

JULIA KNAPIK
MGR, UNIWERSYTET JAGIELLOŃSKI
[HTTPS://ORCID.ORG/0009-0006-8298-1608](https://orcid.org/0009-0006-8298-1608)

Udział posła Jana Godka w pracach Sejmu Ustawodawczego RP nad ustawą z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej

1. Wprowadzenie; 2. Nota biograficzna Jana Godka; 3. Poseł Jan Godek jako sprawozdawca projektu ustawy o państwowej służbie cywilnej; 4. Podsumowanie.

1

Niniejszy artykuł poświęcony jest posłowi na Sejm Ustawodawczy RP – Janowi Godkowi, postaci nieco zapomnianej. U osób niemających styczności z prawodawstwem II Rzeczypospolitej z zakresu służby cywilnej nazwisko to zapewne nie wzbudza żadnych skojarzeń, czemu nie należy się dziwić, gdyż dokonania Godka nie są powszechnie znane. Mimo swoich niekwestionowanych zasług dla polskiej służby cywilnej nie był on bowiem postacią szczególnie wyrazistą. Jego działalność została uwieczniona przede wszystkim w sprawozdaniach stenograficznych z posiedzeń Sejmu. Z drugiej strony nie można powiedzieć, że jest on osobą całkowicie nieznaną. Autorzy publikacji naukowych podejmujący tematykę międzywojennej służby cywilnej nierzadko przytaczają fragmenty sejmowych przemówień Godka, lecz niektórym z nich zdarza się nawet przeinaczyć jego nazwisko¹. Nie ulega

¹ Do tej pory w literaturze naukowej problematyka dotycząca ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, Dz.U. z 1922 r., nr 21, poz. 164 (dalej także jako: u.p.s.c.) była podejmowana wielokrotnie. Autorzy opracowań poświęconych tej materii koncentrują się przede wszystkim na historycznoprawnej oraz formalno-dogmatycznej analizie uregulowań rzeczonyj ustawy. W pracach tych nakreślany jest ogólny kontekst historyczny uchwalenia urzędniczej pragmatyki służbowej. Nadto przedmiot badań stanowią nowelizacje ustawy o państwowej służbie cywilnej dokonane zarówno w okresie II RP, jak i po II wojnie światowej, aż do momentu jej uchylenia z dniem 31 grudnia 1974 r. na mocy przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 1974 r., nr 24, poz. 141). Tematyką tą zajmowali się m.in.: G. Dostatni, *Koncepcje służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2001; T. Górzyńska, *Służba cywilna w Polsce – problemy z tradycją, problemy z przyszłością*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjne-*

jednak wątpliwości, że ze względu na swoje zasługi dla polskiej administracji państwowej nie powinien on pozostawać w cieniu bardziej znanych i wpływowych osobistości z okresu II RP. Warto przyrzeć się jego działalności sejmowej z okresu procedowania ustawy o państwowej służbie cywilnej, która jest przedmiotem tej pracy, co pozwoli zrozumieć, jak wielce niedoceniony pozostaje wciąż jego dorobek dla polskiego prawa urzędniczego.

Artykuł nie stanowi dokładnej analizy przebiegu debaty sejmowej nad projektem ustawy o państwowej służbie cywilnej, lecz jego celem jest ukazanie roli posła Jana Godka w pracach nad ową ustawą na podstawie treści stenogramów z posiedzeń Sejmu Ustawodawczego pochodzących ze wskazanego okresu. Zważywszy na ograniczenia objętości tekstu wynikające z wymogów redakcyjnych, w artykule skupiono się jedynie na wybranych aspektach udziału posła Godka w procedowaniu urzędniczej pragmatyki, które zostały uznane przez autorkę za najbardziej relewantne. W tym miejscu należy również zaznaczyć, że przy opracowywaniu fragmentu przedstawiającego sylwetkę Jana Godka sięgnięto do materiałów źródłowych nieprezentowanych dotychczas na łamach literatury naukowej. Mowa tutaj o notatkach prasowych publikowanych w gazecie „Ziemia Przemyska”, informujących o działalności parlamentarnej i zawodowej tej postaci.

2

Jan Godek urodził się w 1865 r. w Dębicy². Ukończył studia prawnicze na Uniwersytecie Jagiellońskim oraz Uniwersytecie Lwowskim. Z zawodu był radcą finansowym. Pełnił również funkcję sekretarza Dyrekcji Skarbu. Politycznie związał się ze Stronnictwem Narodowo-Demokratycznym. Działalność zawodową i polityczną prowadził głównie na terenie tzw. Galicji Wschodniej, zwłaszcza

go. *Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 189–199; A. Górski, *Ustawa o służbie cywilnej z 18 grudnia 1998 r. w świetle aktów prawnych o państwowej służbie cywilnej z lat 1918–1922*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 289–305; J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2010; J. Korczak, *Stulecie polskiego prawa urzędniczego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2019, vol. 327, no. 3888, s. 83–113; A. Łukaszczyk, *Służba cywilna II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2010, t. 83, s. 233–261 oraz eadem, *Kształtowanie się modelu ustrojowego służby cywilnej w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014 czy B. Przywora, *Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012.

² T. Rzepecki, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 1919 roku*, Wielkopolska Księgarnia Nakładowa, Poznań 1920, s. 232.

w miejscowości Husiatyn (obecnie w obwodzie tarnopolskim na Ukrainie) oraz w Przemyśle. Zasiadał w radzie miejskiej oraz radzie powiatowej w Husiatynie³. Tam też przewodniczył lokalnemu zarządowi Towarzystwa Szkoły Ludowej⁴, a w latach 1909–1912 zajmował stanowisko przewodniczącego Towarzystwa Szkoły Średniej⁵. Był również członkiem wydziału Polskiej Organizacji Narodowej w Przemyśle i Husiatynie⁶.

Dnia 25 czerwca 1912 r. Jan Godek został posłem IX kadencji galicyjskiego Sejmu Krajowego we Lwowie, zastępując wybranego w obwodzie czortkowskim Adama Gołuchowskiego, który złożył rezygnację w związku z objęciem funkcji marszałka krajowego⁷. W tym samym czasie, wstępując w miejsce Gołuchowskiego, objął również mandat poselski w austriackiej Radzie Państwa (XII kadencja)⁸. Podczas działalności w parlamencie austriackim należał do koła polskiego. W Sejmie Krajowym zasiadał do 2 kwietnia 1913 r., natomiast w Radzie Państwa – do 12 czerwca 1918 r.

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości Jan Godek został posłem na Sejm Ustawodawczy. Mandat otrzymał na mocy dekretu Naczelnika Państwa z 28 listopada 1918 r. zarządzającego wybory do Sejmu Ustawodawczego⁹. Ze względu na trwającą w tym okresie wojnę polsko-ukraińską nie istniała realna możliwość zorganizowania wyborów w okręgach 47–59, leżących na terenie Galicji Wschodniej¹⁰, toteż postanowiono powierzyć mandaty poselskie z tychże okręgów byłym polskim deputowanym do Rady Państwa.

W czasie działalności sejmowej Jan Godek należał do Związku Ludowo-Narodowego (ZLN)¹¹, będącego najliczniejszym ugrupowaniem w Sejmie Ustawodawczym. Był członkiem trzech komisji sejmowych. Początkowo zasiadał w Komisji Administracyjnej oraz Komisji Likwidacyjnej¹², a od listopada 1920 r. także

³ *Ibidem*.

⁴ Godek Jan, [w:] *Kto był kim w Drugiej Rzeczypospolitej*, red. J. Majchrowski, Polska Oficyna Wydawnicza BGW, Warszawa 1994, s. 284.

⁵ *Sprawozdanie Dyrekcji Polskiego Gimnazjum Prywatnego z prawem publiczności w Husiatynie za rok szkolny 1912/13*, Husiatyn 1913, s. 1.

⁶ Godek Jan, *op. cit.*

⁷ *Nowy poseł*, „Kurier Lwowski” 1912, R. 30, nr 289, s. 3.

⁸ J. Buszko, *Polacy w parlamencie wiedeńskim – 1848–1918*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, s. 437.

