

Henryk Popławski, Michał Rogalski

Granice odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej urzędnika w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa sądowego

Palestra 5/2(38), 47-56

1961

Artykuł został zdigitalizowany i 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.

HENRYK POPLAWSKI

MICHAŁ ROGALSKI

Granice odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej urzędnika w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa sądowego

W literaturze prawniczej brak jest pracy teoretycznej poświęconej zagadnieniu granic odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej urzędnika, która by przy tym wszechstronnie zajęła się tym zagadnieniem. Istnieje natomiast na ten temat bardzo wiele poglądów i uwag najbardziej różnych i sprzecznych ze sobą, wypowiedzianych przez różnych prawników w różnych okolicznościach i przy różnych okazjach, tak że trudno nawet dokonać tu jakiejś klasyfikacji, podziału szkół lub wręcz uogólnienia tych różnych poglądów. Nierzadko ci sami autorzy w jednych kwestiach są zgodni ze sobą, a różnią się bardzo w innych.

Tymczasem życie biegnie naprzód wartkim potokiem i nie czeka na wykryształizowanie się jakichś poglądów pozwalających na ulepszenie praktyki. Praktyk w codziennej swojej pracy sam musi rozstrzygnąć, i to szybko, kwestie budzące wątpliwości.

Przy rozstrzygnięciu konkretnie interesującego nas tutaj zagadnienia praktyk ma do swojej dyspozycji tylko określony stan faktyczny sprawy, bardzo skromne i zawierające wiele luk ustawodawstwo oraz orzecznictwo sądów.

Z ustawodawstwa wchodzi tu w grę właściwe tylko przepisy art. 67—71 ustawy z dnia 17.II.1922 r. o państwowej służbie cywilnej (jednolity tekst: Dz. U. z 1949 r. Nr 11, poz. 72) oraz przepis art. 286 k.k. Mogą być oczywiście brane pod uwagę również inne przepisy szczególne dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej poszczególnych grup pracowników (np. kolejowych, poczty, nauczycieli, prokuratorów, sędziów, adwokatów itp.), ale typowe — ze względu na charakter urzędników — są właśnie wspomniane przepisy ustawy o służbie cywilnej i art. 286 k.k.

Kodeks karny w rozdziale dot. przestępstw urzędniczych zawiera

wprawdzie, poza art. 286, jeszcze siedem innych stanów faktycznych, jednakże wszystkie one — z wyjątkiem może art. 288 k.k. — wyłączają istnienie jakiegokolwiek granicy między przestępstwami a wykroczeniem dyscyplinarnym, przyjęcie bowiem łapówki, poświadczenie nieprawdy oraz wszelka kradzież lub przywłaszczenie przez urzędnika mienia stanowiącego własność urzędu zawsze i w każdej okoliczności stanowi przestępstwo. Natomiast przy niedopełnieniu obowiązków bądź przekroczeniu zakresu przyznanego urzędnikowi uprawnień (art. 286) zawsze istnieje problem, czy mamy tu do czynienia z przestępstwem, czy tylko z deliktem dyscyplinarnym. Z punktu widzenia odpowiedzialności dyscyplinarnej, istniejącej obok i niezależnie od odpowiedzialności karnej urzędnika, nie ma to zbyt wielkiego znaczenia. Natomiast dla odpowiedzialności karnej urzędnika ustalenie granic przestępstwa i wykroczenia dyscyplinarnego ma bardzo istotne znaczenie, gdyż w każdym konkretnym wypadku od sposobu rozstrzygnięcia tego zagadnienia zależy, czy dany urzędnik dopuszczający się naruszenia obowiązków służbowych będzie mógł odpowiadać za te naruszenia w trybie odpowiedzialności karno-sądowej.

