

DARIUSZ STOLICKI

ZASADA PODZIAŁU WŁADZ NA SZCZEBLU STANOWYM W USA



TOM I

Zasada podziału władz na szczeblu stanowym w USA

Tom I



SOCIETAS

seria pod redakcją
BOGDANA SZLACHTY

144/1

Dariusz Stolicki

Zasada podziału władz na szczeblu stanowym w USA

Tom I



Kraków 2024

Dariusz Stolicki

Uniwersytet Jagielloński, Kraków

 <https://orcid.org/0000-0002-8295-0848>

 dariusz.stolicki@uj.edu.pl

© Copyright by Dariusz Stolicki & Księgarnia Akademicka, 2024

Recenzja

prof. dr hab. Rett R. Ludwikowski, Columbus School of Law

Opracowanie redakcyjne

Agnieszka Sabak

Skład i łamanie

Pracownia Słowa

Projekt okładki

Tomasz Dudek

ISBN 978-83-8368-212-9 (tom I, druk)

ISBN 978-83-8368-213-6 (tom I, PDF)

ISBN 978-83-8368-216-7 (kolekcja, druk)

ISBN 978-83-8368-217-4 (kolekcja, PDF)

<https://doi.org/10.12797/9788383682136>

Publikacja finansowana ze środków Narodowego Centrum Nauki w ramach projektu PRELUDIUM
nr 2014/13/N/HS5/01110, *Zasada podziału władz na szczeblu stanowym w USA*

WYDAWNICTWO KSIĘGARNIA AKADEMICKA

ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków

tel.: 12 421-13-87; 12 431-27-43

e-mail: publishing@akademicka.pl

<https://akademicka.pl>

Spis treści

Wstęp.....	11
------------	----

Rozdział I. Ewolucja zasady podziału władz w amerykańskich stanach

1. Geneza zasady podziału władz	51
1.1. Źródła zasady podziału władz w zachodniej myśli ustrojowej.....	51
1.2. Angielska myśl polityczna czasów nowożytnych.....	52
1.3. Podział władz u myślicieli politycznych czasów oświecenia.....	59
2. Praktyka podziału władz w koloniach amerykańskich.....	61
2.1. Kształtowanie się ustroju kolonii w XVII w.	65
2.1.1. Zasady ustrojowe.....	65
2.1.2. Zgromadzenia ustawodawcze i trójsegmentowa struktura władz	68
2.1.3. Administracja i sądownictwo	72
2.2. Ewolucja konstytucji kolonialnych w XVIII w.	77
2.2.1. Legislatury kolonialne w XVIII w.....	77
2.2.2. Gubernator i administracja kolonialna.....	80
2.2.3. Sądownictwo i system prawny.....	82
2.3. Kolonie w przededniu wojny o niepodległość.....	88
3. Formowanie się konstytucjonalizmu amerykańskiego – 1775–1790.....	89
3.1. Konstrukcja ustrojowa rewolucji	89
3.2. Pierwsze konstytucje stanowe.....	92
3.3. Doświadczenia pierwszej dekady konstytucjonalizmu	100
3.4. Konstytucja federalna i <i>The Federalist</i>	107
3.5. System prawny i sądownictwo stanowe	111
4. Ewolucja konstytucji stanowych w XIX w.	114
4.1. Przyjmowanie nowych stanów.....	115
4.2. Epoka jacksonowska i demokratyzacja ustroju	119
4.3. Osłabianie legislatur	122
4.4. Pluralizm egzekutywy	127
4.5. Ewolucja sądownictwa	130
4.6. Konstytucjonalizm Południa	135
4.7. Konstytucjonalizm Zachodu.....	140
5. Ewolucja konstytucji stanowych w XX w.	142
5.1. Epoka progresywna i postulaty reform	143
5.2. Recepcja reform progresywnych	146
5.3. Narodziny państwa administracyjnego.....	148

5.4. Konstytucjonalizm menadżerski	152
5.5. Lata 60. i 70. XX w. – ostatnia fala rewizji	155
5.6. Sądownictwo stanowe w XX w.	160
5.7. Współczesne trendy w konstytucjach stanowych.....	164
6. Podsumowanie.....	167

