

Paweł Bury

Koło Naukowe Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Bezpośredni wybór i odwoływanie prokuratorów na przykładzie Stanów Zjednoczonych Ameryki

1. Wprowadzenie

W Stanach Zjednoczonych, ze względu na federacyjny charakter tego państwa, istnieją niejako obok siebie dwa aparaty władzy – federalny i stanowy. Dotyczy to nie tylko odrębnej legislatywy i egzekutywy, lecz i władzy sądowniczej. Pomijając skomplikowane zagadnienie, do której z przywołanych władz należałoby zaliczyć prokuraturę i czy w ogóle byłoby to możliwe, w kontekście prowadzonych rozważań odnotować jedynie potrzeba, iż ustrój terytorialny USA ma odzwierciedlenie także w funkcjonowaniu odrębnej prokuratury. Poczynić należy przy tym od razu pewne zastrzeżenie, a mianowicie w Stanach Zjednoczonych *de facto* nie ma prokuratury w kontynentalnym rozumieniu tego słowa, to jest organu zorganizowanego na zasadach jednolitości i hierarchicznego podporządkowania¹.

Prokuratura federalna w obecnie znanym kształcie istnieje od końca drugiej połowy XVIII w. Kongres Stanów Zjednoczonych I kadencji uchwalił w 1789 r. ustawę o ustanowieniu sądów Stanów Zjednoczonych (*An Act to establish the Judicial Courts of the United States*)², która ukształtowała podwaliny współczesnego systemu sądownictwa federalnego. W myśl § 35³ przywołanego aktu, utworzono wówczas także urzędy prokuratora generalnego Stanów Zjednoczonych (*attorney-general for the United States*) oraz prokuratorów Stanów Zjednoczonych (*attorneys for the United States*) dla poszczególnych dystryktów sądowych.

¹ Jako wyjątek można wskazać stan Connecticut, gdzie istnieje *Division of Criminal Justice*, składający się z szefa prokuratury (*chief state's attorney*) oraz prokuratorów lokalnych, a którego prawnie przypisanym obowiązkiem jest ściganie przestępstw. Co interesujące, konektykańska konstytucja wprost wskazuje, że *Division of Criminal Justice* ulokowany jest w ramach władzy wykonawczej.

² Powszechnie znana jako ustawa o sądownictwie (*Judiciary Act*).

³ W amerykańskim systemie prawnym symbol § oznacza jednostkę redakcyjną aktów prawnych znaną jako sekcja (*section*) i w tym też znaczeniu symbol ten będzie konsekwentnie używany.

Prokurator Generalny Stanów Zjednoczonych (*United States Attorney General*)⁴, stojący na czele federalnego Departamentu Sprawiedliwości Stanów Zjednoczonych (*United States Department of Justice*), powoływany jest przez Prezydenta USA „za radą i zgodą” (*by and with the advice and consent*)⁵ Senatu⁶. Prokurator generalny jest członkiem gabinetu (*cabinet*) i przy tym jedynym szefem departamentu nienoszącym tytułu sekretarza (*secretary*). Prócz uprawnień właściwych dla prokuratora generalnego posiada również kompetencje typowe dla ministra sprawiedliwości. Do jego zadań zalicza się między innymi udzielanie Prezydentowi USA i szefom departamentów porad oraz opinii w kwestiach prawnych⁷, a także powoływanie Dyrektora Federalnego Biura Śledczego (*Director of the Federal Bureau of Investigation*)⁸.

Prokuratorzy Stanów Zjednoczonych (*United States attorneys*) z kolei powoływani są przez Prezydenta USA dla każdego dystryktu sądowego⁹ w procedurze zbliżonej do wyboru prokuratora generalnego, to znaczy prezydencka nominacja każdorazowo musi zostać zatwierdzona przez Senat¹⁰. Prokuratorzy Stanów Zjednoczonych powoływani są na czteroletnią kadencję, przy czym pełnią urząd do czasu objęcia go przez wyłonionego następcę¹¹. Przewidziano także wyraźnie możliwość wcześniejszego odwołania prokuratora przez Prezydenta USA¹². Obecnie urzęduje 93 prokuratorów Stanów Zjednoczonych, a liczba ta – jak już wspomniano – zależna jest od liczby dystryktów sądowych¹³. Do podstawowych

⁴ Dalej jako prokurator generalny.

⁵ Przytoczony zwrot, oznaczający uprawnienia izby wyższej organu przedstawicielskiego między innymi do zatwierdzania nominacji urzędniczych, jest charakterystyczny dla amerykańskiego języka prawnego i posługują się nim zarówno federalne, jak i stanowe akty normatywne.

⁶ 28 U.S.C. § 503. Tak skonstruowany przypis zawiera odwołanie do przepisu prawnego, który został zamieszczony w skompilowanym zbiorze prawa. Odczytywać go poprawnie należy wedle poniższych wskazówek. Liczba na początku oznacza numer tytułu (*title*) zbioru, a po niej zaś występuje odpowiedni dla danego zbioru skrót literowy – U.S.C. dla Kodeksu Stanów Zjednoczonych (*United States Code*) zawierającego ustawy federalne albo CFR dla Kodeksu Przepisów Federalnych (*Code of Federal Regulations*) obejmującego przepisy wydane przez federalne władze wykonawcze. Symbol paragrafu wraz z liczbą i możliwym dodatkowym oznaczeniem cyfrowo-literowym określa sekcję (*section*), w której omawiany przepis został zamieszczony. Występujące w dalszej kolejności litery i liczby zapisywane w nawiasach oznaczają kolejne jednostki redakcyjne w sekcji, takie jak podsekcja (*subsection*), ustęp (*paragraph*) czy akapit (*subparagraph*). Podawany niekiedy na samym końcu w nawiasie rok świadczy, iż chodzi o brzmienie, w jakim dany przepis występował w tymże roku. Reasumując, niniejszy przypis zawiera odwołanie do przepisu umieszczonego w tytule 28 Kodeksu Stanów Zjednoczonych sekcji 503.

⁷ 28 U.S.C. § 511; 28 U.S.C. § 512.

⁸ 28 U.S.C. § 532.

⁹ Terytorium USA i terytoriów zależnych podzielone jest na potrzeby sądownictwa federalnego na dystrykty sądowe (*judicial districts*) i okręgi (*circuits*), a podział ten jest całkowicie niezależny od istniejących na potrzeby sądownictwa stanowego i sądownictwa terytoriów zależnych.

¹⁰ 28 U.S.C. § 541(a). Dla przypomnienia poprawnego odczytu – tytuł 28 Kodeksu Stanów Zjednoczonych sekcja 541 podsekcja a.

¹¹ 28 U.S.C. § 541(b).

¹² 28 U.S.C. § 541(c).

¹³ Aktualnie istnieją 94 dystrykty sądowe, niemniej jednak dla Guamu i Marianów Północnych powoływany jest wspólny prokurator Stanów Zjednoczonych. Lista obecnie urzędujących prokuratorów USA dostępna jest na <http://www.justice.gov/usao/us-attorneys-listing> [dostęp 1.12.2016].

obowiązków tych prokuratorów należy w szczególności pełnienie funkcji oskarżycielskich w sprawach o przestępstwa federalne¹⁴ czy reprezentowanie Stanów Zjednoczonych w sprawach cywilnych, w których Stany Zjednoczone są stroną¹⁵. Prokurator Stanów Zjednoczonych dla Dystryktu Kolumbii (*United States Attorney for the District of Columbia*), niezależnie od zadań wynikających z prawa federalnego, jest ponadto oskarżycielem w sprawach o przestępstwa stypizowane w prawie dystryktu¹⁶. Nadzór nad działalnością wszystkich prokuratorów Stanów Zjednoczonych sprawuje prokurator generalny¹⁷.

Niewystępowanie w Stanach Zjednoczonych prokuratury w europejskim rozumieniu jest widoczne zwłaszcza na poziomie stanowym. Urząd stanowego prokuratora generalnego (*attorney general*) nie podlega jednoznacznej klasyfikacji prawnej. W większości stanów prokuratorzy generalni, wraz z podległym im personelem, zarówno wykonują zadania typowe dla prokuratorów, jak i reprezentują stany w sprawach cywilnych, a także wspierają opiniami w kwestiach prawnych inne organy. Niemniej w części ze stanów prokuratorzy generalni nie pełnią funkcji prokuratorских, a ich pozycję ustrojową można by scharakteryzować jako radców prawnych stanów, których zakres działania ogranicza się do reprezentacji w sprawach cywilnych i doradztwa. Na szczeblu stanowym ciężar ścigania przestępstw spoczywa przede wszystkim na prokuratorach lokalnych, działających w hrabstwach (*counties*) bądź w innych jednostkach organizacyjnych, o czym będzie jeszcze mowa. Prokuratorzy lokalni, oprócz wykonywania zadań typowych dla urzędu prokuratorского, niekiedy pełnią również funkcje doradców władz lokalnych i reprezentują hrabstwa w sprawach cywilnych. W niektórych stanach z kolei oskarżycielami w sprawach o mniej poważne przestępstwa popełniane w municipalitetach nie są prokuratorzy lokalni, a urzędnicy municipalitetów wykonujący funkcje prokuratorские. Municipalitety¹⁸ (*municipalities*) – występujące jako *towns*, *cities* lub *villages* – to formy samorządu lokalnego obejmujące miasta lub obszary wiejskie. Posiadają one własne władze, w tym najczęściej urzędników (np. *city attorney*, *city prosecutor*, *town attorney* czy *village prosecutor*) zajmujących się ściganiem naruszeń prawa lokalnego oraz – w części stanów – ściganiem występków (*misdemeanors*).

