

Hubert Mielnik

Przestępstwo nadużycia i bezczynności władzy w prawie karnym II Rzeczypospolitej

Rocznik Samorządowy 6, 148-160

2017

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Hubert Mielnik, Wydział Prawa i Administracji UMCS



Przestępstwo nadużycia i beczynności władzy w prawie karnym II Rzeczypospolitej¹

Crime of Abuse of Power and Inaction in Criminal Law of the Second Polish Republic

Abstrakt

Niniejszy artykuł przedstawia problematykę przestępstwa nadużycia i beczynności władzy w prawie karnym II Rzeczypospolitej. Było to jedno z przestępstw urzędniczych, specyficznego rodzaju przestępstw, wyróżnionych w sposób podmiotowy, przez osobę potencjalnego sprawcy – urzędnika. Przedmiotem ochrony tych przestępstw był interes państwa, który mógł zostać zagrożony w specyficzny sposób, niejako od wewnątrz, przez samych funkcjonariuszy państwa. Artykuł, opisujący jedno z najważniejszych przestępstw urzędniczych, składa się z części odpowiadających schematowi budowy przestępstwa, tzn. scharakteryzowano: stronę podmiotową, przedmiotową, typy zmodyfikowane i zagrożenie karą. Autor wykorzystuje przede wszystkim metodę historyczną w prawoznawstwie, dokonując wykładni nieobowiązujących przepisów prawa oraz metodę komparatystyczną porównując rozwiązania zawarte w kodeksach karnych obowiązujących w II Rzeczypospolitej. Podstawowymi źródłami, z których korzystano, były akty prawne odnoszące się do przedmiotu pracy, a mianowicie: Ustawa karna austriacka z 1852 r., Kodeks karny niemiecki z 1871 r., Kodeks karny rosyjski z 1903 r. i polski Kodeks karny z 1932 roku. Literatura przedmiotu natomiast w przeważającej większości oparta została na pracach publikowanych w omawianym okresie. Autor starał się przedstawić jak najszersze spektrum poglądów, korzystając w szczególności z opracowań komentarzowych oraz artykułów naukowych publikowanych w czasopismach naukowych.

Słowa kluczowe: przestępstwa urzędnicze, kodeks karny z 1932 roku, odpowiedzialność urzędników, przestępstwo nadużycia i beczynności władzy

¹ Artykuł oparto na pracy magisterskiej pt. „Przestępstwa urzędnicze w prawie karnym II Rzeczypospolitej”, napisanej pod kierunkiem dr. hab. Grzegorza Smyka prof. UMCS, w Katedrze Historii Państwa i Prawa Wydziału Prawa i Administracji UMCS.

Abstract

This article presents the problem of the crime of abuse and inaction of power in criminal law of the Second Polish Republic. This was one of the civil servants crimes, specific types of crimes, singled out in a polish criminal law by a potential offender – an official. The article, describing one of the most important offenses, consists of parts corresponding to the scheme of crime construction. The author primarily uses the historical method in jurisprudence by interpreting the non-binding provisions of law and the comparative method by comparing the solutions contained in the penal codes of the Second Polish Republic. The main sources used were legal acts related to the subject of the paper, namely: the austrian penal code of 1852, the German penal code of 1871, the Russian penal code of 1903 and the Polish penal code of 1932. Literature was predominantly based on works published during the period – Second Polish Republic. The author tried to present the widest range of views, using in particular commentary papers and scientific articles published in scientific journals.

Keywords: civil servants crimes, crime of abuse of power and inaction, officials responsibility, polish penal code of 1932

1. Wprowadzenie

Prawo karne II Rzeczypospolitej ma duży wpływ na obecnie funkcjonujący system prawny. W szczególności Kodeks karny z 1932 r. (pierwszy w pełni polski kodeks prawa karnego) zapoczątkował silną, nadal żywą, tradycję. Świadczy o tym stałe czerpanie przez współczesnych przedstawicieli nauki prawa karnego z dorobku wypracowanego przez prawników II Rzeczypospolitej, zarówno przedstawicieli doktryny, jak i praktyki, czyli sądownictwa². Dlatego ważne jest, również ze względów praktycznych, nie tylko historycznych, analizowanie rozwiązań prawnokarnych z okresu II Rzeczypospolitej.

Artykuł ten stanowi próbę przedstawienia jednego z najważniejszych przestępstw urzędniczych – nadużycia i beczynności władzy w prawie karnym II Rzeczypospolitej. O znaczeniu tego przestępstwa decyduje przede wszystkim fakt, że pozostałe przestępstwa urzędnicze były z nim ściśle związane, ponieważ wiązały się z działaniem przekraczającym uprawnienia urzędnika.

² M. Rakowski, *Międzywojenne piśmiennictwo i orzecznictwo we współczesnych podręcznikach prawa karnego oraz komentarzach do kodeksu karnego*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2014, t. 17, s. 288.

