

BARTOSZ KUŚ

SŁUŻBA CYWILNA W OKRESIE II RZECZYPOSPOLITEJ

Wiek XIX to okres, kiedy kształtowały się najważniejsze narodowe modele administracji publicznej. Wtedy to uformowały się klasyczne zasady i instytucje administracji, które później tylko modyfikowano, głównie w związku ze zmianą pozycji obywatela w państwie i unowocześnianiem technik zarządzania. W tym samym czasie Polska pozbawiona była własnej państwowości, wskutek czego po odzyskaniu niepodległości tworzony na nowo model administracji publicznej musiał w dużym stopniu uwzględniać rozwiązania państw zaborczych. I tak II Rzeczpospolita przyjęła austriacki model procedury i sądownictwa administracyjnego, pruski wzorzec samorządu terytorialnego i rosyjski system instytucji finansowych¹.

Podjęte u progu niepodległości konstruowanie nowego modelu administracji publicznej było jednym z głównych zadań na drodze do unifikacji systemu prawa w Polsce po okresie zaborów. Pilnego rozwiązania wymagała problematyka kadr urzędniczych administracji publicznej, gdyż pochodzący z różnych zaborów urzędnicy posiadali odmienne kwalifikacje i wzorce etyczne². Początki realizacji idei służby cywilnej w Polsce sięgają zatem okresu międzywojennego i związane są z prowadzonymi wówczas pracami nad uregulowaniem statusu prawnego urzędników państwowych.

Dr BARTOSZ KUŚ – asystent Katedry Praw Człowieka, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin; e-mail: bartosz.kus@kul.pl

¹ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 57-59.

² Por. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 66-67. J. Pawłowski, *Historia systemu służby cywilnej w Polsce*, [w:] <https://dsc.kprm.gov.pl/historia-systemu-sluzby-cywilnej-w-polsce-0> [dostęp: 9.11.2013].

Pierwsze regulacje prawne dotyczące sytuacji urzędników, w odradzającej się po 123 latach zaborów Polsce, zostały wydane jeszcze przed oficjalnym odzyskaniem niepodległości. Przed czerwcem 1918 r. ukazywały się dekryty Rady Regencyjnej regulujące jednostkowe zagadnienia związane z urzędnikami. Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości prawodawca na bieżąco regulował poszczególne kwestie związane ze służbą cywilną, co w pierwszej kolejności spowodowane było wprowadzeniem ustroju republikańskiego³.

1. SŁUŻBA CYWILNA WEDŁUG RESKRYPTU RADY REGENCYJNEJ Z 11 CZERWCA 1918 R.

W dniu 11 czerwca 1918 r. Rada Regencyjna Królestwa Polskiego⁴ wydała akt prawny, tzw. reskrypt⁵, który stanowił, że „do czasu wydania ogólnej ustawy służbowej dla urzędników państwowych Królestwa Polskiego władze i urzędy państwowe stosować mają przepisy do niniejszego (reskryptu) dołączone”. Do

³ A. Górski, *Ustawa o służbie cywilnej z 18 grudnia 1998 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. 289-290.

⁴ Rada Regencyjna stanowiła namiastkę władzy najwyższej w Królestwie Polskim. Została powołana przez władze niemieckie i austriackie we wrześniu 1917 r. Miała pełnić swe funkcje do chwili objęcia tronu przez przyszłego króla. W skład Rady weszli przedstawiciele ziemiaństwa i episkopatu: książę Zdzisław Lubomirski, arcybiskup warszawski, później kardynał, Aleksander Kakowski oraz hrabia Józef Ostrowski. Dnia 11 listopada 1918 r. członkowie Rady Regencyjnej przekazali swe funkcje wojskowe, a 14 listopada 1918 r. całą władzę przybyłemu z więzienia w Magdeburgu Józefowi Piłsudskiemu – zob. J. B a r d a c h, B. L e ś n o d o r s k i, M. P i e t r z a k, *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 1979, s. 458-459.

⁵ Reskrypt Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego z dnia 11 czerwca 1918 r. (Dz. U. 1918, Nr 6, poz. 13). Akt ten został ogłoszony i zaczął obowiązywać w dniu 20 czerwca 1918 r. Pojęcie „reskrypt” wywodzi się z prawa rzymskiego (łac. *rescriptum* – odpowiedź pisemna, *rescribere* – odpisać, napisać w odpowiedzi). Reskryty były pisemnymi odpowiedziami cesarza na pytania prawne kierowane przez osoby prywatne, urzędników magistraturalnych lub sędziów. Znaczenie reskryptów polegało na tym, że cesarz, rozstrzygając wątpliwości prawne, jakie np. pojawiły się w toku postępowania procesowego, często wprowadzał nową zasadę prawną. Wyrok musiał zapaść zgodnie z reskryptem, pod warunkiem jednak, że stan faktyczny przytoczony w piśmie pytającego okazał się zgodny z rzeczywistością. Do zadań sędziego należało stwierdzenie tej okoliczności. Od III wieku, z racji autorytetu cesarza, jak również kwalifikacji jurystów pracujących w jego kancelarii, zyskały charakter ogólnych norm prawnych o większej powadze niż opinie prawników. Reskryty przyczyniały się do m.in. jednolitego stosowania prawa – zob. A. D e b i Ń s k i, *Rzymskie prawo prywatne. Kompendium*, Warszawa 2008, s. 70. Pojęcie „reskrypt” jest używane współcześnie przez Kodeks Prawa Kanonicznego z 1983 r. Kanon 59 § 1 stanowi, iż „przez reskrypt należy rozumieć akt administracyjny wydany na piśmie przez kompetentną władzę wykonawczą, którym – zgodnie z jego naturą – na czyjąś prośbę udziela się przywileju, dyspensy czy innej łaski”.

wydania takiej ogólnej ustawy nigdy nie doszło, a tzw. przepisy dołączone do reskryptu zawarte zostały w dwóch aktach: *Tymczasowych przepisach służbowych dla urzędników państwowych* oraz *Tabeli płac urzędników państwowych*.

Zarówno przytoczona wcześniej treść reskryptu, jak i użycie słowa „tymczasowe” w tytule jednego z załączonych do niego aktów prawnych świadczą o tym, iż z założenia akty te traktowane były przez prawodawcę jako przejściowe, niemające trwałego charakteru. Być może zdawano sobie sprawę, że przepisy te, tworzone w pośpiechu i wymuszone przez ówczesną sytuację polityczną, są niedoskonałe. Z drugiej strony, wydanie omawianych aktów prawnych prawie pięć miesięcy przed oficjalną datą odrodzenia Państwa Polskiego, świadczyć może o wielkiej wadze, jaką przywiązywano wówczas do zagadnień zawartych w przedmiotowych regulacjach. *Tymczasowe przepisy służbowe dla urzędników państwowych* podzielone zostały na sześć tytułów (obejmujących łącznie 46 artykułów), na które składały się: Tytuł I – *Warunki ogólne*, Tytuł II – *Wstąpienie do służby*, Tytuł III – *Obowiązki urzędnika*, Tytuł IV – *Prawa urzędnika*, Tytuł V – *Odpowiedzialność urzędników*, Tytuł VI – *Rozwiązanie stosunku służbowego*.