Pod używanym w niniejszym opracowaniu pojęciem „prokurator lokalny” rozumieć zatem należy funkcjonariusza, którego prawnie przypisanym obowiązkiem jest występowanie w imieniu stanu w roli oskarżyciela publicznego, działającego na poziomie hrabstwa bądź innej jednostki organizacyjnej i niebędącego jednocześnie funkcjo-

¹⁴ Przykładem takiego przestępstwa jest zniszczenie lub uszkodzenie skrzynki na listy, zagrożone grzywną lub karą pozbawienia wolności do lat 3, orzekanymi łącznie lub osobno; zob. szerzej: 18 U.S.C. § 1705.

¹⁵ 28 U.S.C. § 547.

¹⁶ District of Columbia Code § 23-101(c). Przypis zawiera odwołanie do zbioru prawa Dystryktu Kolumbii, a zasady jego odczytu są zbliżone z przedstawionymi w przypisie 6.

¹⁷ 28 U.S.C. § 519.

¹⁸ Tłumaczenie za: R. Tokarczyk, *Prawo amerykańskie*, Warszawa 2011, s. 71.

nariuszem wspólnym dla całego stanu (*statewide official*) ani urzędnikiem municypalitetu, bez względu na oficjalną nazwę jego urzędu i inne niż prokuratorskie wykonywane funkcje. Należy przy tym wyraźnie zaznaczyć, iż prokurator lokalny oczywiście nie wykonuje samodzielnie wszystkich czynności, a czyni to wraz z pracownikami zatrudnionymi w jego biurze. Podobnie natomiast jak w Polsce przed 1990 r., kiedy to pełny tytuł prokuratora zastrzeżony był dla kierownika jednostki organizacyjnej prokuratury, potocznie zwanego szefem prokuratury¹⁹, także i w Stanach Zjednoczonych przysługuje on na szczeblu lokalnym jedynie prokuratorom lokalnym. Prawnicy zatrudnieni w biurach amerykańskich prokuratorów najczęściej noszą zaś, wskazujące na zależność, tytuły asystentów bądź zastępców prokuratora. Co prawda, pomimo olbrzymiego znaczenia funkcji, jakie są realizowane przez amerykańskiego prokuratora, jego prestiż – jak ocenia R. Tokarczyk – jest niższy od prestiżu sędziego oraz innych zawodów prawniczych²⁰. Wśród amerykańskich profesji prawniczych to bowiem urząd sędziego uznawany jest za najbardziej odpowiedzialny i prestiżowy, wieńczący karierę zawodową²¹.

2. Rys historyczny

Początki funkcjonowania systemu bezpośrednich wyborów prokuratorów lokalnych w Stanach Zjednoczonych sięgają I połowy XIX w., kiedy to w 1821 r. w hrabstwie Cuyahoga w stanie Ohio po raz pierwszy obsadzono urząd prokuratora w drodze wyborów lokalnych²². W 1832 r. z kolei stan Missisipi, jako pierwszy, zamieścił w swojej konstytucji przepis przewidujący elekcję prokuratorów²³. Art. IV § 25 przywołanej ustawy zasadniczej stanowił o wyborach zarówno stanowego prokuratora generalnego, jak i prokuratorów dystryktowych (*district attorneys*). Odnotować przy tym należy, że lata 30. XIX w. to okres prezydentury Andrew Jacksona²⁴, który rozwinął tak zwany „system łupów” (*spoils system*)²⁵. W jego przeświadczeniu rotacja w aparacie władzy była potrzebna do zachowania wolności, w związku z czym była podstawową zasadą demokratycznych po-

¹⁹ Zob. szerzej: S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny. Zarys sytemu*, Warszawa 2016, s. 170.

²⁰ R. Tokarczyk, *op. cit.*, s. 401.

²¹ *Ibidem*, s. 395.

²² *Ibidem*, s. 401.

²³ J.L. Worrall, *Prosecution in America. A Historical and Comparative Account*, [w:] J.L. Worrall, M.E. Nugent-Borakove (red.), *The Changing Role of the American Prosecutor*, Albany 2008, s. 8. Na marginesie warto odnotować, iż konstytucja z 1832 r. była drugim w historii aktem normatywnym tej rangi w Missisipi, a obecnie obowiązująca Konstytucja Stanu Missisipi z 1890 r. jest czwartą ustawą zasadniczą w kolejności chronologicznej. Niemniej jednak najwięcej konstytucji posiadała dotychczas Luizjana – łącznie 11.

²⁴ Prezydent USA w latach 1829–1837.

²⁵ K. Nowak, *Aparat biurokratyczny w Stanach Zjednoczonych*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Nauki Humanistyczno-Społeczne. Nauki polityczne” 1969, z. 36, s. 64.

gładów Jacksona²⁶. System łupów sprowadzał się do uprawnienia partii, która odniosła zwycięstwo wyborcze, do dyskrejonalnego obsadzania urzędów publicznych swoimi zwolennikami, był więc przeciwieństwem zasady powszechnej elekcji. Idea wyboru urzędników nie utraciła jednak wcale zwolenników i w 1846 r. w stanach Iowa i Nowy Jork przyjęto konstytucje przewidujące wybory prokuratorów²⁷. Nowojorska konstytucja zapewniała elekcję prokuratora generalnego i prokuratorów dystryktowych, a konstytucja Iowy tylko prokuratorów lokalnych (nazwanych *prosecuting attorneys*), ponieważ w stanie tym nie było wówczas urzędu stanowego prokuratora generalnego. Następnym w kolejności chronologicznej stanem, w którym wprowadzono wybory na urząd prokuratora lokalnego, była Pensylwania, gdzie w 1850 r. uchwalono ustawę o zapewnieniu wyboru prokuratorów dystryktowych (*An act providing for the election of district attorneys*). Ustawa nie tylko wprowadzała bezpośredni wybór prokuratorów dystryktowych, lecz faktycznie powołała te urzędy, jako że dotychczas na poziomie lokalnym pracowali zastępcy prokuratora generalnego. Przed 1850 r. prowadzenie postępowań i występowanie w roli oskarżyciela publicznego w Pensylwanii było bowiem domeną stanowego prokuratora generalnego i jego zastępców²⁸. Co interesujące, mimo iż Pensylwania była jednym z pierwszych stanów, który wprowadził elekcję prokuratorów lokalnych, dopiero od 1980 r. – po uchwaleniu dwa lata wcześniej stosownej poprawki do Konstytucji Stanu Pensylwania (*Constitution of the Commonwealth of Pennsylvania*) z 1968 r. – w drodze wyborów zaczęto obsadzać także stanowisko prokuratora generalnego²⁹. W stanach przystępujących do Unii po 1850 r. przeważnie funkcjonował już elekcyjny sposób wyboru prokuratorów, przewidziany przez konstytucje albo ustawodawstwo stanowe³⁰. Za przykład posłużyć może Kalifornia, w której w momencie przystąpienia do Stanów Zjednoczonych 9 września 1850 r. wybierano prokuratorów lokalnych, w oparciu o postanowienia konstytucji z 1849 r. i ustawy o urzędzie prokuratora dystryktowego (*An Act concerning the office of District Attorney*) z 1850 r. Wraz z upływem kolejnych lat idea elekcji urzędników, w tym również prokuratorów lokalnych i stanowych prokuratorów generalnych, zyskiwała coraz bardziej na znaczeniu. Współcześnie bezpośrednia elekcja jest powszechnie przyjętym sposobem wyboru prokuratorów, w szczególności szczebla lokalnego, w niemal wszystkich amerykańskich stanach.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ G. Gilliéron, *Public Prosecutors in the United States and Europe. A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France, and Germany*, Cham–Heidelberg–Nowy Jork–Dordrecht–Londyn 2014, s. 50.

²⁸ Szerzej o historii prokuratury w stanie Pensylwania na stronie biura prokuratora dystryktowego hrabstwa Monroe dostępnej pod adresem <http://www.monroecountyda.com/history> [dostęp 1.12.2016].

²⁹ Art. IV § 4.1 Konstytucji Stanu Pensylwania.

³⁰ G. Gilliéron, *op. cit.*, s. 50.

3. Wyjątki

Spośród 50 amerykańskich stanów tylko w pięciu z nich – na Alasce, w Connecticut, New Hampshire, New Jersey i Rhode Island – nie przyjęto modelu bezpośredniej elekcji prokuratorów lokalnych.

