



Ryszard M. Małajny

Uniwersytet Śląski

## ROLA SĄDU NAJWYŻSZEGO W PROCESIE WYKŁADNI KONSTYTUCJI USA

### 1. Uwagi wprowadzające

Pozycję ustrojową amerykańskiej judykatury determinuje w pierwszym rzędzie zasada podziału władzy oraz reguła federalizmu. Pierwsza czyni sądy równorzędnym partnerem parlamentu i rządu, przynajmniej formalnie. Druga zaś wymaga zapewnienia jednolitości stosowania prawa federalnego właśnie przez sądownictwo, co pociąga za sobą m.in. rozstrzyganie konfliktów pomiędzy Unią a stanami. W Anglii przynajmniej od chwili przyjęcia *Bill of Rights* (1689) zaczęto hołdować konwenansowi konstytucyjnemu, że nie może być spraw – karnych, cywilnych, administracyjnych czy ustrojowych – których rozstrzygnięcie nie należałoby do kompetencji sądów powszechnych. Naturalną kolejną rzeczą model ten został przejęty przez amerykańską teorię i praktykę konstytucyjną. W rezultacie zdaniem W. Mendelсона w żadnym innym kraju sądy nie odgrywają nawet zbliżonej roli do tej, jaką grają w USA. Można przypuszczać, że jednym z powodów jest tu „pokawałkowany” system rządów, który stwarza zapotrzebowanie na taką rolę<sup>1</sup>.

Oczywiście, ten ostatni model nie wyklucza pewnych wyłączeń, niemniej zawsze będą mieć one charakter wyjątków i zawsze będą obciążone domniemaniem niekonstytucyjności. Faktyczne ustalanie zakresu właściwości sądów należy więc do nich samych. W drodze egzegezy ustawy zasadniczej i tworzenia własnych koncepcji konstytucyjnych wytyczają granice swego działania i wskazują rodzaje spraw, których rozpoznawać nie chcą. Granice te zakreślone są szeroko. Jeśli mielibyśmy pozytywnie określić właściwość Sądu Najwyższego USA, to należałoby rzec, iż jest on władny rozpatrzyć każdą sprawę należącą do kompetencji Unii. Dopiero na tle tej generalnej konstatacji można podjąć szczegółową analizę

<sup>1</sup> W. Mendelson, *Separation, Politics and Judicial Activism*, „Indiana Law Journal” 1977, t. 52, nr 2, s. 317.

przepisów prawnych i precedensów sądowych, co pozwoli na wskazanie sporej liczby materii, od rozstrzygnięcia których Sąd się powstrzymuje.

Amerykański federalny SN jest organem nader oryginalnym w porównaniu ze swymi europejskimi odpowiednikami, o nieporównywalnie większym autorytecie oraz udziale we władzy. Cieszy się bowiem równorzędnym i skoordynowanym statusem wraz z Prezydentem i Kongresem. Jak wskazał prezes Frederick M. Vinson, jego zadaniem „nie jest dostarczenie stronom ostatniej możliwości rozpatrzenia ich indywidualnej sprawy [...], lecz interpretacja Konstytucji, zapewnienie w tym zakresie jednolitości orzecznictwa sądów federalnych i stanowych oraz czuwanie nad federalnym systemem prawnym”<sup>2</sup>. Są to więc zadania o charakterze *par excellence* politycznym.

Podczas refleksji nad pozycją ustrojową Sądu trzeba również zważyć, iż amerykański system prawny należy do systemu prawa precedensowego (*common law*). Naturalnie, obok niego w kraju tym obowiązuje też prawo stanowione, niemniej zakłada się prawotwórczy charakter działań wszystkich organów państwa stosujących prawo, a zwłaszcza sądów. W związku z tym ideologia sądowego stosowania prawa musi implikować znacznie bardziej aktywny stosunek amerykańskich sądów do normy prawnej niż w systemie prawa stanowionego. Organy te nie tylko stosują obowiązujące prawo, ale zarazem rozwijają je i tworzą. Proces stosowania prawa przeistacza się zatem w proces jego kreowania, a więc staje się procesem o charakterze politycznym. Interpretacyjna funkcja sądów bynajmniej nie ogranicza się jedynie do logiczno-gramatycznej wykładni obowiązujących przepisów. Konieczna jest nie tylko stała konfrontacja norm ustawowych z *common law*, ale i ciągłe posługiwanie się tym ostatnim dla określenia treści tych norm. Rzeczywiste brzmienie ustawy jest zatem ustalane przez sądy, co z kolei rzutuje na proces interpretacji Konstytucji przez SN. Podejmowanie przez sędziów decyzji musi więc obejmować elementy ocenne, a tym samym warunkowane jest przesłankami natury politycznej. Interpretacyjna funkcja amerykańskiej judykatury upodabnia się w dużej mierze do funkcji prawotwórczej<sup>3</sup>.

## 2. Autorytatywny interpretator Konstytucji

Orzekanie o konstytucyjności określonego aktu prawnego musi zostać poprzedzone ustaleniem treści konkretnej normy federalnej ustawy zasadniczej.

<sup>2</sup> Zob. L. Garlicki, *Sąd Najwyższy*, [w:] *Instytucje polityczno-prawne Stanów Zjednoczonych Ameryki*, red. W. Sokolewicz Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 389; J. Burnham, *Congress and the American Tradition*. Chicago 1959, s. 113.

<sup>3</sup> L. Garlicki, *Sąd Najwyższy*, s. 396–400; zob. też H. Wechsler, *Toward Neutral Principles of Constitutional Law*, „Harvard Law Review” 1959, t. 73, nr 1, s. 19; A.S. Miller, R.F. Hallowell, *The Myth of Neutrality in Constitutional Adjudication*, „University of Chicago Law Review” 1960, t. 27, nr 2, s. 661, 662, 665; K.A. Bamberger, *Provisional Precedent: Protecting Flexibility in Administrative Policymaking*, „New York University Law Review” 2002, t. 77, s. 1227; N.Q. Rosenkranz, *Federal Rules of Statutory Interpretation*, „Harvard Law Review” 2002, t. 115, nr 8, s. 2156; A. Althouse, *The Humble and the Treasonous: Judge-Made Jurisdiction Law*, „Case Western Reserve Law Review” 1990, t. 40, s. 1035, 1036.

