

JULIA KNAPIK

niezależna badaczka, Polska

independent researcher, Poland

e-mail: julia.maria.knapik@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0006-8298-1608>

Obowiązki urzędników polskiej służby cywilnej w okresie II Rzeczypospolitej

Wstęp

Niniejszy artykuł jest poświęcony problematyce zobowiązań nałożonych przez ustawodawcę na urzędników polskiej służby cywilnej w okresie międzywojennym. Została w nim dokonana analiza właściwych w tym zakresie postanowień dwóch pragmatyk urzędniczych normujących pozycję prawną ówczesnej służby cywilnej i jej pracowników. Mowa tu, po pierwsze, o Tymczasowych przepisach służbowych dla urzędników państwowych uchwalonych przez Radę Regencyjną Królestwa Polskiego jeszcze przed odzyskaniem suwerenności i obowiązujących od czerwca 1918 r. do kwietnia 1922 r., po drugie, o ustawie z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, która regulowała jej status przez pozostały okres istnienia II Rzeczypospolitej.

Tematyka statusu prawnego polskiej służby cywilnej w czasach międzywojnia i jego elementów nie należy do szczególnie odkrywczych obszarów badawczych, gdyż jest obecna w literaturze naukowej od wielu lat. Większość aspektów z nią związanych została już poddana drobiazgowej analizie¹. Zagadnienia te wciąż cieszą się

¹ We współczesnej polskiej literaturze naukowej problematykę tę badali m.in.: A. Górski (*Civil servans czy politicus servans – w okresie międzywojennym i obecnie*, „Służba Cywilna” 2000/2001, nr 3; *Ustawa o służbie cywilnej z 18 grudnia 1998 r. w świetle aktów prawnych o państwowej służbie cywilnej z lat 1918–1922* [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008), J. Itrich-Drabarek (*Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010), J. Korczak (*Stulecie polskiego prawa urzędnicze-*

zainteresowaniem badaczy, a mimo to wiele z nich wciąż czeka na opracowanie bądź nie została rozpatrzona dość wnikliwie. Do takich kwestii zalicza się problematyka podjęta w artykule. Co prawda autorzy w wielu artykułach naukowych czy monografiach podejmują się omówienia obowiązków polskich urzędników państwowych w czasach międzywojnia, jednak czynią to niejako przy okazji analizowania innych kwestii dotyczących funkcjonowania służby cywilnej, dlatego aspekt ten wymaga pogłębionych badań. Warto dodać, że do tej pory nie przeprowadzono szczegółowej analizy regulacji w tym zakresie, wprowadzonych w życie na mocy Tymczasowych przepisów służbowych dla urzędników państwowych.

W pierwszej części opracowania zostały omówione regulacje zawarte w rzeczonym akcie prawnym, zaś druga część odnosi się do unormowań ustawy o państwowej służbie cywilnej z 1922 r. Komparatystyczna analiza obu pragmatyk służbowych poszerza perspektywę patrzenia na obowiązki urzędników polskiej służby cywilnej w omawianym okresie oraz pozwala zgłębić te aspekty zagadnienia, które nie zostały jeszcze szczegółowo zbadane. Umożliwia to m.in. pokazanie, które rodzaje powinności urzędniczych postrzegano jako najistotniejsze w warunkach odradzania się państwa polskiego i odbudowy struktur administracji publicznej po ponad stu dwudziestoletnim okresie niebytu, a także unaocznienie ówczesnego rozumienia powinności urzędników państwowych oraz ich znaczenia dla państwa i społeczeństwa.

1. Zobowiązania urzędników polskiej służby cywilnej ustanowione na mocy Tymczasowych przepisów służbowych dla urzędników państwowych

Działania zmierzające do stworzenia profesjonalnej polskiej służby cywilnej, jak również uregulowania statusu prawnego jej pracowników były podejmowane jeszcze przed odzyskaniem niepodległości przez Polskę. Z powodu braku rodzimych tradycji biurokratycznych przepisy dotyczące polskiej służby cywilnej wzorowano na paradygmatach biurokracji pruskiej i austriackiej, przede wszystkim na XIX-wiecznej koncepcji publicznoprawnego stosunku służbowego urzędnika stworzonej przez niemieckiego prawnika Otto Mayera². Opracowany przez niego model

go, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2019, t. 327, nr 3888), A. Łukaszczyk (*Służba cywilna II Rzeczypospolitej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2010, t. 83; *Kształtowanie się modelu ustrojowego służby cywilnej w Polsce*, Warszawa 2014), B. Przywora (*Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej*, Kraków 2012) czy J. Stelina (*Charakter prawny stosunku służbowego w świetle ustawy z 1922 r. o państwowej służbie cywilnej* [w:] M. Gałędek i in. (red.), *Miasto i państwo na przestrzeni dziejów. Studium historyczno-prawne. Księga jubileuszowa z okazji czterdziestopięciolecia pracy naukowej oraz 70. urodzin Profesora Tadeusza Maciejewskiego*, Warszawa 2020).

² J. Stelina, *Charakter prawny...*, s. 490.

zakładał publicznoprawny charakter stosunku służbowego urzędnika, nawiązywanego w drodze mianowania, będącego jednostronnym aktem administracyjnym³. Kształtowany był on wyłącznie przez jedną stronę – państwo, natomiast urzędnik nie miał możliwości wpływania na jego treść. Stosunek publicznoprawny był stosunkiem dwustronnym między urzędnikiem a państwem i przesądzał o nierównorzędności jego stron⁴, która wyrażała się w tym, że państwo mogło stosować wobec urzędnika swoje władztwo. Publicznoprawny charakter oznaczał także konieczność regulacji przez obowiązujące przepisy prawa państwowego m.in. warunków nawiązywania, modyfikacji i rozwiązania stosunku służbowego urzędników, ich uprawnień i obowiązków, a także zakresu i rodzajów odpowiedzialności.

Pierwszą próbą unormowania statusu prawnego polskiej służby cywilnej oraz jej funkcjonariuszy były Tymczasowe przepisy służbowe dla urzędników państwowych, dołączone do reskryptu Rady Regencyjnej z dnia 11 czerwca 1918 r.⁵ Mimo że akt ten nie stanowił kompleksowego ujęcia aspektów stosunku służbowego pracowników administracji państwowej (gdyż – jak sama nazwa wskazuje – miał obowiązywać do momentu wejścia w życie nowej pragmatyki urzędniczej, opracowanej przez w pełni suwerenne władze wolnej Polski), miał typowe cechy urzędniczych pragmatyk służbowych, a tym samym precyzował m.in. to, jakie powinności spoczywają na polskich urzędnikach.

Unormowania tymcz.prz. odnosiły się do wszystkich urzędników pełniących służbę w ówczesnych władzach i urzędach państwowych. W związku z tym w okresie jej obowiązywania przed odzyskaniem suwerenności pod pojęciem polskiej służby cywilnej winno się rozumieć wszystkie osoby polskiego pochodzenia pracujące ówczesnie na stanowiskach urzędniczych w administracjach państw zaborczych oraz tworzących się zrębów administracji polskiej, natomiast po powstaniu niepodległego państwa polskiego – urzędników wszelkich istniejących wówczas organów państwowych, bez względu na ich charakter⁶. Tak szeroki zakres podmiotowy wynikał z tego, że w początkach niepodległego państwa polskiego nie było szans na stworzenie odrębnych pragmatyk dla poszczególnych kategorii służbowych. Konieczne było wówczas uspojnienie unormowań odnoszących się do pracowników służby cywilnej, aby uniknąć wątpliwości co do podstawy prawnej funkcjonowania urzędników tworzącej się polskiej administracji państwowej.

³ O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, t. I, Lipsk 1895, s. 262–265.

⁴ W. Jaśkiewicz, *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, t. 1, Poznań 1961, s. 105; O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, s. 261.

⁵ Reskrypt Rady Regencyjnej z dnia 11 czerwca 1918 r.; Tymczasowe przepisy służbowe dla urzędników państwowych (dalej: tymcz.prz.) i Tabela płac urzędników państwowych (Dz.U. 1918, Nr 6, poz. 13).

⁶ J. Stelina, *Charakter prawny...*, s. 491.

1.1. Ograniczenia w kwestii przynależności urzędników do stowarzyszeń i zrzeszeń

Obowiązki urzędników polskiej służby cywilnej zostały szczegółowo wyliczone w tytule III tymcz.prz. (art. 14–23), lecz pewne zobowiązania prawodawca nałożył na urzędników również w art. 3. Na jego podstawie ustanowiono zakazy dotyczące partycypacji urzędników państwowych w życiu publicznym. Po pierwsze, niedopuszczalne było członkostwo w stowarzyszeniach nielegalnych oraz w innych zrzeszeniach, których działalność bądź cele mogły kolidować z obowiązkami wykonywanymi przez urzędnika. Po drugie, urzędnik nie mógł „wchodzić w związki lub umowy”, jeśli aktywność ta stanowiłaby ryzyko dezorganizacji pracy organów rządowych. W sytuacjach budzących wątpliwości ostateczną decyzję miał podejmować przełożony, a urzędnik był zobowiązany się jej podporządkować. Z przytoczonego przepisu wynika, że prawodawca, kształtując postanowienia tymcz.prz., miał na względzie interes państwa polskiego i naczelnych władz. Przyjęte regulacje były ukierunkowane na minimalizowanie niebezpieczeństwa negatywnego wpływu działań różnego rodzaju zrzeszeń na funkcjonowanie państwa. Osoba zamierzająca wstąpić w szeregi administracji państwowej musiała mieć zatem pełną świadomość konieczności przedkładania służby nad partykularne interesy.

1.2. Obowiązek wierności głowie państwa oraz przepisom prawa, zachowania obiektywizmu i gorliwości w służbie oraz poszanowania dobra publicznego

W okresie kształtowania pierwszej polskiej pragmatyki urzędniczej przewidywano rychłe powstanie niepodległego państwa polskiego. Świadczy o tym sposób sformułowania postanowień ujętych w art. 14 tymcz.prz. Nakładał on bowiem na urzędników administracji publicznej zobowiązanie do lojalności i posłuszeństwa głowie państwa (w chwili wejścia w życie tymcz.prz. była nią Rada Regencyjna), przestrzegania konstytucji państwa polskiego (kiedy zostanie uchwalona) oraz pozostałych praw, do gorliwego, sumiennego wykonywania swoich powinności na urzędzie, zachowania bezinteresowności i bezstronności, a także uwzględniania dobra publicznego oraz „prawidłowego biegu zarządu państwowego”. Lojalność urzędnika przejawiała się choćby w powściągliwości w wyrażaniu krytycznych opinii o decyzjach władz. Gdyby jednak urzędnik został powołany do Rady Stanu, Izby Poselskiej bądź Senatu, to zgodnie z art. 16 tymcz.prz. zakaz ten przestawał go dotyczyć, ponieważ jego stosunek służbowy ulegał zawieszeniu. Nie ustawał wszelako bezwzględny obowiązek zachowania tajemnicy służbowej.

Ze względu na realia historyczne, w jakich znalazły się ziemie polskie, powinności urzędnicze ujęte w art. 14 tymcz.prz. traktowano ze szczególną doniosłością.

Niedługo po odzyskaniu przez Polskę niepodległości minister spraw wewnętrznych wydał okólnik dotyczący wymogu powstrzymywania się urzędników od wygłaszania niepochlebnych komentarzy pod adresem władz przełożonych oraz wyrażania poglądów pozostających w sprzeczności z polityką i interesami rządu⁷. Podkreślono w nim, że ograniczenie to było nieodzowne z uwagi na dobro kraju oraz konieczność zapewnienia ładu i porządku społecznego, „zwłaszcza u nas, gdy poczynamy budować własne państwo”⁸. W przypadku Polski, odradzającej się po ponadwiekowym okresie zaborów, kwestie te miały kluczowe znaczenie. Na każdym urzędniku państwowym spoczywała bowiem odpowiedzialność za odbudowę kraju, a zadaniem prawodawcy było podjęcie działań w celu wyeliminowania wszelkich czynników grożących podważeniem autorytetu państwa oraz utratą zaufania obywateli do jego instytucji.

1.3. Obowiązek karności wobec zwierzchników służbowych

Przepisy określające powinności urzędników państwowych wskazują na ukształtowanie pragmatyki służbowej zgodnie z zasadą hierarchiczności administracji publicznej⁹. Według art. 15 tymcz.prz. urzędnik zobligowany był do posłuszeństwa wobec zwierzchników. Zastrzeżono jednak, że jeśli polecenie przełożonego kolidowałoby z sumieniem urzędnika, miał on prawo wyrazić swoje obiekcje „zwierzchności bezpośredniej” (czyli bezpośredniemu przełożonemu), ewentualnie „władzy wyższej” (tj. organowi, któremu podlegał przełożony urzędnika), gdyby interwencja w pierwszej instancji nie przyniosła spodziewanych rezultatów. Wszelkie „prośby, przedstawienia i zażalenia” związane ze stanowiskiem służbowym, bez względu na to, czy miały charakter osobisty, czy służbowy, należało przedkładać na drodze służbowej wyłącznie przełożonemu, bez możliwości odwołania się do jakichkolwiek organów zewnętrznych czy do prasy (art. 18). Niedopuszczalne było także zaskarżenie przez urzędnika do sądu zarządzenia przełożonego, które dotyczyło jego osoby, jeśli wydano je „w porządku hierarchicznym i w granicach kompetencji służbowej”. Widać zatem, że prawodawca starał się ograniczyć wpływy czynników zewnętrznych na urzędy państwowe, a także wszelkiego rodzaju naciski, które mogłyby zakłócić ich działalność. Postanowienia art. 18 tymcz.prz. stanowiły więc poniekąd uzupełnienie art. 3.

W celu zapewnienia porządku i właściwego funkcjonowania urzędów żądano od pracowników państwowych ścisłego przestrzegania godzin urzędowych (art. 20). Oprócz tego osoba piastująca stanowisko urzędnicze musiała być gotowa do wy-

⁷ Okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 stycznia 1919 r. (Zb. z. 839); L. Zieleniewski, *Ustawa o państwowej służbie cywilnej. Postępowanie dyscyplinarne. Przepisy uposażeniowe. Przepisy związkowe. Rozporządzenia wykonawcze. Okólniki. Orzecznictwo*, Kraków 1937, s. 28.

⁸ Ibidem.