Przestępstwa urzędnicze były specyficzną grupą przestępstw. Cechą je wyróżniającą był bowiem ściśle określony podmiot – urzędnik, i to on determinował wiele rozwiązań prawno-karnych i legislacyjnych. Specyficzny, ustawowo uregulowany podmiot warunkował ich indywidualny charakter. Prowadziło to, zwłaszcza w odniesieniu do przepisów poszczególnych części ogólnych, do wielu trudności natury praktycznej, które były żywo dyskutowane przez przedstawicieli doktryny. Co równie ważne, istota tych przestępstw zasadzała się na konkluzji, że tylko urzędnicy, jako członkowie aparatu państwowego, mogli zagrozić funkcjonowaniu państwa w specyficzny sposób – od wewnątrz. Świadczy to o istotności tych przestępstw dla prawidłowego i właściwego działania państwa.

Autor korzystał przede wszystkim z metody historycznej, dokonując wykładni i analizy nieobowiązujących przepisów prawnych. Ze względu na liczbę i różne daty wejścia w życie aktów prawnych przydatna była także metoda komparatystyczna. Dzięki niej Autor mógł porównać i ocenić, w jaki sposób niektóre rozwiązania prawne ustaw dzielnicowych wpłynęły na pierwszy polski kodeks karny z 1932 roku.

Podstawowymi źródłami, z których korzystano, były akty prawne odnoszące się do przedmiotu opracowania, a mianowicie: ustawa karna austriacka z 1852 r.³, Kodeks karny niemiecki z 1871 r.⁴, Kodeks karny rosyjski z 1903 r.⁵ i polski Kodeks karny z 1932 roku⁶. Autor korzystał z oficjalnych tłumaczeń na język polski kodeksów dzielnicowych. Dodatkowo, w celu przedstawienia prac Sekcji Prawa Karnego Komisji Kodyfikacyjnej i różnych koncepcji, nad którymi pracowali twórcy kodeksu z 1932 roku, wykorzystano oficjalnie publikowane protokoły. Literatura przedmiotu natomiast w przeważającej większości oparta została na pracach publikowanych w omawianym okresie. Autor starał się przedstawić jak najszersze spektrum poglądów, korzystając w szczególności z opracowań komentarzowych oraz artykułów naukowych publikowanych w czasopiśmie naukowych.

Artykuł składa się z części odpowiadających schematowi budowy przestępstwa, tzn. scharakteryzowano: stronę podmiotową, przedmiotową, typy zmodyfikowane i zagrożenie karą.

³ J.W. Willaume, *Ustawa karna austriacka z 1852 r. z uwzględnieniem wszelkich zmieniających się ustaw austriackich i polskich*, Lwów 1929.

⁴ *Ustawy byłej dzielnicy pruskiej*, t. 1, Kodeks karny Rzeszy Niemieckiej z 1871 r., Poznań 1920 (dalej: Kodeks karny niemiecki z 1871 r.).

⁵ Kodeks karny rosyjski z 1903 r. (przekład z języka rosyjskiego) z uwzględnieniem zmian i uzupełnień obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 1 maja 1921 r., Warszawa 1922 (dalej: Kodeks karny rosyjski, kodeks Tagancewa).

⁶ Kodeks karny z 1932 r. (Dz.U. Nr 60 poz. 571), (dalej: Kodeks karny z 1932 roku).

2. Strona przedmiotowa przestępstwa nadużycia i beczynności władzy

Istota stosunku służbowego urzędnika oparta była na przekazanych mu uprawnieniach i obowiązkach, określonych przez ustawy lub wydane na ich podstawie rozporządzenia wykonawcze⁷. Postępowanie urzędnika musiało więc zasadać się w granicach wyznaczonych przez te uprawnienia i związanych z nimi obowiązkach. Przekroczenie tych granic stanowiło podstawę poniesienia odpowiedzialności, jako nadużycie władzy⁸. Nadużycie to mogło nastąpić nie tylko w sytuacji przekroczenia uprawnień, ale również wtedy, gdy urzędnik dokonał czynności, do której miał odpowiednie uprawnienia, ale nie było odpowiednich podstaw faktycznych i prawnych do jej dokonania. Obie sytuacje były jednakowo karane i uznawane za nadużycie władzy⁹.

W ustawie austriackiej strona przedmiotowa tego przestępstwa określona była jako nadużycie powierzonej urzędnikowi władzy, w jakikolwiek sposób, w celu wyrządzenia komuś (państwu, samorządowi, osobie) szkody¹⁰. Co ważne, działanie urzędnika musiało wystąpić w zakresie przekazanej mu władzy¹¹. Dodatkowo ustawa ta w oddzielnym przepisie wymieniała szczególne przypadki nadużyć, zaliczając do nich sytuacje, gdy: sędzia, prokurator lub inny zwierzchniczy urzędnik, czy każdy inny, na którego nałożone były obowiązki urzędnika, dał się odwieść od spełnienia obowiązków urzędowych, przewidzianych przez prawo (chodziło więc o beczynność); urzędnik (w tym notariusz), który w sprawach urzędowych poświadcział nieprawdę; urzędnik w niebezpieczny sposób wyjawiał powierzoną mu tajemnicę urzędową lub zniszczył albo przekazał innej osobie powierzony jego nadzorowi dokument urzędowy; adwokat albo inny profesjonalny pełnomocnik pomagał stronie przeciwnej na szkodę strony, którą reprezentuje¹². Było to więc jedynie wprowadzenie nowych kazuistycznych stanów faktycznych, które dookreślały hipotezę nadużycia władzy, jednocześnie – co oczywiste – nie wyczerpywały wszystkich możliwych okoliczności¹³. Uznać można je nawet za oddzielne

⁷ W. Makowski, *Prawo karne: o przestępstwach w szczególności, wykład porównawczy prawa karnego austriackiego, niemieckiego i rosyjskiego, obowiązującego w Polsce*, Warszawa 1924, s. 87.