Zgodnie z przepisami art. 67 — 71 ustawy o państwowej służbie cywilnej pracowników państwowych, za naruszenie przez nich obowiązków swego stanowiska i urzędu w służbie lub poza służbą pociąga się ich do odpowiedzialności dyscyplinarnej lub porządkowej, przy czym za występki służbowe ponoszą oni odpowiedzialność dyscyplinarną, a za wykroczenia służbowe — odpowiedzialność porządkową. Określając w dalszym ciągu pojęcie występków i wykroczenia służbowego, ustawa podaje, że „występkiem służbowym jest takie naruszenie obowiązków służbowych”, które powoduje „obrazę interesu publicznego lub naraża dobro publiczne na szkodę”, wykroczeniem zaś — „każde naruszenie obowiązku służbowego, nie posiadające podanych znamion występków służbowych”. Naruszenie obowiązku stanowiska i urzędu polegać może na czynieniu, zaniechaniu lub zaniedbaniu.

Z zestawienia powyższych przepisów z art. 286 § 1 k.k. widzimy, że są one do siebie bardzo zbliżone, zawierają w sobie te same elementy i cechy. Warunkiem bowiem odpowiedzialności karnej urzędnika jest to, by działał na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, warunkiem zaś odpowiedzialności dyscyplinarnej to, by czyn urzędnika spowodował obrazę interesu publicznego lub naraził dobro publiczne na szkodę. Przez naruszenie obowiązku służbowego, które powoduje obrazę interesu publicznego lub naraża dobro publiczne na szkodę, ustawodawca rozumie wszelkie czyny, zaniechania lub zaniedbania.

Pomijając już brak dokładniejszego i ściślejszego sprecyzowania tych

pojęć (bo w praktyce trudno jest odróżnić zaniechanie od zaniedbania, oba zaś te pojęcia mieszczą w sobie treść negatywną, jedną i tę samą, mianowicie niedopełnienie czegośkolwiek, do czego urzędnik jest obowiązany), ustawowe elementy występku służbowego zbieżne są prawie całkowicie z elementami przestępstwa urzędniczego.

Prawo o ustroju sądów powszechnych, wyszczególniając z art. 76—85 dokładnie obowiązki sędziego (ławnika), podaje w art. 86 § 1 lapidarnie: „Za przewinienia służbowe i uchybienia godności urzędu sędziowie ulegają karze dyscyplinarnej” (ławnicy są pominięci).

Prawo o ustroju adwokatury w art. 87 ust. 1 poddaje adwokatów i aplikantów adwokackich odpowiedzialności dyscyplinarnej za „postępowanie sprzeczne z interesem mas pracujących, z zasadami prawa, słuszności lub godności bądź też za naruszenie swych obowiązków zawodowych”. Traktując w rozdziale 6 o pracy zawodowej adwokata, ustawa „gwarantuje” adwokatowi w art. 54 ust. 2 odpowiedzialność tylko dyscyplinarną za takie nadużycie wolności słowa, które stanowi „ściganą z oskarżenia prywatnego zniewagę strony, jej pełnomocnika lub obrońcy albo biegłego”. Wszelkie natomiast inne nadużycie wolności słowa ścigane będzie w myśl art. 54 ust. 3 zarówno w drodze sądowej, jak i dyscyplinarnej.

Już samo enumeratywne wyliczenie obowiązków sędziego lub adwokata w powiązaniu z krótkim ujęciem podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej przekonywa o tym, jak trudno będzie odpowiedzieć na pytanie, kiedy naruszenie tego czy innego obowiązku przez sędziego lub adwokata będzie ścigane jedynie w drodze dyscyplinarnej, a kiedy w trybie karno-sądowym. Na przykładzie nadużycia wolności słowa przez adwokata ujawnia się w sposób szczególnie jaskrawy brak owych zdecydowanych kryteriów ogólnych pozwalających ustalić, kiedy mamy do czynienia z przestępstwem, a kiedy z wykroczeniem dyscyplinarnym.

Cytowane tu przepisy, a także wiele innych same przez się nie są w stanie wyjaśnić nasuwających się wątpliwości, które są natury zasadniczej i wskutek tego — jak zobaczymy to na przykładzie — również i orzecznictwo sądowe z niewielkim tylko powodzeniem wypełnia luki ustawodawcze i daje wskazówki praktykowi.

Orzecznictwo Sądu Najwyższego w interesującej nas kwestii, zarówno z okresu dwudziestolecia, jak i doby powojennej, można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej zaliczyć można te orzeczenia, w których Sąd Najwyższy uważa, że cechą odróżniającą przestępstwa urzędnicze od występków — wykroczeń dyscyplinarnych jest szkoda dla interesu publicznego lub prywatnego bądź możliwość jej powstania, jaką sprawca przewiduje lub powinien przewidzieć. W zależności od rozmiarów,

wielkości, wagi szkody kwalifikować należy czyn sprawcy bądź jako przestępstwo urzędnicze, bądź jako występki służbowy.

