

MAREK KRZYMKOWSKI (Poznań)

Kwalifikacje zawodowe urzędników w II Rzeczypospolitej

Zapewnienie wykwalifikowanej kadry urzędniczej dla kształtującej się administracji publicznej było jednym z ważnych zadań, przed którym stanęło państwo polskie w okresie międzywojennym. Normy regulujące poziom kwalifikacji zawodowych znalazły się już w *Tymczasowych przepisach służbowych dla urzędników państwowych*, które wydała w dniu 11 czerwca 1918 r. Rada Regencyjna. Miały one obowiązywać do czasu uchwalenia ustawy regulującej kompleksowo status prawny urzędników. Przepisy te obejmowały funkcjonariuszy wszystkich urzędów państwowych. Oprócz innych kryteriów w akcie tym znalazł się wymóg legitymowania się odpowiednimi kwalifikacjami. Kryterium to zostało sformułowane dość ogólnikowo („należyte uzdolnienie”)¹.

Najważniejszym aktem prawnym regulującym status prawny urzędników w II Rzeczypospolitej była ustawa z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (dalej: u.p.s.c.). Weszła ona w życie 1 kwietnia 1922 r.² i obowiązywała przez kilkadziesiąt lat, aż do jej uchylecia na podstawie art. IV § 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy³.

Normom u.p.s.c. podlegali wszyscy zatrudnieni w urzędach administracji państwowej. Poza tym zakresem znajdowali się pracownicy zatrudnieni w szkolnictwie państwowym, przedsiębiorstwach państwowych (np. PKP,

¹ Dziennik Praw Państwa Polskiego, nr 6, poz. 13; J. Stelina, *Prawo urzędnicze w II Rzeczypospolitej*, Gdańskie Studia Prawnicze 15 (2006), s. 334; W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764-1989*, Warszawa 2007, s. 370; E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 50; A. Dubowik. Ł. Pisarczyk, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 52.

² Dziennik Ustaw [dalej: Dz. U.], nr 21, poz. 164 z późn. zm.; J. Stelina, op. cit., s. 339; W. Witkowski, op. cit., s. 371; E. Ura, op. cit., s. 52; A. Dubowik. Ł. Pisarczyk, op. cit., s. 52.

³ Dz. U. nr 24, poz. 142; J. Stelina, op. cit., s. 339; E. Ura, op. cit., s. 52.

poczta), wojsku, wymiarze sprawiedliwości (sędziowie, prokuratorzy i aplikanci sądowi). Ustawa nie miała zastosowania również do pracowników samorządowych. Ich sytuację prawną regulowały przepisy byłych państw zaborczych, uchwały samorządowych organów stanowiących i – w niewielkim stopniu – ustawodawstwo krajowe.

Stosunek służby cywilnej miał charakter publicznoprawny. Mógł być zmieniony, zawieszony lub rozwiązany jedynie na podstawie norm prawa publicznego. Korpus funkcjonariuszy państwowej służby cywilnej, dzielił się na dwie kategorie – urzędników i niższych funkcjonariuszy państwowych. Sytuacja obydwu grup nie różniła się znacząco. Podstawą nawiązania stosunku służbowego w obu przypadkach było mianowanie. Rozróżniano mianowanie na stałe („urzędnicy ustaleni w służbie”) i mianowanie do odwołania („urzędnicy prowizoryczni”)⁴.

Aby zostać funkcjonariuszem państwowej służby cywilnej, należało spełnić szereg warunków. Podstawowe zostały określone w art. 6 u.p.s.c. Funkcjonariuszem mógł zostać mianowany jedynie obywatel polski o nieskazitelnym przeszłości, mający zdolność do działań prawnych (m.in. wiek powyżej 18 lat) oraz uzdolniony fizycznie i psychicznie do pełnienia służby. Nie mogły zostać funkcjonariuszami osoby, które były karane za przestępstwa popełnione z chęci zysku⁵.

Urzędnicy, ze względu na poziom wykształcenia, dzielili się na trzy kategorie. Poziom wymaganego dla poszczególnych kategorii wykształcenia został uregulowany w art. 11 pragmatyki służbowej. Zaliczenie do kategorii pierwszej wymagało wykształcenia wyższego, potwierdzonego złożeniem odpowiednich egzaminów. Do drugiej konieczne było wykształcenie średnie ogólnokształcące lub zawodowe. Trzecia obejmowała urzędników, od których wymagano jedynie ukończenia szkoły powszechnej lub niższych klas szkoły średniej. W art. 11 została przewidziana możliwość mianowania na stanowiska, zaliczone do poszczególnych kategorii, osób nie posiadających odpowiedniego wykształcenia. Było to możliwe w „wypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie”. W pierwotnym brzmieniu możliwe to było jedynie po wyrażeniu zgody przez Radę Ministrów na wniosek właściwego organu naczelnego. Ta ograniczona możliwość dopuszczenia do służby urzędniczej i obejmowania stanowisk wyższych kategorii została znacząco poszerzona na podstawie nowelizacji u.p.s.c. z 7 października 1932 r. Do mianowania na stanowiska kategorii II i III niepotrzebna była już bowiem zgoda Rady Ministrów, a jedynie właściwego organu naczelnego lub dokonania przez ten organ aktu mianowania. Również do mianowania na stanowiska

⁴ A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, op. cit., s. 53.