⁹ Dekret o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego, Dz.U. z 1918 r., nr 18, poz. 46.

¹⁰ T. Rzepecki, *op. cit.*, s. 213.

¹¹ *Lista posłów do Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej: dn. 12 kwietnia 1919 r.*, Warszawa 1919, s. 8.

¹² T. Rzepecki, *op. cit.*, s. 272 i 274.

w Komisji specjalnej dla reorganizacji urzędów państwowych, której został przewodniczącym¹³. Szczególną aktywność wykazywał podczas prac nad treścią ustaw normujących status prawny funkcjonariuszy służby cywilnej. Był sprawozdawcą większości projektów ustaw z zakresu prawa urzędniczego uchwalonych przez Sejm Ustawodawczy, m.in. ustawy o uposażeniu urzędników i niższych funkcjonariuszów państwowych¹⁴, ustawy o organizacji władz dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko funkcjonariuszom państwowym¹⁵, a przede wszystkim ustawy o państwowej służbie cywilnej.

Podczas prac legislacyjnych Jan Godek objawił się jako wielki orędownik sprawy urzędniczej, walcząc m.in. o zagwarantowanie przez państwo pracownikom administracji państwowej godziwych warunków bytowych zarówno w okresie pełnienia służby, jak i po przejściu na emeryturę. Dowodzą tego liczne wystąpienia na plenum Sejmu, a także składane przez niego rezolucje. O działalności poselskiej Godka informował lokalny tygodnik „Ziemia Przemyska”, będący jednym z organów prasowych ruchu narodowo-demokratycznego¹⁶. W 1921 r. miejscowe struktury ZLN kilkakrotnie organizowały jego odczyty, podczas których referował on szczegółowo postanowienia procedowanych wówczas ustaw o państwowej służbie cywilnej oraz ustawy emerytalnej¹⁷. Redakcja „Ziemi Przemyskiej” zachęcała urzędników państwowych z Przemyśla i sąsiednich miejscowości do udziału w tych wydarzeniach, podkreślając, że poseł Godek, będący „referentem tych spraw w Sejmie, [...] będzie je mógł szczegółowo i wyczerpująco przedstawić”¹⁸.

Jan Godek sprawował mandat poselski przez całą kadencję Sejmu Ustawodawczego, tj. od 10 lutego 1919 do 1 grudnia 1922 r. Nie zdecydował się jednak na kandydowanie w wyborach do Sejmu I kadencji. Po zakończeniu działalności sejmowej powrócił do swojego zawodu oraz zaangażował się w funkcjonowanie lokalnych struktur ZLN w dawnej Galicji Wschodniej. W kwietniu 1923 r.

¹³ Godek Jan, *op. cit.*

¹⁴ Ustawa z dnia 13 lipca 1920 r. o uposażeniu urzędników i niższych funkcjonariuszów państwowych, Dz.U. z 1920 r., nr 65, poz. 429.

¹⁵ Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o organizacji władz dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko funkcjonariuszom państwowym, Dz.U. z 1922 r., nr 21, poz. 165.

¹⁶ Vide m.in. *Z pracy ustawodawczej Sejmu*, „Ziemia Przemyska” 1921, R. 7, nr 14, s. 1; *Kronika. Pragmatyka służbowa*, Ziemia Przemyska” 1921, R. 7, nr 14, s. 3; *Kronika*, „Ziemia Przemyska” 1921, R. 7, nr 20, s. 4; *Kronika. Zmiana w pragmatyce urzędniczej*, „Ziemia Przemyska” 1921, R. 7, nr 47, s. 3.

¹⁷ Dz.U. z 1921 r., nr 70, poz. 466.

¹⁸ *Kronika. Pragmatyka służbowa*, „Ziemia Przemyska” 1921, R. 7, nr 14, s. 3.

został jednym z trzech wiceprezesów gremium kierowniczego ZLN w Przemyśle¹⁹. Wskutek reorganizacji Izby Skarbowej we Lwowie, gdzie pracował jako inspektor podatkowy, w lutym 1924 r. objął stanowisko dyrektora Izby Skarbowej w Stanisławowie (obecnie Iwano-Frankiwska na Ukrainie)²⁰. Od 1926 r. pełnił funkcję przewodniczącego przemyskiego koła ZLN²¹. W marcu 1927 r. powierzono mu posadę naczelnika Urzędu Skarbowego Akcyz i Monopoli Państwowych, którego wcześniej był zastępcą²². Tego samego roku otrzymał funkcję skarbnika Polskiego Komitetu Wyborczego, utworzonego przed wyborami parlamentarnymi w 1928 r.²³.

Godek zaangażowany był również w działalność społeczną. Dnia 15 lutego 1926 r. został wyłoniony przez zebranie obywatelskie na przewodniczącego Komitetu Pomocy dla Bezrobotnych w Przemyśle, powstałego z inicjatywy przemyskiego starostwa powiatowego w związku z gwałtownym wzrostem bezrobocia w Małopolsce Wschodniej²⁴. Następnie objął przewodnictwo sekcji ogólnej komitetu wykonawczego, odpowiedzialnej za opracowanie planu zwalczania bezrobocia na terenie powiatu przemyskiego²⁵. Przez wiele lat prowadził aktywną działalność w przemyskim „gnieździe” Towarzystwa Gimnastycznego Sokół. Wraz z dwoma lokalnymi działaczami tej organizacji w 1929 r. utworzył przy niej spółdzielnię kredytową Druch, której został dyrektorem²⁶. Inicjatywa ta spotkała się ze szczególnym uznaniem mieszkańców Przemyśla²⁷.

Dnia 1 stycznia 1928 r. decyzją władz służbowych Godek, pełniący wówczas funkcję kierownika przemyskiego oddziału Dyrekcji Skarbu, został niespodziewanie przeniesiony na emeryturę, mimo że nie osiągnął jeszcze wówczas wieku emerytalnego. Wydarzenie to spotkało się z ogromną dezaprobatą i zostało odebrane jako represja ze strony rządów sanacyjnych za jego przynależność do ruchu narodowo-demokratycznego. W notatce zamieszczonej na łamach „Ziemi Przemyskiej” wskazano, iż decyzja ta mogła być podyktowana jedynie chęcią zemsty politycznej, gdyż Godek, pełniąc służbę państwową, wielokrotnie udowodnił, że

¹⁹ J. Majka, *Ruch narodowy w Przemyśle w latach II Rzeczypospolitej*, „Rocznik Przemyski” 2009, t. 45, z. 4, s. 156.

²⁰ *Kronika. Sprawy osobiste*, „Ziemia Przemyska” 1924, R. 10, nr 26, s. 3.

²¹ J. Kamińska-Kwak, *Życie polityczne w Przemyśle w latach 1926–1939* (cz. 2), „Rocznik Przemyski. Historia” 2009, t. 45, z. 4, s. 179.

²² *Kronika. Zmiana na stanowisku naczelnika Urzędu Skarbowego Akcyz i Monopoli Państwowych*, „Ziemia Przemyska” 1927, R. 13, nr 11, s. 3.

²³ *O jednolity front*, „Ziemia Przemyska” 1927, R. 13, nr 33, s. 2.

²⁴ *Kłęska bezrobocia*, „Ziemia Przemyska” 1926, R. 12, nr 11, s. 3.

²⁵ *Akcja pomocy dla bezrobotnych*, „Ziemia Przemyska” 1926, R. 12, nr 15, s. 2.

²⁶ *Ogłoszenia. Wpis do rejestru spółdzielni*, „Ziemia Przemyska” 1929, R. 15, nr 17, s. 6.

²⁷ *Rozwój „Druha”*, „Ziemia Przemyska” 1930, R. 16, nr 20, s. 5.

„jest urzędnikiem zdolnym, sumiennym i prawym”²⁸. Podkreślano również jego niebagatelne zasługi dla środowiska urzędniczego oraz administracji państwowej podczas sprawowania mandatu poselskiego:

Jako ówczesny poseł w tym I. sejmie ustawodawczym był referentem spraw urzędniczych i jako taki położył duże zasługi nie tylko dla nowego Państwa, montującego dopiero swą maszynę administr., ale dla tej wielotysięcznej falangi urzędniczej, dla której był prawdziwym patronem, dobrodziejem i obrońcą. Nic też dziwnego, że gdy w drugiej kadencji nie kandydował, powszechne w tych rzeszach urzędniczych było zdziwienie i zaniepokojenie o swe dalsze losy²⁹.

