tradycyjnie należącymi do ich kompetencji (m.in. bezpieczeństwo państwa, polityka zagraniczna, ruch lotniczy, morski, prawa obywatelskie, sprawy imigracyjne), są najlepiej przygotowane do regulowania problemów przekraczających granice poszczególnych stanów, jak np. zanieczyszczanie wody, powietrza, wytwarzanie i obrót nie-

⁵¹ Zob. R. E. Barnett, *Three Federalism*, referat na *Symposium on Checks and Balances Today: The Reality of Separation of Powers*, Loyola University Chicago School of Law, March 27, 2007.

⁵² Zob. E. Chemerinsky, *The Values of Federalism*, „Florida Law Review” 1995, t. 47, s. 499. Klasyyczny jego opis zawarty jest w zdaniu odrębnym sędziego Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych L. Brandeisa do orzeczenia *New State Ice Co. v. Liebman*, 285 U.S. 262, 311 (1932). „w systemie federalnym może dojść do korzystnego przypadku, gdzie jeden odważny stan może, jeśli jego obywatele tak zdecydują, służyć jako laboratorium i próbować wprowadzić na swoim terenie nowatorskie społeczne i ekonomiczne eksperymentalne rozwiązania, bez narażania na ryzyko całej reszty kraju”.

⁵³ *Gregory v. Ashcroft*, 501 U.S. 458 (1991); M. McConnell, *Federalism: Evaluating the Founders' Design*, „University of Chicago Law Review” 1987, t. 54, s. 1484 i n.

⁵⁴ Zob. R. M. Hills, *Against Preemption: How Federalism can Improve the National Legislative Process*, „New York University Law Review” 2007, t. 82, s. 6 i n.

bezpiecznymi materiałami itp.⁵⁵ Posiadają więc większe możliwości techniczne w gromadzeniu informacji niż poszczególne stany. Ponadto prawo federalne jest w stanie wprowadzić jednolite zasady na terenie całego kraju. Stanom zaś brakuje gruntownych ekspertyz oraz mają tendencje do przerzucania kosztów swoich regulacji na sąsiadów, zakłócając w ten sposób rynek ogólnokrajowy⁵⁶.

Nie można jednak pomijać tego, że podział władzy, wiążący się z federalizmem, może być postrzegany jako ważna przesłanka demokracji. Vincent Ostrom pisał: „Moje wysiłki, by zrozumieć, co to znaczy być obywatelem demokratycznego społeczeństwa, doprowadziły mnie do przekonania o zasadniczym znaczeniu federalizmu. [...] Uważam federalizm amerykański za taki system rządzenia, w którym poczyniono poważne wysiłki i wykorzystano wszelkie możliwości, aby ludzie mogli naprawdę «rządzić»”⁵⁷.

Z chwilą objęcia stanowiska prezesa Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych przez W. Rehnquista w 1986 r. i rozpoczęcia polityki nowego federalizmu zwanej „federalizmem afirmatywnej suwerenności stanowej”, SN podjął sprawy związane z X poprawką⁵⁸. W sprawach *Gregory v. Ashcroft*⁵⁹, *New York v. United States*⁶⁰, *Printz v. United States*⁶¹ Sąd Najwyższy starał się wykreować specjalne stanowe wyłączenia z zakresu federalnego władztwa, które łatwo mogły być rozciągnięte na indywidualne osoby. Potem były orzeczenia z XI poprawki, w tym m.in. *Seminole Tribe of Florida v. Florida*⁶² oraz *Alden v. Maine*⁶³, które przyznawały stanom immunitet chroniący je przed pozywaniem do sądów federalnych przez indywidualne osoby żądające odszkodowań. Później przyszła kolej na uchylenie przepisów uchwalonych przez Kongres naruszających zdaniem SN postanowienia XIV poprawki, jak to miało miejsce w sprawach *United States v. Lopez*⁶⁴ i *United States v. Morrison*⁶⁵.

Trudno odmówić słuszności pogładowi, według którego stanowe legislatury są obecnie słabsze niż w okresie przyjmowania Konstytucji Stanów Zjednoczonych, gdy korzystały z nieograniczonej wolności do regulowania w obszarach dla

⁵⁵ Zob. S. Zellmer, *Saving Savings Clauses from Judicial Preemption*, University of Nebraska at Lincoln-College of Law, Working Paper Series 2007, s. 4 i n.

⁵⁶ Zob. B. Mucha, *Współczesne tendencje w federalizmie amerykańskim*, [w:] *Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie*, red. J. Jaskiernia, Wyd. Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego Jana Kochanowskiego, Kielce 2009, s. 50–51.

