

## EWOLUCJA SYSTEMU PRAWNEJ OCHRONY PRAW I INTERESÓW STANÓW ZJEDNOCZONYCH. URZĄD PROKURATORA GENERALNEGO

Bronisław Sitek

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie  
Polska

<https://orcid.org/0000-0002-7365-6954>

**Streszczenie.** Przedmiotem opracowania jest przedstawienie powstania i rozwoju instytucji odpowiedzialnej za prawną ochronę praw i interesów Stanów Zjednoczonych. Instytucja Prokuratora Stanów Zjednoczonych (*Attorney General*) wywodzi się z analogicznego rozwiązania istniejącego wcześniej w Anglii. Analiza historyczna pokazuje jednak, że pomimo wspólnego pochodzenia, *Attorney General* w Stanach Zjednoczonych posiada własną historię. Celem opracowania, a jednocześnie hipotezą badawczą jest ukazanie respektu amerykańskiej polityki do stałości rozwiązań i ewolucyjnych zmian, niekiedy trwających dziesiątki lat. W efekcie został stworzony system skupiający się w Departamencie Sprawiedliwości, na czele którego stoi *Attorney General*. Jest to największa kancelaria na świecie, bardzo rozbudowana strukturalnie, która niezwykle skutecznie chroni praw i interesów Stanów Zjednoczonych.

**Słowa kluczowe:** *Attorney General*, Stany Zjednoczone, zastępstwo procesowe państwa, ochrona praw i interesów państwa

### WSTĘP

Przedmiotem opracowania jest przedstawienie historii organizacji i funkcjonowania systemu prawnej ochrony praw i interesów Stanów Zjednoczonych. Już na początku należy stwierdzić, że jest to system dość scentralizowany instytucjonalnie, jednak z daleko idącą autonomią stanową w zakresie organizacji wewnętrznej struktury i nazewnictwa jednostek wchodzących w skład struktury prawnej ochrony praw i interesów państwa.

Celem opracowania jest przedstawienie rozwoju odmiennego rozwiązania ochrony praw i interesów Stanów Zjednoczonych od rozwiązań istniejących i funkcjonujących w państwach Europy Kontynentalnej.

Urząd Prokuratora Generalnego Stanów Zjednoczonych (*Attorney General*) jest specyficzną instytucją. Prokurator posiada kompetencje nie tylko

z zakresu procedury i prawa karnego, co jest typowe dla europejskich systemów prawnych, ale również procedury i prawa cywilnego. W tym ostatnim przypadku, w wielu krajach europejskich funkcjonują odrębne instytucje, jak chociażby w Polsce Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej czy *Avvocato dello Stato* we Włoszech.

Instytucja Prokuratora Generalnego Stanów Zjednoczonych była już przedmiotem licznych amerykańskich<sup>1</sup>, międzynarodowych<sup>2</sup> i polskich opracowań<sup>3</sup>. Uwagę należy zwrócić również na istniejące opracowania dotyczące historii organizacji i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości Stanów Zjednoczonych<sup>4</sup>. Specyfiką publikacji jest przedstawienie ewolucji procesu tworzenia urzędu Prokuratora Generalnego, również z uwzględnieniem analizy materiałów źródłowych oraz literatury amerykańskiej niespotykanej w polskich opracowaniach.

## 1. GENEZA I POCZĄTKI POWSTANIA *ATTORNEY GENERAL* – OKRES DO 1790 ROKU

Rodzące się od 4 czerwca 1776 r. Państwo Amerykańskie potrzebowało jakiegoś systemu prawnej ochrony swoich praw i interesów. Początkowo do reprezentowania interesów państwa w postępowaniach sądowych, w których

---

<sup>1</sup> Zob. G. Gilliéron, *Public Prosecutors in the United States and Europe. A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France, and Germany*, Springer International Publishing, Cham–Heidelberg–New York–Dordrecht–London 2014, s. 50; J.L.J. Edwards, *The Attorney General, politics, and the public interest*, Legal Pubns, Carswell 1984; D.J. Meador, *The President, the Attorney General, and the Department of Justice*, White Burkett Miller Center of Public Affairs, Charlottesville 1980; J. Powell, *The Constitution and the Attorneys General*, Carolina Academic Press, Harvard 1999.

<sup>2</sup> Zob. G. Gilliéron, *Public Prosecutors*, s. 50.

