

AGNIESZKA ŁUKASZCZUK

Doktorantka Uniwersytetu Wrocławskiego

## SŁUŻBA CYWILNA II RZECZYPOSPOLITEJ

1. U początku pojęcia służby cywilnej w Polsce
2. Motywy polityczno-ustrojowe uchwalenia ustawy z 1922 r. o państwowej służbie cywilnej w debacie Sejmu Ustawodawczego
3. Zasady i podstawowe instytucje ustawy o p.s.c.
  - 3.1. Zakres obowiązywania ustawy
  - 3.2. Urzędnicy — przesłanki mianowania urzędnika
  - 3.3. Stosunek służbowy urzędnika
  - 3.4. Obowiązki i prawa urzędnika
  - 3.5. Odpowiedzialność służbowa urzędnika
  - 3.6. Status prawny państwowych funkcjonariuszy niższych
4. Ustawa o p.s.c. w ocenie nauki prawa i praktyce państwowej
5. Losy ustawy o p.s.c. z 1922 r. w okresie powojennym

### 1. U POCZĄTKU POJĘCIA SŁUŻBY CYWILNEJ W POLSCE

Początki regulacji prawnej służby cywilnej w Polsce datuje się na lata 1918–1922. Przepisy z roku 1918, jeszcze z okresu przed odzyskaniem przez Polskę niepodległości, zostały wydane przez Radę Legislacyjną Królestwa Polskiego. Najbardziej znaczące były Tymczasowe przepisy służbowe dla urzędników państwowych, dołączone do Reskryptu Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego z 11 czerwca 1918 r.<sup>1</sup> Przepisy te miały charakter tymczasowy i niepełny, dlatego potrzeba uchwalenia ustawy o służbie państwowej w postaci jednolitej regulacji

---

<sup>1</sup> Dz. P. Kr. P. Nr 6 z 1918, poz. 13. Aktu tego nie uwzględniam tutaj, dotyczył bowiem okresu przed powstaniem państwa i nie odegrał istotnej roli w procesie uchwalania ustawy z 1922 r. Por. jednak opracowanie uwzględniające ten akt: A. Górski, *Ustawa o służbie cywilnej z 18 grudnia 1922 r. w świetle aktów prawnych o państwowej służbie cywilnej z lat 1918–1922*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2008, s. 28 n.

prawnej dotyczącej urzędników pojawiła się już na początku odzyskania przez Polskę niepodległości. Z żądaniem opracowania projektu ustawy przez rząd występowały posłowie Sejmu Ustawodawczego na jego posiedzeniach jeszcze przed uchwaleniem i wejściem w życie Konstytucji z 17 marca 1921 r.<sup>2</sup> Wiadomo już jednak było, że nad projektem takiej ustawy rząd pracuje. Wniósł go następnie do Sejmu 31 stycznia 1921 r. jako projekt ustawy o państwowej służbie cywilnej.

Używało się wówczas, nawiązując do instytucji i terminologii znanej w innych krajach, pojęcia „służba państwowa” (także „służba publiczna”), w odróżnieniu od służby prywatnej, ponieważ określała ona zakres obowiązków (kompetencji) urzędnika wykonywanych w ramach sprawowanego urzędu publicznego. Pracownik prywatny działał bowiem na mocy kontraktu o charakterze prywatnoprawnym (umowy o pracę). Przez służbę publiczną rozumiało się natomiast pracę urzędnika, opartą na przyznanych mu kompetencjach, a więc zależną od urzędu, w którym urzędnik pełnił swoje funkcje. Służbodawcą było więc państwo lub inna organizacja publicznoprawna, lecz nie zwierzchnik lub przełożony występujący w stosunkach prywatnoprawnych. To państwo posiadało władzę, a więc kompetencję narzucania woli podmiotom (jednostkom, grupom osób), którym prawo przyznawało kompetencję wykonywania części władzy państwowej. Źródłem kompetencji jest w każdym ustroju państwowym prawo ustanawiane przez państwo. Zatem państwowy stosunek służbowy zawiązywał się nie między urzędnikiem a zwierzchnikiem służbowym, lecz między urzędnikiem a służbodawcą (państwem)<sup>3</sup>.

Służba publiczna była stosunkiem prawnym łączącym obywatela z państwem z tego tytułu, że wykonywał on zadania (kompetencje państwa) w zamian za wynagrodzenie. Obowiązki państwa względem obywateli determinowały potrzebę istnienia określonej grupy funkcjonariuszy (korpusu) w celu realizacji zadań służących dobru publicznemu. Służba publiczna (państwowa) była zatem działaniem na rzecz państwa przez podmioty do tego zobowiązane. Działania te mogły się przejawiać jako służba na mocy ustawowego obowiązku (przymusowa) lub jako służba urzędnicza<sup>4</sup>. Ta druga to państwowa służba cywilna, którą to nazwą posłużyli się twórcy projektu ustawy z 1922 r.

Najpełniejszą charakterystykę stosunku służby publicznej („stosunku urzędniczego”) w doktrynie prawnej lat dwudziestych przedstawił S. Kasznica w pracy *Polskie prawo administracyjne*<sup>5</sup>. Wyróżnił następujące elementy tego stosunku.

<sup>2</sup> Po raz pierwszy potrzebę uchwalenia ustawy o służbie cywilnej podniósł poseł P. Rajca, zob. Sprawozdanie z 211 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 18 lutego 1921 r., s. CCXII/6.

<sup>3</sup> Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna prawa publicznego*, t. 2, Warszawa 1926, s. 1065, 1113.

<sup>4</sup> B. Wasiutyński, *Prawo administracyjne*, Kraków 1936, s. 115 n. Należy podkreślić, że szerokie pojęcie służby państwowej mogło oznaczać służbę wojskową lub służbę cywilną. Zatem wykonywanie funkcji administracyjnej w ramach służby urzędniczej miało postać służby cywilnej o charakterze zawodowym.

<sup>5</sup> S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 89–90.

Stosunek ten miał charakter publicznoprawny, dlatego że nawiązanie, jego zmiana i rozwiązanie, a także cała jego treść była unormowana w przepisach ustawowych, bezwzględnie obowiązujących. Przy stosowaniu ich w bardzo wąskim tylko zakresie istniało swobodne uznanie (przystosowanie do indywidualnych sytuacji). Stosunek ten był dobrowolny: wstąpienie do służby i pozostawanie w niej było pozostawione dobrej woli urzędnika. Miał on nie tylko prawny, ale i moralny charakter, który wyrażał się w obowiązku wierności wobec państwa i konkretyzował się w wymogu jak największej dbałości o interes państwa w ogóle, a zwłaszcza o interes tego działu służby, do którego stosunek urzędniczy się odnosił. Tym tłumaczyło się to, że urzędnikiem mógł być tylko obywatel państwa, a jednym z koniecznych wymogów, warunkujących nawiązanie stosunku służbowego, było złożenie przez urzędnika przysięgi służbowej<sup>6</sup>.

Moralny charakter stosunku urzędniczego przejawiał się i w tym, że obowiązek urzędnika nie ograniczał się tylko (jak w analogicznym stosunku prywatnoprawnym) do wykonywania pewnej określonej pracy przez czas ściśle oznaczony, ale „w zasadzie powinien był on oddać cały swój czas, całą swoją osobę do dyspozycji państwa”. W normalnych warunkach pełni on jedynie funkcje związane z powierzonym mu urzędem, w przepisany czasie godzin urzędowych. W razie jednak potrzeby państwo mogło od niego żądać pracy w każdym czasie bez żadnego ograniczenia. W konsekwencji, jak twierdził autor, „płaca urzędnicza nie miała charakteru wynagrodzenia za pracę, lecz miała zapewnić utrzymanie jemu i jego rodzinie”.

Urzędnik podlegał specjalnej władzy służbowej o uprawnieniach zwierzchnich w stosunku do całego korpusu urzędniczego. Na urzędniku ciążyły specjalne obowiązki, wychodzące daleko poza zakres powszechnych obowiązków obywatelskich. Podlegał on również różnym ograniczeniom wolności, nieznanym ogółowi obywateli, zwłaszcza co do wyboru miejsca zamieszkania, zajęć ubocznych, wyrażania publicznie swoich opinii itp. Jednocześnie jednak jego roszczenia wobec państwa były większe, miał prawo do specjalnej ochrony, prawo do uposażenia, do emerytury itp. Służba państwowa stanowiła zawód życiowy urzędnika, była podstawą jego egzystencji materialnej. Zawód ten wymagał określonej wiedzy, dlatego od urzędnika wymagało się specjalnego przygotowania fachowego. Urzędnik podlegał odrębnej odpowiedzialności dyscyplinarnej. Cechą charakterystyczną tej odpowiedzialności w okresie omawianym przez autora, było to, że orzecznictwo organów dyscyplinarnych nie podlegało kontroli sądowej: ani sądów powszechnych, ani też sądów administracyjnych. Przez objęcie urzędu urzędnik otrzymywał zdolność do działania w imieniu i na rzecz państwa w charakterze jego organu. Działanie to, o ile mieściło się w zakresie kompetencji przysługującej temu urzędnikowi, było przypisywane państwu. Jednak ciągle sprawowanie urzędu (pełnienie funkcji urzędowych) nie stanowiło koniecznego składnika pojęcia

<sup>6</sup> *Ibidem*.

urzędnika. W stanie nieczynnym czy w stanie spoczynku urzędnik nie zajmował bowiem urzędu, niemniej pozostawał urzędnikiem.

Te podstawowe tezy określające status służby państwowej, zwanej też służbą publiczną, sformułowane przez teorię prawa publicznego w okresie II Rzeczypospolitej, legły u podstaw współczesnej nam doktryny prawnej służby cywilnej, rozumianej jako wyodrębniony korpus urzędniczy (korpus służby cywilnej) powołany do realizowania zadań państwa. W ujęciu zindywidualizowanego stosunku służby cywilnej oznacza to, że w założeniu zadania państwa będą realizowane przez specjalnie powołane do tego osoby, które muszą spełniać określone wymogi:

- 1) ich zadania będą jednostronnie określone i ustalone przez państwo w drodze ustawowej;
- 2) będą realizowane przez osoby powołane do służby państwowej na podstawie mianowania (a więc będzie to stosunek o charakterze publicznoprawnym);
- 3) stosunek ich będzie wyróżniać się trwałością, czyli stabilizacją stosunku służbowego;
- 4) będą zobowiązani do szczególnej lojalności wobec państwa;
- 5) pozostaną pod stałym rygiorem wynikającym z przepisów dyscyplinarnych;
- 6) będzie się im gwarantować uprawnienia związane z pełnieniem funkcji.

Reasumując, przez służbę cywilną już u samych początków rozumiano szereg rozwiązań instytucjonalnych i funkcjonalnych w administracji publicznej, które miały zagwarantować wykonywanie przez pracowników urzędów administracji wyznaczonych im zadań państwowych w ramach szczególnego stosunku służbowego z państwem. Wychodziło się przy tym z założenia, że praca w administracji miała charakter specyficzny. Wymagała przygotowania merytorycznego. Miała charakter służebny wobec interesu ogólnego. Cechą charakterystyczną był swoisty stosunek między państwem a urzędnikiem, w którym państwo rozporządzało (dysponowało) pracą urzędnika w ramach swoich uprawnień, dając w zamian między innymi gwarantowane przepisami ustawy o p.s.c. wynagrodzenie na stałym poziomie, urlop wypoczynkowy, zabezpieczenie emerytalne itp.<sup>7</sup>

Podkreślało się także, że służba państwu, początkowo odnosząca się do instytucji kościelnych, feudalnych, następnie monarchy, była od zawsze oparta na posłuszeństwie i dyscyplinie. Urząd traktowano jako kompetencję do jej wykonywania w ramach jednostronnie nałożonych obowiązków, w odróżnieniu od służby prywatnej opartej na umowie, której treść strony ustalają w sposób dowolny. W odróżnieniu od służby prywatnej, przez służbę publiczną rozumiało się urząd (instytucję o charakterze publicznym), w którym urzędnik wykonywał swoje kompetencje. Przez pojęcie kompetencji rozumiano zarówno uprawnienia, jak i obowiązki, w zależności od tego, czy należały one do jego swobodnej decyzji (uprawnienie), czy też do wytycznych organu nadrzędnego<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 10 i n.