⁸ Urzędnik w takiej sytuacji mógł ponieść odpowiedzialność dyscyplinarną lub karną, w zależności od szkody i zamiaru.

⁹ W. Makowski, *Kodeks karny obowiązujący tymczasowo w Rzeczypospolitej Polskiej na ziemiach b. zaboru rosyjskiego z dodaniem: przepisów przechodnich i ustaw, zmieniających i uzupełniających postanowienia karne kodeksu, odpowiednich przepisów Kodeksu Karnego Niemieckiego i Ustawy Karnej Austriackiej, obowiązujących w pozostałych dzielnicach Rzeczypospolitej oraz Komentarza i orzeczeń Sądu Najwyższego*, t. 3, Warszawa 1922, s. 453.

¹⁰ J.W. Willaume, op. cit., s. 40, § 101.

¹¹ E. Krzymuski, *Wykład prawa karnego ze stanowiska nauki i prawa austriackiego*, t. 2, Kraków 1902, s. 418.

¹² Ibidem, s. 40, § 102.

¹³ Po wejściu w życie ustawy karnej ustawodawca kilkakrotnie uszczegóławiał znamiona tego przestępstwa, poszerzając katalog osób, które działając w złym zamiarze, byłyby zdolne popełnić przestępstwo nadużycia władzy. Wśród tych podmiotów znaleźli się m.in. kancelista sądowy i inspektor przemysłowy. Por. E. Krzymuski, op. cit., s. 418.

oddzielne przestępstwa, ponieważ pokrywały się one w większości z przestępstwami urzędniczymi, które w kodeksach innych państw normowane były jako oddzielne czyny. Nie można ich jednak potraktować jako typów uprzywilejowanych lub kwalifikowanych, ponieważ ustawa austriacka nie przewidywała w stosunku do nich żadnych odmienności w zakresie kary. Najistotniejszym znamieniem przestępstwa nadużycia władzy na gruncie tej ustawy było wyrządzenie szkody. Wystarczył bowiem sam zamiar jej wyrządzenia. Przestępstwo to miało charakter formalny; nie był więc, dla jego zaistnienia, potrzebny skutek w postaci szkody. Nie było przy tym też istotne, czy szkoda ta dotyczyła mienia, praw czy osoby, gdyż nie dotyczyła prawa publicznego, lecz oparta była na prywatnoprawnych interesach państwa, samorządu, osób fizycznych lub prawnych¹⁴.

Na innej koncepcji oparte były regulacje kodeksu niemieckiego, zgodnie z którym uważano za bezprawne „zniewolenie” kogokolwiek do działania, do znoszenia lub zaniechania, w wyniku nadużycia władzy urzędniczej lub groźby jej nadużycia¹⁵. Nadużycie władzy było tylko środkiem do bezprawnego działania w postaci zmuszenia osoby do działania, znoszenia lub zaniechania czegośkolwiek. Przestępstwo to było dokonane nie tylko wtedy, gdy władzy faktycznie nadużyto, lecz również w sytuacji zagrożenia jej nadużyciem. Blisko temu przestępstwu (na gruncie Kodeksu karnego niemieckiego) do kwalifikowanej formy „zmuszenia”, ponieważ urzędnik wykorzystywał swoje stanowisko do celów przestępnego „zmuszenia”¹⁶. Naruszeniem cudzego interesu, a także wyjściem poza naruszenie służbowe i odpowiedzialność dyscyplinarną, było więc zmuszenie innej osoby do określonego zachowania.

W kodeksie rosyjskim przez nadużycie władzy rozumiano zaś dokonanie przez urzędnika czynności służbowej, do której nie był upoważniony lub takiej, do której był upoważniony, ale nie zachodziły określone przez prawo podstawy jej dokonania; przy czym nie zawsze musiał wystąpić skutek w postaci szkody lub niebezpieczeństwa jej zaistnienia, aby takie działanie zostało uznane za przestępstwo. Penalizowane było także dokonanie przez urzędnika czynności bez pozwolenia właściwej władzy, jeżeli ustawa wymagała takiego pozwolenia¹⁷. W orzecznictwie podkreślano, że nie było nadużyciem władzy dokonanie przez urzędnika czynu w ramach pełnionej służby, nieleżącego w kompetencji żadnej władzy państwowej, niemającego więc charakteru czynności służbowej¹⁸. Oddzielnie kodeks Tagancewa normował sytuację, gdy urzędnik za-

¹⁴ W. Makowski, *Prawo karne. O przestępstwach...*, s. 91.

¹⁵ Kodeks karny niemiecki, s. 136, § 339.

¹⁶ W. Makowski, *Prawo karne. O przestępstwach...*, s. 92.

