

Julia Knapik

ORCID: 0009-0006-8298-1608

Zasady uposażania urzędników i niższych funkcjonariuszy polskiej służby cywilnej w latach 1918–1923

Słowa kluczowe: II Rzeczpospolita, służba cywilna, uposażenie, administracja państwowa, urzędnicy państwowi, niżsi funkcjonariusze państwowi

Keywords: The Second Polish Republic, civil service, emolument, civil administration, civil servants, lower state officials

Celem artykułu jest zaprezentowanie reguł, na których oparto system ustalania i wypłacania wynagrodzeń funkcjonariuszy polskiej służby cywilnej w pierwszych latach II Rzeczypospolitej. W pracy została dokonana analiza dwóch kluczowych ustaw normujących tę materię, tj. ustawy z dnia 28 lipca 1919 roku o przyznaniu funkcjonariuszom państwowym, nauczycielom szkół powszechnych i profesorom zakładów teologicznych nadzwyczajnego dodatku drożyznianego¹ oraz ustawy z dnia 13 lipca 1920 roku o uposażeniu urzędników i niższych funkcjonariuszy państwowych². Oprócz tego omówiono postanowienia najistotniejszych rozporządzeń wykonawczych do ustawy uposażeniowej z lipca 1920 roku. Ramy czasowe wyznacza z jednej strony rok 1919, kiedy to weszła w życie ustawa o dodatkach drożyznianych, a z drugiej – rok 1923, w którym ustawa uposażeniowa z 1920 roku straciła moc obowiązującą. Pojawiają się również odwołania do przepisów normujących status prawny służby cywilnej z 1918 roku.

Problematyka podjęta w artykule nie była jak dotąd przedmiotem pogłębionych badań w literaturze naukowej ani współczesnej, ani historycznej, mimo iż statusem prawnym międzywojennej służby cywilnej zajmowali się

¹ Dz.Pr.P.P. 1919 nr 63 poz. 377.

² Dz.U. 1920 nr 65 poz. 429.

liczni badacze³. Ze względu na znikomą liczbę pozycji w literaturze naukowej na ten temat praca stanowi w większości własną, autorską interpretację przepisów zawartych we wskazanych aktach prawnych. Autorka korzystała ponadto ze sprawozdań stenograficznych z posiedzeń Sejmu Ustawodawczego RP z lat 1919–1922.

1. Źródła uprawnienia urzędników i funkcjonariuszy służby cywilnej do pobierania uposażenia

Status prawny służby cywilnej w początkowym okresie istnienia niepodległej Polski regulowany był przez „Tymczasowe przepisy służbowe dla urzędników państwowych” (dalej tymcz.prz.), dołączone do reskryptu Rady Regencyjnej z dnia 11 czerwca 1918 roku⁴. Stan ten trwał aż do kwietnia 1922 roku, kiedy to weszła w życie pierwsza w historii prawa polskiego kompleksowa urzędnicza pragmatyka, tj. ustawa z 17 lutego 1922 roku o państwowej służbie cywilnej⁵. Prawo urzędnika do pobierania wynagrodzenia za służbę „pod postacią pensji i dodatków” wynikało z art. 29 tymcz.prz. Ich wysokość została określona „w odrębnych tabelach i taryfach”, o czym będzie jeszcze mowa.

Wskutek braku rodzimych tradycji biurokratycznych przepisy dotyczące polskiej służby cywilnej wzorowano na paradygmacie biurokracji pruskiej, zakładającym model służby cywilnej zwany we współczesnym piśmiennictwie modelem kariery. Zakładał on publicznoprawny charakter stosunku służbowego urzędnika, nawiązywanego w drodze mianowania⁶. Ów stosunek kształtowany był wyłącznie przez jedną stronę – państwo, natomiast urzędnik nie dysponował możliwością wpływania na jego treść. W modelu kariery służba urzędnicza była służbą zawodową, zatem osoba ją pełniąca otrzymywała regularnie wypłacane uposażenie. Uprawnienia z tego tytułu wynikały

³ Statusem prawnym polskiej służby cywilnej z czasów II RP zajmowali się m.in.: T. Górzynska (*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*, Wrocław 2009), J. Itrich-Drabarek (*Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010), J. Korczak (*Stulecie polskiego prawa urzędniczego*, „Prawo” 2019, t. 327), A. Łukaszczyk (*Służba cywilna II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 83 (2010), czy B. Przywora (*Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej*, Kraków 2012).

⁴ Dz.U. 1918 nr 6 poz. 13.

⁵ Dz.U. 1922 nr 21 poz. 164.