<sup>8</sup> Z. Cybichowski, *op. cit.*, s. 1064–1065.

Pełną definicję urzędu w literaturze lat 20. znajdujemy w cytowanej tutaj pracy S. Kasznicy<sup>9</sup>. Zdaniem autora urząd (władza) jest to grupa zadań, funkcji publicznych, wyodrębnionych i ściśle określonych, spełnianych stale i obowiązkowo z ramienia danego związku publicznoprawnego (w tym państwa) na pewnym oznaczonym terytorium przez wyznaczonych do tego ludzi — funkcjonariuszy publicznych — za pomocą trwałego zespołu środków materialnych na podstawie stałych zasad postępowania.

## 2. MOTYWY POLITYCZNO-USTROJOWE UCHWALENIA USTAWY Z 1922 R. O PAŃSTWOWEJ SŁUŻBIE CYWILNEJ W DEBACIE SEJMU USTAWODAWCZEGO

Istniało powszechne przekonanie, że odbudowa państwowości polskiej nie mogła dojść do skutku bez odpowiednio przygotowanych do tego osób, których zadanie polegało na administracyjnym zjednoczeniu ziem odzyskanych po zaborach. Trzeba było stworzyć jednolitą kadre urzędniczą, podlegającą w ramach jej struktury tym samym obowiązkom wobec państwa i realizującym zadania na rzecz państwa. Twórcy ustawy wielokrotnie podkreślali, że nie ma sprawnie działającego państwa bez sprawnie działającej administracji, a sprawnie działająca administracja nie może prawidłowo funkcjonować bez odpowiednio do tego przygotowanych urzędników. Funkcjonowanie państwa było więc w pełni zależne od kompetentnej kadry osób zatrudnionych w administracji<sup>10</sup>.

Słusznie więc poseł P. Gądek w debacie sejmowej mówił, że: „każde państwo ma taką administrację, jakich ma urzędników, a więc żeby mieć dobre państwo, trzeba mieć dobrych urzędników”, a „cel taki można zrealizować tylko przez powołanie do służby osób odpowiednio przygotowanych, a więc wykwalifikowanych, niepodlegających naciskom z zewnątrz, ponieważ są odpowiednio uposażone w sposób odpowiadający ich potrzebom ekonomicznym i kulturalnym, osób, których byt z chwilą zakończenia aktywności zawodowej zostanie zabezpieczony, wreszcie osób, których stosunek do państwa (ich prawa i obowiązki) zostanie jasno i dokładnie określony”<sup>11</sup>. W wypowiedzi tej odnajdujemy dwa podstawowe założenia służby cywilnej: zasadę fachowości i politycznej neutralności służby cywilnej, rozwinięte w dalszym, późniejszym jej rozwoju w Polsce.

Problem utworzenia kadry urzędniczej dla odradzającego się państwa został doceniony przez twórców Konstytucji marcowej w tzw. zapowiedziach konstytucyjnych o wydaniu w przyszłości ustaw urzędniczych, zezwalających na równy dostęp do urzędu wszystkim obywatelom (art. 96 ust. 1). Zatem wydanie ustawy

<sup>9</sup> S. Kasznica, *op. cit.*, s. 44.

<sup>10</sup> Sprawozdanie z 263 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 22 listopada 1921 r. (dalej spr. 263), s. CCLXIII/40.

<sup>11</sup> *Ibidem.*

o państwowej służbie cywilnej w 1922 r. było w istocie zrealizowaniem przez rząd konstytucyjnego przepisu art. 96, zapewniającego każdemu równy dostęp do urzędów publicznych<sup>12</sup>. Stąd wynikła późniejsza — już po wszczęciu prac nad projektem ustawy — debata w Sejmie Ustawodawczym, poświęcona uwzględnieniu w projekcie postanowień Konstytucji dotyczących służby publicznej.

Odbudowa państwowości była jednocześnie sprawą trudną. Państwo nie posiadało wykwalifikowanych, oddanych mu urzędników, zatem nie mogło przystąpić do budowy struktur, w ramach których ci urzędnicy mogliby funkcjonować. Twórcy ustawy prawidłowo rozumowali, że należy budować aparat administracyjny od wykształcenia ludzi, którzy w przyszłości będą wykonywali zadania w ramach powierzonych im kompetencji w strukturach powołanych przez państwo. Wyposażenie urzędników w określone ustawą kompetencje miało służyć narzucaniu woli organów publicznych uznanym przez prawo za państwowe. Dlatego zadaniem postawionym także przed Sejmem Ustawodawczym było — jak pisano — stworzenie sprawnie działającej administracji, bez której państwo nie będzie w stanie spełniać prawidłowo swoich funkcji. Stworzenie takiej administracji było warunkiem wykonania z kolei najważniejszego zadania, jakim po odzyskaniu niepodległości było „zespolenie i zlanie rozdartego przez zaborców organizmu państwowego”, a następnie usuwanie skutków „kilkudziesięcioletniej niewoli, zastoju w postępie życia kulturalnego i ekonomicznego”<sup>13</sup>.

Sprawa ustawy była przedmiotem obrad Sejmu Ustawodawczego w dniu 22 listopada 1921 r. Poseł P. Gądek w przemówieniu, którego wydźwięk przywodził na myśl apel skierowany do posłów SU, podkreślał konieczność uchwalenia ustawy o państwowej służbie cywilnej w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania państwa, które odrodzone po półtorawiekowej niewoli nie mogło sprawnie funkcjonować bez wspólnego, jednolitego i spójnego ustawodawstwa w zakresie służby publicznej. Brak bowiem takiego ustawodawstwa nie pozwalał na podjęcie służby państwu przez urzędników, których zadania i kompetencje nie byłyby jednakowo określone w jednym akcie prawnym w postaci pragmatyki. Celem służby publicznej było bowiem — jak wynikało to z treści przemówienia posła — zapewnienie odpowiednio przygotowanych kadr urzędniczych, które w sposób kompetentny miały gwarantować sprawne i zdyscyplinowane wykonywanie zadań państwa, a przez to stabilizować cały system sprawowania władzy, jakże ważny z punktu widzenia odradzającego się państwa<sup>14</sup>.

Poseł podkreślił również, że brak jednolitego ustawodawstwa w dziedzinie służby publicznej nie pozwalał na należyty kontakt między urzędnikiem a państwem. Istniejąca wówczas regulacja prawna, oparta w dużej mierze na rozpro-

<sup>12</sup> J.S. Langrod, *Zapowiedzi konstytucyjne o wydaniu ustaw specjalnych*, Warszawa 1926, s. 36–38.

<sup>13</sup> Spr. 263, s. CCLXIII/40.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

szonym ustawodawstwem funkcjonującym w trzech byłych zaborach, a przez to niespójna, powodowała, że zakres praw i obowiązków urzędników był różny i nie pozwalał w tym kształcie połączyć się w jedną pragmatykę. Poseł P. Rajca mówił, że taki stan rzeczy nie pozwalał państwu świeżo powstałemu po wieloletniej niewoli odrodzić się na nowo. Mówił wprost o bałaganie w państwie i braku kontroli państwa nad administracją, która nie będzie sprawnie funkcjonowała i wykonywała zadań na jego rzecz bez jednolitego ustawodawstwa w tej materii<sup>15</sup>.

Uregulowanie spraw dotyczących aparatu urzędniczego to przede wszystkim forma związania państwa z administracją, a jednolite ustawodawstwo pozwalało na kontrolę państwa nad podległymi mu jednostkami. Szczególna ranga i zakres zadań realizowanych w ramach służby publicznej wymagały szczególnych regulacji prawnych w tym zakresie. Dlatego poseł P. Rajca w swoim sprawozdaniu z działalności komisji sejmowej rozpatrującej projekt ustawy (Komisji Administracyjnej) podkreślał, że największym problemem był brak kontaktu między państwem a urzędnikiem, wynikający z oparcia funkcjonowania urzędników na trzech różnych ustawodawstwach: pruskim, rosyjskim i austriackim. W konsekwencji urzędnicy mieli różne prawa i obowiązki, co nie pozwalało połączyć ich w tym kształcie w jedną grupę zawodową wykonującą zadania na rzecz nowego państwa polskiego<sup>16</sup>.

Założeniem było więc objęcie zakresem podmiotowym ustawy szerokiej grupy funkcjonariuszy państwowych, przede wszystkim urzędników administracji rządowej, pracowników Kancelarii Prezydenta, Sejmu i Senatu. Poseł zwracał też uwagę na konieczność rozszerzenia projektu ustawy także na pracowników kolejnictwa oraz wszystkie organizacje zawodowe związane z koleją. Propozycja włączenia pracowników kolei do państwowej służby cywilnej nie spotkała się jednak z aprobatą posłów. Lektura stenogramów także z okresu późniejszego<sup>17</sup>, gdy problem pracowników kolei był kilkakrotnie podnoszony w Sejmie pozwala zauważyć, że Sejm okresu 20-lecia międzywojennego przywiązywał dużą wagę do opinii społecznej, gdy pojawiał się problem wydatkowania środków publicznych. Dlatego kwestia dotycząca włączenia pracowników kolei do państwowej służby cywilnej, a co za tym idzie, objęcia ich nie tylko obowiązkami, ale i uprawnieniami — związanymi z wyższym uposażeniem, możliwością awansu, prawami emerytalnymi, spotkała się ze słuszną obawą posłów obecnych na obradach SU. Obawiano się, co powie naród na wynikające stąd koszty, skoro to obywatele będą zmuszeni ponosić wydatki związane z podobnymi regulacjami. Wątpliwości te rozdziły się przy każdej typu kwestii.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> Sprawozdanie z 211 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 18 lutego 1921 r., s. CCLXII/6.

<sup>17</sup> Sprawozdanie z 266 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 30 listopada 1921 r., s. CCLXVI/13.

Niektóre fragmenty debaty były wyrazem przekonań społeczno-kulturowych, charakterystycznych dla tamtego czasu, jak na przykład problem pełnienia służby publicznej przez kobiety zamężne. W kontekście zasady równości płci krytykowano projekt zakładający pierwotnie konieczność zgody małżonka na pełnienie funkcji publicznej przez małżonkę. Projekt został w dyskusji uznany za przestarzały i nieprzystający do owych czasów. Poseł P. Rajca apelował o wyłączenie z projektu przyszłej ustawy innych podobnych kwestii, które nie przyczynią się do rozwoju służby publicznej, przeciwnie, stworzą skostniały i nieprzystający do rzeczywistości twór prawny<sup>18</sup>. Wyjściem z tej niezręcznej sytuacji okazało się stwierdzenie, że przy przyjmowaniu do służby państwowej osób nieletnich i kobiet zamężnych władza będzie przestrzegać zasad obowiązujących ustaw cywilnych. Kwestia dostępu do urzędu kobiet zamężnych, determinowana zgodą małżonka, potraktowana została ostatecznie jako przestarzała ze względu na posiadanie przez kobiety pełni praw wyborczych<sup>19</sup>.

Spieranano się o dopuszczalny stopień pokrewieństwa między przełożonym a podwładnym w stosunku służbowym. Określony w projekcie rządowym czwarty stopień pokrewieństwa między przełożonym a podwładnym został zmieniony na trzeci ze względu na uznanie przez Komisję, że „już trzeci stopień pokrewieństwa jest na tyle daleki, że nie będzie oddziaływał niekorzystnie na pełnienie służby zarówno przez przełożonych, jak i podwładnych”<sup>20</sup>, chociaż, co do zasady, jak mówili posłowie, bliskie pokrewieństwo między przełożonym a podwładnym może zakłócić pełnienie służby, wpłynąć niekorzystnie na wizerunek urzędnika i państwa w opinii społecznej. Wymóg ten, mimo że formalny, miał na celu zachowanie powagi służby, chronił interes państwa przed możliwością jego naruszenia przez osoby spokrewnione, wynikał z idei służby państwu<sup>21</sup>.