Pomimo nieco archaicznego języka tego aktu, jego generalne przesłanie, a nawet konkretne przepisy są podobne do współczesnych regulacji w tym zakresie i zachowują aktualność do dnia dzisiejszego. W myśl uregulowań zawartych w *Tymczasowych przepisach*, wprowadzony system służby publicznej został oparty na modelu kariery i charakteryzował się łączącym urzędnika z państwem, publicznoprawnym stosunkiem służby, który nawiązywany był przez nominację⁶. Urzędnikiem państwowym stawała się osoba, która została powołana „do pełnienia stałej służby Ojczyźnie w zakresie działania urzędów państwowych” przez Naczelnika Państwa lub inną władzę wskazaną w ustawie. Powołany w ten sposób i zaprzysiężony urzędnik państwowy stawał się organem rządu i w granicach powierzonych sobie czynności winien był się z tym rządem solidaryzować⁷.

Urzednicy państwowi nie mogli być członkami stowarzyszeń działających sprzecznie z prawem oraz takich, których cele lub działalność były niezgodne z charakterem i obowiązkami urzędnika. Ponadto, osób będących urzędnikami dotyczył zakaz uczestnictwa w związkach lub zawierania umów mających na celu

⁶ Art. 1 i 8 *Tymczasowych przepisów służbowych dla urzędników państwowych*, W. Mikułowski, *Sprawność cywilnej służby publicznej jako instrumentu rządzenia państwem*, [w:] *Dobre państwo*, red. W. Kieżun, J. Kubin, Warszawa 2004, s. 87.

⁷ Art. 2 *Tymczasowych przepisów służbowych dla urzędników państwowych*.

zakłócenie lub hamowanie działalności organów rządowych⁸. Rozwiązania prawne tego typu do dzisiaj stanowią jedną z podstawowych form gwarancji bezstronności i apolityczności urzędników administracji publicznej, a przede wszystkim służby cywilnej.

Urzędnikiem państwowym mógł zostać każdy Polak spełniający warunki określone w *Tymczasowych przepisach*, bez względu na swoją dotychczasową przynależność państwową. Urzędnikami mogły zostać także osoby innych narodowości, jeżeli miały obywatelstwo polskie. Osoby należące do narodowości innych niż polska i nieposiadające obywatelstwa polskiego mogły sprawować obowiązki urzędnicze w ograniczonym zakresie, wyłącznie na podstawie umowy zawartej na czas określony⁹.

Jednym z podstawowych wymogów dla osób, które chciały uzyskać status urzędnika państwowego, była znajomość języka polskiego, gdyż osoby niewładające językiem polskim w słowie i w piśmie nie mogły pełnić w Polsce żadnych czynności urzędowych¹⁰. Warunkami, które musieli spełniać kandydaci na urzędników państwowych, były także: ukończenie osiemnastego roku życia, należyte uzdolnienie, nieskazitelność obywatelska, moralność charakteru¹¹.

Pojęcie „moralność charakteru” odpowiada wprost pojęciu „nieposzlakowana opinia”. Opinię taką zdaje się podzielać F. Ochimowski, który napisał: „Kwalifikacje moralne, inaczej tzw. charakter nieposzlakowany, tj. nie wystarcza ujemny brak ograniczeń w prawach obywatelsko-politycznych, wypada mieć należyłą opinię”¹².

Na podstawie analizowanego aktu prawnego do służby urzędniczej nie mogły zostać przyjęte następujące kategorie osób¹³: nieletni bez zgody (przyzwolenia) ojca lub opiekuna, a także kobiety zamężne – w razie protestu męża oraz osoby złożone z urzędu w drodze dyscyplinarnej lub wydalone ze służby. Po upływie roku – w razie złożenia z urzędu, lub trzech lat – w razie wydalenia ze służby, osoby te mogły zostać przyjęte jedynie z mocy decyzji Rady Ministrów. Ponadto w poszczególnych urzędach nie mogły być przyjmowane do służby osoby, które

⁸ Art. 3 *Tymczasowych przepisów służbowych dla urzędników państwowych*.

⁹ Zob. art. 4 *Tymczasowych przepisów służbowych dla urzędników państwowych*. W opisywanym artykule na oznaczenie umowy na czas określony użyto sformułowania: „umowa terminowa”.

¹⁰ Tamże.

¹¹ Zob. art. 5 *Tymczasowych przepisów służbowych dla urzędników państwowych*.

¹² F. Ochimowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1919, s. 462, cyt. za: Górski, *Ustawa o służbie cywilnej z 18 grudnia 1998 r. w świetle aktów prawnych*, s. 290.

¹³ Art. 6 *Tymczasowych przepisów służbowych dla urzędników państwowych*.

weszłyby przez to ze swoimi krewnymi lub powinowatymi do trzeciego stopnia włącznie, w stosunek bezpośredniej podwładności albo zwierzchnictwa.

Kwestie związane z dostępem do służby uregulowane zostały w Tytule II *Tymczasowych przepisów* (art. 7-13). Kandydaci do służby państwowej musieli złożyć podanie do właściwego urzędu¹⁴, z załączeniem życiorysu, opisu kwalifikacji oraz powołaniem się na świadectwa lub referencje¹⁵. Kierownik urzędu, w którym znajdowało się wakujące stanowisko, zobowiązany był do przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego. Na postępowanie kwalifikacyjne, w myśl omawianych przepisów, składało się: zapoznanie się ze wszystkimi zgłoszonymi kandydaturami, zbadanie przedstawionych przez kandydatów referencji, osobiste sprawdzenie kwalifikacji poszczególnych kandydatów do służby, dokonanie wyboru oraz złożenie pisemnego i umotywowanego wniosku władzy, do której kompetencji należało wydanie decyzji co do rozstrzygnięcia postępowania kwalifikacyjnego. We wniosku należało wskazać: pozycję zatwierdzonego etatu organizacyjnego, do której odnosiło się wakujące stanowisko, pozycję budżetu zatwierdzonego na dany okres, dotyczącego wakującego stanowiska, faktyczny urząd i wynagrodzenie, jakie miał otrzymywać kandydat, termin objęcia stanowiska, kwalifikacje wyróżniające kandydata spośród innych, wniosek o przyjęcie kandydata na okres próbny lub na służbę prowizoryczną¹⁶ lub też o nominację ostateczną.

Od zawiązania stosunku prawnego należało odróżnić tzw. instalację urzędnika, czyli wskazanie mu jego czynności¹⁷.

W przypadku wydania przez ministra lub inny kompetentny organ pozytywnej decyzji kandydat, którego dotyczyła decyzja, wzywany był do przedstawienia oryginalnych dokumentów, np. paszportu, świadectw szkolnych, świadectw z poprzedniej służby, lekarskiego świadectwa zdrowia, a następnie do złożenia przysięgi.

Urzędnikowi doręczane było pismo pochodzące od właściwego organu, zawierające wspomnianą nominację, przez którą następowało zawiązanie stosunku służbowego między urzędnikiem i państwem. Po zgłoszeniu się do służby urzędnik składał niezwłocznie przysięgę służbową. Wzór pisma nominacyjnego i rota przysięgi ustalone były oddzielnie¹⁸. Urzędnicy składali (odczytywali) przysięgę następującej treści: „Przysięgam Panu Bogu

¹⁴ Właściwym urzędem był ten, w którym kandydat ubiegał się o stanowisko – przyp. aut.

¹⁵ Art. 7 *Tymczasowych przepisów służbowych dla urzędników państwowych*.

¹⁶ Czyli służbę z zastrzeżeniem odwołania, terminową.

¹⁷ J. S t e l i n a, *Prawo urzędnicze*, wyd. II, Warszawa 2013, s. 37.