Wobec tych okoliczności należy stwierdzić, że decyzja o skierowaniu Jana Godka na przedwczesną emeryturę nie miała podstaw natury merytorycznej, lecz stanowiła środek polityczny służący eliminowaniu opozycji z życia publicznego. W 1930 r. Godek bezskutecznie ubiegał się o mandat senatorski z listy narodowej nr 4, choć z jego kandydaturą wiązano duże nadzieje ze względu na ogromną popularność wśród lokalnej społeczności³⁰. Losy Jana Godka w latach 30. na ten moment pozostają nieznane. Znana jest jedynie data jego śmierci – zmarł 6 lutego 1936 r.³¹, przeżywszy 71 lat.

3

Projekt ustawy o państwowej służbie cywilnej został przedłożony przez rząd Wincentego Witosa sejmowej komisji administracyjnej (KA), której członkiem był poseł Godek na początku 1921 r.³². Znaczną część zawartych w niej przepisów KA oceniła jednak jako wadliwe, skutkiem czego naniesiono liczne poprawki, wyszczególnione w sprawozdaniu z 20 czerwca 1921 r.³³. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż początkowo do przedstawienia rzeczzonego sprawozdania wraz z proponowaną treścią ustawy KA upoważniła nie Jana Godka, lecz posła Władysława Kiernika – reprezentanta PSL Piast.

²⁸ *Ofiary „Sanacji” w Przemyśle*, „Ziemia Przemyska” 1928, R. 14, nr 2, s. 2.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ J. Majka, *op. cit.*, s. 165.

³¹ *Sokola czuwa straż*, „Ziemia Przemyska” 1936, R. 23, nr 8, s. 2.

³² Wniosek z dnia 19 stycznia 1921 r. w sprawie projektu ustawy o państwowej służbie cywilnej i ustawy o organizacji władz dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnem przeciwko funkcjonariuszom państwowym, druk nr 2398.

³³ Sprawozdanie komisji administracyjnej z dnia 20 czerwca 1921 r. o rządowym projekcie ustawy o państwowej służbie cywilnej, druk nr 2905, s. 2.

Projekt pragmatyki służbowej funkcjonariuszy polskiej służby cywilnej w brzmieniu komisyjnym trafił pod obrady Sejmu we wrześniu 1921 r., jednak usunięto go z porządku dziennego. Powody zdjęcia ustawy z obrad zostały wyeksplikowane w dodatkowym sprawozdaniu KA z 16 grudnia 1921 r.³⁴. Wśród nich wskazano nie tylko potrzebę uzupełnienia części postanowień tudzież rozpatrzenie wniosków i sugestii wniesionych przez Radę Ministrów, posłów oraz przedstawicieli ugrupowań zrzeszających urzędników państwowych, lecz także zmianę w osobie referenta, którym został poseł Jan Godek. Motywy zastąpienia sprawozdawcy nie są jednak znane. Ostatecznie ustawa powróciła na plenum sejmowe w listopadzie 1921 r.

Jan Godek przedstawiał wspomniane sprawozdanie KA podczas 263. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego. Już na wstępie wystąpienia określił on kwestię tworzenia administracji publicznej jako jeden z priorytetów każdej państwowości. Wedle jego słów:

Od tego, jak ta administracja jest złożona, czy działa dobrze, czy źle, czy działa sprawnie, czy nieudolnie, uczciwie czy nieuczciwie, zależy w wysokim stopniu, czy w danym państwie panuje poszanowanie prawa, czy istnieje ład, porządek i bezpieczeństwo, czy życie społeczne toczy się prawidłowo, czy w ogóle państwo w swoim kulturalnym i ekonomicznym rozwoju postępuje, czy się cofa. Na nic nie zdadzą się najlepsze ustawy, jeśli nie będą umiejętnie, ściśle i sumiennie wykonywane³⁵.

Zacytowany fragment przemówienia w skondensowanym skrócie przedstawia celowość istnienia administracji państwowej oraz istotę jej funkcjonowania. Mówca słusznie określił czynniki takie jak sprawność, prawidłowy tryb działania oraz uczciwość administracji jako determinanty rozwoju państwa, respektowania przepisów prawa krajowego, a także zapewnienia stabilizacji oraz należytego biegu życia społecznego. Godek podkreślał, że skoro na administracji państwowej spoczywa obowiązek właściwego wykonywania ustaw, każde państwo powinno dążyć do zbudowania jej na podstawie mechanizmów zapewniających możliwie jak największą sprawność działania. Nadto wskazywał, że w polskich warunkach przed administracją postawiono dodatkowe zadania o szczególnej doniosłości, mianowicie zrównanie przepaści kulturowej i ekonomicznej między Polską a Europą, będącej skutkiem zaborów, odbudowanie kraju ze zniszczeń spowodowanych działaniami zbrojnymi w czasie I wojny światowej oraz zjednoczenie ziem trzech zaborów w jeden organizm państwowy.

³⁴ Dodatkowe sprawozdanie komisji administracyjnej z dnia 16 grudnia 1921 r. o rządowym projekcie ustawy o państwowej służbie cywilnej, druk nr 3098, s. 1.

³⁵ Sprawozdanie [Spr.] stenograficzne z 263 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego [SU], s. CCLXIII/40.

Wszystkie wymienione założenia brzmiały niezwykle wzniosłe, lecz ich urzeczywistnienie w praktyce zależało w głównej mierze od osób pełniących służbę państwową, gdyż to na nich spoczywała odpowiedzialność za jakość funkcjonowania administracji publicznej. Poseł Godek poruszył ten aspekt w swoim przemówieniu, trafnie stwierdziwszy, iż administrację państwową tworzy „ogół stanu urzędniczego, tworzy ją ogół funkcjonariuszy państwowych, z czego wynika, że każde państwo ma taką administrację, jakich ma urzędników; czyli, ażeby mieć dobrą administrację, trzeba mieć dobrych urzędników”³⁶. Nie sposób nie zgodzić się z tym stanowiskiem, jednak sformułowanie „dobry urzędnik” jest dość nieostre i ocenne. Referent nie poprzestał jednakże na tym stwierdzeniu, bowiem w dalszej części swego wystąpienia skrzętnie objaśnił, jakie warunki winny zostać spełnione, aby pracownik służby cywilnej czynił zadość temu kryterium. Wedle jego słów o tym, czy urzędnik jest dobry, przesądzały trzy czynniki, tj.:

- 1) należyte przygotowanie do pełnienia służby państwowej oraz posiadanie odpowiednich danemu stanowisku kwalifikacji;
- 2) uposażenie adekwatne do jego potrzeb życiowych (zarówno w sferze ekonomicznej, jak i kulturowej) oraz godziwe zabezpieczenie emerytalne (również jego rodziny na wypadek śmierci przed przejściem na emeryturę);
- 3) precyzyjne określenie jego obowiązków i uprawnień³⁷.

Zaistnienie tych trzech elementów oraz ich odpowiednie unormowanie na poziomie ustawowym Godek uważał za niezbędne warunki zbudowania administracji odznaczającej się wysoką jakością.

Drugi ze wskazanych przez sprawozdawcę wymogów Sejm Ustawodawczy zrealizował po części, choć nie do końca udolnie, przez przyjęcie ustawy uposażeniowej z dnia 13 lipca 1920 r. oraz ustawy emerytalnej z dnia 28 lipca 1921 r.³⁸. Pierwszą z nich Godek skrytykował jako zbyt problematyczną w wykonaniu („Ustawa ta w założeniu swem wadliwa, konstrukcyjnie ciężka, technicznie trudna do wykonania”³⁹) oraz słusznie zarzucił jej, że przyczyniła się do powstania dysproporcji między wysokością wypłacanych ówczesnie poborów a realnymi kosztami utrzymania, co jego zdaniem miało negatywne przełożenie nie tylko na byt urzędników, lecz w szerszej perspektywie także na całą administrację⁴⁰. W związku z powyższym domagał się, aby rzeczona ustawa „uległa co rychlej ścisłej rewizji i oparta

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Ustawa emerytalna funkcjonariuszów państwowych z dnia 28 lipca 1921 r., Dz.U. z 1921 r., nr 70, poz. 466.