⁵ W. Jaśkiewicz, *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, t. I: *Formy prawnej służby państwowej w niemieckim prawie urzędniczym. Stosunek służbowy w prawie urzędniczym RP*, Poznań 1961, s. 108.

kategorii I nie trzeba było już zgody całej Rady Ministrów, ale jedynie jej prezesa⁶. Z kolei nowelizacja pragmatyki służbowej dokonana na podstawie rozporządzenia prezydenta z 3 grudnia 1930 r. zwalniała z obowiązku dokumentowania wykształcenia średniego oficerów ubiegających się o objęcie stanowiska zaliczonego do II kategorii⁷. Dane dotyczące urzędników zatrudnionych w urzędach wojewódzkich i starostwach pozwalają stwierdzić, że władze nie nadużywały możliwości, jakie dawała wspomniana nowelizacja pragmatyki służbowej, o czym świadczy stały poziom urzędników z wyższym wykształceniem w kategorii I. O ile bowiem w 1931 r. urzędnicy z wyższym wykształceniem stanowili 79% urzędników kategorii I, to w 1938 było to około 80%⁸.

Na podstawie delegacji zawartej w art. 11, Rada Ministrów wydała w dniu 26 czerwca 1924 r. rozporządzenie *o zakładach naukowych i egzaminach szkolnych wystarczających do osiągnięcia stanowiska w państwowej służbie cywilnej*⁹. Określono w nich, jakie szkoły i jaki poziom wykształcenia odpowiadają kryteriom zawartym w art. 11 pragmatyki służbowej. Do kategorii I kwalifikowały się osoby, które ukończyły jedną ze szkół akademickich, seminarium duchowne, określone szkoły wyższe zagraniczne czy wyższe szkoły oficerskie. Do uznania wykształcenia średniego konieczne było legitymowanie się świadectwem dojrzałości albo świadectwem ukończenia kursu nauk uprawniającego do studiów, albo też świadectwa ukończenia, ewentualnie ostatecznego ukończenia szkoły średniej zawodowej i praktyki, o ile ta praktyka była wymagana. Za wykształcenie wystarczające do objęcia stanowiska z kategorii II uznano ukończenie szkoły powszechnej lub 3 klas szkoły średniej ogólnokształcącej lub zawodowej. W dniu 8 listopada 1929 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie uchylające rozporządzenia z 25 czerwca 1924 r. i regulujące na nowo kwestie objęte delegacją ustawową. W porównaniu z poprzednim aktem rozporządzenie to zawierało bardziej szczegółowy katalog szkół, których ukończenie było podstawą do zakwalifikowania do

⁶ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 października 1932 r. w sprawie zmiany niektórych postanowień ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz. U. nr 87, poz. 73); E. Ura, op. cit., s. 54; W. Jaśkiewicz, op. cit., s. 108; W. Hekajłło, *Przepisy o państwowej służbie cywilnej. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 1929, s. 3-4; J. Kafiński, *Przepisy o państwowej służbie cywilnej. Materiały do nauki do egzaminu praktycznego dla kandydatów na stanowiska urzędnicze w służbie państwowej*, Warszawa 1930, s. 5-6; *Przepisy pragmatyczne i dyscyplinarne*, oprac. J. Loeffler, Warszawa 1932, s. 8.

⁷ Dz. U. nr 86, poz. 658.

⁸ Wyliczenie dotyczące roku 1938 ma charakter szacunkowy, przy założeniu, że podobnie jak w 1931 r., praktycznie wszystkie osoby z wykształceniem wyższym znalazły się w I kategorii. Dla 1938 r. brak jest danych dotyczących liczby osób z różnym poziomem wykształcenia w poszczególnych kategoriach (R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie administracji spraw wewnętrznych*, Warszawa 1939, s. 143).

⁹ Dz. U. nr 64, poz. 629 z późn. zm.

kolejnych kategorii¹⁰. W tym samym 1924 r., Rada Ministrów, również na podstawie delegacji z art. 11 i art. 17, rozporządzeniem z 26 czerwca opublikowała tabelę stanowisk w urzędach państwowych¹¹.

Wymagania dotyczące wykształcenia funkcjonariuszy niższych zostały określone w art. 90 pragmatyki urzędniczej. Musieli oni przede wszystkim umieć czytać i pisać po polsku. Bardziej szczegółowo wymagania miały być uregulowane przez właściwe władze naczelne.

Praktyczne przygotowanie kandydatów na urzędników państwowych miała zapewnić, w świetle przepisów pragmatyki służbowej, jednoroczna służba przygotowawcza. W wyjątkowych przypadkach właściwe organy naczelne mogły skrócić tę praktykę, przedłużyć ją, a nawet zwolnić z obowiązku jej odbycia. W art. 11 u.p.s.c. znalazło się również postanowienie o konieczności zdawania przez kandydatów na urzędy egzaminów praktycznych. Wymóg ten nie został jasno sprecyzowany. Wynikał jednak z delegacji dla Rady Ministrów do uregulowania w drodze rozporządzenia, poza innymi sprawami, kwestii egzaminów praktycznych. Rada Ministrów wydała do 1939 r. kilkadziesiąt takich rozporządzeń¹². Dla państwowej służby administracyjnej były to: 1) rozporządzenie z dnia 7 stycznia 1925 r. o służbie przygotowawczej i egzaminie kandydatów na stanowiska I kategorii w państwowej służbie administracyjnej¹³; 2) rozporządzenie z dnia 16 stycznia 1925 r. o służbie przygotowawczej i egzaminie kandydatów na stanowiska II kategorii w państwowej służbie administracyjnej¹⁴; 3) rozporządzenie z dnia 13 maja 1925 o służbie przygotowawczej i egzaminie kandydatów na stanowiska III kategorii w państwowej służbie administracyjnej¹⁵.