⁹ A. Górski, *Ustawa o służbie cywilnej...*, s. 297–298.

konywania swojej pracy także w godzinach nadliczbowych na polecenie przełożonego. Stosownie do art. 21 każdorazowa absencja urzędnika podlegała zgłoszeniu kierownikowi urzędu w ciągu 24 godzin od pojawienia się jej przyczyny. Osoba, która nie usprawiedliwiła swojej nieobecności, narażała się na odpowiedzialność dyscyplinarną. Prawodawca poprzez postanowienia art. 20 i 21 tymcz.prz. dążył więc do zagwarantowania sprawności działania administracji państwowej.

1.4. Obowiązek zawiadamiania przełożonego o podjęciu dodatkowej pracy zarobkowej

Zarówno w okresie poprzedzającym wybuch I wojny światowej, jak i w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości wysokość uposażeń urzędniczych pozostawała, mówiąc ogólnie, na niezadawalającym poziomie. Wynagrodzenia pobierane przez urzędników często nie wystarczały na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych, toteż powszechne było podejmowanie przez nich subsydiarnych zajęć zarobkowych w celu podreperowania budżetów własnych gospodarstw domowych. Praktyka ta przeczyła wprawdzie zawodowemu charakterowi służby państwowej, jednak była wymuszona przez trudną sytuację ekonomiczną kraju. Niestety dodatkowe zatrudnienie urzędnika nie zawsze dawało się pogodzić z interesami i dobrem służby państwowej, zważywszy choćby na ryzyko ujawnienia tajemnicy urzędowej czy stworzenie podatnego gruntu pod wyzyskiwanie stanowiska służbowego na rzecz drugiego pracodawcy. Dlatego ze względu na ochronę dobra służby oraz autorytetu państwa i jego urzędów w art. 23 tymcz.prz. zawarto regulację nakazującą urzędnikom wykonującym inną pracę przynoszącą dochód poza służbą państwową natychmiastowe poinformowanie o tym fakcie swoich zwierzchników. Gdyby jednak przełożony uznał, że podjęte przez podwładnego zajęcia zarobkowe nie licują z powagą jego stanowiska bądź mogłyby budzić wątpliwości co do jego bezstronności, urzędnik powinien z nich zrezygnować. Decyzja w tym zakresie zależała zatem od uznania władz zwierzchnich. Obowiązek wyrażony w analizowanym przepisie był przejawem konieczności zachowania karności względem władz służbowych oraz stanowił jeden z ważkich elementów zasady hierarchiczności administracji państwowej.

1.5. Obowiązek poinformowania władzy przełożonej o wstąpieniu w związek małżeński

Z zasadą posłuszeństwa wobec przełożonego wiązał się też obowiązek powiadomienia go o fakcie zawarcia małżeństwa. W art. 22 tymcz.prz. wyznaczono na to termin 14 dni od momentu wstąpienia w związek małżeński. Urzędnik musiał ponadto w tym czasie dostarczyć akt ślubu. Wspomniana regulacja miała źródła

w prawodawstwie austriackim i rosyjskim obowiązującym na ziemiach polskich w czasach zaborów. W obu tych państwach akty prawne normujące status służby cywilnej przewidywały bowiem wymóg uzyskania zezwolenia zwierzchnika służbowego na zawarcie związku małżeńskiego¹⁰. W Austro-Węgrzech zniesiono go dość wcześnie – w 1873 r. Z kolei na terenie zaboru rosyjskiego ograniczenia w tym zakresie wprowadziła Rada Administracyjna Królestwa Polskiego na podstawie postanowienia z dnia 7 września 1850 r.¹¹ Unormowania te przeniesiono następnie do ustawy z dnia 10/22 marca 1859 r. o służbie cywilnej w Królestwie Polskiem. W świetle art. 68 tej ustawy pozwolenia na wstąpienie w związek małżeński urzędnikom zaliczanym do klas I–VI udzielała Rada Administracyjna Królestwa Polskiego, natomiast urzędnikom niższym – władza właściwa w sprawach mianowania¹². Warunek ten miał charakter absolutny, a jego zlekceważenie powodowało poważne konsekwencje. Urzędnik, który nie zadośćuczynił wymogowi uzyskania zgody na ślub, podlegał wydaleniu ze służby państwowej jako „nieuległy rozporządzeniom rządu” (art. 71)¹³. *Ratio legis* tych przepisów zostało wyrażone przez prawodawcę w art. 69 ustawy. Władza decydująca o pozwoleniu urzędnikowi na wstąpienie w związek małżeński była bowiem zobowiązana wziąć pod uwagę, „aby urzędnik lub officyalista przez niestosowność związku nie pogorszył swego położenia”¹⁴. Kształt tej regulacji dowodzi, że małżeństwo nie należało do prywatnej sfery życia urzędnika. Nie miał on swobody w wyborze towarzyszki życia, gdyż zwierzchnik służbowy musiał najpierw dokonać oceny, czy kandydatka była godna dostąpienia zaszczytu poślubienia urzędnika państwowego. Z dzisiejszej perspektywy rozwiązanie to może wydawać się kontrowersyjne, aczkolwiek trzeba mieć na względzie, że w poprzednich epokach dużą wagę przywiązywano do właściwego, moralnego prowadzenia się osób piastujących stanowiska w służbie cywilnej, gdyż urzędników postrzegano jako reprezentantów państwa. Wobec tego w przypadku, gdyby urzędnik pojął za żonę kobietę o wątpliwej reputacji, istniało ryzyko naruszenia, a nawet ośmieszenia majestatu i autorytetu państwa. Przełożony urzędnika odgrywał więc w tym względzie rolę, po pierwsze, stróża obyczajności, po drugie – powagi instytucji i urzędów państwowych. Rada Regencyjna zaniechała co prawda wprowadzenia w tymcz.prz. tak dalece idących obostrzeń, ograniczając się do konieczności poinformowania władzy służbowej o wstąpieniu w związek małżeński, jednak widoczna jest tu przynajmniej częściowa inspiracja prawodawstwem państw zaborczych.

¹⁰ F. Ochimowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1923, s. 708.

¹¹ Ibidem.

¹² *Ustawa o służbie cywilnej w Królestwie Polskiem. Wypis z Protokołu Sekretariatu Stanu Królestwa Polskiego*, Petersburg 1859, s. 17.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

1.6. Obowiązki urzędnika w zakresie kontaktów z interesantami

Jeśli chodzi o zachowanie urzędników w relacjach z petentami, powinno ono zgodnie z art. 17 tymcz.prz. cechować się uprzejmością i bezstronnością. Wprowadzenie przez prawodawcę wymogu odpowiedniego traktowania suplikantów stanowiło kolejny przejaw dążenia do budowania zaufania obywateli do urzędów państwowych, co miało niebagatelne znaczenie zwłaszcza w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości. Kolejny element mający zapewnić nie tylko zaufanie, lecz także renomę instytucji publicznych stanowiła konieczność zachowania przez urzędników „powagi swego stanu” oraz postępowania licującego z zasadami honoru i przyzwoitości zarówno w czasie pełnienia służby, jak i poza godzinami pracy. Przepis ten konweniował z wymaganiami „nieskazitelnosci obywatelskiej” oraz „moralności charakteru”, stawianymi osobom aplikującym na stanowiska urzędnicze (art. 3 tymcz.prz.).

1.7. Konsekwencje sprzeniewierzenia się powinnościom wynikającym z tymcz.prz.

Naruszenie przez urzędnika obowiązków wynikających z tymcz.prz. groziło pociągnięciem do odpowiedzialności służbowej (porządkowej lub dyscyplinarnej), uregulowanej w tytule V tegoż aktu (art. 33–40). W zależności od typu i wagi przewinienia podmiotami uprawnionymi do wymierzenia kary byli zwierzchnicy służbowi lub komisje dyscyplinarne (I i II instancji). Popętnienie pewnych rodzajów czynów zabronionych skutkowało dodatkowo odpowiedzialnością karną. Mowa tu np. o przestępstwie sprzedajności czy złamaniu zakazu zachowania tajemnicy urzędowej. Początkowo podstawę prawną egzekwowania odpowiedzialności karnej stanowiły przepisy kodeksów karnych Prus, Austrii i Rosji¹⁵, które obowiązywały na terenie poszczególnych zaborów. W latach 1920–1923 czyny korupcyjne karano na mocy oddzielnych przepisów, tj. ustawy z 30 stycznia 1920 r. w przedmiocie odpowiedzialności urzędników za przestępstwa popełnione z chęci zysku¹⁶ oraz ustawy z 18 marca 1921 r. o zwalczaniu przestępstw z chęci zysku popełnionych przez urzędników¹⁷. W celu wyplenienia zjawiska łapownictwa ze struktur administracji

¹⁵ Na ziemiach zaboru pruskiego obowiązywał Kodeks karny Rzeszy Niemieckiej z dnia 15 maja 1871 r., w Galicji – austriacka ustawa karna z dnia 27 maja 1852 r., natomiast na terenie zaboru rosyjskiego – tzw. kodeks Tagancewa z dnia 22 marca 1903 r.

¹⁶ Ustawa z dnia 30 stycznia 1920 r. w przedmiocie odpowiedzialności urzędników za przestępstwa popełnione z chęci zysku (Dz.U. Nr 11, poz. 60).

¹⁷ Ustawa z dnia 18 marca 1921 r. o zwalczaniu przestępstw z chęci zysku popełnionych przez urzędników (Dz.U. Nr 30, poz. 177).

państwowej akty te przewidywały drakońskie sankcje za tego rodzaju przestępstwa – karę śmierci lub ciężkiego więzienia w wymiarze od 4 do 15 lat.

Liczne ograniczenia uprawnień i wolności urzędników państwowych ustanowione przez Radę Regencyjną w postanowieniach tymcz.prz. wyznaczały swoistą granicę, której nie można było naruszyć¹⁸. Osoba wstępująca do służby państwowej musiała mieć zatem świadomość, że wykonywanie takiej pracy będzie wiązało się z poważnymi konsekwencjami, takimi jak konieczność podporządkowania życia prywatnego wymogom służby.

2. Powinności urzędników państwowych w świetle przepisów ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej

Unormowania zawarte w tymcz.prz. obowiązywały aż do kwietnia 1922 r., kiedy weszła w życie ustawa z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej¹⁹ – pierwszy w historii polskiego prawa akt kompleksowo regulujący status prawny służby cywilnej, wydany przez w pełni suwerenne władze Rzeczypospolitej Polskiej. Sejm Ustawodawczy zdecydował o zbudowaniu polskiej służby cywilnej według paradygmatów biurokracji pruskiej i austriackiej²⁰. Było to spowodowane koniecznością jak najszybszego umocnienia wskrzeszonej właśnie administracji państwowej oraz wyeliminowanie z niej wszelkich czynników utrudniających funkcjonowanie państwa w okresie przejściowym po odzyskaniu niepodległości. Ustawodawca przyjął te cele jako priorytetowe, dlatego przy opracowywaniu u.p.s.c. uznał za rozsądne wzorowanie się na modelach biurokratycznych państw o długoletniej praktyce w tej dziedzinie.

Inaczej niż w przypadku tymcz.prz., zakres podmiotowy u.p.s.c. obejmował urzędników służby cywilnej w wąskim znaczeniu, gdyż pragmatyka nie odnosiła się do osób będących członkami służby cywilnej na podstawie odrębnych ustaw, a rozumianych jako funkcjonariusze publiczni w znaczeniu szerszym²¹. Według Wiktora Jaśkiewicza pragmatyka z 1922 r.:

Ogranicza pojęcie stosunku państwowej służby cywilnej w zasadzie do zakresu osobowego funkcjonariuszy administracji rządowej, zatrudnionych w różnych działach zarządu państwowego, wyłączając pozostałe grupy funkcjonariuszy, wykonujących cywilne funkcje państwowe²².

¹⁸ B. Przywora, *Transformacje ustrojowe...*, s. 52.

¹⁹ Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. Nr 21, poz. 164; dalej: u.p.s.c.).

²⁰ B. Przywora, *Transformacje ustrojowe...*, s. 54.

²¹ A. Łukaszczyk, *Służba cywilna...*, s. 244.

²² W. Jaśkiewicz, *Studia nad sytuacją prawną...*, s. 100.

Stanowisko to podzielał Najwyższy Trybunał Administracyjny²³. Na mocy art. 2 u.p.s.c. za urzędników państwowych uznawani byli również „ministrowie oraz konstytucyjnie odpowiedzialni kierownicy innych władz naczelnych i urzędów centralnych” (nowelizacją z 28 lipca 1922 r. usunięto z tego przepisu wyrażenie „i urzędów centralnych”). Zastosowanie wobec tych podmiotów przepisów u.p.s.c. było zasadą, chyba że konstytucja lub ustawy szczególne przewidywały odrębne postanowienia. Ponadto ze względu na charakter sprawowanych przez nich urzędów wyłączono w ich przypadku obowiązywanie niektórych przepisów pragmatyki, zwłaszcza w zakresie kategoryzacji urzędników i odpowiedzialności służbowej. Do grona urzędników służby cywilnej w rozumieniu ustawy zaliczano oprócz tego pracowników Kancelarii Sejmu i Senatu oraz Kancelarii Cywilnej Prezydenta Rzeczypospolitej, a także – na mocy art. 118 ust. 2 u.p.s.c. – pracowników Kontroli Państwowej, jeśli ustawa o Kontroli Państwowej nie przewidywała odmiennych postanowień²⁴. Jerzy Stefan Langrod określał urzędników co do zasady podlegających przepisom u.p.s.c., lecz do granicy rozbieżności z przepisami szczególnymi, mianem „wyłączonych względnie”²⁵. W okresie przejściowym ustawa obejmowała również funkcjonariuszy Policji Państwowej, Straży Celnej i Służby Więziennej do czasu uchwalenia dla nich odrębnych pragmatyk służbowych (art. 118 ust. 3 u.p.s.c.). Nie obejmowała natomiast sędziów, prokuratorów, aplikantów sądowych, pracowników państwowych kolei żelaznych, poczt, telegrafów i telefonów ani nauczycieli szkół państwowych (art. 118 ust. 1 u.p.s.c.). Jeśli chodzi o pracowników wymiaru sprawiedliwości, postanowieniom ustawy nie podlegały tylko wymienione grupy, gdyż stosunek służbowy pozostałych urzędników sądowych (np. sekretarzy czy kancelistów) regulowany był przepisami pragmatyki²⁶.