¹⁷ Kodeks karny rosyjski, s. 227, art. 636 ust. 1.

¹⁸ A. Mogilnicki, E.S. Rappaport, *Ustawy karne tymczasowo obowiązujące w okręgach sądów apelacyjnych w Warszawie, Lublinie i Wilnie. T. 1, Kodeks karny z ustawami dodatkowymi wydanymi do dnia 1 września 1927, teżami z orzeczeń Sądu Najwyższego i skorowidzem*, Warszawa 1928, s. 571.

niedbał czynności, które wynikały z przepisów prawa lub polecenia służbowego albo były niezbędne do podjęcia ze względu na okoliczności faktyczne. Co istotne, okoliczności te miały za zadanie nie dopuszczenie do powstania szkody materialnej dla funkcjonowania państwa lub dla interesu publicznego czy prywatnego¹⁹. W modelu rosyjskim istotnym warunkiem uznania nadużycia władzy za przestępstwo karne, jeżeli działanie miało charakter nieumyślny, było wyrządzenie szkody. W myśl przepisów Kodeksu karnego rosyjskiego szkoda wyrządzona przez działanie lub zaniechanie urzędnika mogła dotyczyć interesów materialnych lub niematerialnych. Do podmiotów, którym szkoda ta mogła zostać wyrządzona, zaliczano państwo (przy czym chodziło nie tylko o aspekty jego funkcjonowania, ale i interesy skarbowe), samorząd oraz osoby indywidualne, przez co rozumieć należy zarówno osoby fizyczne, jak i prawne. Brak było kodeksowej definicji szkody – określono jedynie, że miała ona mieć charakter znaczny, przy czym decyzję, czy szkoda jest znaczna, pozostawiono gestii sądu, ponieważ uzależniano to od okoliczności konkretnego przypadku²⁰.

Twórcy Kodeksu karnego z 1932 r. w konstruowaniu przepisów dotyczących przestępstw urzędniczych oparli się na poglądzie (ówcześnie dominującym w literaturze przedmiotu) głoszącym, że przestępstwa urzędnicze należy kodyfikować jak najbardziej syntetycznie i nie należy niepotrzebnie ich mnożyć²¹. Referat o przestępstwach urzędniczych w czasie prac Komisji Kodyfikacyjnej przedstawił Przewodniczący Sekcji Prawa Karnego Juliusz Makarewicz. Po zaprezentowaniu sposobu regulacji przestępstwa nadużycia władzy w kodeksach karnych innych państw²² i dyskusji o propozycjach przedstawionych przez referenta, Sekcja podjęła uchwały o: wprowadzeniu stanu faktycznego umyślnego nadużycia władzy, niewprowadzaniu niedbałego nadużycia władzy, przyjęciu określenia działania lub zaniechania w celu wyrządzenia szkody społeczeństwu lub jednostce oraz wprowadzeniu typu kwalifikowanego, jeżeli urzędnik chciał sobie lub innej osobie przysporzyć korzyść²³.

Ostatecznie kodeks Makarewicza odszedł nieznacznie od początkowych założeń, wprowadzając typ podstawowy przestępstwa nadużycia władzy w brzmieniu: „urzędnik,

¹⁹ Kodeks karny rosyjski, s. 229, art. 639 ust. 1; W. Makowski, *Prawo karne. O przestępstwach...*, s. 88–89.

²⁰ A. Mogilnicki, E.S. Rappaport, op. cit., s. 570 i n.; W. Makowski, *Prawo karne. O przestępstwach...*, s. 90; Idem, *Kodeks karny...*, t. 3, s. 454.

²¹ Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Sekcja Prawa Karnego, t. 2, s. 76; J. Makarewicz, *Przestępstwa urzędnicze*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1924, nr 39, s. 834.

²² Na uwagę zasługuje szeroki zakres badań komparatystycznych prowadzonych przez członków Sekcji Prawa Karnego; analizowano przepisy m.in. takich kodeksów, jak meksykański, portugalski czy nawet zagranicznych kodeksów, które były dopiero w fazie projektu.

²³ Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Sekcja Prawa Karnego, t. 2, s. 76–79.

który przekraczając swą władzę, lub nie dopełniając obowiązku, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego²⁴. Działanie przestępne polegać mogło więc na przekroczeniu władzy, tzn. uprawnień przekazanych urzędnikowi w ramach jego służby, lub na niedopełnieniu obowiązków wynikających z jej zakresu. Także w orzecznictwie podkreślano, że nadużycie władzy interpretować należy z punktu widzenia przepisów prawa przedmiotowego, określających zakres władzy lub obowiązku w stosunku do osób trzecich²⁵. Istotnym elementem było działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, przy czym obojętne było, czy szkoda faktycznie nastąpiła²⁶. Wystarczyła sama możliwość jej zaistnienia, wynikająca z naruszenia obowiązków lub przekroczenia władzy przez urzędnika²⁷. Przekroczenie władzy, jak to już było wspomniane i podobnie jak na gruncie poprzednich kodeksów, mogło przybrać dwie formy: dokonania czynności, która wykraczała poza prawnie przekazane urzędnikowi uprawnienia, albo była dokonana w granicach przekazanych uprawnień, ale bez koniecznych do jej dokonania podstaw. Niedopełnienie obowiązków służbowych polegało na zaniedbaniu takich czynności, które wynikały z przepisów ustawy, lub były wywołane przez okoliczności faktyczne. Zaniedbana czynność musiała więc leżeć w obowiązkach urzędnika oraz powodować szkodę w interesie publicznym lub prywatnym²⁸. Jeżeli działanie urzędnika znalazło swój wyraz zarówno w przekroczeniu władzy, jak i w niedopełnieniu obowiązków, nie dochodziło do zbiegu przepisów, lecz czyn miał charakter jednego przestępstwa²⁹.

