

Wojciech ZAKRZEWSKI

Uwagi o systemie źródeł prawa w USA

Remarks on the System of Sources of Law in the USA

I

Amerykański system źródeł prawa jest znacznie rozbudowany i o wiele bardziej skomplikowany niż można wnosić z analizy postanowień konstytucji. Pomijając problem konstytucyjności i umiejscowienia w systemie aktów prawnych znaczących i licznych źródeł, które wykształciła praktyka¹, należy stwierdzić, że nadal podstawową kwestią pozostaje relacja między prawem stanowionym (statute law) i precedensowym (common law). Mimo dwustuletniej historii tych związków, stan aktualny trudno określić jako harmonijny i trwały. Wieloaspektowość oddziaływania między common a statute law oraz duża swoboda sądów dotycząca metod wykładni obu tych elementów, systemy prawa — prowadzące do zacierania różnicy między interpretacyjną a kreacyjną (prawotwórczą) funkcją sądów — zaważyły w istotny sposób na odmiennych ocenach i sporze dotyczącym pozycji i wzajemnych relacji common law oraz prawa stanowionego.

Wciąż liczni przedstawiciele tradycyjnej teorii źródeł prawa stwierdzają priorytet common law. Wskazują oni na autorytet sądowych decyzji, jako podstawy dla precedensów zarówno o mocy wiążącej, jak i zalecającej. Przez kontrast prawo stanowione przedstawiane jest jako źródło, któremu

¹ Problematyce tej poświęcony jest referat autora pt. *Konstytucyjny system źródeł prawa w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, przedstawiony na konferencji międzynarodowej nt. *System źródeł prawa w państwach kapitalistycznych*, zorganizowanej przez IPiP PAN, 3-4 listopada 1988 r. w Warszawie.

brak jest mocy zalecającej i które, poza ścisłym stosowaniem do przewidzianych przez nie stanów faktycznych, ma małe znaczenie w rozstrzyganiu sporów. Z całym naciskiem podkreśla się odmienny charakter prawa stanowionego i odpowiadającą temu potrzebę postrzegania go jako źródła opartego na „official unvarying text”, który reprezentuje bardzo często wąskie interesy grupowe a nie interes publiczny, podczas gdy common law wywodzi się z trwałych idei i analogii². Reprezentanci tego nurtu jurysprudencji eksponują przede wszystkim ideologiczną i aksjologiczną wyższość common law, powołując się przy tym na intencję twórców Konstytucji³.

Na ile amerykański system prawa może być uważany za unikalny, wskazuje opinia K. Davis'a, który będąc ideowym przeciwnikiem współczesnej roli judge-made law w USA, stwierdza, że prawo w tym kraju wyróżnia się w świecie rozmiarami, w jakich opiera się ono na prawie tworzonemu przez sądy, a w szczególności przez SN USA, który jest — zdaniem Davis'a — głównym twórcą prawa⁴.

Odmienną opinię wyraża nurt, którego przedstawicielem jest G. Calabresi. W 1982 r. stwierdził on, że w ciągu ostatnich 50–80 lat obserwujemy fundamentalną zmianę w prawie USA, polegającą na przejściu od systemu zdominowanego przez common law, do takiego, w którym ustawy stały się pierwszoplanowym źródłem. Autor ten dodaje, iż szeroka interpretacja ustaw — nie wyłączając posługiwania się nimi jako podstawą analogii — uzyskała wielką i trwałą akceptację zarówno doktryny, jak i sądów. W związku z czym proponuje on przyznanie sądom uprawnienia do uchylania ustaw, obowiązujących dłużej niż 20 lat, na zasadach, na jakich prawo stanowione uchyla reguły common law⁵.

Z punktu widzenia oceny stanu aktualnego i perspektyw stosunków common law i statute law spory doktrynalne mają jednak znaczenie drugorzędne. Dlatego należy skupić się na przedstawieniu ewolucji tych stosunków. Bazując głównie na legislacji i orzecznictwie w sferze gospodarczej — z racji jej reprezentatywności — można wyodrębnić trzy okresy: 1. od utworzenia USA do wprowadzenia Nowego Ładu, 2. od czasów Nowego Ładu do wczesnych lat 70-tych, 3. okres rozpoczynający się w latach 70-tych i trwający nadal⁶.

² E. Burrows: *The Interrelation Between Common Law and Statute*. „Otago L. Rev.” 1976, nr 3, s. 583.

³ Por. przykładowo F. Easterbrook: *Statutes Domain*, „U. Chi. L. Rev.” 1983, nr 50, s. 549–50.

⁴ K. C. Davis: *Judicial Legislative and Administrative Law Making; A Proposed Research Service for the Supreme Court*, „Minn. L. Rev.” 1986, vol. 71, s. 1.

⁵ G. Calabresi: *A Common Law For the Age of Statutes*. New York 1982, s. 82–83.

⁶ Wypada podkreślić pewną umowność wskazanych cezur. Jednym z kryteriów ich

II

W pierwszym okresie, aż po ostatnie ćwierćwiecze XIX wieku, aktywność legislacyjna Kongresu nie była znacząca i sprowadzała się w dużej mierze do deklaratowania, kodyfikowania bądź uzupełniania reguł common law. Nie wynikało to z ograniczeń konstytucyjnych, gdyż mimo wysunięcia w Konstytucji na plan pierwszy taksatywnego wyliczenia przedmiotu ustawodawstwa, jego zakres oparty został w praktyce na szerokiej interpretacji zarówno wyraźnie wymienionych sfer ustawodawstwa, jak i „necessary and proper clause”, dopuszczającej podejmowanie ustaw koniecznych do realizacji uprawnień wyliczonych Kongresu. Wstrzeźliwość w regulacjach ustawowych odzwierciedlała raczej powszechnie akceptowaną, w pierwszym stuleciu USA, ideologię recypowanego angielskiego common law, wyrażającą się m.in. w uznaniu nienaruszalności prawa własności i wolności umów — na straży czego stać miało sądownictwo⁷.

Pojawienie się, pod koniec XIX wieku i na początku obecnego, nowych rodzajów ustaw normujących nieznaną w common law sfery stosunków społecznych, tj. minimalna płaca, ubezpieczenia społeczne, system kompensacji dla robotników, uzyskało aprobatę niewielkiej części doktryny i daleko mniejsze uznanie praktyki sądowej.

