

Wprowadzenie

W 1803 r. w sprawie *Marbury v. Madison*, Sąd Najwyższy, znosząc odpowiednie postanowienia ustawy o ustroju sądów (Judiciary Act z 1789 r.), w jednomyślnej opinii autorstwa prezesa *J. Marshalla* uznał, że: „(...) obowiązkiem władzy sądowej jest stwierdzenie, czym jest prawo. Ci, którzy stosują daną regułę w poszczególnych sprawach, muszą mieć możliwość rozszerzania i interpretowania tej reguły. Jeżeli dwa prawa są ze sobą w konflikcie, sądy muszą zdecydować o ich mocy wiążącej. Jeżeli zatem jakieś prawo będzie sprzeczne z konstytucją, w przypadku gdy obydwa prawa mają zastosowanie w sprawie, sąd musi zdecydować albo na rzecz tego prawa, nie respektując konstytucji, albo na rzecz konstytucji, nie respektując sprzecznego z nią prawa. Sąd musi określić, które z tych praw ma zastosowanie w sprawie. To stanowi esencję funkcjonowania sądów. Jeżeli zatem sądy mają respektować konstytucję, która jest wyższa względem ustawy, konstytucja a nie ustawa musi być wiążąca w sprawie, do której te obydwa prawa mają zastosowanie”¹.

Cytowanym orzeczeniem, powszechnie uznawanym za najważniejszą sprawę w historii amerykańskiego konstytucjonalizmu, Sąd Najwyższy ustanowił instytucję prawną, która definitywnie zmieniła status i pozycję amerykańskiej judykatury. Instytucja ta, nazwana *judicial review*, oznaczała przyznanie sędziom prawa do badania zgodności z konstytucją aktów prawnych wydawanych przez inne pionierzy władzy, czyli do kontroli konstytucyjności prawa². Opierająca się na założeniu, że proces stosowania prawa obejmuje również konieczność oceny, czy mająca znaleźć zastosowanie norma prawna jest zgodna z normą konstytucyjną i w razie negatywnego rozstrzygnięcia tego zagadnienia powinność dania pierwszeństwa normie prawnej wyższego rzędu, instytucja *judicial review* urosła do rangi instrumentu gwarantującego to, że konstytucyjne wolności i prawa jednostki będą respektowane przez władzę wykonawczą oraz ustawodawczą. Zajmując centralną pozycję pośród instrumentów hamulców i równowagi, w opinii wielu badaczy *judicial review* stanowi najbardziej skuteczne narzędzie ochrony przed niekonstytucyjnym ustawodawstwem, jak również instytucję gwarantującą to, że normy konstytucyjne będą we właściwy sposób egzekwowane³.

Jak słusznie wskazywał *J.M. Shaman*, fakt usankcjonowania przez Sąd Najwyższy USA kompetencji władzy sądowej do badania konstytucyjności efektów działania egzekutywy oraz władzy ustawodawczej, nierozzerwalnie wiązał się ze zwiększeniem po-

¹ 5 U.S. 137 (1803).

² *P. Laider*, Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych: od prawa do polityki, Kraków 2011, s. 53.

³ *B. Schwartz*, *American Constitutional Law*, New York 1979, s. 128.

datności Sądu Najwyższego USA na ataki polityczne ze strony pozostałych organów władzy⁴. Rozpatrywana, z perspektywy członków Kongresu, instytucja *judicial review* stanowi bowiem konstrukcję, która w istotny sposób ogranicza jego swobodę w realizacji swoich konstytucyjnych obowiązków. Każdorazowo rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego stwierdzające nieważność ustawy, jest w mniejszym lub większym stopniu równoznaczne z fiaskiem obranego przez władzę ustawodawczą kierunku w zakresie kształtowania szeroko pojętej polityki państwa w drodze stanowienia prawa. Przy czym jego skutki nie ograniczają się tylko do badanego aktu prawnego, ale również mogą mieć wpływ na podobne inicjatywy ustawodawcze podejmowane przez Kongres w przyszłości⁵.