Aktualnie obowiązująca Konstytucja Stanu Connecticut z 1965 r. w swoim pierwotnym brzmieniu w ogóle nie przewidywała elekcji prokuratorów. Od 1974 r., po uchwaleniu w 1970 r. poprawki do konstytucji stanowej, w drodze wyborów powszechnych wybiera się prokuratora generalnego³¹. Prokuratorzy lokalni, nazwani w Connecticut prokuratorami stanu (*state's attorneys*), do czasu wejścia w życie w 1984 r. odpowiedniej poprawki do konstytucji, byli powoływani przez sędziów Sądu Wyższego Connecticut (*Connecticut Superior Court*)³². Od uchwalenia przywołanej poprawki aż do dziś prokuratorów lokalnych wybiera natomiast specjalna komisja złożona z szefa prokuratury i sześciu członków powołanych przez gubernatora i zatwierdzonych przez Zgromadzenie Ogólne Connecticut (*Connecticut General Assembly*), z których dwóch musi być sędziami Sądu Wyższego³³. Jak zostało już uprzednio wspomniane, w Connecticut prokuratorzy lokalni i szef prokuratury stanowią *Division of Criminal Justice*³⁴, który pod względem organizacyjnym przypomina rozwiązania istniejące na Starym Kontynencie. Konektykańscy prokuratorzy lokalni pełnią urząd przez 8 lat³⁵.

Prawo najmniejszego amerykańskiego stanu – Rhode Island (właśc. *Rhode Island and Providence Plantations*) – z kolei w ogóle nie przewiduje funkcjonowania urzędów prokuratorów lokalnych, być może ze względu na jego niewielką powierzchnię. W drugim z najmniejszych stanów – Delaware – tak jak w Rhode Island, nie ma elekcyjnych prokuratorów lokalnych, jednak prawo dopuszcza powołanie przez stanowego prokuratora generalnego prokuratora dla każdego z hrabstw³⁶. Jednocześnie w Delaware urzęduje najmniej prokuratorów lokalnych w całych Stanach Zjednoczonych. Pracuje tu łącznie tylko trzech prokuratorów, powołanych przez stanowego prokuratora generalnego dla każdego z trzech istniejących w stanie hrabstw³⁷. Warto przy tym dodać dla porównania, że na Alasce, czyli największym pod względem powierzchni stanie, urzęduje na szczeblu lokalnym zaledwie 12 prokuratorów³⁸. Prawo Alaski również nie przewiduje elekcji prokuratorów lokalnych – są oni powoływani przez prokuratora generalnego stanu.

³¹ Art. I Poprawek do Konstytucji Stanu Connecticut.

³² Connecticut General Statutes § 51-278(b) (1975). Wbrew noszonej nazwie Sąd Wyższy jest sądem rozpoznającym większość spraw w I instancji.

³³ Art. XXIII Poprawek do Konstytucji Stanu Connecticut.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Connecticut General Statutes § 51-278(b)(5).

³⁶ 29 Delaware Code § 2505(j).

³⁷ <http://www.attorneygeneral.delaware.gov/criminal/index.shtml> [dostęp 1.12.2016].

³⁸ <http://law.alaska.gov/department/criminal/doa.html> [dostęp 1.12.2016].

W New Jersey prokuratorzy lokalni, nazwani tutaj *county prosecutors*, powoływani są w procedurze znanej ze szczebla federalnego – Senat New Jersey zatwierdza gubernatorskie nominacje na ten urząd³⁹, podobnie jak Senat Stanów Zjednoczonych prezydenckie nominacje urzędnicze. W New Jersey prokuratorzy powoływani są na pięcioletnie kadencje⁴⁰.

4. Informacje ogólne

W zależności od obowiązującego w danym stanie prawa mamy do czynienia z różnymi nazwami urzędów prokuratorów lokalnych: *county attorney*, *district attorney*, *district attorney general*, *criminal district attorney*, *county and prosecuting attorney*, *prosecuting attorney*, *county prosecutor*, *county prosecuting attorney*, *circuit attorney*, *commonwealth's attorney*, *solicitor*, *state's attorney*, *state attorney*, *regional prosecutor*⁴¹. Ponadto dodatkową trudnością jest fakt, iż powyższe terminy w poszczególnych stanach mogą mieć różne znaczenie. Za niepozostawiający wątpliwości przykład niejedności terminologicznej może posłużyć pojęcie *county attorney*. W większości stanów jest to nazwa urzędu, najczęściej również obieralnego, który można pokrótce scharakteryzować jako radcę prawnego hrabstwa⁴². Niemniej w części z nich, w których w ogóle nie istnieją odrębne urzędy prokuratorów lokalnych – na przykład w Arizonie, w Minnesocie czy w Nebrasce – *county attorneys* wykonują nadto zadania prokuratorów. W stanie Kentucky zaś obowiązki prokuratorowskie zostały rozdzielone między prokuratorów stanu (*commonwealth's attorneys*) i *county attorneys*, którzy – prócz wykonywania zadań właściwych sobie – są oskarżycielami w sprawach o występki⁴³. W myśl postanowień Konstytucji Stanu Kentucky (*Constitution of the Commonwealth of Kentucky*), stanowa legislatura może całkowicie znieść urząd prokuratora stanu i wówczas *county attorneys* przejmą wszelkie uprawnienia i obowiązki tych pierwszych⁴⁴. *County attorneys* wykonują także funkcje prokuratorów w innych stanach, o czym będzie dalej jeszcze mowa.

Stanowe ustawy zasadnicze pod względem uregulowań dotyczących elekcji prokuratorów lokalnych odznaczają się zróżnicowanym stopniem szczegółowości. Na przykład, florydzka konstytucja określa podstawowe obowiązki prokuratorów lokalnych, wymagania stawiane kandydatom czy długość ich kadencji⁴⁵, podczas gdy w Konstytucji

³⁹ Art. VII § II(1) Konstytucji Stanu New Jersey.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Zob. szerzej: Tabela 1.

⁴² W Kalifornii urząd ten z kolei znany jest pod nazwą *county counsel*; zob. szerzej: California Government Code § 27640.

⁴³ Kentucky Revised Statutes § 15.725(2).

⁴⁴ § 108 Konstytucji Stanu Kentucky.

⁴⁵ Art. V § 17 Konstytucji Stanu Floryda.

Stanu Dakota Południowa urząd prokuratora lokalnego został wymieniony w jednym przepisie, statuującym zasadę *incompatibilitas*, zakazującą łączenia innych funkcji z mandatem członka stanowej legislatury⁴⁶. Z kolei obowiązująca od 1879 r. Konstytucja Stanu Kalifornia nie normuje *expressis verbis* wyboru prokuratorów, ograniczając się jedynie do stwierdzenia, że statuty hrabstw (*county charters*) określą sposób wyboru, wynagrodzenie, długość kadencji i procedurę zdjecia z urzędu elekcyjnych prokuratorów dystryktowych⁴⁷. W Konstytucji Stanu Tennessee nie określono wprost ani nazwy urzędu prokuratora lokalnego, ani dla jakiego obszaru ma być wybierany, poprzestając jedynie na sformułowaniu „dla każdego okręgu lub dystryktu” (*for any circuit or district*)⁴⁸. Zgodnie zatem z wolą ustrojodawcy stanowego, nazwę urzędu prokuratora lokalnego – generalny prokurator dystryktowy (*district attorney general*) – oraz elekcję dla jednostki, jaką jest dystrykt sądowy, określono w obowiązującym ustawodawstwie⁴⁹. Niemniej w niektórych ze stanowych ustaw zasadniczych w ogóle nie unormowano statusu prokuratorów lokalnych. Tak też między innymi konstytucje obu Dakot, Kansas, Minnesoty, Nebraska, Ohio, Oklahomy czy Utah nie zawierają przepisów, które odnosiłyby się do istnienia tych urzędów na szczeblu lokalnym, a ich funkcjonowanie wynika wyłącznie z przyjętego ustawodawstwa.

Co do zasady, w większości stanów prokuratorzy lokalni wybierani są z osobna dla każdego z hrabstw. W niektórych stanach prokuratorzy wybierani są natomiast dla większego obszaru, w skład którego wchodzi najczęściej od jednego do kilku hrabstw. Przykładowo, na Florydzie prokuratorzy wybierani są dla okręgów sądowych (*judicial circuits*)⁵⁰, w Luizjanie dla dystryktów sądowych (*judicial districts*)⁵¹, w Missisipi dla dystryktów sądów okręgowych (*circuit court districts*)⁵², w Karolinie Północnej dla dystryktów prokuratorów (*prosecutorial districts*)⁵³, w Massachusetts dla dystryktów (*districts*)⁵⁴, a w Oklahomie zaś dla dystryktów prokuratorów dystryktowych (*district attorney's districts*)⁵⁵. Nietypowe rozwiązanie prawne ustanowiono w Kansas, gdzie

⁴⁶ Art. III § 3 Konstytucji Stanu Dakota Południowa.