Rozdział II. Władza ustawodawcza

1. Władza ustawodawcza w znaczeniu przedmiotowym.....	174
1.1. Ogólna charakterystyka.....	174
1.2. Generalny (<i>plenary</i>) charakter stanowej władzy ustawodawczej	177
1.2.1. Ograniczenia wynikające z Konstytucji USA i ustroju federalnego	179
1.2.2. Ograniczenia materialne wynikające z konstytucji stanowych.....	182
1.2.3. Ograniczenia wynikające z istoty władzy ustawodawczej	184
1.3. Ustawodawstwo prywatne.....	189
1.3.1. Ograniczenia materialne.....	193
1.3.2. Ograniczenia proceduralne.....	198
1.3.3. Przykłady zastosowania ustaw prywatnych.....	199
2. Władza ustawodawcza w znaczeniu podmiotowym – struktura.....	201
2.1. Bikameralizm	201
2.1.1. Rys historyczny.....	201
2.1.2. Symetryczna pozycja izb.....	206
2.1.3. Relacje między izbami	209
2.1.4. Formuła reprezentacji w drugiej izbie	211
2.2. Skład i kadencja	212
2.2.1. Liczebność legislatur stanowych	212
2.2.2. Kadencja legislatur stanowych; ograniczenia reelekcji.....	214
2.2.3. Stabilność personalna i profesjonalizacja	216
2.2.4. Charakter mandatu	218
2.2.5. System wyborczy i terytorialny podział mandatów (<i>apportionment</i>)	219
2.3. Organy wewnętrzne.....	223
2.3.1. Organy kierownicze.....	223
2.3.1.1. Przewodniczący izb	223
2.3.1.2. Inne formalne organy kierownicze.....	227
2.3.1.3. Liderzy frakcyjni.....	228
2.3.2. System komisji.....	229
2.3.2.1. Struktura i skład komisji	230
2.3.2.2. Właściwość i uprawnienia komisji	232
2.3.2.3. Komisje odpowiedzialne za organizację prac izb	233
2.3.2.4. Komisje wspólne i uzgodnieniowe	235

2.3.3.	Organy stałe i międzysesyjne	237
2.3.3.1.	Rady legislacyjne	237
2.3.3.2.	Komisje międzysesyjne (<i>interim committees</i>)	240
2.3.4.	Organizacje partyjne	241
2.4.	Agencje pomocnicze legislatur	243
2.4.1.	Służby prawne	244
2.4.2.	Służby analityczno-badawcze	246
2.4.3.	Agencje ds. analiz fiskalno-ekonomicznych	246
2.4.4.	Audyt legislacyjny	247
2.4.5.	Współpraca międzystanowa	248
2.4.6.	Inne agencje pomocnicze	249
2.4.7.	Personel pomocniczy	250
3.	Procedura	251
3.1.	Źródła prawa parlamentarnego	251
3.2.	Tryb sesyjny	252
3.2.1.	Sesje zwyczajne	254
3.2.2.	Konsekwencje ograniczeń długości sesji	257
3.2.3.	Sesje specjalne	259
3.2.4.	Sesje budżetowe i organizacyjne	261
3.2.5.	Zasada dyskontynuacji	262
3.3.	Konstytucyjna regulacja postępowania ustawodawczego	263
3.3.1.	Zasada deliberatywności	264
3.3.2.	Zasada transparentności	265
3.3.3.	Zasada jedności materii	266
3.3.4.	Kategorie szczególne	268
3.3.5.	Praktyka polityczna i orzecznicza	270
4.	Delegacja władzy ustawodawczej	272
4.1.	Klasyczna zasada nondelegacji	274
4.2.	Warunkowe obowiązywanie	275
4.3.	Delegacja kompetencji dyskrejonalnych	277
4.4.	Wyjątki od nondelegacji – regulacje wewnętrzne i proceduralne	279
4.5.	Delegacja we współczesnym państwie administracyjnym	279
4.5.1.	Silna zasada nondelegacji – szczegółowe standardy	281
4.5.2.	Umiarkowana zasada nondelegacji – podstawowe rozstrzygnięcia	282
4.5.3.	Słaba zasada nondelegacji – zabezpieczenia proceduralne	284
4.6.	Forma delegacji	284
4.7.	Delegacja na rzecz podmiotów niezależnych od stanu	285
4.8.	Ograniczenia delegacji	288
5.	Podsumowanie	290