Sąd Najwyższy przyznał sobie tym samym prawo egzegezy Konstytucji. Zważywszy zaś, że organ ten może odmówić zastosowania każdego aktu Kongresu lub Prezydenta jako niekonstytucyjnego, tym samym dokonywaną przezeń interpretację ustawy zasadniczej cechuje wyższy walor prawny niż wykładnia tych dwóch ostatnich organów<sup>4</sup>. Leszek Garlicki zmienił jednak później zdanie pisząc, że w procesie owej wykładni SN nie zajmuje stanowiska monopolistycznego czy nawet wiodącego. Polityczna pozycja egzekutywy i legislatywy jest bowiem silniejsza od stanowiska Sądu, wobec czego ich konstytucyjne poglądy będą częściej przejmowane niż odrzucane przez ów organ<sup>5</sup>. Oliver W. Holmes z kolei orzekł, że jeszcze w XIX stuleciu sędziowie stali się platońskimi „królami-filozofami”, pragnącymi decydować o mądrości działań legislatywy federalnej i legislatur stanowych. Natomiast *judicial review* z niewinnego narzędzia przeobraził się w potężny instrument rządzenia<sup>6</sup>. Toteż Richard H. Fallon skonstatował, iż z tego powodu hamiltonowskie określenie, iż sąd pozostaje „najmniej niebezpieczną władzą”, przywołuje się dziś jedynie ironicznie<sup>7</sup>.

Jeszcze bardziej radykalną tezę lansuje Michael S. Paulsen utrzymując, iż nawet zwolennicy instytucji *judicial review* nie zakładali supremacji sądowej wykładni Konstytucji nad egzegezą kongresową i prezydencką. Każdy z trzech najwyższych organów państwa ma prawo do własnej interpretacji ustawy zasadniczej – której przysięga strzec – i każda z nich jest równouprawniona. Tego właśnie wymaga reguła rozdziału władzy. Tymczasem SN niczym turecki sułtan domaga się nie preponderancji Konstytucji, tylko uznania swej własnej nadrzędności nad pozostałymi organami<sup>8</sup>. Keith E. Whittington natomiast polemizuje z tymi autorami, których zdaniem kwestionowanie poglądu, że wykładnia Konstytucji w wydaniu SN ma być rozstrzygająca, ma podtekst anarchiczny. Sądy nie mają przecież monopolu ani na stabilność prawa, ani na skuteczne działania społeczne. Mogą tu działać zarówno konstruktywnie, jak i destruktywnie. Destruktywnie zwłaszcza wtedy, kiedy funkcjonują w oderwaniu od środowiska społecznego. Rozstrzyganie kontrowersji konstytucyjnych nie wymaga ani istnienia „ostatecznego egzegety”, ani respektowania maksymy *stare decisis*<sup>9</sup>.

Jakkolwiek w sprawie *White v. Kendrick*<sup>10</sup> SN zawyrokował, że każdy organ jest konstytucyjnym sędzią swych kompetencji, to w sprawie *United States v. Nixon*

<sup>4</sup> A.S. Miller, *Democratic Dictatorship. The Emergent Constitution of Control*. Westport, Conn. - L. 1981, s. 37, 38; L. Garlicki, *Sąd Najwyższy*, s. 401, 421.

<sup>5</sup> L. Garlicki, *Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych Ameryki. Konstytucja – polityka – prawa obywatelskie*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1982, s. 104.

<sup>6</sup> A.S. Miller, *Demokratic...*, s. 184–186.

<sup>7</sup> R.H. Fallon, Jr., *Implementing the Constitution*, Cambridge, Mass. – London 2001, s. 1.

<sup>8</sup> M.S. Paulsen, *The Irrepressible Myth of „Marbury”*, „Michigan Law Review” 2003, t. 101, nr 8, s. 2707–2710, 2716–2718, 2727–2743; M.J. Gerhardt, S.M. Griffin, T.D. Rowe, Jr., (eds.), *Constitutional Theory: Arguments and Perspectives*, Newark, N.J. 2007, s. 149.

<sup>9</sup> K.E. Whittington, *Extrajudicial Constitutional Interpretation: Three Objections and Response*, [w:] M.J. Gerhardt, S.M. Griffin, T.D. Rowe, Jr., (eds.), *Constitutional...*, s. 159–172.

<sup>10</sup> 1 Brev. 370 (1805).

Sąd uznał się za najwyższego interpretatora Konstytucji<sup>11</sup>. Stanowisko to potwierdził m.in. w 1997 r. w sprawie *City of Boerne v. Flores*<sup>12</sup>, w której uznał uchwaloną cztery lata wcześniej ustawę o przywróceniu wolności religijnej (*Religious Freedom Restoration Act*) za niekonstytucyjną. Przy okazji skonstatował, że w ustawie tej Kongres zajął się interpretacją federalnej ustawy zasadniczej, skutkiem czego wdarł się w kompetencje Sądu. Taki fakt nie czyni jeszcze ustawy niekonstytucyjną, chyba że ustawa ta jest sprzeczna z orzecznictwem SN i zawartą w nim egzegezą Konstytucji, a taka sytuacja zachodzi w tym wypadku<sup>13</sup>. Według opinii Ralpha A. Lorz zasada „kwestii politycznych” to środek chroniący ten schemat dzielonej odpowiedzialności za interpretację Konstytucji, zwłaszcza w obszarach wątpliwych<sup>14</sup>.

Wcześniej wszak monopol tego organu na ostateczne interpretowanie tego aktu bywał często kontestowany i to niejednokrotnie z sukcesem. Sędziowie nieraz ustępowali przed „praktyczną wykładnią” federalnej ustawy zasadniczej Prezydenta, zwłaszcza w wydaniu Thomasa Jeffersona, Andrew Jacksona i Abrahama Lincolna. Wszyscy oni powoływali się tu na zasadę podziału władzy, podkreślając konstytucyjną równość i wzajemną niezależność legislatywy, egzekutywy i judykatury. Jefferson napisał dosłownie tak: „Konstytucja mądrze uczyniła organy wzajemnie równymi i współsuwerennymi”. Jackson zawetował ustawę przedłużającą funkcjonowanie Banku Stanów Zjednoczonych, mimo że SN w sprawie *McCulloch v. Maryland*<sup>15</sup> stwierdził jego konstytucyjność. W uzasadnieniu stwierdził m.in., że wszystkie trzy najwyższe organy państwa muszą się kierować swymi własnymi opiniami o Konstytucji. Lincoln natomiast utrzymywał, że utożsamianie sądowej interpretacji ustawy zasadniczej – sformułowanej w celu rozstrzygnięcia prywatnego pozwu – z samą ustawą zasadniczą jest sprzeczne z ideą rządów ludu<sup>16</sup>.