⁴⁷ Art. XI § 4(c) Konstytucji Stanu Kalifornia.

⁴⁸ Art. VI § 5 Konstytucji Stanu Tennessee.

⁴⁹ Tennessee Code § 16-2-506.

⁵⁰ Art. V § 17 Konstytucji Stanu Floryda.

⁵¹ Art. V § 26(A) Konstytucji Stanu Luizjana. Dystrykt sądowy obejmuje od jednej do kilku parafii (*parishes*), przy czym nie chodzi oczywiście o parafie w znaczeniu podstawowych jednostek organizacyjnych kościołów, lecz o jednostki podziału terytorialnego stanu – w Luizjanie nie występują bowiem hrabstwa. Warto przy tym dodać, iż Luizjana pod wieloma względami wyróżnia się na tle pozostałych amerykańskich stanów, między innymi posiada także kodeks cywilny – w europejskim znaczeniu tego pojęcia – wzorowany na kodyfikacjach hiszpańskich i francuskich, w tym na Kodeksie Napoleona.

⁵² Art. 6 § 174 Konstytucji Stanu Missisipi.

⁵³ Art. IV § 18(1) Konstytucji Stanu Karolina Północna.

⁵⁴ Massachusetts General Laws ch. 12 § 12.

⁵⁵ 19 Oklahoma Statutes § 19-215.1.

prokuratora dystryktowego wybiera się jedynie dla sześciu z 31 dystryktów sądowych⁵⁶, podczas gdy w hrabstwach wchodzących w skład pozostałych dystryktów funkcje prokuratorów pełnią *county attorneys*⁵⁷. Podobnie postanowił również ustawodawca teksąski. W stanie Teksas prokuratorów dystryktowych wybiera się w większości dystryktów sądowych, a dla pozostałych hrabstw – przeważnie tych o mniejszej liczbie mieszkańców – bądź przewidziano elekcję dystryktowych prokuratorów kryminalnych (*criminal district attorneys*), bądź funkcje prokuratorów wykonują *county attorneys*⁵⁸. Zgodnie z prawem stanowym Wyoming w dystryktach sądowych, w których urząd prokuratora dystryktowego nie został utworzony, w każdym z hrabstw obsadza się stanowisko (*county and prosecuting attorney*), do którego przypisane są kompetencje prokuratora i opisywanego wcześniej radcy hrabstwa⁵⁹. W Missisipi obok prokuratorów dystryktowych, obieranych dla dystryktów sądów okręgowych, w części hrabstw funkcjonują także *county prosecuting attorney*⁶⁰. Z kolei w prawie Dakoty Południowej przewidziano możliwość konsolidacji, na skutek indywidualnego porozumienia zwartego między poszczególnymi hrabstwami, istniejących urzędów prokuratorów i utworzenia elekcyjnego urzędu prokuratora regionalnego (*regional prosecutor*) wspólnego dla kilku hrabstw⁶¹. Niemniej należy odnotować, iż do dziś żadne z hrabstw w stanie nie zdecydowały się na taki krok. W analogiczny sposób do opisanego powyżej, także prawodawstwo innych stanów dopuszcza możliwość wyboru jednego prokuratora dla więcej niż jednego hrabstwa. W Utah z kolei zasadą jest, że funkcje oskarżycielskie wykonują *county attorneys*⁶², a zainteresowane hrabstwa wspólnie lub w pojedynkę mogą powołać dystrykt oskarżycielski (*prosecution district*), w którym urzędować będzie prokurator dystryktowy⁶³. Do tej pory z tej możliwości prawnej skorzystało tylko hrabstwo Salt Lake. Reasumując, łącznie w 20 stanach prokuratorzy lokalni wybierani są dla innych niż hrabstwa jednostek organizacyjnych, przy czym w sześciu z tych stanów – Kansas, Kentucky, Missisipi, Teksasie, Utah i Wyoming – funkcjonują jednocześnie, w mniejszej lub większej liczbie, prokuratorzy obierani dla hrabstw.

Liczba prokuratorów w poszczególnych stanach jest zróżnicowana i zależna wyłącznie od obowiązujących unormowań. W Teksasie, drugim co do wielkości i liczby mieszkańców amerykańskim stanie, urzęduje najwięcej elekcyjnych prokuratorów lo-

⁵⁶ Kansas Statutes § 22a-101(a); Kansas Statutes § 22a-108(a); Kansas Statutes § 22a-109(a).

⁵⁷ Kansas Statutes § 19-702.

⁵⁸ Texas Government Code § 46.002.

⁵⁹ Wyoming Statutes § 18-3-301.

⁶⁰ Mississippi Code Code § 19-23-1.

⁶¹ South Dakota Codified Laws § 7-16-24.

⁶² Utah Code § 17-18a-202(1).

⁶³ Utah Code § 17-16-2.5.

kalnych, bo aż 159⁶⁴. W zależności od przyjętych regulacji różna jest także wielkość – pod względem liczby zatrudnianych pracowników – biur prokuratorów lokalnych. W przeważającej większości biura prokuratorów lokalnych zatrudniają średnio od kilku do kilkunastu prawników. W Los Angeles, hrabstwie o największej populacji w Stanach Zjednoczonych, biuro prokuratora dystryktowego zatrudnia zaś prawie 1000 prawników – tytułowanych tu zastępcami prokuratora dystryktowego (*deputy district attorneys*) – co czyni je tym samym największym w całym kraju⁶⁵. W celu zobrazowania ogromu pracy biura prokuratora dystryktowego w hrabstwie Los Angeles wystarczy odwołać się do statystyk. Prokuratorzy z hrabstwa Los Angeles każdego roku oskarżają w ponad 71 tysiącach spraw dotyczących popełnienia zbrodni (*felonies*) i w około 112 tysiącach spraw mających za przedmiot występki (*misdemeanors*)⁶⁶.

5. System wyborczy

Kwalifikacje wymagane od kandydatów na prokuratorów uregulowane są, podobnie zresztą jak zakres obowiązków, długość kadencji czy sama nazwa urzędu prokuratorowskiego, w prawie stanowym. Stanowe regulacje w dość zróżnicowany sposób określają wymagania do objęcia urzędu prokuratora lokalnego, przede wszystkim posługując się – w różnych konfiguracjach – przesłankami posiadania stosownego wykształcenia, praktyki adwokackiej, domicylu oraz osiągnięcia odpowiedniego wieku.

Pod tym względem wyraźnie wyróżnia się prawo Oklahomy, zawierające wiele szczegółowych wymogów stawianych kandydatom do urzędu prokuratora dystryktowego. Uprawnionym do zajmowania stanowiska prokuratora jest tu wyłącznie osoba, która ukończyła 28 lat przed dniem zgłoszenia kandydatury, jednocześnie będąca licencjonowanym adwokatem (*licensed attorney*) przez co najmniej 5 lat, mieszkańcem stanu przez co najmniej 2 lata oraz zarejestrowanym wyborcą (*registered voter*) w swoim dystrykcie, w którym ponadto zamieszkuje przez co najmniej 6 miesięcy bezpośrednio poprzedzających okres zgłaszania kandydatów (*filing period*)⁶⁷. Przesłanka bycia zarejestrowanym wyborcą wskazuje pośrednio także na wymóg posiadania obywatelstwa Stanów Zjednoczonych, ponieważ w myśl stanowej konstytucji prawa wyborcze w Oklahomie przysługują wyłącznie obywatelom amerykańskim⁶⁸.

Sam sposób elekcji prokuratorów lokalnych, podobnie jak wyboru innych urzędników stanowych i lokalnych, w zależności od przyjętego w stanie rozwiązania, moż-

⁶⁴ Texas Government Code § 46.002.

⁶⁵ <http://da.co.la.ca.us/about/office-overview> [dostęp 1.12.2016].

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ 19 Oklahoma Statutes § 19-215.2.

⁶⁸ Art. III § 1 Konstytucji Stanu Oklahoma.

na określić bądź jako wybór partyjny (*partisan election*), bądź wybór pozapartyjny (*nonpartisan election* lub *non-partisan election*). Przyjęcie modelu wyborów partyjnych oznacza, że w wyborach powszechnych (*general election*) zmierzyć się z sobą mogą wyłącznie kandydaci, którzy uprzednio w wyniku wewnętrznych prawyborów partyjnych (*primary election*) uzyskali nominacje swoich macierzystych partii.