Na gruncie orzecznictwa interes (publiczny lub prywatny), na szkodę którego działać miał urzędnik, interpretowano jako istniejące albo przyszłe dobro materialne lub niematerialne związane z interesami jednostki albo organizacją życia zbiorowego i prawidłowością jego funkcjonowania. Publiczny charakter oznaczać miał interes zbiorowy organizacji społecznej, państwa lub samorządu albo życia społecznego, prywatny natomiast – interes poszczególnych jednostek³⁰.

²⁴ Kodeks karny z 1932 r., art. 286 § 1.

²⁵ S. Śliwiński, *Kilka uwag na marginesie art. 286 i 291 k.k.*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1934, nr 36, s. 522.

²⁶ J. Salewicz, *Nadużycia urzędnicze*, „Głos Sądownictwa” 1937, s. 126.

²⁷ P. Adamowski, *Przestępstwa urzędnicze (nadużycie władzy)*, „Czasopismo Sędziowskie” 1938, nr 1, s. 32.

²⁸ W. Makowski, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 1937, s. 860–861; J. Makarewicz, *Kodeks karny z komentarzem*, Lwów 1938, s. 490 i n.

²⁹ Wyrok SN z 23 maja 1935 roku, zb. nr 23/36; J. Makarewicz, *Kodeks karny...*, s. 490.

³⁰ Wyrok SN z 31 maja 1933 roku, zb. nr 285/33; W. Makowski, *Kodeks karny. Komentarz...*, s. 863.

3. Typy zmodyfikowane przestępstwa nadużycia i bezczynności władzy

Na początku wskazać należy na klasyczne kwalifikowane typy przestępstwa nadużycia władzy, które wprowadzone były przez Kodeks karny rosyjski i Kodeks karny z 1932 roku. Kodeks Tagancewa w ramach jednego artykułu, wraz z typem podstawowym, regulował także dwa typy kwalifikowane. W pierwszym przypadku kodeks surowiej penalizował umyślne nadużycie władzy, które spowodowało lub zagrażało znaczną szkodą dla funkcjonowania państwa lub dla interesu państwowego, samorządowego czy prywatnego. Tak samo traktowana była sytuacja, gdy urzędnik dopuścił się, przez nadużycie władzy, zamachu na inną osobę lub groźby karalnej, lub nadużył władzy w celu uzyskania zysku³¹. Biorąc pod uwagę, że ten stan faktyczny był praktycznie tożsamy z regulacjami typu podstawowego pozostałych kodeksów, ponieważ dopiero w tym wypadku położono nacisk na skutek działania w postaci szkody, uznać należałoby go również za typ podstawowy. Z kolei w drugiej sytuacji chodziło o nadużycie władzy dokonane w celu zysku, które spowodowało znaczną szkodę dla funkcjonowania państwa lub dla interesu państwowego, samorządowego czy prywatnego³². Kodeks Makarewicza natomiast przewidywał surowsze kary w sytuacji, gdy sprawca działał w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej dla siebie, lub innej osoby³³. Sytuację, gdy sprawca działał w celu osiągnięcia korzyści, zysku, uznać można za klasyczny typ kwalifikowany przestępstwa nadużycia władzy, kiedy ustawodawca surowiej karał urzędników za określoną pobudkę. Ustawa karna austriacka, jako jedyny z omawianych aktów prawnych, nie zawierała zaś żadnych dodatkowych typów przestępstwa nadużycia władzy.

Istota typów zmodyfikowanych nadużycia władzy polegała na dodaniu dodatkowego przedmiotu przestępstwa jako części składowej stanu faktycznego³⁴. Dodatkowy przedmiot przestępstwa mógł dotyczyć konkretnych interesów indywidualnych lub bardziej szczegółowo określać interes publiczny³⁵.

Pierwsza grupa przepisów modyfikujących typ podstawowy łączyła się z bezprawnym pozbawieniem wolności. Kodeks karny niemiecki za umyślne, bezprawne pozbawienie wolności dokonane przez urzędnika przewidywał zwiększoną karę w stosunku do powszechnego przestępstwa pozbawienia wolności³⁶. Twórcy kodeksu rosyjskiego stali na stanowisku, że za przestępstwo uznać należy wyłącznie takie bez-

³¹ Kodeks karny rosyjski, s. 228, art. 636 ust. 1.

³² Ibidem, s. 228, art. 636 ust. 2.

³³ Kodeks karny z 1932 r., art. 286 § 2.

³⁴ W. Makowski, *Prawo karne. O przestępstwach...*, s. 92.