Rozdział III. Władza wykonawcza

1. Władza wykonawcza w znaczeniu przedmiotowym.....	295
1.1. Ogólna charakterystyka.....	295
1.2. Kompetencje samodzielne	298
1.2.1. Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego	301
1.2.2. Zapewnianie przestrzegania prawa na drodze sądowej.....	304
1.2.3. Wykonanie budżetu.....	309
1.3. Kompetencje dyskrecyjne, <i>quasi</i> -sądownicze i ministerialne.....	310
1.4. Uznanie prokuratorskie i wykonawcze.....	313
2. Struktura egzekutywy stanowej.....	318
2.1. Pluralizm egzekutywy	318
2.2. Konstytucyjne organy władzy wykonawczej.....	320
2.2.1. Gubernator.....	320
2.2.2. Wicegubernator	327
2.2.3. Sekretarz Stanu.....	328
2.2.4. Skarbnik	331
2.2.5. Komptroler / audytor	331
2.2.6. Prokurator Generalny.....	334
2.2.7. Inne konstytucyjne lub wybieralne organy jednoosobowe	340
2.2.8. Rada Wykonawcza.....	341
2.2.9. Inne konstytucyjne lub wybieralne organy kolegalne	343
2.3. Struktura administracji stanowej	348
2.3.1. Struktura rozproszona i departamentalna.....	348
2.3.2. Formy organizacyjne departamentów i ich podległość gubernatorowi	351
2.3.3. Lokalne organy administracji stanowej	354
3. Relacje między organami egzekutywy pluralnej	357
3.1. Uprawnienia kontrolne, nadzorcze i koordynacyjne gubernatora.....	357
3.2. Budżet gubernatorski	363
3.3. Uprawnienia reorganizacyjne gubernatora	371
3.4. Zarządzenia wykonawcze gubernatora	374
3.5. Alokacja kompetencji wewnątrz egzekutywy pluralnej.....	379
3.6. Sądowe rozstrzyganie sporów między organami wykonawczymi.....	382
4. Agencje administracyjne	384
4.1. Usytuowanie agencji administracyjnych w systemie władz.....	384
4.2. Formy działania agencji administracyjnych	388
4.3. Kompetencje regulacyjne.....	390
4.4. Kompetencje adiudykacyjne.....	396
5. Podsumowanie.....	400

Rozdział IV. Władza sądownicza

1. Władza sądownicza w znaczeniu przedmiotowym	407
1.1. Zasady rozsądzalności – ogólna charakterystyka „spraw sądowych”	411
1.2. Wymóg sporności – problem koluzji	415
1.3. Zasady legitymacji procesowej	422
1.3.1. Konkretny interes prawny	424
1.3.2. Legitymacja beneficjentów regulacji	426
1.3.3. Legitymacja niehohfeldowska	427
1.3.4. Legitymacja podatnika	430
1.3.5. Legitymacja instytucjonalna	433
1.3.6. Rzeczywista szkoda, przyczynowość i naprawialność	441
1.4. Wymóg konkretności	444
1.4.1. Konkretny stan faktyczny	444
1.4.2. Dojrzałość (<i>ripeness</i>)	446
1.4.3. Nieaktualność (<i>mootness</i>)	449
1.5. Zasada ostateczności prawomocnych wyroków sądowych	452
1.6. Opinie doradcze	457
1.6.1. Wyroki deklaratoryjne	460
1.7. Kategoria kwestii politycznych	462
2. Demarkacja kompetencji sądowniczych i <i>quasi-sądowniczych</i>	466
2.1. Doktryna uprawnień publicznoprawnych (<i>public rights</i>)	466
2.2. Agencje jako organy pomocnicze sądów	471
2.3. Właściwość pierwotna agencji (<i>primary jurisdiction</i>)	475
3. Incydentalne kompetencje władzy sądowniczej	476
3.1. Uznanie remedialne	476
3.2. Prawotwórcze kompetencje sądów	480
4. Struktura sądownictwa stanowego	482
4.1. Zakres i elastyczność regulacji konstytucyjnej	482
4.2. Powoływanie i konstytucyjny status sędziów	484
4.3. Struktura sądownictwa apelacyjnego	488
4.4. Struktura sądownictwa pierwszej instancji	493
4.5. Sądy wyspecjalizowane i „sądy legislacyjne”	496
4.6. Kontrola instancyjna i zasada <i>stare decisis</i>	501
4.7. Rola ławy przysięgłych	510
4.8. Administracja sądowa	514
5. Podsumowanie	514