Niektóre ze stanowych konstytucji zawierają bardzo szczegółowe postanowienia określające terminy przeprowadzania wyborów i obejmowania urzędów. Wybory odbywają się najczęściej we wtorek następujący po pierwszym poniedziałku listopada. W większości stanów jest to dzień, w którym wybierani są zarówno urzędnicy z gubernatorem (*governor*), jego zastępcą (*lieutenant governor*), sekretarzem stanu (*secretary of state*), stanowym prokuratorem generalnym (*attorney general*) i głównym skarbnikiem (*general treasurer*) na czele, jak i członkowie stanowych i lokalnych organów prawodawczych. Jest to na dodatek data głosowania w ogólnokrajowych wyborach prezydenckich⁶⁹ i w wyborach do Kongresu⁷⁰, a zatem niejednokrotnie zdarza się, że wtorek po pierwszym poniedziałku listopada jest dniem, w którym wybierani są urzędnicy i przedstawiciele lokalni, stanowi oraz federalni. Prawo stanowe reguluje także termin objęcia urzędu, przy czym jest nim zazwyczaj jeden z pierwszych dni stycznia. Z kolei w Vermont czteroletnia kadencja prokuratorów biegnie od 1 lutego⁷¹, a w Illinois od 1 grudnia⁷². W niektórych zaś stanach termin przeprowadzenia elekcji urzędniczych odbiega jednak od listopadowego terminu wyborów. Konstytucja Stanu Tennessee przewiduje, że elekcje sędziów i urzędników lokalnych odbywają się w pierwszy czwartek sierpnia⁷³, podczas gdy wybory gubernatorskie i wybory do stanowej legislatury przeprowadzane są tam w pierwszy wtorek następujący po pierwszym poniedziałku listopada⁷⁴. W Tennessee, w związku z odmiennym terminem wyborów, prokuratorzy obejmują urząd 1 września⁷⁵.

6. Kadencja

W większości stanów, w których przewidziano bezpośrednią elekcję, prokuratorzy lokalni wybierani są zazwyczaj na kadencje trwające 4 lata. Interesujące rozwiązanie przewidział w tym zakresie ustrojodawca nowojorski, pozostawiając ustawodawcy zwy-

⁶⁹ 3 U.S.C. § 1.

⁷⁰ 2 U.S.C. § 1; 2 U.S.C. § 7.

⁷¹ Rozdział 2 § 50 Konstytucji Stanu Vermont.

⁷² Illinois Compiled Statutes § 3-9002.

⁷³ Art. VII § 5 Konstytucji Stanu Tennessee.

⁷⁴ Art. III § 2 i art. II § 7 Konstytucji Stanu Tennessee.

⁷⁵ Art. VII § 5 Konstytucji Stanu Tennessee.

kłemu wybór w określeniu długości kadencji między trzema a czterema latami⁷⁶. Obecnie w stanie Nowy Jork prokuratorzy dystryktowi wybierani są na czteroletnie kadencje⁷⁷. Pod względem długości kadencji wyjątkiem są stany: Tennessee⁷⁸, gdzie kadencja prokuratora lokalnego wynosi 8 lat, Alabama⁷⁹, Kentucky⁸⁰ i Luizjana⁸¹, w których prokuratorzy urzędują 6 lat, oraz stan New Hampshire⁸², przewidujący dwuletnie kadencje. Co ciekawe, jeszcze w latach 80. ubiegłego stulecia aż w 11 stanach kadencja wynosiła zaledwie 2 lata⁸³, po czym sukcesywnie odstępowano od tak krótkiego okresu. Jak słusznie podnoszono w literaturze, specyfika urzędu prokuratorskiego sprawia, że dwuletnia kadencja nie gwarantuje skutecznego zakończenia wszystkich prowadzonych postępowań, a ponadto prokurator już w drugim roku swego urzędowania zmuszony jest prowadzić kampanię wyborczą, co może kolidować z jego obowiązkami służbowymi⁸⁴.

Wielu prokuratorów sprawuje swój urząd przez kilka, a nawet kilkanaście kadencji, niekiedy przez ponad 20 czy 30 lat. Obecnie urzędujący prokurator stanowy (*state attorney*) florydzkiego 17. okręgu sądowego (*17th Judicial Circuit*), od czasu pierwszego wyboru w listopadzie 1976 r., uzyskując następnie dziewięciokrotnie reelekcję, pełni urząd nieprzerwanie od 1977 r.⁸⁵. Na tym tle pojawia się zagadnienie, czy właściwe byłoby ograniczanie prokuratorów limitem kadencji. Sama reelekcja jest bowiem bez wątpienia wymowną oznaką niegasnącego zaufania ze strony wyborców.

W 1993 r. do Statutu Hrabstwa Suffolk (*Suffolk County Charter*) w stanie Nowy Jork, po przeprowadzeniu referendum lokalnego, wprowadzono przepis przewidujący, iż urząd prokuratora dystryktowego nie może być pełniony dłużej niż przez 12 następujących po sobie lat⁸⁶. W referendum za tym rozwiązaniem opowiedziało się wówczas ponad 70% głosujących. Suffolk było zarazem jedynym hrabstwem w całym stanie Nowy Jork, które w swoim statucie wprowadziło takie ograniczenie⁸⁷. Jednakże w 2013 r., na kanwie spraw związanych z osobą dotychczasowego prokuratora dystryktowego, któremu powyższa regulacja uniemożliwiała start w kolejnych wyborach, nowojorskie sądy z Sądem

⁷⁶ Art. XIII § 13(a) Konstytucji Stanu Nowy Jork.

⁷⁷ New York County Law § 400(1-a); New York County Law § 926(1).

⁷⁸ Art. VI § 5 Konstytucji Stanu Tennessee.

⁷⁹ Art. VI § 6.20(a) Konstytucji Stanu Alabama w brzmieniu nadanym poprawką 328.

⁸⁰ § 95 Konstytucji Stanu Kentucky. W stanie Kentucky kadencja *commonwealth's attorneys* wynosi 6 lat, a kadencja *county attorneys*, wykonujących również w pewnym zakresie zadania prokuratorów, 4 lata.

⁸¹ Art. V § 26(A) Konstytucji Stanu Luizjana.

⁸² New Hampshire Revised Statutes § 7:33.

⁸³ S.P. Haas, *Method of Selection and Organizational Structure of the Office of the District Attorney*, Madison 1982, s. 6.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ Zob. szerzej: <http://www.sao17.state.fl.us/michael-j.-satz.html> [dostęp 1.12.2016].

⁸⁶ Art. XIX § 19-1(B) Statutu Hrabstwa Suffolk.

⁸⁷ K. Grossman, *Suffolk Closeup: Stop the lawyering and leave Spota be*, <http://shelterislandreporter.timesreview.com/tag/thomas-spota> [dostęp 1.12.2016].

Apelacyjnym Stanu Nowy Jork (*New York State Court of Appeals*) włącznie uznały, iż hrabstwo nie miało prawnej możliwości ustanowienia dodatkowych wymogów nieprzewidzianych prawem stanowym⁸⁸. Sądy stwierdziły, że prokurator dystryktowy jest urzędem konstytucyjnym, unormowanym przez konstytucję i ustawodawstwo stanowe, a zatem wszelakie obostrzenia wymogów przewidzianych dla pełnienia urzędu mogą wynikać wyłącznie z regulacji przyjętych dla całego stanu. Identyczna sprawa miała miejsce również kilka lat wcześniej w Kalifornii. W 2002 r. mieszkańcy w referendum opowiedzieli się za zmianą Statutu Hrabstwa Los Angeles (*Los Angeles County Charter*), wskutek czego, tak jak w Suffolk, w statucie znalazł się przepis ograniczający urzędowanie na stanowisku prokuratora dystryktowego do trzech następujących po sobie kadencji⁸⁹. W 2006 r., po skardze ówczesnego prokuratora dystryktowego, Sąd Wyższy Los Angeles⁹⁰ (*Los Angeles Superior Court*), opierając się na podobnych motywach jak sądy nowojorskie, uznał przepis statutu za nieważny i niebyły (*null and void*)⁹¹.

Jedynym stanem, w którym obowiązuje wynikające z regulacji ogólnostanowej ograniczenie liczby kadencji dla urzędników lokalnych, jest Kolorado. Stanowa konstytucja nie tylko wprost ustanawia limit wynoszący odpowiednio trzy następujące po sobie kadencje dla urzędów pełnionych przez 2 lata bądź krócej i dwie dla pozostałych⁹², lecz zawiera również delegację, na mocy której wyborcy danej jednostki organizacyjnej (*political subdivision*) w drodze referendum mogą wydłużyć, skrócić lub wyeliminować takie ograniczenie w stosunku do własnych urzędników lokalnych⁹³. Jako że w Kolorado prokuratorzy dystryktowi wybierani są dla dystryktów sądowych, tym samym władnymi w tym zakresie są wyborcy mieszkający w określonym dystrykcie⁹⁴.

7. Usunięcie z urzędu

W ustawach zasadniczych i ustawodawstwie poszczególnych stanów przyjęto różne rozwiązania prawne, mające skutkować zdjęciem prokuratora z urzędu. Wśród nich można wyróżnić w szczególności instytucje, takie jak *impeachment*, *recall*, usunięcie przez gubernatora bądź przez sąd czy odwołanie przez parlament stanowy w drodze głosowania.

Impeachment, rozumiany jako procedowane przez ciało przedstawicielskie quasi-sądowe postępowanie mające na celu pozbawieniu urzędu, jest stosunkowo najbardziej

⁸⁸ Zob. szerzej: sprawa *Spota v. County of Suffolk* oraz sprawa *Matter of Hoerger v. Spota*.