¹⁸ Art. 8 *Tymczasowych przepisów służbowych dla urzędników państwowych*.

Wszchemogącemu w Trójcy Świętej Jedynemu, Ojczyźnie i Narodowi Polskiemu na powierzonym mi urzędzie przyczyniać się do ugruntowania wolności, niepodległości i potęgi mojej Ojczyzny, pożytek Państwa Polskiego oraz dobro publiczne mając zawsze przed oczyma; Radzie Regencyjnej, do czasu powołania Króla lub Regenta naczelną władzę Państwa Polskiego piastującej, wierności dochować; Narodowi Polskiemu z całej duszy wiernie służyć, wszystkich obywateli kraju w równym mając zachowaniu; przepisów prawa strzec pilnie, obowiązki urzędu mojego spełniać gorliwie i sumiennie, polecenia przełożonych wykonywać dokładnie, tajemnicy urzędowej dochować. Tak mi Panie Boże dopomóż i niewinna Syna Jego Męka”¹⁹.

Procedury związane z przysięgą były znacznie rozbudowane, co w dużej mierze odpowiadało zróżnicowaniu wyznaniowemu ówczesnego społeczeństwa polskiego. Jak zauważa A. Górski, z przytoczonych przepisów wynika, że przed odzyskaniem niepodległości nie przewidywano urzędnika bezwyznaniowego. Każdy kandydat do służby cywilnej musiał zadeklarować przynależność do któregoś z Kościołów²⁰.

Rozporządzeniem Rady Ministrów z 22 listopada 1919 r. w tekście rot przysięgi urzędniczej wprowadzono zmiany, które uwzględniły republikańsko-demokratyczny ustrój państwa i jego niepodległość²¹.

¹⁹ Art. 1 lit. b Dekretu Rady Regencyjnej z dnia 20 lutego 1918 r. w przedmiocie przysięgi dla ministrów, urzędników, sędziów i adwokatów (Dz. Pr. Kr. P. 1918, Nr 4, poz. 6). Tekst dekretu w: www.promugatory.pl [dostęp: 02.05.2010]. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 1918 r. w przedmiocie rot przysięgi dla urzędników i sędziów (Dz. P. 1918, Nr 18, poz. 49) wyrazy: „Radzie Regencyjnej, do czasu powołania Króla lub Regenta naczelną władzę Państwa Polskiego piastującej”, zastąpiono słowami „Republice Polskiej”. Tekst rozporządzenia w: www.promugatory.pl [dostęp: 02.05.2010]. Przysięgę zgodną z zacytowaną rotą składały tylko osoby należące do wyznań chrześcijańskich. Osoby należące do wyznania mojżeszowego lub mahometańskiego składały przysięgę według tej samej rot, z tą jednak różnicą, że ustęp początkowy przysięgi brzmiał: „Przysięgam Panu Bogu Wszchemogącemu” z opuszczeniem wyrazów: „w Trójcy Świętej Jedynemu”, a ustęp końcowy brzmiał: „Tak mi Panie Boże dopomóż” z opuszczeniem wyrazów: „i niewinna Syna Jego Męka” - zob. art. 2 Dekretu Rady Regencyjnej z dnia 20 lutego 1918 r. w przedmiocie przysięgi dla ministrów, urzędników, sędziów i adwokatów.

²⁰ G ó r s k i, *Ustawa o służbie cywilnej z 18 grudnia 1998 r. w świetle aktów prawnych*, s. 293.

²¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 listopada 1919 r. w przedmiocie nowego tekstu rot przysięgi dla ministrów, urzędników i sędziów (Dz. U. 1919, Nr 89, poz. 486). Nowa rota przysięgi brzmiała: „Przysięgam Panu Bogu Wszchemogącemu, że na powierzonym mi stanowisku urzędowym przyczyniać się będę w mym zakresie działania ze wszystkich sił do ugruntowania wolności, niepodległości i potęgi Rzeczypospolitej Polskiej, której zawsze wiernie służyć będę; wszystkich obywateli kraju w równym mając zachowaniu, przepisów prawa strzec będę pilnie, obowiązki mego urzędu spełniać gorliwie i sumiennie, polecenia mych przełożonych wykonywać dokładnie, a tajemnicy urzędowej dochowam. Tak mi dopomóż Bóg”.

Przytoczone teksty przysięgi urzędniczej zawierały deklarację służby Państwu Polskiemu (Ojczyźnie, Rzeczypospolitej Polskiej), przestrzegania prawa i należytego wykonywania obowiązków służbowych. Zawarty był w nich również obowiązek odwołania się do Boga, który to akcent nadawał niewątpliwie większą rangę przysiędze (ślubowaniu)²². Deklaracje przestrzegania prawa i należytego wykonywania obowiązków służbowych pozostają aktualne do dnia dzisiejszego i można je kwalifikować jako elementy zasad dobrej administracji.

Mianowanie mogło nastąpić wyłącznie na urząd, który został wcześniej przewidziany w etacie organizacyjnym danej instytucji, zatwierdzonym uchwałą Rady Ministrów. Uposażenie urzędnika nie mogło przewyższać kwoty określonej dla danej kategorii, ale mogło być od niej niższe²³. Kategorie płac urzędniczych oraz poszczególne składniki uposażenia zostały określone we wspomnianym już dokumencie pod nazwą *Tabela płac urzędników państwowych*. W tabeli określone zostały kategorie płac urzędników, pensja zasadnicza rocznie, wysokość tzw. dodatku ekonomicznego ustanowionego na czas wojny dla miast zaliczonych do I klasy oraz ewentualne dodatki roczne za wysługę lat.

Urzędnik zobowiązany był stawić się do faktycznego objęcia służby w terminie oznaczonym w piśmie nominacyjnym, a jeżeli termin ten nie został określony – niezwłocznie po doręczeniu nominacji. Nieuprawnione opóźnienie w stawieniu się do służby przez urzędnika, które przekroczyło czternaście dni, pociągało za sobą unieważnienie nominacji²⁴. Wymagania stawiane urzędnikom były znaczne i obejmowały przede wszystkim: wierność i posłuszeństwo Głowie Państwa, przestrzeganie Konstytucji, ustaw i przepisów, poświęcenie się służbie, gorliwe, sumienne, bezstronne i bezinteresowne wypełnianie swoich obowiązków podyktowane dobrem publicznym i prawidłowym zarządzeniem państwowym. Ponadto urzędników obowiązywały: posłuszeństwo wobec przełożonych, od którego to obowiązku mogli być zwolnieni przez wyższych przełożonych, gdy wykonanie polecenia służbowego byłoby sprzeczne z sumieniem urzędnika i poczuciem obowiązku służbowego, a także solidaryzowanie się z zarządzeniami władzy, nawet w przypadku posiadania zdania odmiennego, dochowanie tajemnicy służbowej, nawet po zwolnieniu z urzędu, uprzejmość i bezstronność w stosunku do interesantów, a także godne zachowanie tak w służbie, jak i poza nią, przestrzeganie godzin urzędowania, jak również wykonywanie zadań służbowych po godzinach pracy, jeśli zachodziła taka potrzeba. Urzędnicy zobowiązani byli do załatwiania wszelkich spraw służbowych i osobistych

²² G ó r s k i, *Ustawa o służbie cywilnej z 18 grudnia 1998 r. w świetle aktów prawnych*, s. 294.

²³ Art. 9 *Tymczasowych przepisów służbowych dla urzędników państwowych*.