Ze względu na ówczesne uwarunkowania do podstawowych założeń urzędniczej pragmatyki służbowej z 1922 r. należało (podobnie jak w przypadku tymcz.prz.) ustanowienie nadrzędności interesu państwowego nad partykularnymi interesami urzędników służby cywilnej²⁷. Przejawiało się to m.in. w sposobie określenia zakresu zobowiązań urzędników państwowych. Ustawodawca przeznaczył na to odrębny rozdział – tytuł II u.p.s.c. (art. 21–32). Część regulacji pragmatyki z 1922 r. wykazy-

²³ Wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dnia 14 grudnia 1924 r., I rej. 135/24, Zbiór Wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego (dalej: Z.W.) nr 485; T. Sikorski, *Orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego za lata 1922–1929*, Warszawa 1930, s. 124.

²⁴ Ustawa z dnia 3 czerwca 1921 r. o Kontroli Państwowej (Dz.U.R.P. Nr 51, poz. 314).

²⁵ J.S. Langrod, *Służba państwowa (przepisy pragmatyczne i uposażeniowe)* [w:] K.W. Kumaniecki, J.S. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków–Warszawa 1939, s. 739.

²⁶ Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego, międzynarodowego)*, t. II, Warszawa 1926, s. 168.

²⁷ Ibidem, s. 57–58.

wała duże podobieństwo do postanowień tymcz.prz., natomiast zakres powinności urzędniczych został znacznie poszerzony.

2.1. Obowiązek wiernej służby państwu oraz poszanowania prawa

Na podstawie art. 21 urzędnicy zostali zobligowani do wiernej służby Rzeczypospolitej, respektowania obowiązującego prawa, gorliwego, sumiennego oraz bezstronnego pełnienia swoich powinności, jak również do dbałości „według najlepszej woli i wiedzy o dobro sprawy publicznej”, wystrzegając się wszelakich czynników mogących wyrządzić szkodę owemu dobru²⁸. Od spełnienia tych przesłanek zależała pełna realizacja służebnej roli służby urzędniczej²⁹. Takie ujęcie zobowiązań spoczywających na urzędnikach służby cywilnej Wiktor Jaśkiewicz określił jako „najogólniejsze sformułowanie całości obowiązków funkcjonariusza państwowego”³⁰. Szeroki zakres obowiązków urzędnika wobec państwa stanowi cechę charakterystyczną publicznoprawnego stosunku służbowego, zakładającego nierównorzędną interesów obu jego stron³¹.

Powinności zawarte w art. 21 pragmatyki urzędniczej nie różnią się zasadniczo od tych wyszczególnionych w art. 14 tymcz.prz., co nie jest dziwne z racji charakteru służby urzędników państwowych. Warto jednak zauważyć, że od 1921 r. miały one umocowanie konstytucyjne, gdyż art. 89 konstytucji marcowej zobowiązywał każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do wierności jej, natomiast art. 90 – do poszanowania tudzież respektowania ustaw i rozporządzeń władz państwowych oraz samorządowych. Skoro konstytucja wymagała postawy lojalnościowej wobec kraju oraz prawa państwowego od wszystkich obywateli, oczywiście jest, iż to zobo-

²⁸ Zgodnie z rządowym projektem u.p.s.c. artykuł ten miał przyjąć następujące brzmienie: „Urzędnik obowiązany jest Rzeczypospolitej wiernie służyć i być posłusznym zwierzchności prawem ustanowionej, przestrzegać ściśle ustaw i przepisów, dbać szczerze według najlepszej woli i wiedzy, o dobro sprawy publicznej, aby spełnić wszystko, co temu dobru służy, a unikać wszystkiego, coby mu szkodzić mogło, wskazania zwierzchności wypełniać wedle jej zamierzenia; w wypełnianie obowiązków urzędu wkładać całą zdolność swoją, w potrzebie wszystkie siły swoje poświęcić, a przy wykonywaniu prac obywatelskich kierować się zawsze względami na szczególne obowiązki, jakie piastowanie urzędu publicznego na niego wkłada”. Treść tego przepisu została poddana gruntownej modyfikacji na etapie prac w sejmowej komisji administracyjnej. Usunięto m.in. w całości drugą część przepisu (począwszy od słów „wskazania zwierzchności...”). Przypuszczalnie twórcy pragmatyki urzędniczej uznali, iż wyrażone w tym fragmencie powinności urzędnicze wynikają wprost z istoty funkcjonowania służby cywilnej oraz zasady hierarchiczności, toteż nie ma konieczności umieszczania ich w ustawie. Wniosek z dnia 19 stycznia 1921 r. [w sprawie projektu ustawy o państwowej służbie cywilnej i ustawy o organizacji władz dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko funkcjonariuszom państwowym], Sejm Ustawodawczy RP, druk nr 2398, s. 7.

²⁹ A. Górski, *Ustawa o służbie cywilnej...*, s. 296.

³⁰ W. Jaśkiewicz, *Studia nad sytuacją prawną...*, s. 115.

³¹ Ibidem.

wiązanie w szczególności dotyczyło urzędników służby cywilnej, których głównym celem była praca na rzecz państwa³². Ponadto urzędnicy zostali zobligowani do zachowywania gorliwości, sumienności oraz bezstronności podczas pełnienia służby, z czym wiązała się konieczność „poświęcenia sił moralnych i umysłowych [...] dla wykonywania obowiązków”³³.

Zdaniem Stanisława Kasznicy postanowienia art. 21 u.p.s.c. ukształtowały moralny charakter stosunku służbowego urzędników państwowych³⁴. Z obowiązkiem zachowania wierności państwu polskiemu konweniował przepis art. 6 u.p.s.c., wprowadzający wymóg posiadania obywatelstwa polskiego przez urzędnika, a także art. 15, nakazującego złożenie ślubowania przez osobę mianowaną do służby państwowej³⁵. Na etyczny rodowód regulacji, które nakładały na urzędników zobowiązanie do lojalnej służby, zwracał także uwagę Zygmunt Cybichowski³⁶. Z kolei według Jana Kopczyńskiego art. 21 u.p.s.c. miał jedynie charakter deklaracyjny i pełnił rolę służebną wobec pozostałych przepisów normujących obowiązki urzędników³⁷. Rzeczony przepis trzeba jednak uznać niejako za punkt wyjścia do określenia powinności pracowników państwowych, gdyż nakreślał on podstawowe wartości, którymi mieli oni kierować się podczas pełnienia służby.

Jako przykład działania mogącego szkodzić dobru sprawy publicznej można wskazać wyrażanie krytycznych opinii o swoich przełożonych czy o podejmowanych przez nich decyzjach. Podkreślano, że urzędnik państwowy powinien powstrzymać się od uzewnętrzniania swoich poglądów w tych kwestiach nie tylko publicznie, ale również w rozmowach prywatnych³⁸. Omawiając ten obszar obowiązków urzędniczych, warto również wspomnieć o wyroku Sądu Najwyższego z 17 października 1934 r., w którym jako jedną z powinności urzędnika wiążących się z działaniem na rzecz dobra sprawy publicznej wskazywano „wszelkie prawne przeciwdziałanie karalnym wystąpieniom przeciw władzy, którą w chwili urzędowania reprezentuje”³⁹. W związku z tym za winnego zaniechania obowiązków służbowych należało uznać takiego urzędnika, „któryby po znieważeniu go w czasie urzędowania nie przedsięwziął wszelkich możliwych dla niego środków, zmierzających do przywrócenia naruszonej powagi władzy”⁴⁰. Zobowiązanie wyartykułowane w przytoczonym wyroku wynika poniekąd z prawa urzędnika do szczególnej ochrony prawnej podczas

³² B. Wasiutyński, *Nauka administracji i prawo administracyjne*, t. II, Warszawa 1932, s. 45.

³³ Ibidem.

³⁴ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 89.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna...*, s. 1065.

³⁷ J. Kopczyński, *Przepisy normujące stosunek państwowej służby cywilnej*, Warszawa 1925, s. 24–25.

³⁸ L. Zieleniewski, *Ustawa o państwowej służbie cywilnej...*, s. 28.

³⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z 17 października 1934 r., Zbiór urzędowy orzeczeń Sądu Najwyższego nr 181/35; L. Zieleniewski, *Ustawa o państwowej służbie cywilnej...*, s. 28.

⁴⁰ Ibidem.

pełnienia służby (określonej w przepisach prawa karnego), które przysługiwało na mocy art. 34 u.p.s.c. Tego rodzaju uprawnienie było traktowane przede wszystkim jako jeden z przywilejów udzielanych przez państwo funkcjonariuszom służby cywilnej w zamian za ograniczenia zakresu ich swobody, wynikające z charakteru wykonywanej pracy. W świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego aspekt ten trzeba jednak postrzegać dwojako – nie tylko jako prawo należne urzędnikowi, lecz także swoistą powinność czy obowiązek, wynikający z lojalności wobec państwa i służący obronie jego autorytetu.

2.2. Obowiązek posłuszeństwa wobec władz służbowych

Przepisy u.p.s.c. zobowiązywały urzędnika do zachowania karność wobec przełożonych. Art. 22 ust. 1 u.p.s.c. nakładał na niego nakaz wykonywania wszelkich poleceń władzy przełożonej. Jego podstawą była zasada hierarchiczności, zgodnie z którą funkcjonuje każda administracja państwowa. Jedyny przypadek, gdy urzędnik mógł się uchylić od spełnienia dyspozycji zwierzchności, to jej ewidentna sprzeczność z przepisami prawa (ustawodawca posłużył się określeniem „o ile wyraźnie nie sprzeciwia się obowiązującym przepisom ustawowym”). Treść tej regulacji wskazuje, że zasadniczo kres posłuszeństwa w ramach stosunku służbowego wyznaczała legalność polecenia⁴¹, aczkolwiek sformułowanie „wyraźnie” użyte w tym przepisie zdaniem części autorów było równoznaczne z osłabieniem pierwszeństwa praworządności na rzecz umocnienia wymogu zachowania posłuszeństwa wobec zwierzchnika służbowego⁴².

Stosownie do art. 22 ust. 1 u.p.s.c. w przypadku, gdy urzędnik, otrzymawszy zlecenie, uznałby, iż jego wykonanie koliduje z właściwym tokiem sprawowania służby czy dobrem publicznym, jak również w razie wystąpienia w nim omyłki co do faktów (wywołanej nieznaną stan faktyczny) lub przepisów prawnych, powinien zawiadomić o tym przełożonego, przedstawiając swoje wątpliwości. Porzucono zatem rozwiązanie wprowadzone na podstawie art. 15 tymcz.prz., polegające na możliwości zwrócenia się do władzy bezpośrednio wyższej nad przełożonym, gdyby ten zignorował uwagi podwładnego. Potwierdzenie przez zwierzchnika wydanego polecenia tworzyło po stronie urzędnika bezwzględny obowiązek wykonania, przy czym, o ile zostało ono przekazane ustnie, istniała możliwość żądania pisemnego potwierdzenia. Ustawodawca wprowadził w tym miejscu swego rodzaju ochronę urzędnika przed negatywnymi skutkami wypełnienia obciążonego wadą polecenia przełożonego. Pisemne potwierdzenie mogło stanowić dla urzędnika dowód

⁴¹ W. Hekajłło, *Ustawa o państwowej służbie cywilnej: (pragmatyka służbowa) w brzmieniu obecnie obowiązującym wraz z odnośnymi ustawami, rozporządzeniami, okólnikami i popularnym komentarzem, z uwzględnieniem orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, Warszawa 1924, s. 27.

⁴² W. Jaśkiewicz, *Studia nad sytuacją prawną...*, s. 118.

w sytuacji pociągnięcia go do odpowiedzialności dyscyplinarnej⁴³. Jeśli spełnienie sprzecznej z prawem dyspozycji zwierzchności okazałoby się przestępstwem w świetle przepisów karnych, urzędnik mógł uniknąć kary wyłącznie wtedy, gdyby został wprowadzony w błąd, skutkiem czego uznał ją za legalną, bądź działał pod wpływem przymusu powodowanego obawą o poniesienie konsekwencji za niesubordynację⁴⁴.

Ustawa wymagała od urzędnika wykonania spornego, lecz nieklóścącego się z obowiązującymi przepisami prawa polecenia służbowego także wtedy, kiedy „zniesienie się z władzą przełożoną” (tj. niemożność wypracowania w porę porozumienia między urzędnikiem a przełożonym⁴⁵) skutkowałoby jego niewykonalnością bądź bezprzedmiotowością (art. 22 ust. 3 u.p.s.c.). Wyjątek stanowiło jedynie ryzyko wystąpienia „niepowetowanej szkody” w następstwie wykonania takiej dyspozycji.

Postanowień art. 22 u.p.s.c. nie należy jednak utożsamiać z nakazem ślepego posłuszeństwa wobec zwierzchników, gdyż jego celem było raczej wymaganie od urzędników zachowania krytycyzmu wobec poleceń służbowych⁴⁶. Można zatem stwierdzić, że wolą ustawodawcy było niejako uczynienie z urzędników służby cywilnej strażników legalności działania administracji państwowej.

Art. 23 u.p.s.c. zapewniał władzy przełożonej możliwość dysponowania osobą urzędnika przez przyznanie jej prawa do powierzania mu w razie konieczności wykonania czynności urzędowej niemieszczącej się w zakresie jego powinności służbowych. Zdaniem Jana Kopczyńskiego nie było potrzeby umieszczania tego artykułu w pragmatyce urzędniczej, ponieważ jego treść korespondowała z brzmieniem art. 21, zawierającego generalną zasadę posłuszeństwa wobec poleceń zwierzchników⁴⁷. Zdaniem tego autora intencją ustawodawcy było wyeliminowanie wątpliwości, czy danego urzędnika można czasowo oddelegować do wykonania czynności niezwiązanych z jego stanowiskiem⁴⁸. Pewne odstępstwa w tym względzie wprowadzały dwa rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych – rozporządzenie z 30 czerwca 1930 r. w sprawie wewnętrznej organizacji starostw i trybu ich urzędowania⁴⁹ oraz rozporządzenie z 13 sierpnia 1931 r. organizacji urzędów wojewódzkich i trybu

⁴³ J. Kościółek, *Państwowa służba cywilna: zbiór przepisów prawnych, zawierający pragmatykę urzędniczą (z objaśnieniami), przepisy dyscyplinarne, przepisy o uposażeniu funkcjonariuszów państwowych, przepisy emerytalne oraz przepisy o umowie o pracę pracowników umysłowych*, Londyn 1944, s. 33.

⁴⁴ W. Hekajłło, *Ustawa o państwowej służbie cywilnej...*, s. 27.