⁸⁹ Art. IV § 12 Statutu Hrabstwa Los Angeles.

⁹⁰ Zob. przypis 32.

⁹¹ Zob. szerzej: sprawa *Steve Cooley v. County of Los Angeles*.

⁹² Art. XVIII § 11(1) Konstytucji Stanu Kolorado.

⁹³ Art. XVIII § 11(2) Konstytucji Stanu Kolorado.

⁹⁴ Colorado Revised Statutes § 1-4-1401(2).

rozpowszechnioną metodą zdjęcia z urzędu osób wybranych w wyborach powszechnych. Wyraźnie jednak należy zaznaczyć, że procedura *impeachmentu*, w odróżnieniu od występującej na Starym Kontynencie odpowiedzialności konstytucyjnej za naruszenie prawa w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, nie służy wyłącznie pociągnięciu do odpowiedzialności za złamanie prawa, lecz – w zależności od rozwiązań przyjętych w poszczególnych stanach – może umożliwiać zdjęcie z urzędu także za zaniedbanie obowiązków czy niekompetencję. W Alabamie w ramach procedury *impeachmentu* urzędnicy, w tym prokuratorzy lokalni, mogą być pozbawieni urzędu między innymi za „nieumiarkowanie w korzystaniu z napojów odurzających lub narkotyków” (*intemperance in the use of intoxicating liquors or narcotics*) w stopniu uniemożliwiającym wykonywanie obowiązków⁹⁵. W większości stanów procedura *impeachmentu* pozwala także na złożenie z urzędu za popełnienie przestępstwa. Podobnie natomiast jak w Rzeczypospolitej Polskiej, gdzie prawa łaski nie stosuje się do osób skazanych przez Trybunał Stanu, Prezydent USA oraz gubernatorzy stanowi nie mogą ułaskawić osób, w stosunku do których zapadło orzeczenie w drodze *impeachmentu*.

Jednym ze stanów, w którym istnieje „modelowe” ujęcie procedury *impeachmentu* i który może tym samym posłużyć za jego ilustrację, jest Arkansas. Pod rządami obowiązującej konstytucji stanowej z 1874 r. prokuratorzy lokalni w Arkansas mogą być usuwani z urzędu w dwojaki sposób. Po pierwsze, stanowa ustawa zasadnicza przewiduje stosowanie procedury *impeachmentu* wobec szerokiej kategorii urzędników, w tym sędziów i prokuratorów. W drodze *impeachmentu* prokurator zostaje wydalony z urzędu w przypadku popełnienia „ciężkiego przestępstwa lub przewinienia albo rażącego naruszenia obowiązków służbowych” (*high crimes and misdemeanors, and gross misconduct in office*)⁹⁶. Unormowane w konstytucji Arkansas postępowanie w sprawie usunięcia z urzędu cechuje ponadto olbrzymie podobieństwo, pod względem formalnym, do procedury *impeachmentu* przewidzianej w Konstytucji USA i wyraża się w identycznym brzmieniu części sformułowań użytych w obydwu aktach prawnych. W obu przypadkach izba niższa parlamentu – to znaczy odpowiednio Izba Reprezentantów Stanów Zjednoczonych bądź Izba Reprezentantów Arkansas – stawia w stan oskarżenia i w obu przypadkach izba wyższa – to jest Senat Stanów Zjednoczonych albo Senat Arkansas – pełni funkcje sądu⁹⁷.

⁹⁵ Code of Alabama § 36-11-1(b)(4).

⁹⁶ Art. XV § 1 Konstytucji Stanu Arkansas. Zwrot *high crimes and misdemeanors*, którym posługuje się także konstytucja federalna, sprawia znaczne problemy w tłumaczeniu na język polski. O ile samo słowo *crimes* nie budzi zastrzeżeń terminologicznych i oznacza przestępstwa, o tyle terminem *misdemeanors* można określić zarówno występki, jak i przewinienia. Wydaje się jednak, że odpowiednikiem w języku polskim dla słowa *misdemeanors* w powyższym znaczeniu będą przewinienia, gdyż słowo to w używanym w jednostkach redakcyjnych amerykańskich ustaw zasadniczych zestawieniu z *crimes* nie obejmuje wyłącznie czynów zabronionych. Szerzej na temat wykładni pojęcia *high crimes and misdemeanors* zob. R. Małajny, *Pozycja ustrojowa Kongresu USA*, t. II, Katowice 1992, s. 152–156.

⁹⁷ Art. XV § 2 Konstytucji Stanu Arkansas; art. I § 2 i 3 Konstytucji Stanów Zjednoczonych.

Senatorowie przed rozpoczęciem posiedzenia wpiery składają przysięgę albo oświadczenie w miejsce przysięgi (*oath or affirmation*)⁹⁸, podobnie jak w procesach sądowych członkowie ławy przysięgłych. Izba wyższa orzeka o skazaniu większością dwóch trzecich głosów, a przy tym nie może orzec kary surowszej niż usunięcie z urzędu lub pozbawienie zdolności (*disqualification*) do sprawowania funkcji honorowych oraz odpłatnych⁹⁹. Senat może ograniczyć się do orzeczenia zdjęcia z urzędu, bez pozbawiania zdolności do pełnienia funkcji, jak i orzec obie sankcje kumulatywnie. Wydalenie z urzędu wskutek procedury *impeachmentu* nie wyklucza jednakże pociągnięcia do odpowiedzialności karnej i skazania zgodnie z prawem powszechnie obowiązującym¹⁰⁰. Senat nie rozstrzyga bowiem w przedmiocie odpowiedzialności karnej i nie obowiązuje w tym zakresie powaga rzeczy osądzonej (*res iudicata*). Jedną z różnic między obiema procedurami jest natomiast kwestia uczestnictwa w postępowaniu prezesa sądu najwyższego (*chief justice*). Konstytucja federalna stanowi, iż Prezes Sądu Najwyższego USA przewodzi Senatowi wyłącznie w razie oskarżenia Prezydenta Stanów Zjednoczonych¹⁰¹, podczas gdy konstytucja stanowa przewiduje objęcie przewodzenia przez Prezesa Sądu Najwyższego Arkansas we wszystkich przypadkach – chyba że procedura dotyczy jego samego¹⁰². Drugim trybem pozbawienia urzędu, który może zostać zastosowany wobec podobnego kręgu podmiotów, jak w omówionej procedurze *impeachmentu*, jest odwołanie przez gubernatora stanu. Gubernator, na wspólną odezwę (*joint address*) obu izb Zgromadzenia Ogólnego Arkansas (*Arkansas General Assembly*), może usunąć prokuratora z urzędu dla dobra sprawy (*for good cause*)¹⁰³. Co zastanawiające, prokuratorzy pochodzący wszak z wyborów bezpośrednich mogą być usunięci z urzędu wyłącznie przez władze stanowe, a sami wyborcy pozbawieni są podobnej możliwości.

W Konstytucji Stanu Tennessee przewidziano możliwość odwoływania sędziów i prokuratorów lokalnych poprzez głosowanie obu izb parlamentu stanowego, przy czym obie izby procedują wówczas osobno i każda z nich musi opowiedzieć się za usunięciem większością kwalifikowaną dwóch trzecich głosów¹⁰⁴. Tenezyjska ustawa zasadnicza przewiduje również *impeachment* – w tym także wobec prokuratorów – niemniej w odróżnieniu od opisanej powyżej konstytucji Arkansas, jej uregulowania – pod względem brzmienia jednostek redakcyjnych – są w mniejszym stopniu zbliżone do norm konstytucji federalnej¹⁰⁵.

⁹⁸ Art. XV § 2 Konstytucji Stanu Arkansas; art. I § 3 Konstytucji Stanów Zjednoczonych.

⁹⁹ Art. XV § 1 i 2 Konstytucji Stanu Arkansas; art. I § 3 Konstytucji Stanów Zjednoczonych.

¹⁰⁰ Art. XV § 1 Konstytucji Stanu Arkansas; art. I § 3 Konstytucji Stanów Zjednoczonych.

¹⁰¹ Art. I § 3 Konstytucji Stanów Zjednoczonych.

¹⁰² Art. XV § 2 Konstytucji Stanu Arkansas.

¹⁰³ Art. XV § 3 Konstytucji Stanu Arkansas.

¹⁰⁴ Art. VI § 6 Konstytucji Stanu Tennessee.

¹⁰⁵ Art. V § 4 Konstytucji Stanu Tennessee.

Rozwiązanie prawne polegające na pozbawieniu urzędu wskutek stosownego orzeczenia sądowego przewidział między innymi prawodawca w Maine. W myśl regulacji stanowej, Sąd Najwyższy Maine (*Maine Supreme Judicial Court*) większością głosów, na podstawie skargi wniesionej przez prokuratora generalnego, może usunąć prokuratora lokalnego z urzędu¹⁰⁶. Możliwość pozbawienia urzędu w tym trybie aktualizuje się, gdy prokurator „naruszył prawo lub nie wykonuje obowiązków służbowych sumiennie i skutecznie” (*has violated a statute or is not performing the duties of office faithfully and efficiently*), a usunięcie leży w interesie publicznym (*necessary in the public interest*)¹⁰⁷. Ponadto w stanie Maine możliwe jest usunięcie prokuratora z urzędu zarówno poprzez procedurę *impeachmentu*, jak i w drodze odwołania przez gubernatora na odezwe obu izb legislatury stanowej¹⁰⁸.