Pierwsze rozporządzenie regulowało sytuację kandydatów na stanowiska w Prezydium Rady Ministrów oraz w działach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Spraw Wojskowych, Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Ministerstwa Rolnictwa i Dóbr Państwowych, Ministerstwa Przemysłu i Handlu, Ministerstwa Robót Publicznych, Pracy i Opieki Społecznej oraz Ministerstwa Reform Rolnych z wyjątkiem gałęzi fachowych tych działów. Z obowiązku odbycia służby przygotowawczej mogli być zwolnieni urzędnicy prowizoryczni, czyli mianowani do odwołania oraz kontraktowi. Warunkiem takiego zwolnienia było przepracowanie wcześniej co najmniej jednego roku w służbie państwowej. Służba przygoto-

¹⁰ Dz. U. nr 88, poz. 663 z późn. zm.; J. Kościółek, *Państwowa służba cywilna. Pragmatyka służbowa urzędników państwowych*, Łódź 1947, s. 30-32; *Prawo urzędnicze...*, s. 14-17; J. Kafiński, op. cit., s. 6.

¹¹ Dz. U. nr 64, poz. 631 z późn. zm.; S. Szajewski, J. Wiczorek, *Ustawa o państwowej służbie cywilnej i przepisy związkowe*, Warszawa 1948, s. 16.

¹² J. Kafiński, op. cit., s. 6; *Przepisy pragmatyczne...*, s. 9; W. Jaśkiewicz, op. cit., s. 109.

¹³ Dz. U. nr 6, poz. 48 z późn. zm.

¹⁴ Dz. U. nr 16, poz. 103 z późn. zm.

¹⁵ Dz. U. nr 60, poz. 424 z późn. zm.

wawcza była w zasadzie płatna¹⁶. Jednakże w niektórych instytucjach służyła znaczna liczba kandydatów, którzy nie otrzymywali wynagrodzenia. Według okólnika prezesa Rady Ministrów z 31 grudnia 1935 r. liczba praktykantów bezpłatnych nie mogła być większa niż 30% ogólnej liczby praktykantów odbywających służbę przygotowawczą w danym dziale administracji i w danej kategorii¹⁷.

Według pierwszego z wymienionych wyżej rozporządzeń służba przygotowawcza trwała w zasadzie jeden rok. W tym czasie kandydat miał poznać funkcjonowanie tego działu administracji, w którym miał pełnić służbę, a także czynności kancelaryjno-biurowe. Pierwsze trzy miesiące służby przygotowawczej odbywały się z reguły w urzędach wojewódzkich, następnie praktykanci trafiali do starostw. Czas praktyki przeznaczony miał być na intensywne szkolenie. Celem było ograniczenie bezpłatnych praktyk do roku. Jeśli więc przełożeni nie mieli pewności, czy po upływie tego okresu można będzie wypłacać praktykantowi uposażenie, to nie powinni w ogóle przyjmować praktykantów. Zwracano uwagę, aby nie wykorzystywano ich do zajęć biurowych niezwiązanych z ich szkoleniem (np. do nadrabiania zaległości w urzędach)¹⁸.

Po zakończeniu służby przygotowawczej sporządzane było sprawozdanie bezpośredniego zwierzchnika praktykanta oraz opinia komisji kwalifikacyjnej. Na ich podstawie organ właściwy dla mianowania kandydata wystawiał ocenę. Jeżeli była ona negatywna, można było kandydata zwolnić ze służby albo przedłużyć służbę przygotowawczą o maksymalnie dwa lata. W razie gdyby ponowna ocena wypadła znowu negatywnie, kandydat był zwalniany ze służby. Kandydaci, którzy uzyskali ocenę pozytywną, mogli przystąpić do egzaminu. Egzamin ten odbywał się przed komisjami ustanowionymi przy organach naczelnych, czyli przede wszystkim właściwych ministrach lub organach bezpośrednio im podległych. W skład komisji wchodziło trzech członków w tym przewodniczący. Jeden z komisarzy i przewodniczący musieli mieć wykształcenie prawnicze. Nawet po zmianie rozporządzenia w 1928 r., gdy wprowadzono przepis umożliwiający przewodniczenie komisjom w dziale spraw wojskowych oficerom, musieli oni także legitymować się wykształceniem prawniczym¹⁹. Jeżeli praktykant nie przystąpił do egzaminu w ciągu trzech lat od rozpoczęcia służby przygotowawczej – zwalniano go ze służby.

¹⁶ Np. § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1933 r. o zasadach zaszeregowania funkcjonariuszów państwowych do grup uposażenia i automatycznego przechodzenia nauczycieli do wyższych grup uposażenia, dodatki lokalne, funkcyjne i służbowe oraz umundurowanie niższych funkcjonariuszów państwowych; J. Kościółek, op. cit., s. 37.

¹⁷ J. Kościółek, op. cit., s. 37.

¹⁸ Ibidem, s., s. 42; *Przepisy pragmatyczne...*, s. 9.