W 1908, 1930 i 1934 r. ukazały się klasyczne już dzisiaj publikacje Pounda i Landeisa⁸, którzy zgodnie dostrzegali we wzroście ustawodawstwa pozytywnego trendu będącego przesłanką zrównania prawa stanowionego z common law. Jednocześnie autorzy ci krytykowali negatywne nastawienie sądów wobec legislacji⁹.

przyjęcia są zmiany w trendach sądowej interpretacji ustaw, w odniesieniu do których K. Llewellyn przestrzegał, iż szereg kanonów interpretacyjnych zawiera tyle konkurencyjnych i sprzecznych zasad, że umożliwia to uzasadnienie każdego rezultatu, do którego sąd chce dojść; K. Llewellyn: *Remarks on the Theory of Appellate Decision and the Rules or Canons about How Statutes Are To Be Construed*, „Vanderbilt L. R.” 3/1950, s. 395. Jednoczesne reprezentowanie różnych koncepcji wykładni obrazuje wyrok w sprawie *California v. Westcott* z 1979 r., kiedy to 5 sędziów opowiedziało się za liberalną wykładnią ustawy dotyczącej „welfare program” i rozciągnięciu jej działania na podmioty wprost w ustawie nie wymienione — w imię interwencjonizmu państwowego i popierania ekonomicznej sprawiedliwości, podczas gdy 4 sędziów stało na stanowisku ścisłej interpretacji, opartej na koncepcji ograniczonej ingerencji państwa w sferze ekonomiczno-socjalnej — 443 U.S. 90, 96 (1979).

⁷ Szerzej D. Harris: *The Politics of Statutory Construction*, „Brigham Young Univ. L. R.” 1985, s. 748-53.

⁸ R. Pound: *Common Law and Legislation*, „Harv. L. Rev.” 21/1908; J. Landeis: *A Note on Statutory Interpretation*, „Harv. L. Rev.” 43/1930; ib. *Statutes and the Sources of Law*, *Harvard Legal Essays*, (R. Pound edition) 1934.

⁹ Nie szło tu o proporcje ilościowe co do podstaw orzekania sądów, te bowiem szybko

Zasługą R. Pounda było w szczególności stworzenie modelu zachowań sądów wobec prawa pisanego, co okazało się być uniwersalnym miernikiem stanu relacji między amerykańskim common i statute law. Wspomniany model wyodrębnia 4 typy podejścia sądów do postanowień ustawowych: 1. mogą one być w pełni włączone do porządku prawnego, jako dostarczające nie tylko norm do stosowania, ale również zasad do wnioskowania zeń (również na zasadzie analogii) i uznanie ich jako późniejszego i bardziej bezpośredniego wyrazu woli powszechnej, a przez to traktowanie ich jako nadrzędnych reguł wobec judge-made rules; 2. mogą być w pełni włączone do porządku prawnego, nie wyłączając analogii, lecz jedynie na równi ze stosowaniem analogii na podstawie judge-made rules; 3. sądy mogą odmówić pełnego włączenia postanowień ustaw do porządku prawnego i stosować je wyłącznie bezpośrednio, odrzucając wnioskowanie na ich podstawie w drodze analogii, niemniej interpretując je liberalnie, tzn. w sposób umożliwiający wykładnię rozszerzającą, uwzględniającą intencje ustawodawcy; 4. sądy mogą nie tylko odmówić wnioskowania z postanowień ustaw na zasadzie analogii, ale także interpretować ściśle i wąsko, stosując je sztywno tylko do stanów faktycznych, wyraźnie przez nie przewidzianych¹⁰.

Sytuacją pożądaną, według Pounda, miało być zbudowanie spójnego systemu łączącego oba omawiane rodzaje prawa. Zwolennicy tej koncepcji, współcześni Pound'owi, zbyt optymistycznie oceniali jednak tempo przemian w relacjach common law i statute law. Wynikało to z niedoceniań silnego wpływu tradycji common law na orzecznictwo sądowe, a szerzej na świadomość prawną, co widoczne jest również w treści ustawodawstwa¹¹.

Ponad sto lat początkowej historii USA to okres powszechnej i głęboko zakorzonej niechęci sądów do legislacji w ogóle, a wobec ustawodawstwa

zmieniły się na korzyść statute law. Frankfurter ocenił, że w ostatnim ćwierćwieczu XIX stulecia sprawy oparte na common law stanowiły ponad 40%; 50 lat później ok. 5%; w roku 1947, kiedy Frankfurter przedstawił swą ocenę — prawie zero. F. Frankfurter: *Some Reflections on Reading of Statutes*, Colum. L. Rev. 47/1947, s. 527; w 1982 r. sędzia E. Poters oceniła aktualne rozmiary orzecznictwa opartego wyłącznie na common law na 10%, E. Poters: *Common Law Judging in a Statutory World*, U. Pitt. L. Rev. 1982, 43, s. 996. Słusznie twierdzi L. Garlicki, że poważna rola common law w USA dotyczy płaszczyzny jakościowej, L. Garlicki: *Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Ossolineum 1982, s. 91.

¹⁰ R. Pound: *op.cit.*, s. 385.

¹¹ Niektóre ustawy federalne i stanowe regulujące kwestie stosunku pracy zawierają następujące postanowienie: „Nothing in this Chapter shall be construed to [...] enlarge, diminish or affect in any manner common law rights, duties or liabilities of employers or employees...” Zob. np. *Occupational Safety and Health Act of 1970* §4 (b), 29 USC §653 (b) 4 (1976); Ind. Code Ann. §22-81, 1-48.3 (West 1981). Oznacza to, że common law nie jest współcześnie w stanie „zamrożenia”, ale może się rozwijać bez pomocy praw: stanowionej.