<sup>3</sup> Wśród polskich autorów, którzy zajmowali się instytucją Prokuratora Generalnego Stanów Zjednoczonych należy wymienić: P. Laidler, *Urząd Prokuratora Generalnego Stanów Zjednoczonych. Konflikt kompetencji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2004; P. Bury, *Bezpośredni wybór i odwoływanie prokuratorów na przykładzie Stanów Zjednoczonych Ameryki*, w: [http://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/79462/03\\_01\\_P\\_Bury,\\_Bezposredni\\_wybor\\_i\\_odwoływanie\\_prokuratorow.pdf](http://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/79462/03_01_P_Bury,_Bezposredni_wybor_i_odwoływanie_prokuratorow.pdf) [dostęp: 30.09.2018]; R. Tokarczyk, *Prawo amerykańskie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

<sup>4</sup> Zob. T. Licak, *Rewanżyzm prokuratorowski w USA*, „Państwo Prawne” 1 (6) 2016, s. 192–208; Idem, *Nadużycia prokuratorów w Ameryce*, „Ius et Administratio” 4 (2014), s. 17–40, w: <https://repozytorium.ur.edu.pl/bitstream/handle/item/843/Licak%20T.-Naduzycia%20%20fin.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [dostęp: 19.10.2018]; K. Nowak, *Aparat biurokratyczny w Stanach Zjednoczonych*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Nauki Humanistyczno-Społeczne. Nauki polityczne” 36 (1969), s. 64.

występował interes Stanów Zjednoczonych, zatrudniano prywatnych prawników. Jednak dość szybko uświadomiono sobie potrzebę utworzenia publicznej instytucji, która w sposób profesjonalny zajęłaby się prawną ochroną praw i interesów państwa, głównie przed sądami.

Dobrym wzorcem była instytucja *Attorney General*, czyli Prokuratora Generalnego, wywodząca się z Anglii. Pierwsza wzmianka o jej istnieniu pochodzi z 1398 r. Dość szybko do jego pomocy został ustanowiony urząd *Solicitors*. Zadaniem angielskiego Prokuratora Generalnego było wykonywanie zastępstwa procesowego za króla Anglii<sup>5</sup>. Instytucja ta pojawiła się w koloniach angielskich, w tym również na terenie Ameryki, zwłaszcza w Wirginii (1643) czy Rhode Island (1650). Podlegali oni angielskiemu Prokuratorowi Generalnemu<sup>6</sup>.

W Konstytucji Stanów Zjednoczonych z 1787 r. nie wprowadzono żadnych przepisów dotyczących utworzenia systemu prawnej ochrony praw i interesów nowego państwa. Nie mniej, w art. II § 2 Konstytucji stwierdzono, że prezydent „wyznacza, a za radą i zgodą Senatu mianuje ambasadorów, innych pełnomocnych przedstawicieli i konsulów, sędziów Sądu Najwyższego oraz wszystkich innych funkcjonariuszy Stanów Zjednoczonych na urzędy utworzone ustawą, chyba że konstytucja przewiduje inny tryb obsadzania ich”<sup>7</sup>. Rozwiązanie to miało dalsze znaczenie przy określeniu kompetencji prezydenta do mianowania wyższych urzędników państwowych, w tym Prokuratora Generalnego Stanów Zjednoczonych.

Istotne jednak znaczenie do utworzenia systemu prawnej ochrony praw i interesów Stanów Zjednoczonych miała ustawa z 24 września 1789 r. o sądownictwie (*Judiciary Act of 1789*), na podstawie której powołano do życia jednoosobowy Urząd Generalnego Prokuratora Stanów Zjednoczonych, a jednocześnie utworzono federalny system wymiaru sprawiedliwości. Jego struktura opierała się na schemacie: Sąd Najwyższy, sądy dystryktowe dla każdego stanu i trzy sądy okręgowe. Prawo do mianowania osoby na urząd Prokuratora Generalnego za zgodą senatu otrzymał prezydent.

Z punktu widzenia porządku ustrojowego, w hierarchii naczelnych urzędów w państwie początkowo Prokurator Generalny został posadowiony poniżej pierwszych trzech departamentów powołanych do życia podczas

<sup>5</sup> Szczegółową historię tej instytucji w Anglii, zob. P. Leidler, *Urząd Prokuratora Generalnego*, s. 62–64.

<sup>6</sup> Tamże, s. 65.