³⁹ Spr. SU 263, s. CCLXIII/41.

⁴⁰ *Ibidem*.

została na bardziej celowych zasadach⁴¹. Natomiast druga ustawa, mimo swej niedoskonałości, w opinii Godka starała się w pewien sposób realizować interesy pracowników państwowych przez ich zabezpieczenie na starość („dość szczęśliwie rozwiązała obowiązki Państwa wobec swoich funkcjonariuszy”⁴²).

Realizacja pierwszego oraz trzeciego postulatu, o których mówił poseł Godek, uzależniona była natomiast od wejścia w życie ustawy o państwowej służbie cywilnej. W trakcie przemówienia referent nakreślił cele przewodnie procedowanej ustawy oraz wyszczególnił obszary, które miała ona uregulować: „Celem jej jest ustalić warunki, jakim odpowiadać musi funkcjonariusz państwowy, określić jego obowiązki wobec Państwa, władzy i urzędu, jakoteż ustalić jasno i niedwuznacznie jego prawa i odpowiedzialność”⁴³. Wypowiedź ta *explicite* pokazuje, że przepisy pragmatyki służbowej miały bezpośrednio czynić zadość wymogom gwarantującym wysoką jakość pracy funkcjonariuszy służby cywilnej, a zwłaszcza urzędników państwowych.

Wszystkie wskazane fragmenty przemówienia Jana Godka dostarczają cennych informacji na temat sposobu pojmowania roli służby państwowej w międzywojennej Polsce oraz pokazują, jak wielką wagę ówczesne elity polityczne przykładały do jej funkcjonowania. Rzeczone uwagi stanowiły jednak jedynie wstęp, gdyż znacznie obszerniejszą część wystąpienia zajęło omówienie zmian wprowadzonych przez KA w rządowym projekcie ustawy o państwowej służbie cywilnej. Zaznaczył on, że pomimo wielu modyfikacji pierwotnego brzmienia pragmatyki przekształceniom nie uległo kilka zasadniczych kwestii. Przede wszystkim wśród członków KA panowała zgoda co do treści art. 1, który na wzór prawodawstwa austriackiego i pruskiego określał stosunek służbowy funkcjonariuszy polskiej służby państwowej jako publicznoprawny. Godek wskazywał, że było to jedyne możliwe rozwiązanie: „Oczywista bowiem, że stosunek funkcjonariusza, któremu Państwo daje szereg zadań związanych z interesem publicznym, który ma obowiązek wykonywać je w interesie publicznym, tylko przepisami publiczno-prawnymi może być określony”⁴⁴.

Oprócz tego bez poprawek pozostawiono art. 3, wprowadzający podział pracowników służby cywilnej na urzędników oraz niższych funkcjonariuszy państwowych. Zróżnicowanie to uznano za niezbędne, gdyż jak podkreślał referent,

⁴¹ Nowy system uposażeń pracowników służby cywilnej wprowadzono w 1923 r. na mocy ustawy o uposażeniu funkcjonariuszów państwowych i wojska, Dz.U. z 1923 r., nr 116, poz. 924. Prace nad jej kształtem rozpoczęto już w kolejnej kadencji Sejmu RP, zatem Jan Godek nie uczestniczył w jej procedowaniu.

⁴² Spr. SU 263, s. CCLXIII/41.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ibidem*, s. CCLXIII/42.

pierwsza ze wskazanych grup została powołana do wykonywania ustaw oraz sprawowania funkcji kierowniczych i kontrolnych, natomiast zadaniem drugiej było wykonywanie czynności materialno-technicznych.

Gruntowną zmianę wprowadzono natomiast w treści art. 4, określającego sposób nawiązania stosunku służbowego urzędnika państwowego. W projekcie ustawy przedłożonym przez rząd pojawiło się określenie „mianowanie na urząd”, jednak zdaniem członków KA przyjęcie regulacji w takim kształcie spowodowałoby liczne komplikacje nie tylko dla samych urzędników, ale również władz zwierzchnich. Mianowanie na urząd rozumiane jako konieczność nadania pracownikowi służby cywilnej konkretnego urzędu oraz związanie tegoż urzędu z ogólnie ustalonym stopniem służbowym uznano jednoznacznie za rozwiązanie szkodliwe.

Posel Godek argumentował, że skoro urzędnik byłby przytroczony do danego stanowiska, uniemożliwiałoby mu to awans, a co za tym idzie możliwość otrzymania większego uposażenia, ponieważ objęcie stanowiska na kolejnym stopniu w hierarchii służbowej byłoby zależne od opróżnienia urzędu bezpośrednio wyższego⁴⁵. Zauważył przy tym, że tak znaczące utrudnienie urzędnikom awansu mogłoby narazić służbę cywilną na wpływy osobiste i polityczne. Chodziło zapewne o to, iż pragnący awansować urzędnik mógłby ulec pokusie zwrócenia się po protekcję np. do polityka mogącego wpływać na obsadę stanowisk urzędniczych. Projekt ustawy nie przewidywał również możliwości tzw. awansu automatycznego⁴⁶, a zatem proponowana przez rząd regulacja byłaby wysoce niekorzystna dla urzędników. Mając na uwadze powyższe uwarunkowania, KA zdecydowała się na wprowadzenie w miejsce kontrowersyjnego zwrotu „mianowanie na urząd” następującego sformułowania: „W piśmie nominacyjnym wymienia się urząd, w którym mianowany urzędnik ma pełnić służbę, tytuł urzędowy i stopień służbowy”⁴⁷.

Dyskusję wywołała także kwestia przyjmowania na stanowiska urzędnicze mężatek. Jak zaznaczył sprawozdawca, projekt rządowy przewidywał uzależnienie objęcia urzędowania przez kobietę zamężną od udzielenia zgody przez jej męża, bowiem uznano za nieodzowne „podtrzymanie powagi stanowiska głowy rodziny”⁴⁸ oraz stwierdzono, iż rzeczne rozwiązanie „leży w interesie gospodarstwa domowego”⁴⁹. Jednak ze względu na postępującą emancypację kobiet oraz

⁴⁵ Sprawozdanie KA z dnia 20 czerwca 1921..., s. 2.

⁴⁶ W trakcie prac nad ustawą o państwowej służbie cywilnej na etapie komisji pojawiło się kilka wniosków o ustanowienie awansu automatycznego, jednak KA uznała takie rozwiązanie za destrukcyjne, słusznie podkreślając, że przyczyniłoby się ono do zdławienia aspiracji urzędników oraz stworzenia z nich „maszyn biurokratycznych”.

⁴⁷ Spr. SU 263, s. CCLXIII/43.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Ibidem*.

przyznanie im praw wyborczych zdania w tym zakresie były podzielone. Godek zwracał uwagę, że przepis taki stanowiłby ograniczenie praw kobiet, poza tym niezmieennie trudno byłoby zweryfikować, azali jest w istocie przestrzegany, a oprócz tego „niejednokrotnie mógłby dać tytuł do zakłócenia porządku domowego w małżeństwie”⁵⁰. Ostatecznie zrezygnowano ze wspomnianego zapisu, powierzając rozstrzygnięcie tej materii przepisom prawa cywilnego.