modyfikującego bądź uchylającego reguły common law — w szczególności. Charakteryzując najogólniej stanowisko sądów można stwierdzić, iż odzwierciedlało ono maksymę głoszącą, że parlament zmieniając prawo czyni je gorszym; stąd rola sądów winna się sprowadzać do ograniczenia negatywnych wpływów legislacji na porządek prawny¹². Logiczną tego konsekwencją było przyjęcie koncepcji ograniczonego stosowania ustaw jako podstawy rozstrzygnięcia sporów. Wynika to jasno z szeregu wiodących orzeczeń SN USA, szczególnie w odniesieniu do wolności umów i prawa własności. W sprawach: *Darmouth College v. Woodward* (1819), *Murray v. Charleston* (1877), *Hunt v. Rhodes* (1828), *Adair v. U.S.* (1908), SN uznał ustawodawstwo naruszające uprawnienia i zobowiązania wynikające z umów za bezprawne, będące wynikiem arbitralnych działań legislatury, które nie mogą znaleźć usprawiedliwienia w wolnym kraju. Ochronę dla prawa własności i wolności umów stanowić miało common law. Dlatego, jeżeli intencję ustawodawcy sąd uznał za niejasną, opierał swe orzeczenie na istniejących regułach common law. W orzeczeniu *U.S. v. Arredondo* (1832), *U.S. v. Sanges* (1892) SN stanowczo wskazał na wyższość common law, stwierdzając: „ustawa, podobnie jak wszystkie akty Kongresu a nawet sama Konstytucja, powinna być rozpatrywana w świetle common law, z którego nasz system pochodzi”; „nie znam pewniejszych wskazówek do ustalenia zasad sprawiedliwości niż reguły common law”¹³. W efekcie SN przyjął szereg szczegółowych restryktywnych kanonów interpretacji ustawowej.

A. Zasadą jest niezmienność common law. W każdym przypadku, gdy było to możliwe, SN interpretował ustawy jako deklarację prawa powszechnego oraz starał się, w sytuacji gdy dobra wiara stron była niepodważalna, tak interpretować ustawę, by podtrzymać umowę będącą przedmiotem rozpatrywanego przez sąd sporu¹⁴. Dopiero gdy język ustawy jasno i wyraźnie wskazywał na zamiar zmiany common law, sąd mógł uznać za wiążące odpowiednie postanowienia ustawowe (*Fairfax's Devisee v. Hunter's Lessee*, 1812). Przykładem zastosowania tego powszechnego w XIX wieku kanonu jest uznanie, iż ustawa federalna, określająca dzień pracy pracowników federalnych jako ośmiogodzinny, nie oznacza dla rządu zakazu żądania od niektórych pracowników 12-godzinnego dnia pracy. Ustawa bowiem jest tylko generalnym określeniem polityki państwa (*U.S. v. Martin*, 1876).

B. Ustawy derogujące common law powinny być interpretowane w sposób ścisły. Oznaczało to, że postanowienia

¹² F. Pollock: *Essays in Jurisprudence and Ethics*, London 1882, s. 85.

¹³ 31. U.S. (6 Pet.) 691, 716 (1832); 144 US 310, 311 (1982).

¹⁴ *Provident Life Trust Co. v. Mercer County*, 170 U.S. 593, 600 (1898).

ustaw zmieniających common law nie będą przez sądy rozciągane na inne stany faktyczne, niż to wprost wynika z ich przepisów (*Ross v. Jones* 1874). Stanowisko takie SN demonstrował konsekwentnie, posługując się posilkowo zasadą literalnego czy, inaczej mówiąc, oczywistego znaczenia "plain meaning", odmawiając występowania w wykładni poza znaczenie wynikające z języka legislacji, nawet gdy prowadziło to do nielogicznych konsekwencji¹⁵.

Głównym celem zasady „plain meaning” było ograniczenie posługiwania się ustawami normującymi chronione przez common law prawa. Stąd zasada literalności działała tylko w „jedną stronę”. W tych przypadkach, gdy terminy ustawowe miały w common law ustalone znaczenie, zadaniem sądów było przyjęcie takiego właśnie znaczenia, mimo że literalne rozumienie ustawy temu się sprzeciwiało. Czyniąc tak sądy nie wzdragały się, dla uzasadnienia swych werdyktów, odwoływać się do ducha ustaw i intencji ich twórców¹⁶.

Efektom omawianych zasad była doktryna głosząca tzw. „negatywne zajęcie”. Mówiąc najkrócej, milczenie ustawy traktowano jako stosowany mechanicznie, bezwzględny zakaz odnoszenia jej do innych stanów faktycznych niż wynika to z jej postanowień. Interpretacja ta, zwana metodą all-or-nothing, miała, co należy podkreślić, zastosowanie wyłącznie wobec ustaw. Nie dotyczyła natomiast sądowych precedensów, których milczenie poddane było ocenie sądów w zakresie możliwości zastosowania ich w rozpatrywanej sprawie¹⁷.

Restryktywne kanony sądowej interpretacji ustaw rzutowały na podejście sądów do możliwości stosowania ustaw na zasadzie analogii¹⁸. Jak należało się spodziewać, brak jest w omawianym okresie przypadków stosowania analogii ustawowej w sprawach bezpośrednio dotyczących wolności w sferze ekonomicznej, chronionych przez common law. W rozstrzyganiu innych kwestii sądy były nader powściągliwe w posługiwaniu się ustawami jako podstawą analogii. Nieliczne orzeczenia tego typu mają dwie wspólne cechy. Dotyczą one głównie spraw o mniejszym znaczeniu, np. kwestii proceduralnych, takich jak dopuszczalność zeznań żony w procesie karnym przeciwko

¹⁵ Przykłady tego typu podaje C. Gellhorn: *Contracts and Public Policy*, „Colum. L. Rev.” 35/1935, s. 688; E. Bodenheimer: *Jurisprudence*, „Harv. Univ. Press”. 1962, s. 362. Lapidarnie ideę plain meaning wyraził O. Holmes: (Sąd) „nie bada co ustawodawca miał na myśli, lecz rozważa co mówi ustawa” — *The Theory of Legal Interpretation*, „Harv. L. Rev.” 12/1989, s. 419.

¹⁶ D. Harris: *op.cit.*, s. 761–762 i cytowane tam orzeczenia.

¹⁷ R. Lenhoff: *Book Review*, „J. Legal Educ.” 2/1949, s. 124.