Także w nauce odzywają się głosy, że o ile generalnie interpretacja Konstytucji dokonywana przez sądy z SN na czele musi przeważać nad odmienną egzegezą Prezydenta, o tyle w pewnych wypadkach – zwłaszcza dotyczących sytu-

<sup>11</sup> W 1953 r. sędzia Robert H. Jackson napisał słynne słowa: „Nie dlatego jesteśmy ostateczni, bo jesteśmy nieomylni, tylko dlatego jesteśmy nieomylni, bo jesteśmy ostateczni”.

<sup>12</sup> 521 U.S. 507.

<sup>13</sup> R.A. Lorz, *Interorganrespekt im Verfassungsrecht. Funktionenzuordnung, Rücksichtnahmegebote und Kooperationsverpflichtungen*, Tübingen 2001, s. 459, 479, 480; C. G. Haines, *The American Doctrine of Judicial Supremacy*, New York 1959, s. 230.

<sup>14</sup> R.A. Lorz, *Interorganrespekt...*, s. 459.

<sup>15</sup> 4 Wheat. 316 (1819).

<sup>16</sup> E.S. Corwin, *The President. Office and Powers 1787-1957. History and Analysis of Office and Opinion*, New York 1957, s. 289, 290; tenże, *The Twilight of the Supreme Court. A History of Our Constitutional Theory*, New Haven 1935 (1934), s. 111; J.L. Entin, *Congress, the President, and the Separation of Powers: Rethinking the Value of Litigation*, „Administrative Law Review” 1991, t. 43, nr 1, s. 44-46; R.C. Moulton, *Separation of Powers, Mixed Government, and the Constitution*, Chicago 1981 (dis. The University of Chicago Library), s. 319, 320.

acji kryzysowych – winno być odwrotnie<sup>17</sup>. Żeby utrzymać swą niezależność od Kongresu i sądów, Prezydent musi mieć prawo samodzielnego interpretowania Konstytucji, której przecież przysięga bronić. SN uznał zresztą niedwuznacznie, że przeciwstawiając się przypadkom wykroczenia przez parlament Unii poza swe uprawnienia, szef rządu jest uprawniony nawet do niewykonywania ustaw, które uważa za niekonstytucyjne – *Freytag v. Commissioner*<sup>18</sup>. Nie może jednak zignorować nakazu sądowego uznanego przez siebie za sprzeczny z ustawą zasadniczą<sup>19</sup>. Trafnie zresztą napisała Cornelia T.L. Pillard, iż byłoby rzeczą nierealistyczną oczekiwać, by egzekutywa była w stanie przeciwstawić judykaturze swój własny *judicial review*<sup>20</sup>.

Trzeba przy tym podkreślić, że Marshall nie domagał się dla sądów monopolu na dokonywanie egzekucji Konstytucji, z wyjątkiem postanowień traktujących o wolnościach i prawach obywatelskich. Natomiast podkreślał, że legislatura nie może interpretować tego dokumentu dla konkretnego przypadku, gdyż jest to domena judykatury. Legislatura ma stanowić reguły generalne. Dlatego też za kadencji Marshalla Sąd w sprawie w *Fletcher v. Peck*<sup>21</sup> unieważnił stanową ustawę, gdyż ta dotyczyła właśnie określonego przypadku. W podobnym duchu wypowiedział się sędzia Field w uzasadnieniu orzeczenia w *The Sinking Fund Cases*<sup>22</sup>. Zadaniem legislatury jest *ius dare, non dicere*, podczas gdy zadaniem judykatury jest *ius dicere, non dare*. Sąd ustala obowiązujące prawo oraz jakie prawa przysługują stronom w transakcjach przez nie zawartych. Natomiast parlament ustanawia prawo obowiązujące na przyszłość. Dlatego od dawna przyjmuje się, że sądy mają wyłączne prawo dokonywania autorytatywnej wykładni Konstytucji<sup>23</sup>. W końcu sędziowie są najbardziej kwalifikowani do interpretowania tego aktu, a poza tym gdyby jego egzekucja w wydaniu każdego organu państwa miała być równorzędna, to doszłoby do impasu w ich działaniu.

### 3. Specyfika wykładni Konstytucji USA

Interpretację tego dokumentu trudno byłoby porównywać z egzekucją ustaw zasadniczych innych krajów. Konstytucja Stanów Zjednoczonych jest bowiem aktem o wysokim stopniu abstrakcji, wyznaczającym ogólne kierunki działania wszystkich trzech najwyższych organów państwa i w konsekwencji wymagają-

<sup>17</sup> Zob. I. Dore, *Inter-Branch Conflicts Under the Constitution of the United States: A Comment on Professor Goldstein's Paper*, [w:] „Saint Louis University Journal” 1999, t. 43, s. 858.

<sup>18</sup> 501 U.S. 868 (1991).

<sup>19</sup> N. Devins, *Asking the Right Questions: How the Courts Honored the Separation of Powers by Reconsidering Miranda*, „University of Pennsylvania Law Review” 2000, t. 149, nr 1, s. 270–272; zob. też K. Wójtowicz, *Uprawnienia nadzwyczajne Prezydenta Stanów Zjednoczonych*, Wrocław 1995, s. 60.

<sup>20</sup> C.T.L. Pillard, *The Unfulfilled Promise of the Constitution in Executive Hands*, „Michigan Law Review” 2005, t. 103, nr 4, s. 683.

<sup>21</sup> 6 Cr. 87 (1810).

<sup>22</sup> 99 U.S. 168 (1878).