O dziwo, sprawozdawca nie poparł wniosku posła Antoniego Matakiewicza (Polskie Zjednoczenie Ludowe, PZL), który do art. 8, zawierającego katalog przypadków, w których nominacja urzędnika wymagała zgody właściwej władzy naczelnej, zaproponował dodanie przepisu zakazującego przyjmowania do służby cywilnej osób skazanych za przestępstwa z chęci zysku. Zasadność tej regulacji wnioskodawca uzasadniał tym, że wszelkie starania nakierowane na zwalczanie korupcji urzędniczej, nawet ustanawianie najsurowszych kar za czyny łapownicze, nie odniosą spodziewanych efektów, jeśli skazanie za popełnienie tego rodzaju czynu zabronionego nie będzie stanowiło przesłanki uniemożliwiającej nominację⁵¹. Nadto zwrócił uwagę na ryzyko demoralizującego wpływu, jaki mogłyby wywierać osoby z korupcyjną przeszłością na innych urzędników tudzież na niebezpieczeństwo podważenia zaufania obywateli do administracji państwowej wskutek dopuszczenia do służby takich ludzi. Poprawka Matakiewicza nie otrzymała większości głosów w KA, lecz została zgłoszona jako jeden z wniosków mniejszości⁵². Poseł Godek, przedstawiając opinię komisji w tej kwestii, nieco pokrętnie tłumaczył, że umieszczenie w pragmatyce takowego zakazu stanowiłoby rzekomo sugestię, iż przed jej wejściem w życie zdarzały się przypadki przyjmowania do służby cywilnej osób ukaranych za urzędnicze przestępstwa korupcyjne⁵³. Mimo krytycznego stanowiska referenta większość sejmowa zaakceptowała wniosek Matakiewicza i ostatecznie proponowany przez niego przepis znalazł się w ustawie o państwowej służbie cywilnej.

Elementem spornym okazała się kwestia zastosowania art. 11, klasyfikującego urzędników do trzech kategorii w zależności od poziomu wykształcenia⁵⁴,

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Spr. SU 264, s. CCLXIV/38.

⁵² Załącznik nr 3 do dodatkowego sprawozdania..., s. 6.

⁵³ Spr. SU 264, s. CCLXIV/40.

⁵⁴ Do I kategorii zaliczali się urzędnicy posiadający wyższe wykształcenie, do II – osoby z wykształceniem średnim bądź zawodowym, natomiast III obejmowała osoby, które zakończyły edukację na poziomie szkoły podstawowej. Na etapie prac komisji pojawiła się propozycja wyodrębnienia jeszcze jednej kategorii (przypuszczalnie pośredniej między I a II), do której mieliby należeć urzędnicy posiadający wykształcenie średnie oraz dodatkowo ukończone kursy prowadzone na uczelniach wyższych. KA nie przychyliła się do tego wniosku. Wedle

w połączeniu z art. 17, ustanawiającym 12 stopni służbowych. Uwagi co do tych przepisów zgłaszał podczas 264. posiedzenia poseł Władysław Herz, przedstawiciel Narodowo-Chrześcijańskiego Klubu Robotniczego. W jego ocenie dokonanie podziału 12 stopni między trzy kategorie doprowadziłoby do skrzywdzenia urzędników należących do kategorii II, gdyż urzędnicy I kategorii mieli rozpoczynać służbę od VIII stopnia, natomiast urzędnicy II kategorii – dopiero od X stopnia⁵⁵. Herz starał się wykazać niesłuszność takiego rozwiązania, powołując się przy tym na opinie przedstawicieli środowisk urzędniczych, podnoszących, że przyjęcie regulacji w tym kształcie stanowiłoby nieuprawnione uprzywilejowanie urzędników zaliczających się do I kategorii⁵⁶. Poza tym dostrzegał prawdopodobieństwo, że szczytem kariery urzędników II i III kategorii będzie VIII stopień, bez szans na dalszy awans. Herz przekonywał, że skoro państwo polskie potrzebuje urzędników oddanych w pełni swojej pracy i krajowi, to nie można przez nieodpowiednio ukształtowane przepisy pragmatyki tworzyć między nimi barier mogących przyczynić się do antagonizmów⁵⁷. W związku z tym wniósł poprawkę, zgodnie z którą kategoria II miałaby rozpoczynać urzędowanie od IX stopnia służbowego, natomiast kategoria III – od X, XI lub XII stopnia⁵⁸.

Posel Godek, odnosząc się do tej propozycji, wyjaśnił, że przyznanie urzędnikom I kategorii VIII stopnia służbowego na początku służby stanowiło swoistą formę wynagrodzenia za ukończenie studiów wyższych oraz za poniesione z tego tytułu koszty zarówno intelektualne, jak i materialne⁵⁹. Słusznie wykazał, że urzędnik II kategorii rozpoczynał służbę wcześniej niż urzędnik I kategorii, ponieważ do objęcia urzędu wystarczało posiadanie wykształcenia średniego, a zatem, kiedy ten ostatni rozpoczynał służbę na VIII stopniu, ten pierwszy mógł międzyczasie awansować ze stopnia X na IX⁶⁰. Gdyby jednak, zgodnie z postulatem posła Herza, urzędnik II kategorii zaczynał urzędowanie na stopniu IX, wówczas miałby możliwość bez konieczności ukończenia studiów przejścia na VIII stopień w tym samym czasie co urzędnik I kategorii. Zdaniem referenta nie można było zatem uznać omawianej regulacji za dyskryminującą urzędników II kategorii i przyznającą ich

słów posła Godka: „ukończenie kursów uniwersyteckich nie jest rozszerzeniem ogólnego wykształcenia, ale pewnego rodzaju uzupełnieniem wiedzy fachowej, potrzebnej do uzyskania pewnego stanowiska w służbie państwowej”.

⁵⁵ Spr. SU 264, s. CCLXIV/42.

⁵⁶ *Ibidem*, s. CCLXIV/43.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ *Ibidem*, s. CCLXIV/45.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ *Ibidem*, s. CCLXIV/46.

kosztem jakieś nadzwyczajne przywileje I kategorii, ale stwierdził on jednocześnie, że jeżeli istotnie miałyby ona stać się zarzewiem konfliktów w sferze urzędniczej, wówczas należałoby poprzeć proponowaną zmianę. Ostatecznie poprawka Herza nie uzyskała wymaganej większości w Sejmie.

Przepisem, który według słów posła Godka „uległ zasadniczej dyskusji”⁶¹ na etapie prac w komisji⁶², okazał się art. 25 ust. 2, ograniczający prawo funkcjonariuszy państwowych do zrzeszania się. W założeniu miał on urzeczywistnić plany wyeliminowania oddziaływania elementów politycznych na działalność administracji. Wśród posłów panowała zgodność co do tego, iż czynniki natury politycznej mają zgubny wpływ na prawidłowe funkcjonowanie administracji państwowej, a urzędnika z mianowania politycznego nie można zasadniczo uznać za synonim urzędnika rzetelnego i kompetentnego. Mimo że początkowo przeważały tendencje do odpolitycznienia służby cywilnej, to nie udało się osiągnąć zgody co do treści art. 25 ust. 2. W wersji ustawy opracowanej przez rząd przyjmował on następujące brzmienie:

Urzędnikowi nie wolno należeć do stowarzyszeń lub zrzeszeń, których cele, dążności lub sposób działania nie dadzą się pogodzić z jego stanowiskiem; nie wolno mu również wchodzić w związki lub zminy, które mogą zakłócić należyty bieg zarządu państwowego lub normalnego toku urzędowania.

Jak relacjonował Godek, podczas obrad KA pojawiło się wiele głosów sprzeciwu wobec sformułowania treści rzeczonego artykułu w taki sposób, szczególnie jego pierwszej części⁶³. Do prac nad tym przepisem wyłoniono nawet specjalną podkomisję⁶⁴. Podnoszono bowiem zarzuty jego rzekomej kolizji z art. 108 ust. 1 Konstytucji marcowej⁶⁵, przyznającego obywatelom tzw. prawo koalicyjne⁶⁶. Pojawiły się postulaty, aby wykreślić cały ust. 2 z projektu ustawy ze względu na jego nieprzejrzystość. Poseł Godek zwrócił uwagę, że nieprecyzyjne określenie zrzeszeń, do których nie mogliby wstępować urzędnicy, nastęrczyłoby zbyt wielu wątpliwości w wykładni tej regulacji, co mogłoby doprowadzić do nadużyć oraz do stronniczego traktowania urzędników⁶⁷. Nadto sprawozdawca argumentował, iż

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Spr. SU 263, s. CCLXIII/45.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ Spr. SU 264, s. CCLXIV/51.

⁶⁵ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1921 r., nr 44, poz. 267.

⁶⁶ Spr. SU 263, s. CCLXIII/45.

⁶⁷ *Ibidem*.