¹⁸ Takie posługiwanie się ustawami określane jest z reguły jako ich użycie „beyond their terms” — zob. R. Williams: *Statutes as Sources of Law Beyond Their Terms in Common Law Cases*, „G. Washington L. Rev.” 50/1982.

jej mężowi¹⁹ oraz podejmowane wtedy, gdy sąd chce dodatkowo uzasadnić zerwanie z dotychczasową, nietrafną — jego zdaniem, linią orzecznictwa bądź podejmuje się sformułowania nowego precedensu²⁰.

III

New Deal oznaczał koniec epoki *laissez-faire* i otwarcie ery interwencjonizmu państwowego, którego wyrazem było ustawodawstwo gospodarcze i regulacje szeroko rozumianej sfery socjalnej.

Nowe ustawodawstwo jest jakościowo różne od dotychczasowego zarówno w aspekcie reprezentowanej przezeń ideologii, jak i treści. Państwo wkroczyło w stosunki gospodarcze, by regulować konkurencję, kontrolować świat wielkiego biznesu, korygować rażące nierówności, a więc wprowadzać nowy ład w interesie „zapomnianego człowieka, znajdującego się u stóp ekonomicznej piramidy”²¹. Nastąpił kolejny krok w przejściu przez ustawodawstwo regulacji takich sfer, jak obrót gospodarczy czy usługi publiczne, które dotychczas objęte były działaniem *common law*.

Ustawy normujące stosunki socjalno-ekonomiczne, w omawianym okresie, w znacznym stopniu mają charakter specjalistyczny — dotyczą wąsko określonych stosunków społecznych, niejednokrotnie są one bardzo szczegółowe, co w oczywisty sposób ogranicza swobodę decyzji sądowych. Dość szybko jednak, bo od czasów II wojny światowej, szczegółowe unormowania przerzucone zostają na barki wyspecjalizowanych agend rządowych, na skutek czy to braku fachowości po stronie Kongresu, czy też trudności osiągnięcia w Kongresie zgody co do kontrowersyjnych rozwiązań. Powstaje w ten sposób szeroka sfera prawodawstwa delegowanego, co do którego pragmatyzm nakazuje sądom wymagać jedynie ogólnych standardów ustawowych, a z czasem sądy dopuszczają prawodawstwo delegowane w oparciu o normy kompetencyjne zawarte w ustawach, a więc w gruncie rzeczy bez jakiegokolwiek zdeterminowania treściowego aktów wydanych w wyniku delegacji²². Kreuje to potężną gałąź prawa administracyjnego, stanowiącego

¹⁹ *Benson v. U.S.* 146 U.S. 325(1892), *Funk v. U.S.* 290 U.S. 371, 382 (1933).

²⁰ Przekonujący wniosek tej treści formuluje R. Williams: *op.cit.*, s. 580.

²¹ S. Morison: *The Oxford History of the American People*, 1965, s. 918.

²² Historię rozwoju ustawodawstwa delegowanego przedstawia C. Taylor: *The Fourth Branch: Reviving the Nondelegation Doctrine*, „Brigham Young Univ. L. Rev.” 1984, s. 619–645. W literaturze polskiej zob. T. Woś: *Niezależne organy regulujące w Stanach Zjednoczonych Ameryki, Zagadnienia prawne*, Kraków 1980, s. 92 i n.

już w latach 50-tych podstawę 1/3 decyzji sądowych rozstrzyganych co do meritum²³.

Dotychczasowe, podzielane przez SN, idee wolności umów, nieskrępowanej konkurencji i bezwzględnej ochrony prawa własności zastępują nowe ideały, wyrażające się w ingerencji państwa w celu: przywrócenia równowagi stron w odniesieniu do umów²⁴, zapewnienia uczciwej konkurencji i zachowania w miarę równych szans w prowadzeniu działalności gospodarczej²⁵ czy uwzględniania interesu społecznego przy wykonywaniu prawa własności²⁶.

Nowe podejście SN USA zmieniło zasady interpretacji legislacji ekonomiczno-socjalnej. Wprawdzie stopniowo i z oporami cały system sądów zaczął odchodzić od kanonów wykładni mających za cel stabilność common law kosztem ograniczeń prawa ustawowego. Celem nowych zasad wykładni miało być rozszerzenie działania ustaw i restryktywne stosowanie common law.

A. Regułą jest zmiana bądź uchylenie common law przez ustawę. Do takiego wniosku prowadzi analiza orzeczeń SN w sprawie *Jerome v. U.S.* (1943) i *NPLB v. Hearst Publications Inc* (1944), z których wynika zasada głosząca, iż podjęcie ustawy w sferze regulowanej uprzednio przez common law uchyla bądź zmienia zawarte w nim reguły, chyba że co innego wynika z samej ustawy. W opinii SN generalne przyjmowanie tradycyjnych koncepcji common law jest nie do pogodzenia z szerokim zakresem normowania i wyznaczania celów ustaw, bowiem „organy ustawodawcze mają prawo do eksperymentowania w szerokim zakresie w dziedzinie gospodarki”²⁷. Konsekwencją tej koncepcji jest m.in. dawanie pierwszeństwa wynikom wykładni, opartej na celu ustawy nawet przed oczywistą regułą common law. Klasycznym przykładem tego jest uznanie przez SN sprzedawców gazet za pracowników w świetle *National Labour Relations Act*, mimo że wg common law byli oni traktowani jako „niezależni przedsiębiorcy”²⁸.

B. Ustawy regulujące sferę ekonomiczno-socjalną winny być interpretowane liberalnie, tzn. zgodnie z intencją

²³ F. Frankfurter: *The Supreme Court in the Mirror of Justices*, „U. Pa. L. Rev.” 105/1957, s. 793.

²⁴ Np. *U.S. v. Silk* 331 U.S. 704, 713 (1947) — The aim of the (National Labour Relation) Act was to remedy the inequality of bargaining power in controversies over wages, hours, and working conditions.

²⁵ Np. *U.S. v. Continental Can Co.*, 378 U.S. 441, 464 (1964); *U.S. v. First Nat'l Bank and Trust Co.*, 376 U.S. 665 (1964).

²⁶ Szerzej D. Harris: *op.cit.*, s. 767–768 i cyt. tam orzeczenia.

²⁷ *Ferguson v. Skrupa* 372 U.S. 726, 730 (1963).