⁵⁷ V. Ostrom, *Federalizm amerykański. Tworzenie społeczeństwa samorządnego*, Polskie Towarzystwo Psychologiczne, Pracownia Wydawnicza, Warszawa–Olsztyn 1994, s. 27 i 37.

⁵⁸ Zob. B. Mucha, *Współczesne...*, s. 56–57.

⁵⁹ 501 U.S. 452 (1991).

⁶⁰ 488 U.S. 1041 (1992).

⁶¹ 521 U.S. 898 (1997).

⁶² 517 U.S. 44 (1996).

⁶³ 527 U.S. 706 (1999).

⁶⁴ 514 U.S. 549 (1995).

⁶⁵ 529 U.S. 598 (2000).

nich zarezerwowanych⁶⁶. Jak jednak trafnie zauważa Bogdan Mucha⁶⁷, aktualnie legislatury wykonują uprawnienia w takich dziedzinach, w których do 1965 r. nie posiadały żadnych kompetencji, nawet administracyjnych, nie mówiąc o implementacji federalnych przepisów. Obszary te uległy znacznemu powiększeniu za pomocą minimalnych standardów zawartych w regulacjach federalnych, które stany w samodzielny sposób mogą przekraczać czy twórczo rozwijać, wprowadzając eksperymentalne rozwiązania. Z jednej strony obserwujemy zjawisko utraty uprawnień przez stany, z drugiej zaś ich nabywanie, ale już w ramach regulacji federalnych zapewniających dużą swobodę implementacji i lokalnych rozwiązań. Siatka powiązań pomiędzy różnymi organami władz federalnych i stanowych oraz lokalnych staje się coraz gęściejsza, zwłaszcza jeśli dodamy do niej powiązania poziome między samymi stanami i lokalnymi organami. Raczej nie przypomina już *marble cake*, tylko pajęczynę (*spider web*)⁶⁸.

Próbą rzeczywistego odejścia od wyznaczania linii podziału uprawnień federalnych i stanowych jest koncepcja federalizmu wzmacniającego (*empowering federalism*)⁶⁹. Zgodnie z nią władze federalne i stanowe są różnymi źródłami władzy, bez specjalnych obszarów chronionych kompetencji. Uprawnienia federalne nie są ograniczone przedmiotem regulacji. Władze centralne mogą rozstrzygać te same problemy co stany. Zasady federalizmu nie funkcjonują jako ograniczenia ich uprawnień, lecz mają wzmacniać ich władztwo. Jak uważa E. Chemerinsky, federalizm może być traktowany nie jako limitowanie władztwa federalnego lub stanowego czy lokalnego. Raczej powinien być widziany jako oparty na pragnieniu wzmocnienia wielu poziomów władzy w celu rozwiązywania problemów społecznych⁷⁰.

Interesującą koncepcję interaktywnego lub polifonicznego federalizmu w płaszczyźnie normatywnej zaproponował Robert A. Shapiro⁷¹. Buduje ją na bazie krytyki dualistycznej teorii federalizmu oraz koncepcji z nią powiązanych, twierdząc, iż mimo że martwa, to jej duch przenika współczesną dyskusję na temat amerykańskiego federalizmu⁷². Wychodzi ona bowiem z błędnego obec-

⁶⁶ Zob. J. F. Zimmerman, *Congressional Preemption During the George W. Bush Administration*, „*Publius*” 2007, t. 37, s. 9.

⁶⁷ Zob. B. Mucha, *Współczesne...*, s. 62.

⁶⁸ Zob. m. in. H. Wechsler, *The Political Safeguards of Federalism: The Role of the States in the Composition and Selection of the National Government*, „*Columbia Law Review*” 1954, t. 54, s. 543 i n.; L. D. Kramer, *Putting the Politics Back into the Political Safeguards of Federalism*, „*Columbia Law Review*” 2000, t. 100, s. 215 i n.; H. O. Koenig, *Crossing the Picket Fence to a New Model of Intergovernmental Relations*, referat na konferencję Midwest Political Science Association, Chicago, April 2000.

⁶⁹ Zob. E. Chemerinsky, *Federalism Not as Limits, But as Empowerment*, „*University of Kansas Law Review*” 1997, t. 45, s. 1219 i n.

⁷⁰ Tamże, s. 1239.

⁷¹ Zob. R.A. Shapiro, *Toward a Theory of Interactive Federalism*, „*Iowa Law Review*” 2005, t. 91, s. 243 i n.; tenże, *Undimensional Federalism: Power and Perspective in Commerce Clause Adjudication*, „*Cornell Law Review*” 2003, t. 88, s. 1199 i n.; *Poliphonic Federalism: State Constitutions in the Federal Courts*, „*California Law Review*” 1999, t. 87, s. 1409 i n.