Do drugiej grupy zaliczyć należy te orzeczenia, w których Sąd Najwyższy przyjmuje — jako kryterium rozgraniczenia — stopień zawińienia sprawcy, stopień nasilenia jego złej woli.

Przy zestawieniu jednak orzeczeń z okresu dwudziestolecia z orzeczeniami wydanymi w latach 1945 — 1960 należy przede wszystkim zwrócić uwagę na znamienne pod tym względem obszerne uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 2 grudnia 1948 r. Wa K 589/48 (ZO z. 1/49, poz. 37), w którym Sąd Najwyższy stwierdza: „Przestępstwa w ogóle, w szczególności urzędnicze, muszą być dzisiaj rozważane jedynie w powiązaniu z treścią, duchem i kierunkiem obecnej struktury gospodarczo-politycznej oraz dzisiejszej rzeczywistości politycznej, gdyż dopiero ocena ich pod tym aspektem pozwala na właściwe ujęcie przestępstw urzędniczych zarówno pod względem faktycznym, jak i prawnym (...) nie można przestępstw urzędniczych rozpatrywać z czysto formalnego, abstrakcyjnego stanowiska, a to ze względu na to, że szeregi przepisów, dotyczących działania urzędników, zasięgu ich uprawnień oraz ograniczeń ingerencji urzędników w zakres praw obywateli, stracił swą dawną moc obowiązującą (...). Zrozumienie tego procesu rozwojowego w obecnym Państwie Polskim nakłada na sądy merytoryczne obowiązek rozważania przestępstw urzędniczych pod kątem widzenia, czy dany przepis jest aktualny, czy nie, czy też wymaga rozpatrzenia go w płaszczyźnie nowej sytuacji gospodarczo-politycznej”.

W sprawie tej chodziło o przewodniczącego miejskiej rady narodowej, który kazał opieczetować mieszkanie przeznaczone dla kierownika szkoły przeniesionego służbowo do tego miasta, a które dotychczas zajęte było przez inną osobę — wtedy, gdy się dowiedział, że ta ostatnia osoba wyniosła już rzeczy swoje z mieszkania, gdyż odstąpiła je za 20 tys. złotych komu innemu, a ten z kolei wniósł swoje rzeczy do mieszkania. Sądy merytoryczne dopatrzyły się w czynie przewodniczącego MRN cech przestępstwa urzędniczego, kwalifikując je z art. 286 § 1 k.k., Sąd Najwyższy natomiast wyrok uchylił i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu wyroku, poza momentami wyżej zacytowanymi, Sąd Najwyższy nakazał rozważyć, czy oskarżony nie był w błędzie co do granic swojej władzy (art. 20 § 1 k.k.) oraz czy w czynie jego jako urzędnika nie mieszczą się jedynie cechy wykroczenia służbowego. Przy takim stanie faktycznym, skoro szkoda dla interesu prywatnego w postaci opieczetowania mieszkania powstała, dojść by należało do wniosku, że S.N. chodziło o nieznaczny stopień zawińienia, nieznaczne napięcie złej woli sprawcy, powodujące jedynie

odpowiedzialność dyscyplinarną. Ale można by też zająć i takie stanowisko, że S.N. dopatrywał się w czynie braku szkodliwości społecznej, ponieważ chodziło o zapewnienie mieszkania przeniesionemu do małego miasteczka kierownikowi szkoły i zapobieżenie bezprawnemu handlowaniu mieszkaniami. Przeciwno temu ostatniemu pogładowi przemawia jednak wyraźna treść dyspozycji § 1 art. 286 k.k., która bierze w ochronę interes prywatny na równi z interesem publicznym.