<sup>23</sup> C.G. Haines, *The American...*, s. 24.

cym stałej konkretyzacji ustawowej w stopniu większym niż w innych krajach. Wykładnia tego aktu musi więc umożliwiać SN większą swobodę wyboru treści zeń wyprowadzanych. Gwoli ilustracji, interpretacja semantyczna winna generalnie ustępować miejsca egzegezie celowościowej, co zresztą można zauważyć przy wykładni każdej ustawy zasadniczej. Należy przy tym pamiętać, że Konstytucja USA – będąca najstarszą ustawą zasadniczą świata – została uchwalona ponad dwa stulecia temu, a więc dla państwa znajdującego się na zupełnie innym poziomie rozwoju cywilizacyjnego niż współcześnie. Zachowanie przez cały ten czas tego dokumentu w niewiele zmienionym brzmieniu wymagało niezwykle elastycznej egzegezy wypełniającej jego przepisy treścią adekwatną do ustawicznie zmieniających się warunków społecznych, ekonomicznych i politycznych. Innymi słowy, jego przetrwanie było więc uzależnione od stałej interpretacji i reinterpretacji<sup>24</sup>.

Warto zaznaczyć, iż egzegeza ustawy zasadniczej cechuje się szerszym zakresem od kontroli konstytucyjności prawa, z ustawami włącznie. Stwierdzenie niekonstytucyjności stanowi bowiem jedynie *ultimam rationem* w procesie interpretacji konstytucji. Proces ten przebiega zaś permanentnie, niemal w każdym orzeczeniu sądu lub trybunału konstytucyjnego, co w USA nabrało szczególnej wyrazistości<sup>25</sup>. Biorąc zaś pod uwagę to, że proces egzegezy Konstytucji został w praktyce zdominowany przez SN, organ ten stał się nie tyle interpretatorem, ile twórcą norm konstytucyjnych. Jego rola stała się zatem rolą ustrojodawczą. R.H. Jackson stwierdził, że Sąd przekształca abstrakcyjne normy w konkretne decyzje konstytucyjne<sup>26</sup>. Jeszcze w 1937 r. Oskar W. Kägi pisał, że w odniesieniu do kompetencji organów federalnych ścisłą wykładnię Konstytucji zastąpiła wykładnia luźna, a SN stał się nie tyle organem akt ten interpretującym, ile tworzącym go, a więc ustrojodawczym<sup>27</sup>.

Dlatego Arthur S. Miller nazwał SN stałą konwencją konstytucyjną, ponieważ dostosowuje on Konstytucję do potrzeb kolejnych pokoleń Amerykanów, czyli w istocie stanowi prawo. Sędzia Byron White w sprawie *Miranda v. Arizona*<sup>28</sup> przyznał szczerze, że w tym orzeczeniu „Sąd nie odkrył ani nie wynalazł prawa, ani też nie wywiódł go z jakichś niepodważalnych źródeł. To, co uczynił, polega na stworzeniu nowego prawa i nowej polityki publicznej za pomocą na ogół tych samych sposobów, do których uciekał się podczas interpretowania innych ważnych klauzul Konstytucji. Właśnie to Sąd czynił w przeszłości. I właśnie to musi i będzie nadal czynić w przyszłości, dopóki nie dojdzie do jakiejś fundamentalnej zmiany w konstytucyjnym podziale władzy państwowej”. Tak więc federalna ustawa zasadnicza formalnie jest zmieniana tylko w drodze uchwała-

<sup>24</sup> L. Garlicki, *Sąd Najwyższy*, s. 402; R.J. Tresolini, *American Constitutional Law*, New York 1959, s. 8.

<sup>25</sup> L. Garlicki, *Sąd...*, s. 104.

<sup>26</sup> R.H. Jackson, *The Supreme Court in the American Process of Government*, Cambridge, Mass. 1958, s. 23.

<sup>27</sup> O.W. Kägi, *Zur Entstehung, Wandlung und Problematik des Gewaltenteilungsprinzips. Ein Beitrag zur Verfassungsgeschichte und Verfassungslehre*, Zürich 1937, s. 133.

<sup>28</sup> 384 U.S. 436 (1966).



nia kolejnych poprawek, ale faktycznie jest rutynowo aktualizowana przez SN, a w dalszej kolejności przez Kongres i Prezydenta. Dokument ten jest więc - jak stwierdził Woodrow Wilson - „darwinowski w strukturze i praktyce”<sup>29</sup>. Nie brak przy tym i patetycznych wyrazów ekspresji roli Sądu. Przykładowo, J. Beck zawyrokował, że organ ten jest „w szczególnym tego słowa znaczeniu stałą konwencją konstytucyjną [...], spełniającą funkcję wielkiej latarni morskiej, oświecającej szalejące fale błogosławionymi promieniami niezmiennych zasad Konstytucji”<sup>30</sup>.

Wokół ogólnych postanowień tego aktu organ ten tworzy rozmaite koncepcje, a nawet doktryny konstytucyjne. Stąd teza, że ustawa zasadnicza w Stanach Zjednoczonych sprowadza się w istocie do doktryny konstytucyjnej uznawanej aktualnie przez większość sędziów SN<sup>31</sup>. Często jeden przepis konstytucyjny staje się punktem wyjścia do wypracowania nader bogatej wykładni. Zdarzało się przy tym, że Sąd zasadniczo rewidował swą poprzednią interpretację Konstytucji. Nie zawsze też jego orzeczenia są konsekwentne i niesprzeczne; zwykle obfitują w zdania odrębne i konkurencyjne (zbieżne)<sup>32</sup>. Swoją drogą, w sprawach konstytucyjnych organ ten traktuje zasadę *stare decisis* w sposób znacznie bardziej elastyczny niż w pozostałych. Wychodzi bowiem z założenia, że prawidłowość rozstrzygnięcia problemów konstytucyjnych jest ważniejsza od względu na stabilność systemu prawnego. Wynika to przede wszystkim z nader sztywnego trybu zmiany Konstytucji, który siłą rzeczy wysoce utrudnia wprowadzanie do niej poprawek<sup>33</sup>.