²⁴ Art. 11 *Tymczasowych przepisów służbowych dla urzędników państwowych*.

związanych ze stanowiskiem służbowym wyłącznie z ich przełożonymi na drodze służbowej. Zabronione było zwracanie się w takich sprawach do innych podmiotów lub do prasy. Zarządzenia wydane przez kompetentne władze przełożone względem urzędników, nie mogły stanowić przedmiotu sporów, jak również nie mogły zostać zakwestionowane na drodze sądowej. Uregulowanie to świadczyło o ogromnej niezależności ówczesnego państwowego aparatu urzędniczego. Urzędnicy zobowiązani byli do informowania przełożonych o dodatkowych zajęciach wykonywanych poza służbą. W przypadku uznania przez władzę przełożoną dodatkowej działalności urzędnika za niestosowną wobec obowiązków, charakteru lub bezinteresowności, urzędnik zobligowany był do zaprzestania takich działań²⁵. Wszystkie z wymienionych obowiązków można by współcześnie objąć terminem zasad dobrej administracji.

Rekompensatę za tak uregulowane obowiązki stanowiły przysługujące urzędnikom prawa. Prawo nieusuwalności polegało na tym, że po przepracowaniu pięciu lat od daty rozpoczęcia pierwszej służby etatowej, urzędnik mógł zostać zwolniony tylko w wyniku orzeczenia komisji dyscyplinarnej lub wyroku sądu. Sędziowie, którzy także podlegali reżimowi *Tymczasowych przepisów*, uzyskiwali to prawo po upływie trzech lat od daty objęcia stanowiska. Urzędnikom przysługiwało prawo do szczególnej ochrony prawnej, która określona była w ustawach sądowych i kodeksie kar. Posiadali oni prawo do wynagrodzenia, szczegółowo uregulowane w *Tabeli płac urzędników państwowych*. Po sześciu miesiącach służby urzędnik nabywał prawo do urlopu wypoczynkowego, którego wymiar uzależniony był od kategorii płac przypisanej danemu stanowisku. Urzędnikom od XI do VI kategorii przysługiwało prawo do czterotygodniowego urlopu, natomiast na stanowiskach od V do I kategorii do urlopu sześciotygodniowego. Niezależnie od urlopu wypoczynkowego urzędnikowi mógł być udzielony urlop „z pewnego szczególnego powodu”. Urzędnikom przysługiwało prawo do zwrotu kosztów delegacji poza miejsce stałego pobytu oraz kosztów przeprowadzki w razie „translokacji” z urzędu bez winy urzędnika. *Tymczasowe przepisy* gwarantowały im prawo do awansu służbowego zależnego przede wszystkim od istniejących wakatów oraz zgody przełożonego. Ponadto mieli zagwarantowane prawo do emerytury (renty starczej), a wdowom i sierotom

²⁵ Art. 14-17, 18-20 i 23 *Tymczasowych przepisów służbowych dla urzędników państwowych*. Zob. W. B r z ę k, *Funkcjonowanie ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej w okresie międzywojennym*, „Journal of Modern Science. Zeszyty Naukowo-Dydaktyczne” 1 (6) 2009, s. 39.

po zmarłym urzędniku przysługiwało prawo do renty (odpowiednio tzw. renty wdowiej lub sierocej)²⁶.

W myśl postanowień analizowanego aktu prawnego, za postępowanie nieprawidłowe, za uchybienie obowiązkom służbowym, wreszcie za wykroczenie lub przestępstwo służbowe, urzędnik w zależności od rodzaju i wagi przewinienia, niezależnie od ewentualnej odpowiedzialności sądowo-karnej, podlegał odpowiedzialności dyscyplinarnej. *Tymczasowe przepisy* przewidywały następujące kary dyscyplinarne: upomnienie, grzywna do 100 marek, odmówienie urlopu, nagana, wstrzymanie awansu, translokacja do innej miejscowości, przeniesienie na urząd niższej kategorii płacy, złożenie z urzędu (dymisja bez prośby), wydalenie ze służby²⁷.

Upomnienie, grzywna i odmowa udzielenia urlopu uważane były za kary porządkowe i mogły być wymierzane przez bezpośrednich lub wyższych przełożonych. *Tymczasowe przepisy* wymagały, przed nałożeniem na urzędnika którejkolwiek z wymienionych kar porządkowych, żądania od niego pisemnego lub ustnego usprawiedliwienia. O nałożeniu kary porządkowej urzędnik był zawiadamiany na piśmie, ale fakt ten nie był odnotowywany w tzw. liście stanu służby. Na karę nałożoną w tym trybie urzędnik miał prawo w terminie czternastu dni wnieść zażalenie do naczelnika władzy bezpośrednio wyższej. Orzeczenie wydane przez naczelnika było ostateczne i nie mogło zostać wzruszone na drodze służbowej bądź sądowej²⁸.

W przypadku przewinień cięższej wagi sprawa kierowana była do komisji dyscyplinarnej, która mogła orzec o wymierzeniu kary spośród wszystkich wcześniej wymienionych. *Tymczasowe przepisy* ustanowiły dwa rodzaje komisji dyscyplinarnych: komisje dyscyplinarne pierwszej instancji, które ustanowione były przy władzach bezpośrednio podległych władzy centralnej, oraz wyższe komisje dyscyplinarne, które ustanawiane były bezpośrednio przy organach władzy centralnej. Każda z komisji dyscyplinarnych składała się z przewodniczącego, jego zastępców i potrzebnej liczby członków, mianowanych na okres trzech lat przez szefa władzy centralnej spośród urzędników zatrudnionych w okręgu służbowym władzy, przy którym komisja była ustanowiona, mających wykształcenie prawnicze bądź wykształcenie zawodowe. W skład komisji orzekającej w sprawach przewinień dyscyplinarnych wchodził: przewodniczący komisji, jego zastępcy oraz czterech asesorów, przy czym ustanowiony został wymóg, aby co najmniej dwóch spośród członków składu orzekającego miało

²⁶ Art. 24, 26, 28-30, 32 *Tymczasowych przepisów służbowych dla urzędników państwowych*.

²⁷ Art. 33 *Tymczasowych przepisów służbowych dla urzędników państwowych*.

²⁸ Art. 34 ust. 1-3 *Tymczasowych przepisów służbowych dla urzędników państwowych*.

wykształcenie prawnicze. Od orzeczenia wydanego przez komisję I instancji przysługiwało prawo wniesienia odwołania do wyższej komisji dyscyplinarnej. Termin do wniesienia tego środka zaskarżenia wynosił czternaście dni. Od orzeczenia wydanego przez wyższą komisję dyscyplinarną na skutek wniesienia odwołania nie przysługiwał żaden środek odwoławczy. Organami I- i II-instancyjnymi, właściwymi w sprawach przeciwko urzędnikom od V kategorii płacy wzwyż oraz urzędnikom władzy centralnej, były wyłącznie wyższe komisje dyscyplinarne²⁹.

Ostatnią część materii regulowanej przez *Tymczasowe przepisy* stanowiły kwestie związane z rozwiązaniem stosunku służbowego. Rozwiązanie to mogło nastąpić na skutek wniesienia przez urzędnika umotywowanego podania o zwolnienie ze służby państwowej. W wypadkach enumeratywnie wymienionych w treści analizowanego aktu prawnego, stosunek służbowy mógł ulec rozwiązaniu bez wnoszenia podania, na mocy decyzji władzy właściwej do dokonania nominacji na dany urząd. Mogło to nastąpić, jeżeli urzędnik był niezdolny do pracy z powodu choroby przez okres dłuższy niż rok, jeżeli wykonywał swoje obowiązki nieudolnie albo niedbale, jeśli wystąpił pełną emeryturę, w przypadku gdy urzędnik był mianowany prowizorycznie (do odwołania), a także upływu okresu próbnego, czasu aplikacji albo praktyki i nieotrzymania nominacji oraz likwidacji danego stanowiska. Przed nabyciem przez urzędnika wspomnianego tzw. prawa nieusuwalności, mógł on zostać zwolniony bez podania powodów³⁰.