Żadna kwestia dotycząca urzędników państwowych nie wywołała takich sporów jak ocena ich kwalifikacji. Problem był bardzo ważny, ponieważ zarówno pozytywna ocena fachowości urzędnika, a zatem jego przydatność do pracy na określonym stanowisku, jak i ocena negatywna były w istocie zależne od woli przełożonego, a ta, jak wiadomo, w relacjach międzyludzkich mogła być krzywdząca dla ocenianego. Rządowy projekt ustawy o p.s.c. zakładał powołanie komisji kwalifikacyjnych, a nie jednoosobowego organu do oceny przydatności urzędnika na danym stanowisku pracy. Komisja sejmowa rozpatrująca projekt nie zakwestionowała tego, wprowadziła jednak jednolitą formę ocen w postaci tabeli, do której wgląd miał oceniany urzędnik. Pozwalało mu to przekonać się, czy opinia o nim była słuszna. Sądono, że wprowadzenie jednolitych zasad dotyczących oceny kwalifikacji urzędników będzie sprawiedliwe<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> Spr. 263, s. CCLXIII/43–44.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Spr. 263, s. CCLXIII/44.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> Spr. 263, s. CCLXIII/44–45 i 47.



Pojęcie neutralności politycznej urzędnika należało do trudnych ze względu na bliskie powiązania urzędnika w czasie pełnienia przez niego służby ze sferą publiczną. Projekt rządowy, zakazujący urzędnikowi przynależności do stowarzyszeń lub zrzeszeń, których cele lub działalność nie dadzą się pogodzić z jego stanowiskiem, okazał się w praktyce niejasno sformułowany. Nie dosyć, że trudno było określić, jakie „cele lub działalność nie dadzą się pogodzić ze sprawowaną funkcją”, to jeszcze nie dało się określić, jakie to stowarzyszenia nie dadzą się pogodzić ze stanowiskiem urzędnika. Komisja Administracyjna poparła pogląd, że „urzędnik, któremu państwo powierza obronę i opiekę nad ładem i bezpieczeństwem nie może wchodzić w związki lub w zwały godzące w interesy państwa i zakłócające normalny tok postępowania”<sup>23</sup>, chociaż proponowała własne rozwiązania, które legły u podstaw późniejszego art. 25 ustawy.

Ze względu na relacje między przełożonym a podwładnym kwestia awansu, podobnie jak przydatność do pracy na danym stanowisku, należała do kwestii spornych. Zdaniem Komisji, awans, a co za tym idzie — uzyskanie lepszego stanowiska, wyższego wynagrodzenia, powinien być nie tylko kwestią uzdolnienia urzędnika, uzyskania wyższych kwalifikacji, ale przede wszystkim doświadczenia, dzięki któremu urzędnik stawał się bardziej użyteczny, co mogło być docenione przez przełożonych. Podczas debaty w Sejmie podnoszono, by awans szedł w parze z dobrymi kwalifikacjami. Jednak Komisja nie uznała tego stanowiska za słuszne, gdyż mogłoby to spowodować konieczność znacznego podniesienia kwalifikacji<sup>24</sup>.

Dyskutowano nad sprawą przeniesienia urzędnika na inne miejsce pracy. Uważano, że możliwość przeniesienia urzędnika jest rzeczą konieczną z punktu widzenia zadań państwa, chociaż wiązało się to ze zmianą miejsca zamieszkania, a co za tym idzie — z powstaniem pewnej niedogodności spowodowanej rozłąką z rodziną. Skarb Państwa przewidywał zwrot kosztów przeniesienia, jednakże proceder przenoszenia się był przez urzędników w praktyce nadużywany, przez co zbytnio obciążał Skarb Państwa. Zatem Komisja ograniczyła zwrot kosztów przeniesienia do tych urzędników, którzy zostali przeniesieni nie na własne życzenie, ale ze względów służbowych i na polecenie władzy<sup>25</sup>.

Kwestia wynagrodzenia urzędnika z tytułu pełnienia przez niego funkcji publicznej okazała się sporna w sytuacji wybrania go do organu przedstawicielskiego. Powstawało wówczas bowiem pytanie, czy zasadne jest pobieranie przez urzędnika dwóch wynagrodzeń — jednego z tytułu pełnienia urzędu i drugiego z tytułu pełnienia funkcji posła, skoro *de facto* wybór do organu przedstawicielskiego powoduje zawieszenie na czas tego wyboru pełnienia urzędu. Posłowie uznali, że takie rozwiązanie stanowiło znaczne uprzywilejowanie jednej warstwy

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. CCLXIII/45.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> Spr. 263, s. CCLXIII/47.

społecznej nad drugą. Potwierdzeniem tej tezy okazały się głosy w dyskusji podnoszone w czasie obrad SU, wielokrotnie podkreślające, że pobieranie dwóch wynagrodzeń w sytuacji, gdy pełni się jedną funkcję, jest niesprawiedliwe w odniesieniu do innych posłów, którzy nie wywodzili się ze środowiska urzędniczego, zatem nie mieli możliwości pobierania dwóch wynagrodzeń. Sejm miał na uwadze zwłaszcza posłów wywodzących się ze środowisk wiejskich. Ponadto uważano, że społeczeństwo (wyborcy) miałyby o to uzasadnione pretensje do władzy. Wyjściem z tej sytuacji okazało się udzielenie urzędnikom urlopu bezpłatnego na czas wyboru do organu przedstawicielskiego<sup>26</sup>.

Problem przyjmowania przez urzędników tzw. darów, czyli korzyści majątkowych w czasie pełnienia funkcji publicznych, dobrze ilustrował wątpliwe dziedzictwo, jakie Rzeczpospolita przejęła po zaborach. Kodeks karny rosyjski obowiązujący w byłym zaborze rosyjskim nie zabraniał — inaczej niż pruski i austriacki — urzędnikowi przyjmowania darów<sup>27</sup>. Jednak nie dla wszystkich posłów przyjmowanie darów było niedopuszczalne. Na szczęście przeważało zdanie, że wówczas wykonywanie zadań publicznych byłoby uzależnione od wysokości uzyskanych przez urzędnika korzyści materialnych. Zdaniem komentatorów, próby przeforsowania podobnych kwestii oraz ich argumentowania wskazują, jak trudno było osiągnąć porozumienie nawet w sprawach wydawałoby się oczywistych.

Podobnie jak w Sejmie Ustawodawczym motywy powołania służby urzędniczej w okresie kształtowania się państwowości polskiej w latach 1919–1922 akcentowali przedstawiciele myśli politycznej i prawnej. W opracowaniu *Jak budowano w Polsce państwowość?* W. Kumaniecki podkreślał znaczenie zbudowania w pierwszej kolejności administracji państwowej, która miała zapewnić sprawne zarządzanie kadrami urzędniczymi. Państwo, które po odzyskaniu niepodległości narodziło się ze zlepku ziem podlegających różnemu prawodawstwu: pruskiemu, austriackiemu, rosyjskiemu, niemieckiemu i austriacko-węgierskiemu, nie byłoby gotowe do odbudowy bez sprawnie działającej, ujednoliconej, podlegającej pod to samo prawo administracji. Dlatego tak dużą nadzieję wiązano ze zbudowaniem jednolitej administracji państwowej, pozwalającej na współdziałanie urzędników realizujących zadania na rzecz państwa w oparciu o pragmatykę służbową<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Sprawozdanie z 266 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 30 listopada 1921 r., s. CCLXVI/7–8.

<sup>27</sup> Mówił o tym poseł P. Buzek na posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego w dniu 30 listopada 1921 r., zob. Sprawozdanie z 266 posiedzenia, s. CCLXVI/4.

<sup>28</sup> W. Kumaniecki, *Jak budowano w Polsce państwowość?*, Warszawa 1920, s. 8. Także S. Kutrzeba, *Trud budowy Polski jako jednostki państwowej. Co warte własne państwo?*, Warszawa 1920, wskazywał na konieczność ujednoczenia administracji szczebla „niższego” i „wyższego” w celu ogarnięcia państwa jako całości, scalenia ziem i narodu polskiego w celu stworzenia sprawnie działającego państwa, s. 7–8.

### 3. ZASADY I PODSTAWOWE INSTYTUCJE USTAWY O PAŃSTWOWEJ SŁUŻBIE CYWILNEJ

Ustawa o państwowej służbie cywilnej z 17 lutego 1922 r.<sup>29</sup> stanowiła całościową regulację związaną ze służbą cywilną. Była ustawą zapewniającą kompleksowe zorganizowanie służby państwowej — od chwili powołania do służby do czasu zakończenia aktywności zawodowej urzędnika i przejścia w stan spoczynku. Nie oznaczało to jednak, że znajdowały się w niej szczegółowe postanowienia dotyczące na przykład odpowiedzialności dyscyplinarnej, awansu, wynagrodzenia; stanowiły one bowiem przedmiot regulacji szczegółowych o charakterze rozporządzeń. Niemniej ustawa z 1922 r. odegrała — co można już na wstępie podkreślić — ważną rolę w realizacji koncepcji budowy korpusu służby cywilnej w administracji publicznej. Czyniła zadość konieczności odbudowy państwowości polskiej utraconej po I wojnie światowej przez zapewnienie kadry urzędniczej zobowiązanej przez prawo do wykonywania zadań ściśle określonych w pragmatykach służbowych. O jej uznaniu świadczył także długi okres jej obowiązywania, aż do 1974 r., tj. do chwili wejścia w życie kodeksu pracy, który podporządkował stosunki pracy w administracji ogólnym przepisom prawa pracy, nie została formalnie uchylona<sup>30</sup>. Ustawa czerpała rozwiązania ze wzorów państw zachodnich, gdzie narodziła się idea służby cywilnej i stworzona została dobrze wyszkolona kadra urzędników państwowych. Wspomniane wzorce niewątpliwie pomogły w ukształtowaniu się idei służby publicznej w Polsce, ale nie znaczyło to, że ustawa polska oparta była na jednym z nich. Rzeczpospolita przyjęła model mieszany, łączący wybrane elementy służby publicznej, uważane z perspektywy czasu za dobre.

#### 3.1. ZAKRES OBOWIĄZYWANIA USTAWY

Przedmiotem ustawy była państwowa służba cywilna, rozumiana jako wyodrębniony zespół funkcjonariuszy administracji państwowej (zwany później „korpusem” służby cywilnej), złączonych z państwem swoistym stosunkiem prawnym. Twórcy ustawy nadali mu charakter stosunku publicznoprawnego (art. 1 ustawy). W konsekwencji — według słów samej ustawy — stosunek ten mógł być zawiązany, zmieniony, zawieszony lub rozwiązany tylko przy zastosowaniu prawa publicznego, w szczególności przedmiotowej ustawy o p.s.c. Nie tylko byt tego stosunku (jego nawiązanie i rozwiązanie) opierał się na prawie publicznym, lecz także jego treść, w postaci praw i obowiązków funkcjonariuszy administracji państwowej w relacji z państwem, określona mogła być tylko za pomocą norm prawa publicznego (ustawy i rozporządzeń jako aktów wykonawczych do ustawy). Komentatorzy analizowanej tutaj ustawy uważali zatem, że „zmiany w tym

<sup>29</sup> Dz.U. Nr 21 z 1922 r., poz. 164.

<sup>30</sup> Por. L. Florek, *Uwagi o sytuacji prawnej urzędnika państwowego*, „Państwo i Prawo” 1984, nr 4, s. 45 n.

stosunku nie mogą być dokonywane ani w drodze jednostronnego zarządzenia, nie opartego na przepisach prawa publicznego, ani też w drodze umowy pomiędzy funkcjonariuszem i władzą<sup>31</sup>.

Stosunek służbowy zawiązywał się z chwilą doręczenia pisma nominacyjnego. Publicznoprawny charakter stosunku służbowego sprawiał też, że prawa, które funkcjonariuszowi przysługiwały w stosunku do państwa, były publicznymi prawami podmiotowymi i jako takie mogły być — w razie ich naruszenia — dochodzone przed sądem, mianowicie w drodze skargi do NTA, a nie w postępowaniu cywilnoprawnym<sup>32</sup>, z wyłączeniem określonych spraw<sup>33</sup>.