#### 4. Rezultaty wykładni

Interpretacja tego aktu w wydaniu sędziów Sądu Najwyższego stanowi podstawę kontroli konstytucyjności innych aktów normatywnych. Odgrywa ona istotną rolę w ich działalności, ponieważ pokaźna część spraw przez nich rozstrzyganych dotyczy problematyki konstytucyjnej. Główny ciężar *judicial review* w wydaniu SN to zapewnianie zgodności prawa stanowego z federalnym. Duże znaczenie ma wszakże kontrola konstytucyjności aktów federalnych. Te dwie kwestie ściśle się ze sobą łączą, ponieważ sądowa konfrontacja zgodności aktów stanowych z federalnymi stymuluje także rozwój kontroli samych aktów federalnych. Łączna liczba ustaw Kongresu uznanych za niekonstytucyjne na przestrzeni ponad dwustuletniego obowiązywania Konstytucji to zaledwie ułamek procenta. W latach 1803–2002 Sąd uznał za takie 156 ustaw federalnych (na ponad 90 tys.), z czego 10 dotyczyło Dystryktu Kolumbia, które to ustawy są *sui generis* prawem stanowym. Z tego w latach 1803–1866: 1 ustawę; w latach 1867–1900: 25;

<sup>29</sup> A.S. Miller, *Democratic...*, s. 39.

<sup>30</sup> Zob. A.S. Hamed, *Das Prinzip der Gewaltenteilung und die Beaufsichtigung der Regierung durch das Parlament*, Berlin 1957, s. 102, 103.

<sup>31</sup> L. Garlicki, *Sąd Najwyższy*, s. 403.

<sup>32</sup> Tamże, s. 402, 403.

<sup>33</sup> Tamże, s. 402.

w latach 1901–1985: 83; w latach 1986–2002: 37; i w latach 2003–2005: 16. Natomiast ustawodawstwo stanowe ogłosił za sprzeczne w 1150 przypadkach<sup>34</sup>. Liczba obalonych ustaw federalnych zatem wzrasta, niemniej rośnie też liczba ustaw uchwalonych.

Tak więc początkowo przez długi czas potęga SN pozostawała uśpiona, ale później zaczęła dawać o sobie znać coraz częściej. Należy jednak pamiętać, że skutki orzeczenia przez Sąd niekonstytucyjności danego aktu odnoszą się do dalszej prawodawczej działalności zarówno parlamentu, jak rządu, powstrzymując je na ogół od wydawania aktów o podobnej treści. W płaszczyźnie politycznej bowiem uznanie niekonstytucyjności ustawy kładzie kres jej obowiązywaniu, niezależnie od prawnych niejasności z tą decyzją związanych. Ponadto niejednokrotnie zdarzało się, iż akty uznane za sprzeczne z federalną ustawą zasadniczą miały bardzo duże znaczenie polityczne („Nowy Ład” czy sprawa *Youngstown Sweet and Tube Co. V. Sawyer*<sup>35</sup>). Poza tym milczenie SN w kwestii konstytucyjności danego aktu bądź też jego wyraźna aprobatą ma również istotne znaczenie. W ten bowiem sposób organ ten oddziałuje pozytywnie na przyszłą działalność prawodawczą organów Unii, a więc odgrywa aktywną rolę w amerykańskim procesie rządzenia<sup>36</sup>.

Rolę SN w procesie wykładni Konstytucji początkowo sprowadzano do obowiązku rozstrzygania spraw zgodnie z literą tego aktu. Ujmowano go jako dokument o niezmiennym brzmieniu, formułujący ponadczasowe zasady, które zawsze winny być realizowane w jednakowy sposób przez wszystkie podmioty stosujące go. Sędziowie zaś rozstrzygający kwestie konstytucyjne powinni ograniczać się do wdrażania norm zawartych w Konstytucji lub wyraźnie z nich wynikających. Temu przeświadczeniu hołdował m.in. sędzia Learned Hand utrzymując, że jeśli sąd ocenia konstytucyjność ustawy przez inny pryzmat niż „historyczne znaczenie” przepisów ustawy zasadniczej, to staje się „trzecią izbą ustawodawczą”<sup>37</sup>. Mimo że wyobrażenia te różniły się z rzeczywistością już w okresie prezesury Marshalla, w oficjalnych deklaracjach Sądu podtrzymywano je aż do czasów „Nowego Ładu”. Jeszcze w 1935 r. Edward S. Corwin pisał, iż dominującą cechą instytucji *judicial review* jest to, że jest to zwykle władza negatywna albo inaczej – kompetencja odmowy. SN może komuś zabronić działać, ale nie może działać sam. Według sędziego Powella „może obalić ustawy Kongresu, ale nie może wypełnić luki”<sup>38</sup>. Tymczasem za prezydentury Franklina D. Roosevelta nastąpiła reorientacja ideologiczna sędziów, która znalazła wyraz w uznaniu twórczego charakteru interpretacji Konstytucji. Stwierdzili oni, że egzegeza ta

<sup>34</sup> J.T. Noonan, Jr., *Foreward: A Silk Purse?*, „Michigan Law Review” 2003, t. 101, nr 8, s. 2558, 2559; T.M. Keck, *Party, Policy, or Duty: Why Does the Supreme Court Invalidate Federal Statutes?* „American Political Science Review” 2007, t. 101, nr 2, s. 321.

<sup>35</sup> 343 U.S. 579 (1952).

<sup>36</sup> L. Garlicki, *Sąd Najwyższy*, s. 403, 404.

<sup>37</sup> Zob. H. Wechsler, *Towards Neutral...*, s. 16.

<sup>38</sup> E.S. Corwin, *The Twilight...*, s. 122.



polega na kształtowaniu norm prawnych wynikających z konstytucyjnych postanowień, lecz nie w sposób konieczny lub jednoznaczny. System tych norm może więc podlegać stałej ewolucji, odpowiednio do poglądów SN. Sędziowie powinni wychodzić poza granice ustawy zasadniczej i wdrażać normy, których nie można znaleźć „w obrębie czterech rogów tego dokumentu”<sup>39</sup>. Na tej podstawie zaczęto mówić o konstytucyjnym prawie precedensowym (*constitutional common law*). Jest ono szczególnie widoczne w dziedzinie wolności i praw obywatelskich, gdzie Sąd podbudował ogólne postanowienia *Bill of Rights* szerokim systemem samodzielnie wypracowanych reguł<sup>40</sup>.