<sup>7</sup> Tłumaczenie podaję za stroną Sejmu RP: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/usa.html> [dostęp: 19.10.2018].

pierwszego posiedzenia Kongresu Stanów Zjednoczonych, jakie miało miejsce w marcu 1789 r., tj. departamentu wojny (*War*), spraw zagranicznych (*Foreign Affairs*) i skarbu (*Treasury*)<sup>8</sup>. Pozycja ustrojowa Prokuratora znajdowała swoje odzwierciedlenie w wysokości wynagrodzenia, który otrzymał pensję o połowę niższą niż szefowie wspomnianych departamentów. Ponadto, Prokurator był zatrudniony w niepełnym wymiarze czasu pracy. Jedynym wymogiem, jaki stawiano kandydatowi na ten urząd, było to, aby był biegły w prawie (*learned in the law*)<sup>9</sup>.

Pierwotnie, do obowiązków Prokuratora Generalnego należało występowanie z oskarżeniami i wykonywanie zastępstwa procesowego przed Sądem Najwyższym w postępowaniach, w których występował interes Stanów Zjednoczonych. Ponadto, Prokurator mógł udzielać porad i opinii prawnych prezydentowi Stanów Zjednoczonych oraz szefom poszczególnych departamentów, ale wyłącznie w zakresie ich kompetencji. Dość szybko Prokurator brał udział w sporach i procesach między Anglią i Stanami Zjednoczonymi, w których niekiedy zajmował stanowisko wbrew opinii publicznej, zapobiegając tym samym potencjalnym przyczynom wojny między obu krajami<sup>10</sup>.

Z czasem przybywało spraw, którymi musiał zajmować się Prokurator Generalny, stąd konieczne stało się zatrudnienie kilku asystentów. W tym okresie wiele jednak spraw prawnych, w tym zastępstwo procesowe w sprawach, w których był interes Stanów Zjednoczonych, nadal prowadzili adwokaci prywatni.

## 2. ZMIANA POZYCJI USTROJOWEJ INSTYTUCJI *ATTORNEY GENERAL* – OKRES DO 1870 ROKU

Pierwszym Prokuratorem Generalnym został Edmund Randolph<sup>11</sup>, który w swoim pierwszym sprawozdaniu z działania urzędu przedłożonym w 1791 r. prezydentowi Stanów Zjednoczonych wskazał na pewne mankamenty związane z organizacją i funkcjonowaniem tej instytucji. Postulował upoważnienie pracowników urzędu do wykonywania zastępstwa procesowego również

---

<sup>8</sup> Te cztery departamenty stanowiły gabinet prezydenta Waszyngtona. Zob. E. Laboulaye, *Historia Stanów Zjednoczonych*, t. III: *Organizowanie Państwa i Konstytucja (1776-1789)*, Wydawnictwo Michała Glücksberga, Warszawa 1877, s. 227.

<sup>9</sup> Zob. B.B. Griffin, *The Attorney General: The Federal Government's Chief Lawyer and Chief Litigator, or One Among Many?* „Fordham Law Review” 46 (6) 1978, s. 1051.

<sup>10</sup> Zob. E. Laboulaye, *Historia Stanów Zjednoczonych*, s. 228.

<sup>11</sup> Zob. B.B. Griffin, *The Attorney General*, s. 1051.

w postępowaniach przed sądami niższej instancji. Według niego, taka praktyka byłaby uzasadniona tym, że prawnicy jego urzędu mieliby wpływ na kształtowanie się precedensów, czyli linii orzeczniczej w taki sposób, aby następnie łatwiej mogli rozstrzygać kwestie sporne przed Sądem Najwyższym. Dalej wskazywał na konieczność przyznania mu uprawnień do kontroli nad prawnikami wykonującymi swoją pracę w innych urządach publicznych ze względu na nierównomierną egzekucję prawa. Żądał też zwiększenia zatrudnienia prawników celem usprawnienia pracy urzędu.

Prezydent G. Washington (1789-1797) petycje te przesłał do Kongresu Stanów Zjednoczonych. Musiało jednak minąć wiele lat zanim zostały one spełnione. Finanse przeznaczone na funkcjonowanie urzędu Prokuratora Generalnego po raz pierwszy zostały zwiększone w 1818 r., zaś uprawnienie do kontroli prawników zatrudnionych w innych publicznych urządach nominalnie przyznano Prokuratorowi Generalnemu w 1861 r. *De facto* jednak takie uprawnienie weszło w życie prawie 70 lat później.