¹⁹ Dz. U. nr 6, poz. 48 z późn. zm. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 1928 r. w sprawie zmiany niektórych postanowień rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 1925 r. o służbie przygotowawczej i egzaminie kandydatów na stanowiska I kategorii w państwowej służbie

Egzamin odbywał się w formie pisemnej i ustnej. Najpierw kandydat przystępował do części pisemnej, następnie (najpóźniej w ciągu trzech dni) – do ustnej. Warunkiem dopuszczenia do egzaminu ustnego było uzyskanie pozytywnej oceny z części pisemnej. Egzamin pisemny polegał na rozstrzygnięciu jednej lub dwóch spraw administracyjnych na podstawie akt lub opracowaniu sprawozdania. Ta część mogła trwać nawet osiem godzin. Egzaminowani mogli korzystać ze zbiorów aktów prawnych. Przedmiot egzaminu ustnego został określony w § 9 rozporządzenia. Było nim: obowiązujące prawo państwowe (polityczne) ze szczególnym uwzględnieniem ustawy konstytucyjnej, obowiązujące ustawodawstwo administracyjne ze szczególnym uwzględnieniem tego działu administracji państwowej, w którym kandydat pełni służbę, ustrój i zakres działania władz i urzędów państwowych i samorządowych, przepisy o państwowej służbie cywilnej oraz ogólne zasady kancelaryjno-manipulacyjne²⁰.

Od kandydatów, którzy nie posiadali wykształcenia prawniczego, wymagano znajomości przepisów prawa karnego i cywilnego w takim zakresie, jak było to konieczne w danym dziale administracji. Oprócz tego wymagano od kandydata wyjaśnienia sposobu rozwiązania zadania z egzaminu pisemnego. Część ustna nie mogła trwać dłużej niż dwie godziny. Po zakończeniu egzaminu kandydatowi wystawiano ocenę, w której uwzględniano wyniki osiągnięte w obu jego częściach. Skala ocen była podobna jak w szkole, tzn. od niedostatecznej do bardzo dobrej. W razie uzyskania przez kandydata oceny niedostatecznej, możliwe było poprawienie egzaminu. Następowало to nie wcześniej niż po upływie trzech miesięcy i nie później niż po roku od zakończenia egzaminu. Drugiej poprawki nie przewidywano. W razie uzyskania ponownie oceny niedostatecznej kandydata zwalniano ze służby. Z postępowania egzaminacyjnego sporządzano protokół z zaznaczeniem składu komisji, zadań egzaminacyjnych oraz ocen. Dowodem zdania egzaminu było świadectwo, którego wzór był dołączony do rozporządzenia²¹.

Rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu z dnia 16 stycznia 1925 r. i rozporządzeniu z dnia 13 maja 1925 miały podobny charakter. Różnice dotyczyły takich kwestii, jak: poziom wykształcenia wymagany do ubiegania się o przyjęcie do służby przygotowawczej, przebieg egzaminu czy wymagania egzaminacyjne. Dla trzeciej kategorii w administracji państwowej przewidziano tylko egzamin ustny. Dla niższych kategorii przewidziano też węższy zakres wymagań egzaminacyjnych²².

administracyjnej, tudzież rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 1925 r. o służbie przygotowawczej i egzaminie kandydatów na stanowiska II kategorii w państwowej służbie administracyjnej oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 maja 1925 r. o służbie przygotowawczej i egzaminie kandydatów na stanowiska III kategorii w państwowej służbie administracyjnej (Dz. U. nr 72, poz. 646).

²⁰ Dz. U. nr 6, poz. 48 z późn. zm.

²¹ Dz. U. nr 6, poz. 48 z późn. zm.

²² Tamże. Dz. U. nr 16, poz. 103 z późn. zm.; Dz.U. nr 60, poz. 424 z późn. zm.

W celu pomocy dla urzędników przygotowujących się do egzaminów wydawano szereg broszur i opracowań. Wymienić tu można chociażby *Przepisy o państwowej służbie cywilnej. Pytania i odpowiedzi* autorstwa W. Hekajłły z 1925 r.²³ czy *Zbiór potrzebnych wiadomości dla kandydatów do egzaminu wymaganego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 26 listopada 1923 roku opracowanych przez K. Weinara*²⁴, *Przepisy o państwowej służbie cywilnej. Materiał do nauki do egzaminu praktycznego dla kandydatów na stanowiska urzędnicze w służbie państwowej* przygotowane przez J. Kaffińskiego²⁵. Istotną rolę w przygotowywaniu urzędników i praktykantów do egzaminów odgrywało Stowarzyszenie Urzędników Państwowych Rzeczypospolitej Polskiej (wydające m.in. miesięcznik „Życie Urzędnicze”). Z jego inicjatywy, np. w 1938 r. ukazał się podręcznik egzaminacyjny *Rzeczpospolita, jej prawa i urzędy*²⁶.

Wyższe wykształcenie konieczne do pracy administracyjnej zapewniały przede wszystkim uniwersyteckie wydziały prawa. Oczywiście, do urzędów przyjmowani byli także absolwenci studiów specjalistycznych na stanowiska wymagające takiego wykształcenia, tzn. lekarze, inżynierowie czy ekonomiści. Na wydziałach prawa przyszli urzędnicy kształcili się przede wszystkim na kierunku prawo. Narzekano często, że na naukę przedmiotów administracyjnych na tych kierunkach przeznaczano zbyt mało godzin. Według rozporządzenia Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z 16 października 1920 r. na naukę administracji i prawa administracyjnego przeznaczono 180 godzin obowiązkowych wykładów w czasie całych studiów²⁷.

Według danych z 1923 r., dotyczących urzędów wojewódzkich i starostw, zdecydowana większość urzędników, legitymujących się wyższym wykształceniem, to absolwenci prawa i ekonomii. Na 936 osób z wyższym wykształceniem aż 815 stanowili urzędnicy z wykształceniem prawniczym i ekonomicznym. W ankiecie, którą wtedy przeprowadzono, nie rozróżniono obu tych kierunków, lecz należy domniemywać, że lwią część stanowili prawnicy. Wśród urzędników posiadających wykształcenie średnie największą grupę stanowili ci, którzy rozpoczęli studia, ale ich nie ukończyli. Na 1241 osób było ich bowiem aż 481²⁸.