Powstaje więc pytanie, jaki jest walor prawny tych zasad. Z jednej strony trudno byłoby je uznać za mające moc ustaw konstytucyjnych. Z drugiej zaś niełatwo byłoby im przyznać jedynie jakieś bliżej nieokreślone znaczenie techniczno-interpretacyjne. W każdym razie nie ulega wątpliwości, że Sąd nie tylko uzupełnia czy podbudowuje normy konstytucyjne nowymi regułami, ale interpretując tekst Konstytucji, nadaje mu zmienne, czasem nawet przeciwstawne znaczenie. Dowodem ewolucja wykładni pojęcia *due process of law*, zakazu dyskryminacji rasowej czy zasad związanych z federalnym ustrojem państwa. Nierzadko więc organ ten nadawał nowe znaczenie konkretnemu postanowieniu ustawy zasadniczej Unii, mimo że jego forma słowna pozostawała ta sama<sup>41</sup>. Stąd wniosek, że jakkolwiek sędziowie generalnie uzupełniają ów akt, to jednak od czasu do czasu dokonują jego faktycznej zmiany.

## 5. Periodyzacja

Według oceny E.S. Corwina w interpretacji Konstytucji w wydaniu SN aż do śmierci Marshalla w 1835 r. utrzymywała się dominacja „dokumentu konstytucyjnego”. Pamięć o filadelfijskiej Konwencji była świeża, a intencje jej członków były wyrocznią. Stąd koncepcje Marshalla łatwo było w ich świetle zweryfikować. Z kolei od objęcia prezesury przez Taney’a do mniej więcej 1910 r. zaznaczył się okres „konstytucyjnej teorii *par excellence*”. Tekst oryginalny schodził wówczas coraz bardziej na dalszy plan, a *The Federalist* przestał być w ogóle powoływany. W tym okresie SN tworzył nowe koncepcje, jak koncepcja federalizmu dualistycznego, uprawnień policyjnych, „prawidłowego wymiaru sprawiedliwości”, zakazu delegowania kompetencji i in. W efekcie podczas reglamentowania spraw gospodarczych nałożył na Kongres kaftan bezpieczeństwa. Natomiast od lat trzydziestych minionego stulecia trwa okres „czystego i prostego” *judicial review*. Sąd Najwyższy dorobił się już tylu instrumentów interpretacji konstytucyjnej, że może osiągnąć na tym polu niemal każdy rezultat. Dlatego winien on zaniechać prób nadzorowania polityk szczegółowych parlamentu Unii na bazie

<sup>39</sup> J.H. Ely, *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review*, Cambridge, Mass. 1980, s. 3.

<sup>40</sup> L. Garlicki, *Sąd...*, s. 102, 103.

<sup>41</sup> Tamże, s. 103.

„super-konstytucji, która w imię Konstytucji odrzuca i niweczy historyczny dokument”<sup>42</sup>. Ocenę tę można uzupełnić osądem Philipa B. Kurlanda z 1978 r., iż SN jest superlegislaturą, a sprawowany przezeń *judicial review* bardzo się różni od tego ze sprawy *Marbury v. Madison*. Jest bardziej zbliżony do koncepcji SN jako rady rewizyjnej z obrad Konwencji Konstytucyjnej, jako że wbrew jej uczestnikom Sąd pisze dziś ustawy na nowo, a nie tylko je interpretuje<sup>43</sup>.

## 6. Metody przeciwstawiania się orzeczeniom Sądu Najwyższego

Szkicowany tu obraz interpretacji amerykańskiej ustawy zasadniczej przez ten organ byłby niekompletny, gdybyśmy pominęli zagadnienie wdrażania jego orzeczeń przez Kongres i Prezydenta. Ich ataki na Sąd jako instytucję nie kończyły się zwykle bezpośrednim sukcesem. Znacznie więcej szans powodzenia miały natomiast próby ich przeciwstawiania się poszczególnym orzeczeniom. Najskuteczniejsza metoda to uchwalenie poprawki do Konstytucji, której treść z konieczności jest dla Sądu wiążąca. Broń ta jest wszak niezmiernie trudna do użycia, z uwagi na nader skomplikowany tryb zmiany amerykańskiej ustawy zasadniczej. Jak dotąd stało się to zaledwie trzykrotnie (Poprawki XI, XIII i XVI)<sup>44</sup>. Łatwiejszą metodą, choć nie dającą pełnej gwarancji podporządkowania się sędziów, jest obalenie istniejącego precedensu poprzez odpowiednie zmiany ustawodawcze, a zwłaszcza ograniczanie właściwości odwoławczej SN. Parlament Unii często korzystał z tej możliwości, co zwykle Sąd akceptował – począwszy od sprawy *Ex parte McCardle*<sup>45</sup> z 1869 r. – zwłaszcza gdy wiązało się to z utworzeniem niezależnego organu regulującego, który przejmował tradycyjną jurysdykcję sądową w danej dziedzinie. Jednakże sędziowie nie zawsze ustępują bez sprzeciwu, np. przenosząc cały problem na grunt wykładni Konstytucji<sup>46</sup>. Nadmierna uległość na tym polu szybko bowiem doprowadziłaby do nierównowagi

<sup>42</sup> E.S. Corwin, *The Twilight...*, s. 180–182.

<sup>43</sup> P.B. Kurland, *Watergate and the Constitution*, Chicago–London 1978, s. 160.

<sup>44</sup> Poprawka XI przekreślała wyrok SN w sprawie *Chisholm v. Georgia* z 1793 r., w którym Sąd orzekł, że stan może być pozywany przez obywatela innego stanu; XIII Poprawka znosiła niewolnictwo, które w sprawie *Dred Scott v. Sandford* z 1857 r. zostało uznane za zgodne z Konstytucją; i Poprawka XVI przyznawała Kongresowi prawo wprowadzania powszechnego podatku dochodowego, ponieważ SN w sprawie *Pollock v. Farmers Loan Trust Co.* z 1895 r. orzekł, że podatek dochodowy podlega rozdzielaniu między stany według liczby ludności.

<sup>45</sup> Sprawa ta dotyczyła kwestii konstytucyjności tzw. ustawy rekonstrukcyjnej (*Reconstruction Act*), którą właśnie SN rozpatrywał. Wówczas Kongres uchwalił  *rider* wyjmujący spod właściwości Sądu wszystkie sprawy na tle tej ustawy. Reakcją sędziów było oddalenie powyższego pozwu. Podobnie w czasie II wojny światowej wszelkie działania egzekutywy na podstawie ustawy o kontroli cen (*Price Control Act*) zostały wyjęte spod właściwości sądów – J. Burnham, *Congress and the American Tradition*, Chicago 1959, s. 112.