W przypadku wdrożenia przeciwko urzędnikowi śledztwa karnego, mógł on zostać zawieszony w swoich czynnościach z ograniczeniem uposażenia służbowego o połowę. W razie popełnienia przez urzędnika „cięższego wykroczenia”, mógł on zostać pociągnięty do odpowiedzialności dyscyplinarnej, niezależnie od ewentualnego postępowania karnego³¹.

W okresie dwóch lat od rozwiązania stosunku służbowego na skutek likwidacji pełnionego stanowiska, zwalniany zachowywał prawo do połowy uposażenia, chyba że wcześniej otrzymał nominację na inne stanowisko. Urzędnicy zwolnieni ze służby nie na skutek swojej prośby, którzy nie nabyli praw do emerytury, zachowywali prawo do pobierania wynagrodzenia przez okres trzech miesięcy, chyba że zostali poinformowani o zwolnieniu z trzymie-

²⁹ Art. 35-37, 39 i 40 *Tymczasowych przepisów służbowych dla urzędników państwowych*. *Tymczasowe przepisy* nie określały zdarzenia, od którego liczony był czternastodniowy termin do wniesienia odwołania.

³⁰ Art. 41 i 42 *Tymczasowych przepisów służbowych dla urzędników państwowych*.

³¹ Art. 43 ust. 1 i 2 *Tymczasowych przepisów służbowych dla urzędników państwowych*.

sięcznym wyprzedzeniem lub też otrzymali wcześniej nominację na inne stanowisko. Pracownicy, osoby odbywające aplikację, praktykę lub okres próbny oraz wszyscy pozostali pracownicy pozaetatowi mogli zostać zwolnieni w każdym czasie bez zachowania okresu wypowiedzenia, bez podawania powodów, a także bez prawa do odszkodowania³².

2. SŁUŻBA CYWILNA WEDŁUG USTAWY Z 17 LUTEGO 1922 R. O PAŃSTWOWEJ SŁUŻBIE CYWILNEJ

Ze względu na założoną z góry przez prawodawcę tymczasowość uregulowań prawnych z 11 czerwca 1918 r. podejmowane były działania mające na celu uchwalenie trwałego aktu normatywnego, regulującego materię związaną z szeroko pojętą służbą publiczną. W marcu 1919 r. został przedstawiony wniosek posłów Związku Sejmowego Ludowo-Narodowego w sprawie obsadzania stanowisk w służbie administracyjnej Państwa Polskiego. Podnoszono wówczas, że w dotychczasowym sposobie tworzenia urzędów rządowych nie zwraca się uwagi na wysoki poziom moralny, który najbardziej gwarantuje wartość urzędnika, a przeważają tendencje partyjno-polityczne. Posłowie wnioskodawcy³³ twierdzili, że na stanowiska kierownicze dopuszczani są „jedynie kandydaci, którzy na podstawie osobistych stosunków, starań i znajomości w Warszawie mają o nich wiadomość, a wprost wyłączone są od ubiegania się o stanowiska siły nieraz nierównie lepiej kwalifikowane, ale nie mające tych stosunków lub nie chcące z nich korzystać”³⁴.

Efektom prac nad nowymi rozwiązaniami dotyczącymi służby cywilnej była uchwalona 17 lutego 1922 r. ustawa o państwowej służbie cywilnej³⁵, która weszła w życie w dniu 1 kwietnia tego roku. Na mocy postanowień tej ustawy służba cywilna miała charakter publicznoprawny. Cechą charakterystyczną przyjętych rozwiązań było objęcie zasadami służby cywilnej nie tylko pracowników administracji rządowej, ale i urzędników zatrudnionych w Kancelarii Cywilnej Prezydenta oraz urzędników Sejmu i Senatu. Posiłkowo stosowano

³² Art. 44-46 *Tymczasowych przepisów służbowych dla urzędników państwowych*.

³³ Byli to posłowie Związku Sejmowego Ludowo-Narodowego E. Adam i S. Głębiński.

³⁴ E. Ura, *Ewolucja służby cywilnej w Polsce (zagadnienia wybrane)*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej. Zarządzanie i Marketing” 11 (245) 2007, s. 102, A. Górski, *Civil servans czy politicus servans – w okresie międzywojennym i obecnie (Zagadnienie wpływu świata polityki na świat urzędniczy w dyskusjach sejmowych w latach 1919-1922 i 1992-1998)*, „Służba Cywilna” 2001-2002, nr 3, s. 72.

³⁵ Dz. U. 1922, Nr 21, poz. 164 [dalej cyt.: u.p.s.c.].

je także wobec sędziów i prokuratorów. Jej zakres podmiotowy był więc bardzo szeroki. Dopełnieniem ustawy o państwowej służbie cywilnej były przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1922 r. o ustanowieniu tabeli stanowisk we władzach, urzędach, zakładach i instytucjach państwowych, a także inne akty wykonawcze szczegółowo regulujące przedmiotową materię³⁶.

Ustawa o państwowej służbie cywilnej nawiązywała do niemieckiego modelu służby publicznej. Była pierwszym polskim aktem normatywnym posługującym się terminem „służba cywilna”. Nie wprowadziła ona jednolitego nazewnictwa w odniesieniu do zatrudnianych w służbie państwowej. Jest to typowe dla występujących także w innych państwach rozbieżności w tym zakresie, gdzie operowano pojęciem „funkcjonariusz”, „urzędnik” czy nawet „piastun władzy”. W ustawie użyte zostały określenia „urzędnik” i „funkcjonariusz państwowy” – bez wyjaśnienia różnicy w tych pojęciach. Zmiana analizowanej ustawy w 1948 r. wprowadziła w miejsce obu tych pojęć termin „pracownik państwowy”. Ta różnorodność i brak wyjaśnienia co do tych zmian widoczne są do dnia dzisiejszego³⁷.

Analizowany akt normatywny wprowadził podstawowe zasady prawa urzędniczego, na które składały się: publicznoprawny charakter stosunku służbowego, nawiązanie stosunku służbowego w trybie administracyjnoprawnym poprzez mianowanie, pełne podporządkowanie władzy przełożonej (ustawa zastrzegła, że stosunek hierarchiczny między pracownikami państwowymi zależał nie od posiadanej grupy uposażenia, lecz od stanowisk, których obowiązki pełnią), odpowiedzialność dyscyplinarna przed organami korporacyjnymi w postaci komisji dyscyplinarnych³⁸.

Zgodnie z ustawą urzędnik zobowiązany był „wiernie służyć Rzeczypospolitej, przestrzegać ściśle praw i przepisów, wypełniać obowiązki gorliwie, sumiennie i bezstronnie oraz dbać [...] o dobro sprawy publicznej”³⁹. Szczegółowo były uregulowane sprawy: zachowania tajemnicy służbowej, nieprzyjmowania korzyści związanych z wykonywanymi obowiązkami, a także niepodejmowania dodatkowej pracy poza administracją. Przepisy gwarantowały urzędnikom stabilność zatrudnienia. Mogli być oni wydaleny ze służby tylko na podstawie orzeczenia komisji dyscyplinarnej. Określone zostały też inne prawa

³⁶ Por. T. Liszcz, R. Borek-Buchajczuk, W. Perdeus, *Prawo urzędnicze*, Lublin 2005, s. 17-18, por. G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Warszawa 2001, s. 29.