Wstęp

Zasada podziału władz (ang. *separation of powers*) ma centralne znaczenie dla amerykańskiego prawa konstytucyjnego, zarówno na szczeblu federalnym, jak i stanowym¹. To wokół niej zbudowana jest cała struktura wszystkich konstytucji amerykańskich, wyraźnie wyodrębniających władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą oraz traktujących o każdej z nich w odrębnej jednostce systematyki ogólnej. Ona również wytycza sferę kompetencji najważniejszych organów stanu i określa normy, na których opierają się ich wzajemne relacje i interakcje. Ona wreszcie była postrzegana przez twórców konstytucjonalizmu amerykańskiego jako kluczowy element konstytucyjnego systemu hamulców mających z jednej strony zapewnić ograniczenie władzy publicznej, z drugiej zaś – skuteczną ochronę wolności jednostki.

W najszerszym ujęciu przez podział władz należy rozumieć każdy system rozwiązań instytucjonalnych, który wyróżnia rozłączne sfery działania państwa według kryterium formalnego lub przedmiotowego; przypisuje je całkowicie lub częściowo odrębnym instytucjom; wreszcie zapewnia, iż instytucje te będą przynajmniej w pewnym stopniu realizować je niezależnie od siebie². Według takiej definicji wyróżnić można co najmniej cztery różne aspekty podziału władz funkcjonujące w amerykańskim systemie ustrojowym. Po pierwsze, będzie to podział władz między Unię a stany wynikający z zasady federalizmu³. Po drugie, zarówno w obrębie systemu instytucjonalnego federacji, jak i systemu instytucjonalnego każdego stanu z osobna istnieje horyzontalny trójpodział władz między legislatywę, egzekutywę i sądownictwo. Po trzecie, wewnątrz każdej z wymienionych trzech władz ma miejsce z zasady dalszy wewnętrzny podział władz między różne instytucje, przejawiający się przede wszystkim – ale nie tylko – w zasadzie bikameralizmu we władzy ustawodawczej, w zasadzie pluralizmu egzekutywy we władzy wykonawczej oraz w zasadzie wieloinstancyjności we władzy sądowniczej⁴. Po czwarte wreszcie, w każdym stanie istnieją mniej lub bardziej rozbudowane struktury podziału terytorialnego – powiaty (ang. *counties*), korporacje municypalne, dystrykty szkolne i inne jednostki

¹ Aczkolwiek w niniejszej pracy używa się określeń „szczebel” lub „poziom” federalny i stanowy, nie ma to implikować jakiegokolwiek relacji hierarchicznej między federacją a stanami. Amerykańscy „Ojcowie Konstytucji” uznawali je za równorzędne byty polityczne, „każdy nadrzędny w swojej sferze działania” (*Ableman v. Booth*, 62 U.S. [21 How.] 506, 516 [1859]), wyznaczonej stojącą ponad tak Unią, jak i stanami Konstytucję federalną – „planety krążące wokół wspólnego słońca [(Konstytucji)]”. T. Jefferson, *Letter to Peregrine Fitzhugh* (Feb. 23, 1798), [w:] *The Papers of Thomas Jefferson (Digital Edition)*, B.B. Oberg, J.J. Looney (ed.), University of Virginia Press, Charlottesville, VA, 2008, t. 30, s. 130.

² Cf. R.M. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2001, s. 160.

³ *F.E.R.C. v. Mississippi*, 456 U.S. 742, 790 (1982) (J. O'Connor, dissenting).

⁴ N.K. Katyal, *Internal Separation of Powers: Checking Today's Most Dangerous Branch from Within*, 115 Yale L.J. 2314 (2006).

wykonujące zadania publiczne, a więc występuje wertykalny podział władz między stan a władze lokalne⁵.

Podstawowym przedmiotem zainteresowania niniejszej rozprawy jest drugi ze wspomnianych aspektów, tj. trójpodział władz na szczeblu stanowym. Praca traktuje również o trzecim z wymienionych aspektów podziału władz, tj. horyzontalnym podziale kompetencji wewnątrz legislatury, egzekutywy i sądownictwa, gdyż struktura każdej z władz ma kluczowe znaczenie dla jej pozycji ustrojowej względem pozostałych. Poza jej zakresem przedmiotowym pozostaje natomiast zarówno podział władz między federację i stany, jak i wertykalny podział władz wewnątrz każdego stanu⁶.