Ustawa o p.s.c. swoim reżimem prawnym objęła stosunkowo wąski krąg funkcjonariuszy państwowych. Swoją moc prawną rozciągała tylko na funkcjonariuszy administracji państwowej w węższym tego słowa znaczeniu, pozostawiając poza jej zasięgiem innych funkcjonariuszy, należących także do p.s.c. na mocy innych ustaw i stanowiących według komentatorów ustawy o p.s.c. funkcjonariuszy publicznych w szerszym tego słowa znaczeniu. Przepisom ustawy z 1922 r. podlegali funkcjonariusze kontroli państwowej, jeżeli ustawa o kontroli państwowej z 3 czerwca 1921 r. nie zawierała przepisów odmiennych<sup>34</sup>, oraz funkcjonariusze Biura (Kancelarii) Sejmu i Senatu. Stopniowo i ostrożnie rozszerzano moc obowiązującą ustawy z 1922 r. na nowe kategorie funkcjonariuszy państwowych. Na przykład na mocy rozporządzenia Prezydenta RP z 30 grudnia 1924 r. o organizacji lasów państwowych jej moc obowiązującą rozciągnięto na funkcjonariuszy lasów państwowych.

Wyłączone natomiast były z zakresu obowiązywania ustawy z mocy jej art. 118 liczne zastępy pracowników kolei państwowych — mimo początkowych propozycji zgłaszanych w Sejmie — a także „pracownicy wykonawczy”<sup>35</sup> poczty, telegrafów i telefonów na mocy przepisów ustawy z 9 października 1923 r. o uposażeniu funkcjonariuszy państwowych i wojska. Nie podlegali ustawie także nauczyciele szkół państwowych mający własną pragmatykę służbową, z wyjątkiem inspektorów i wizytatorów będących urzędnikami administracyjnymi. Osobne ustawy służbowe mieli sędziowie i prokuratorzy, asesorzy i aplikanci sądowi, nauczyciele (osobno nauczyciele akademicy).

W ograniczonym zakresie, tj. do czasu wydania ustaw specjalnych i pod warunkiem niesprzeczności z postanowieniami ustawy, wynikającej z odmien-

<sup>31</sup> J. Kafiński, A. Nitribit, *Ustawa o państwowej służbie cywilnej z objaśnieniem*, Warszawa 1932, s. 2.

<sup>32</sup> Orzecznictwo NTA w tym zakresie było bogate.

<sup>33</sup> Por. art. 7 rozporządzenia Prezydenta RP z 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym.

<sup>34</sup> Na temat faktycznego zasięgu obowiązywania przepisów ustawy z 1922 r. w tym przypadku por. J. Kopczyński, *Przepisy normujące stosunek państwowej służby cywilnej*, Warszawa 1925, s. 65–66.

<sup>35</sup> Por. J. Kopczyński, *op. cit.*, s. 63–64.

nego charakteru stosunku służbowego, ustawie podlegali funkcjonariusze policji państwowej, straży celnej oraz dozorca więzienni. Przepisy ustaw związkowych o ograniczonym zakresie obowiązywania ustawy o p.s.c. w stosunku do określonych grup funkcjonariuszy stwarzały liczne wątpliwości interpretacyjne<sup>36</sup>. O faktycznym zakresie ich obowiązywania decydowały przeważnie przepisy odrębnych ustaw dotyczących uposażenia i emerytur funkcjonariuszy czy określające ich stanowiska służbowe.

Interesująca, lecz równie dyskusyjna — i niekontynuowana w dalszym rozwoju służby cywilnej w Polsce — była decyzja twórców ustawy rozciągająca, w określonym zakresie, obowiązywanie przepisów ustawy na politycznych członków rządu — ministrów oraz konstytucyjnie odpowiedzialnych kierowników innych władz naczelnych i urzędów centralnych (art. 2 ustawy). Mieli oni podlegać przepisom ustawy, o ile przepisy konstytucji („ustawy konstytucyjnej”) nie zawierały postanowień odmiennych. Sama ustawa zastrzegła (art. 2 ust. 2), iż przy powoływaniu ministrów nie będą obowiązywać przepisy ustawy określające wymagane wykształcenie (art. 11) i warunek odbycia służby przygotowawczej (art. 12). Mocą norm Konstytucji marcowej (art. 56–59) nie mogły ich dotyczyć przepisy o odpowiedzialności służbowej, skoro podlegali odpowiedzialności parlamentarnej i konstytucyjnej, czy też przepisy ustawy o przejściu w stan spoczynku i wynagrodzeniu.

Ustawa w założeniu miała obowiązywać na całym obszarze Rzeczypospolitej i wchodziła w życie z dniem 1 kwietnia 1922 r. Jednak z powodu nieokreślonego przez dłuższy czas ostatecznego kształtu granic odrodzonego państwa jej terytorialny zakres obowiązywania był rozszerzany w drodze prawnej na kolejne części terytorium państwa polskiego: województwo poznańskie i część województwa pomorskiego, Śląsk Cieszyński, Górny Śląsk.

### 3.2. URZĘDNIICY — PRZESŁANKI MIANOWANIA URZĘDNIKA

W ustawie podzielono ogół funkcjonariuszy p.s.c. na dwie kategorie: urzędników oraz niższych funkcjonariuszy państwowych (art. 3). Nie był to jednak jedyny podział, dlatego że z dalszych przepisów ustawy, zwłaszcza art. 5, wynikało, że urzędnicy dzielili się na mianowanych na stałe i mianowanych do odwołania (nazwanych w piśmiennictwie także „prowizorycznymi”). Podstawą rozróżnienia był nie tylko czas trwania nominacji, lecz także uprawnienia obydwóch grup urzędników. Urzędnikom stałym przysługiwały wszystkie prawa, o których mowa była w ustawie, w tym względna nieusuwalność z urzędu; urzędnik mógł być wydalony ze służby tylko prawomocnym zarządzeniem władzy opartym na przepisach ustawy lub orzeczeniem komisji dyscyplinarnej (art. 33). Natomiast urzędnikowi „prowizorycznemu” przysługiwały tylko te uprawnienia, które nie były sprzeczne

<sup>36</sup> Por. cyt. komentarze J. Kocyńskiego, J. Kafińskiego i A. Nitribita do art. 118 ustawy.

z kompetencją władzy do swobodnego rozwiązania stosunku służbowego; mógł on być usunięty z zajmowanego stanowiska nie tylko z upływem terminu oznaczonego w piśmie nominacyjnym, lecz także wtedy, gdy został powiadomiony przez władzę o rozwiązaniu stosunku służbowego (art. 5). Przypadki wydalenia ze służby w zgodzie z ustawą (niedyscyplinarne) nie były rzadkie. Określały je przepisy art. 65 i 71, także art. 38 ust. 3 (niedostosowanie się do przepisu o urlopie bez uposażenia). W praktyce szczególnie w okresie po 1926 r. przepisy gwarantujące nieusuwalność urzędników mianowanych na stałe były często nieprzestrzegane z przyczyn politycznych (o czym niżej).

Ustawa określała szczegółowo przesłanki (warunki) mianowania urzędnika — ogólne o charakterze podstawowym oraz warunki dotyczące wykształcenia i przygotowania fachowego do pełnienia funkcji urzędniczych. Co ciekawe, nie różnicowała ich w zależności od tego, czy mianowani byli na stałe czy na czas określony. Na urzędnika mógł być mianowany, zgodnie z brzmieniem art. 6 ust. 1, „jedynie obywatel polski o nieskazitelnej przeszłości, posiadający zdolność do działań prawnych oraz uzdolniony fizycznie i umysłowo do pełnienia odnośnych obowiązków służbowych, tudzież władający biegle językiem polskim w mowie i piśmie”<sup>37</sup>.

Warunkami braku unifikacji ustawodawstwa cywilnego w owym czasie (przepisami ograniczającymi zdolność do działań prawnych) tłumaczyło się ust. 2 cytowanego przepisu nakazujący respektowanie ustaw dzielnicowych przy kwalifikowaniu do służby państwowej nieletnich i kobiet<sup>38</sup>.

Drugim podstawowym warunkiem mianowania na urzędnika państwowego, wynikającym z art. 6 ustawy, była „nieskazitelna przeszłość” kandydata na urząd. Tak szeroko sformułowany warunek oznaczał przede wszystkim niedopuszczalność przyjęcia do służby państwowej osoby karanej za przestępstwo z chęci zysku. Przestępstwa popełnione z chęci zysku przez kandydata ubiegającego się o przyjęcie do służby publicznej zostały zatem potraktowane przez ustawę bardzo kategorycznie. Odmawiała ona przyjęcia do służby takich osób bez względu na to, czy działały jedynie z pobudek o charakterze majątkowym, czy w ogóle przestępstwo popełniono w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Obostrzenie to wynikało z założenia, że osoby popełniające przestępstwo z chęci uzyskania dla siebie korzyści majątkowych nie dawały gwarancji należytego wykonywania

<sup>37</sup> Chociaż obowiązujące przepisy ustawy o obywatelstwie polskim stwarzały możliwość powołania na urzędy także osób nieposiadających obywatelstwa polskiego, zapewniając im przez to powołanie nabycie obywatelstwa. Zdaniem J. Kaflińskiego i A. Nitribita przepis ten stracił moc obowiązującą wobec wyraźnego wymogu art. 6 ustawy. Por. ustawa o p.s.c. z objaśnieniem tychże autorów, s. 7.

<sup>38</sup> Nieletni mogli być mianowani na urzędników p.s.c. za zezwoleniem „władzy naczelnej” przed ukończeniem 18. roku życia. Warunek ten dotyczył także osób po ukończeniu 40. roku życia, jeżeli wcześniej nie pozostawali w służbie państwowej.

obowiązków wobec państwa jako jego przedstawiciele, w istocie bowiem było to słuźenie państwu i wypełnienie wyznaczonych na jego rzecz zadań. Postępowanie urzędnika zmierzające do osiągania własnych korzyści majątkowych zaprzeczało więc wykonywaniu służby na rzecz państwa.

Z porównania art. 6 i 8 ustawy wynikało, że nie zawsze jednak skazanie kar-no-sądowe za inne przestępstwo, a także wcześniejsze wydalenie ze służby pań-stwowej wykluczało uznanie przeszłości za nieskazitelną, dlatego że kandydat taki mógł być przyjęty do służby, jeżeli zezwoliła na to właściwa „władza na-czelna” (art. 8 ust. 2 ustawy). Gdyby kwalifikacje moralne były niewystarczające, to — zdaniem komentatorów ustawy — także brak skazania karnosądowego nie wystarczał do powołania kandydata do służby państwowej. Osoba, przeciw której toczyło się postępowanie karnosądowe lub upadłościowe, a także postępowanie o ubezwłasnowolnienie, nie mogła być mianowana urzędnikiem, dopóki trwało to postępowanie (art. 7); zdaniem ówczesnych komentatorów ustawy, także wtedy gdy przeciw danej osobie wszczęto dochodzenie. Podstawą oceny, czy kandydat miał nieskazitelną przeszłość, była przede wszystkim opinia wojewody, której wymagały osobne przepisy rozporządzenia Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej.

Omówione wyżej okoliczności stanowiące przeszkodę do mianowania kandydata do służby publicznej nie były jedynymi, o których traktowała ustawa i które wymagały zezwolenia władzy naczelnej. Ustawa zabezpieczała interesy państwa przed ewentualnym nadużyciem władzy w sytuacji, gdyby dochodziło do objęcia stanowisk przez osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa. Szło o to, by uniknąć stosunku bezpośredniej zależności służbowej między małżonkami, krewnymi, powinowatymi, które mogłyby być szkodliwe dla interesów państwa (art. 9). Z podobnych względów ustawa zakazywała, by krewni i powinowaci odpowiedniego stopnia byli urzędnikami tego samego urzędu, do którego należało dysponowanie pieniędzmi, dobrami materialnymi, prowadzenie rachunkowości i kontrola (art. 10). Obydwa przepisy miały zabezpieczyć urząd przed nepotyzmem. Pozostawiam bez komentarza dalsze przesłanki (warunki) mianowania urzędnika państwowego określone w art. 6 jako w pełni zrozumiałe — zdolność do działań prawnych (oceniana była według przepisów ustawodawstwa dzielnicowego) oraz uzdolnienia fizyczne i umysłowe (potwierdzone przez lekarza urzędowego), a także biegłe posługiwanie się językiem polskim w mowie i w piśmie.