³⁷ E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 53.

³⁸ Tamże.

³⁹ Art. 21 u.p.s.c.

pracowników administracji dotyczące urlopów, świadczeń emerytalnych oraz opieki lekarskiej.

Stosunek służbowy państwowej służby cywilnej miał charakter publicznoprawny. Mógł być on zatem zmieniony, zawieszony lub rozwiązany wyłącznie przy zastosowaniu przepisów prawa publicznego, w szczególności postanowień ustawy. Stosunek służbowy funkcjonariusza państwowej służby cywilnej zawiązywał się przez mianowanie z chwilą doręczenia pisma nominacyjnego⁴⁰.

Ustawa państwowej służbie cywilnej wyróżniła dwa rodzaje mianowania funkcjonariuszy: mianowanie na stałe oraz mianowanie do odwołania, tzw. prowizoryczne, które miało być uwidaczniane w piśmie nominacyjnym, przy równoczesnym oznaczeniu terminu ustania stosunku służbowego lub terminu, w jakim pracownik państwowy miał zostać zawiadomiony o mającym nastąpić odwołaniu (rozwiązaniu stosunku służbowego). Służba prowizoryczna nie mogła trwać bez zgody funkcjonariusza dłużej niż pięć lat⁴¹.

Mianowanie na stanowiska służbowe poprzedzone było roczną służbą przygotowawczą, tzw. praktyką. Okres praktyki mógł być wydłużany lub skracany w wyjątkowych przypadkach. Osoby dopuszczone do służby przygotowawczej (praktykanci) podlegały przepisom ustawy odnoszącym się do urzędników, o ile sama ustawa nie stanowiła inaczej. Akt mianowania określał urząd, w którym urzędnik miał pełnić służbę, tytuł urzędowy i grupę uposażenia. Każde mianowanie urzędnika podlegało do 1932 r. ogłoszeniu w Monitorze Polskim⁴².

Ustawa w sposób wyraźny wskazywała na nierównorzędność podmiotów stosunku służbowego urzędników państwowych. Podmiotami tymi z jednej strony było państwo, z drugiej urzędnik. Tak przyjęta konstrukcja prawna przedkładała interes państwa ponad interes jednostki. Przełożony służbowy urzędnika, reprezentujący państwo, miał zapewnioną całkowitą swobodę w doborze kadr, w regulowaniu stosunku służbowego oraz w udzielaniu dyspensy od wymogu wykształcenia. W sposób dowolny mógł dokonywać kwalifikowania urzędników do poszczególnych kategorii, co miało znaczenie przy awansach i innych

⁴⁰ Art. 1, 4 oraz art. 89 u.p.s.c.

⁴¹ Art. 5, 62 oraz 89 u.p.s.c.

⁴² Art. 12 u.p.s.c. oraz 3 ust. 3 u.p.s.c. w zw. z art. 1 pkt 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 października 1932 r. o zmianie niektórych postanowień ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz. U. Nr 87, poz.737).

uprawnieniach urzędnika. Nadrzędność interesu państwa wyrażała się także w ustawowym określeniu katalogu obowiązków urzędnika⁴³.

Funkcjonariusze mianowani na stałe składali przysięgę służbową wobec przełożonej władzy służbowej. Przepisy szczególne mogły przewidywać możliwość składania przysięgi przez niektórych urzędników przed Prezydentem Rzeczypospolitej. Urzędnicy mianowani prowizorycznie oraz praktykanci składali przyrzeczenie służbowe⁴⁴.

Funkcjonariuszem państwowej służby cywilnej mogła zostać osoba spełniająca określone w ustawie warunki, wśród których wymieniono: obywatelstwo polskie, nieskazitelną przeszłość, zdolność do działań prawnych, biegłą znajomość języka polskiego. Zasadniczo do służby cywilnej przyjmowano osoby w wieku od 18 do 40 lat. Jednakże funkcjonariuszem można było zamianować osobę, która nie ukończyła lat osiemnastu lub osobę, która ukończyła lat czterdzieści, lecz przedtem nie pozostawała w służbie państwowej. Wymagało to zezwolenia właściwej władzy naczelnej⁴⁵.

Funkcjonariusze państwowej służby cywilnej zostali podzieleni na dwie kategorie: urzędników oraz niższych funkcjonariuszy państwowych (woźni, pracownicy fizyczni)⁴⁶. Podział ten w sprawozdaniu Sejmowej Komisji Administracyjnej uzasadniano następująco: „Kaźda administracja musi uwzględniać dwie grupy funkcjonariuszy państwowych, a to ze względu na różnice zachodzące w stopniu przygotowania naukowego, ze względu na zakres władzy i odpowiedzialności, a wreszcie ze względu na rodzaj służby: jedną grupę, która powołana jest do wykonywania ustaw, do kierownictwa i kontroli – i drugą, która ma do spełnienia tylko pewne funkcje według instrukcji, a więc funkcje przeważnie mechaniczne”⁴⁷. Ustawa zróżnicowała wymagania stosowane przy naborze do służby w stosunku do obydwu kategorii, z tym że wśród kandydatów na urzędników wyodrębniono trzy dalsze kategorie, stosując kryterium poziomu wykształcenia.

Urzędników ewentualnie stanowiska służbowe w urzędach ustawodawca podzielił na: wymagające wykształcenia wyższego, wymagające ukończenia wykształcenia średniego, wymagające ukończenia szkoły powszechnej lub niepełnej szkoły średniej. Do poszczególnych kategorii urzędniczych przypisano

⁴³ U r a, *Ewolucja służby cywilnej w Polsce*, s. 101.

⁴⁴ Art. 15 u.p.s.c.

⁴⁵ Art. 6 w zw. z art. 89 u.p.s.c. oraz art. 8 w zw. z art. 89 u.p.s.c.

⁴⁶ Art. 3 u.p.s.c.

⁴⁷ E. H e j k a ł ł o, *Ustawa o pracownikach służby cywilnej (pragmatyka służbowa)*, Warszawa 1924, passim, cyt. za: U r a, *Prawo urzędnicze*, s. 53.

dwanaście stopni służbowych, przy czym stopniem najwyższym był stopień pierwszy. Stopnie te zlikwidowano w 1933 r. przez wprowadzenie na ich miejsce dwunastu grup uposażenia zasadniczego⁴⁸.

Wymogiem stawianym kandydatom ubiegającym się o posadę niższego funkcjonariusza państwowego była umiejętność czytania i pisania po polsku. Ponadto, dla tych osób ustalane były specjalne wymagania dotyczące poszczególnych władz i urzędów⁴⁹. W związku z mniejszymi wymaganiami stawianymi kandydatom na niższych funkcjonariuszy, zajmowali oni niższą pozycję w hierarchii urzędniczej.