Dalszy rozwój instytucji ochrony praw i interesów Stanów Zjednoczonych był spowodowany rozwojem administracji centralnej. Kongres uznał za konieczne, aby w organach publicznych byli zatrudnieni doświadczeni prawnicy (*solicitors*). Pierwszy taki urząd powstał w 1830 r. w Departamencie Skarbu, a w dalszej kolejności w pozostałych departamentach<sup>12</sup>. Początkowo były to jednostki niezależne od Prokuratora Generalnego. Na zwiększenie kompetencji tego urzędu nie wyrażał zgody Kongres.

Wzrost znaczenia urzędu Prokuratora Generalnego odnotowano dopiero za rządów prezydenta A. Jackson'a (1829-1839). Według niego, konieczne było wzmocnienie ochrony interesu publicznego (*public interest*) poprzez przyznanie w 1830 r. Prokuratorowi Generalnemu nowych kompetencji nadzorczych nad prawnikami zatrudnionymi w urządach publicznych oraz nad przebiegiem procesów cywilnych czy karnych, w których zaangażowany byłby interes Stanów Zjednoczonych. Wzrost znaczenia tego urzędu uwidocznił się w podniesieniu wysokości wynagrodzenia dla Prokuratora Generalnego<sup>13</sup>.

Kolejny prezydent J. Polk (1845-1849) w 1845 r. zażądał, aby Prokurator Generalny na stałe przebywał w Waszyngtonie. To żądanie było uzasadnione tym, że ówczesny Prokurator miał jeszcze dwa dodatkowe zajęcia. Unie-

<sup>12</sup> Zob. A. Langeluttig, *The Department of Justice of the United States*, The Johns Hopkins Press, Baltimore–Maryland 1927, s. 55.

<sup>13</sup> Zob. H.B. Learned, *The Attorney-General and the Cabinet*, „Political Science Quarterly” 24 (3) 1909, s. 454.

możliwiło to rzetelne wypełnianie obowiązków Prokuratora. C. Cushing był pierwszym Prokuratorem, który od 1853 r. na stałe rezydował w Waszyngtonie. Otrzymał również dość wysokie wynagrodzenia jak na owe czasy, tj. opiewające na 8 tys. dolarów<sup>14</sup>.

W wyniku wzrostu liczby ludności Stanów Zjednoczonych, rozwoju handlu, terytorium, a w konsekwencji i administracji rozbudowywany został urząd Prokuratora Generalnego. M.in. powołano do życia urząd asystenta Prokuratora ds. pozwów sądowych (1855) oraz *Solicitor* skarbu (1830). Działy te były ze sobą dość luźno powiązane. W 1867 r. Kongres powołał Komitet, który miał przeprowadzić reorganizacji struktury i funkcjonowania urzędu Prokuratora<sup>15</sup>.

### 3. UTWORZENIE DEPARTAMENTU SPRAWIEDLIWOŚCI – OKRES DO 1933 ROKU

Po zakończeniu wojny secesyjnej (1861-1865) znacząco zwiększyła się liczba spraw sądowych, w które zaangażowane były Stany Zjednoczone. Stąd istotna zmiana o charakterze ustrojowym dokonała się 22 czerwca 1870 r. Wówczas to, na podstawie ustawy (*An Act to Establish the Department of Justice*) powołano do życia Departament Sprawiedliwości (*Department of Justice*), na czele którego stanął Prokurator Generalny Stanów Zjednoczonych. Rozpoczął się okres rozbudowy urzędu, w tym jego struktury i zatrudniania nowych prawników, adwokatów lub asystentów<sup>16</sup>.

Na mocy tej ustawy ustanowiono biegłego w prawie *Solicitor General*, który w razie *vacatu* na urzędzie Prokuratora Generalnego miał go zastępować we wszystkich obowiązkach. Oprócz tego zostali ustanowieni dwaj inny asystenci Prokuratora Generalnego. *Solicitors* zatrudnieni w innych departamentach mieli zostać przeniesieni do Departamentu Sprawiedliwości.

W konsekwencji ustawy z 1870 r., Prokurator Generalny miał przejąć pełną kontrolę nad pracami prawników, którzy byli zatrudnieni w innych departamentach i urzędach publicznych (*Solicitors*). Proces wdrożenia tej kontroli nad pracą prawników zatrudnionych w urzędach publicznych trwał jednak dłuższy czas, bowiem wielu z nich dalej zachowywało się tak, jakby byli autonomiczni w swoich decyzjach.