„urzędnikowi jako obywatelowi Państwa nie można stawiać tamy w braniu udziału w życiu politycznym, że jako czynnik inteligentny jest powołany do tego, ażeby ze względu na swój stopień wykształcenia, był niejako właśnie wykładnikiem przekonań politycznych”⁶⁸. Aby uniknąć nieporozumień, postanowiono usunąć sporny fragment z art. 25, pozostawiając jednak część zakazującą członkostwa w związkach lub zмовach mogących negatywnie oddziaływać na prawidłowy tok zarządu państwowego bądź urzędowania. Jak podkreślał referent, eliminacja całego ust. 2 spowodowałaby bowiem wiele szkód z punktu widzenia dobra kraju. Wszak nie można było dopuścić do sytuacji, kiedy „urzędnik, któremu Państwo powierza obronę i opiekę nad bezpieczeństwem i ładem publicznym, mógł wchodzić w związki lub zмовy, które godzą w interesy Państwa i zakłócić mogą normalny tok jego urzędowania”⁶⁹.

Stanowisko KA spotkało się jednak z dezaprobatą wielu posłów. Do największych antagonistów tego przepisu należał poseł Herz, który usiłował przekonać parlamentarzystów, że jeszcze w czasie procedowania ustawy o państwowej służbie cywilnej wielokrotnie zdarzały się przypadki dyskryminacji funkcjonariuszy państwowych przez władze zwierzchnie z powodów przynależności do zrzeszeń politycznych, a pozostawienie w art. 25 ust. 2 tylko te szykany spotęguje⁷⁰. Twierdził nadto, że będzie on *de facto* regulacją martwą, ponieważ urzędnicy z pewnością znajdą sposoby na potajemne wstępowanie do tego typu ugrupowań⁷¹. Przedstawił również dość zaskakujący pogląd, że o ile urzędnikowi podczas wypełniania obowiązków służbowych bezwzględnie nie wolno zajmować się polityką, to po zakończeniu godzin pracy zakaz ten jakoby przestaje obowiązywać⁷². W imieniu swojej partii mówca ten zgłosił wniosek o zamieszczenie w art. 25 przepisu zapewniającego urzędnikom wolność przekonań politycznych. Poseł Godek jednoznacznie sprzeciwiał się jednak proponowanej zmianie, wskazując, że brzmienie ustalone przez KA w dostateczny sposób zabezpiecza interesy państwa, nie krępując przy tym swobody poglądów politycznych urzędników⁷³. Wniosek Herza nie został jednak przegłosowany.

Sprawozdawca opowiedział się także przeciw poprawce posła Herza do drugiej części zd. 1 ust. 1 w art. 27, w myśl której urzędnik obowiązany był do pełnienia swoich powinności służbowych również poza godzinami urzędowania, jeśli

⁶⁸ Spr. SU 264, s. CCLXIV/51-52.

⁶⁹ Spr. SU 263, s. CCLXIII/45.

⁷⁰ Spr. SU 264, s. CCLXIV/47.

⁷¹ *Ibidem*, s. CCLXIV/49.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ *Ibidem*, s. CCLXIV/51-52.

wymagałyby tego „według uznania władzy, ważne względy służbowe”⁷⁴. Herz skrytykował redakcję rzeczonego przepisu, zarzucając jej, że dawała ona pretekst do nadużywania uprawnień władz służbowych wobec podwładnych, bowiem w jego ocenie, „o ile władza chce, to zawsze znajdzie pretekst, by uznać, że praca poza godzinami służbowymi powinna być sprawowana”⁷⁵. W związku z tym uznał za stosowne uzupełnienie treści art. 27 ust. 1 o element wprowadzający uwarunkowanie zlecenia przez zwierzchnika podjęcia obowiązków służbowych po zakończeniu godzin urzędowania od wystąpienia „wyjątkowych wypadków”⁷⁶. Godek nie zgodził się jednak na taką modyfikację. Jak zaznaczał, „nie można ograniczać możliwości władzy dysponowania czasem i potrzebami urzędu”⁷⁷, a sytuacje, kiedy pewne czynności urzędowe muszą zostać wykonane niezwłocznie, należą do codzienności w administracji państwowej, zatem władze służbowe są niejednokrotnie zmuszone do nakazania podwładnym sobie funkcjonariuszom świadczenia pracy również po zakończeniu ustalonych godzin służbowych⁷⁸. Zgodnie ze stanowiskiem referenta większość sejmowa nie poparła poprawki posła Herza.

Bodaj najbardziej kontrowersyjnym przepisem okazał się art. 41, ustalający zasady awansu, który, cytując Jana Godka, „skoncentrował całą uwagę świata urzędniczego”⁷⁹. Według projektu rządowego decyzja o przeniesieniu funkcjonariusza służby cywilnej na wyższe stanowisko miała leżeć wyłącznie w gestii przełożonego, lecz rozwiązanie to wzbudzało poważne wątpliwości, gdyż z jednej strony stawiało kwestię bezstronności pod znakiem zapytania, a z drugiej stwarzałoby ryzyko uciekania się do protekcji czy nawet korupcji w celu umożliwienia sobie awansu. Ostatecznie oceniono tę propozycję jako wadliwą. Nadto KA postanowiła uzupełnić art. 41 o przepis ustanawiający automatyczne przechodzenie funkcjonariusza państwowego do bezpośrednio wyższej grupy uposażenia, lecz z pominięciem użyskania stopnia służbowego właściwego tejże grupie, o ile odsłuży w danej kategorii służbowej ustaloną liczbę lat, która miała docelowo zostać określona przez Radę Ministrów w rozporządzeniu⁸⁰. Jak wyjaśniał sprawozdawca, rozwiązanie to stanowiłoby swoistą gratyfikację dla pracowników państwowych w zamian za pogłębianie doświadczenia służbowego w pracy administracyjnej, co z kolei przedkładało się na zwiększenie ich użyteczności dla państwa, która powinna być akuratnie wy-

⁷⁴ Spr. SU 266, s. CCLXVI/5.

⁷⁵ *Ibidem*, s. CCLXVI/4-5.

⁷⁶ *Ibidem*, s. CCLXVI/5.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ Spr. SU 263, s. CCLXIII/46.

⁸⁰ Załącznik nr 1 do dodatkowego sprawozdania..., s. 3.

nagradzana⁸¹. Regulacja ta uzależniała otrzymanie wyższego uposażenia od kwalifikacji funkcjonariusza⁸², lecz poseł Godek, dostrzegłszy w niej luki, dopuszczające możliwość awansowania osób z negatywną oceną kwalifikacyjną, wystąpił z własnym projektem tego przepisu, przewidującym przyznanie wyższego wynagrodzenia „tylko tym funkcjonariuszom, którzy wykażą się dobrymi kwalifikacjami”⁸³. Koncept ten nie znalazł jednak poparcia KA, bowiem mechanizm warunkowości w tej postaci uznano za zbyt wygórowanie wymagań merytorycznych decydujących o przejściu do wyższej grupy uposażenia⁸⁴. Komisja przyjęła jednak rezolucję posła Juliana Smulikowskiego, członka Związku Parlamentarnego Polskich Socjalistów, wzywającą rząd do nieprzenoszenia na wyższe stopnie wynagrodzenia funkcjonariuszy państwowych „mających złe kwalifikacje”⁸⁵. Z kolei stanowisko Godka podzielał poniekąd poseł Matakiewicz. Oceniał on wniesioną przez Smulikowskiego rezolucję w tym przedmiocie jako środek niewystarczający, słusznie zauważwszy, że nie jest ona dla rządu wiążąca, stąd rozsądniejsze byłoby ujęcie tej kwestii na poziomie ustawowym⁸⁶.