Tym samym rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego, stwierdzające nieważność ustawy Kongresu, jest źródłem tarć pomiędzy równorzędnymi organami władzy. Pod adresem judykatury kierowane są – niekiedy tylko uzasadnione – zarzuty, że wkracza ona w kompetencje zastrzeżone do wyłącznej właściwości innych równorzędnych organów władzy. Wskazuje się, że pod pozorem oceny konstytucyjności Sąd Najwyższy eliminuje z porządku prawnego akt prawny, zastępując oceny polityczne władzy ustawodawczej swoimi własnymi subiektywnymi przekonaniem. W tym kontekście często podnoszone są głosy – jak ten senatora G. W. *Norrisa* – że: „Mamy ciało prawodawcze, zwane Izbą Reprezentantów, składające się z przeszło 400 członków. Mamy również inne ciało prawodawcze, zwane Senatem, w liczbie około 100 osób. W końcu mamy też *de facto* jeszcze jedno ciało ustawodawcze, zwane Sądem Najwyższym, które składa się tylko z 9 osób, a jest potężniejsze od wszystkich pozostałych łącznie”⁶. Niejednokrotnie takie konflikty na linii Sąd Najwyższy a Kongres lub Prezydent USA, nie ograniczają się tylko do otwartej krytyki niepopularnych rozstrzygnięć Sądu Najwyższego, ale również pociągają za sobą zapowiedź podjęcia działań, ukierunkowanych na faktyczne ograniczenie niezawisłości Sądu Najwyższego.

W konsekwencji, jakkolwiek mocno zakorzeniona w kulturze prawnej Stanów Zjednoczonych, *judicial review* – jak żaden inny instrument amerykańskiego konstytucjonalizmu – budzi liczne spory i kontrowersje. Są one dodatkowo potęgowane przez fakt, że instytucja ta w swej istocie w najmniejszym stopniu ucieleśnia demokratyczne wartości, na jakich opiera się ustrój Stanów Zjednoczonych Ameryki. Uprawnienie to jest bowiem zastrzeżone dla małego gremium składu orzekającego sądu, który w zakresie podejmowanych przez siebie decyzji jest niezawisły i nie ponosi jakiegokolwiek odpowiedzialności.

⁴ J. *Shaman*, *The Rule of Reasonableness In Constitutional Adjudication: Toward The end of Irresponsible Judicial Review And The Establishment of Viable Theory of Equal Protection Clause*, *Hastings Constitutional Legal Quarterly*, 1974–1975, Vol. 2, s. 155.

⁵ W. *Rehnquist*, *The Supreme Court – how it was and how it is*, New York 1987, s. 318.

⁶ H. *Abraham*, *The Judicial Process An introductory Analysis of the Courts of the United States, England and France*, New York 1993, s. 316.

Sąd Najwyższy, celem zminimalizowania podatności na ataki polityczne ze strony władzy ustawodawczej i wykonawczej, w swej praktyce jurysdykcyjnej wykształcił katalog reguł prawnych ukierunkowanych na wydawanie wyroku kasatoryjnego w sprawach, w których jest to absolutnie konieczne. Reguły te, stanowiące element doktryny sądowej wstrzemięźliwości (*judicial self-restraint*), realizują postulat ograniczenia działalności Sądu Najwyższego do spraw najbardziej oczywistych tak, aby instytucja *judicial review* nie prowadziła do naruszenia zasady podziału władzy oraz sytemu kontroli i równowagi⁷. Określane mianem maksym (*judicial self-restraint maxims*) lub doktryn sądowej wstrzemięźliwości, stanowią zasady, którymi rządzi się proces konstytucyjnego wyrokowania, o ile na ich zastosowanie na kanwie analizowanej sprawy zdecyduje się Sąd Najwyższy.

To właśnie problematyka jednej z takich zasad – a mianowicie doktryny domniemania konstytucyjności – stanowi przedmiot niniejszej pracy. Zastosowana po raz pierwszy w sprawie *Cooper v. Telfair* z 1800 r. doktryna domniemania konstytucyjności była stosowana przez Sąd Najwyższy, a w ślad za nim przez sądy stanowe, do rozstrzygania zróżnicowanych problemów konstytucyjnych ze zmienną intensywnością. Przy czym, w okresie do lat 30. XX w. stanowiła ona w zasadzie jedynie konstrukcję retoryczną, intonowaną ze zróżnicowanym natężeniem w procesie konstytucyjnego orzekania, aniżeli regułę prawną, która miała wymierny wpływ na przebieg postępowania, w tym w szczególności na pozycję procesową jego uczestników⁸.