⁷² Zob. E.S. Corvin, *The Passing of Dual Federalism*, „*Virginia Law Review*” 1950, t. 36, s. 1 i n.

nie założenia, że sfery kompetencji władz federalnych i stanowych są oddzielne i nie nakładają się na siebie, zaś próby zdefiniowania tych sfer przez Sąd Najwyższy doprowadziły do napięć w jego orzecznictwie. Dlatego autor proponuje alternatywną koncepcję, która wyjaśnia interaktywne związki pomiędzy stanami a władzami federalnymi, nie szuka linii podziału ich uprawnień, tylko stara się spożytkować wzajemne ich oddziaływanie dla osiągnięcia celów związanych z federalizmem. Przez odrzucenie tej kompetencyjnej linii demarkacyjnej, oddzielającej obszary władztwa federalnego i stanowego, polifoniczny federalizm pozwoli unikać problemów, które są plagą doktryny federalizmu⁷³. Zdaniem R. Shapiro różne próby zastąpienia teorii dualnego federalizmu nie powiodły się. Koncepcja federalizmu procesowego (*process federalism*)⁷⁴, która podkreśla proceduralne aspekty w miejsce materialnego rozumienia, skrywa jedynie dualizm w ramach odpowiednich procedur. Natomiast federalizm wzmacniający (*empowering federalism*)⁷⁵, który poszukuje wzmocnienia uprawnień stanowych i federalnych bez ograniczania żadnych z nich, daje nikłe wskazówki dla Kongresu lub sądów, jak powinny rozwiązywać napięcia między nimi. Kooperatywny federalizm⁷⁶ jako teoria rozwinięta przez nauki polityczne oferuje bardziej dokładnie aktualny poziom interakcji pomiędzy stanami a władzami federalnymi, akcentuje dobrowolny charakter kooperacji, ale nie tłumaczy jak rozwiązywać konflikty między tymi szczeblami władzy i nie wygenerował z siebie koncepcji normatywnej. Osiągnięcia współczesnego amerykańskiego federalizmu wynikają ze wspólnej operatywności stanów i Unii, których nie należy rozpatrywać oddzielnie, lecz przez łączące je związki. Teorie oparte na dualistycznej koncepcji federalizmu dają niewłaściwe założenia teoretyczne, albowiem koncentrują się na określaniu granic, zapominając o zazębiających się uprawnieniach, a to – zdaniem R. Shapiro – prowadzi sądy i naukę do niepełnego wykorzystania możliwości współczesnego federalizmu⁷⁷.

Polifoniczny federalizm – w ujęciu R. Shapiro – podkreśla istnienie różnorodnych i niezależnych źródeł władztwa. Koncepcja ta nie polega na kreowaniu enklaw uprawnień stanowych wolnych od ingerencji regulacji federalnych, ani nie koncentruje się na utrzymaniu linii demarkacyjnych. Władze federalne i stanowe funkcjonują jako alternatywne centra władzy. Dlatego praktycznie każda sprawa mieści się w ramach kompetencji stanów lub federacji, albowiem zasadą jest pełna równoległość ich uprawnień. Akcentuje ochronę integralności organów różnych szczebli i ma na celu dbałość o dynamiczny rozwój interakcji pomiędzy władzami. Stąd zasadniczą kwestią jest jak najkorzystniejsze spożytkowanie nakładających się uprawnień federalnych i stanowych w celu rozwiązania poszcze-

⁷³ Zob. M. Mucha, *Współczesne...*, s. 65–66.

⁷⁴ Zob. E.A. Young, *Two Cheers for Process Federalism*, „Villanova Law Review” 2001, t. 46, s. 1349.

⁷⁵ Zob. E. Chemerinsky, *Federalism...*, s. 1219.

⁷⁶ Zob. D. J. Elazar, *Cooperative Federalism*, [w] D. A. Kenyon, J. Kincaid (eds.), *Competition Among State and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism*, New York 1991, s. 80 i n.

⁷⁷ Zob. B. Mucha, *Współczesne...*, s. 66–67.

gólnych problemów, a nie określenie do którego organu należy uprawnienie do regulowania określonej aktywności.