²⁸ 322 U.S. 111, 127 (1944).

ustawodawcy, która może być ustalona w oparciu o analizę całokształtu postanowień ustawy bądź historię legislacyjną, zawartą w materiałach dotyczących przygotowań ustawy. Odzwierciedleniem tej doktryny są liczne orzeczenia SN, pojawiające się od lat 40-tych. Sankcjonują one szeroką interpretację terminów ustawowych i wykładnię celowościową²⁹.

W szczególności obalona zostaje doktryna „plain meaning” w interpretacji ustaw. Punktem centralnym wykładni stał się szeroko rozumiany ochronny cel ustawy, który wywieść można z historii jej uchwalenia. Dlatego, w przekonaniu SN, całkowicie błędne jest poleganie wyłącznie na znaczeniu słów użytych w akcie prawnym. „Niezależnie od stopnia, w jakim rozumienie ich jest oczywiste, bazowanie jedynie na nich czyni wykładnię powierzchowną”³⁰.

C. Presumpcja autorytatywności interpretacji organów administracji wykonujących ustawę. Zasada ta oznacza, że sąd — stojąc wobec problemu rozstrzygnięcia wątpliwości nastęrczanych przez stosowaną ustawę — winien polegać głównie na szerokiej wykładni ustawodawstwa, dokonywanej przez funkcjonariuszy i agendy administracyjne odpowiedzialne za realizację ustaw. Koncepcja ta opierała się na generalnym założeniu, iż agencje „regulujące” w możliwie maksymalnym zakresie chronią prawa obywateli występujących jako pracownicy, konsumenci, członkowie grup mniejszości narodowej, rasowej, itd. W wielu przypadkach zastosowanie wspomnianej koncepcji w istotny sposób wpływało na rozszerzający charakter wykładni sądowej³¹.

Szeroka liberalna wykładnia ustaw utorowała drogę dla posługiwania się ustawami na zasadzie analogii, zarówno gdy podstawą orzekania są przepisy prawa pisanego, jak i reguły common law. Szereg przedstawicieli praktyki, w tym sędziowie SN USA, jak i reprezentanci nauki prawa zaczęli od końca lat 30-tych kwestionować tradycyjne stanowisko sądów, odmawiające ustawom prawa traktowania ich jako przesłanek wnioszkowania prawniczego. Praktycznym tego wyrazem było odrzucenie przez tak wybitnych sędziów SN, jak Frankfurter czy Harlan, interpretacji ustawowego milczenia jako wyrazu negatywnej intencji ustawodawczej³².

²⁹ Por. *SEC v. C. H. Joiner Leasing Corp.*, 320 U.S. 344, 349 (1943); *Isbrandtson Co. v. Johnson*, 343 U.S. 779, 783 (1952); *Arnold v. Ben Kanowsky Inc.*, 361 U.S. 388, 392 (1960).

³⁰ *U.S. v. American Trucking Association* 310 U.S. 334, 543–44 (1940); *Harrison v. Northern Trust Co.*, 317 U.S. 476, 479 (1943).

³¹ Por. *Udall v. Tallman*, 380 U.S. 116 (1965); *Griges v. Duke Power Co.*, 401 U.S. 424, 430–31 (1971).

³² Szerzej R. Williams: *op.cit.*, s. 558 i n.

W jednej z najważniejszych spraw, w których sąd oparł się na ustawach jako podstawie wnioskowania z analogii — *Moragne v. States Marine Lines* (1970) — sąd mimo istnienia linii orzecznictwa uzasadniającej, iż w braku ustawowej regulacji nie istnieją środki prawne dochodzenia odszkodowania, z tytułu śmierci będącej wynikiem czynu niedozwolonego, stwierdził, że przegląd ustawodawstwa federalnego i stanowego dowodzi odrzucenia tej doktryny common law i trend wyrażony w ustawodawstwie winien być inkorporowany do systemu common law.

R. Williams, w monograficznym artykule na temat stosowania ustaw jako podstawy analogii, podaje szereg innych przykładów bezpośredniego oddziaływania ustaw na proces decyzyjny common law, jednocześnie prezentuje korzyści stosowania analogii, przewyższające korzyści płynące z rozszerzającej interpretacji³³.

W omawianym okresie odnotować należy również fakt, iż ustawy, oprócz bezpośredniego wpływu na judge-made law, realizują także jakościowo inny wpływ na rozwój common law. Amerykański Instytut Prawa, powołany w 1923 roku, dał temu wyraz w jednej ze swoich opinii (*ALJ, Restatement of the Law Second, Property, Landlord and Tenant*)³⁴, twierdząc, że w badanej sferze cały system prawa ustawowego, wraz ze znajdującą się u jego podstaw polityką legislacyjną, staje się „przesłanką wnioskowania prawniczego” w sądowej ocenie starych reguł i doktryn, uznanych za niedostosowane do współczesnych potrzeb³⁵.

Przykłady stosowania analogii z ustaw w interpretacjach common law skłaniają do postawienia pytania, czy zakres posługiwania się analogią ustawową usprawiedliwia tezę, iż w analizowanym okresie mamy do czynienia z takim stanowiskiem sądów wobec prawa pisanego, które wskazywałoby, używając modelu R. Pounda, na przejście do równorzędnego traktowania statute law w stosunku do common law. Przegląd orzecznictwa sądów i wybranej literatury wskazuje jednoznacznie, że nie.

W pewnych przypadkach jest to wynikiem przyczyn obiektywnych, jak ma to miejsce w odniesieniu do federalnego common law. Od czasu niefortunnego wyroku *Erie Railroad Co. v. Tompkins* (1938) uznano, iż w sprawach regulowanych prawem stanowym nie istnieje federalne common law. W efekcie, jego zakres został ograniczony do dwóch kategorii spraw: gdy w grę wchodzi jednolite interesy federalne oraz w sytuacji, gdy Kongres upoważnia sądy federalne do formułowania prawa procesowego. Zawęziło to automa-

³³ *Op. cit.*, s. 594 i n.

³⁴ Tent. Draft Nr 2, April 5, 1974 i s. VIII.