Wspomniano, że zakres podmiotowy analizowanej ustawy był bardzo szeroki. Przepisom ustawy podlegali prawie wszyscy państwowi funkcjonariusze cywilni. Ministrowie oraz konstytucyjnie odpowiedzialni kierownicy władz naczelnych podlegali u.p.s.c., o ile konstytucja lub ustawy specjalne nie stanowiły inaczej. Początkowo ustawie tej częściowo podlegli także funkcjonariusze policji, służby więziennej i pracownicy monopoli państwowych. Z czasem, w wyniku uchwalania ustaw szczegółowych byli oni wyłączani spod działania analizowanej pragmatyki służbowej⁵⁰.

Prawa i obowiązki urzędników i niższych funkcjonariuszy państwowych oraz ich odpowiedzialność dyscyplinarna zostały uregulowane podobnie. Musieli oni przede wszystkim „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 szkodzić”. Zobowiązani byli wykonywać wszelkie zalecenia służbowe przełożonych. Obowiązkiem funkcjonariuszy państwowej służby cywilnej było także zachowanie tajemnicy służbowej. Ustawa nakładała szereg obowiązków pod względem zachowania zarówno w miejscu pracy, jak i poza nią, m.in. obowiązek strzeżenia powagi swego stanowiska, zakaz wchodzenia w związki lub zmywy, które mogłyby zakłócić należyty bieg zarządu państwowego lub normalnego toku urzędowania, nakaz bezstronnego i bezinteresownego zachowania⁵¹.

Z drugiej strony, funkcjonariuszom państwowej służby cywilnej przysługiwały liczne uprawnienia i przywileje, mające rekompensować poświęcenie się służbie

⁴⁸ Art. 11, 17 u.p.s.c. Zob. także: P a w ł o w s k i, *Historia systemu służby cywilnej*.

⁴⁹ Art. 90 u.p.s.c.

⁵⁰ Art. 2 u.p.s.c. Por. L i s z c z, B o r e k - B u c h a j c z u k, P e r d e u s, *Prawo urzędnicze*, s. 18; R y d l e w s k i, *Służba cywilna*, s. 27-28; P a w ł o w s k i, *Historia systemu służby cywilnej*.

⁵¹ Zob. art. 21 oraz 95 u.p.s.c, art. 22 oraz 98 u.p.s.c., art. 24 oraz 99 u.p.s.c., art. 25 oraz 100 u.p.s.c.

publicznej. Gwarantowano im stabilność zatrudnienia. Mogli być wydalenii ze służby tylko na podstawie przepisów ustawy lub orzeczenia komisji dyscyplinarnej. O szczególnie uprzywilejowanej sytuacji funkcjonariuszy świadczą także przepisy ustawy dotyczące uposażeń, zaopatrzenia emerytalnego, urlopów wypoczynkowych, szczególnej opieki lekarskiej, różnych dopłat socjalnych⁵².

Za naruszenie obowiązków służbowych funkcjonariusze państwowej służby cywilnej podlegali odpowiedzialności służbowej. Ustawa podzieliła odpowiedzialność służbową na dyscyplinarną – ponoszoną za występki służbowe, i porządkową – ponoszoną za wykroczenia służbowe. Występkiem służbowym określono naruszenie obowiązków służbowych, powodujące obrazę interesu publicznego lub narażające dobro publiczne na szkodę. Wykroczenie służbowe stanowiło każde naruszenie obowiązku służbowego, nieposiadające cech występku służbowego. Za naruszenie obowiązków służbowych funkcjonariusz państwowej służby cywilnej mógł ponieść także odpowiedzialność karną i cywilną. Ustawa przewidywała rozdzielenie poszczególnych rodzajów odpowiedzialności, co oznaczało, że w stosunku do funkcjonariuszy mogły się toczyć trzy odrębne postępowania (służbowe, karne i cywilne)⁵³.

Karami porządkowymi były: upomnienie oraz skrócenie lub odmowa urlopu wypoczynkowego. Za kary dyscyplinarne uznano: naganę, odliczenie lat służby od roku do trzech, obniżenie stopnia służbowego o jeden lub dwa, z zawieszeniem możliwości awansu na okres od jednego roku do lat trzech, przeniesienie w stały stan spoczynku ze zmniejszonym uposażeniem, wydalenie ze służby⁵⁴.

Na podstawie przepisów ustawy Rada Ministrów, na wniosek szefa właściwej władzy naczelnej, mogła przenieść funkcjonariusza państwowej służby cywilnej w stan nieczynny. Przesłanką przeniesienia było zajście okoliczności, które ze względu na dobro służby nie pozwalały na dalsze piastowanie stanowiska. Funkcjonariuszowi przeniesienemu w stan nieczynny przysługiwało pełne uposażenie służbowe; okres ten wliczany był do wymiaru emerytury. Funkcjonariusz w stanie nieczynnym mógł być w każdej chwili powołany z powrotem do służby czynnej. Jednak jeśli ponowne powołanie nie nastąpiło w ciągu pół roku od chwili przeniesienia w stan nieczynny, funkcjonariusza należało przenieść na emeryturę. Ponadto funkcjonariusz w stanie nieczynnym

⁵² Art. 33 u.p.s.c. Zob. Tytuł II rozdział III oraz tytuł III rozdział III u.p.s.c.

⁵³ Art. 68 i 69 u.p.s.c. Por. Pawłowski, *Historia systemu służby cywilnej*; por. L. S i n k o w s k a, *Status prawny członka korpusu służby cywilnej*, Toruń 2003, s. 16.

⁵⁴ Art. 73 i 77 u.p.s.c.

podlegał nieco zmienionej odpowiedzialności dyscyplinarnej, w związku z tym ustawa przewidywała możliwość nakładania na takiego funkcjonariusza kar dyscyplinarnych⁵⁵.

Na gruncie prawa polskiego omawiana ustawa z 1922 r. była pierwszym aktem normatywnym w całości poświęconym zagadnieniom związanym ze służbą państwową i kompleksowo regulującym zagadnienie kadry wykonującej zadania aparatu państwowego. E. Ura podkreśla, że wprowadziła ona pionierskie rozwiązania w zakresie służby cywilnej, wyraźnie podkreślające jej istotę i cel utworzenia. Zadaniem służby cywilnej była realizacja zadań państwa w sposób rzetelny, sumienny, w interesie państwa. Zakres obowiązków zawierał również rozwiązania, które można byłoby dzisiaj określić mianem antykorupcyjnych. Analiza postanowień opisanej ustawy daje podstawę do stwierdzenia, że poza elementami zawodowymi występowały też elementy polityczne, którymi mógł się kierować przełożony urzędnika. Ustawa pozostawiła mu bowiem duży zakres uznania co do decyzji w przyznawaniu praw, zwolnieniu z odbycia służby przygotowawczej, przeniesieniu w stan nieczynny czy stan spoczynku. To uzależniało urzędnika od tejże władzy służbowej, czyniąc go uległym, gorliwym i lojalnym⁵⁶.

Państwowa służba cywilna ukształtowana w okresie międzywojennym uważana była za zawód prestiżowy. Jednak po 1945 r., w wyniku zmian ustrojowych, zaczęła podlegać licznym przekształceniom pod hasłem: „od prawa urzędniczego, a więc prawa administracyjnego, prawa publicznego do prawa pracy”⁵⁷.