Polifoniczna teoria jest koncepcją federalistyczną. Podział uprawnień ma charakter konstytucyjny i w związku z tym ani władze federalne, ani stanowe nie mogą się eliminować nawzajem w stanowieniu prawa. Pomimo szerokich kompetencji Kongres nie jest w stanie zburzyć instytucjonalnej integralności stanów, a ich aparat polityczny ma konstytucyjną ochronę. Kongres nie może zabronić zbierania się ani stanowym legislaturom, ani stanowieniu przez nich prawa. Nie może wyeliminować sądownictwa stanowego i jego kontroli nad prawem własnego stanu. Zakaz „dyrygowania” stanami wynikający z orzeczeń Sądu Najwyższego jest istotnym elementem federalizmu⁷⁸. Naruszeniem konstytucyjnych postanowień byłoby przejęcie przez władze federalnej kontroli nad stanowym procesami politycznymi. Natomiast w tym zakresie nie mieszczą się rezultaty tych procesów, albowiem każde regulacje stanowe podpadają pod konstytucyjną zasadę supremacji prawa federalnego⁷⁹.

Spośród różnorodnych koncepcji teoretycznych opisujących współczesny amerykański federalizm teoria polifonicznego federalizmu R. Shapiro stosunkowo najlepiej odzwierciedla – jak podkreśla B. Mucha – aktualne relacje pomiędzy federacją a stanami. Wskazuje na normatywne uwarunkowania, stanowiąc jednocześnie wskazówkę dla sądów, jak rozstrzygać, by dochowując wierności wartościom związanym z federalizmem, nie tworzyć hermetycznej przegrody pomiędzy federacją, stanami i lokalnymi władzami, nie wymagać od tych władz operowania jedynie w enklawach przyznanych im uprawnień, tylko w razie konieczności wspierać kooperację i współzawodnictwo między nimi. Federalizm realizuje swoje cele przez interaktywne współdziałanie władz różnych szczebli. Eliminując formalne restrykcje, koncepcja ta wzmacnia stany wskutek ograniczenia zjawiska derogacji ich przepisów. Stwarza możliwość aktywnej interpretacji przez stany regulacji federalnych oraz tworzy podstawy do rozwoju orzecznictwa międzystanowego. Warto dodać, iż w ten sposób przeciwdziała nadmiernej koncentracji władzy w rękach władz federalnych i lepiej zabezpiecza wolności obywatelskie. Teoria polifonicznego federalizmu formułuje pewne ryzykowne postulaty, które mogą nie sprzyjać jednolitości rozwiązań, pewności sytuacji prawnej podmiotów oraz instytucjonalnej odpowiedzialności, stąd wymaga dalszego doskonalenia w oparciu o badania najnowszych trendów pojawiających się w amerykańskim federalizmie⁸⁰.

⁷⁸ *New York v. United States*, 505 U.S. 144 (1992) i *Printz v. United States*, 521 U.S. 898 (1997).

⁷⁹ Zob. B. Mucha, *Współczesne...*, s. 69.

⁸⁰ Tamże, s. 76.

Uwagi końcowe

Na tle przeprowadzonej analizy można pokusić się o postawienie pytania: jakie jest dzisiejsze oblicze federalizmu amerykańskiego i jakie teorie najbardziej adekwatnie go opisują? Licznie podejmowane analizy rzeczywistego oblicza federalizmu wskazują, że jest to dzisiaj złożona mozaika powiązań stanowo-federalnych, którą trudno by wtłoczyć w ramy jednolitej klasyfikacji⁸¹. Kolejne teorie federalizmu bazowały na tej samej podstawie konstytucyjnej. Nawiązywały więc do różnych sposobów „odczytania” amerykańskiej ustawy zasadniczej na różnych etapach rozwoju systemu ustrojowego, w oparciu o zmieniające się uwarunkowania społeczno-ekonomiczne i polityczne. Czy zmieniały się sposoby realizacji konstytucji, czy raczej ich percepcja przez poszczególnych analityków? Charakterystyczne jest bowiem to, że nawet na gruncie tych samych rozwiązań prawnych (m.in. ujętych w orzecznictwie Sądu Najwyższego) i tej samej praktyki ustrojowej głoszone były różne teorie federalizmu. Czy więc należy mówić o ewolucji federalizmu amerykańskiego, czy raczej o ewolucji jego percepcji przez analityków ustroju amerykańskiego?