³⁵ Ibidem, s. 92.

³⁶ Kodeks karny niemiecki, s. 137, § 341.

prawne pozbawienie wolności, które jest skutkiem niedbalstwa lub niezajomości przez urzędnika obowiązków służbowych. Umyślne pozbawienie wolności, w wyniku nadużycia uprawnień, traktowane było jak powszechne przestępstwo pozbawienia wolności i ulegało kwalifikacji prawnej zgodnie z zasadami dotyczącymi zbiegu przepisów³⁷. Podobne rozwiązanie przyjęto na gruncie Kodeksu karnego z 1932 roku. Uprzywilejowany typ przestępstwa nadużycia władzy zachodził, gdy urzędnik przez niedbalstwo w urzędowaniu pozbawił człowieka wolności³⁸. W przypadku umyślnego pozbawienia człowieka wolności urzędnik odpowiadał na podstawie kwalifikacji ogólnej, przy czym groziło mu zwiększenie wymiaru kary o połowę ponad ustawową granicę, jeżeli do czynu doszło w związku z urzędowaniem³⁹. Kodeks Makarewicza nie przewidywał więcej dodatkowych stanów faktycznych związanych z nadużyciem władzy.

Druga grupa przepisów wiązała się z naruszeniem nietykalności mieszkania lub osoby. Kodeks niemiecki wprowadzał w tym przedmiocie dwa uprzywilejowane typy: pierwszy związany był z uszkodzeniem ciała wyrządzonym przez urzędnika w związku z wykonywaniem czynności służbowych⁴⁰; drugi z naruszeniem, w tych samych warunkach, miru domowego⁴¹. Podobnie kwestie te normowane były w kodeksie rosyjskim, który wprowadzał dwa stany faktyczne. W pierwszym karano za dokonanie bezprawnej rewizji lub oględzin, przy czym przepis ten był dość rozbudowany, wprowadzał bowiem także kwalifikowany typ tego przestępstwa, jeżeli związane ono było z naruszeniem nietykalności cielesnej osoby lub groźbą karalną⁴². Druga sytuacja związana była z dokonaniem oględzin kobiety bez jej zgody i bez należytego upoważnienia do tej czynności, z naruszeniem uczucia wstydu⁴³. W tym wypadku widać dobrze, jak kazuistyczne stany, których hipoteza tak naprawdę zawierała się w innych przepisach, wprowadzał kodeks Tagancewa.

Zmodyfikowane typy, odnoszące się do beczynności władzy, wprowadzono jedynie w Kodeksie karnym rosyjskim. Były to jednak kazuistyczne rozwinięcia podstawowego stanu faktycznego przestępstwa beczynności władzy⁴⁴. Kodeks wprowadzał

³⁷ Kodeks karny rosyjski, s. 236, art. 649; A. Mogilnicki, E.S. Rappaport, op. cit., s. 587; W. Makowski, *Prawo karne. O przestępstwach...*, s. 93.

³⁸ Kodeks karny z 1932 r., art. 288; W. Makowski, *Kodeks karny. Komentarz...*, s. 860; J. Makarewicz, *Kodeks karny...*, s. 493.

³⁹ Kodeks karny z 1932 r., art. 291.

⁴⁰ Kodeks karny niemiecki, s. 137, § 340.

⁴¹ Ibidem, s. 137, § 341; W. Makowski, *Prawo karne. O przestępstwach...*, s. 93.

⁴² Kodeks karny rosyjski, s. 236, art. 649.

⁴³ Ibidem, s. 236, art. 649; A. Mogilnicki, E.S. Rappaport, op. cit., s. 587.

⁴⁴ Idem, *Prawo karne. O przestępstwach...*, s. 93.

bowiem przepisy odnoszące się do zaniedbań: ogłoszenia ustawy⁴⁵, ogłoszenia rozporządzenia⁴⁶, wykonania zlecenia przełożonego⁴⁷, czy powiadomienia zwierzchności o otrzymaniu papieru urzędowego⁴⁸. Dodatkowo wyróżnić można katalog zaniedbań urzędniczych w zakresie przepisów ochrony zdrowia i dobrobytu publicznego⁴⁹.

Kodeks rosyjski określał także dodatkowe stany faktyczne nadużycia władzy, których nie można przyporządkować do żadnej z powyżej omówionych kategorii. Były to: umyślne przeszkadzanie innemu urzędnikowi w wykonywaniu czynności służbowych⁵⁰, użycie niewłaściwych materiałów lub niezachowanie przepisów przy robotach budowlanych⁵¹, niestawienie się urzędnika kolejowego do mobilizacji⁵².