⁴⁵ W. Jaśkiewicz, *Studia nad sytuacją prawną...*, s. 119.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ J. Kopczyński, *Przepisy normujące...*, s. 25.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 30 czerwca 1930 r. w sprawie wewnętrznej organizacji starostw oraz trybu ich urzędowania, wydane w porozumieniu z Ministrami Pracy i Opieki Społecznej, Przemysłu i Handlu, Robót Publicznych, Rolnictwa oraz Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (Dz.U. 1930, Nr 55, poz. 464).

załatwiania spraw w tych urzędach⁵⁰, zgodnie z którymi referenci fachowi tych urzędów nie powinni być kierowani do wykonywania czynności spoza zakresu swoich referatów. Izidor Kaflński i Aleksander Nitribitt w komentarzu do u.p.s.c. zwrócili ponadto uwagę, że zlecenie urzędnikowi dodatkowych czynności mogło nastąpić pod warunkiem posiadania przez niego odpowiedniego przygotowania fachowego, niezbędnego do ich właściwej realizacji⁵¹. Władza przełożona, podejmując decyzję o zleceniu podwładnym określonych działań nienależących do zwykłego zakresu ich urzędowania, powinna była zatem to uwzględnić, mimo przyznania jej przez ustawodawcę szerokiego zakresu swobody w rozporządzaniu kadrami urzędniczymi.

Co do zasady urzędnikowi nie przysługiwało specjalne suplementarne wynagrodzenie z tytułu wykonania na polecenie zwierzchnika zadań nienależących do obszaru jego zwyczajnych powinności⁵², gdyż powinność ta wynikała z ogólnego wymogu posłuszeństwa władzom zwierzchnim. Sytuacja ta uległa zmianie po wejściu w życie ustawy uposażeniowej z 9 października 1923 r.⁵³ Stosownie do art. 9 każdy funkcjonariusz państwowy zyskał prawo do pobierania dodatkowego wynagrodzenia „za spełnianie czynności, nie związanych ściśle z danym urzędem”. Ustalenie jego wysokości leżało w kompetencji odpowiedniej władzy centralnej działającej w porozumieniu z ministrem skarbu. Takie samo postanowienie znalazło się w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 28 października 1933 r. nowelizującym system uposażeń pracowników służby cywilnej (art. 6), przy czym obowiązek sprecyzowania zasad przyznawania tego rodzaju wynagrodzeń powierzono Radzie Ministrów⁵⁴.

2.3. Zakaz ujawniania tajemnicy urzędowej

Ochrona tajemnicy służbowej należała do fundamentalnych zasad funkcjonowania administracji państwowej. Feliks Ochimowski wskazywał, że w tym względzie „uniknąć wypadu komicznej pedanterji; a z drugiej strony gadulstwa. Zdrowy roz-

⁵⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 sierpnia 1931 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Pracy i Opieki Społecznej, Przemysłu i Handlu, Robót Publicznych, Rolnictwa, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w sprawie organizacji urzędów wojewódzkich oraz trybu załatwiania spraw w tych urzędach (Dz. U. 1931, Nr 76, poz. 611).

⁵¹ I. Kaflński, A. Nitribitt, *Ustawa o państwowej służbie cywilnej z objaśnieniami i przepisy dyscyplinarne*, Warszawa 1932, s. 29.

⁵² W. Hekajłło, *Przepisy o państwowej służbie cywilnej: pytania i odpowiedzi z ustaw o państwowej służbie cywilnej, uposażeniowej, emerytalnej, dyscyplinarnej oraz z stosunkach służbowych funkcjonariuszy państwowych podczas pełnienia służby wojskowej*, Warszawa 1929, s. 13.

⁵³ Ustawa z dnia 9 października 1923 r. o uposażeniu funkcjonariuszów państwowych i wojska (Dz.U. Nr 116, poz. 924).

⁵⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 października 1933 r. o uposażeniu funkcjonariuszów państwowych (Dz.U. Nr 86, poz. 663).

sądek wskazuje granice właściwe⁵⁵. Obowiązek zachowania tajemnicy urzędowej nakładał na pracowników służby cywilnej art. 24 ust. 1 u.p.s.c. Urzędnikowi zabroniono wyjawiania wszelkich informacji, o których pozyskał wiedzę w związku ze sprawowanym stanowiskiem lub podczas wypełniania powinności urzędowych, objętych jednocześnie klauzulą poufności bądź wymagających zatajenia ze względu na dobro publiczne lub dobro służby. Urzędnik bez zezwolenia przełożonego nie miał prawa ujawniać osobom postronnym spraw związanych ze swoim urzędowaniem (art. 24 ust. 2). Ponadto w świetle art. 24 ust. 4 poza siedzibą urzędu niedozwolone było wszelkie głoszenie opinii o rozstrzyganych w nim sprawach interesantów bądź o ich spodziewanym wyniku. Jedynym podmiotem uprawnionym do zwolnienia urzędnika z obowiązku zachowania tajemnicy urzędowej była władza służbowa bądź władza naczelna⁵⁶. Co istotne, obowiązek ten nie podlegał ograniczeniom w zakresie terminu jego przestrzegania⁵⁷. Na mocy art. 24 ust. 3 u.p.s.c. urzędnika zobligowano do dochowania tajemnicy służbowej nie tylko w okresie sprawowania służby czynnej, lecz także po przejściu na emeryturę lub w stan nieczynny oraz w przypadku każdorazowego zakończenia stosunku służbowego.

Mechanizmy ochrony tajemnicy urzędowej przewidziano także m.in. w art. 289 Kodeksu postępowania karnego z 19 marca 1928 r.⁵⁸ czy w art. 291 pkt 3 Kodeksu postępowania cywilnego z 29 listopada 1930 r.⁵⁹, na mocy których zakazano przesłuchiwanie w postępowaniu karnym i cywilnym urzędników publicznych co do okoliczności objętych klauzulą poufności bez uprzedniego zwolnienia ich z tego obowiązku przez władzę przełożoną. Urzędników służby cywilnej zaliczano zatem do katalogu *personae exceptae*⁶⁰. W razie odmowy uzyskania zezwolenia władzy służbowej urzędnika na zdjęcie zakazu ujawnienia tajemnicy urzędowej sąd miał możliwość zwrócenia się w tej sprawie do odpowiedniej władzy centralnej⁶¹. Jeżeli wszelako w postępowaniu karnym sąd dokonałby przesłuchania w charakterze świadka urzędnika niezwolnionego z wymogu zachowania poufności, czynność ta

⁵⁵ F. Ochimowski, *Prawo administracyjne*, s. 707.

⁵⁶ Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna...*, s. 1071.

⁵⁷ A. Łukaszczyk, *Służba cywilna...*, s. 251.

⁵⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 33, poz. 313).

⁵⁹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 83, poz. 651).

⁶⁰ J. Korzonek, W. Piasecki, *Kodeks postępowania cywilnego i przepisy wprowadzające kodeks postępowania cywilnego* (Rozp. Prez. Rzp. z dn. 29 listopada 1930 r. Dz.U. R. P. Nr. 83, poz. 651 i 652) z komentarzem uwzględniającym wszystkie przepisy pozostające w związku z procesem, materiały Komisji Kodyfikacyjnej, orzecznictwo Sądów Najwyższych b. państw zaborczych i polskiego oraz literaturę procesu cywilnego, Miejsce Piastowe 1931, s. 715.

⁶¹ Wyrok Sądu Najwyższego z 11 marca 1935 r., „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1935, R. XVII, nr 21; L. Zieleniewski, *Ustawa o państwowej służbie cywilnej...*, s. 31.

nie powodowała jego nieważności, o ile został on przesłuchany co do okoliczności niestanowiących tajemnicy urzędowej⁶².

Strzeżenie tajemnicy służbowej należało do najważniejszych obowiązków urzędnika państwowego. Truizmem będzie stwierdzenie, że każde nieodpowiedzialne wyjawienie poufnych informacji o sprawach związanych z funkcjonowaniem administracji groziło zaistnieniem znaczących szkód finansowych i wizerunkowych nie tylko dla danego urzędu, ale także dla państwa. Ponadto mogłoby podważyć zaufanie obywateli do administracji państwowej, gdyż nikt nie byłby pewny, czy w jego sprawie zostanie zachowana należyta dyskrecja⁶³. W związku z tym każde złamanie zakazu ujawniania informacji poufnych dawało podstawę do pociągnięcia urzędnika do odpowiedzialności dyscyplinarnej, a w niektórych przypadkach także odpowiedzialności karnej⁶⁴.

2.4. Powinności dotyczące zachowania urzędników ujęte w art. 25 u.p.s.c.

W art. 25 u.p.s.c. ustawodawca wyszczególnił w sześciu punktach ograniczenia swobody postępowania urzędników zarówno podczas pełnienia służby, jak i po zakończeniu godzin urzędowych. Naruszenie zakazów wynikających z tego artykułu skutkowało w zależności od wagi przewinienia pociągnięciem do odpowiedzialności dyscyplinarnej lub porządkowej⁶⁵.

2.4.1. Obowiązek godnego zachowania w służbie i poza służbą

Stosownie do art. 25 pkt 1 u.p.s.c. urzędnik zobowiązany był podczas pełnienia służby, a także po zakończeniu godzin urzędowych, po pierwsze, stać na straży powagi swego stanowiska, po drugie, postępować w sposób pozostający w zgodności z wymogami karności służbowej, po trzecie, unikać wszelkich zachowań bądź innych aspektów stwarzających ryzyko podważenia czy nawet zaprzepaszczenia poważania i zaufania, wymaganego na piastowanym przez niego stanowisku. Zobowiązanie do odpowiedzialnego zachowania obejmowało także urzędników pozostających w stanie nieczynnym.

Treść przytoczonego przepisu pokazuje, że w porównaniu z wcześniej obowiązującymi unormowaniami ustawodawca postanowił rozszerzyć zakres powinności w tej dziedzinie. Uznał najwyraźniej, że niewystarczające jest wymaganie od urzędników

⁶² L. Peiper, *Komentarz do kodeksu postępowania karnego i przepisów wprowadzających tenże kodeks*, Kraków 1933, s. 174.

⁶³ W. Hekajłło, *Ustawa o państwowej służbie cywilnej...*, s. 28.

⁶⁴ J. Kościółek, *Państwowa służba cywilna...*, s. 34.

⁶⁵ J. Kopczyński, *Przepisy normujące...*, s. 27.

pilnowania powagi swego stanu oraz postępowania hołdującego zasadom honoru i przyzwoitości (jak w myśl art. 17 tymcz.prz.). Poprzez dodanie do omawianego artykułu wyraźnego zakazu dopuszczania się jakichkolwiek działań mogących negatywnie wpłynąć na poziom zaufania społecznego do stanowisk urzędniczych, zadbał o to, aby na osoby pełniące służbę państwową nie padł nawet cień podejrzenia o nierzetelność.

Regulacja zawarta w art. 25 pkt 1 u.p.s.c. czyniła zadość postulatowi budowania zaufania obywateli do administracji państwowej. Nie ulega wątpliwości, że dla osiągnięcia tego celu duże znaczenie miało właśnie odpowiednie zachowanie urzędników, którzy stanowili swoistą wizytówkę państwa i jego instytucji.

2.4.2. Ograniczenia w kwestii prawa do zrzeszania się

Zgodnie z art. 25 pkt 2 u.p.s.c. ustawodawca zakazał urzędnikom wstępowania „w związki lub zmywy, które mogą zakłócić należyty bieg zarządu państwowego lub normalnego toku urzędowania”. Widać tu podobieństwo do art. 3 tymcz.prz. Co do zasady urzędnicy służby cywilnej mieli prawo do zrzeszania się, lecz ograniczone ze względu na konieczność ochrony interesu państwa⁶⁶. W ustawie nie sprecyzowano jednak, jakie zrzeszenia spełniają wymogi definicji zawartej w regulacji art. 25 pkt 2. Częściowo niejasności te rozstrzygały komentarze do u.p.s.c. Na przykład Włodzimierz Hekajłło wyjaśniał, że za ów „związek” lub „zmywę” może być uznany strajk⁶⁷. Oprócz tego urzędników obowiązywał bezwzględny zakaz wstępowania do związków zawodowych⁶⁸.

Przepis art. 25 pkt 2 był też nakierowany na urzeczywistnienie żądań odpolitycznienia polskiej administracji państwowej i uwolnienia jej od negatywnych następstw wpływów zewnętrznych, przez co należał do najbardziej kontrowersyjnych unormowań w międzywojennej pragmatyce urzędniczej. O ile wśród ugrupowań w Sejmie Ustawodawczym panowała jednomysłność co do tego, że czynniki polityczne mają zgubny wpływ na prawidłowe funkcjonowanie administracji, a urzędnik z mianowania politycznego nie jest synonimem urzędnika rzetelnego i kompetentnego, o tyle kształt przepisu mającego wyeliminować politykę ze struktur administracyjnych nie budził już takiej zgodności.

Wedle projektu u.p.s.c. przedłożonego Sejmowi przez rząd art. 25 pkt 2 miał jeszcze pierwszą część, która przewidywała, że „urzędnikowi nie wolno należeć do stowarzyszeń lub zrzeszeń, których cele, dążności lub sposób działania nie dadzą

⁶⁶ Zasady tworzenia i funkcjonowania stowarzyszeń urzędników państwowych zostały określone w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. Nr 94, poz. 808).

⁶⁷ W. Hekajłło, *Przepisy o państwowej służbie cywilnej...*, s. 13.

⁶⁸ E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 57.

się pogodzić z jego stanowiskiem”⁶⁹. Pierwotnie zakładano więc ustanowienie o wiele bardziej restrykcyjnych zakazów w sferze partycypacji urzędników w życiu politycznym, niż miało to miejsce w przypadku tymcz.prz. Podczas obrad sejmowej komisji administracyjnej pojawiło się wiele głosów sprzeciwu wobec takiej redakcji, zarzucano jej bowiem naruszenie art. 108 ust. 1 konstytucji marcowej, przyznającego wszystkim obywatelom prawo do gromadzenia się oraz zakładania stowarzyszeń i związków. Zdaniem wielu posłów odbieranie urzędnikom służby cywilnej możliwości wstępowania do stowarzyszeń i związków, a tym samym uniemożliwianie im działalności politycznej byłoby nieuprawnionym krępowaniem konstytucyjnych praw obywatelskich⁷⁰. Pojawiły się nawet postulaty, aby wykreślić całą tę regulację z projektu ustawy. Sejmowa komisja administracyjna oceniła, że nieostre określenie zrzeszeń, do których nie mogą wstępować urzędnicy, wzbudziłoby wiele wątpliwości co do wykładni tego przepisu, a to mogłoby doprowadzić do nadużyć w tym zakresie, a także stronniczego traktowania urzędników⁷¹. Aby uniknąć nieporozumień, postanowiono usunąć sporny fragment z pkt 2, pozostawiając jednak część zakazującą urzędnikom członkostwa w „związkach lub zmowach” mogących negatywnie oddziaływać na prawidłowy tok zarządu państwowego bądź urzędowania. Według komisji eliminacja całego pkt 2 spowodowałaby wiele szkód z punktu widzenia dobra kraju.