Współcześnie doktryna domniemania konstytucyjności ma to znaczenie, że Sąd Najwyższy USA utrzyma w mocy kwestionowaną regulację normatywną, chyba że jej sprzeczność z ustawą zasadniczą zostanie udowodniona ponad wszelką wątpliwość. Tym samym doktryna ta nakazuje domniemywać konstytucyjność aktów normatywnych dopóty, dopóki ich niezgodność z normami konstytucyjnymi nie zostanie w sposób jednoznaczny wykazana. Każdorazowo, gdy znajdzie ona zastosowanie, dla stwierdzenia nieważności ustawy Kongresu nie jest wystarczające samo udowodnienie, że Kongres popełnił jakikolwiek błąd konstytucyjny, ale tylko taki, który nie pozostawia jakiegokolwiek pola na wątpliwość. Owo *credo* doktryny domniemania konstytucyjności jest intonowane w praktyce jurysdykcyjnej Sądu Najwyższego przy zastosowaniu zróżnicowanych konstrukcji terminologicznych – każdorazowo jednak znaczy to samo, tj. że Sąd Najwyższy rozstrzygnie wątpliwości na korzyść konstytucyjności kwestionowanej regulacji normatywnej⁹.

⁷ P. Laidler, Sąd Najwyższy, s. 240.

⁸ R. Hurst, Review and Distribution of National Powers, w: E. Cahn (red.), Supreme Court and Supreme Law, New York 1968, s. 156. Podobnie również: S. Snowiss, Judicial Review and the Law of the Constitution, London 1990, s. 63; L. Warsoff, The weight of the presumption of constitutionality under the fourteenth amendment, Boston University Law Review 1938, Vol. 18, s. 319–341.

⁹ J. Smith, Congress v. Supreme Court – A Constitutional Amendment?, Virginia Law Review 1935–1936, Vol. 22, s. 6.

Sytuowana w ramach wykładni operatywnej dokonywanej przez Sąd Najwyższy, doktryna domniemania konstytucyjności decyduje o rozkładzie ciężaru argumentacji prawniczej uczestników postępowania. To na podmiocie kwestionującym akt normatywny spoczywa obowiązek wykazania – pod rygorem negatywnych skutków procesowych – że znajdujący zastosowanie w sprawie akt normatywny jest sprzeczny z Konstytucją ponad wszelką wątpliwość.

J.M. Shaman wskazał, że doktryna ta stanowi zasadę konstytucyjnego wyrokowania, mocno zakorzenioną w praktyce jurysdykcyjnej Sądu Najwyższego¹⁰, do której ten najczęściej powraca¹¹. Podobnie ocenił ją *D.M. Burke*, wskazując, że stanowiła ona rudymmentarny element praktyki jurysdykcyjnej¹². Z kolei *M.W. McConnell* dodawał, że doktryna domniemania konstytucyjności stanowiła element wpisujący się w bogatą tradycję konstytucyjną¹³. Jeśli poza sporem pozostaje fakt, że doktryna domniemania konstytucyjności stanowi jedną z naczelnych zasad sądowej wstrzeźliwości, to jej ocena pośród przedstawicieli doktryny budzi już rozbieżności. Głosy popierające tę konstrukcję prawną przeplatają się z kierowanymi pod adresem Sądu Najwyższego zarzutami niekonsekwencji w jej stosowaniu, braku racjonalnego uzasadnienia dla jej forsowania czy wreszcie negatywnych skutków, jakie pociąga za sobą jej intonowanie.

Celem niniejszej pracy jest zatem ukazanie istoty tej instytucji w amerykańskim konstytucjonalizmie. Stanowi ona próbę przybliżenia znaczenia tej konstrukcji prawnej z punktu widzenia przedstawiciela zgola odmiennego porządku prawnego. Analiza genezy tej konstrukcji prawnej oraz szczegółowe prześledzenie podstaw, na których się ona opiera, stanowi podstawę do udzielenia odpowiedzi na pytanie, jakie jest praktyczne znaczenie tej instytucji w amerykańskim porządku prawnym, w tym w szczególności, w jaki sposób wpływa ona na relacje pomiędzy Sądem Najwyższym oraz Kongresem i jak oddziałuje ona na proces konstytucyjnego orzekania. Podejmuje ona również próbę ustalenia zakresu przedmiotowego obowiązywania tejże doktryny.