4. Strona podmiotowa przestępstwa nadużycia i beczynności władzy

Subiektywną granicą odróżniającą przestępstwa urzędnicze od występków dyscyplinarnych był zły zamiar, czyli wina umyślna. Przestępstwo nadużycia władzy popełnione mogło być w zamiarze bezpośrednim lub ewentualnym. Sprawca powinien być wiedzieć, jakie przysługują mu uprawnienia i obowiązki służbowe. Mając taką wiedzę, jeżeli podejmował działania, które wprost nadużywały jego władzy, lub celem osiągnięcia innego skutku, godził się na jej nadużycie i popełniał przestępstwo. Co do zasady, pobudka działania sprawcy była bez znaczenia, jeżeli jednak działał on w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej dla siebie lub innej osoby, było to, na gruncie Kodeksu karnego z 1932 r. i kodeksu rosyjskiego, podstawową do surowszej kwalifikacji prawnej⁵³. Ustawa karna austriacka podkreślała, że celem działania urzędnika musiało być wyrządzenie jakiegokolwiek szkody, podobnie kwestię tę regulował kodeks Makarewicza, natomiast kodeks niemiecki stanowił, że działanie to prowadzić miało do bezprawnego zmuszenia. Na gruncie kodeksu rosyjskiego nadużycie władzy, jeżeli dokonane było umyślnie, nie musiało prowadzić do niebezpieczeństwa wystąpienia szkody.

W myśl ustawy karnej austriackiej i Kodeksu karnego niemieckiego przestępstwo nadużycia władzy zachodziło wyłącznie wtedy, gdy sprawcy przypisać

⁴⁵ Kodeks karny rosyjski, s. 230, art. 640.

⁴⁶ Ibidem, art. 641.

⁴⁷ Ibidem, s. 231, art. 642 ust. 1.

⁴⁸ Ibidem, art. 642 ust. 2.

⁴⁹ Ibidem, s. 235–236, art. 646–648; W. Makowski, *Prawo karne. O przestępstwach...*, s. 94.

⁵⁰ Kodeks karny rosyjski, s. 229, art. 638.

⁵¹ Ibidem, s. 242, art. 663.

⁵² Ibidem, s. 249–250, art. 687; W. Makowski, *Prawo karne. O przestępstwach...*, s. 94.

⁵³ E. Krzymuski, op. cit., s. 419; W. Makowski, *Kodeks karny obowiązujący tymczasowo...*, s. 454; Idem, *Prawo karne. O przestępstwach...*, s. 89; J. Makarewicz, *Kodeks karny...*, s. 490; W. Makowski, *Kodeks karny. Komentarz...*, s. 861.

można było winę umyślną. Odmienna koncepcja przyjęta została w kodeksie rosyjskim i kodeksie Makarewicza. Sprawca nadużywał władzy nieumyślnie, czyli nie wiedział, chociaż mógł lub powinien był wiedzieć, że swoim działaniem wykracza poza zakres posiadanych uprawnień, albo że nie wypełnia swojego obowiązku lub działa bez odpowiednich podstaw faktycznych i prawnych⁵⁴. W myśl kodeksu rosyjskiego działanie nieumyślne przez niedbalstwo musiało prowadzić do szkodliwego skutku i dopiero wtedy czyn urzędnika nabierał cech przestępstwa⁵⁵.

Przestępstwo nadużycia władzy mogło więc, z punktu widzenia strony podmiotowej, przybrać następujące formy:

- 1) działania umyślnego, prowadzącego do wyrządzenia szkody albo niebezpieczeństwa jej wystąpienia (zmuszenia na gruncie kodeksu niemieckiego) – kwalifikowane jako przestępstwo przez wszystkie kodeksy;
- 2) działania umyślnego, nieprowadzącego do wyrządzenia szkody albo niebezpieczeństwa jej wystąpienia (zmuszenia na gruncie kodeksu niemieckiego) – kwalifikowane jako przestępstwo przez kodeks rosyjski;
- 3) działania nieumyślnego, prowadzącego do wyrządzenia szkody albo niebezpieczeństwa jej wystąpienia (zmuszenia na gruncie kodeksu niemieckiego) – kwalifikowane jako przestępstwo przez Kodeks karny z 1932 r. i Kodeks karny rosyjski jako przestępstwo;
- 5) działania nieumyślnego, nieprowadzącego do wyrządzenia szkody albo niebezpieczeństwa jej wystąpienia (zmuszenia na gruncie kodeksu niemieckiego) – wykraczające poza regulacje kodeksowe, mające więc charakter odpowiedzialności dyscyplinarnej.

5. Zagrożenie karą przestępstwa nadużycia i bezczynności władzy

Ze względu na dużą liczbę typów zmodyfikowanych w kodeksie rosyjskim, analizie w niniejszym podrozdziale poddane zostaną wyłącznie regulacje typu podstawowego oraz typu kwalifikowanego, który zawarte są także w kodeksie z 1932 roku.

⁵⁴ W. Makowski, *Kodeks karny obowiązujący tymczasowo...*, s. 455; J. Makarewicz, *Kodeks karny...*, s. 492; W. Makowski, *Kodeks karny. Komentarz...*, s. 862.

⁵⁵ A. Mogilnicki, E.S. Rappaport, op. cit., s. 571.