²³ W. Hekajłło, *Przepisy o państwowej służbie cywilnej. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 1925.

²⁴ *Zbiór potrzebnych wiadomości dla kandydatów do egzaminu wymaganego rozporz. Rady Ministrów z dnia 26 listopada 1923 roku (Dz.Ustaw R.P. Nr. 127, poz. 1045)*, oprac. K. Weinara, [b.m.d.w.].

²⁵ J. Kaffiński, op. cit.

²⁶ E. Mieroszewicz, L. Zieleniewski, W. Pajor, *Rzeczpospolita, jej prawa i urzędy*, Warszawa 1938.

²⁷ K. Krasowski, *Wydział Prawno-Ekonomiczny Uniwersytetu Poznańskiego w latach 1919-1939. Studium historycznoprawne*, Poznań 2006, s. 216; J. Dybiec, *Uniwersytet Jagielloński 1918-1939*, Kraków 2000, s. 190-191.

²⁸ R. Hausner, op. cit., s. 140.

Urzędnicy zatrudnieni w administracji mieli obowiązek stałego podnoszenia swoich kwalifikacji. Pierwszym aktem, który to regulował, jeśli chodzi o administrację ogólną, był okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych nr 231 z dnia 22 kwietnia 1919 r. Nakazano w nim, że „urzędnicy powiatowych Komisariatów Rządowych, aby móc sprawować należycie powierzone im funkcje służbowe, winni być jak najdokładniej obznajmieni z postanowieniami oraz rozporządzeniami władz państwowych. Jest przeto pożądané, aby każdy powiatowy komisarz rządowy informował i pouczał na specjalnych konferencjach podległych mu urzędników komisariatu, odczytując im obowiązujące ustawy i rozporządzenia, jak również wyjaśniając różne wątpliwości”²⁹. Obowiązki określone w tym okólniku przeszły po zmianach organizacyjnych w administracji terytorialnej na starostów. Realizacja powinności wynikających z okólnika z 22 kwietnia 1919 r. w dużym stopniu miała charakter improwizacji i zależała przede wszystkim od nastawienia kierowników urzędów. Czasami realizację szkoleń w zakresie zapoznawania urzędników z nowymi przepisami wymuszało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, grożąc kontrolami znajomości nowych przepisów przy okazji inspekcji. Okólnik ten obowiązywał przez ponad osiem lat, aż do wydania przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych okólnika z 6 sierpnia 1927 r. w sprawie znajomości obowiązujących przepisów³⁰.

Powszechną formą podnoszenia kwalifikacji pracowników były periodyczne zebrania urzędników organizowane w poszczególnych instytucjach. Według ustaleń W. Kozyry w Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie zebrania takie zwoływane były przez naczelników wydziałów dla osób w nich zatrudnionych oraz przez Wydział Ogólny dla ogółu pracowników Urzędu³¹. Podnoszenie kwalifikacji urzędników było przedmiotem prac Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej powołanej w 1928 r., a szczególnie jej Sekcji do Spraw Przygotowania Urzędników³². Problem ten był też stale obecny na łamach czasopism fachowych, w tym przede wszystkim „Życia Urzędniczego” i „Gazety Administracji i Policji Państwowej”. Ta ostatnia poświęciła szkoleniu urzędników cykl artykułów w 1935 r. Swoje spostrzeżenia na ten temat przedstawili m.in.: Władysław Długocki³³, Karol Wittek³⁴, Stanisław

²⁹ Cyt. za: W. Długocki, *Wyszkolenie urzędników administracji ogólnej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1935, nr 5, s. 138.

³⁰ W. Długocki, op. cit., s. 138.

³¹ W. Kozyra, *Urząd Wojewódzki w Lublinie w latach 1919-1939*, Lublin 1999, s. 149.

³² J. Przygodzki, *Problem kształcenia kandydatów na wyższe stanowiska urzędników administracji w pracach Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej z 1928 roku*, „Acta Universitatis Wratislaviensis – Prawo” 2005, 294, nr 2758, s. 235-249; tenże, *Poglądy Oswalda Balzera na kształcenie wyższych urzędników administracji publicznej w okresie międzywojennym*, [w:] *Nauka i nauczanie prawa w dziejach*, red. T. Kruszewski, [Wrocław] 2011, s. 61-67; A. Czochara, *O doskonaleniu urzędników w II Rzeczypospolitej*, „Organizacja – Metody – Technika”, R. 25 (1981), nr 6, s. 43-44.

³³ W. Długocki, op. cit., s. 137-146.

³⁴ K. Wittek, *Szkolenie urzędników administracji ogólnej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1935, nr 5, s. 146-152.

Wojtasiewicz³⁵, Stanisław Put³⁶, Ludwik Bar³⁷, Stanisław Tomaszewicz³⁸ i Stefan Dobrowolski³⁹. Poprawa poziomu kwalifikacji zawodowych urzędników była jednym z priorytetów w działalności Stowarzyszenia Urzędników Państwowych. Ono też organizowało kursy doskonalące. Ciekawą inicjatywą było utworzenie w 1932 r. Studium Administracyjnego na Wydziale Prawa i Nauk Społeczno-Ekonomicznych Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego. Powstało ono przy wsparciu tamtejszego urzędu wojewódzkiego. Przeznaczone było dla urzędników ze średnim wykształceniem⁴⁰.