Pomimo upływu lat wyjściowy dylemat związany z federalizmem dualistycznym i federalizmem kooperatywnym – eksponowany m.in. w pracach A. Pułło – nie przestał być aktualny. Teorii federalizmu dualistycznego nie sposób, jak się wydaje, zdyskwalifikować tak długo, aż nie zmieni się konstytucyjna konstrukcja podziału władzy między Unię a stany, zawarta w tekście zasadniczym Konstytucji Stanów Zjednoczonych, a umocniona brzmieniem Poprawki X. Federalizm amerykański jest w założeniu dualistyczny, choć od samego początku Stanów Zjednoczonych było wiadomo, że nie oznacza on ścisłego rozgraniczenia kompetencji, a obejmuje w praktyce liczne elementy współdziałania federalno-stanowego. Model kooperatywny, eksponowany zwłaszcza od „Nowego Ładu” prezydenta F.D. Roosevelta, nie przekreślił jednak dualistycznej podstawy federalizmu, ale usytuował ją w realistycznym schemacie współdziałania władz. Dla tego schematu istotnym zagrożeniem mogła się stać nierównowaga finansowa i rozrastające się subsydia (pomoc) władz federalnych dla władz stanowych, otwierająca hipotetycznie naruszenie konstytucyjnego modelu stosunków federalno-stanowych. Istota Nowego Federalizmu, lansowana przez prezydenta R.M. Nixona i kolejnych prezydentów amerykańskich, wynikała więc z chęci powstrzymania erozji pozycji stanów w amerykańskim systemie federalnym. Przyszedł jej w sukurs trend orzeczniczy Sądu Najwyższego w okresie prezesury W. Rehnquista, który postawił tamę rozszerzaniu się kompetencji władz federalnych.

Teoria federalizmu polifonicznego jest próbą zarysowania realistycznego modelu współczesnych stosunków federalno-stanowych. Jej pozytywnym aspektem jest realizm podejścia, skłaniający do kompromisowych pojęć i elastycznego

⁸¹ Zob. K. Knight, *Legislative Representation, Bargaining Power, and the Distribution of Federal Funds: Evidence from the U.S. Senate*, NBER, Cambridge 2004, s. 9.

reagowania na zjawiska ustrojowe. Jej mankamentem może być to, że takie nadmiernie elastyczne podejście do kwestii kompetencji władz federalnych i stanowych może zacierać ramy konstrukcji ustrojowej. Jeśli model federalizmu dualistycznego niósł niewątpliwie taki precyzyjny model, choć uległ on skorygowaniu w warunkach narastającego współdziałania władz federalnych i stanowych, zachęcającego do eksponowania waloru kooperacji, to federalizm polifoniczny wydaje się oparty na wielości założeń teoretycznych, które czynią go mało czytelnym jako punkt odniesienia dla analizy praktyki ustrojowej. Nie jest to więc próba, jak się wydaje, odczytania litery konstytucji w kwestii federalizmu, a raczej pragmatyczny model wieloprzesłankowy, próbujący ogarnąć zróżnicowane tendencje, jakie faktycznie występują w stosunkach federalno-stanowych. Nie ulega więc wątpliwości, że jest to bardzo interesujący, wyrafinowany intelektualnie wyraz percepcji amerykańskiego federalizmu we współczesnej fazie jego rozwoju. Pokazuje on, *de minimis*, że amerykańska ustawa zasadnicza jest dobrą egzemplifikacją tzw. „żywej konstytucji”, której interpretacja zmienia się na kolejnych etapach rozwoju społeczno-gospodarczego państwa. W tej sytuacji również federalizm, na kolejnych etapach, musi ujawniać różne swe nowe oblicza.

Jerzy Jaskiernia

EVOLUTION OF THE PERCEPTION ON FEDERALISM IN THE UNITED STATES OF AMERICA

The Author refers to the achievements of Professor Andrzej Pułło concerning the American federalism. While analyzing the relations between the federation and the states in the paper *Division of Powers between the Federation and the States in the United States of America* Andrzej Pułło emphasized the evolution from „dualistic federalism” to „cooperative federalism”. This approach accurately showed the fact that the dualistic model, included in the constitution, lost its importance as a result of expanding cooperation between federal and state authorities, which became particularly evident after the announcement of the „New Deal” by president F. D. Roosevelt. A new challenge was brought by the practice of federal subsidies for states, which could theoretically weaken their position in the system of the division of powers. The theory of the „new federalism” was focused on stopping this threat. It was supported by the Supreme Court during the presidency of W. Rehnquist, which stopped the tendency to expand the federal power by its rulings. Recent theories, such as „polyphonic federalism”, are the attempt to reflect complex relations between the federation and states. This contemporary perception is characterized by realistic approach, but there is still the question whether so multi-threaded model can serve as the constitutional framework for assessing political practice. From this point of view, the „dualistic model” as a constitutional model do not lose its significance, though the political practice reveals that it has undergone important modifications affecting the new forms of

cooperation between the federation and states. It was visible when the theory of „cooperative federalism” was created and today leads to a new theoretical determination of this cooperation.