Rozważania na temat domniemania konstytucyjności ustaw rozpoczynają się od zagadnień historycznoprawnych. W rozdziale I została dokonana analiza genezy doktryny domniemania konstytucyjności. Ponieważ – podobnie jak instytucja *judicial review* – doktryna domniemania konstytucyjności stanowi efekt praktyki jurysdykcyjnej – niniejszy rozdział poświęcony jest przede wszystkim analizie pierwszych orzeczeń Sądu Najwyższego, w których poruszony był problem nie tylko kompetencji władzy sądowej do kontroli hierarchicznej zgodności norm prawnych, ale również podejmowane były rozważania dotyczące warunków, pod którymi taka kompetencja miała się

¹⁰ *J. Shaman*, *Cracks in the Structure: The Coming Breakdown of the Levels of Scrutiny*, *Ohio State Law Journal* 1984, Vol. 45, s. 666.

¹¹ *J. M. Shaman*, *The Rule*, s. 157.

¹² *D. Burke*, *The Presumption of Constitutionality Doctrine and The Rehnquist Court: A lethal Combination for Individual Liberty*, *Harvard Journal of Law & Public Policy* 1994–1995, Vol. 18, s. 80.

¹³ *M. McConnell*, *Institutions and Interpretation: A Critique of City of Boerne Flores*, *Harvard Law Review* 1997–1998, Vol. 111, s. 185.

aktualizować. Powyższe rozważania są wzbogacone o analizę wybranych rozstrzygnięć sądów stanowych, w których poruszane były tożsame treściowo zagadnienia. Stara się ona dokonać rozgraniczenia między wykształceniem się domniemania konstytucyjności, jako figury retorycznej intonowanej ze zróżnicowanym natężeniem przez Sąd Najwyższy, a wykrystalizowaniem się instytucji, której znaczenie wykracza poza zgrabną konstrukcję słowną i ma wymierny wpływ na pozycję procesową podmiotu kwestionującego konstytucyjność ustawy.

W przytoczonym rozdziale nie ograniczono się tylko do wskazania konkretnych orzeczeń, w których analizowana reguła była formułowana, ale skupiono się również na analizie czynników, które miały wpływ na wykształcenie się rozważanej doktryny. Ich wskazanie oraz szczegółowe omówienie pozwoliło na zilustrowanie doktryny domniemania konstytucyjności jako elementu konstrukcyjnego, stanowiącego już od momentu jej sformułowania formę niwelowania antagonizmów między judykaturą a władzą ustawodawczą i wykonawczą.

W rozdziale II skupiono się na przybliżeniu pojęcia domniemania konstytucyjności. Ponieważ centralnym elementem pojęciowym tej doktryny jest „domniemanie”, rozważania rozpoczęły się od wyjaśnienia tego terminu w amerykańskiej nauce o prawie. W niniejszym rozdziale podjęta została również próba klasyfikacji domniemania konstytucyjności w katalogu doktryn sądowej wstrzemięźliwości. Ponieważ w swej praktyce jurysdykcyjnej Sąd Najwyższy posługuje się również terminem domniemanie konstytucyjności w znaczeniu wykraczającym poza sam proces konstytucyjnego wyrokowania, autor starał się również przybliżyć to drugie znaczenie tego pojęcia.

W rozdziale III, starając się wyjaśnić istotę doktryny domniemania konstytucyjności, autor podjął również próbę określenia zakresu przedmiotowego jej obowiązywania. Dokonał tego poprzez zilustrowanie związku pomiędzy domniemaniem konstytucyjności a zróżnicowanymi standardami intensywności, z jaką – do oceny konstytucyjności ustaw – podchodzi Sąd Najwyższy.

Czwarty rozdział poświęcony został podstawom, na których opiera się doktryna domniemania konstytucyjności. Autor stara się zwrócić uwagę na dystynkcję pomiędzy uzasadnieniem dla analizowanej instytucji, jaka wypływa z praktyki jurysdykcyjnej Sądu Najwyższego, a tej wynikającej z poglądów przedstawicieli doktryny. Zasadniczym celem niniejszego rozdziału jest dokonanie oceny podstaw, na których opiera się analizowana doktryna w kontekście licznych zarzutów formułowanych pod jej adresem ze strony przedstawicieli nauki prawa.