Aczkolwiek w centrum zainteresowania niniejszej pracy znajduje się zasada podziału władz na szczeblu stanowym, to nie sposób rozpatrywać jej w oderwaniu od jej federalnej odpowiedniczki. Wynika to z szeregu uwarunkowań. Po pierwsze, podział władz w konstytucjach stanowych pozostaje pod silnym wpływem rozwiązań federalnych, często – jak np. w przypadku weta legislatury – bezpośrednio kopiowanych przez stany⁷. Również orzecznictwo stanowe często przejmuje zasady sformułowane w decyzjach Sądu Najwyższego USA dotyczących podziału władz i kwestii pokrewnych, pomimo iż nie są one wiążące dla sądów stanowych, gdy te interpretują swoje własne konstytucje stanowe⁸. Przykładem może być tutaj recepcja w orzecznictwie stanowym federalnej zasady *Chevron*⁹ czy kryteriów istnienia indywidualnej legitymacji procesowej sformułowanych w sprawie *Lujan v. Defenders of Wildlife*¹⁰. Po drugie, nawet w tych obszarach, w których prawo stanowe różni się istotnie od prawa federalnego, orzecznictwo i doktryna tego pierwszego korzystają z kategorii pojęciowych i konstrukcji teoretycznych wypracowanych w ramach tego drugiego¹¹. Po trzecie wreszcie, liczne aspekty zasady podziału władz na szczeblu federalnym są doskonale opisane w literaturze,

⁵ R. Briffault, L. Reynolds, *Cases and Materials on State and Local Government Law*, Thomson West, St. Paul, MN, 2004, s. 235-238.

⁶ W kwestii podziału władz między federację i stany v. szerzej m.in. T. Wiecech, *Ustroje federalne Stanów Zjednoczonych, Kanady i Australii*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2009; T.B. McAfee, J.S. Bybee, A.C. Bryant, *Powers Reserved for the People And the States: A History of the Ninth And Tenth Amendments*, Praeger Publishers, Westport, CT, 2006; L.J. Strang, *Federal Constitutional Law: Federalism Limitations on State and Federal Power*, LexisNexis, Newark, NJ, 2011.

⁷ Inne rozwiązania ustrojowe skopiowane przez stany z poziomu federalnego to np. zatwierdzanie nominacji gubernatorskich przez Senat. Z kolei takie rozwiązania jak weto gubernatorskie pojawiły się najpierw na poziomie stanowym, ale swoje upowszechnienie zawdzięczają w dużym stopniu recepcji wzorów federalnych. Ciekawym przypadkiem jest oczywiście weto selektywne, które również zostało przez stany zapożyczone z poziomu federalnego, ale nie z Konstytucji Stanów Zjednoczonych, tylko ustawy zasadniczej Stanów Skonfederowanych. *V. infra*, rozdz. I, s. 137.

⁸ R.F. Williams, *State Courts Adopting Federal Constitutional Doctrine: Case-by-Case Adoptionism or Prospective Lockstepping?*, 46 Wm. & Mary L. Rev. 1499 (2005).

⁹ *V. infra*, t. 2, rozdz. V, s. 135-137.

¹⁰ *Lujan v. Defenders of Wildlife*, 504 U.S. 555 (1992). O jej recepcji w stanach v. *infra*, rozdz. IV (podr. 1.3).

¹¹ J.A. Gardner, *Interpreting State Constitutions: a Jurisprudence of Function in a Federal System*, University of Chicago Press, Chicago, IL, 2005, s. 808-810.

a więc przyjęcie ich za punkt odniesienia pozwala uniknąć duplikowania osiągnięć wcześniejszych badaczy.