<sup>46</sup> Np. w latach 1944–1960 na Kapitolu przeprowadzono 50 kampanii mających na celu obalenie 75 zasad sformułowanych przez SN. Z tego 34 akcje dotyczące 60 zasad zakończyły się uchwaleniem ustaw wyraźnie przekreślających stanowisko Sądu lub tak je zacieśniających, że praktycznie straciło ono na znaczeniu – L. Garlicki, *Sąd Najwyższy*, s. 409.

w obrębie „triumwiratu” najwyższych organów. Zdarza się przy tym, że Kongres niejako uprzedza wyrok, wydając ustawę traktującą o materii będącej aktualnie przedmiotem procesu sądowego<sup>47</sup>.

Gwoli egzemplifikacji, w sprawie *Knickerbocker Ice Co. v. Stewart*<sup>48</sup> SN obalił ustawę o rekompensatach dla robotników portowych. W 1922 r. Kongres uchwaślił nową ustawę w tej materii, którą SN obalił w dwa lata później w sprawie *Washington v. Dawson & Co.*<sup>49</sup>. W 1927 r. Kongres uchwaślił trzecią ustawę, która tym razem została podtrzymana w sprawie *Crowell v. Benson*<sup>50</sup>. Podobnie w 1918 r. Sąd uznał za niekonstytucyjną wydaną dwa lata wcześniej na podstawie *the commerce clause* ustawę zabraniającą pracy dzieci – sprawa *Hammer v. Dagenhart*<sup>51</sup>. Kongres usiłował obejść ten wyrok za pomocą nakładania podatków na firmy zatrudniające dzieci, ale sędziowie to zablokowali w 1922 r. w sprawie *Bailey v. Drexel Furniture Co.*<sup>52</sup> W dwa lata potem na Kapitolu podjęto próbę uchwalenia stosownej poprawki do Konstytucji, ale próba ta nie powiodła się. Dopiero w 1938 r. uchwalona została nowa ustawa w tej kwestii, którą w trzy lata później SN uznał w sprawie *U.S. v. Darby*<sup>53</sup>, kończąc tym samym 25-letnią walkę<sup>54</sup>.

Metoda trzecia polega na przypuszczeniu zmasowanego ognia krytyki na SN i tym sposobem na próbowaniu zmuszenia go do zmiany stanowiska w przyszłych orzeczeniach. Na przykład w latach 1860–1890 było 18 takich przypadków, a w latach 1937–1949 naliczono ich 16. Krytkowane wyroki nazywane są wówczas „sądowym ustawodawstwem” (*judicial legislation*). Sędziom zaś zarzuca się „wymęczoną” (*tortured*) interpretację Konstytucji; że kierują się nie literą prawa, lecz swymi uprzedzeniami; że zapominają o ograniczeniach swego urzędu; że są subiektywni; że ich decyzje mają charakter antywiększościowy; że obierają kurs na konfrontację z Kongresem itp.<sup>55</sup>

Metoda czwarta to sabotowanie wykonywania werdyktów Sądu. Otóż jego orzeczenie, aby nabrało realnego znaczenia, musi zostać wykonane w sprawie, której dotyczy, oraz respektowane w podobnych sprawach. Sędziowie nie dysponują jednak własnym aparatem egzekucyjnym, więc zdani są w tym zakresie na egzekutywę, a konkretnie na Prokuratora Generalnego. Egzekutywa dyspo-

<sup>47</sup> J.R. Doidge, *Is Purely Retroactive Legislation Limited by the Separation of Powers? Rethinking United States v. Klein*, „Cornell Law Review” 1994, t. 79, s. 911 i n.

<sup>48</sup> 253 U.S. 149 (1920).

<sup>49</sup> 264 U.S. 219.

<sup>50</sup> 285 U.S. 22 (1932).

<sup>51</sup> 247 U.S. 251 (1918).

<sup>52</sup> 259 U.S. 20.

<sup>53</sup> 312 U.S. 100 (1941).

<sup>54</sup> F. Krinsky, G. Rigby (eds.), *Theory and Practice of American Democracy*, Belmont 1967, s. 263; J.W. Peltason, *Federal Courts in the Political Process*, Garden City, N.Y. 1955, s. 59, 60, 63.

<sup>55</sup> Z kolei zwolennicy tych werdyktów utrzymują, że są one właściwym prawem (*sound law*); że odzwierciedlają „prawdę”; że krytycy nie rozumieją charakteru władzy sędziowskiej; że występują przeciwko niezawisłości sędziowskiej; że podważają podstawy systemu rządów – J.W. Peltason, *Federal...*, s. 57, 58, 62.

nuje zatem zawsze możliwością sabotowania niedogodnego dla niej werdyktu SN poprzez opieszale wcielanie go w życie albo nawet niewykonywanie go w ogóle. Tak np. podłożem wyroku w sprawie *Marbury v. Madison*<sup>56</sup> była obawa, że prezydent Jefferson odmówi zastosowania się do merytorycznego orzeczenia w tej sprawie. Prezydent Jackson nie wykonał dwóch werdyktów Sądu korzystnych dla ludności indiańskiej, Lincoln zignorował sądowy nakaz uwolnienia aresztowanego sympatyka konfederatów, podobną możliwość rozważał F.D. Roosevelt wobec orzeczeń uznających za niekonstytucyjne reformy *New Dealu*, a Harry S Truman nakazał sekretarzowi handlu przejście do porządku dziennego nad wyrokiem SN w sprawie *Land v. Dollar*<sup>57</sup>. W takich wypadkach jedyną bronią sędziów jest zwrócenie się do opinii publicznej. Niemniej otwarty opór wobec ich werdyktów zdarza się rzadko. Znacznie częściej wyrok Sądu nie napotyka otwartego sprzeciwu, lecz jest wcielany w życie tak opieszale, że dopiero po pewnym czasie można mówić o jego wykonaniu; np. orzeczenie w sprawie zakazu segregacji rasowej w szkołach publicznych.

Nie należy tracić przy tym z pola uwagi faktu, iż obowiązek wykonywania orzeczeń SN spoczywa często na organach administracji stanowej, którym może nie odpowiadać polityka władz federalnych<sup>58</sup>. Dlatego przełamanie biernego lub czynnego oporu władz stanowych wymaga poparcia przez Prezydenta i Kongres. Sposób i rozmiary tego poparcia zależą wszakże od ich uznania. Sąd nie ma wpływu na działalność prawodawczą tych organów, konieczną dla ostatecznego utrwalenia reguły sformułowanej w orzeczeniu. Akcentuje to jego zależność od nich, zmuszając go do unikania z nimi politycznych zadrażnień. Tak więc większość werdyktów o istotnym znaczeniu politycznym musi uzyskać poparcie ze strony legislatywy i egzekutywy, jeśli nie mają pozostać na papierze<sup>59</sup>. Wspomnianej zależności SN nie równoważą przysługujące mu środki „kontrakcji”.