Jeszcze inną możliwością pozbawienia urzędu jest *recall*, czyli głosowanie nad odwołaniem inicjowane zebraniem stosownej liczby podpisów pod przedmiotowym wnioskiem (*petition*). W stanach, w których zdecydowano się na wprowadzenie instytucji *recall*, nie jest ona jedyną drogą proceduralną skutkującą zdjęciem z urzędu, a funkcjonuje obok przedstawionych już uprzednio procedur. W ramach procedury *recall* wyróżnia się kilka etapów: sporządzenie wniosku, gromadzenie podpisów pod wnioskiem, kwalifikowanie wniosku pod głosowanie, głosowanie nad odwołaniem i implementacja jego wyników¹⁰⁹.

Prawo stanowe w zróżnicowany sposób określa krąg podmiotów, których odwołanie w drodze procedury *recall* jest dopuszczalne. Przykładowo, w Arizonie odwołaniu podlega „każdy urzędnik publiczny w stanie Arizona, pełniący elekcyjny urząd, z wyboru bądź z mianowania” (*every public officer in the state of Arizona, holding an elective office, either by election or appointment*)¹¹⁰, w Montanie „każda osoba pełniąca urząd publiczny stanowy albo w jednostkach organizacyjnych stanu, z wyboru bądź z mianowania” (*any person holding a public office of the state or any of its political subdivisions, either by election or appointment*)¹¹¹, a w Idaho „każdy urzędnik publiczny w stanie Idaho [pełniący elekcyjny urząd, z wyboru bądź z mianowania – przyp. P.B.], z wyjątkiem sędziów” (*every public officer in the state of Idaho, excepting the judicial officers*)¹¹². Należy przy tym jed-

¹⁰⁶ 30-A Maine Revised Statutes § 257.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ Art. IX § 5 Konstytucji Stanu Maine.

¹⁰⁹ Podział za: K. Zwierchowski, *Amerykańskie instytucje demokracji bezpośredniej*, Białystok 2005, s. 89.

¹¹⁰ Art. VIII część 1 § 1 Konstytucji Stanu Arizona. Przywołany przepis stanowi o osobie pełniącej elekcyjny urząd, z wyboru bądź z mianowania, ponieważ w przypadku wystąpienia wakat – w zależności od rodzaju zawakowanego urzędu – gubernator stanu albo organ zarządzający danego hrabstwa (*board of supervisors*) powołuje następcę, który sprawuje urząd do czasu objęcia go przez osobę wyłonioną w kolejnych wyborach powszechnych; zob. szerzej: Arizona Revised Statutes § 16-230.

¹¹¹ Montana Code Annotated § 2-16-603(1). W stanie Montana możliwe jest stosowanie procedury *recall* zarówno w stosunku urzędników pełniących elekcyjne urzędy (*elective office*) – z wyboru bądź z mianowania – jak i urzędników piastujących urzędy z mianowania (*appointive office*).

¹¹² Art. VI § 6 Konstytucji Stanu Idaho. Zob. także Idaho Code § 34-1701.

nocześnie zaznaczyć, że nie we wszystkich stanach, w których występuje procedura *recall*, możliwe jest odwoływanie prokuratorów lokalnych. Prawo niektórych stanów bądź nie obejmuje prokuratorów zakresem podmiotowym instytucji *recall*, bądź ogranicza jej zastosowanie tylko do urzędników stanowych, a z kolei w części stanów prokuratorzy lokalni mają przymiot urzędników hrabstwa. Jednym ze stanów, w którym nie jest dopuszczalne odwołanie prokuratorów poprzez *recall*, jest Minnesota, gdzie procedura ta znajduje zastosowanie tylko do członków stanowej legislatury, urzędników stanowej władzy wykonawczej oraz sędziów, w tym sędziów stanowego sądu najwyższego¹¹³.

W zależności od przyjętego w danym stanie rozwiązania, odwołanie w drodze procedury *recall* jest możliwe bez względu na ocenę pracy urzędnika – i tym samym może być postrzegane jako powierzony wyborcom instrument kontroli – bądź uzależnione jest od dopuszczenia się przez urzędnika określonego nagannego zachowania. Jako przyczynę odwołania (*ground for recall*) prawo stanowe wskazuje najczęściej złamanie przysięgi, nienależyte wykonywanie obowiązków czy popełnienie przestępstwa.

W części stanów określono pewne okresy, gdy wniosek o przeprowadzenie głosowania nad odwołaniem nie może zostać złożony. Dla przykładu, w myśl odpowiednich przepisów prawa stanowego, w Arizonie i Kolorado petycję w przedmiocie organizacji *recall* można wnieść dopiero po upływie 6 miesięcy od dnia objęcia urzędu¹¹⁴, w Wisconsin po upływie roku¹¹⁵, a w Georgii zaś procedura nie może zostać wszczęta zarówno w ciągu pierwszych 180 dni pełnienia urzędu, jak i w ciągu ostatnich 180 dni kadencji¹¹⁶. Również w kwestii dopuszczalności powtórnego przeprowadzenia postępowania w sprawie odwołania prawo poszczególnych stanów również przewiduje różne rozwiązania. Podczas gdy w części stanów nie istnieją pod tym względem żadne ograniczenia prawne, w części bądź w ogóle nie jest możliwe powtórzenie procedury *recall* wobec tej samej osoby, bądź ponowne jej zainicjowanie obwarowane jest dodatkowymi wymogami. W Arizonie jest to dopuszczalne pod warunkiem wcześniejszego zwrotu poniesionych kosztów poprzedniego głosowania¹¹⁷, w Montanie można przeprowadzić procedurę dopiero po 2 latach od poprzedniego głosowania, chyba że zostaną zwrócone jego koszty¹¹⁸, w Luizjanie musi upłynąć 18 miesięcy od dnia wcześniejszego głosowania¹¹⁹, a w Kolorado konieczne jest podpisanie petycji przez wyborców w ilości odpowiadają-

¹¹³ Art. VIII § 6 Konstytucji Stanu Minnesota.

¹¹⁴ Art. VIII część 1 § 5 Konstytucji Stanu Arizona; art. XXI § 4 Konstytucji Stanu Kolorado. W obu stanach sześciomiesięczny okres ochronny nie dotyczy osób wybranych do stanowych organów przedstawicielskich, w stosunku do których procedura *recall* może zostać wszczęta już po 5 dniach od ukonstytuowania się nowo wybranej legislatury.

¹¹⁵ Art. XIII § 12 Konstytucji Stanu Wisconsin.

¹¹⁶ Georgia Code § 21-4-5(a).

¹¹⁷ Art. VIII część 1 § 5 Konstytucji Stanu Arizona.

¹¹⁸ Montana Code Annotated § 2-16-613(3).

¹¹⁹ Louisiana Laws Revised Statutes § 18:1300.14.

cej co najmniej 50% ogólnej liczby głosów oddanych w ostatnich wyborach powszechnych na dany urząd¹²⁰. W Wisconsin nie jest możliwe ponowne przeprowadzenie procedury *recall* w trakcie tej samej kadencji danego urzędnika¹²¹.

W Luizjanie petycja w przedmiocie odwołania musi zostać podpisana przez nie mniej niż jedną trzecią ogółu wyborców obszaru, dla którego urzędnik jest wybrany (*voting area*), jednakże w przypadku, gdy zamieszkuje tam mniej niż 1000 osób posiadających prawa wyborcze, petycja musi być podpisana przez co najmniej 40% uprawnionych¹²². W Georgii, w zależności od rodzaju urzędu, odmiennie uregulowano wymaganą liczbę podpisów niezbędnych do zgromadzenia pod wnioskiem. W przypadku urzędników wspólnych dla całego stanu wymagane jest zebranie podpisów w ilości odpowiadającej co najmniej 15% ogółu uprawnionych do głosowania w ostatnich wyborach powszechnych na dany urząd, a w stosunku do urzędników, którzy wybierani są dla obszaru obejmującego część terytorium stanu – jak prokuratorzy dystryktowi – podpis złożyć musi przynajmniej 30% ogółu uprawnionych¹²³. W Dakocie Północnej petycję muszą podpisać wyborcy w ilości odpowiadającej co najmniej 25% ogólnej liczby głosów oddanych w ostatnich wyborach na urząd gubernatora w danej jednostce podziału terytorialnego¹²⁴. Jako że w Dakocie Północnej prokuratorzy lokalni są urzędnikami hrabstw, stosowna petycja o odwołanie prokuratora musi zostać podpisana przez wyborców zamieszkujących w hrabstwie w ilości odpowiadającej co najmniej 25% ogólnej liczby głosów oddanych w ostatnich wyborach na urząd gubernatora w tymże hrabstwie.