Z orzeczeń, w których S.N. przy odróżnianiu przestępstwa urzędniczego od wykroczenia służbowego przyjął jako kryterium działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, należałoby wymienić następujące:

1. W pewnej sprawie urzędnik starostwa, który z mandatów karnych zainkasował na rzecz Funduszu Drogowego 231 zł, ale nie wpłacił tej kwoty do kasy, natomiast przetrzymywał ją przez pewien, niedługi zresztą czas u siebie, skazany został z art. 286 § 1 k.k. Sąd Najwyższy uznał, że opisany stan faktyczny wyczerpuje znamiona przestępstwa z art. 286 § 1 k.k., gdyż przestępstwo urzędnicze zachodzi już wtedy, gdy na skutek naruszenia chociażby tylko instrukcji lub regulaminu służbowego następuje szkoda dla interesu publicznego lub prywatnego bądź możliwość jej nastąpienia.

W dalszym ciągu uzasadnienia S.N. wypowiada tezę, że z wykroczeniem służbowym mamy do czynienia wyłącznie wtedy, gdy naruszenie przez urzędnika obowiązku służbowego nie wywołało dalszych skutków natury materialnej lub idealnej albo możliwości powstania tych skutków dla interesu publicznego lub prywatnego (wyrok z dn. 24.IV.1938 r., Nr 36/39).

2. W orzeczeniu z dnia 12 grudnia 1933 r. sąd I instancji, rozpoznając sprawę strażnika więziennego, który za usiłowanie dostarczenia osobie mającej zeznawać w sądzie nie ocenzonego listu, skazał tegoż strażnika z art. 286 § 1 k.k. Sąd Najwyższy nie podzielił stanowiska obrony, że zachodzi tu jedynie naruszenie obowiązku służbowego, polegające na nieoddaniu listy do ocenzonego; nadto brak jest ustalenia, jaki interes publiczny został naruszony. Sąd Najwyższy uznał, że „istota przestępstwa z art. 286 § 1, k.k. polega tu na niedopełnieniu obowiązku służbowego przez złamanie zakazu wynoszenia z murów więziennych korespondencji więźniów bez wiedzy i zezwolenia właściwej władzy — bez względu na to, czy doręczenie korespondencji nastąpiło”; wystarcza przecież — zdaniem S.N. — sama możliwość powstania szkody dla interesu publicznego, która zawarta jest w naruszeniu przez strażnika więziennego jego obowiązku.

3. Podobne stanowisko w kwestii rozgraniczenia przestępstwa urzędniczego od wykroczenia służbowego znajdujemy w nie ogłoszonym

orzeczeniu S.N. z dn. 23 października 1935 r. 3 K 1320/35, w myśl którego naruszenie samych tylko formalności przepisanych w wewnętrznym toku urzędowania, ale bez możliwości wywołania przez to szkody dla interesu publicznego lub prywatnego, stanowi jedynie wykroczenie dyscyplinarne.

4. Nieco odmienne, bardziej liberalne stanowisko zajął S.N. w orzeczeniu z dnia 20 kwietnia 1936 r. Pracownik Państwowego Urzędu Pośrednictwa Pracy wypłacił zasiłek wielu osobom — wprawdzie uprawnionym do tego zasiłku, lecz nie figurującym na liście — i tłumaczył się tym, że praktyka w tym Urzędzie była taka, iż czasami wypłacano zasiłek uprawnionemu, mimo że nie figurował on na liście wypłat. Sądy merytoryczne skazały owego urzędnika za powyższy czyn z art. 286 § 1 k.k., gdyż zostało ustalone, że praktyka taka miała miejsce wyłącznie wtedy, gdy przełożony wypłacającego urzędnika wyraził na to zgodę. Sąd Najwyższy uznał, że jeśli o wypłaceniu zasiłku należało tylko zawiadomić przełożonego, wypłacono zaś ten zasiłek osobie uprawnionej mimo niefigurowania jej na liście, to w tej sytuacji nastąpiło ze strony wypłacającego jedynie wykroczenie służbowe. Jeżeli natomiast należało dopełnić jeszcze innych formalności, czego wypłacający nie uczynił, to nastąpił błąd co do okoliczności faktycznych przewidzianych w art. 20 § 1 k.k.