Z własną poprawką do art. 41 wystąpiło także Ministerstwo Skarbu. Jej treść była zasadniczo zbieżna z brzmieniem zaproponowanym przez posła Godka, gdyż otrzymanie wyższego stopnia uposażenia obwarowano wymogiem posiadania „przynajmniej dobrej kwalifikacji”⁸⁷. Do propozycji tej przychylił się referent, uzasadniając to „wołą stanu urzędniczego”⁸⁸, domagającego się uwzględnienia kwalifikacji przy awansie. Brzmienie to zostało przyjęte w drugim czytaniu, jednak poseł Józef Krysztoforowski (PZL) na 286. posiedzeniu Sejmu wniósł poprawkę, w myśl której art. 41 miał otrzymać brzmienie ustalone pierwotnie przez KA⁸⁹. Godek kategorycznie sprzeciwił się tej zmianie. Tłumaczył, że przechodzenie na wyższe stopnie uposażenia po przebyciu ustalonego okresu służby nie było tożsame z automatycznym awansowaniem na kolejny stopień służbowy, gdyż zgodnie z art. 41 ust. 1 decyzje o przyznawaniu wyższych stanowisk pozostawiono w gestii władz

⁸¹ Spr. SU 263, s. CCLXIII/46.

⁸² Pojęcia „kwalifikacja” oznacza w tym kontekście ocenę kwalifikacyjną urzędnika, sporządzaną przez właściwą komisję kwalifikacyjną i uwidocznioną w tzw. tabeli kwalifikacyjnej, prowadzonej przez jego władzę służbową (art. 20 u.p.s.c.). Zatem określenie „dobra kwalifikacja” jest synonimem pozytywnej oceny kwalifikacyjnej.

⁸³ Spr. SU 263, s. CCLXIII/47.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ Załącznik nr 2 do dodatkowego sprawozdania..., s. 5.

⁸⁶ Spr. SU 264, s. CCLXIV/36.

⁸⁷ Spr. SU 281, s. CCLXXXI/18-19.

⁸⁸ *Ibidem*, s. CCLXXXI/19.

⁸⁹ Spr. SU 286, s. CCLXXXVI/19.

służbowych, które obowiązane były do wzięcia pod uwagę czynników merytorycznych, przede wszystkim uzdolnienia i kompetencji danej osoby. Co więcej, awans automatyczny miał stanowić pewnego rodzaju nagrodę dla urzędników niemogących otrzymać wyższego stopnia mimo wieloletniej służby na konkretnym stanowisku, przykładowo ze względu na brak etatów⁹⁰.

Godek odpierał zarzuty przeciwników tego rozwiązania, w opinii których zagwarantowanie pracownikom służby cywilnej otrzymania większego wynagrodzenia stwarzało ryzyko niezachowywania należytej staranności podczas pełnienia obowiązków oraz zaniechania przez nich podnoszenia kwalifikacji. Jego zdaniem twierdzenie takie należałoby uznać za prawdziwe tylko wówczas, gdyby „posunięcie do wyższych poborów było niezawisłe od rzeczywistej wartości osobistej urzędnika”⁹¹. Zważywszy na przegłosowanie w drugim czytaniu przepisu uzależniającego przeniesienie na wyższy stopień uposażenia od wykazania się dobrą kwalifikacją, sprawozdawca uznał go za wystarczający mechanizm ochronny. W świetle tej argumentacji Godek negatywnie ocenił propozycję Krysztoforskiego i obstawał za pozostawieniem art. 41 w brzmieniu uprzednio ustalonym. Owa poprawka była na tyle kontrowersyjna, że zażądano nawet głosowania imiennego. Ostatecznie w trzecim czytaniu została ona przyjęta przez większość posłów przy wtórze okrzyków „Hańba!” ze strony lewicy oraz owacji ugrupowań prawicowych. Było to równoznaczne z odrzuceniem awansu automatycznego. Według wyników głosowania Jan Godek znalazł się wśród 89 posłów, którzy opowiedzieli się przeciw jej przyjęciu⁹².

Równie burzliwą dyskusję wywołał art. 57 ust. 1, zgodnie z którym pracownik państwowy po objęciu mandatu parlamentarnego obligatoryjnie otrzymywał urlop na czas jego trwania. Przepis ten stanowił realizację postanowień art. 16 Konstytucji marcowej, który jednak nie przesądzał czy urlop ma być odpłatny, wobec czego aspekt ten należało rozstrzygnąć na gruncie ustawowym. Zgodnie z rządowym projektem ustawy pobory funkcjonariuszy, którzy zostali wybrani do parlamentu, miały zostać wstrzymane na okres wykonywania mandatu. Jak tłumaczył Godek, w opinii członków KA to rozwiązanie „byłoby rzeczą niekonstytucyjną i niesłuszną”⁹³, zatem dopuszczono możliwość wypłaty uposażenia przez cały czas trwania mandatu⁹⁴. Propozycja ta spotkała się jednak z oporem

⁹⁰ *Ibidem*, s. CCLXXXVI/14-15.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² Załącznik do spr. SU 286, Wynik imiennego głosowania nad poprawką posła Krysztoforskiego do art. 41, s. 2.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ Spr. SU 263, s. CCLXIII/47.

znacznej większości posłów, głównie z ugrupowań lewicowych. O restytucję art. 57 wedle wersji rządowej zaapelował poseł Krysztoforski. Godek próbował odeprzeć zarzuty wobec płatnego urlopu, argumentując, iż rezygnacja z tego rozwiązania uniemożliwi w praktyce realizację w odniesieniu do urzędników art. 13 Konstytucji marcowej, przyznającego obywatelom polskim bierne prawo wyborcze⁹⁵. Nie bez racji wskazywał on, że urzędnicy nie mogliby realnie korzystać z prawa wybieralności, gdyż wybór do parlamentu pozbawiałby ich stałego dochodu, co byłoby dodatkowo krzywdzące zwłaszcza dla osób niepochoǳących z Warszawy i jej okolic. Kaǳdy parlamentarzysta spoza stolicy był niejako skazany na zwiększenie wydatków ze względu na dojazdy na posiedzenia tudzież konieczność utrzymania nie tylko swojego gospodarstwa domowego w miejscu stałego zamieszkania, ale dodatkowo mieszkania w Warszawie. Nadto, zdaniem referenta, rzeczywiste prawdopodobieństwo wyboru urzędnika do parlamentu i tak było minimalne ze względu na treść art. 15 Konstytucji marcowej, zakazującego urzędnikom państwowym kandydowania w okręgach wyborczych, na których terenie pełnili swoją służbę. Jeśli mimo tych obostrzeń urzędnik otrzymałby mandat, oznaczałoby to, że cieszy się poparciem i zaufaniem obywateli, a jego obecność w organie ustawodawczym jako „czynnika inteligentnego i fachowo wykształconego”⁹⁶ jest pożądana z punktu widzenia interesu państwa, a zatem podwójna pensja byłaby w tej sytuacji jak najbardziej uzasadniona⁹⁷. Ostatecznie Sejm przychylił się do poprawki posła Krysztoforskiego, więc tym samym, wbrew stanowisku Godka, odmówiono pracownikom państwowym prawa do płatnego urlopu na czas wykonywania mandatu parlamentarnego.

Ustawa o państwowej służbie cywilnej została przyjęta przez Sejm Ustawodawczy na 286. posiedzeniu dnia 17 lutego 1922 r., a weszła w życie 1 kwietnia 1922 r. Zachowała moc obowiązującą aż do 1974 r.⁹⁸.

4

Lektura stenogramów oraz dokumentów sejmowych z okresu prac Sejmu nad kształtem ustawy o państwowej służbie cywilnej pozwala uświadomić sobie, jak istotną rolę odegrał Jan Godek w jej procedowaniu. Jego ogromna wiedza i doświadczenie, nabyte podczas długoletniej służby na stanowisku urzędniczym, zostały docenione przez KA, która zleciła mu zreferowanie projektu pragmatyki

⁹⁵ Spr. SU 266, s. CCLXVI/10.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ *Vide* przypis nr 1.

na plenum sejmowym. Nie sposób nie zauważyć, że jego uwagi o cechach dobrej administracji państwowej tudzież o statusie prawnym pracowników służby cywilnej pozostają aktualne do dnia dzisiejszego mimo wielu zmian politycznych i ustrojowych, które zaszły w Polsce w XX wieku. Powierzenie mu stanowiska sprawozdawcy okazało się właściwym rozwiązaniem również z tego względu, iż znaczna część posłów na Sejm Ustawodawczy nie posiadała należytego rozeznanie w kwestiach dotyczących służby cywilnej, a niektórzy, nie rozumiejąc jej specyfiki, zgłaszali do projektu pragmatyki osobliwe, często niezbyt rozsądne propozycje ukształtowania poszczególnych artykułów. Dzięki gruntownej znajomości zasad funkcjonowania służby cywilnej oraz rzeczowej argumentacji Godek zapobiegł przyjęciu w ustawie o państwowej służbie cywilnej wielu przepisów mogących w praktyce przyczynić się do tamowania właściwego toku działania administracji czy otwierających pole do różnorakich nadużyć.