Stanowisko komisji administracyjnej spotkało się z dezaprobatą wielu posłów. Poseł Mieczysław Tomczak (Narodowy Związek Robotniczy) przekonywał, że przepis art. 25 pkt 2 w brzmieniu proponowanym przez komisję uczyni z u.p.s.c ustawę represyjną, powodującą powstawanie niezdrowych stosunków w administracji, sprzyjającą denuncjacji i wzajemnym podejrzeniom, a ostatecznie przyczyni się do nieefektywności działania służby cywilnej⁷². Z kolei poseł Władysław Herz (Narodowo-Chrześcijański Klub Pracy) starał się uzmysłwić parlamentarzystom, że jeszcze w czasie procedowania u.p.s.c. wielokrotnie zdarzały się przypadki dyskryminacji funkcjonariuszy państwowych przez władze zwierzchnie z powodu przynależności do zrzeszeń politycznych, a pozostawienie pkt 2 w art. 25 tylko te szykany spotęguje⁷³. Mówca ten starał się udowodnić, że o ile urzędnikowi podczas wypełniania obowiązków służbowych bezwzględnie nie wolno zajmować się polityką, o tyle po zakończeniu godzin pracy zakaz ten już nie obowiązuje, toteż urzędnik, jeśli zechce, może sobie w tym czasie swobodnie politykować⁷⁴. Pogląd ten jest zaskakujący zwłaszcza w kontekście omawianych wyżej unormowań art. 25 pkt 1. Nietrudno

⁶⁹ Wniosek z dnia 19 stycznia 1921 r. ..., s. 7–8.

⁷⁰ Sprawozdanie z 263 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego (dalej: spr. SU), s. CCLXIII/45.

⁷¹ Ibidem.

⁷² Spr. SU 264, s. CCLXIV/29.

⁷³ Ibidem, s. CCLXIV/47.

⁷⁴ Ibidem, s. CCLXIV/48–49.

wyobrazić sobie sytuację, że członkostwo w stowarzyszeniu o charakterze politycznym mogłoby narazić na szwank powagę urzędu. Skoro zgodnie uznano, że urzędnik powinien zachowywać powagę stanowiska także poza godzinami pracy, jak również wystrzegać się wszelkich działań i sytuacji, które mogłyby spowodować spadek prestiżu oraz zaufania obywateli do jego urzędu, to udzielanie mu przyzwolenia na działanie mogące przynieść odwrotny skutek jawi się jako rozwiązanie dość osobliwe. Ostateczna treść art. 25 pkt 2 u.p.s.c. dowodzi, że po wielu bataliach przeforsowano regulację pozwalającą urzędnikom na wstępowanie do partii politycznych, o ile ich działalność nie była nakierowana na szkodę państwa polskiego, gdyż uznano, iż działania w sferze politycznej nie wykluczają prawidłowego wykonywania służby publicznej⁷⁵. W świetle powyższych rozważań trudno uznać ten pogląd za właściwy.

2.4.3. Obowiązek poszanowania przełożonych oraz uprzejmości wobec współpracowników, podwładnych i petentów

Punkty 3 i 4 w art. 25 u.p.s.c. traktowały o odpowiednim zachowaniu w ramach wykonywania obowiązków urzędowych. Po pierwsze, urzędnik został zobowiązany do okazywania należącego szacunku swoim przełożonym. Wymóg ten stanowił naturalną konsekwencję zasady hierarchicznego podporządkowania, z której wynikał m.in. obowiązek zachowania karność wobec zwierzchników. Po drugie, przepis ten zobowiązywał urzędnika do uprzejmego postępowania w relacjach z jego własnymi podwładnymi oraz innymi urzędnikami. Po trzecie, dotyczył obsługiwanie interesantów. W stosunkach urzędowych z nimi urzędnik winien był zachowywać bezstronność i powagę licującą z jego stanowiskiem, postępować uprzejmie oraz służyć im niezbędną radą i pomocą w akceptowalnych granicach⁷⁶. Warto przy tym zauważyć, że ustawodawca rozszerzył katalog powinności urzędników wobec suplikantów w porównaniu do regulacji tymcz.prz., w świetle których wymagano „jedynie” neutralności i uprzejmości.

2.4.4. Wymóg zachowania drogi służbowej w sprawach personalnych i służbowych

Brzmienie dwóch ostatnich punktów art. 25 u.p.s.c. korelowało z postanowieniami art. 18 tymcz.prz. Na podstawie art. 25 pkt 5 ustawodawca wprowadził

⁷⁵ A. Górski, *Civil servans czy politicus servans – w okresie międzywojennym i obecnie*, „Służba Cywilna” 2000/2001, nr 3, s. 76.

⁷⁶ Pierwotnie art. 25 pkt 4 zawierał jedynie wymóg okazywania „wyrozumiałości i uprzejmości” w kontaktach z interesantami. W toku prac nad u.p.s.c. uznano zapewne, iż wskazane elementy nie stanowią wystarczającej gwarancji rzetelnego wykonywania służby urzędniczej, stąd poszerzono katalog obowiązków w tym zakresie.

obowiązek przedkładania w drodze służbowej wszelkiego rodzaju „prośb, przedstawień i zażaleń w sprawach osobistych i urzędowych”, które wynikały ze stosunku służbowego urzędnika. Oznaczało to konieczność wnoszenia korespondencji służbowej do władz wyższych za pośrednictwem władz bezpośrednio przełożonych⁷⁷. Możliwość skierowania wymienionych pism do wyższych władz przełożonych z pominięciem tej procedury dopuszczano jedynie w uzasadnionych przypadkach, determinowanych przez przedmiot sprawy. Jako przykład takiej sprawy można wskazać potrzebę zawiadomienia władzy wyższej o nadużyciach, których dopuścił się przełożony urzędnika⁷⁸.

Pierwotna wersja omawianego przepisu zawierała dodatkowo postanowienie zabraniające odwoływania się w tym zakresie do instancji postronnych, jednak komisja administracyjna nie przychyliła się do tej propozycji. Całkowite pozbawienie pracownika państwowego takiej możliwości uznano bowiem za zbyt duże obostrzenie⁷⁹.

Zażalenia wnoszone do władz służbowych każdorazowo należało odpowiednio umotywować i poświadczyć rzetelnymi dowodami pod rygorem pociągnięcia urzędnika do odpowiedzialności dyscyplinarnej lub karnej⁸⁰. Postanowienia art. 25 pkt 5 nie stanowiły *lex specialis* do przepisów regulujących tryb odwoławczy, toteż zażalenia do władz służbowych i naczelnych należało wnosić na zasadach ogólnych⁸¹.

2.4.5. Zakaz ujawniania w prasie kwestii dotyczących urzędowania

W ostatnim punkcie art. 25 u.p.s.c. wprowadzono zakaz ujawniania przez urzędnika na łamach prasy spraw wiążących się z funkcjonowaniem urzędu, w którym pracował, jak również tych wynikających z jego stosunku służbowego. Działanie takie było dozwolone jedynie po uprzednim uzyskaniu zgody przełożonego⁸². Ustawodawca posłużył się w tym przepisie określeniem „sprawy związane z jego urzędowaniem”, co mogłoby sugerować, iż urzędnikowi zabroniono upubliczniania w prasie jedynie kwestii mieszczących się ramach czynności związanych z piastowanym przez siebie stanowiskiem⁸³. Według Izydora Kaflńskiego i Aleksandra Nitribitta do sformułowania tego powinno się zastosować wykładnię rozszerzającą i przyjąć, że „obejmuje ono sprawy, o których urzędnik dowiedział się

⁷⁷ W. Hekajłło, *Ustawa o państwowej służbie cywilnej...*, s. 29.

⁷⁸ Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna...*, s. 1071.

⁷⁹ Spr. SU 263, s. CCLXIII/45-46.

⁸⁰ W. Hekajłło, *Ustawa o państwowej służbie cywilnej...*, s. 29.

⁸¹ Okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych nr 10 z dnia 19 stycznia 1932 r. o terminach przy wnoszeniu odwołań przez funkcjonariuszów państwowych w sprawach służbowych (Dz. Urz. MSW R. XV, Nr 2, poz. 10, s. 19); L. Zieleniewski, *Ustawa o państwowej służbie cywilnej...*, s. 33.

⁸² W. Hekajłło, *Przepisy o państwowej służbie cywilnej...*, s. 14.

⁸³ I. Kaflński, A. Nitribitt, *Ustawa o państwowej służbie cywilnej...*, s. 32.

dzięki swemu stanowisku służbowemu lub przy wykonywaniu swoich obowiązków służbowych”⁸⁴.

W czasie prac nad u.p.s.c. rozwiązanie to wzbudziło sprzeciw wśród członków komisji administracyjnej. Podkreślano bowiem, że pewne kwestie wiążące się z urzędowaniem nie tylko mogą, ale wręcz powinny być opisywane w prasie (choć nie sprecyzowano, o jakie konkretnie chodzi), jednak pod warunkiem powiadomienia przełożonego i uzyskania jego zezwolenia⁸⁵. W czasie debaty nad projektem u.p.s.c. posłowie zgodzili się wszakże co do tego, że sprawy odnoszące się do wewnętrznego toku urzędowania nie mogą podlegać ujawnieniu ze względu na autorytet państwa i urzędów publicznych, więc ostatecznie analizowanej regulacji nadano brzmienie zbieżne z propozycją przedstawioną przez rząd.

2.5. Zakaz przyjmowania tudzież żądania korzyści materialnych i osobistych

Art. 26 u.p.s.c. dotyczył czynów korupcyjnych. Zgodnie z ust. 1 ustawodawca zabronił przyjmowania względnie żądania przez urzędnika wszelkich podarunków w związku z wykonywaniem obowiązków urzędowych, a także jakiegokolwiek wymuszania takich darów⁸⁶. Zakaz ten dotyczył zarówno wręczania podarunków

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ Spr. SU 263, s. CCLXIII/46.

⁸⁶ Warto wspomnieć, iż rządowy projekt urzędniczej pragmatyki przewidywał odmienne brzmienie art. 26 ust. 1. Mianowicie znajdować się w nim miało sformułowanie „zgodnie z postanowieniami ustaw karnych” (zob. Wniosek z dnia 19 stycznia 1921 r. ..., s. 8). Wprowadzeniu owej formuły sprzeciwił się poseł Józef Buzek (niezrzeszony), zwracając uwagę na jego sprzeczność z ówczesnym stanem prawnym (spr. SU 266, s. CCLXVI/3–4). W czasie procedowania u.p.s.c. podstawę karania urzędniczych przestępstw korupcyjnych stanowiła ustawa z dnia 18 marca 1921 r. o zwalczaniu przestępstw z chęci zysku popełnionych przez urzędników. Ustawa ta jednoznacznie uznawała czyny łapownicze za przestępstwa, jednak w założeniu był to akt tymczasowy, mający obowiązywać do czasu unifikacji prawa karnego. Na podstawie art. 16 owej ustawy Rada Ministrów zyskała prawo do jej uchylecia. Wraz z utratą przez nią mocy prawnej miały na powrót wejść w życie postanowienia kodeksów karnych państw zaborczych, które obowiązywały na terenie II Rzeczypospolitej od momentu odzyskania niepodległości do 1920 r. Jednak niespójność zawartych w nich przepisów dotyczących korupcji urzędniczej nie pozwalała na zamieszczenie w art. 26 ust. 1 u.p.s.c. wspomnianego wyżej określenia. Jak zaznaczył poseł Buzek, dawałoby ono podstawy do uznania, że wszystkie „zaborcze” kodeksy karne kategorycznie zabraniają urzędnikom przyjmowania podarunków w związku z pełnioną służbą. O ile postanowienia kodeksu niemieckiego i austriackiego były w tym zakresie zbieżne z polską ustawą antykorupcyjną, o tyle kodeks rosyjski (tzw. kodeks Tagancewa) dopuszczał możliwość wzięcia przez urzędnika łapówki, pod warunkiem że działanie to nie miało na celu naruszenia jego obowiązku służbowego. Zważywszy na tę okoliczność, według posła Buzka pozostawienie w art. 26 ust. 1 u.p.s.c. sformułowania „zgodnie z postanowieniami ustaw karnych” wypaczałoby sens całej regulacji w przypadku uchylecia ustawy antykorupcyjnej z 1921 r. i dałoby przestrzeń do licznych nadużyć.

bezpośrednio urzędnikowi, jak i ofiarowywania ich członkom jego rodziny. Ponadto bezwzględnie zakazano wyzyskiwania przez urzędników swoich stanowisk celem przysporzenia zysków sobie lub swoim rodzinom (ust. 2). Ograniczenia te określano w międzywojennej literaturze naukowej mianem „bezinteresowności materialnej”⁸⁷. Przez pojęcie korzyści należało rozumieć rzeczy materialne oraz korzyści osobiste, zatem u.p.s.c. traktowała czyny korupcyjne bardzo szeroko. Według Zbigniewa Cybichowskiego obostrzenia zawarte w tym przepisie odnosiły się w takim samym stopniu do relacji między urzędnikiem a przełożonym. Zdaniem tego autora nie do pogodzenia z regulacjami u.p.s.c. było chociażby wręczenie zwierzchnikowi prezentu z okazji imienin⁸⁸.

Z zakazem łapownictwa wiązał się poniekąd art. 30 u.p.s.c. Zabraniał on urzędnikom I–VIII stopnia służbowego sprawującym władzę administracyjną lub skarbową (wyłączwszy urzędników władz centralnych) posiadania przedsiębiorstw rolnych, przemysłowych bądź handlowych na obszarze znajdującym się w oddziaływaniu ich władzy. Jak wyjaśnił Jan Kościółek, celem tego przepisu było zagwarantowanie ochrony dobra służby poprzez uniemożliwienie urzędnikowi czerpania korzyści majątkowych poprzez „stronnicze traktowanie spraw swego przedsiębiorstwa, znajdującego się na terenie jego władzy”⁸⁹. Rozwiązanie to było bardzo restrykcyjne, gdyż znacząco krępowało wolność gospodarczą osób piastujących stanowiska w służbie cywilnej⁹⁰.