Według stanu z 1923 r. było około 83 tysięcy funkcjonariuszy państwowych, w tym 43 544 „funkcjonariuszy wyższych” i 39 386 funkcjonariuszy niższych. W tej liczbie nie zostali uwzględnieni nauczyciele i inni pracownicy oświatowi (poza zatrudnionymi w kuratoriach i wojewódzkich wydziałach wyznaniowych) oraz pracownicy wymiaru sprawiedliwości⁴¹. Spośród urzędników, czyli „funkcjonariuszy wyższych” wyższe wykształcenie miało 6498 (15%), średnie natomiast – 9365 (21,5%). Pozostali, którzy stanowili 63,5%, nie mieli ukończonego wykształcenia średniego⁴². Poziom wykształcenia urzędników można zobrazować na podstawie danych z urzędów wojewódzkich i starostw zebranych przez Romana Hausnera⁴³. W 1923 r. było w nich zatrudnionych 6297 urzędników. Spośród nich 936 (15%) legitymowało się wykształceniem wyższym, 1241 (20%) – średnim, a 4120 (65%) mniej niż średnim. Dane z 1931 r. obrazują wzrost poziomu wykształcenia w tych instytucjach. Wyższe wykształcenie miało wtedy 1182 urzędników (22%), średnie – 1131, co stanowiło 21%, a mniej niż średnie wykształcenie – 3105 urzędników, a więc 57%. W następnych latach poziom wykształcenia

³⁵ S. Wojtasiewicz, *Uwagi na temat szkolenia urzędników*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1935, nr 7, s. 221-222.

³⁶ S. Put, *Aktualne zagadnienia w przedmiocie szkolenia praktykantów we władzach administracji ogólnej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1935, nr 8, s. 245-247.

³⁷ L. Bar, *Aplikacja administracyjna*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1935, nr 10 s. 315-318.

³⁸ S. Tomaszewicz, *Nowe drogi fachowego przygotowania urzędnika do służby państwowej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1935, nr 12, s. 386-390.

³⁹ S. Dobrowolski, *Wykształcenie i wyszkolenie urzędników administracyjnych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1935, nr 17, s. 537-545.

⁴⁰ W. Kozyra, op. cit., s. 149.

⁴¹ *Rocznik statystyki Rzeczypospolitej Polskiej 1923 r.*, Warszawa 1924, s. 139-146. Pod pojęciem „funkcjonariuszy wyższych” figurowali zapewne urzędnicy, w rozumieniu u.p.s.c. Zdecydowana większość niższych funkcjonariuszy zatrudniona była w policji (36 841 na ogólną liczbę 52 216 niższych funkcjonariuszy). Według Doroty i Jerzego Malców (*Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003, s. 176) i W. Witkowskiego (op. cit., s. 372) w administracji zatrudnionych było około 120 tys. osób. Wydaje się, że liczba ta obejmuje wszystkich „funkcjonariuszy wyższych” także zatrudnionych w wymiarze sprawiedliwości i oświacie.

⁴² *Rocznik...*, s. 145-146.

⁴³ Dane te różnią się w niewielkim stopniu od liczb podanych w *Roczniku statystyki Rzeczypospolitej Polskiej 1923 r.*, Warszawa 1924.

urzędników nadal wzrastał. Szczególnie wyraźny wzrost nastąpił w grupie urzędników ze średnim wykształceniem. Według stanu na 1 listopada 1938 r. ich liczba wzrosła do 1627, co stanowiło 32%. Na prawie niezmiennym poziomie pozostała liczebność urzędników z wykształceniem wyższym (1207), co stanowiło 23% ogółu zatrudnionych w tym resorcie. Znacząco zmniejszyła się liczebność urzędników z wykształceniem mniej niż średnim. Było ich bowiem 2315, czyli 45% ogółu⁴⁴.

Dane zebrane przez Romana Hausnera potwierdzają znaczne dysproporcje w poziomie wykształcenia urzędników w urzędach wojewódzkich i starostwach różnych regionów Polski. Potwierdzają też twierdzenie o zdecydowanej przewadze ziem dawnego zaboru austriackiego, jeśli chodzi o poziom przygotowana kadry urzędniczej. Widoczne to był szczególnie w pierwszym okresie istnienia II Rzeczypospolitej. W 1923 r. w województwach południowych aż 27% urzędników miało wyższe wykształcenie. W tym czasie w województwach centralnych, czyli na ziemiach dawnego Królestwa Kongresowego, takich urzędników było jedynie 12%, w województwach wschodnich – 8%, a w województwach zachodnich, czyli w byłym zaborze pruskim – jedynie 6%. Trochę lepiej było na Śląsku, gdzie wyższym wykształceniem mogło się wykazać 18% urzędników. Na 936 urzędników z wyższym wykształceniem według stanu na 1923 r. aż 510 pracowało w dawnej Galicji. Uderzająco wysoki był natomiast udział urzędników ze średnim wykształceniem w województwach wschodnich. Stanowili oni tam 32% ogółu zatrudnionych, wobec 24% w województwach centralnych, czy 15% w południowych. Najniższy poziom wykształcenia urzędników w województwach zachodnich widać po 84% udziale urzędników z wykształceniem niższym niż średnie. W pozostałych częściach Polski udział ten wynosił około 60%, jedynie na Śląsku było to 69%⁴⁵. W kolejnych latach następowało niwelowanie dysproporcji w wykształceniu urzędników pomiędzy byłymi zaborami. Największy postęp widoczny był w województwach zachodnich, gdzie liczba urzędników z wyższym wykształceniem wzrosła z 73 w 1923 r. do 173 w 1931 r. i 171 w 1938 r. W stosunku do ogółu zatrudnionych było to odpowiednio 25% w 1931 r. i 23% w 1938 r. Do 23% w 1938 r. wzrósł też udział tej grupy urzędniczej w województwach centralnych (387 urzędników). W województwach południowych udział ten pozostawał prawie bez zmian i wynosił około 30%. W ślad za tymi zmianami szło obniżenie udziału urzędników z wykształceniem niższym niż średnie. W roku 1931 stanowili oni od 52% (w województwach południowych) do 69% (na Śląsku) ogółu zatrudnionych. W 1938 r. ich liczebność spadła jeszcze bardziej i wynosiła od 40% (w województwach południowych) do 54% (na Śląsku) ogółu zatrudnionych⁴⁶.