Nie oznacza to jednak, iż niniejsza praca ma stanowić pełne omówienie zasady podziału władz również na szczeblu federalnym. Przede wszystkim pomijane są te jej aspekty, które nie mają swoich stanowych odpowiedników. Z tego względu jedynie na marginesie omawiany jest spór o unitarność egzekutywy¹² – jedynie w New Jersey oraz na Alasce i Hawajach struktura egzekutywy przypomina model federalny, a i tam konstytucje stanowe nie pozostawiają wątpliwości co do dopuszczalności agencji o takim stopniu niezależności od gubernatora, jaki jest kontestowany w prawie federalnym. Z tego również względu niniejsza praca pomija cały szeroki obszar federalnego prawa podziału władz, jakim jest prawo stosunków zagranicznych oraz prawo bezpieczeństwa narodowego, dotyczące kwestii podziału między Prezydenta, Kongres i sądownictwo kompetencji związanych z polityką międzynarodową i bezpieczeństwem zewnętrznym państwa. Wynika to z faktu, iż aczkolwiek stany również odgrywają istotną rolę w tych materiach (różne formy udziału stanów w kształtowaniu polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych przedstawia Paweł Frankowski¹³, udział zaś stanów w zapewnianiu bezpieczeństwa zewnętrznego w epoce, gdy jedne z głównych zagrożeń stanowią terroryzm oraz działalność aktorów niepaństwowych, jest większy niż kiedykolwiek od II wojny światowej¹⁴), to jest ona tak odmienna od roli federacji (wystarczy wspomnieć, iż stany nie utrzymują stosunków dyplomatycznych, nie należą do organizacji międzynarodowych, nie zawierają traktatów i umów politycznych, nie prowadzą działalności wywiadowczej, nie mają wreszcie sił zbrojnych, które mogłyby samodzielnie użyć za granicą), iż porównywanie kompetencji Prezydenta i gubernatora stanowego czy Kongresu i legislatury stanowej w omawianych kwestiach wydaje się być bezcelowe.

Uwagi terminologiczne są w większości zebrane w dalszej części wstępu, aczkolwiek jedną należy uczynić już w tym miejscu, gdyż rzutuje na zakres przedmiotowy pracy oraz na perspektywę badawczą. Za Ryszardem Małajnym¹⁵ przyjęto definicje „teorii” i „doktryny” – jako uporządkowanego zespołu poglądów, podporządkowanego pewnej idei przewodniej, przy czym różnica między nimi leży w stopniu obszerności – „teoria” jest traktowana jako pojęcie szersze od „doktryny”; „idei” – jako myśli o wydźwięku w pierwszym rzędzie ideologicznym i wreszcie „zasady” – jako myśli o wydźwięku przede wszystkim prawnym. W tytule rozprawy użyte zostało słowo „zasada”, gdyż to właśnie prawnoustrojowe aspekty podziału władzy znajdują się w centrum jej zainteresowania – aczkolwiek oczywiście nie oznacza to, iż są rozpatrywane w oderwaniu od myśli politycznej czy praktyki ustrojowej.

¹² V. *infra*, rozdz. III, s. 318-319.

¹³ P. Frankowski, *Polityki zewnętrzne stanów amerykańskich w procesie kształtowania polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2014.

¹⁴ M.C. Waxman, *National Security Federalism in the Age of Terror*, 64 Stan. L. Rev. 289 (2012).

¹⁵ R.M. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy*, *op. cit.*, s. 10-11.

1. Cele zasady podziału władz

W literaturze funkcjonują alternatywne uzasadnienia dla zasady podziału władz, różniące się przede wszystkim ujęciem jej celów. Najprostsze z nich sprowadzają ją do czysto funkcjonalnej normy „podziału pracy” mającego zapewnić, by każdy rodzaj kompetencji publicznych był wykonywany przez najlepiej do tego przystosowaną instytucję, co zapewniałoby lepszą i efektywniejszą realizację zadań publicznych przez całość aparatu państwowego¹⁶. Nie wnikając w tym miejscu w dyskusję na temat tego, czy zasada podziału władz – przynajmniej w swojej amerykańskiej wersji – rzeczywiście przyczynia się do usprawnienia funkcjonowania całości struktur państwowych, czy też – jak twierdzą jej krytycy – jest całkowicie na odwrót, gdyż stanowi ona przeszkodę dla osiągnięcia niezbędnej efektywności¹⁷, nie można mieć wątpliwości, iż „wygoda i efektywność nie są podstawowymi celami – ani znakami rozpoznawczymi – systemu rządów” ustanawianego przez amerykańskie konstytucje¹⁸. Nie ulega zresztą wątpliwości, iż to nie skuteczność rządzenia była tym argumentem, za którego pomocą twórcy konstytucji amerykańskich uzasadniali oparcie swoich dzieł ustrojowych na zasadzie podziału władz.