Drugi rodzaj warunków mianowania na urzędnika p.s.c. odnosił się — jak napisano — do poziomu wykształcenia kandydatów i przygotowania fachowego do pełnienia funkcji urzędniczych. Poziom wykształcenia wymaganego od kandydatów na urzędników zależał od stanowiska służbowego w urzędzie. W tym celu ustawa ustanawiała trzy kategorie stanowisk służbowych i wymagań co do wykształcenia. W wypadku pierwszej kategorii wymagane było wykształcenie

wyższe, drugiej — średnie ogólnokształcące lub zawodowe, trzeciej — ukończenie szkoły podstawowej lub niższych klas szkoły średniej (art. 11). Szczegóły tego rodzaju wymagań określało rozporządzenie Rady Ministrów. Rada Ministrów została także upoważniona do mianowania na stanowisko urzędnika — na wniosek właściwej władzy naczelnej — osoby, która nie posiadała wykształcenia wymaganego do zajęcia stanowiska w danej kategorii stanowisk służbowych (wyższego). Możliwość taką dawała ustawa ze względu — jak podkreślano — na ówczesny słaby stan kadr urzędniczych, a także by możliwie najszybciej wprowadzić w życie postanowienia art. 11 o kategoriach wykształcenia i tych przepisów ustawy, których wejście w życie odroczone na pewien czas ze względów obiektywnych (np. art. 115 ustawy)<sup>39</sup>.

Jeśli chodzi o przygotowanie fachowe (specjalistyczne) kandydatów na urzędników, ustawa uzależniała je od odbycia jednorocznej służby przygotowawczej (praktyki) i zdania egzaminu praktycznego (art. 11 i 12 ustawy). Służba przygotowawcza i egzamin były niezbędne do mianowania urzędnika stałego, lecz nie „prowizorycznego”, którego przydatność do służby sprawdzano w trakcie trwania mianowania na okres próbny; kandydat musiał złożyć taki egzamin, gdy miał być mianowany na stałe. Od wymogu jednorocznej służby przygotowawczej w wypadkach wyjątkowych mogła zwolnić „władza naczelna” (Rada Ministrów), mogła też przedłużyć lub skrócić okres służby przygotowawczej (art. 12 ust. 2). Podkreślany wymóg wiedzy (wykształcenia) i kwalifikacji fachowych, charakterystyczny dla służby cywilnej, realizowany był — jak widać — w sposób względny (tolerancyjny), stosownie do trudnych warunków początku kształtowania się polityki kadrowej w odrodzonym państwie.

Oceną kwalifikacji kandydatów do służby publicznej zajmowały się komisje kwalifikacyjne. Powołanie oraz skład komisji były regulowane przepisami rozporządzenia RM. Miały one za zadanie wydawanie opinii w sprawach jednostkowych osób ubiegających się o stanowiska urzędnicze. Oceny komisji, dokonywane w sposób stały, określone były w formie — jak już napisano — tabeli kwalifikacyjnych, które ułatwić miały prowadzenie postępowań weryfikacyjnych. Urzędnik miał dostęp do oceny jego osoby.

### 3.3. STOSUNEK SŁUŻBOWY URZĘDNIKA

Stosunek służbowy urzędnika nawiązywał się przez mianowanie. Terminem, od którego następowało nawiązanie tego stosunku, była data doręczenia pisma nominacyjnego. Od tej daty ciążyły na nim niektóre obowiązki. Urzędnik mógł być też pociągnięty przez władzę do odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej, chociaż objęcie służby następowało w dniu, który władza mu wyznaczyła lub — w braku wyznaczenia dnia — w ciągu 5 dni od doręczenia pisma nominacyj-

<sup>39</sup> J. Kopczyński, *op. cit.*, s. 15–16.



nego. W razie niezgłoszenia się w określonym terminie (lub nieusprawiedliwienia zwłoki) mianowanie ulegało unieważnieniu (art. 13). Akt mianowania mógł być unieważniony, a urzędnik wydalony ze służby, jeżeli został mianowany na podstawie fałszywych dokumentów albo gdy okazało się, że miały miejsce okoliczności, które nie dopuszczały mianowania (art. 65).

W piśmie nominacyjnym podawano urząd, w którym mianowany urzędnik miał pełnić służbę, tytuł urzędowy i stopień służbowy, lecz nie wymieniano stanowiska, które urzędnik miał objąć. Dawało to władzy przełożonej swobodę wyznaczania stanowiska służbowego bez względu na stopień służbowy powołanego<sup>40</sup>.

Jak już wspomniano, nominowano na stałe lub do odwołania. Mianowanie na stanowiska służbowe (zaliczane do pierwszych czterech stopni służbowych) ustawa powierzała Prezydentowi RP, na pozostałe zaś stopnie właściwym władzom naczelnym (częściowo powyżej IV stopnia za zgodą prezesa RM). Urzędników sejmowych, ze względu na autonomię parlamentu, mianował marszałek Sejmu. Ustawa posługiwała się także pojęciem „starszeństwa służbowego urzędników równego stopnia służbowego”, ustalane na podstawie czasu służby na stanowisku służbowym w tym samym stopniu (art. 18). Daleko posunięta hierarchizacja urzędnicza, wielość stopni służbowych (zaliczanych do nich stanowisk służbowych, tytułów przywiązanych do poszczególnych stanowisk służbowych), określonych odpowiednim rozporządzeniem Rady Ministrów (art. 17), były charakterystyczną cechą p.s.c., wzorowaną na ustawodawstwie innych państw.

Akt mianowania na stałe zapewniał urzędnikowi dużą stabilność zawodową i stosunku pracy. Ustawa, kierując się dobrem służby, a także dobrowolnością osób pozostawiania w służbie państwowej i ich interesami osobistymi, dopuszczała określone zmiany w stosunku służbowym, a także jego rozwiązanie (rozdział IV ustawy).

Zmiany w stosunku służbowym mogły polegać na:

1) przeniesieniu urzędnika do innej miejscowości i na inne stanowisko służbowe nie niższego stopnia służbowego w tej samej kategorii urzędniczej i w tym samym dziale administracji państwowej, o ile „dobro służby” tego wymagało (art. 52 ust. 1), z zapewnieniem urzędnikowi odpowiedniego czasu na tę zmianę i zwrotu kosztów przeniesienia;

2) przejściu do innego działu administracji państwowej na własną prośbę, pod warunkiem zezwolenia na to władzy przełożonej (art. 53);

3) przeniesieniu w „stan nieczynny” (lub „stan rozporządzalności”, gdy idzie o urzędników służby zagranicznej — „zewnętrznej” MSZ), w następstwie zmian w organizacji władz i urzędów oraz braku czasowo innego odpowiedniego stanowiska (art. 54) z zachowaniem uposażenia i stażu pracy liczonego do emerytury;

4) zwolnieniu urzędnika wybranego do organu ustawodawczego na czas trwania mandatu od sprawowania urzędu. Na ten czas tracił uposażenie służbo-

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 12.

we. Po wygaśnięciu mandatu urzędnik powracał do sprawowania swojego urzędu względnie równorzędnego stopniem służbowym i w tym samym dziale administracji. Czas wykonywania mandatów wliczany był do czasu wysługi służby (art. 57).

Rozwiązanie stosunku służbowego urzędnika (stałego i „prowizorycznego”), a także praktykanta mogło nastąpić w przypadku wydalenia ze służby w wyniku postępowania dyscyplinarnego (o czym niżej) lub w wyniku dobrowolnego wystąpienia ze służby państwowej. Stosunek służbowy urzędnika „prowizorycznego” i praktykanta ulegał rozwiązaniu także w następstwie jednostronnego zarządzenia władzy (art. 58) albo gdy praktykant okazał się „niezdalny do sprawowania urzędu” (art. 63). Do dobrowolnego wystąpienia urzędnika ze służby wymagane było zgłoszenie wystąpienia i jego przyjęcie przez władze, które mogło być uzależnione od „należytego oddania urzędu” i w tym celu odroczone (art. 59–60). W przeciwnym wypadku zgłoszenie uważało się za przyjęte po upływie 4 tygodni od złożenia zgłoszenia (art. 61).

Konsekwencje dobrowolnego wystąpienia urzędnika ze służby, a także rozwiązania stosunku służbowego urzędnika mianowanego na czas określony (do odwołania) i praktykanta (art. 59–60) były dolegliwe. Urzędnik (praktykant) i jego rodzina tracili wszelkie prawa wynikające ze stosunku służbowego (art. 64 ust. 1). Także w razie ponownego wstąpienia do służby przywrócenie praw nabytych zależało od zgody właściwej władzy naczelnej (ust. 2 tego artykułu).

#### 3.4. OBOWIĄZKI I PRAWA URZĘDNIKA

Treść tak skonstruowanego stosunku służbowego urzędnika p.s.c. wypełniały przepisy ustawy regulujące obowiązki urzędnika (rozdział II), jego prawa (rozdział III) i odpowiedzialność służbową (rozdział V).

Obowiązki podstawowe urzędnika w stosunku do państwa, a zarazem ogólnie ujęte określał wstępny art. 21 rozdziału II o obowiązkach: „Urzędnik obowiązany jest wiernie służyć Rzeczypospolitej, przestrzegać ściśle ustaw i przepisów, wypełniać obowiązki swego urzędu gorliwie, sumiennie i bezstronnie oraz dbać według najlepszej woli i wiedzy o dobro sprawy publicznej i spełniać wszystko, co temu dobru służy, a unikać wszystkiego, co by mu mogło zaszkodzić”. Zdaniem ówczesnych komentatorów ustawy przepis ten miał w zasadzie deklaratoryjny charakter i wstępny („pomocniczy”) w stosunku do szczegółowo opisanych w następnych artykułach obowiązków urzędniczych<sup>41</sup>.

Do obowiązków tych należały:

1. Obowiązek wypełniania każdego polecenia służbowego przełożonych (art. 22), z wyjątkiem takiego, które wyraźnie sprzeciwiałoby się obowiązującym przepisom ustawowym. We wszystkich innych przypadkach, nawet gdy zdaniem urzędnika polecenie sprzeczne byłoby z dobrem służby albo w ogóle dobrem pub-

<sup>41</sup> *Ibidem*, s. 24–25.

licznym, zawierało pomyłki co do faktu lub prawa, urzędnik — po zakomunikowaniu swoich wątpliwości przełożonym — musiał polecenie potwierdzone wykonać; także w razie niewykonalności lub bezprzedmiotowości polecenia, z wyjątkiem przypadku grożącej niepowetowanej szkody. W każdym wypadku ponosił odpowiedzialność porządkową lub dyscyplinarną.

2. Obowiązek pozostawiania do dyspozycji władzy przełożonej w sprawach, które nie należą do zwykłych czynności urzędowych (art. 23), wykonywania poleceń poza godzinami urzędowymi, jeżeli tego wymagały zdaniem władzy „ważne względy służbowe” (art. 27). Zasada dyspozycyjności wymagała, by urzędnik powiadamiał władzę służbową natychmiast o każdej przeszkodzie w pełnieniu służby, spowodowanej chorobą lub innymi uzasadnionymi powodami. Co do zasady urzędnik mógł się wstrzymać od pełnienia służby z powodu choroby dopiero po otrzymaniu urlopu, z wyjątkiem sytuacji, gdy stan zdrowia „wykluczał” pełnienie obowiązków służbowych (art. 28).

3. Obowiązek zachowania tajemnicy służbowej we wszystkich sprawach, o których urzędnik powziął wiadomość dzięki swojemu stanowisku lub dowiedział się o nich przy wykonywaniu swoich obowiązków służbowych, o ile sprawy te były uznane za poufne lub gdy wymagało tego dobro publiczne albo inne ważne względy. Tajemnicę służbową należało zachować wobec każdego, z wyjątkiem osób, którym urzędnik obowiązany był donosić służbowo o sprawach objętych tajemnicą; w poszczególnych przypadkach władza przełożona lub bezpośrednio wyższa mogła urzędnika uwolnić od obowiązku tajemnicy. Obowiązek ten był bezterminowy, nie wygasał po rozwiązaniu stosunku służbowego ani po przejściu na emeryturę lub w stan spoczynku (art. 24).