⁴⁴ R. Hausner, op. cit., s. 143.

⁴⁵ Ibidem, s. 143.

⁴⁶ Ibidem, s. 143.

Skalę zadań w zakresie przygotowania zawodowego urzędników zobrazić można na podstawie danych z 1923 r., dotyczących przebiegu służby pracowników zatrudnionych w urzędach wojewódzkich i starostwach. Jak wynika z przeprowadzonej wówczas ankiety, jedynie 2868 osób miało doświadczenie urzędnicze, bo pracowało wcześniej w urzędach państw zaborczych. Stanowiło to 46% ogółu urzędników urzędów wojewódzkich i starostw. Spośród nich 592 osoby pracowały wcześniej w administracji komunalnej. Brak jest danych pozwalających określić, w jakim zaborze wykonywali swoje obowiązki. Spośród pozostałych 2276 aż 1933 (85%) urzędników było zatrudnionych wcześniej w administracji państwowej zaboru austriackiego. Symptomatyczne, dla określenia roli zaboru austriackiego jako kuźni kadr dla kształtującej się administracji niepodległego państwa polskiego, są dane z województwa śląskiego. W 1923 r. na 71 urzędników zatrudnionych wcześniej w administracji państwowej państw zaborczych (spośród 222 ogółem) aż 37 wywodziło się z administracji państwowej zaboru austriackiego, a jedynie 27 z zaboru pruskiego, żaden natomiast nie pracował wcześniej w administracji państwowej zaboru rosyjskiego. Aż 3429 urzędników nie miało doświadczenia w pracy w administracji publicznej przed rozpoczęciem pracy w administracji polskiej. Spośród nich aż 1020 było wcześniej bez zajęcia lub na utrzymaniu rodziców, 779 to byli żołnierze, 544 wcześniej pracowało jako „urzędnicy prywatni”, 163 to rolnicy⁴⁷.

Osiągnięcie określonego poziomu wykształcenia nie gwarantowało automatycznego przejścia do kolejnych kategorii urzędniczych, o których stanowił art. 11 pragmatyki służbowej. Kwestia ta była przedmiotem wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego (NTA), w tym wyroku z 9 marca 1928 r., w którym NTA orzekł, że „o przynależności urzędnika do jednej z trzech kategorii, określonych art. 11 ustawy o państw. służbie cyw., decyduje nie stopień wykształcenia danego urzędnika, lecz zajmowane przez niego stanowisko”. Oznaczało to, że możliwe były sytuacje zajmowania przez urzędnika wyższego stanowiska, niż wynikałoby to z jego wykształcenia lub też zajmowania stanowiska niższego w stosunku do jego wykształcenia⁴⁸.

W każdej z trzech kategorii określonych w art. 11 u.p.s.c. znajdowali się urzędnicy o różnych poziomach wykształcenia. Na przykład w pierwszej kategorii, według stanu z 1931 r., w urzędach wojewódzkich i starostwach były 1173 osoby z wykształceniem wyższym, 281 ze średnim oraz 29 z niepełnym średnim. Właściwie tylko wyższe wykształcenie dawało faktyczną, choć nie formalną, gwarancję zaliczenia do pierwszej kategorii, gdyż na 1182 osoby z takim wykształceniem tylko 9 znalazło się w drugiej kategorii, pozostali

⁴⁷ Ibidem, s. 141.

⁴⁸ *Prawo urzędnicze. Ustawa o państwowej służbie cywilnej, postępowanie dyscyplinarne, przepisy uposażeniowe*, oprac. L. Zieleniewski, Kraków 1937, s. 17; J. Kościółek, op. cit., s. 34; W. Jaśkiewicz, op. cit., s. 108.

w pierwszej. Przez cały czas obowiązywania w II Rzeczypospolitej ustawy z 17 lutego 1922 r., znaczącą część urzędników I kategorii stanowiły osoby nie posiadające wyższego wykształcenia, a w II kategorii osoby, które miały wykształcenie niepełne średnie. W 1931 r. na 1483 urzędników I kategorii, zatrudnionych w urzędach wojewódzkich i starostwach, 281 osób miało wykształcenie średnie, co stanowiło 19%, a 29 osób nie miało nawet średniego. Z kolei w II kategorii na 1294 osób, 576 nie miało wykształcenia średniego. Stanowiło to 45% urzędników tej kategorii⁴⁹.

W okresie dwudziestolecia międzywojennego udało się zapewnić administracji publicznej silną liczebną kadre urzędniczą. Poziom jej kwalifikacji zawodowych cały czas wzrastał. Dokonywało się to dzięki naborowi opartemu na kryterium wykształcenia, a także wskutek stałego doksztalcania się urzędników.