*

Służba cywilna w Polsce posiada długą tradycję, sięgającą okresu sprzed oficjalnego odzyskania niepodległości po 123 latach zaborów. W okresie między-

⁵⁵ Art. 54-56, 84, 85, 113 i 114 u.p.s.c. Funkcjonariusze w stanie nieczynnym podlegali odpowiedzialności dyscyplinarnej z powodu występku służbowego, którego dopuścili się w czasie czynnej służby oraz popełnienia w czasie trwania stanu nieczynnego takich naruszeń obowiązków, które nosiły cechy występku służbowego. Na funkcjonariuszy, którzy pozostawali w stanie nieczynnym, można było nałożyć kary dyscyplinarne w postaci: nagany, stałego lub czasowego zmniejszenia uposażenia w stanie nieczynnym do 25%, a w razie okoliczności szczególnie obciążających funkcjonariusz mógł zostać ukarany utratą wszelkich praw nabytych w związku z pozostawianiem w stosunku służbowym wobec Państwa, w tym uposażenia i zaopatrzenia dla członków rodziny.

⁵⁶ U r a, *Ewolucja służby cywilnej w Polsce*, s. 107.

⁵⁷ T. G ó r z y ń s k a, *Polska służba cywilna – problem nadal nierozwiązany*, [w]: *Prawo w XXI wieku*, red. W. Czaplński, Warszawa 2006, s. 228.

wojennym obowiązywały kolejno dwa główne akty prawne regulujące przedmiotową materię. Był to Reskrypt Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego z 11 czerwca 1918 r. oraz ustawa o państwowej służbie cywilnej z 17 lutego 1922 r. W treści obydwu regulacji znalazły się postanowienia uwzględniające reguły określone wspólnie mianem zasad dobrej administracji, jak np. wskazujący na przestrzeganie zasady profesjonalizmu zakaz podejmowania przez urzędników dodatkowej działalności, czy kwestie związane z odpowiedzialnością dyscyplinarną. Z drugiej strony, z dzisiejszego punktu widzenia, zawierały pewne ograniczenia zasad dobrej administracji, jak np. ustanowiony w reskrypcie zakaz przyjmowania do służby kobiet zamężnych w razie protestu męża. Współcześnie uregulowanie takie bez wątplenia zostałyby uznane za sprzeczne przede wszystkim z zasadą równego dostępu do służby publicznej. Wówczas jednak nowo powstała służba cywilna stanowiła rozwiązanie bardzo nowatorskie, a zdaniem autora priorytetową kwestię stanowiło sprawne wprowadzenie regulacji pozwalających na utworzenie kadr urzędniczych dla potrzeb odradzającego się państwa.

BIBLIOGRAFIA

Akty normatywne

- Reskrypt Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego z dnia 11 czerwca 1918 r. (Dz. U. 1918, Nr 6, poz. 13).
- Dekret Rady Regencyjnej z dnia 20 lutego 1918 r. w przedmiocie przysięgi dla ministrów, urzędników, sędziów i adwokatów (Dz. Pr. Kr. P. 1918, Nr 4, poz. 6 – tekst dekretu w: www.promugatory.pl [dostęp: 02.05.2010]).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 1918 r. w przedmiocie roty przysięgi dla urzędników i sędziów (Dz. P. 1918, Nr 18, poz. 49).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 listopada 1919 r. w przedmiocie nowego tekstu rot przysięgi dla ministrów, urzędników i sędziów (Dz. U. 1919, Nr 89, poz. 486).
- Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz. U. 1922, Nr 21, poz. 164).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 października 1932 r. o zmianie niektórych postanowień ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz. U. Nr 87, poz. 737).

Literatura

- Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M.: Historia państwa i prawa polskiego, Warszawa 1979.
- Brzęk W.: Funkcjonowanie ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej w okresie międzywojennym, „Journal of Modern Science. Zeszyty Naukowo-Dydaktyczne” 1 (6) 2009, s. 35-53.
- Dębiński A.: Rzymskie prawo prywatne. Kompendium, Warszawa 2008.

- Górski A.: Civil servans czy politicus servans – w okresie międzywojennym i obecnie (Zagadnienie wpływu świata polityki na świat urzędniczy w dyskusjach sejmowych w latach 1919-1922 i 1992-1998), „Służba Cywilna” jesień-zima 2001-2002, nr 3, s. 70-97.
- Górski A.: Ustawa o służbie cywilnej z 18 grudnia 1998 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. 289-305.
- Górzyńska T.: Polska służba cywilna – problem nadal nierozwiązany, [w:] Prawo w XXI wieku, red. W. Czapliński, Warszawa 2006, s. 227-234.
- Izdębski H., Kulesza M.: Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne, Warszawa 1999.
- Izdębski H., Kulesza M.: Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne, Warszawa 2004.
- Liszczycki T., Borek-Buchajczuk R., Perdeus W.: Prawo urzędnicze, Lublin 2005.
- Mikułowski W.: Sprawność cywilnej służby publicznej jako instrumentu rządzenia państwem, [w:] Dobre państwo, red. W. Kieżun i J. Kubin, Warszawa 2004, s. 77-110.
- Pawłowski J.: Historia systemu służby cywilnej w Polsce, tekst w: <https://dsc.kprm.gov.pl/historia-systemu-sluzby-cywilnej-w-polsce-0> [dostęp: 09.11.2013].
- Rydlewski G.: Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne, Warszawa 2001.
- Sinkowski L.: Status prawny członka korpusu służby cywilnej, Toruń 2003.
- Stelińska J.: Prawo urzędnicze, wyd. II, Warszawa 2013.
- Ura E.: Ewolucja służby cywilnej w Polsce (zagadnienia wybrane), „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej” 11 (245) 2007, s. 101-129.
- Ura E.: Prawo urzędnicze, Warszawa 2011.

SŁUŻBA CYWILNA W OKRESIE II RZECZYPOSPOLITEJ

Streszczenie

Artykuł opisuje powstanie i funkcjonowanie służby cywilnej w okresie II Rzeczypospolitej. Konstruowanie nowego modelu administracji publicznej było jednym z głównych zadań na drodze do unifikacji systemu prawa w Polsce po okresie zaborów. Pilnego rozwiązania wymagała problematyka kadr urzędniczych administracji publicznej. Pierwsze regulacje prawne dotyczące sytuacji urzędników Pierwsze regulacje prawne dotyczące sytuacji urzędników odradzającego się Państwa Polskiego zostały wydane jeszcze przed oficjalnym odzyskaniem niepodległości. W okresie międzywojennym obowiązywały kolejno dwa główne akty prawne regulujące przedmiotową materię. Był to Reskrypt Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego z dnia 11 czerwca 1918 r. oraz ustawa o państwowej służbie cywilnej z dnia 17 lutego 1922 r. W treści obydwu regulacji znalazły się postanowienia uwzględniające reguły określone współcześnie mianem zasad dobrej administracji. Na system służby cywilnej w II RP składały się rozwiązania ówczesznie bardzo nowatorskie i zachowujące aktualność do dnia dzisiejszego.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, prawo urzędnicze, dwudziestolecie międzywojenne.

CIVIL SERVICE IN THE SECOND POLISH REPUBLIC

Summary

The paper presents the creation and functioning of civil service in the period of Second Polish Republic. The development of a new model of public administration was a major task in the process

of unification of the legal system in Poland after the partition era was over. The administrative staff urgently needed an overhaul. The first legal regulations concerning the situation of civil servants in the newly reborn Polish state were adopted before Poland officially regained independence. In the period between the Wars, two chief legal acts were in force: the rescript of the Regency Council of the Polish Kingdom (11 June 1918) and the Act on State Civil Service (17 February 1922). Both regulations contained what now is referred to as the rules of good administration. The system of civil service in Poland of the time featured very innovative solutions, having much relevance even today.

Key words: public administration, magisterial law, interwar period.

Translated by Tomasz Pałkowski