4. Obowiązek należytego, szczegółowo określonego zachowania się w służbie i poza służbą (art. 25). Uwzględniał on powinność strzeżenia w służbie i poza służbą „powagi swego stanowiska”; obowiązywał zakaz wchodzenia w „związki lub zmywy”, które mogą zakłócić bieg spraw państwowych lub normalny tok urzędowania. Istniał obowiązek okazywania szacunku i uprzejmości w stosunkach z przełożonymi, współurzędnikami i podwładnymi, w stosunkach zaś urzędowych z interesantami — należytej powagi, bezstronności, uprzejmości oraz służenia radą i pomocą; obowiązywało też zachowanie drogi służbowej do przedstawiania spraw, próśb i zażaleń w kwestiach osobistych i urzędowych. Osobne przepisy<sup>42</sup> nakazywały urzędnikowi wstrzymać się od wszelkiej krytyki swoich władz przełożonych, „głośnego” wyrażania swoich poglądów i zapatrywań politycznych sprzecznych z intencjami i polityką rządu; urzędnik miał zakaz przedstawiania spraw służbowych w prasie bez zezwolenia władzy służbowej.

5. Zakaz żądania i przyjmowania „darów” (podarunków) ofiarowanych bezpośrednio urzędnikowi w związku z jego stanowiskiem urzędowym lub jego

<sup>42</sup> Okólnik MSW z 14 stycznia 1919 r., przytaczany jako obowiązujący pod rządami ustawy oraz okólnik z 7 lipca 1923 r.; por. W. Hekajło, *Ustawa o państwowej służbie cywilnej*, Warszawa 1924, s. 1.

rodzinie. Nie wolno też było urzędnikowi w jakikolwiek sposób sugerować („wywoływać”) wręczenia takiego podarunku. Nie wolno mu było także wyzykiwać stanowiska, by przysporzyć sobie lub rodzinie jakiegokolwiek korzyści. To, co jeszcze w debacie sejmowej nad projektem ustawy było w jakiejś mierze niewykluczone, w przepisach ustawy doczekało się jednoznacznej dezaprobaty i zakazu.

6. Zakaz przyjęcia przez urzędnika posady, stanowiska i wykonywania zajęcia, które stałoby w sprzeczności z jego obowiązkami służbowymi, przeszkadzałoby mu w wykonywaniu czynności urzędowych albo mogło wywołać podejrzenie o stronniczość i interesowność. Urzędnik miał też obowiązek poinformować władzę służbową o każdym ubocznym zajęciu, które przyniosłoby mu jakiegokolwiek korzyści materialne oraz zrezygnować z takich zajęć, które władza uzna za niedopuszczalne z tego powodu. Wreszcie nie mógł zawierać transakcji gospodarczych z urzędami tego działu administracji państwowej, w którym pełnił obowiązki służbowe (art. 29).

7. Najdalej idącym zakazem obowiązującym urzędnika (od VIII stopnia wzwyż), ograniczającym rygorystycznie jego wolność gospodarczą, był zakaz posiadania na terenie, na którym pełnił swoje lokalne obowiązki służbowe, przedsiębiorstwa rolnego, przemysłowego czy handlowego. Nie mógł też bez zezwolenia władz występować zasadniczo w charakterze rzeczoznawcy w sprawach, które pozostawały w bezpośrednim związku z jego zadaniami służbowymi (art. 31). Podlegał ograniczeniom, gdy idzie o wybór miejsca zamieszkania i przebywania w czasie poza pracą; władza naczelna mogła też ograniczać oddalanie się z siedziby urzędu poza godzinami urzędowymi (art. 32).

Szeroko ujęte w ustawie obowiązki urzędnika równoważyć miały prawa, jakie przyznawała mu ustawa. Najsilniejszym prawem, określonym w art. 33 ustawy, była gwarantowana stabilność stosunku służbowego — urzędnik mógł być wydalony lub usunięty ze służby tylko prawomocnym zarządzeniem władzy, wydanym na mocy przepisów przedmiotowej ustawy<sup>43</sup>. Ta gwarancja zawieszona została jednak mocą art. 116 ust. 1 pierwotnie na 2 lata od wejścia ustawy w życie, następnie jeszcze na rok (do 1 kwietnia 1925), a ostatecznie kolejnymi zamianami ustawy dokonаныmi rozporządzeniami Prezydenta RP z 1927 i 1928 aż na siedem lat.

Pozostałe prawa urzędnika mające charakter socjalny to:

1. Prawo do szczególnej ochrony prawnej wynikające z ustaw karnych (art. 34).

<sup>43</sup> Art. 28 ust. 3, art. 56 — które dawały podstawę do zarządzenia przeniesienia urzędnika na emeryturę w określonych sytuacjach, art. 65 i 71 — zezwalające na wydalenie ze służby (bez orzeczenia komisji dyscyplinarnej), art. 38 ust. 3 — z powodu trwania urlopu, o którym mowa w art. 38 dłużej niż 2 lata lub orzeczenia komisji dyscyplinarnej.

2. Prawo do tytułu urzędowego, noszenia munduru związanego ze stanowiskiem służbowym (stopniem służbowym), stosownego do rodzaju służby<sup>44</sup>.

3. Prawo do urlopu wypoczynkowego, zależnego od lat służby, z możliwością odwołania z urlopu, gdy tego wymagały „ważne i niecierpiące zwłoki względy służbowe”, oraz do urlopu umożliwiającego załatwienie spraw osobistych, rodzinnych i majątkowych lub poratowanie zdrowia (art. 38).

4. Prawo do awansowania na wyższe stopnie służbowe według zasad i ograniczeń określonych w ustawie i krępujących swobodne uznanie władzy przełożonej (art. 41–43).

5. Prawo do opieki lekarskiej urzędnika i jego najbliższej rodziny.

Dwa podstawowe prawa urzędnika, tj. prawo do wynagrodzenia (art. 39) i do uposażenia emerytalnego (także wdowiego i sierociego — art. 46), regulowały osobne ustawy o uposażeniu funkcjonariuszy państwowych i wojska<sup>45</sup> oraz ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy państwowych i zawodowych wojskowych<sup>46</sup>. To te uprawnienia, głównie zaś prawo do uposażenia, zapewniać miały urzędnikowi należyty status materialny, w praktyce (o czym później) z trudem tę funkcję spełniały.

Pełni praw opisanych w ustawie urzędnik nie nabywał od razu z chwilą mianowania. Ustawa uzależniała nabycie pełni praw od: otrzymania od władzy mianującej urzędnika (także powołującej funkcjonariusza publicznego) „pisma ustalającego go w służbie państwowej polskiej” (art. 116 ust. 1). Ponadto ustalenie to w ciągu 2 lat od wejścia ustawy w życie wymagało zgody prezesa RM i ministra Skarbu, a urzędników piastujących stanowiska od IV do VI stopnia służbowego — zgody prezesa RM. Ta ciekawa klauzula ustawy oznaczała, jak sądzić można, ustanowienie pewnego czasu (dwuletniego) koniecznego do weryfikacji osób już mianowanych w pierwszych latach formowania p.s.c. w Polsce, celem upewnienia się co do ich przydatności w służbie. Akt ustalenia zależał bowiem od spełnienia takich warunków, jak odbycie służby próbnej, ukończenie specjalnych kursów, poddanie się egzaminom praktycznym (art. 16 ust. 2)<sup>47</sup>. Warunki te określić miało bliżej rozporządzenie wykonawcze RM. Jeżeli urzędnik (funkcjonariusz niższy) nie został „ustalony” w ciągu 2 lat od chwili wejścia ustawy w życie, miał być zwolniony ze służby państwowej z zachowaniem nabytych praw do emerytury (a w ich braku miał otrzymać odprawę w wysokości ustalonej w ustawie, art. 116 ust. 6–7). Termin dwuletni podlegał stale wydłużaniu w wyniku zmian ustawowych z dnia 22 marca 1928 r., a rozporządzeniem Prezydenta RP został ostatecznie przedłużony do 31 marca 1929 r. (Dz.U. Nr 114, poz. 969).

<sup>44</sup> Zgodnie z rozporządzeniem RM z 26 czerwca 1924 r. o ustanowieniu tabeli stanowisk.

<sup>45</sup> Dz.U. Nr 16, poz. 924 z 9 września 1923 r., wielokrotnie zmieniana.

<sup>46</sup> Ustawa z dnia 11 grudnia 1923 r. i z 1924 r., Dz.U. Nr 70, poz. 466.

<sup>47</sup> W przepisie posłużono się zwrotem „itp.” na określenie innych warunków, co można tłumaczyć tylko ułomnościami ówczesnej legislacji.

## 3.5. ODPOWIEDZIALNOŚĆ SŁUŻBOWA URZĘDNIKA

Urzędnik, któremu władza przełożona miała zawsze prawo wytykać błędy w urzędowaniu, złe zachowanie oraz niedbalstwo w służbie, podlegał także odpowiedzialności służbowej, jeżeli naruszał „obowiązki swojego stanowiska i urzędu w służbie lub poza służbą przez czyn, zaniechanie lub zaniedbanie”. Odpowiedzialność służbowa miała postać odpowiedzialności dyscyplinarnej lub porządkowej. Przesłanką pierwszej odpowiedzialności był występki służbowy zdefiniowany w ustawie za pomocą pojęć ogólnych jako obraza „interesu publicznego” lub narażenie „dobra publicznego” na szkodę (art. 67). Natomiast przesłanką odpowiedzialności służbowej było wykroczenie służbowe, określone w sposób negatywny jako naruszenie obowiązku służbowego, nieposiadające znamion występkę służbowego. Zbieg kilku wykroczeń lub ich powtarzanie oraz wykroczenie popełnione „w okolicznościach szczególnie obciążających” ustawa traktowała jako występki służbowy (art. 69).

Postępowanie dyscyplinarne lub porządkowe z powodu naruszenia obowiązków służbowych mogło toczyć się równocześnie z postępowaniem karnym przed sądem, jeżeli naruszenie to miało znamiona czynu karalnego; mogło być ono jednak zawieszono do ostatecznego zakończenia postępowania karnego. Urzędnik skazany prawomocnym wyrokiem sądu podlegał w każdym razie wydaleni z służby bez postępowania dyscyplinarnego, jeżeli skazanie karne pociągnęło za sobą utratę zdolności do piastowania urzędu (art. 70–71).

Ustawa określała kary porządkowe za wykroczenia służbowe w postaci upomnienia, skrócenia lub odmowy udzielenia urlopu wypoczynkowego oraz znacznie bogatszy katalog kar dyscyplinarnych — od nagany do wydaleni z służby (art. 77). Kary porządkowe nakładała, co do zasady, władza służbowa lub przełożona władza wyższa, natomiast kary dyscyplinarne nakładane były tylko w drodze orzeczenia przez właściwą komisję dyscyplinarną po przeprowadzeniu postępowania dyscyplinarnego zgodnie z osobną ustawą o postępowaniu dyscyplinarnym<sup>48</sup>. Ustawa określała zasady komisyjnego wymiaru kary (art. 78). Wymierzona urzędnikowi kara nie mogła być zmieniona ani uchylona zarządzeniem administracyjnym. Od orzeczenia komisji, a także władz naczelnych o nałożeniu kar porządkowych nie przysługiwało odwołanie, także do sądu. Wydaleni z służby urzędnika pociągało za sobą utratę wszystkich praw związanych z urzędem, w tym prawa do emerytury (art. 82).

Odpowiedzialności dyscyplinarnej podlegali także urzędnicy w stanie nieczynnym z powodu popełnienia występkę służbowego jeszcze w czasie służby, a także wtedy gdy w czasie trwania stanu nieczynnego naruszyli obowiązki, które nosiły cechy takiego występkę (art. 84–85).