5. Najbardziej chyba stanowcze stanowisko w kwestii kryterium działania na szkodę interesu publicznego lub prywatnego jako warunku odpowiedzialności karnej urzędnika zajął S.N. w wyroku z dn. 22.XI.1957 r. w sprawie IV K 467/57 (PUG nr 9 z 1953 r.). Skazując sprawcę z art. 286 k.k., stwierdza S.N., iż należy dokładnie określić również i to, „że sprawca-urzędnik miał świadomość działania na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, wreszcie — czy i jaka szkoda nastąpiła lub mogła nastąpić. Jeśli w tych warunkach nie ustalono ujemnych skutków czynu oskarżonego dla interesu publicznego lub prywatnego, dokonanych lub zamierzonych przez sprawcę, to nie można mówić o przestępstwie z art. 286 k.k., gdyż ustalenie, że sprawca działał na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, jest nieodzownym elementem przestępstwa”.

W wielu swych orzeczeniach jako kryterium rozgraniczenia przestępstwa od wykroczenia służbowego — obok momentu działania na szkodę interesu publicznego lub prywatnego — wymienia S.N. również stopień zawinienia bądź naruszenia przepisów służbowych. Na przykład w wypadku, kiedy główny księgowy, przekraczając dyscyplinę finansową, zapłacił za celową i korzystną przebudowę z sum na ten cel nie przeznaczonych, S.N. uznał, że czyn oskarżonego uzasadnia tylko od-

powiedzialność dyscyplinarną (orzeczenie z dn. 16.I.1959 r. III K 971/58).

W orzeczeniu z dn. 14.II.1958 r. II k 1076/57 S.N. stwierdził, że „wydawanie towarów partiami za oddzielnymi pokwitowaniami i bez kwitowania całej faktury, czy też jeszcze przed wystawieniem faktury za oddzielnym pokwitowaniem i wówczas, gdy wiadomo, że faktura będzie wystawiona — może być sprzeczne z regulowaniem magazyniera i skutkować jego odpowiedzialność dyscyplinarną”. „Skoro tego rodzaju wydawanie towaru — konkluduje S.N. — łączy się z wykorzystywaniem miejsca w transportach samochodowych i samo przez się przy odpowiedniej dokumentacji w obrocie między przedsiębiorstwami uspołecznionymi nie godzi w interes publiczny — czyn taki nie wypełnia dyspozycji art. 286 § 1 k.k.”

W orzeczeniu z dn. 7.VIII.1957 r. w sprawie IV K 85/1957 r. Sąd Najwyższy wypowiedział się, iż „ (...) nie stwierdzono, by oskarżony podjął decyzję (...) ze świadomością, że działa na szkodę interesu publicznego, wprost przeciwnie, ustalona w tej mierze nieprawidłowa praktyka, mająca swe źródło w obiektywnych trudnościach naszych kolei, utwierdziła go w przekonaniu, że ścisłego przestrzegania obowiązujących przepisów nie da się pogodzić z dobrem służby. Taki sposób myślenia mający swe uzasadnienie w nieprawidłowej praktyce, na której się wzorował, nie pozwala na przypisanie mu przestępstwa z art. 286 § 1 k.k. i może skutkować jedynie pociągnięcie go do odpowiedzialności dyscyplinarnej”.

„Podstawianie” niejako w miejsce dyspozycji przepisu karnego treści okólnika uważa S.N. w orzeczeniu z dn. 15 lutego 1951 r. (ZO z 1951 r. III/56) za symplifikowanie sądowego procesu karnego, które może spowodować rozpoznanie istoty przestępstwa karnego na manowce formalizmu.

Z punktu widzenia kryterium winy traktuje rozróżnienie przestępstwa urzędniczego od wykroczenia służbowego również jedno z przedwojennych orzeczeń ustalające, że „opieszalność lub niedokładność w urzędowaniu może uzasadnić odpowiedzialność dyscyplinarną, lecz nie jest równoznaczna z winą nieumyślną w rozumieniu art. 14 § 2 k.k. w związku z art. 286 § 3 k.k., wymagającą ustalenia stosunku świadomości sprawcy do skutków jego czynu” (orzeczenie S.N. z dn. 20 maja 1936 r., Zb. O. z 1936 r., XII, poz. 443).