Sprzeciw wobec wyroków tego organu może też pochodzić od niższych sądów federalnych lub sądów stanowych. Znane są wypadki rozstrzygania przez te sądy spraw wbrew wyraźnym precedensom przyjętym uprzednio przez Sąd lub ich omijania. W razie orzeczenia niekonstytucyjności ustawy SN zwraca sprawę z wyrokiem do sądu pierwszej instancji *via* właściwy sąd apelacyjny. Ale nierzadko sądy te, interpretując i stosując te wyroki, czynią to tak, by zminimalizować

<sup>56</sup> 1 Cranch 137 (1803).

<sup>57</sup> 341 U.S. 737 (1951). A.T. Vanderbilt, *The Doctrine of the Separation of Powers and Its Present-Day Significance*, Lincoln, Neb. 1953, s. 126; L. Garlicki, *Sąd...*, s. 114, 115.

<sup>58</sup> Tak było m.in. w latach pięćdziesiątych, gdy gubernatorzy stanów Alabama, Arkansas i Mississippi oficjalnie sprzeciwili się realizacji wyroków SN nakazujących desegregację rasową w szkołach. Natomiast z dzisiejszej perspektywy humorystyczny wydzźwięk ma fakt przeprowadzenia w 1793 r. przez legislaturę Georgii debaty nad projektem ustawy, zgodnie z którą federalny *marshall* usiłujący wykonać orzeczenie Sądu w sprawie *Chisholm v. Georgia* z tego samego roku – dopuszczające pozywanie każdego stanu przed sądy federalne przez obywatela innego stanu – miałby zostać skazany na karę śmierci bez prawa do pomocy duchownego – W. Feinberg, *Constraining „the Least Dangerous Branch”*: *The Tradition of Attacks on Judicial Power*, „New York University Law Review” 1984, t. 59, nr 7, s. 255.

<sup>59</sup> L. Garlicki, *Sąd...*, s. 117.

wagę ich sentencji. Tak np. w latach 1941–1951, ze 175 spraw, w których SN uchylił wyroki sądów niższych instancji, 46 było nadal przedmiotem procesu, z czego w prawie połowie przypadków *dictum* Sądu w istocie nie zostało uwzględnione. Możliwość skorygowania takiego wyroku przez Sąd są niewielkie wskutek natężenia spraw oraz ograniczania się do ich doboru pod kątem „istotnego problemu federalnego”. Wniosek: zwycięstwa w SN nie należy specjalnie celebrować. Nie zawsze oznacza ono, że przeciwnik przegrał wojnę<sup>60</sup>.

Metoda piąta sprowadza się do tego, że mimo wyroku Sądu niekonstytucyjna praktyka jest kontynuowana. Kontynuatorzy zaś twierdzą, że do wyroku się stosują. Na przykład XV Poprawkę – zabraniającą pozbawiania obywateli praw wyborczych z powodu rasy, koloru skóry lub pozostawiania niegdyś w niewoli – ratyfikowano w 1870 r. z myślą o Murzynach. Mimo to w niektórych stanach stosowano różne praktyki dyskryminacyjne. Kiedy zaś jakąś z nich SN uznawał za niekonstytucyjną, wówczas wymyślano drugą<sup>61</sup>.

W konsekwencji konieczność uzyskania poparcia egzekutywy dla wyroków Sądu rzutuje w poważnym stopniu na swobodę jego działania. Dochodziło do wypadków, gdy organ ów, orientując się, iż orzeczenie zgodne z Konstytucją może zostać po prostu zignorowane przez egzekutywę, popierał jej niepraworządne działania lub unikał zajęcia stanowiska; np. sprawa przesiedleń obywateli amerykańskich pochodzenia japońskiego podczas II wojny światowej. Sędziowie uważali bowiem, że uniknięcie kryzysu konstytucyjnego, jaki mógł powstać na tle otwartej odmowy wykonania orzeczenia, był wartością nadrzędną. Słuszna jest zatem konstatacja A.F. Westina, iż większość sędziów Sądu interpretuje „Konstytucję i znaczenie amerykańskiego porządku konstytucyjnego w kategoriach socjologicznego realizmu, traktującego SN jak jeden z elementów szerszego procesu rządzenia [...], akceptując nowoczesny aktywny styl kontroli konstytucyjności”<sup>62</sup>.

**Ryszard M. Małajny**

#### ROLE OF THE SUPREME COURT IN THE PROCESS OF THE INTERPRETATION OF AMERICAN CONSTITUTION

Depending on the types of legal norms met by the U.S. Supreme Court, its judicial activity takes the shape of creative, interpretative or constitution-making functions. In the above mentioned activity all these functions intertwine, so as the types of the norms applied by the Court do. The common feature of all these functions is that they cannot be

<sup>60</sup> J.W. Peltason, *Federal...*, s. 60–64; L. Garlicki, *Sąd Najwyższy*, s. 409, 410; tenże, *Sąd...*, s. 116.

<sup>61</sup> J.W. Peltason, *Federal...*, s. 59.

<sup>62</sup> Zob. L. Garlicki, *Sąd Najwyższy*, s. 405.

reduced solely to the law application, but that they make that law to a vast extent. This is the biggest paradox in the Court's work: a singular case, being decided in a typical way for such matters, becomes a basis to create a new general norm which changes law already in force. Seemingly typical judicial powers are transformed into legislative ones.

On the political level the Court performs three functions: a) interpretation of the Constitution; b) mediation in political conflicts; c) legal and ideological legitimization of the activity of other state organs. So, not so much a creative law improvement but political tasks come to the fore in the Court's activity, which to some measure goes at the cost of the governmental status of the Congress. All this, in comparison to the European constitutional tribunals, gives it a distinct governmental nature. In the Old World the material limits of constitutional exegesis are drawn by the very concept of a constitution, while in the United States the concept in question is mainly a work of the Court itself.