Ustawodawca, poprzez użycie w omawianej regulacji kilku nie do końca jasnych pojęć na określenie urzędników objętych wspomnianym zakazem, przyczynił się do powstania wątpliwości interpretacyjnych. Mowa tu o określeniach „władza administracyjna” i „władza skarbową”. W ocenie Kaflńskiego i Nitribitta bezzasadne było specjalne wydzielenie „władzy skarbowej” i umieszczanie jej na równi z „władzą administracyjną”, gdyż pierwsza z nich mieściła się w definicji drugiej⁹¹. Zdaniem autorów rozdzielenie tych dwóch pojęć pozwalało na domniemanie, iż w rozumieniu ustawodawcy „władza administracyjna” oznaczała władzę administracji ogólnej, a sformułowanie to zostało zaczerpnięte z języka potocznego⁹². O zasadności takiej interpretacji miało przesądzać to, że „ustawa używa określenia »urzędnik wykonujący władzę administracyjną lub skarbową« jak gdyby chodziło o urzędnika posiadającego imperium [...], imperium zaś jest właściwością przedewszystkiem władz administracji ogólnej i skarbowej”⁹³.

⁸⁷ W. Hekajło, *Przepisy o państwowej służbie cywilnej...*, s. 14.

⁸⁸ Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna...*, s. 1071.

⁸⁹ J. Kościółek, *Państwowa służba cywilna...*, s. 42.

⁹⁰ A. Łukaszczyk, *Służba cywilna...*, s. 252.

⁹¹ I. Kaflński, A. Nitribitt, *Ustawa o państwowej służbie cywilnej...*, s. 36.

⁹² Ibidem.

⁹³ Ibidem.

Po nowelizacji u.p.s.c. z października 1933 r.⁹⁴ art. 30 zawęził zakres podmiotowy do urzędników I–II kategorii oraz dopuścił możliwość pełnienia przez nich służby na terenach, gdzie były zlokalizowane ich dobra ziemskie czy będące ich własnością przedsiębiorstwa handlowe lub przemysłowe, pod warunkiem uzyskania zezwolenia władzy przełożonej. Zauważalna jest więc liberalizacja postanowień w tym zakresie, choć niekoniecznie z korzyścią dla państwa.

2.6. Obowiązek sprawnego i celowego załatwiania spraw urzędowych oraz wymóg dyspozycyjności urzędnika służby cywilnej

Art. 27 u.p.s.c. został ustanowiony celem zapewnienia sprawności funkcjonowania administracji państwowej. Na jego mocy zobligowano pracowników służby cywilnej do rozstrzygania spraw urzędowych bez zbędnej zwłoki oraz do ścisłego przestrzegania godzin urzędowania. Przez godziny urzędowe w okresie międzywojennym należy rozumieć czas od godziny 8.00 do 15.00 od poniedziałku do piątku oraz od godziny 8.00 do 17.00 w soboty⁹⁵. Co ważne, urzędnik musiał pozostawać tak samo dyspozycyjny nawet poza godzinami pracy, gdyż w razie zaistnienia „ważnych względów służbowych” przełożony mógł nakazać mu wykonanie pewnych obowiązków także po ich zakończeniu, wliczając w to niedziele i święta⁹⁶. Ustawodawca zapewnił jednak pracownikom państwowym prawo do dni wolnych od pracy w niedziele i dni świąteczne, o ile nie kolidowało to z wymaganiami służby⁹⁷. W przypadku szczególnych okoliczności władza służbowa lub władza naczelna mogła warunkowo zwolnić urzędnika od wymogu respektowania godzin urzędowych.

Postanowienia dotyczące dyspozycyjności pracowników służby cywilnej znalazły się też w art. 32 ust. 3 u.p.s.c., zgodnie z którym w razie zaistnienia „szczególnych stosunków służbowych” właściwej władzy naczelnej przysługiwało uprawnienie

⁹⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 października 1933 r. w sprawie zmiany ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. Nr 86, poz. 661).

⁹⁵ J. Kościółek, *Państwowa służba cywilna...*, s. 37.

⁹⁶ W czasie procedowania u.p.s.c. regulacja ta spotkała się z dezaprobatą niektórych posłów. Według posła Władysława Herza (Narodowo-Chrześcijański Klub Robotniczy) pozostawienie decyzji o zleceniu urzędnikowi wykonania pewnych obowiązków poza godzinami służbowymi swobodnemu uznaniu jego władzy przełożonej należało ocenić jako rozwiązanie wadliwe, bowiem w jego przekonaniu „o ile władza chce, to zawsze znajdzie pretekst, by uznać, że praca poza godzinami służbowymi powinna być sprawowana”, co mogłoby przyczynić się do szykanowania urzędników (spr. SU 266, s. CCLXVI/4–5). Z tego względu zaproponował uzupełnienie art. 27 ust. 1 o sformułowanie precyzyjne, że praca po zakończeniu godzin urzędowych może być wykonywana jedynie w wyjątkowych sytuacjach, a także o postanowienie przewidujące osobne wynagrodzenie z tego tytułu. Większość sejmowa nie przychyliła się jednak do tej poprawki.

⁹⁷ Postanowienie to nie znalazło się w rządowym projekcie u.p.s.c. Zostało dodane później, zapewne w celu zapobieżenia nadużywaniu przez władze służbowe przyzwolenia na dysponowanie osobą urzędnika po zakończeniu godzin urzędowania oraz w dni ustawowo wolne od pracy.

do wydania zarządzeń ograniczających możliwość opuszczenia przez urzędników siedziby urzędu nawet po zakończeniu godzin służbowych. Takie prawo posiadały też władze służbowe niższego szczebla, o ile okoliczności uzasadniające wprowadzenie wspomnianych restrykcji spełniały przesłanki „nadzwyczajności” oraz konieczności bezzwłocznego działania.

Omówione wyżej regulacje pragmatyki urzędniczej dobitnie świadczą o całkowitym podporządkowaniu osoby urzędnika interesowi państwowemu, dla którego niejednokrotnie zmuszony był poświęcać swoje życie osobiste.

2.7. Obowiązek informowania zwierzchnika o powodach nieobecności na służbie

Do sprawności działania urzędów państwowych odnosił się w pewnym sensie przepis art. 28 ust. 1 u.p.s.c., wymagający od urzędnika każdorazowego zawiadomienia przełożonego w sytuacji wystąpienia przeszkody uniemożliwiającej wypełnianie czynności służbowych. Przepis ten stanowił uzupełnienie art. 21 u.p.s.c., który nakładał na urzędników służby cywilnej obowiązek gorliwego i sumiennego pełnienia służby⁹⁸. Inaczej jednak niż w tymcz.prz., nie określono konkretnego terminu, w jakim urzędnik obowiązany był donieść o zaistnieniu takiej okoliczności. Jako rzeczoną przeszkodę należało rozumieć nie tylko chorobę, lecz także np. powołanie do służby wojskowej, wezwanie do sądu w charakterze świadka lub rzeczoznawcy⁹⁹ czy poród i okres połogu. W razie wątpliwości zwierzchnik mógł żądać od urzędnika potwierdzenia, a w przypadku choroby – poddania się niezbędnym badaniom lekarskim. Stosownie do art. 28 ust. 2, jeśli stan zdrowia urzędnika nie był na tyle poważny, aby udaremnić mu wykonywanie obowiązków, to odstąpienie od ich pełnienia było możliwe dopiero po otrzymaniu urlopu¹⁰⁰. Prośbę o udzielenie tego rodzaju urlopu należało skierować do właściwej władzy służbowej, która zobowiązana była do jej natychmiastowego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia.

Nieuzasadnione niestawiennictwo na służbę skutkowało pociągnięciem do odpowiedzialności dyscyplinarnej¹⁰¹. Co istotne, fakt nieusprawiedliwionej absencji nie był równoznaczny z automatycznym pozbawieniem urzędnika uposażenia za ten okres. W świetle orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego utrata

⁹⁸ W. Hekajłło, *Ustawa o państwowej służbie cywilnej...*, s. 31.

⁹⁹ Ibidem.

¹⁰⁰ Urlopu udzielanego urzędnikowi z powodu choroby nie należy utożsamiać z urlopem dla poratowania zdrowia w rozumieniu art. 38 u.p.s.c. W związku z tym zgodnie z orzecznictwem Najwyższego Trybunału Administracyjnego fakt jego przyznania nie upoważniał władzy służbowej do wstrzymania urzędnikowi wypłaty uposażenia po upływie 6 miesięcy. Wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z 17 października 1923 r., Z.W. nr 131; L. Zieleniewski, *Ustawa o państwowej służbie cywilnej...*, s. 35.

¹⁰¹ W. Hekajłło, *Ustawa o państwowej służbie cywilnej...*, s. 31.

prawa do wynagrodzenia oraz niezaliczenie czasu nieobecności w służbie do wyслуги emerytalnej mogła nastąpić dopiero po wydaniu przez komisję dyscyplinarną prawomocnego orzeczenia w tym przedmiocie¹⁰². Przepisy u.p.s.c. nie przewidywały w tej sytuacji możliwości wstrzymania poborów urzędnika przez jego władzę przełożoną, toteż Najwyższy Trybunał Administracyjny ocenił owo działanie jako sprzeczne z ustawą¹⁰³.

Na podstawie art. 28 ust. 3 usprawiedliwiona nieobecność, a w przypadku kobiet również absencja następująca wskutek urodzenia dziecka i położu¹⁰⁴, nie groziła żadnymi negatywnymi konsekwencjami, takimi jak wstrzymanie wypłaty uposażenia czy pozbawienie praw przysługujących urzędnikowi na mocy przepisów pragmatyki służbowej, chyba że wskutek choroby niezdolność do pełnienia służby przekraczała okres roku, gdyż wtedy władza zwierzchnia mogła zdecydować o przeniesieniu urzędnika na emeryturę. W pierwszych miesiącach po wejściu w życie u.p.s.c. pojawiły się jednak wątpliwości w kwestii dopuszczalnej długości niestawienia na służbie spowodowanego okresem położu. Kwestię tę rozstrzygnął okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych z listopada 1923 r. wydany po konsultacji z Ministrem Zdrowia Publicznego, który uściślał, iż urzędniczka mogła być z tego powodu zwolniona od zajęć służbowych na czas nieprzekraczający ośmiu tygodni¹⁰⁵.

2.8. Ograniczenie możliwości podejmowania zajęć ubocznych

Ze względu na znaczące niedobory kadrowe w służbie cywilnej w okresie II Rzeczypospolitej niejednokrotnie zdarzało się, iż urzędnicy zatrudnieni w jednym dziale administracji państwowej pełnili równocześnie służbę w innych działach. Praktyka ta była powszechna zwłaszcza w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości. Niestety przyjmowanie takich osób do służby odbywało się często z pominięciem konsultacji ich władz przełożonych, co doprowadziło do znaczącej dezorganizacji. W okólniku Prezydium Rady Ministrów z 25 czerwca 1919 r. zwrócono uwagę na wadliwość tego proceduru, który „sprzeciwia się ogólnemu dobru służby, tamuje należyte funkcjonowanie instytucyj państwowych i podkopuje powagę przełożo-

¹⁰² Wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z 19 września 1931 r., Z.W. nr 426 A; L. Zieleniewski, *Ustawa o państwowej służbie cywilnej...*, s. 35.

¹⁰³ Wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z 3 lutego 1925 r., Z.W. nr 514; L. Zieleniewski, *Ustawa o państwowej służbie cywilnej...*, s. 35.

¹⁰⁴ W pierwotnej wersji tego przepisu była mowa nie o absencji spowodowanej położem, lecz całym okresem ciąży. Wniosek z dnia 19 stycznia 1921 r. ..., s. 9.

¹⁰⁵ Okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych nr 126 z dnia 7 listopada 1923 r. w sprawie zwalniania urzędniczek od zajęć w okresie położu (Dz.Urz. MSW R. VI, Nr 7 poz. 1965, s. 6); K. Arct, *Przepisy o polskiej państwowej służbie cywilnej*, Warszawa 1925, s. 65–66.

nych¹⁰⁶. Chcąc wyeliminować jego negatywne następstwa, polecono wszystkim ministrom oraz kierownikom władz centralnych zaniechanie zatrudniania w urzędach osób mianowanych uprzednio do służby państwowej i pełniących swoje obowiązki w innych działach zarządu państwowego.

Reguła ta została w pełni wyrażona w pragmatyce urzędniczej. Na podstawie art. 29 ust. 1 u.p.s.c. urzędnikowi zakazano obejmowania jakichkolwiek innych posad tudzież podejmowania zajęć ubocznych, jeżeli kolidowałyby to z wykonywaniem obowiązków służbowych lub zajęć urzędowych bądź dawałyby podstawy do uzasadnionych wątpliwości co do jego bezstronności, względnie podejrzeń o interesowność. W przypadku podjęcia poza służbą państwową jakichkolwiek zajęć wykonywanych poza służbą, a przynoszących dochód urzędnik zobowiązany był zawiadomić o tym fakcie swego przełożonego (art. 29 ust. 2). Wymóg ten nie obejmował czynności nieodpłatnych¹⁰⁷. Gdyby jednak według zwierzchnika działalność ta spełniała przytoczone przesłanki, wówczas urzędnik powinien był bezwzględnie zaprzestać jej wykonywania, aczkolwiek przysługiwało mu prawo zaskarżenia decyzji przełożonego do władzy bezpośrednio wyższej (ust. 3). Jako ostateczną instancję w tych sprawach ustawodawca wyznaczył władzę naczelną (ust. 4).

Zgodnie z art. 29 ust. 5 decyzja o pozwoleniu bądź zakazaniu urzędnikowi wykonywania zajęcia ubocznego należała do swobodnego uznania władzy przełożonej. Leon Zieleniewski w komentarzu do u.p.s.c. wskazał trzy główne uwarunkowania, w przypadku których zwierzchnik powinien bezwzględnie odmówić zezwolenia w tym zakresie:

- wykonywanie dodatkowej działalności odbywałoby się kosztem czasu i nakładu pracy niezbędnych do właściwego pełnienia służby państwowej,
- domniemanie, iż urzędnik otrzymał pracę od osoby prywatnej, działającej z zamiarem korzystnego rozstrzygnięcia swojej sprawy administracyjnej,
- podjęcie ubocznego zatrudnienia skutkowałoby postawieniem urzędnika w pozycji uprzywilejowanego konkurenta wobec osób bądź instytucji uprawiających wolne zawody i ponoszących z tego tytułu ciężary publiczne¹⁰⁸.