Tabela 1. Zagrożenie karą za przestępstwo nadużycia i beczynności władzy

Rodzaj typu	Ustawa karna austriacka z 1852 r.	Kodeks karny niemiecki z 1871 r.	Kodeks karny rosyjski z 1903 r.	Kodeks karny z 1932 r.
Typ podstawowy	Ciężkie więzienie od roku do pięciu lat. Możliwe przedłużenie do dziesięciu lat w zależności od stopnia winy i wywołanej działaniem szkody.	Kara więzienia (od jednego dnia do pięciu lat).	Kara aresztu (art. 636 ust. 1). Kara więzienia od jednego roku do sześciu lat (art. 636 ust. 2).	Kara więzienia do pięciu lat (art. 286 § 1). Jeżeli sprawca działań nieumyślnie, kara aresztu do sześciu miesięcy (art. 286 § 3).
Typ kwalifikowany	Brak typu kwalifikowanego.	Brak typu kwalifikowanego – kodeks wprowadzał typy uprzywilejowane.	Kara więzienia od trzech do sześciu lat (art. 636 ust. 2).	Kara więzienia do dziesięciu lat (art. 286 § 2).

Źródło: opracowanie własne.

Za typ podstawowy przestępstwa nadużycia i beczynności władzy we wszystkich kodeksach była przewidziana kara pozbawienia wolności – więzienia. Oprócz kodeksu rosyjskiego, w którym górna granica wynosiła sześć lat, w pozostałych kodeksach było to lat pięć. Dolna granica kary więzienia wahała się od jednego dnia do jednego roku. Jeżeli sprawca działań nieumyślnie, co możliwe było wyłącznie na gruncie kodeksu rosyjskiego i Kodeksu karnego z 1932 roku, groziła mu kara aresztu. W przypadku typów kwalifikowanych ustawowe zagrożenie karą zwiększało się do dziesięciu lat w przypadku Kodeksu karnego z 1932 roku, a w przypadku kodeksu rosyjskiego podwyższona została dolna granica z jednego roku do trzech lat. Oddzielnym przypadkiem była ustawa karna austriacka, w której co prawda nie przewidywano typu kwalifikowanego, ale w której przewidziano możliwość zwiększenia kary do lat dziesięciu, uzależniając taką zmianę od stopnia winy sprawcy i wysokości szkody wywołanej jego działaniem. Ogólnie wskazać należy, że zachowana została pewna tendencja w karaniu i kara grożąca za przestępstwo nadużycia i beczynności władzy była podobna we wszystkich omawianych aktach prawnych.

Mgr Hubert Mielnik: asystent w Katedrze Historii Państwa i Prawa na Wydziale Prawa i Administracji UMCS. E-mail: hubert.mielnik@poczta.umcs.lublin.pl.

Adamowski P., *Przestępstwa urzędnicze (nadużycie władzy)*, „Czasopismo Sędziowskie” 1938, nr 1.

Krzymuski E., *Wykład prawa karnego ze stanowiska nauki i prawa austriackiego*, t. 2, Kraków 1902.

Makarewicz J., *Kodeks karny z komentarzem*, Lwów 1938.

Makarewicz J., *Przestępstwa urzędnicze*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1924, nr 39.

Makowski W., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 1937.

Makowski W., *Kodeks karny obowiązujący tymczasowo w Rzeczypospolitej Polskiej na ziemiach b. zaboru rosyjskiego z dodaniem: przepisów przechodnich i ustaw, zmieniających i uzupełniających postanowienia karne kodeksu, odpowiednich przepisów Kodeksu Karnego Niemieckiego i Ustawy Karnej Austrjackiej, obowiązujących w pozostałych dzielnicach Rzeczypospolitej oraz Komentarza i orzeczeń Sądu Najwyższego*, t. 3, Warszawa 1922.

Makowski W., *Prawo karne: o przestępstwach w szczególności, wykład porównawczy prawa karnego austriackiego, niemieckiego i rosyjskiego, obowiązującego w Polsce*, Warszawa 1924.

Mogilnicki A., Rappaport E.S., *Ustawy karne tymczasowo obowiązujące w okręgach sądów apelacyjnych w Warszawie, Lublinie i Wilnie*. T. 1, *Kodeks karny z ustawami dodatkowymi wydanymi do dnia 1 września 1927, tezami z orzeczeń Sądu Najwyższego i skorowidzem*, Warszawa 1928.

Rakowski M., *Międzywojenne piśmiennictwo i orzecznictwo we współczesnych podręcznikach prawa karnego oraz komentarzach do kodeksu karnego*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2014, t. 17.

Salewicz J., *Nadużycia urzędnicze*, „Głos Sądownictwa” 1937.

Śliwiński S., *Kilka uwag na marginesie art. 286 i 291 k.k.*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1934, nr 36.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. – Kodeks karny,

Dz.U. RP Nr 60, poz. 471.

Kodeks karny rosyjski z 1903 r. (przekład z rosyjskiego) z uwzględnieniem zmian i uzupełnień obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 1 maja 1921 roku.

Ustawy byłej dzielnicy pruskiej, t. 1: Kodeks karny Rzeszy Niemieckiej z 1871 r., Poznań 1920.

Willlaume J.W., *Ustawa karna austriacka z 1852 r. Z uwzględnieniem wszelkich zmieniających się ustaw austriackich i polskich*, Lwów 1929.

Wyrok SN z 31 maja 1933 roku, zb. nr 285/33.

Wyrok SN z 23 maja 1935 roku, zb. nr 23/36.

arkuszy wydawniczych 0,7