Ciekawe połączenie momentu winy z mogącą wyniknąć szkodą znajdujemy w postanowieniu Wojskowego Sądu Garnizonowego w Szczecinie z dnia 27.V.1959 r. Rozpoznając sprawę o zniesławienie jednego wojskowego przez drugiego, Sąd uznał, że „czyn przestępczy stanowi przypadek mniejszej wagi, gdyż podejrzany przy jego popełnieniu nie

wykazał znacznego napięcia złej woli, a skutki czynu są małoważne i nie posiadają znaczniejszej szkodliwości społecznej". Z tych też względów ściganie tego czynu w drodze postępowania karnego byłoby niecelowe, gdyż może być za ten czyn wymierzona kara dyscyplinarna.

Sąd II instancji nie podzielił jednak tego stanowiska, wynikającego z niedoceniań tak istotnego dobra, jakim jest cześć i dobre imię, oraz rozmiaru krzywdy, jaką można wyrządzić przez zniesławienie, i nie uznał za słuszne umorzenie postępowania z mocy art. 7 k.k.W.P. i art. 10 K.w.p.k.

Twierdzenie Najwyższego Sądu Wojskowego, aczkolwiek kierujące się nieco innymi przesłankami, „koresponduje” z uchwałą z dn. 6 czerwca 1957 r. I KO 170/57 Całej Izby Karnej S.N. ustalającą, że w sprawach o przestępstwa ścigane z oskarżenia prywatnego przepis art. 49 k.p.k. nie ma zastosowania (OSN z 1958 r. zesz. I/2) zarówno wtedy, gdy skargę popiera sam tylko oskarżyciel prywatny, jak i wtedy, gdy uprzednio prokurator objął oskarżenie na mocy art. 65 k.p.k.

Kryterium stopnia winy przy rozróżnianiu przestępstwa i wykroczenia służbowego określone zostało także w okólniku Nr 48 Prezesa Rady Ministrów z dn. 4.IX.1945 r., w którym Prezes R.M. zwrócił się z prośbą do ministrów o wydanie podległym władzom, urzędom i instytucjom zarządzeń, by:

- „a) władze te (urzędy, instytucje), dowiedziawszy się o popełnieniu przez funkcjonariusza służby prawnopublicznej państwowej, samorządowej, przedsiębiorstw państwowych przestępstwa ściganego z urzędu, w ciągu 24 godzin po wstępnym zbadaniu sprawy zawiadamiały o nim prokuratora niezależnie od dochodzeń dyscyplinarnych, przy czym ocena istoty wypadku i istniejących dowodów zależy w postępowaniu sądowym wyłącznie od prokuratora, władze zaś mają obowiązek zapewnienia prokuratorom rzeczywistej współpracy przy ściganiu przestępstw urzędniczych;
- b) pociągały do odpowiedzialności karno-sądowej lub dyscyplinarnej, zależnie od winy, kierowników władz (urzędów, instytucji), którzy obowiązku tego nie dopełnią w terminie albo zaniechają dopełnienia w ogóle;
- c) pociągały do odpowiedzialności karnej lub dyscyplinarnej, zależnie od winy, bezpośredniego przełożonego urzędników, do obowiązku których należało sprawowanie kontroli nad czynnościami funkcjonariusza, który dopuścił się nadużyć”.

Jak widzimy, ustawowym kryterium rozgraniczenia przestępstwa od wykroczenia dyscyplinarnego jest działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, jakkolwiek niektóre orzeczenia S.N. wymie-

niąją również stopień zawinienia. Zaznaczyć jednak należy, że na podstawie dokonanej analizy przepisu art. 286 k.k., przepisów ustawy o państwowej służbie cywilnej oraz zestawienia przepisów innych ustaw odnoszących się do tego zagadnienia należy dojść do wniosku, iż kryterium działania na szkodę interesu publicznego lub prywatnego jako jedyną podstawą rozgraniczenia odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej musi zawodzić, i to w wielu wypadkach, z którymi spotykamy się w praktyce dnia codziennego.

Dlatego też wydaje się, że przy szukaniu właściwych granic z jednej strony przestępstw, a z drugiej wykroczeń dyscyplinarnych dużą pomocą będzie tu powołanie się na doświadczenie i przyjętą praktykę w tej kwestii w ZSRR, a także na przejawiające się tam obecnie nowe tendencje.