---

<sup>14</sup> Tamże, s. 455–456.

<sup>15</sup> Tamże, s. 461.

<sup>16</sup> Act of June 22, 1870, ch. 150.

Nie była też jasna relacja urzędu Prokuratora Generalnego do Departamentu Sprawiedliwości. Relacja ta nie została jednoznacznie określona przez Kongres. Przyznanie mu uprawnień kontrolnych nad sferą obsługi prawnej urzędów publicznych nie zostało ugruntowane odpowiednimi instrumentami wykonawczymi. Takie spostrzeżenie wynika z kolejnych decyzji Kongresu. W 1871 r. Kongres powołał do życia dwóch nowych asystentów Prokuratora Generalnego (*Assistant Attorney General*), ale podporządkował ich Departamentowi Zasobów Wewnętrznych (*Department of the Interior*) oraz Departamentowi Poczty Stanów Zjednoczonych (*Department of the Post Office*)<sup>17</sup>.

W ustawie z 1870 r. wprowadzono też przepisy dotyczące przygotowania opinii prawnych na potrzeby szefów innych departamentów i samego prezydenta. Opinie te mogły dotyczyć wszelkich kwestii prawnych za wyjątkiem jednak kwestii konstytucyjnych. Te bowiem zostały zarezerwowane wyłącznie do kompetencji Sądu Najwyższego. Opinie takie były przygotowywane przez zatrudnionych w biurze adwokatów (*officer*), ale musiały uzyskiwać akceptację samego Prokuratora Generalnego. W podobnym trybie miały być udzielane porady prawne na wniosek szefów departamentów. Do kompetencji Prokuratora Generalnego należało również zastępstwo procesowe we wszystkich sprawach, w których zaangażowany był interes rządu Stanów Zjednoczonych. Do wyłącznej kompetencji Prokuratora Generalnego należało wykonywanie zastępstwa procesowego w sprawach, które toczyły się przed Sądem Najwyższym.

W końcu w ustawie z 1870 r. został nałożony na Prokuratora Generalnego obowiązek corocznego składania sprawozdania z działalności urzędu do Kongresu Stanów Zjednoczonych. W tym sprawozdaniu winny znaleźć się dane dotyczące aktywności urzędu oraz ilościowego stanu przestępczości (sec. 12).

W 1887 r. Kongres utworzył Międzystanową Komisję ds. Handlu (*Interstate Commerce Commission*). Utworzenie jej było ważne z dwóch powodów. Pierwszym z nich był status Agencji, instytucji niezależnej od prezydenta i władzy wykonawczej, w tym i od Prokuratora Generalnego. Prawnicy tej agencji (*solicitors*) wykonywali zastępstwo procesowe przed sądami niższych instancji, w sprawach, w których występował interes publiczny. Ich niezależność stała się podstawą do określenia autonomicznego statusu Departamentu Sprawiedliwości, zwłaszcza jej szefa, czyli *Attorney General*,

<sup>17</sup> Zob. B.B. Griffin, *The Attorney General*, s. 1051.

wobec władzy wykonawczej. Drugi powód, dla którego tak ważne było utworzenie Międzystanowej Komisji ds. Handlu było wywołanie z jednej strony konkurencji pomiędzy prawnikami Komisji a prawnikami Prokuratora Generalnego, ale też rozpoczęła się realna współpraca przy przygotowywaniu wspólnej linii obrony przez Sądem Najwyższym<sup>18</sup>.

Wzrost znaczenia instytucji Prokuratora Generalnego spowodował, że na podstawie ustawy z dnia 19 stycznia 1886 r. *An act to provide for the performance of the duties of the office of President in case of the removal, death, resignation, or inability both of the President and Vice-President* postanowiono, że Prokurator Generalny jest 4 urzędnikiem w kolejce po wiceprezydencie i sekretarzu stanu do urzędu prezydenta Stanów Zjednoczonych, w przypadku jego ustąpienia z urzędu, śmierci lub usunięcia. Takie rozwiązanie było skutkiem zamachu na prezydenta J. Garfielda, jaki miał miejsce w 1881 r., w wyniku którego po kilku miesiącach zmarł<sup>19</sup>.