Przyjęciu podziału władz za podstawę amerykańskich konstrukcji ustrojowych przyświecały dwa inne cele główne. Pierwszym z nich było zapewnienie w ten sposób realizacji o wiele dawniejszego ideału rządów prawa¹⁹. Dobitnie ujęto to w ostatnim, trzydziestym artykule Deklaracji Praw Massachusetts poprzedzającej Konstytucję stanową z 1780 r. (zresztą najstarszą wciąż obowiązującą ustawę zasadniczą na świecie) zakazującym którejkolwiek z władz (w znaczeniu podmiotowym) wykonywania kompetencji innej, „tak, aby urząd ten był rządem praw, a nie rządem ludzi” (*a government of laws and not of men*)²⁰. Idea panowania stałego, racjonalnego prawa, a nie niedoskonałych, kierujących się emocjami ludzi, była jedną z centralnych idei rewolucji amerykańskiej²¹, a wcześniej – systemu prawnego *common law*,

¹⁶ V. m.in. T. Campbell, *Separation of Powers in Practice*, Stanford University Press, Stanford, CA, 2004, s. 19-26; L. Fisher, *The Efficiency Side of Separated Powers*, „Journal of American Studies” 1971, Vol. 5, No. 2, s. 113-131; E. Levi, *Some Aspects of Separation of Powers*, 76 Colum. L. Rev. 371, 391 (1976); B.G. Peabody, J.D. Nugent, *Toward a Unifying Theory of the Separation of Powers*, 53 Am. U. L. Rev. 1, 34 (2003).

¹⁷ V. *infra*, przypis 41.

¹⁸ “[T]he fact that a given law or procedure is efficient, convenient, and useful in facilitating functions of government, standing alone, will not save it if it is contrary to the Constitution. Convenience and efficiency are not the primary objectives – or the hallmarks – of democratic government.” *Immigration and Naturalization Service v. Chadha*, 462 U.S. 919, 944 (1983).

¹⁹ G.W. Carey, *Separation of Powers and the Madisonian Model: A Reply to the Critics*, „American Political Science Review” 1978, Vol. 72, No. 1, s. 151-164.

²⁰ Mass. Const. of 1780, pt. I, art. XXX (“In the government of this commonwealth, the legislative department shall never exercise the executive and judicial powers, or either of them: the executive shall never exercise the legislative and judicial powers, or either of them: the judicial shall never exercise the legislative and executive powers, or either of them: to the end it may be a government of laws and not of men.”).

²¹ J.P. Reid, *The Rule of Law*, [w:] *The Blackwell Encyclopedia of the American Revolution*, J.P. Greene, J.R. Pole (ed.), Oxford University Press, Oxford, UK, 1991, s. 629-633; idem, *Constitutional History of the American Revolution*, University of Wisconsin Press, Madison, WI, 2003, t. 4, *Authority of Law, passim*. V. też T. Paine, *Common*

ufundowanego na Bractonowskim: „król nie podlega człowiekowi, ale Bogu i prawu” (*[q]uod Rex non debet esse sub homine, sed sub Deo et lege*)²². Podział władz miał w tym ujęciu z jednej strony uniemożliwiać którejkolwiek z władz (w znaczeniu podmiotowym) wykonywanie władzy arbitralnej, z drugiej zaś – poprzez utworzenie wewnątrz aparatu państwowego niezależnych ośrodków decyzyjnych, zdolnych do hamowania pozostałych – stworzyć mechanizm zapewniający, iż żadna z władz nie będzie wykroczać poza swoją sferę kompetencji²³.

Drugim podstawowym celem przyświecającym twórcom konstytucji amerykańskich była ochrona wolności²⁴. Warto zauważyć, iż to właśnie poszukiwanie ustroju najlepiej zabezpieczającego wolność doprowadziło Monteskiusza do jego doktryny podziału władz²⁵. Po części zabezpieczenie to miało wynikać z rządów prawa, ale – jak pokazują deklaracje praw dołączane do pierwszych konstytucji stanowych oraz oczywiście sama Deklaracja Niepodległości – amerykańscy Ojcowie Założyciele nie utożsamiali wolności wyłącznie z definicją formalną, wedle której była ona brakiem władzy arbitralnej. Miała ona dla nich również istotny element materialny, wywodzący się z Locke’owskiej idei uprawnień naturalnych²⁶. Podział władz miał chronić również i ten element na zasadzie „obrony w głąb”: w systemie podzielných władz każda z nich stanowi niezależną barierę przed zamachami na prawa jednostki²⁷, a akty władzy państwowej najgłębiej ingerujące w sferę wolności – jak stosowanie sankcji karnych – wymagają współdziałania wszystkich trzech (i to na różnych etapach): legislatury poprzez uchwalenie odpowiedniego prawa, egzekutywy poprzez wdrożenie działań służących jego zastosowaniu (np. wniesienie i popieranie oskarżenia) i sądownictwa, które bądź to *ex ante*, bądź *ex post* ocenia o dopuszczalności tego zastosowania w konkretnym przypadku (np. wydając wyrok skazujący lub uniewinniający).