W V rozdziale szczegółowej analizie zostało poddane znaczenie doktryny domniemania konstytucyjności w kontekście obowiązywania materialnych dyrektyw interpretacyjnych tekstu prawnego. Autor poddał analizie trzy dyrektywy interpretacyjne tekstu prawnego: klasyczny i współczesny kanon unikania oraz dyrektywę rozdzielnosci. Zasadniczym celem tego rozdziału było ustalenie, jaki faktycznie wpływ na wykładnię prawa w procesie konstytucyjnego wyrokowania ma wynikający z doktryny domniemania konstytucyjności nakaz rozstrzygania wątpliwości na korzyść konstytucyjności kwestionowanej regulacji normatywnej.

Zauważyć należy, że badanie konstytucyjności ustaw w porządku prawnym amerykańskim następuje przy okazji rozstrzygnięcia konkretnej sprawy przed dowolnym sądem, a samo badanie nie jest wyodrębnione pod względem procedury i dokonuje się według takich samych reguł, jakie mają zastosowanie w innych sprawach rozstrzyganych przez sądy. Kontroli takiej dokonują sądy wszystkich instancji, a sam proces jest ukierunkowany na ustalenie występowania hierarchicznej zgodności normy prawnej, mającej znaleźć zastosowanie w sprawie, z normą prawną wyższego rzędu. Z formalnego punktu widzenia orzeczenie stwierdzające niekonstytucyjność normy prawnej ma skutek tylko dla określonej sprawy i stron w niej występujących, a jego szerszy zakres oddziaływania wynika z istoty precedensu w porządku prawnym amerykańskim¹⁴.

Z drugiej strony w polskim systemie prawnym to Trybunał Konstytucyjny jest organem pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności prawa, który w swej podstawowej działalności jest jedynym organem wyposażonym w kompetencję do orzekania o niekonstytucyjności wszelkich przepisów prawa ze skutkiem pozbawienia tych przepisów mocy obowiązującej. Przy czym realnie występujący w Polsce model ochrony konstytucyjności prawa w istocie rzeczy jest modelem mieszanym, w którym poważną rolę odgrywają sądy – dotyczy to w szczególności kontroli aktów o charakterze podstawowym, czy aktów prawa miejscowego (sądy administracyjne). Ekskluzywność Trybunału Konstytucyjnego przejawia się zatem w tym, że Trybunał Konstytucyjny jest jedynym organem, którego orzeczenia posiadają zdolność do pozbawienia określonych przepisów mocy obowiązującej.

Odmienność przyjętych modeli kontroli konstytucyjności w Stanach Zjednoczonych Ameryki i w Polsce powoduje, że zestawienie porównawcze obu systemów prawnych w analizowanym zakresie może budzić uzasadnione wątpliwości. Powyższa konkluzja nie oznacza jednak, że w kontekście domniemania konstytucyjności ustaw nie jest możliwe dostrzeżenie pewnych analogii dla tych konstrukcji w obu porządkach prawnych. Tym samym w ostatnim rozdziale autor podejmuje się próby dostrzeżenia występowania – wyznaczonych przedmiotem analizy – pewnych analogii między pojęciem domniemania konstytucyjności w Polsce i w Stanach Zjednoczonych. Przy czym jest on daleki od przeprowadzania szczegółowej analizy prawnoporównawczej obu konstrukcji prawnych. Celem tego rozdziału jest bowiem dalsze przybliżenie znaczenia domniemania konstytucyjności w Stanach Zjednoczonych Ameryki dla przedstawiciela odmiennego porządku prawnego, a autor próbuje to osiągnąć poprzez zwrócenie uwagi na występowanie pewnych analogii z krajowym porządkiem prawnym.

¹⁴ P. Mikuli, *Zdekoncentrowana sądowa kontrola konstytucyjności prawa Stany Zjednoczone i państwa europejskie*, Kraków 2007, s. 56–57.

Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie stanowi poprawioną wersję rozprawy doktorskiej pod tym samym tytułem obronionej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Pragnę wyrazić szczególne podziękowania Promotorowi pracy – Panu prof. dr hab. *Krzysztofowi Krasowskiemu*, a także jej Recenzentom – Pani prof. dr hab. *Dorocie Lis-Staranowicz* oraz – niestety już nieżyjącemu – Panu prof. dr hab. *Jarosławowi Mikołajewiczowi* za ogrom życzliwości oraz mnogość cennych uwag, które w sposób niebagatelny wpłynęły na ostateczny kształt książki.