W 1910 r. prezydent W. Taft (1909-1913) wysłał do Kongresu petycję, aby wszystkie sprawy prawne, w których zaangażowany byłby interes Stanów Zjednoczonych, winny być pod kontrolą Prokuratora Generalnego. Według niego, prawnicy zatrudnieni w Międzystanowej Komisji ds. Handlu winni być pod nadzorem Prokuratora Generalnego, chociaż mogliby też wykorzystywać przy opracowywaniu pism procesowych czy opinii prawnych wskazówki pochodzące od Komisji. Petycja ta nie znajdowała jednak odzwierciedlenia w praktyce, bowiem w okresie przed I wojną światową nadal prawnicy zatrudnieni w różnych departamentach i instytucjach publicznych, w tym w rzeczowej Komisji, nadal zachowywali swoją niezależność w podejmowanych czynnościach prawnych<sup>20</sup>.

Proces centralizacji uprawnień kontrolnych Prokuratora Generalnego kontynuowany był w okresie pierwszej wojny światowej i bezpośrednio po niej. Konieczność centralizacji obsługi prawnej Państwa wynikła również z rozbudowywania się aparatu państwowego, zwłaszcza na poziomie federacji. W okresie bezpośrednio przez I wojną światową powstało wiele nowych agencji rządowych, które wymagały wsparcia prawniczego. Pomimo występowania obiektywnych przesłanek przemawiających za potrzebą wdrożenia

<sup>18</sup> Tamże, s. 1054.

<sup>19</sup> Kongres Stanów Zjednoczonych na posiedzeniu 19 stycznia 1886 r. postanowił, że po opróżnieniu urzędu prezydenta, jego stanowisko zajmuje wiceprezydent, a następny w kolejce jest sekretarz stanu i Prokurator Generalny. Act of January 19, 1889, ch. 4. Zob. H.B. Learned, *The Attorney-General*, s. 462.

<sup>20</sup> Zob. B.B. Griffin, *The Attorney General*, s. 1055.



dawnego postulatu, tj. centralizacji obsługi prawnej państwa, nadal była ona rozproszona.

Kolejny prezydent W. Wilson (1913-1921) w swoich wystąpieniach w Kongresie wskazywał na potrzebę centralizacji obsługi prawnej interesów Stanów Zjednoczonych. Na skomplikowaną sytuację w tym obszarze wskazuje raport Prokuratora Generalnego z 1928 r., w który, wykazał, że tylko 115 na 900 biur prawnych istniejących w różnych instytucjach publicznych, zostało podporządkowane jego kontroli<sup>21</sup>.

#### 4. OSTATECZNE UKSZTAŁTOWANIE SIĘ INSTYTUCJI *ATTORNEY GENERAL*

Pełną centralizację ochrony praw i interesów Stanów Zjednoczonych przeprowadził prezydent F. Roosevelt (1933-1945). Na podstawie aktu wykonawczego (*Executive Orders*) z 10 czerwca 1933 r., podporządkował Prokuratorowi Generalnemu wszystkich prawników zatrudnionych w urzędach federalnych<sup>22</sup>. W akcie tym zastali wymienieni adwokaci (*attorneys*), marszałowie (*marshals*)<sup>23</sup> i urzędnicy (*clerks*). Tym samym, nadzór nad ich pracą wykonywaną w zakresie dochodzonych przez nich roszczeń należnych rządowi Stanów Zjednoczonych lub roszczeń dochodzonych od niego, został powierzony Departamentowi Sprawiedliwości. Analogiczne rozwiązanie zostało zastosowane wobec postępowań sądowych karnych i cywilnych, w których zaangażowany byłby interes państwa. Z tym jednak, że w przypadku wszczętych postępowań sądowych przez inne jednostki federalne, w których znalazłby się interes Stanów Zjednoczonych, winny zostać przekazane do prowadzenia Departamentowi Sprawiedliwości. Chodziło zatem o sytuację, kiedy proces został wszczęty, a dopiero wówczas okazałoby się, że pojawia się w nim interes federacji. Do kompetencji tego Departamentu winno należeć podjęcie też decyzji o tym, czy wszczynać takie procesy lub wejść do toczącego się już procesu na zasadzie strony. Departament Sprawiedliwości zyskał też wyłączoną kompetencję do podjęcia decyzji o zawarciu ugody w toczącym się z sporze u udziałem interesu federalnego.

<sup>21</sup> Tamże, s. 1056.

<sup>22</sup> Exec. Order No. 6166, § 5.