Po uzbieraniu wymaganej liczby podpisów pod petycją są one weryfikowane, po czym przeprowadzane jest głosowanie nad odwołaniem. Najbardziej rozpowszechniony model zakłada przeprowadzenie głosowania nad odwołaniem, a mającego sprawować dany urząd do czasu objęcia go przez osobę wyłonioną w kolejnych wyborach powszechnych powołuje następnie właściwy organ stanowy lub lokalny. Odmianą powyższego rozwiązania jest przeprowadzenie dwóch osobnych głosowań – głosowania nad odwołaniem i odrębnych wyborów uzupełniających. Najpierw wyborcy w głosowaniu decydują o odwołaniu dotychczasowego urzędnika, a następnie – jeżeli urzędnik został pozbawiony stanowiska – przeprowadzane są wybory na zawakowany urząd. Wskazuje się, że oddzielne głosowanie ma tę zaletę, że pozwala wyborcom skoncentrować się na kwestii usunięcia z urzędu bez zaprzątania uwagi programami wyborczymi kontrkandydatów, z drugiej jednak strony niewątpliwą jego wadą są koszty przeprowadzenia kolejnego głosowania¹²⁵.

¹²⁰ Art. XXI § 4 Konstytucji Stanu Kolorado.

¹²¹ Art. XIII § 12(6) Konstytucji Stanu Wisconsin.

¹²² Louisiana Revised Statutes § 18:1300.2(B).

¹²³ Georgia Code § 21-4-4(a).

¹²⁴ Art. III § 10 Konstytucji Stanu Dakota Północna.

¹²⁵ K. Zwierzchowski, *op. cit.*, s. 93.

W drugim modelu, obowiązującym chociażby w Dakocie Północnej¹²⁶, głosowanie nad odwołaniem faktycznie przyjmuje postać przedterminowych wyborów. Dotychczasowy piastun rywalizuje o pełniony urząd wraz z pozostałymi kandydatami, przy czym osoba, która otrzyma największą liczbę głosów, pełni urząd jedynie przez okres pozostały do zakończenia kadencji.

Trzeci model zakłada połączenie, w ramach jednego aktu wyborczego, głosowania nad odwołaniem wraz z wyborami uzupełniającymi na dany urząd. Wyborca jednocześnie decyduje o odwołaniu urzędnika oraz głosuje na ewentualnego następcę, który miałby sprawować urząd do zakończenia kadencji, przy czym osoba, w stosunku do której zastosowano procedurę *recall*, sama nie figuruje wówczas na liście kandydatów. Rozwiązanie takie jak powyższe obowiązuje między innymi w stanie Kolorado¹²⁷.

W przypadku wystąpienia wakatu, czy to w wyniku pozbawienia urzędu w drodze stosownego postępowania czy też skutek śmierci bądź rezygnacji, prawo stanowe przewiduje różne rozwiązania dotyczące obsadzenia zawkowanego urzędu. Pomijając omówione już powyżej sposoby obsadzania urzędu opróżnionego w drodze procedury *recall*, w większości stanów gubernator albo właściwy organ hrabstwa zyskuje wówczas uprawnienie do powołania następcy, który sprawuje dany urząd prokuratorowski do czasu objęcia go przez osobę wyłonioną w kolejnych wyborach powszechnych.

8. Podsumowanie

Z kontynentalnego punktu widzenia, elekcyjny sposób wyboru prokuratorów lokalnych, przyjęty w 45 amerykańskich stanach, bez wątpienia należy uznać za niezwykle interesujące rozwiązanie prawne. Przykład Stanów Zjednoczonych dobitnie pokazuje, że możliwe jest powierzenie obywatelom uprawnienia do obsadzania szerokiej gamy urzędów, co bez wątpienia wpływa pozytywnie na poczucie aktywnego udziału w życiu wspólnoty lokalnej. Mając na względzie powyższe, nie należy z góry odrzucać, jako niebezpiecznego *novum*, wprowadzenia w Polsce wyborów na urzędy prokuratorowskie. W drodze wyborów mogłyby być obsadzane stanowiska kierownicze w jednostkach organizacyjnych prokuratury, to jest prokuraturach rejonowych, okręgowych i regionalnych. Niemniej kwestia ewentualnych przeobrażeń uregulowania sposobu obsadzania urzędów prokuratorowskich w Polsce pozostaje otwarta na nowe propozycje, a niniejsze opracowanie uznać należy jedynie za przyczynek traktujący o możliwych kierunkach zmian w polskim porządku prawnym.

¹²⁶ Art. III § 10 Konstytucji Stanu Dakota Północna.

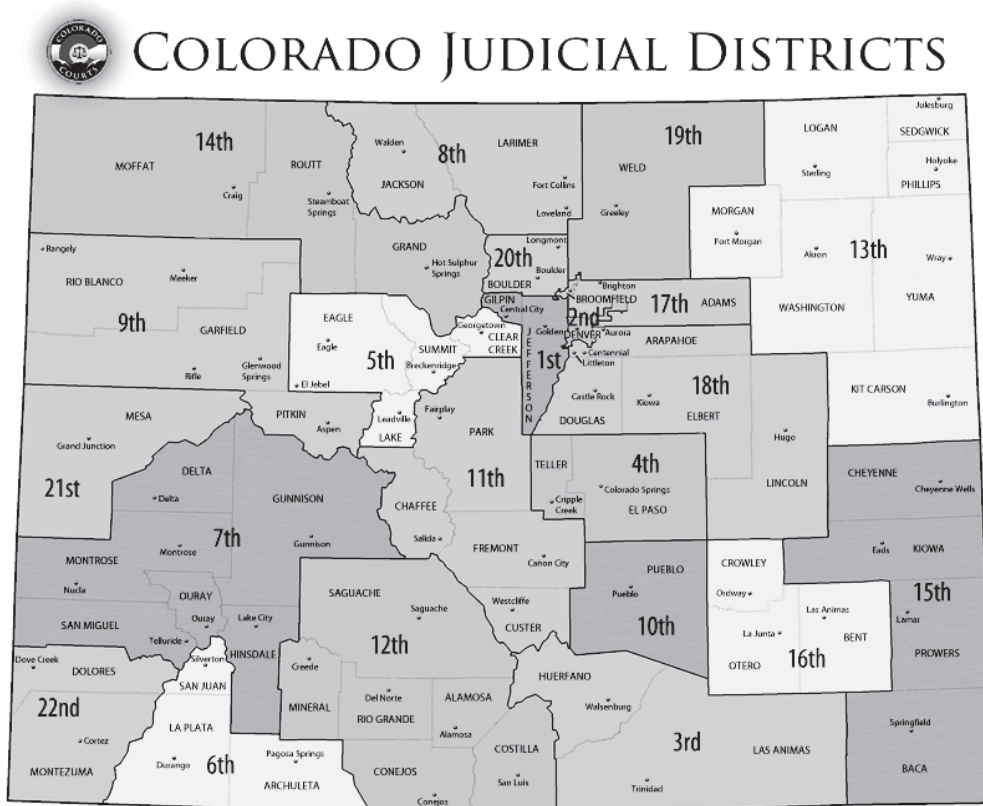
¹²⁷ Art. XXI § 3 Konstytucji Stanu Kolorado.

Tabela 1. Nazwy urzędu prokuratorskiego na szczeblu lokalnym w poszczególnych stanach.

District attorney	Prosecuting attorney	County attorney	State's attorney	State attorney
Alabama Alaska Georgia Kalifornia Kansas* Karolina Płn. Kolorado Luizjana Maine Massachusetts Missisipi* Nevada Nowy Meksyk Nowy Jork Oklahoma Oregon Pensylwania Teksas** Utah* Wisconsin Wyoming*	Arkansas Hawaje Idaho Indiana Michigan Missouri* Ohio Waszyngton Wirginia Zach.	Arizona Iowa Kansas* Kentucky* Minnesota Montana Nebraska New Hampshire Teksas** Utah*	Connecticut Dakota Płd.* Dakota Płn. Illinois Maryland Vermont	Floryda
	Criminal district attorney	Solicitor	Regional prosecutor	Circuit attorney
	Teksas**	Karolina Płd.	Dakota Płd.*	Missouri*
District attorney general	County and prosecuting attorney	County prosecuting attorney	County prosecutor	Commonwealth's attorney
Tennessee	Wyoming*	Missisipi*	Delaware New Jersey	Kentucky* Wirginia
* Prawo stanowe przewiduje istnienie dwóch urzędów. ** Prawo stanowe przewiduje istnienie trzech urzędów.				

Źródło: Opracowanie własne.

Rysunek 1. Mapa przedstawiająca podział stanu Kolorado na dystrykty sądowe, dla których wybierani są prokuratorzy dystryktowi.



Źródło: <https://www.courts.state.co.us/Courts/Map.cfm> [dostęp 1.12.2016].