Pomimo krótkiego okresu piastowania mandatu poselskiego Jan Godek odznaczył się nieocenionymi zasługami w budowaniu służby cywilnej niepodległej Polski, a także przyczynił się do poprawy sytuacji materialnej pracowników państwowych. Na szczęście za swoją działalność został należycie doceniony za życia przez siebie współczesnych. Tym bardziej z ubolewaniem należy przyjąć to, że jego ogromny dorobek w obecnych czasach pozostaje znany jedynie historykom.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1921 r., nr 44, poz. 267.

Ustawa z dnia 13 lipca 1920 r. o uposażeniu urzędników i niższych funkcjonariuszów państwowych, Dz.U. z 1920 r., nr 65, poz. 429.

Ustawa emerytalna funkcjonariuszów państwowych z dnia 28 lipca 1921 r., Dz.U. z 1921 r., nr 70, poz. 466.

Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, Dz.U. z 1922 r., nr 21, poz. 164.

Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o organizacji władz dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnem przeciwko funkcjonariuszom państwowym, Dz.U. z 1922 r., nr 21, poz. 165.

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

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz.U. z 1974 r., nr 24, poz. 141.

Dekret o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego, Dz.U. z 1918 r., nr 18, poz. 46.

Źródła archiwalne

Druki sejmowe

Dodatkowe sprawozdanie komisji administracyjnej z dnia 16 listopada 1921 r. o rządowym projekcie ustawy o państwowej służbie cywilnej, druk nr 3098.

Sprawozdanie komisji administracyjnej z dnia 20 czerwca 1921 r. o rządowym projekcie ustawy o państwowej służbie cywilnej, druk nr 2905.

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, druk nr 2398.

Stenogramy z posiedzeń Sejmu Ustawodawczego RP

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.

Sprawozdanie stenograficzne z 281. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 27 stycznia 1922 r.

Sprawozdanie stenograficzne z 286. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 17 lutego 1922 r.

Inne

Lista posłów do Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej: dn. 12 kwietnia 1919 r.

Prasa

Akcja pomocy dla bezrobotnych, „Ziemia Przemyska” 1926, R. 12, nr 15, s. 2.

Kłęska bezrobocia, „Ziemia Przemyska” 1926, R. 12, nr 11, s. 3.

Kronika, „Ziemia Przemyska” 1921, R. 7, nr 20, s. 4.

Kronika. Pragmatyka służbowa, „Ziemia Przemyska” 1921, R. 7, nr 14, s. 3.

Kronika. Sprawy osobiste, „Ziemia Przemyska” 1924, R. 10, nr 26, s. 3.

Kronika. Zmiana na stanowisku naczelnika Urzędu Skarbowego Akcyz i Monopoli Państwowych, „Ziemia Przemyska” 1927, R. 13, nr 11, s. 3.

Kronika. Zmiana w pragmatyce urzędniczej, „Ziemia Przemyska” 1921, R. 7, nr 47, s. 3.

Nowy poseł, „Kurjer Lwowski” 1912, R. 30, nr 289, s. 3.

Ofiary „Sanacji” w Przemysłu, „Ziemia Przemyska” 1928, R. 14, nr 2, s. 2.

Ogłoszenia. Wpis do rejestru spółdzielni, „Ziemia Przemyska” 1929, R. 15, nr 17, s. 6.

O jednolity front, „Ziemia Przemyska” 1927, R. 13, nr 33, s. 2.

Rozwój „Druha”, „Ziemia Przemyska” 1930, R. 16, nr 20, s. 5.

Sokola czuwa straż, „Ziemia Przemyska” 1936, R. 23, nr 8, s. 1–2.

Z pracy ustawodawczej Sejmu, „Ziemia Przemyska” 1921, R. 7, nr 14, s. 1.

Opracowania

- Buszko J., *Polacy w parlamencie wiedeńskim – 1848–1918*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996.
- Dostatni G., *Koncepcje służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2001.
- Górznińska T., *Służba cywilna w Polsce – problemy z tradycją, problemy z przyszłością*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 189–199.
- Górski A., *Ustawa o służbie cywilnej z 18 grudnia 1998 r. w świetle aktów prawnych o państwowej służbie cywilnej z lat 1918–1922*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 289–305.
- Itrich-Drabarek J., *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2010.
- Kamińska-Kwak J., *Życie polityczne w Przemysłu w latach 1926–1939 (cz. 2)*, „Rocznik Przemyski. Historia” 2009, t. 45, z. 4, s. 177–205.
- Korczak J., *Stulecie polskiego prawa urzędniczego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2019, vol. 327, no. 3888, s. 83–113.
- Kto był kim w Drugiej Rzeczypospolitej*, red. J. Majchrowski, Warszawa 1994.
- Łukaszczuk A., *Kształtowanie się modelu ustrojowego służby cywilnej w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.
- Łukaszczuk A., *Służba cywilna II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2010, t. 83, s. 233–261.
- Majka J., *Ruch narodowy w Przemysłu w latach II Rzeczypospolitej*, „Rocznik Przemyski. Historia” 2009, t. 45, z. 4, s. 149–175.
- Przywora B., *Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012.
- Rzepecki T., *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 1919 roku*, Wielkopolska Księgarnia Nakładowa, Poznań 1920.
- Sprawozdanie Dyrekcyi polsk. gimnazjum prywatnego z prawem publiczności w Husiatynie za rok szkolny 1912/13*, Nakładem Towarzystwa Szkoły Średniej, Husiatyn 1913.

JULIA KNAPIK

MGR, UNIWERSYTET JAGIELLOŃSKI

[HTTPS://ORCID.ORG/0009-0006-8298-1608](https://orcid.org/0009-0006-8298-1608)

***Udział posła Jana Godka w pracach Sejmu Ustawodawczego RP
nad ustawą z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej***

Artykuł poświęcony jest roli posła Jana Godka w pracach Sejmu Ustawodawczego nad kształtem ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej. Na wstępie ukazano życiorys Jana Godka ze szczególnym uwzględnieniem jego działalności parlamentarnej oraz pracy jako urzędnika administracji państwowej. W dalszej części przedstawiono udział Godka w pracach nad ustawą o państwowej służbie cywilnej w charakterze sprawozdawcy jej projektu. Omówiono wątki debaty sejmowej nad treścią urzędniczej pragmatyki służbowej, w których Godek uczestniczył jako referent, wraz z zaprezentowaniem jego argumentacji przemawiającej za przyjęciem bądź odrzuceniem poszczególnych regulacji.

Słowa kluczowe: Jan Godek, II Rzeczpospolita, Sejm Ustawodawczy, ustawa o państwowej służbie cywilnej, administracja państwowa, służba cywilna, posłowie

JULIA KNAPIK

MA, JAGIELLONIAN UNIVERSITY

[HTTPS://ORCID.ORG/0009-0006-8298-1608](https://orcid.org/0009-0006-8298-1608)

***Participation of deputy Jan Godek in the work of the Constituent Sejm
on the Act of 17 February 1922 on the State Civil Service***

The article is devoted to the role of deputy Jan Godek in the work of the Constituent Sejm on the act of 17 February 1922 on the state civil service. At the beginning the biography of Jan Godek is presented. In this fragment special emphasis is put on his parliamentary activity and work as a civil servant. The next part presents his participation in the work on the act on the state civil service as the rapporteur of its draft. This passage contains a treatment of the parliamentary debate on the content of official pragmatics, wherein Godek participated as a rapporteur. Furthermore, it presents his arguments for the acceptance or rejection of several regulations.

Keywords: Jan Godek, Second Polish Republic, the Constituent Sejm, Act on the State Civil Service, civil administration, civil service, deputies