³⁵ Stanowisko takie zostało jednak skrytykowane, L. Mayers: *The Covenant of Habitability and American Law Institute*, „Stan. L. Rev.” 27/1975, s. 897–903.

tycznie ramy oddziaływania ustaw stosowanych przez analogię na rozwój federalnego common law. Charakterystycznym zjawiskiem jest również to, że strony procesowe nie próbują posługiwać się przed sądami taką metodą wykładni³⁶. Same zaś sądy, gdy dochodzą do wniosku, że nawet najbardziej liberalna interpretacja ustawy nie pozwoli na podciągnięcie rozpatrywanego stanu faktycznego pod ustawę, prawie niezmiennie zwracają się do zbiorów precedensów, odmawiając oparcia rozstrzygnięcia na analogicznych regulach ustawowych³⁷. Nadal więc wnioskowanie z precedensu jest najbliższą prawnikom metodą wykładni, zaś z ustawy — najmniej popularną. Kształcenie prawników w tradycji prawa precedensowego wyjaśnia tylko częściowo ich niechęć wobec ustawodawstwa³⁸. Moim zdaniem, równie istotne są przyczyny tkwiące w samej legislacji. Brak dyscypliny w kongresowym procesie legislacyjnym, skutkujący uchwalaniem ustaw „nieskończonych”³⁹, pozbawionych zasad mogących stanowić podstawę wnioskowania przez sądy, bądź podejmowanych w kształcie odzwierciedlającym doraźny kompromis polityczny, powoduje, że sądy skłonne są polegać na regulach interpretacyjnych common law. Konieczność zajmowania się przez sądy szeroką sferą ustawodawstwa delegowanego, będącego odpowiedzią na bieżące potrzeby społeczne i ekonomiczne, oraz ustawodawstwem zawierającym liczne i konfliktowe wobec siebie cele, sprawia, że sądy — czy tego chcą, czy nie — angażują się w doraźny proces ustalania polityki, czego efektem jest rosnąca zmienność decyzji sądowych i kierunków orzecznictwa. Spada rola precedensu jako podstawy tworzenia trwałych reguł, przy równoczesnym wzroście znaczenia decyzji sądowych⁴⁰.

³⁶ W 1978 r. przewodniczący First Circuit Court of Appeals ubolewał, iż prawnicy przedstawiający swe argumenty przed sądem zbyt często dotyczą tylko powierzchni problemów ustawowych, A. Coffin, A. Backward: *Look Forward*, „Suffolk U. L. Rev.” 12/1978, s. 203 i n.

³⁷ Note; *The Uniform Commercial Code as a Premise for Judicial Reasoning*, „Colum. L. Rev.” 65/1965, s. 894; opinię tę potwierdza R. Keeton: *Creative Continuity in the Law of Torts*, „Harv. L. Rev.” 75/1962, s. 973, odnotowujący sądową niechęć do wnioskowania przez analogię z ustaw w rozwoju tort law.

³⁸ Na trudności w nauczaniu posługiwania się ustawami przez adeptów prawa trafnie zwraca uwagę R. Williams: *op.cit.*, s. 598–600.

³⁹ Sędzia R. Posner w pracy *The Federal Courts*, New York 1985, s. 287 i n., takiemu właśnie charakterowi ustaw („radically unfinished”) przypisuje fakt, iż stanowią one przedmiot wykładni w oparciu o reguły common law. Temu ostatniemu Posner rokuje stałą pozycję ważnego i możliwe, że dominującego elementu w sądowym procesie decyzyjnym.

⁴⁰ Paradoks ten krytycznie rozważa K. Davis: *Judicial Legislative and Administrative Lawmaking: A Proposed Research Service for the Supreme Court*, „Minn. L. Rev.” 71/1986. Autor ten zwraca uwagę, że obecnie aż 80% opinii SN stanowią zdania odrębne bądź konkurencyjne, podczas gdy 50 lat temu stanowiły one tylko 40%,

IV

Niepowodzenie „wojny”, którą L. Johnson wydał ubóstwu, kryzys energetyczny i uporczywa inflacja lat 70-tych zasiały w społeczeństwie amerykańskim ziarno wątpliwości w stosunku do skuteczności regulacyjnej aktywności państwa. Wzrost konkurencji na rynku międzynarodowym przypomniał Amerykanom o kosztach programów socjalnych i potrzebie wzrostu wydajności. W końcu uwaga społeczeństwa zwróciła się ku klasycznym mechanizmom rynkowym i odpowiadającym im ideom. Ameryka wybrała więc dwukrotnie prezydenta, deklarującego „zdjęcie państwa z pleców” obywateli i przywrócenie „zdrowych” zasad konkurencji⁴¹.

Praktyka wykazała, że agencje rządowe, którym Kongres deleguje szerokie uprawnienia prawodawcze, w wielu przypadkach gorzej sobie radzą z rozwiązywaniem licznych problemów niż Kongres⁴² i zamiast pomagać różnym kategoriom obywateli, sprzyjają tworzeniu karteli i ochraniają egoistyczne interesy establishmentu⁴³. Przez Kongres przeszła więc fala ustawodawstwa deregulacyjnego⁴⁴, a prezydent Reagan po raz pierwszy w zdecydowany sposób rozwiązał problem kontroli Biura Zarządzania i Budżetu nad regulacyjną działalnością agencji administracyjnych, podlegających władzy wykonawczej⁴⁵. W wyniku tych reform aktywność regulacyjna agend rządowych spadła o 35% w okresie administracji R. Reagana, w porównaniu z administracją Cartera.

Zmiana filozofii ekonomicznej zaszła także w sądach federalnych, co jest tym bardziej zrozumiałe, gdy zważymy, iż R. Reagan miał możliwość nominować 400 spośród 744 sędziów federalnych. Indywidualistyczna koncepcja

op. cit., s. 4. Odzwierciedla to fakt, iż orzeczenia SN są aktualnie częściej wynikiem większościowego głosowania niż rezultatem budowania pomostu między poprzednimi decyzjami a przyszłymi. W ekstremalnych przypadkach prowadzi to do sytuacji, gdy ogromny zespół *case law* nie ma żadnego znaczenia, skoro przykładowo uregulowanie legitymacji procesowej obejmuje 500 opinii SN, włączając zdania odrębne i konkurencyjne, *ibid.*, s. 2-3.

⁴¹ *Remarks of the President to the Texas State Bar Association*, 20 Weekly Comp. Pres. Doc. 987 (July 6, 1984).