Sense (1776), [w:] *The Writings of Thomas Paine*, M.D. Conway (ed.), G.P. Putnam’s Sons, New York, NY, 1894, t. 1, s. 67, 99.

²² H. de Bracton, *De Legibus Et Consuetudinibus Angliæ*, S.E. Thorne (ed.), President and Fellows of Harvard College, Cambridge, MA, 1998 (wyd. I ca. 1235), t. 2, s. 33. V. szerzej m.in. B. Szlachta, *Monarchia prawa. Szkice z historii angielskiej myśli politycznej do końca epoki Tudorów*, Księgarnia Akademicka, Kraków, 2008. Oczywiście nie Bracton wymyślił omawianą zasadę – była ona wielkim wkładem starożytnych w zachodnią myśl ustrojową. R.M. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy*, *op. cit.*, s. 64.

²³ J. Madison, *The Federalist No. 51*, [w:] *The Federalist Papers*, G.W. Carey, J. McClellan (ed.), Liberty Fund, Indianapolis, IN, 2001 (wyd. I 1788), s. 267; *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1, 122 (1976).

²⁴ “The ultimate purpose of this separation of powers is to protect the liberty and security of the governed.” *Metro. Washington Airports Auth. v. Citizens for Abatement of Aircraft Noise, Inc.*, 501 U.S. 252, 272 (1991). V. też *Clinton v. City of N.Y.*, 524 U.S. 417, 450–452 (1998) (J. Kennedy, concurring); S. Kernell, *James Madison: The Theory and Practice of Republican Government*, Stanford University Press, Stanford, CA, 2003, s. 221–222; R.L. Brown, *Separated Powers and Ordered Liberty*, 139 U. Pa. L. Rev. 1513 (1991); E. Susolik, *Separation of Powers and Liberty: The Appointments Clause, Morrison v. Olson, and Rule of Law*, 63 S. Cal. L. Rev. 1515 (1989).

²⁵ C. d. S. Montesquieu, *De l’esprit des lois*, Barrillot & Fils, Geneve, 1748, t. 1, s. 240.

²⁶ H.A. Linde, *First Things First: Rediscovering the States’ Bills of Rights*, 9 U. Balt. L. Rev. 379 (1980); D. Friedman, *Tracing the Lineage: Textual and Conceptual Similarities in the Revolutionary-Era State Declarations of Rights of Virginia, Maryland, and Delaware*, 33 Rutgers L.J. 929 (2001); W.P. Adams, *The First American Constitutions: Republican Ideology and the Making of the State Constitutions in the Revolutionary Era*, Rowman & Littlefield, Lanham, MD, 2001, s. 147–160.

²⁷ E. Levi, *Some Aspects of Separation of Powers*, *op. cit.*, s. 385–386.

Zasada podziału władz (ang. *separation of powers*) ma centralne znaczenie dla amerykańskiego prawa konstytucyjnego, zarówno na szczeblu federalnym, jak i stanowym. To wokół niej zbudowana jest cała struktura wszystkich konstytucji amerykańskich, wyraźnie wyodrębniających władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą oraz traktujących o każdej z nich w odrębnej jednostce systematyki ogólnej. Ona również wytycza sferę kompetencji najważniejszych organów stanu i określa normy, na których opierają się ich wzajemne relacje i interakcje. Ona wreszcie była postrzegana przez twórców konstytucjonalizmu amerykańskiego jako kluczowy element konstytucyjnego systemu hamulców mających z jednej strony zapewnić ograniczenie władzy publicznej, z drugiej zaś — skuteczną ochronę wolności jednostki.

Podstawowym przedmiotem zainteresowania niniejszej rozprawy jest trójpodział władz na szczeblu stanowym. Praca traktuje również o trzecim z wymienionych aspektów podziału władz, tj. horyzontalnym podziale kompetencji wewnątrz legislatywy, egzekutywy i sądownictwa, gdyż struktura każdej z władz ma kluczowe znaczenie dla jej pozycji ustrojowej względem pozostałych.