<sup>48</sup> Ustawa z 17 lutego 1922 r. o organizacji władz dyscyplinarnych i postępowaniu przeciwko funkcjonariuszom państwowym, Dz.U. Nr 21, poz. 165.

### 3.6. STATUS PRAWNY PAŃSTWOWYCH FUNKCJONARIUSZY NIŻSZYCH

Ustawa nakazywała stosowanie do funkcjonariuszy niższych art. 4–9 i art. 65 dotyczące urzędników, co oznaczało objęcie ich, tak jak urzędników, stosunkiem służbowym na podstawie mianowania (art. 89). Odnosiły się do nich także przepisy ustawy określające ogólne przesłanki (warunki) mianowania (art. 6) i większość ograniczeń przy tym obowiązujących, lecz nie wymogi co do poziomu wykształcenia. Ubiegający się o posadę funkcjonariusza niższego powinni wykazać się tylko znajomością czytania i pisanania w języku polskim. Do funkcjonariuszy, o których mowa, stosowano odpowiednio także postanowienia o objęciu służby, o przysiędze i przyrzeczeniu służbowym i inne, o których mowa w art. 13–16 ustawy, a także art. 18 i 19.

W dużym stopniu, podobnie jak obowiązki urzędników, uregulowane zostały obowiązki funkcjonariuszy niższych (art. 95–103). Formuły opisujące najogólniej w sposób deklaratoryjny w art. 95 (w odniesieniu do funkcjonariuszy) i w art. 21 (w odniesieniu do urzędników) brzmiały niemal identycznie. Podobnie regulowane były zachowania względem przełożonych, współpracowników i interesantów urzędu (art. 98 i art. 100), obowiązywało też dochowanie tajemnicy służbowej (art. 99). Te zaś obowiązki, które wynikały z art. 28, 29 i 32 w stosunku do urzędników, miały być na zasadzie art. 102 stosowane analogicznie do funkcjonariuszy niższych. Istotna różnica istniała w sprawie podstaw prawnych powinności służbowych funkcjonariusza, które określać miały akty typu regulaminy, instrukcje, a nawet pisma przełożonego, podczas gdy w stosunku do urzędników w większym zakresie czyniły to przepisy samej ustawy o p.s.c.

## 4. USTAWA O P.S.C. W OCENIE NAUKI PRAWA I W PRAKTYCE PAŃSTWOWEJ

Ustawa o p.s.c. z 1922 r. była dużym osiągnięciem polskiego ustawodawstwa, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę, że uchwalona została w początkowych latach istnienia odrodzonego państwa polskiego — w kraju zniszczonym wojną światową — wojną o jego granice, w warunkach nieustabilizowanej do końca sytuacji politycznej i ustrojowej po zaborach. Uchwalenie ustawy opartej na idei stabilnej, zawodowej i bezstronnej służby cywilnej wydawać by się mogło zbędnym luksusem lub co najmniej aktem przedwczesnym. Idea takiej ustawy zrodziła się i przybrała realny kształt już w Sejmie Ustawodawczym, zanim zdołano uchwalić Konstytucję marcową. Uchwalenie ustawy w tych warunkach staje się zrozumiałe i uzasadnione, gdy weźmie się pod uwagę powszechne przekonanie towarzyszące pracom nad ustawą w Sejmie Ustawodawczym i poza nim, że — jak napisano w pkt 1 tego rozdziału — odbudowa państwowości polskiej nie mogła dojść do skutku bez odpowiednio zorganizowanej i przygotowanej kadry osób, których

zadanie polegało na administracyjnym zjednoczeniu ziem polskich po zaborach. Sięgnięcie w tym celu do idei służby cywilnej, znanej twórcom ustawy z doświadczeń innych państw, wydawało się najlepszym rozwiązaniem.

W praktyce państwowej II Rzeczypospolitej zasady i instytucje ustawy realizowane były z trudnościami, część poddano ustawowym zmianom, z niektórych w następstwie tych zmian w istocie zrezygnowano na wiele lat. Zadecydowały o tym w różnym stopniu obiektywne trudności społeczno-gospodarcze lat 20., ograniczone faktycznie zasady kadrowe ludności kraju, po części zaś — zwłaszcza po 1926 r. i w latach 30. — powody polityczne. Pierwsze spośród wymienionych mieli w jakimś stopniu na uwadze twórcy ustawy, decydując się na odsunięcie w czasie obowiązywania określonych postanowień ustawy w przepisach przejściowych ustawy (tytuł czwarty ustawy).

Najdotkliwszych ograniczeń doznała podstawowa zasada stabilności (stabilizacji) urzędników (także funkcjonariuszy niższych — art. 104), gwarantowana przepisami art. 33. Wprawdzie mocą art. 116 gwarancja stabilności była od początku wejścia ustawy w życie zawieszona na 2 lata, lecz później, jak napisano, okres zawieszenia przedłużano ustawicznie w wyniku kolejnych zmian art. 116 do 1929 r., a i później opóźnianie korzystania przez władze z instytucji „ustalenia urzędnika w służbie państwowej polskiej” (art. 116 ust. 2) — bez którego nie tylko nie nabywał pełni praw ustawowych stabilizujących jego stosunek służbowy, lecz mógł być także zwolniony ze służby (art. 116 ust. 6) — oraz z instytucji „stanu nieczynnego” (art. 54–56), podważyły w sposób zasadniczy stabilność służby cywilnej. S. Kasznica, mając na uwadze tę ostatnią instytucję, pisał, że pragmatyka służbowa z 1922 r. wprowadziła kategorię urzędników stałych, tj. takich, z którymi stosunek służbowy mógł być rozwiązany jedynie z powodów w ustawie przewidzianych, a nie według swobodnego uznania władzy przełożonej. W rzeczywistości jednak „stałość” ta była całkowicie iluzoryczna wobec instytucji „stanu nieczynnego”: władza naczelna mogła dla dobra służby, a więc według swobodnego uznania, przenieść w każdej chwili urzędnika stałego w stan nieczynny, a jeżeli w ciągu pół roku nie powołała go z powrotem do służby czynnej, stosunek z urzędnikiem zostawał rozwiązany lub urzędnik był przeniesiony w stan spoczynku. Z tego upoważnienia rząd czynił bardzo duży użytek po 1926 r., kreując „zastępy młodych emerytów”<sup>49</sup>.

Nie da się jednak przyjąć, że prócz względów politycznych na faktyczny stan zasady stabilności stosunku urzędniczego nie miały wpływu także inne okoliczności, w szczególności niewystarczalność środków budżetowych na zrealizowanie prawa do wynagrodzenia i do uposażenia emerytalnego, objęte pojęciem „pełni praw urzędnika” (o czym niżej). W każdym razie — jak pisze tenże S. Kasznica — świat urzędniczy protestował energicznie przeciwko stosowanym praktykom

<sup>49</sup> S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 91.



i domagał się zapewnienia urzędnikom rzeczywistej stabilności po odbyciu chociażby dłuższej praktyki i służby próbnej; za takim rozwiązaniem opowiadał się sam autor. W kontekście swojej krytyki braku stałości wypowiedział też znamieny pogląd, który powtarzać się będzie w dalszym rozwoju służby cywilnej w Polsce po ostatnie lata: „Wszystkie rządy, niezależnie od swego zabarwienia politycznego, odnoszą się z największą niechęcią do instytucji stałości, uważając ją za przeszkodę do pozbycia się elementów nieudolnych, a także politycznie niepożądanych”<sup>50</sup>. Dodawał także — lecz nie wiadomo na jakiej podstawie — że „większość opinii również odnosiła się do tej instytucji [służby cywilnej], jeśli nie niechętnie, to z nieufnością, uważając, że urzędnik ustabilizowany traci bodziec, który popycha go do kształcenia się, rozwijania, do wytężonej pracy — popada w rutynę i marazm”<sup>51</sup>. Te gorzkie słowa krytyki nie poprowadziły S. Kasznicy do propozycji zniesienia stałości, lecz jedynie poszerzenia możliwości zwolnienia urzędnika na dodatkowej, w porównaniu z obowiązującą ustawą, podstawie „orzeczenia specjalnego kolegium, obdarzonego przywilejem niezależności, przed którym w formach procesowych przeprowadzony byłby wniosek władzy przełożonej urzędnika o zwolnienie jego z powodów nie dających podstawy do wytyczenia mu postępowania dyscyplinarnego”<sup>52</sup>. Sądził, że już sama obawa uruchomienia takiego postępowania skłaniałaby urzędników do lepszej służby państwu.

Nie spełniły się także oczekiwania funkcjonariuszy służby cywilnej co do zapewniania materialnych warunków pracy urzędników. Przez cały okres dwudziestolecia płace nie zapewniły wystarczającego utrzymania. Cytowany tutaj S. Kasznica pisał, że „płace urzędnicze były na poziomie głodowym i nie spełniały swojego przeznaczenia”. Przyznawały to oficjalne władze, skoro w piśmie okólnym MSW z 12 lutego 1929 r. w sprawie polityki personalnej<sup>53</sup> podawano, że niskie pensje były przyczyną słabej frekwencji osób z odpowiednim wykształceniem i doświadczeniem kandydujących do służby cywilnej oraz ucieczki z niej bardziej kwalifikowanych do pracy lepiej płatnej, chociaż pensje pochłaniały dużą część budżetu. Winy tego dopatrywano się w czynniku ogólniejszym — w silnej etatyzacji życia państwowego wymagającej zbyt dużych środków finansowych, a w pierwszym po odzyskaniu niepodległości okresie — w niskim stanie gospodarki narodowej.

Równie silne zastrzeżenia budził system emerytalny służby cywilnej, zarówno gdy idzie o wysokość rent, jak i podstawy finansowania sytemu — z dotacji budżetu państwa do Państwowego Zakładu Emerytalnego o charakterze publicznoprawnym. Dla jego uzdrowienia i z zamiarem podniesienia uposażeń propono-

<sup>50</sup> *Ibidem*, s. 92.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> Dz. Urz. Nr 2, poz. 74.

wano między innymi wprowadzenie systemu opartego na partycypacji składek przez państwo i urzędników<sup>54</sup>.

Względy polityczne, mające wpływ na funkcjonowanie ustawy z 1922 r., od jej początków dawały o sobie znać ze wzmożoną siłą w następstwie zmiany stosunków politycznych w państwie po zamachu majowym z 1926 r. i dalszego ich rozwoju w kierunku rządów autorytarnych w latach 30. Pod ich wpływem pozostawały kolejne zmiany przepisów ustawy o służbie cywilnej — rozporządzenia Prezydenta RP z mocą ustawy z 22 marca 1928 r.<sup>55</sup>, z 3 grudnia 1930 r.<sup>56</sup>, z 7 października 1932 r.<sup>57</sup>, z 28 października 1933 r.<sup>58</sup>, a także rozporządzenie z 7 października 1932 r. zastępujące ustawę o organizacji i postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko funkcjonariuszom państwowym z 1923 r.<sup>59</sup> O ile jeszcze zmiana z 1928 r. przedłużała tylko ustawowy termin zawieszenia postanowień art. 11 określający poziom wykształcenia przy mianowaniu na określone urzędy, co było praktykowane już wcześniej, o tyle wymienione późniejsze rozporządzenia wprowadzały zasadnicze zmiany w ustawie z 1922 r. w kierunku, najogólniej rzecz ujmując, zwiększenia swobody władz politycznych w zakresie mianowania urzędników bez wymaganego wykształcenia średniego, zastępując je wymogiem posiadania stopnia oficera zawodowego (art. 1 rozporządzenia z 1930 r.) i rezygnując całkowicie z warunku posiadania określonego wykształcenia przy mianowaniu na stanowiska II lub III kategorii „w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie” (art. 1 pkt 2 rozporządzenia). Trudno byłoby szukać jedynej przyczyny takich zmian tylko — chociaż wchodziło to także w rachubę — w warunkach znalezienia odpowiednich kandydatów do służby cywilnej słabo opłacanej. Jednoznaczną wymowę polityczną miała natomiast zmiana ustawy, pozwalająca awansować urzędnika do bezpośrednio wyższego stopnia „według uznania władzy przełożonej”, z pominięciem kryteriów starszeństwa służbowego, uzdolnień, użyteczności i stopnia zaufania oraz szczególnych kwalifikacji, które wymieniała ustawa w pierwotnym brzmieniu art. 41 (art. 1 pkt 18 rozporządzenia z 1932 r.). Poszerzono bardzo kompetencje władzy naczelnej z art. 54 do przenoszenia urzędnika stałego w stan nieczynny, czyniąc je obligatoryjne bez możliwości przeniesienia do innego działu zarządu państwowego (art. 1 pkt 22 tego rozporządzenia). Ustanowiono także instytucję zawieszania urzędnika w pełnieniu służby w razie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego — co można uznać za uzasadnione — lecz nieznaną wcześ-

<sup>54</sup> Por. bliższy opis systemu emerytalnego służby cywilnej w 20-leciu, T. Żyliński, *Zaopatrzenie emerytalne służby państwowej w okresie międzywojennym*, Wrocław 1984, także E. Modliński, *Podstawowe zagadnienia prawne ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1968, s. 59–60.