Ustawodawca nie sprecyzował, czy orzeczenie władzy naczelnej mogło zostać przez urzędnika zaskarżone do Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Zdaniem Jana Kopczyńskiego skarga w tym względzie była dopuszczalna, ponieważ art. 29 nie wprowadzał bezwzględnego zakazu podejmowania przez urzędnika zajęć ubocznych, a jedynie obwarowywał tę możliwość pewnymi warunkami¹⁰⁹. Jeżeli zatem władza naczelną pozbawiła urzędnika prawa wykonywania innej działalności

¹⁰⁶ Okólnik Prezydium Rady Ministrów nr 5611 z dnia 25 czerwca 1919 r.; K. Arct, *Przepisy...*, s. 714–716.

¹⁰⁷ W. Hekajłło, *Przepisy o państwowej służbie cywilnej...*, s. 15.

¹⁰⁸ L. Zieleniewski, *Ustawa o państwowej służbie cywilnej...*, s. 37.

¹⁰⁹ J. Kopczyński, *Przepisy normujące...*, s. 29.

w braku zaistnienia okoliczności uniemożliwiających podjęcie zajęcia ubocznego, należało uznać taką decyzję za naruszenie jego praw, a to dawało podstawę do zaskarżenia do Najwyższego Trybunału Administracyjnego na podstawie art. 9 ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym z sierpnia 1922 r., zgodnie z którym:

Do zaskarżenia zarządzenia lub orzeczenia administracyjnego przed Najwyższy Trybunał Administracyjny jest uprawniony każdy, kto twierdzi, że naruszono jego prawa lub że go obciążono obowiązkiem bez podstawy prawnej¹¹⁰.

Kluczowe znaczenie przy podejmowaniu decyzji o zezwoleniu urzędnikowi na podjęcie dodatkowego zajęcia miały względy ochrony interesu państwa. Prezydium Rady Ministrów w okólniku z dnia 4 października 1923 r. wskazało, że jednocześnie pełnienie służby przez urzędnika w dwóch resortach za wynagrodzeniem jest akceptowalne pod warunkiem „porozumienia się zwierzchników obu resortów i przy jak najskrupulatniejszym uwzględnieniu sprawności służby i interesu Państwa”¹¹¹. Problem podejmowania czynności ubocznych dotyczył także tzw. pracowników kontraktowych, dla których służba państwowa najczęściej nie stanowiła głównego zajęcia. Wskutek wspomnianych już braków w obsadzie stanowisk w administracji zatrudnianie na podstawie umowy o pracę w omawianym okresie nie należało do rzadkości. Rada Ministrów w przywołanym wyżej okólniku zaznaczyła jednak, aby osoby wstępujące do służby cywilnej w drodze kontraktu nie piastowały stanowisk organizacyjnie przewidzianych na stałe (nie prowizorycznie), gdyż w takich sytuacjach istniało poważne ryzyko pojawienia się kolizji między powinnościami wynikającymi ze stosunku służbowego a obowiązkami zawodowymi¹¹².

Po nowelizacji u.p.s.c. z października 1932 r.¹¹³ o dopuszczalności podjęcia przez urzędnika dochodowego zajęcia ubocznego mogła zdecydować wyłącznie władza naczelna lub władza przez nią upoważniona, a w przypadku urzędników władz naczelnych zgoda taka wymagała akceptacji Prezesa Rady Ministrów. Przeniesienie uprawnienia do wydania decyzji w tym przedmiocie na władzę naczelną skutkowało, rzecz jasna, odebraniem możliwości jej zaskarżenia do wyższej instancji. Ustawodawca zakazał również urzędnikom zawierania transakcji gospodarczych z urzędami w ramach działu administracji państwowej, w której pełnili służbę.

¹¹⁰ Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. Nr 67, poz. 600).

¹¹¹ Okólnik Prezydium Rady Ministrów nr 157 z dnia 4 października 1923 r. w sprawie zajęć ubocznych funkcjonariuszy państwowych; K. Arct, *Przepisy...*, s. 61–64.

¹¹² Ibidem.

¹¹³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 października 1932 r. w sprawie zmiany niektórych postanowień ustawy z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. Nr 87, poz. 737).

Na poziomie konstytucyjnym podobna regulacja jak w art. 29 u.p.s.c. została ustanowiona w odniesieniu do ministrów i kierowników ministerstw. Zgodnie z art. 61 i 62 konstytucji marcowej pozbawiono ich prawa do sprawowania jakichkolwiek innych urzędów poza ministerialnymi, a także zasiadania w zarządach czy władzach właściwych w sprawach kontroli wszelkich towarzystw i instytucji, których działalność była zorientowana na osiągnięcie zysku. Z przepisów tych wynika, że zakaz podejmowania dodatkowej działalności przez ministrów oraz kierowników ministerstw był bezwzględny.

Z art. 29 u.p.s.c. wyłania się kilka istotnych celów wyznaczonych przez prawodawcę. Przepis ten miał przede wszystkim zapobiegać podejmowaniu przez urzędników zajęć ubocznych, przez które estyma urzędu mogłaby ucierpieć. Ponadto widać tu wyraźne dążenie do neutralizacji procederu korupcyjnego wśród masy urzędniczej. Wreszcie poprzez zakazanie urzędnikom przedsięwzięcia działalności mogących sugerować brak bezstronności czy pazerność postanowienie to stanowiło realizację postulatu budowania zaufania obywateli do administracji państwowej. Według niektórych autorów do restrykcji ustanowionych w art. 29 należało podchodzić radykalnie, np. Z. Cybichowski twierdził, że „urzędnik powinien być w zasadzie zadowolony z służbą”¹¹⁴.

Wszystkie przedstawione wyżej względy przyczyniały się do wcielenia w życie zasad lojalności oraz dyspozycyjności urzędnika wobec przełożonych, wyrażonych w art. 22 i 23 u.p.s.c.¹¹⁵, toteż postanowienia art. 29 należy traktować jako swoiste uzupełnienie tych przepisów.

2.9. Zakaz występowania urzędnika w roli rzeczoznawcy

Celem ochrony dobra służby państwowej oraz interesu publicznego na mocy art. 31 ust. 1 u.p.s.c. ustanowiono zakaz występowania przez urzędnika w charakterze rzeczoznawcy w obszarze bezpośrednio powiązanym z jego obowiązkami urzędowymi bez uzyskania zgody władzy zwierzchniej, chyba że miałoby to nastąpić na wyraźne żądanie sądu. Przepis ten powinno się odczytywać jako dopełnienie art. 29 u.p.s.c.¹¹⁶ Warto zaznaczyć, że obowiązek ten rozciągał się także na urzędników w stanie nieczynnym¹¹⁷, co wynikało z art. 25 pkt 1. Przełożony mógł udzielić dyspensy od tej restrykcji tylko pod warunkiem, że wydanie fachowej opinii przez urzędnika ze względu na jej przedmiot, stanowisko i zakres czynności urzędnika nie stwarzało zagrożenia dla owego dobra (art. 31 ust. 2). W komentarzach do u.p.s.c. nie ma jednak zgodności co do tego, czy ustawodawca uznał wyrażanie

¹¹⁴ Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna...*, s. 1071.

¹¹⁵ E. Ura, *Prawo urzędnicze*, s. 57.

¹¹⁶ J. Kopczyński, *Przepisy normujące...*, s. 30.

¹¹⁷ W. Hekajłło, *Przepisy o państwowej służbie cywilnej...*, s. 16.

przez urzędnika opinii w charakterze rzeczoznawcy za niemożliwe do pogodzenia z jego stosunkiem służbowym. Włodzimierz Hekajłło skłaniał się ku twierdzeniu, że istotnie w rozumieniu pragmatyki służbowej takie działanie koliduje z dobrem służby¹¹⁸. Z kolei Jan Kościółek nie podzielał tego poglądu. Jego zdaniem rozwiązanie to zostało wprowadzone ze względu na ryzyko, iż opinia wyrażona przez urzędnika „mogłaby być niekorzystną dla interesu publicznego”, toteż decyzja o udzieleniu zezwolenia w tym zakresie została pozostawiona swobodnemu uznaniu władzy służbowej, której powinnością było strzeżenie owego interesu¹¹⁹.

2.10. Ograniczenia wyboru miejsca stałego zamieszkania

Ostatnie z obowiązków urzędnika państwowego zostały wyszczególnione w art. 32 u.p.s.c. Przede wszystkim nie posiadał on gwarantowanej konstytucyjnie wolności wyboru miejsca zamieszkania (art. 101 ust. 1 konstytucji marcowej), ponieważ winien mieć na względzie, czy lokalizacja miejsca stałego pobytu umożliwi mu swobodne wykonywanie wszelkich powinności związanych z jego stanowiskiem (art. 32 ust. 1). Urzędnik zobowiązany był do podania władzy służbowej dokładnego adresu zamieszkania oraz informowania o każdej jego zmianie. Zobowiązanie to dotyczyło także urzędnika pozostającego w stanie nieczynnym (ust. 2). Było to uzasadnione tym, że mógł on w każdej chwili zostać przywrócony do służby czynnej¹²⁰. Obowiązek ten obejmował ponadto urzędników zawieszonych w wykonywaniu czynności służbowych¹²¹.

3. Odpowiedzialność urzędników za sprzeniewierzenie się obowiązkom wynikającym z u.p.s.c.

Na mocy art. 67 u.p.s.c. naruszenie przez urzędnika obowiązków związanych z pełnionym stanowiskiem polegające na działaniu, zaniechaniu bądź zaniedbaniu, mającym miejsce zarówno podczas pełnienia służby, jak i po jej zakończeniu, dawało podstawę do pociągnięcia go do odpowiedzialności służbowej – dyscyplinarnej lub porządkowej. Pierwsza z nich groziła za dopuszczenie się „występku służbowego”, druga – za popełnienie „wykroczenia służbowego” (art. 68). W pragmatyce służbowej zostały określone katalogi kar porządkowych (art. 73), które miały prawo nakładać władzy służbowe lub przełożone władze wyższe bądź komisje dyscyplinarne (art. 74), oraz kar dyscyplinarnych (art. 77), do wymierzania których uprawnione były jedynie

¹¹⁸ W. Hekajłło, *Ustawa o państwowej służbie cywilnej...*, s. 33.

¹¹⁹ J. Kościółek, *Państwowa służba cywilna...*, s. 43.

¹²⁰ W. Hekajłło, *Ustawa o państwowej służbie cywilnej...*, s. 33.

¹²¹ J. Kościółek, *Państwowa służba cywilna...*, s. 43.

wspomniane komisje w drodze orzeczeń po przeprowadzeniu postępowania (art. 78). Organizację i tryb działania komisji dyscyplinarnych oraz przebieg postępowania dyscyplinarnego normowały odrębne przepisy (art. 88) – najpierw ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o władzach dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko funkcjonariuszom państwowym (ze zmianami)¹²², a następnie rozporządzenie Prezydenta RP w tym przedmiocie z dnia 7 października 1932 r.¹²³

Niezależnie od odpowiedzialności służbowej za popełnienie określonego rodzaju czynów stanowiących naruszenie powinności służbowych groziła odpowiedzialność karna. Przestępstwa łapownictwa początkowo były karane na podstawie wspomnianych wcześniej ustaw antykorupcyjnych z 1920 i 1921 r. W czerwcu 1923 r. została przywrócona moc obowiązująca kodeksów karnych państw zaborczych¹²⁴. Stan ten trwał aż do lipca 1932 r., kiedy w drodze rozporządzenia Prezydenta RP wszedł w życie Kodeks karny¹²⁵. Przestępstwom urzędniczym został poświęcony rozdział XLI. Na jego mocy odpowiedzialności karnej podlegały czyny polegające na działaniu na szkodę interesu publicznego lub prywatnego poprzez przekroczenie władzy urzędowej bądź niedopełnienie obowiązku (art. 286 k.k.), poświadczenie nieprawdy co do okoliczności mającej znaczenie prawne (art. 287 k.k.), doprowadzenie wskutek niedbalstwa w urzędowaniu do pozbawienia człowieka wolności (art. 288 k.k.), ujawnienie tajemnicy urzędowej na szkodę państwa (art. 289 k.k.), a także przyjęcie w związku z urzędowaniem dla siebie bądź osoby trzeciej korzyści materialnej lub osobistej (względnie obietnicy jej udzielenia) albo żądanie takowej (art. 290 k.k.).

Podsumowanie

Analiza regulacji ustanawiających obowiązki urzędników służby cywilnej pochodzących z czasów II Rzeczypospolitej pozwala na sformułowanie kilku wniosków. Przede wszystkim treść przepisów dotyczących tego zagadnienia dowodzi, że paradygmat polskiej służby cywilnej w okresie międzywojennym opierał się na ideach narodowego interesu i suwerenności. Powinności ujęte w obu aktach będących przedmiotem niniejszego opracowania dowodzą, że ówczesny prawodawca

¹²² Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o organizacji władz dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko funkcjonariuszom państwowym (Dz.U. Nr 21, poz. 165).

¹²³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 października 1932 r. o organizacji komisji dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko funkcjonariuszom państwowym (Dz.U. Nr 87, poz. 738).

¹²⁴ Ustawa z dnia 1 czerwca 1923 r. w przedmiocie uchylenia ustawy z dnia 18 marca 1921 r. o zwalczaniu przestępstw z chęci zysku, popełnionych przez urzędników oraz uzupełnienia art. 149 kodeksu karnego z r. 1903 (Dz.U. Nr 60, poz. 435).

¹²⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 60, poz. 571).

położył nacisk na cechy, którymi urzędnicy powinni się kierować w służbie. Należą do nich respektowanie prawa, wierność i lojalność wobec państwa, bezstronność w kontaktach z petentami, a także uczciwość i sumienność. Uwidaczniają one istotę i cel utworzenia służby cywilnej, tj. sumienną i rzetelną realizację zadań państwa. Urzędnik, podejmując wszelkie działania w ramach czynności służbowych, zobowiązany był każdorazowo uwzględniać interes publiczny i dobro służby. Nie ulega wątpliwości, że czynniki te odgrywały kluczową rolę zwłaszcza w okresie poprzedzającym odzyskanie niepodległości oraz u zarania II Rzeczypospolitej, kiedy wskrzeszone właśnie państwo polskie potrzebowało ludzi oddanych i gotowych poświęcić swój czas i umiejętności na rzecz odbudowy i umacniania struktur administracji państwowej. Z tego też względu tak dużą wagę przykładano do wymogu dyspozycyjności urzędnika.