<sup>23</sup> Dość trudne jest znalezienie odpowiednika angielskiego terminu *marshal* na język polski. Jest to rodzaj policjanta, który pełni służbę w ramach struktury *U.S. Marshals Service*. Obecnie do zadań tej służby należy egzekwowanie wyroków sądów federalnych, ochrona budynków i urzędników sądowych.

Zamierzona przez F. Roosevelta centralizacja prawnej ochrony praw i interesów Stanów Zjednoczonych nie została w pełni zrealizowana, bowiem dość szybko pojawiły się tendencje jej decentralizacji. W 1934 r. powołana została do życia Komisja Papierów Wartościowych i Giełd (*The Securities and Exchange Commission*)<sup>24</sup> oraz Krajowa Rada Stosunków Pracowniczych (*National Labor Relations Board*)<sup>25</sup>. W obu przypadkach, w tekście ustaw na podstawie których te rady powstały, ustawodawca udzielił im pełnej autonomii do prowadzenia ochrony prawnej interesów im właściwych, niezależnie od kompetencji procesowych Departamentu Sprawiedliwości. W następnych latach powstały kolejne jednostki posiadające autonomię procesową<sup>26</sup>.

Współczesna organizacja Departamentu Sprawiedliwości, czyli urzędu Prokuratora Generalnego, jest w dużej mierze podobna do tej, która została określona w 1870 r. Dalej też utrzymywana jest koncepcja centralizacji prawnej ochrony praw i interesów Stanów Zjednoczonych, co niewątpliwie udaje się w obszarze spraw karnych. Nie jest tak w sprawach cywilnych. Brak pełnej centralizacji ochrony prawa i cywilnych interesów Stanów Zjednoczonych ma swoje główne źródło w interesach komisji Kongresu, którym dane agencje rządowe podlegają. Chcąc zachować swoją strefę wpływów, bronią się przed podporządkowaniem podległych im agencji nadzorowi Departamentowi Sprawiedliwości<sup>27</sup>.

Brak pełnej centralizacji prawnej ochrony prawa i interesów państwa w sprawach prawa cywilnego i procesów cywilnych w konsekwencji generuje niepotrzebne koszty. W praktyce zdarzają się sytuacje, że w sporze sądowym po dwóch stronach stają prawnicy państwowi, wykonujący swoją pracę na koszt podatnika. Sąd zaś musi rozstrzygać spory cywilne pomiędzy jednostkami federalnymi, w sporach, które mogłyby zostać rozstrzygnięte w trybie pozaprosesowym w ramach kompetencji Departamentu Sprawiedliwości<sup>28</sup>. Co więcej, brak scentralizowania prowadzenia spraw cywilnych skutkuje również tym, że w praktyce w ramach rządu pojawiają się rozbieżne stanowiska w tych samych sprawach.

Prokurator Generalny Stanów Zjednoczonych jest szefem największej na świecie kancelarii prawnej. Do jego kompetencji włączono kontrolę i zarządzanie adwokatami zatrudnionymi w urzędach publicznych i nad innymi

<sup>24</sup> Securities Exchange Act of August 10, 1934, ch. 404, § 4, 48.

<sup>25</sup> Act of July 5, 1935, ch. 372, § 3(a), 49 Stat. 451.

<sup>26</sup> Zob. B.B. Griffin, *The Attorney General*, s. 1057.

<sup>27</sup> Tamże, s. 1058.

<sup>28</sup> Tamże.

urzędnikami zajmującymi się ochroną praw i interesów Stanów Zjednoczonych. Od początku istnienia tej instytucji funkcję Prokuratora Generalnego Stanów Zjednoczonych pełniło 83 Prokuratorów, a obecnie urząd ten od 7 listopada 2018 r. piastuje Mathew George Whitaker. Siedziba Departamentu Sprawiedliwości mieści się przy Pennsylvania Avenue 950, Washington DC.

### KONKLUZJE

Rozwój systemu prawnej ochrony praw i interesów Stanów Zjednoczonych ma historię nie krótszą niż w wielu państwach europejskich, w tym w Polsce. Tworzenie tego systemu w Stanach Zjednoczonych, chociaż jest wzorowane na angielskim rozwiązaniu, stworzyło własną historię, która jest odzwierciedleniem amerykańskiego sposobu tworzenia instytucji i określania ich kompetencji. Jego podstawową cechą jest zachowanie ciągłości, pomimo zachodzących ewolucyjnie zmian oraz respektowanie dialogu pomiędzy najważniejszymi organami w państwie. Sąd począwszy od 1779 r. do dziś, był to okres powolnego kształtowania się struktury i kompetencji *Attorney General*, wraz z Departamentem Sprawiedliwości, na czele którego on stoi.