⁴² Przekonujące argumenty przedstawia D. Schoenbrod: *Goals Statutes or Rules Statutes: The Case of the Clean Air Act*, „UCLA L. Rev.” 30/1983, s. 788-98.

⁴³ Por. przykładowo: *Promoting Competition in Regulated Markets* (A. Philips ed. 1975), G. Stigler: *The Citizen and the State: Essays on Regulation*, New York 1975.

⁴⁴ Przykłady takich ustaw wymienia D. Harris: *op. cit.*, s. 775.

⁴⁵ Wprawdzie podobne co do zasady rozporządzenia wydał wcześniej prezydent Ford i Carter, ale były one nieskuteczne. Szerzej W. Jack: *Executive Orders*, 12, 291 and 12, 498: *Usurpation of legislative power or blueprint for legislative reform*, „G. Wash. L. Rev.” 54/1986; P. Strauss, C. Sunstein: *The role of the President and OMB in informal rule-making*, „Adm. L. Rev.” 38/1986.

ekonomiczna znów odniosła zwycięstwo. SN dał temu wyraz w serii orzeczeń z końca lat 70-tych i początkach 80-tych, w których podkreślił silną ochronę, z jakiej winny korzystać — własność i wolność umów⁴⁶.

Zmiana stanowiska SN, odnośnie unormowań ekonomiczno-socjalnych, przyniosła z sobą węższe interpretowanie ustawodawstwa regulującego niż to miało miejsce w poprzednim okresie. Przejawem tego był częściowy powrót do kanonów wykładni ustaw z pierwszego z analizowanych okresów.

A. Z wyjątkiem jasnego i wyraźnego uchylenia ustawowego, regułą winna być niezmienność *common law*. Założenie przeciwstawiające się dorozumianej czy też pośredniej zmianie *common law* — po długim okresie prezentowania przez sądy przeciwstawnego trendu — po raz pierwszy zostało sformułowane przez SN w 1977 r. w sprawie *Santa Fe Industries Inc. v. Green*. Zasada ta uległa ugruntowaniu przez kilka kolejnych orzeczeń⁴⁷. W każdym z nich sąd powoływał się na węższe znaczenie, jakie terminy ustawowe mają w *common law*, jednocześnie odmawiając powoływania intencji ustawodawcy czy liberalnej konstrukcji postanowień ustawy.

B. Postanowienia ustaw derogujących *common law* powinny być wąsko interpretowane. Stanowisko SN wobec ustaw regulujących stosunki gospodarcze i socjalne, które w sposób oczywisty ingerują w *common law*, zmieniło się z entuzjastycznego na niechętną akceptację. Tak więc nie ma już dłużej usprawiedliwienia dla kierowania się domniemanym, szerokim, ochronnym celem ustawy⁴⁸. Język ustawy jest linią oddzielającą cel ustawy od uprzedniej reguły *common law*. Sąd winien się kierować tą regułą, co zostało wprost stwierdzone w uzasadnieniu werdyktu w sprawie *Mohasco Corp. v. Silver*: „...język ustawy jest bez wątplenia rezultatem kompromisu. Zadaniem sądu jest zastosowanie ustawy w takiej formie, w jakiej została przyjęta”⁴⁹.

Odrodzenie przeżywa także koncepcja oczywistego znaczenia języka ustawy (*plain meaning*). Wskazuje na to szereg orzeczeń SN, w których znajdujemy następujące stwierdzenia: „jasny język [...] rozpoczyna i kończy sądowe ustalenie znaczenia terminów użytych w ustawie”, „kiedy sąd uznaje

⁴⁶ Por. przykładowo *Kaiser A et n a v. U.S. 444 164*(1979), *Dorks v. SEC 463 U.S. 646* (1983); *Edgar v. Mite Corp. 457 U.S. 624* (1982).

⁴⁷ Por. przykładowo *Norfolk Redevelopment and Housing Authority v. Chesapeake and Potomac Telephone Co. 464 U.S. 30* (1983); *Chiarella v. U.S. 445 U.S. 222* (1980).

⁴⁸ Doktrynalnym poparciem tego stanowiska jest twierdzenie, iż szereg ustaw uchwalonych w wyniku kompromisu nie ma innych celów niż wysłowne bezpośrednio w sformułowaniach ustawowych, R. Posner: *Economics, Politics, and the Reading of Statutes and the Constitution*, „U. Chi. L. Rev.” 49/1982.

⁴⁹ 447 U.S. 807, 818–19 (1980).

określenia ustawowe jako nie budzące wątpliwości, sądowa interpretacja, poza wyjątkowymi przypadkami, jest zakończona”, „zakładamy, iż cel legislacyjny jest wyrażony przy pomocy zwykłego znaczenia użytych słów”. Tak więc „w braku jasno wyrażonej, przeciwnej intencji, język ustawy musi zwykle być uważany za rozstrzygający”⁵⁰. Przy pomocy omawianej koncepcji sądy znacznie wężej niż 20 lat temu interpretują ustawodawstwo socjalne, tym samym wyrażając chęć ograniczenia skutków interwencjonizmu państwowego. Klasycznym przykładem jest orzeczenie w sprawie *United States Railroad Retirement Board v. Fritz* (1989), którego podstawą była ustawa z 1974 roku, przewidująca, że kolejarze emeryci, którzy mają „aktualny związek” z kolejnictwem, mogą otrzymywać świadczenia zarówno z tytułu ogólnego ubezpieczenia społecznego, jak i ze środków funduszu kolejowego, podczas gdy ci, którzy nie mogą się wykazać „aktualnym związkiem” z kolejnictwem, otrzymują tylko świadczenia na ogólnych zasadach. Mimo irracjonalności takiego rozróżnienia i jego sprzeczności z celem ustawy, SN nie uznał za stosowne odstępianie od literalnej wykładni ustawy.