W porównaniu do regulacji tymcz.prz. typy obowiązków urzędniczych ujętych w u.p.s.c. nie uległy istotnym przekształceniom, choć kilka kwestii zostało rozbudowanych i uzupełnionych. Bez zmian pozostały powinności wynikające z charakteru służby urzędniczej, m.in. obowiązek wierności państwu i jego władzom, przestrzegania przepisów prawa państwowego czy posłuszeństwa wobec zwierzchników służbowych. Do tej grupy zaliczała się także konieczność informowania przełożonych o podjęciu poza służbą dodatkowej pracy zarobkowej, co miało na celu weryfikację, czy nie ucierpi na tym interes państwa oraz renoma jego instytucji. Zadbano też o czynniki zapewniające umocnienie zaufania społeczeństwa do administracji państwowej, które miało niebagatelne znaczenie w procesie odbudowy niepodległego państwa polskiego. Wyrażało się to przede wszystkim w wymogu okazywania uprzejmości i bezstronności wobec suplikantów, terminowego załatwiania powierzonych spraw, przestrzegania ustalonych godzin urzędowych, a także odpowiedniego zachowania zarówno w służbie, jak i po jej zakończeniu, aby nie narażać na szwank powagi swego stanowiska. Część wymienionych zobowiązań należy również uznać za elementy mające gwarantować sprawność funkcjonowania administracji państwowej.

Pomimo że obowiązki urzędników ustanowione na gruncie obu pragmatyk nie różnią się znacznie od siebie, warto zauważyć, że przepisy u.p.s.c. wyrażały pewne powinności, które zostały pominięte przez tymcz.prz. Mowa tu o zakazie ujawniania tajemnicy służbowej oraz przyjmowania przez urzędników i członków ich rodzin jakichkolwiek korzyści majątkowych i osobistych, jak również o ograniczeniach w kwestii wyboru miejsca zamieszkania. Żadna z tych powinności nie pojawia się w unormowaniach tymcz.prz., choć oczywiste jest, że każda osoba pełniąca służbę państwową powinna była przestrzegać tych zasad. W niektórych przypadkach u.p.s.c. nakładała na urzędników surowsze restrykcje niż poprzednio obowiązująca pragmatyka. Tak było chociażby w przypadku ograniczenia możliwości korzystania przez nich z konstytucyjnego prawa do zrzeszania się oraz konieczności kontrolowania

swoich zachowań w służbie i poza służbą. Oprócz tego w pragmatyce z 1922 r. zarzucono archaiczny wymóg informowania przełożonego o fakcie zawarcia związku małżeńskiego.

Zakres obowiązków określonych w obu pragmatykach służbowych omówionych w artykule dowodzi, że osoby decydujące się na wstąpienie do służby państwowej zmuszone były poddać się licznym ograniczeniom, znacząco krępującym ich uprawnienia obywatelskie i pracownicze¹²⁶. Restrykcje te rozciągały się również na prywatną sferę życia. Nie należy się jednak dziwić takiemu kształtowi zakresu obowiązków urzędników państwowych, zważywszy, po pierwsze, na fakt, że inspiracją dla prawodawcy w procesie tworzenia zrębów polskiego prawa urzędniczego stały się pruskie i austriackie wzorce biurokratyczne, zakładające pełną podległość i dyspozycyjność osoby urzędnika władzom zwierzchnim; po drugie, uwarunkowania II Rzeczypospolitej po odzyskaniu niepodległości wymuszały niejako na urzędnikach konieczność jak największego poświęcenia się pracy na rzecz odradzającego się państwa, gdyż to właśnie od nich w głównej mierze zależał jego byt. Jak bowiem celnie zauważył Wincenty Witos na łamach „Gazety Policji Państwowej” w sierpniu 1920 r., urzędnicy w momencie tworzenia się państwa „są w wielkiej mierze tego państwa budowniczymi, a zarazem stanowią łącznik między państwem a jego obywatelami”, natomiast „społeczeństwo zwykło osądzać państwo według tego, jakie jest postępowanie jego urzędników”¹²⁷.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne

- Okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 stycznia 1919 r. (Zb. z. 839).
 Okólnik Prezydium Rady Ministrów nr 5611 z dnia 25 czerwca 1919 r.
 Okólnik Prezydium Rady Ministrów nr 157 z dnia 4 października 1923 r. w sprawie zajęć ubocznych funkcjonariuszy państwowych.
 Okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych nr 126 z dnia 7 listopada 1923 r. w sprawie zwalniania urzędniczek od zajęć w okresie połogu (Dz.Urz. MSW R. VI, Nr 7, poz. 1965).
 Okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych nr 10 z dnia 19 stycznia 1932 r. o terminach przy wnoszeniu odwołań przez funkcjonariuszów państwowych w sprawach służbowych. (Dz.Urz. MSW R. XV, Nr 2, poz. 10).
 Reskrypt Rady Regencyjnej z dnia 11 czerwca 1918 r. oraz Tymczasowe przepisy służbowe dla urzędników państwowych i Tabela płac urzędników państwowych (Dz.U. Nr 6, poz. 13).
 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 33, poz. 313).

¹²⁶ J. Itrich-Draberek, *Służba cywilna w Polsce. Koncepcje i praktyka*, Warszawa 2012, s. 43.

¹²⁷ W. Witos, *Do urzędników i funkcjonariuszy państwowych*, „Gazeta Policji Państwowej” 1920, nr 32, s. 1.

- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 83, poz. 651).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 60, poz. 571).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 października 1932 r. w sprawie zmiany niektórych postanowień ustawy z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. Nr 87, poz. 737).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 października 1932 r. o organizacji komisji dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnem przeciwko funkcjonariuszom państwowym (Dz.U. Nr 87, poz. 738).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. Nr 94, poz. 808).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 października 1933 r. w sprawie zmiany ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. Nr 86, poz. 661).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 października 1933 r. o uposażeniu funkcjonariuszów państwowych (Dz.U. Nr 86, poz. 663).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 30 czerwca 1930 r. w sprawie wewnętrznej organizacji starostw oraz trybu ich urzędowania, wydane w porozumieniu z Ministrami Pracy i Opieki Społecznej, Przemysłu i Handlu, Robót Publicznych, Rolnictwa oraz Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (Dz.U. Nr 55, poz. 464).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 sierpnia 1931 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Pracy i Opieki Społecznej, Przemysłu i Handlu, Robót Publicznych, Rolnictwa, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w sprawie organizacji urzędów wojewódzkich oraz trybu załatwiania spraw w tych urzędach (Dz.U. Nr 76, poz. 611).
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267).
- Ustawa z dnia 30 stycznia 1920 r. w przedmiocie odpowiedzialności urzędników za przestępstwa popełnione z chęci zysku (Dz.U. Nr 11, poz. 60).
- Ustawa z dnia 18 marca 1921 r. o zwalczaniu przestępstw z chęci zysku popełnionych przez urzędników (Dz.U. Nr 30, poz. 177).
- Ustawa z dnia 3 czerwca 1921 r. o Kontroli Państwowej (Dz.U.R.P. Nr 51, poz. 314).
- Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o organizacji władz dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnem przeciwko funkcjonariuszom państwowym (Dz.U. Nr 21, poz. 165).
- Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. Nr 21, poz. 164).
- Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. Nr 67, poz. 600).
- Ustawa z dnia 1 czerwca 1923 r. w przedmiocie uchylenia ustawy z dnia 18 marca 1921 r. o zwalczaniu przestępstw z chęci zysku, popełnionych przez urzędników oraz uzupełnienia art. 149 kodeksu karnego z r. 1903 (Dz.U. Nr 60, poz. 435).
- Ustawa z dnia 9 października 1923 r. o uposażeniu funkcjonariuszów państwowych i wojska (Dz.U. Nr 116, poz. 924).

Źródła parlamentarne

- Sprawozdanie stenograficzne z 263 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 22 listopada 1921 r.
 Sprawozdanie stenograficzne z 264 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 25 listopada 1921 r.
 Sprawozdanie stenograficzne z 266 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 30 listopada 1921 r.

Druki sejmowe

- Wniosek z dnia 19 stycznia 1921 r. [w sprawie projektu ustawy o państwowej służbie cywilnej i ustawy o organizacji władz dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko funkcjonariuszom państwowym], Sejm Ustawodawczy RP, druk nr 2398.

Orzecznictwo

- Wyrok Sądu Najwyższego z 17 października 1934 r., Zbiór urzędowy orzeczeń Sądu Najwyższego nr 181/35.
 Wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z 17 października 1923 r., Zbiór Wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego nr 131.
 Wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dnia 14 grudnia 1924 r., I. rej. 135/24, Zbiór Wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego nr 485.
 Wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z 3 lutego 1925 r., Zbiór Wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego nr 514.
 Wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z 19 września 1931 r., Zbiór Wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego nr 426 A.

Prasa

- Witos W., *Do urzędników i funkcjonariuszy państwowych*, „Gazeta Policji Państwowej” 1920, nr 32.

Opracowania

- Arct K., *Przepisy o polskiej państwowej służbie cywilnej*, Warszawa 1925.
 Cybichowski Z., *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego, międzynarodowego)*, t. II, Warszawa 1926.
 Górski A., *Civil servans czy politicus servans – w okresie międzywojennym i obecnie*, „Służba Cywilna” 2000/2001, 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:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008, s. 289–305.

- Hekajłło W., *Przepisy o państwowej służbie cywilnej: pytania i odpowiedzi z ustaw o państwowej służbie cywilnej, uposażeniowej, emerytalnej, dyscyplinarnej oraz o stosunkach służbowych funkcjonariuszy państwowych podczas pełnienia służby wojskowej*, Warszawa 1929.
- Hekajłło W., *Ustawa o państwowej służbie cywilnej: (pragmatyka służbowa) w brzmieniu obecnie obowiązującym wraz z odnośniami ustawami, rozporządzeniami, okólnikami i popularnym komentarzem, z uwzględnieniem orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, Warszawa 1924.
- Itrich-Drabarek J., *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010.
- Jaśkiewicz W., *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, t. I, Poznań 1961.
- Kaflński I., Nitribitt A., *Ustawa o państwowej służbie cywilnej z objaśnieniami i przepisy dyscyplinarne*, Warszawa 1932.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946.
- Kopczyński J., *Przepisy normujące stosunek państwowej służby cywilnej*, Warszawa 1925.
- Korczak J., *Stulecie polskiego prawa urzędniczego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2019, t. 327, nr 3888, s. 83–113.
- Korzonek J., Piasecki W., *Kodeks postępowania cywilnego i przepisy wprowadzające kodeks postępowania cywilnego* (Rozp. Prez. Rzp. z dn. 29 listopada 1930 r. Dz.U. R. P. Nr. 83, poz. 651 i 652) z komentarzem uwzględniającym wszystkie przepisy pozostające w związku z procesem, materiały Komisji Kodyfikacyjnej, orzecznictwo Sądów Najwyższych b. państw zaborczych i polskiego oraz literaturę procesu cywilnego, Miejsce Piastowe 1931.
- Kościółek J., *Państwowa służba cywilna: zbiór przepisów prawnych, zawierający pragmatykę urzędniczą (z objaśnieniami), przepisy dyscyplinarne, przepisy o uposażeniu funkcjonariuszów państwowych, przepisy emerytalne oraz przepisy o umowie o pracę pracowników umysłowych*, Londyn 1944.
- Langrod J.S., *Służba państwowa (przepisy pragmatyczne i uposażeniowe)*, [w:] K.W. Kumaniecki, J.S. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków–Warszawa 1939.
- Łukaszczuk A., *Kształtowanie się modelu ustrojowego służby cywilnej w Polsce*, Warszawa 2014.
- Łukaszczuk A., *Służba cywilna II Rzeczypospolitej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2010, t. 83, s. 233–261.
- Mayer O., *Deutsches Verwaltungsrecht*, t. I, Lipsk 1895.
- Ochimowski F., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1923.
- Peiper L., *Komentarz do kodeksu postępowania karnego i przepisów wprowadzających tenże kodeks*, Kraków 1933.
- Przywora B., *Transformacje ustrojowej polskiej służby cywilnej*, Kraków 2012.
- Sikorski T., *Orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego za lata 1922–1929*, Warszawa 1930.
- Stelina J., *Charakter prawny stosunku służbowego w świetle ustawy z 1922 r. o państwowej służbie cywilnej*, [w:] M. Gałędek i in. (red.), *Miasto i państwo na przestrzeni dziejów. Studium historyczno-prawne. Księga jubileuszowa z okazji czterdziestopięciolecia pracy naukowej oraz 70. urodzin Profesora Tadeusza Maciejewskiego*, Warszawa 2020, s. 489–500.
- Ura E., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011.

Ustawa o służbie cywilnej w Królestwie Polskiem. Wypis z Protokołu Sekretariatu Stanu Królestwa Polskiego, Petersburg 1859.

Wasiutyński B, *Nauka administracji i prawo administracyjne*, t. II, Warszawa 1932.

Zieleniewski L., *Ustawa o państwowej służbie cywilnej. Postępowanie dyscyplinarne. Przepisy uposażeniowe. Przepisy związkowe. Rozporządzenia wykonawcze. Okólniki. Orzecznictwo*, Kraków 1937.

DUTIES OF POLISH CIVIL SERVANTS DURING THE SECOND POLISH REPUBLIC

Abstract

The subject of this article is an analysis of legal acts regulating the duties of civil servants during the Second Polish Republic, i.e., during the years 1918–1939. The first part discusses the provisions concerning the duties of Polish civil servants contained in the act “Provisional Service Regulations for Civil Servants,” drafted and enacted by the Regency Council of the Kingdom of Poland shortly before Poland regained its independence. The second part interprets the provisions established on the basis of the Act of 17 February 1922 on the civil service. Reference is made to the relevant provisions of other acts, both of generally applicable law and internal law. Attention was drawn to which of the duties of civil servants in the Second Polish Republic were treated with particular importance by the legislators of the time. The scale of the impact of political, social and economic conditions on the content of the provisions of both civil service regulations was explained. The question of how the regulations governing the duties of civil servants influenced the model of civil service developed in Poland in the interwar period was also answered.

Keywords: The Second Polish Republic, civil service, civil servants, duties of civil servants, bureaucratic pragmatics