Otóż po kilkakrotnych zmianach (tzn. od zaostrzenia represji karnej za wszelkie naruszenia obowiązków i dyscypliny służbowej aż do łagodzenia jej) obecnie — począwszy od roku 1953, kiedy to w dekreście Prezydium Rady Najwyższej ZSRR z dnia 27 marca 1953 r. o amnestii wysunięto jako konieczność zastąpienia odpowiedzialności karnej za niektóre przestępstwa stosowaniem środków administracyjnych i dyscyplinarnych — zarysowuje się w orzecznictwie ZSRR coraz wyraźniej tendencja, że wszelkie naruszenia prawa w związku z czynnościami służbowymi w braku okoliczności obciążających — takich jak systematyczne naruszanie prawa, chęć zysku czy ciężkie skutki naruszenia — traktuje się jako wykroczenia dyscyplinarne.

A oto kilka przykładów zaczerpniętych z pracy A. Sacharowa: *Otwieśstwiennost'* za dołżnostnyje złoupotrieblenija po sowietskemu ugołownomu prawu (1956 r., str. 163 i nast.):

1. Księgowy skazany został wyrokiem sądu karnego za to, że dopuścił się znacznego zaniedbania w księgowaniu. Sąd Najwyższy, uchylając wyrok uznał, że karalna sądownie bezczynność władzy ma miejsce jedynie w razie ustalenia, jakie mianowicie pociągnęła za sobą szkodliwe skutki, w szczególności, czy spowodowała ona upływ okresu przedawnienia przewidzianego do dochodzenia wiarytelności przedsiębiorstwa.
2. Urzędniczka pocztowa sortująca pocztę w pociągu skazana została za to, że spóźniła się do pociągu, wskutek czego poczta tego dnia nie była sortowana w pociągu. Sąd Najwyższy uznał, że skutki były nieznaczne, i zakwalifikował ten czyn jako występki służbowy podlegający ściganiu w drodze dyscyplinarnej.
3. Kierownik działu ładunków kolei za naruszenie instrukcji Ministerstwa Komunikacji dotyczącej sprawozdawczości o załadunku

i wyładunku uznany został za winnego bezczynności władzy. Plenum Sądu Najwyższego, biorąc pod uwagę, że w owym okresie brak było dokładnych wskazówek, jak należy prowadzić sprawozdawczość, uznał, że wspomniany czyn można zakwalifikować jedynie jako występki służbowy.

4. W innym wypadku wzięto pod uwagę dotychczasową nienaganną opinię i zachowanie się urzędnika na powierzonym mu odcinku pracy i z tego powodu zarzucany mu czyn uznano za podlegający ściganiu dyscyplinarnemu.
5. W innej sprawie Plenum Sądu Najwyższego ustaliło następującą tezę: „Rozstrzygając pytanie, czy zarzucany czyn stanowi przestępstwo karne czy też występki służbowy, sąd powinien się kierować zarówno charakterem czynu, jak i wagą powstałych skutków oraz osobą oskarżonego”.

Ostatnio więc praktyka sądowa w ZSRR kształtuje się w ten sposób, że jeśli czyn pociągnął za sobą poważne skutki albo jeśli sprawca zamiarem swoim obejmował możliwość jego nastąpienia, to mamy do czynienia z przestępstwem urzędniczym, jeżeli natomiast szkoda była nieznaczna, to z występkiem (wykroczeniem) służbowym.

Chociaż sytuacja faktyczna i prawna w ZSRR jest inna niż u nas, wiele wskazówek i też Radzieckiego Sądu Najwyższego da się niewątpliwie zastosować również do naszej praktyki jako dodatkowe kryteria obok kryterium działania na szkodę interesu publicznego lub prywatnego.

Podsumowując, wydaje się przeto, że chcąc prawidłowo rozgraniczyć przestępstwo urzędnicze od wykroczenia dyscyplinarnego, i to w każdym konkretnym i możliwym wypadku, musimy poza ustawowym kryterium „działania na szkodę interesu publicznego” brać również pod uwagę takie okoliczności (kryteria), jak stopień niebezpieczeństwa społecznego czynu, charakter czynu, skutki spowodowane czynem oraz stopień zawinienia.