Bibliografia

1. Bar L., *Aplikacja administracyjna*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1935, nr 10
2. Czochara A., *O doskonaleniu urzędników w II Rzeczypospolitej*, „Organizacja – Metody – Technika”, R. 25 (1981), nr 6
3. Długocki W., *Wyszkolenie urzędników administracji ogólnej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1935, nr 5
4. Dobrowolski S., *Wykształcenie i wyszkolenie urzędników administracyjnych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1935, nr 17
5. Dubowik A., Pisarczyk Ł., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011
6. Dybiec J., *Uniwersytet Jagielloński 1918-1939*, Kraków 2000
7. Hausner R., *Pierwsze dwudziestolecie administracji spraw wewnętrznych*, Warszawa 1939
8. Hekajłło W., *Przepisy o państwowej służbie cywilnej. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 1929
9. Jaśkiewicz W., *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, t. I: *Formy prawne służby państwowej w niemieckim prawie urzędniczym. Stosunek służbowy w prawie urzędniczym RP*, Poznań 1961
10. Kaflński J., *Przepisy o państwowej służbie cywilnej. Materiały do nauki do egzaminu praktycznego dla kandydatów na stanowiska urzędnicze w służbie państwowej*, Warszawa 1930
11. Kościołek J., *Państwowa służba cywilna. Pragmatyka służbowa urzędników państwowych*, [Łódź] 1947
12. Kozyra W., *Urząd Wojewódzki w Lublinie w latach 1919-1939*, Lublin 1999
13. Krasowski K., *Wydział Prawno-Ekonomiczny Uniwersytetu Poznańskiego w latach 1919-1939. Studium historycznoprawne*, Poznań 2006

⁴⁹ R. Hausner, op. cit., s. 143.

14. Malec D.J., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003
15. Mieroszewicz E., Zieleniewski L., Pajor W., *Rzeczpospolita, jej prawa i urzędy*, Warszawa 1938
16. *Prawo urzędnicze. Ustawa o państwowej służbie cywilnej, postępowanie dyscyplinarne, przepisy uposażeniowe*, oprac. L. Zieleniewski, Kraków 1937
17. *Przepisy pragmatyczne i dyscyplinarne*, oprac. J. Loeffler, Warszawa 1932, s. 8
18. Przygodzki J., *Problem kształcenia kandydatów na wyższe stanowiska urzędników administracji w pracach Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej z 1928 roku*, „Acta Universitatis Wratislaviensis – Prawo”
19. Przygodzki J., *Poglądy Oswalda Balzera na kształcenie wyższych urzędników administracji publicznej w okresie międzywojennym*, [w:] *Nauka i nauczanie prawa w dziejach*, red. T. Kruszewski, [Wrocław] 2011
20. Put S., *Aktualne zagadnienia w przedmiocie szkolenia praktykantów we władzach administracji ogólnej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1935, nr 8
21. *Rocznik statystyki Rzeczypospolitej Polskiej 1923 r.*, Warszawa 1924
22. Stelina J., *Prawo urzędnicze w II Rzeczypospolitej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 15 (2006)
23. Szajewski S., Wieczorek J., *Ustawa o państwowej służbie cywilnej i przepisy związkowe*, Warszawa 1948
24. Tomaszewicz S., *Nowe drogi fachowego przygotowania urzędnika do służby państwowej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1935, nr 12
25. Ura E., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011
26. Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764-1989*, Warszawa 2007
27. Wittek K., *Szkolenie urzędników administracji ogólnej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1935, nr 5
28. Wojtasiewicz S., *Uwagi na temat szkolenia urzędników*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1935, nr 7
29. *Zbiór potrzebnych wiadomości dla kandydatów do egzaminu wymaganego rozporz. Rady Ministrów z dnia 26 listopada 1923 roku (Dz. Ustaw L.R.P. Nr. 127, poz. 1045)*, oprac. K. Weinar, [b.m.d.w.]

PROFESSIONAL QUALIFICATIONS OF OFFICE CLERKS
IN THE SECOND REPUBLIC OF POLAND

Summary

Ensuring professional and properly trained clerical staff for public administration was a constant concern of the Polish state in the interwar period 1919-1939. Proper education was a determining factor upon which employment in administrative service depended. Pursuant to the Act of 17 February 1922 on civil service, clerical officers were divided in three categories depending on their education. Vocational training and preparation for the job was to be ensured by a compulsory one-year preparatory service ending with an examination. Moreover, the staff employed in the public service was under an obligation to constantly upgrade professional qualifications. Thus vocational qualifications of the clerical staff were constantly on the rise.

QUALIFICATIONS PROFESSIONNELLES DES FONCTIONNAIRES
DE LA II RÉPUBLIQUE DE POLOGNE

Résumé

Les préoccupations constantes de l'état durant l'entre-deux-guerres était d'assurer les fonctionnaires qualifiés aux besoins de l'administration publique. Le niveau de formation convenable conditionnait l'admission à la fonction publique d'État. Selon la loi du 17 février 1922 portant sur la fonction publique d'État, les fonctionnaires selon le niveau de formation étaient répartis en trois catégories. La préparation pratique des candidats pour devenir fonctionnaires d'État devait assurer à la lumière des dispositions du pragmatisme de fonction publique, une fonction préparatoire d'une durée d'un an, sanctionnée par un examen. Les fonctionnaires engagés par l'administration étaient obligés d'améliorer en permanence leurs qualifications. Le niveau de qualifications professionnelles des fonctionnaires progressait tout le temps. Cela était dû au recrutement basé sur le critère de formation, ainsi qu'au perfectionnement professionnel continu des fonctionnaires.