<sup>55</sup> Dz.U. Nr 38, poz. 367.

<sup>56</sup> Dz.U. Nr 86, poz. 658.

<sup>57</sup> Dz.U. Nr 7, poz. 737.

<sup>58</sup> Dz.U. Nr 86, poz. 661.

<sup>59</sup> Dz.U. Nr 87, poz. 38.

niej w katalogu kar dyscyplinarnych (art. 1 pkt 25 rozporządzenia). Wreszcie rozporządzenie z 1932 r., zmieniające postępowanie dyscyplinarne, ograniczyło kompetencję komisji dyscyplinarnych na korzyść władz przełożonych urzędnika, co zdaniem S. Kasznicy „ograniczyło silnie uprawnienia kolegialnych władz dyscyplinarnych i w dużym stopniu przyczyniło się do osłabienia rzeczowości i bezstronności orzecznictwa dyscyplinarnego”<sup>60</sup>.

Przyczyny niepełnej czy wypaczającej sens ustawy realizacji jej postanowień można się dopatrywać także w braku uregulowania osobnej struktury organizacyjnej korpusu służby cywilnej w postaci systemu władz (organów) powołanych do kontroli i dbałości o proces wcielania ustawy w życie oraz dysponujących określonymi uprawnieniami w tym zakresie. Ustawa ograniczała się do poddania realizacji ustawy „władzy zwierzchniej (naczelnej)” czy „władzy służbowej” niewyodrębnionej w strukturze administracji państwowej i o pewnej dozie niezależności. Władze, o których mowa w ustawie, to w istocie te same, które były „służbodawcą” funkcjonariuszy służby cywilnej; decydowały o ich nominacjach (zatrudnieniu), ocenie, awansach, trwałości stosunku służbowego. Dopiero późniejszy rozwój służby cywilnej w Polsce miał z tego stanu rzeczy wysnuć wnioski co do potrzebnych zmian w tej dziedzinie.

## 5. LOSY USTAWY O P.S.C. Z 1922 R. W OKRESIE POWOJENNYM

Zachowanie ciągłości prawnej państwa polskiego, pomimo proklamacji nowych zasad ustroju Polski powojennej w manifestie lipcowym z 1944 r., a tym samym przejęcie niesprzecznych wyraźnie z tymi zasadami porządku ustawodawczego II Rzeczypospolitej Polskiej, sprawiło, że swoją moc obowiązującą zachowała na początku między innymi ustawa o p.s.c. z 1922 r. Niezależnie od dekretu PKWN z 27 lipca 1944 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego i zaszeregowaniu funkcjonariuszy państwowych (Dz.U. Nr 16, poz. 89), ustawa ta stanowiła przez jakiś czas trzon prawa urzędniczego<sup>61</sup>. Swoje znaczenie aż do momentu jej formalnego uchylecia dopiero w 1974 r. traciła stopniowo ze względów ideowo-politycznych jako przeżytek dawnego ustroju w procesie nazwanym budową socjalistycznego prawa, nietolerującej — jak pisano — uprzywilejowanej „kasty” zawodowych urzędników<sup>62</sup>. Prawnie proces ten przebiegał „od prawa

<sup>60</sup> S. Kasznica, *op. cit.*, s. 93.

<sup>61</sup> Można by sądzić, że nawet miała obowiązywać przez czas nieokreślony, skoro w 1949 r. ogłoszono jej tekst jednolity, Dz.U. Nr 11, poz. 72.

<sup>62</sup> Por. W. Jaśkiewicz, *Pracownicy administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 2, red. J. Jendrośka, Wrocław-Gdańsk, s. 379 n.; W. Hauser, *Korpus służby cywilnej — uwarunkowania społeczne i polityczne*, „Służba Cywilna” 2004, nr 8, s. 135 n.; E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2004, s. 46.

urzędniczego, jako prawa administracyjnego, do prawa pracy” oraz „od statusu publicznoprawnego do statusu zobowiązaniowego” (umownego)<sup>63</sup>.

Pierwszym krokiem na tej drodze był dekret z 14 maja 1946 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego funkcjonariuszy państwowych<sup>64</sup>. Potwierdzał on (nie recypował)<sup>65</sup> w art. 2 obowiązywanie przepisów ustawy („przepisów prawnych, obowiązujących [...] w dniu 1 września 1939 r.” z późniejszymi zmianami), regulujących stosunek służbowy i zasady zaszeregowania „funkcjonariuszy państwowych”, o ile przepisy tego dekretu nie stanowiły inaczej. Pojęciem tym obejmował, zgodnie z art. 2 ust. 1, urzędników i niższych funkcjonariuszy państwowej służby cywilnej, a także tych funkcjonariuszy państwowych (sędziów, prokuratorów, asesorów, pracowników przedsiębiorstw, zakładów, instytucji), których nie dotyczyła ustawa z 1922 r., lecz których stosunek służbowy miał charakter publicznoprawny, z wyłączeniem jednak wymienionych w art. 2 ust. 2 dekretu. Funkcjonariuszom zaliczano czas ich służby sprzed 1 września 1939 r. pod warunkiem, że zgłosili się do służby w ciągu 3 miesięcy po dniu 22 czerwca 1944 r. Mogłoby to świadczyć o zachowaniu ciągłości ich stosunku służbowego, gdyby powojenna władza służbowa nie miała danego jej w art. 4 prawa do swobodnego uznania w sprawie ponownego przyjęcia do służby lub jego odmowy; odmowa ta oznaczała zwolnienie funkcjonariusza ze służby z zachowaniem nabytych praw emerytalnych (art. 4). Stosunek służbowy pod rządami dekretu nie miał też właściwych mu gwarancji stabilności, albowiem w okresie do 31 grudnia 1947 r. właściwa władza naczelna mogła — bez zachowania warunków i terminów przewidzianych w „odnośnych przepisach prawa”<sup>66</sup> — między innymi przenieść funkcjonariusza w stan spoczynku lub zwolnić ze służby po uprzednim 3-miesięcznym wypowiedzeniu z zachowaniem praw emerytalnych. Innym krokiem w kierunku destrukcji stosunku służbowego właściwego w p.s.c., opartego na nominacji, było zrównanie pracowników kontraktowych, którzy zajmowali stanowiska urzędnicze lub niższych funkcjonariuszy państwowych, pod względem praw (z wyjątkiem praw emerytalnych) z urzędnikami (funkcjonariuszami) mianowanymi na stałe<sup>67</sup>. Ten element powojennej ewolucji w prawie urzędniczym, zrównujący pracowników kontraktowych z mianowanymi urzędnikami, nie miał

<sup>63</sup> W. Jaśkiewicz, *op. cit.*, s. 386.

<sup>64</sup> Dz.U. Nr 22, poz. 139. Dekret wszedł w życie z dniem ogłoszenia ze wsteczną mocą obowiązującą od 29 grudnia 1945 r., uchylając jednocześnie dekret PKWN z 27 grudnia 1944 r. wspomniany wyżej.

<sup>65</sup> W. Jaśkiewicz, *op. cit.*, s. 389.

<sup>66</sup> Tu niedookreślony zwrot mógł oznaczać przepisy ustawy z 1922 r.

<sup>67</sup> Jak podaje W. Jaśkiewicz, dalszego zrównania dokonano poza ustawą, zamieszczając w indywidualnych umowach o pracę klauzule zawierające pewne elementy ustawy o p.s.c. w zakresie ograniczeń swobody pracownika, obciążenia obowiązkami służbowymi i poddano zasadzie dyspozycyjności urzędniczej, W. Jaśkiewicz, *op. cit.*, s. 390–391.

mieć charakteru trwałego — wręcz przeciwnie — rozwinęła się ona w kierunku odwrotnym — przyporządkowania mianowanych statusowi umownemu.

Dalszy krok w ujednocnianiu sytuacji funkcjonariuszy państwowych mianowanych i kontraktowych wykonał następny dekret rządowy z 25 października 1948 r. o zmianie ustawy o p.s.c. (Dz.U. Nr 50, poz. 381), wydany już pod rządami małej konstytucji z 1947 r. W miejsce terminu „funkcjonariusz państwowy”, którym obejmowano dotąd urzędników i niższych funkcjonariuszy wprowadzono jeden, wspólny termin „pracownik państwowy”. W przepisach merytorycznych zrównano ich w prawach do urlopów i — co niespotykane w służbie cywilnej — przyznano związkom zawodowym prawo głosu w sprawach pracowniczych (ustalania ocen kwalifikacyjnych, przeniesienia z urzędu na inne stanowiska i zwalniania z urzędu), analogicznie do uprawnień, jakie związki zawodowe miały wcześniej w uspołecznionych zakładach pracy. Dalszym krokiem w tym samym kierunku było objęcie w 1949 r. ustawą o uposażeniach pracowników jednej i drugiej kategorii, a w 1954 r. zrównanie ich statusu emerytalnego oraz, nieco później, w kwestiach z zakresu ciągłości stosunku pracy<sup>68</sup>.

Kierunek rozwoju zrównujący urzędników mianowanych z kontraktowymi, i w ogóle z pracownikami zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę, sfinalizowała niejako ustawa z 15 sierpnia 1968 r. o pracownikach rad narodowych (Dz.U. Nr 25, poz. 164). Wprowadziła ona bowiem zatrudnienie urzędników na umowę o pracę jako zasadę, a jedynie osób na stanowiskach kierowniczych na podstawie mianowania. Zdaniem W. Jaśkiewicza derogowała swoim zakresem podmiotowym ustawę o p.s.c., eliminując stosunki publicznoprawne z prawa służby państwowej i wprowadzając w to miejsce reżim zobowiązaniowy (umowny)<sup>69</sup>. Jej postanowienia w drodze rozporządzeń rządowych rozciągnięto na inne grupy pracowników. Proces likwidacji odrębności sytuacji prawnej urzędników zakończył ostatecznie kodeks pracy z 1974 r., uchylając ustawę o p.s.c. z 1922 r. w przepisach go wprowadzających (art. IV pkt 2), i podporządkował stosunki pracy w administracji państwowej ogólnym (powszechnym) regulacjom prawa pracy<sup>70</sup>.

Idea służby cywilnej w postaci jej podstawowych założeń służby zawodowej, neutralnej i bezstronnej, opartej na stosunku publicznoprawnym, nie obumarła całkowicie. Jeszcze przed jej restytucją w 1996 r. dała o sobie znać w wielu wcześniejszych rozwiązaniach ustawowych, w szczególności ustawie z 16 września 1982 r. o urzędnikach państwowych. Ze zrozumieniem zalet także ustawy z 1922 r. odnosiła się do niej myśl prawna, porzucająca stopniowo przekonanie o słuszności dostosowania prawa urzędniczego do prawa pracy.

<sup>68</sup> Bliżej na ten temat por. W. Jaśkiewicz, *op. cit.*, s. 391–392.

<sup>69</sup> W. Jaśkiewicz, *op. cit.*, s. 394–395.

<sup>70</sup> Por. L. Florek, *Uwagi o sytuacji prawnej urzędnika państwowego*, „Państwo i Prawo” 1984, nr 4, s. 45.