Podobnie jak w pierwszym z omawianych okresów, restryktywne kanony wykładni ustaw sprzyjają ograniczonemu ich stosowaniu jako podstawy analogii. W 1975 r. SN ograniczył władzę sądów federalnych do tworzenia prywatnych środków odwoławczych, mimo ich niezbędności z punktu widzenia realizacji polityki wyrażonej przez Kongres w ustawie. W sprawie *Cort v. Ash* sąd ustalił czteroczynnikowy warunek, który musi być spełniony, by dopuszczalne było sądowe kreowanie środka odwoławczego. Kilka lat później w kolejnych orzeczeniach⁵¹ SN poszedł jeszcze dalej w ograniczaniu uprawnień sądów federalnych, stwierdzając: „To, co musi być ostatecznie ustalone, to wyraźna intencja Kongresu stworzenia prywatnego środka odwoławczego”. Jak widać, SN powraca w ten sposób do interpretowania milczenia ustawy jako negatywnej implikacji⁵².

Wskazane przykłady nie oznaczają chęci udowodnienia całkowitego powrotu do ścisłych kanonów legislacyjnej interpretacji. Restryktywny trend wykładni nie jest w gruncie rzeczy tak silny, jak w okresie poprzedzającym *New Deal*⁵³. Celowe natomiast jest wskazanie, iż obecnie ideologia com-

⁵⁰ *Rubin v. U.S.* 449 U.S. 424, 430 (1981); *American Tobacco Co. v. Petterson* 456 U.S. 63, 68 (1982); *Escondido Mut. Water v. La Jolla* 104 S.Ct. 2105, 2110 (1984).

⁵¹ *Touche Ross and Co. v. Redington* 442 U.S. 560 (1979); *Transamerica Mortgage Advisors, Inc. v. Lewis* 441 U.S. 11 (1979).

⁵² „When a statute limits a thing to be done in a particular mode, it includes the negative of any other mode” — 441 U.S. 20 (1979), SN, co warto podkreślić, stwierdzenie to zaczerpnął z uzasadnienia *Botany Worsted Mills v. U.S.* 278 U.S. 282, 289 (1929).

⁵³ *D. Harris: op.cit.*, s. 786 i wskazane tam orzeczenia; *R. Williams: op.cit.*, s. 578, przypis 124.

mon law i odpowiadające jej reguły wykładni ustawowej przeżywają pewien renesans.

V

Posługując się modelem stworzonym przez R. Pounda i w oparciu o dokonaną analizę stosunków między prawem ustawowym a common law, można stwierdzić, że droga do równorzędnego traktowania obu tych elementów systemu prawa amerykańskiego jest jeszcze długa. Przyczyn tego stanu rzeczy jest wiele, poczynając od silnych tradycji common law, przez mankamenty ustawodawstwa, takie jak brak w wielu ustawach jasno wysłownionych zasad, na których sąd mógłby się oprzeć, aż po drugoplanowe traktowanie prawa statutowego w procesie kształcenia prawniczego. Aktualnemu renesansowi common law sprzyjają cechy amerykańskiej wersji tego prawa — jego elastyczność i płynność. Z jednej strony, powodują one łatwą przystosowalność common law do zmieniających się warunków społeczno-ekonomicznych, z drugiej, prowadzą do niejednorodności, destabilizacji i ostatecznie — niejasności prawa.

Wkraczanie orzecznictwa sądowego w coraz bardziej wyspecjalizowane dziedziny stosunków społecznych odsłania jego immanentne bariery w prawidłowym formułowaniu zasad prawnych. SN USA, będący obok Kongresu głównym twórcą prawa, nie dysponuje ani odpowiednią procedurą, ani wiedzą fachową umożliwiającą prawidłowy proces kształtowania prawa. W rezultacie wiele orzeczeń jest niczym więcej niż rozstrzygnięciem konkretnego sporu, a formułowanie zasad, znacznie mniej licznych niż przed laty, bywa niekiedy oparte na błędnych założeniach. Z faktu tego sędziowie SN zdają sobie sprawę, o czym świadczą ich wypowiedzi⁵⁴. Głęboko zakorzenione tradycje sądowego stanowienia prawa nakazują szukać odpowiedzi nie na pytanie, czy sądy powinny prawo tworzyć, ale jak mają to czynić? Przede wszystkim prawotwórcza aktywność SN wymaga dostępu do „faktów legislacyjnych”, co może zapewnić korzystanie np. z informacji Congressional Research Service⁵⁵.

Uczynienie z dwóch elementów prawa amerykańskiego — common law i prawa statutowego — jednolitej całości wymaga także doskonalenia ustawodawstwa. Wśród licznych postulatów na czoło wysuwa się żądanie, by Kon-

⁵⁴ Sędzia SN Blackmun w swej konkurencyjnej opinii w sprawie *U.S. v. Leon*, 468 U.S. 897, 927 (1984) stwierdził: „Tak jak inne sądy, stajemy wobec instytucjonalnych ograniczeń w naszej możliwości gromadzenia informacji o „legislacyjnych faktach”; kilka podobnych opinii przytacza K. Davis: *op.cit.*, s. 11 i n.

⁵⁵ Szerzej K. Davis: *op.cit.*, s. 1-18.

gres delegował rządziej swoje uprawnienia prawodawcze, a kiedy to czyni, by jasno formułował standardy⁵⁶.

Dążenie do równouprawnienia prawa statutowego i common law w USA jest niewątpliwie procesem trudnym. Doświadczenia kanadyjskie świadczą jednak o tym, że jest to możliwe do osiągnięcia⁵⁷.

S U M M A R Y

American system of the sources of law is much richer and more complex than could be concluded from analysis of the articles of the Constitution. It must be stated that the relations between statute law and common law remain the basic problem. In spite of the two hundred years history of these relations their present condition could hardly be described as harmonious and stable. The complex aspects of interrelations between common and statute law, together with the wide difference of opinion as to the methods of interpretation of both the elements of the legal system, leading to the blurring of differences between the interpretative and the creative function of the courts, have considerably contributed to the difference of opinion and arguments concerning the position and mutual relations between common law and statute law. In the light of the current analysis the decades-long attempts to, make common and statute law equal are a difficult process that cannot be met with easy success.

⁵⁶ C. Taylor: *The Fourth Branch: Reviving the Nondelegation Doctrine*, „Brigham Young Univ. L. Rev.” 1984, s. 621.

⁵⁷ Zob. *Messinger v. United Canso Dil and Gas Ltd.*, 486 F. Supp. 788, 793–95 (D. Conn. 1980) (Canadian Law).