Urząd Prokuratora Generalnego Stanów Zjednoczonych obecnie jest największą kancelarią świata, która zatrudnia w całości ok. 115 760 pracowników, z budżetem ponad 37 milionów dolarów rocznie<sup>29</sup>. Liczby te pokazują siłę i możliwości skutecznego działania w obszarze prawnej ochrony praw i interesów Stanów Zjednoczonych.

### PIŚMIENNICTWO

- Bury, Paweł. „Bezpośredni wybór i odwoływanie prokuratorów na przykładzie Stanów Zjednoczonych Ameryki.” W [http://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/79462/03\\_01\\_P\\_Bury\\_Bezposredni\\_wybor\\_i\\_odwoływanie\\_prokuratorow.pdf](http://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/79462/03_01_P_Bury_Bezposredni_wybor_i_odwoływanie_prokuratorow.pdf) [dostęp: 30.09.2018].
- Edwards, John L.J. 1984. *The Attorney General, politics, and the public interest*. Carswell: Legal Pubns.
- Gilliéron, Gwladys. 2014. *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: Springer International Publishing.
- Griffin, Bell B. 1978. “The Attorney General: The Federal Government’s Chief Lawyer and Chief Litigator, or One Among Many?.” *Fordham Law Review* 46(6):1049–1070.

---

<sup>29</sup> Źródło: *FY 2017. Agency Financial Report. U.S. Department of Justice*, November 2017, s. 1–6 i I–7.

- Laboulaye, Edward. 1877. *Historia Stanów Zjednoczonych*. T. III: *Organizowanie Państwa i Konstytucja (1776-1789)*. Warszawa: Wydawnictwo Michała Glücksberga.
- Laidler, Paweł. 2004. *Urząd Prokuratora Generalnego Stanów Zjednoczonych. Konflikt kompetencji*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Langeluttig, Albert. 1927. *The Department of Justice of the United States*. Baltimore–Maryland: The Johns Hopkins Press.
- Learned, Henry B. 1909. “The Attorney-General and the Cabinet.” *Political Science Quarterly* 24(3):444–467.
- Licak, Tomasz. 2014. „Nadużycia prokuratorów w Ameryce.” *Ius et Administratio* 4:17–40. W <https://repozytorium.ur.edu.pl/bitstream/handle/item/843/Licak%20T.-Naduzycia%20%20fin.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [dostęp: 19.10.2018].
- Licak, Tomasz. 2016. „Rewanżyzm prokuratorski w USA.” *Państwo Prawne* 1(6):192–208.
- Meador, Daniel J. 1980. *The President, the Attorney General, and the Department of Justice*. Charlottesville: White Burkett Miller Center of Public Affairs.
- Nowak, Kazimierz. 1969. „Aparat biurokratyczny w Stanach Zjednoczonych.” *Acta Universitatis Nicolai Copernici. Nauki Humanistyczno-Społeczne. Nauki polityczne* 36:61–76.
- Powell, Jefferson. 1999. *The Constitution and the Attorneys General*. Harvard: Carolina Academic Press.
- Tokarczyk, Roman. 2011. *Prawo amerykańskie*. Warszawa: Wolters Kluwer.

THE EVOLUTION OF THE LEGAL SYSTEM  
OF PROTECTING THE RIGHTS AND INTERESTS  
OF THE UNITED STATES. THE ATTORNEY GENERAL OFFICE

**Summary.** The subject of this studies is to show the development of the legal institution of protection of the rights and interests of the United States. The institution of the United States Attorney (Attorney General) is derived from a similar solution previously found in England. However, the historical analysis shows that despite the common origin, the Attorney General in the United States has its own history. The aim of the study, and at the same time the research hypothesis, is to show the respect of American politics to the stability of solutions and evolutionary changes, sometimes lasting decades. As a result, a system was created that focuses on the Justice Department, headed by Attorney General. It is the largest law firm in the world, very structurally developed, which protects the rights and interests of the United States extremely effectively.

**Key words:** Attorney General, United States, state’s legal representation, protection of state’s rights and interests