⁶ G. Dostatni, *Koncepcje służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania*, Warszawa 2001, s. 136.

z samozobowiązania państwa wobec urzędników, mającego źródło w ustawie⁷. Urzędnik nabywał je na podstawie decyzji administracyjnej właściwego organu o przyjęciu do służby bądź mianowaniu na określony urząd⁸.

Prawo do wynagrodzenia niewątpliwie zajmowało szczególnie istotną pozycję w katalogu uprawnień urzędnika zawodowego⁹, bowiem służba państwowa, za której wykonywanie je otrzymywał, stanowiła podstawę jego egzystencji materialnej¹⁰. W związku z tym państwo, chcąc stworzyć efektywnie działającą administrację, musiało opracować system uposażeń zapewniający jej pracownikom godziwy byt. Dzięki temu urzędnicy, wolni od zmartwień o zaspokojenie potrzeb życiowych, mogli w pełni wydajnie poświęcić się swojej służbie. Zważywszy na tę zależność, posłowie na Sejm Ustawodawczy traktowali tę kwestię ze szczególną doniosłością i dążyli do jak najszybszego uregulowania zasad uposażeniowych.

2. Sytuacja finansowa pracowników polskiej służby cywilnej u progu II Rzeczypospolitej

Po odzyskaniu niepodległości gospodarka Polski znajdowała się w katastrofalnym stanie, spowodowanym zniszczeniami wojennymi. Sytuacja ta miała bezpośrednie przełożenie na status materialny pracowników polskiej administracji państwowej, który uległ znaczącemu pogorszeniu. Poseł Jan Godek (Związek Ludowo-Narodowy) podczas obrad Sejmu Ustawodawczego zwrócił uwagę, że funkcjonariusze państwowi należą do warstw społecznych najbardziej poszkodowanych pod względem finansowym przez I wojnę światową, właśnie ze względu na fakt, iż jedyne źródło ich utrzymania stanowiło ustalone i wypłacane przez państwo wynagrodzenie służbowe¹¹. Mówca wskazywał na nie najlepszą sytuację materialną tej grupy także przed wybuchem wojny; mawiano, iż żyją oni w „złotej nędzy”. Na terenie Galicji rząd austriacki parokrotnie, choć z opóźnieniem, podwyższał wynagrodzenia pod presją polskich środowisk urzędniczych, jednak to nie poprawiło statusu urzędni-

⁷ W. Jaśkiewicz, *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, t. 1, Poznań 1961, s. 68.

⁸ Tamże, s. 138.

⁹ Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego, międzynarodowego)*, t. II, Warszawa 1926, s. 1068.

¹⁰ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 90.

¹¹ Sprawozdanie stenograficzne z 76. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego RP (dalej spr. SU), s. LXXVI/82–83.

ków¹². Po zakończeniu działań wojennych zaś, w dobie postępującego kryzysu i wszechobecnej drożyzny, wysokość pensji urzędniczych nie wystarczała do zaspokojenia potrzeb życiowych. Ponadto niedługo po odzyskaniu przez Polskę niepodległości rozpoczęła się wojna o kształt granicy na wschodzie¹³. Truizmem będzie stwierdzenie, że postępująca pauperyzacja nie sprzyjała uczciwości tudzież zachowywaniu wysokich standardów moralnych. Trudna sytuacja materialna funkcjonariuszy państwowych w pierwszych latach II Rzeczypospolitej doprowadziła do powstania mnóstwa patologii w administracji państwowej. Naturalną konsekwencją tego stanu rzeczy był m.in. wzrost przypadków łapownictwa, zwłaszcza wśród urzędników¹⁴, co jednoznacznie negatywnie wpływało na stan administracji państwowej¹⁵. Posłowie na Sejm Ustawodawczy zdawali sobie sprawę, iż tego procederu nie uda się wyplenić wyłącznie przy pomocy drakońskich kar, wprowadzonych na mocy ustawy antykorupcyjnej z 1 stycznia 1920 roku¹⁶, gdyż praktyka po pewnym czasie unaoczniała ich nieefektywność¹⁷. O ciężkich warunkach życia funkcjonariuszy państwowych często informowała również prasa. Przykładowo, na łamach „Gazety Warszawskiej” sytuację pracowników państwowych komentowano następująco:

¹² Tamże, s. LXXVI/83.

¹³ Tamże, s. LXXVI/85–86. Poseł Godek mówił o szczególnie tragicznym położeniu urzędników z Małopolski Wschodniej. Wskutek napaści bolszewików wiele rodzin urzędniczych zostało zmuszonych do ewakuacji w bezpieczniejsze rejony kraju, a te, które zdecydowały się na pozostanie w swoich miejscach zamieszkania, niejednokrotnie padały ofiarami grabieży i morderstw ze strony najeźdźców. Pochodzący z tamtych terenów Godek miał dokładne rozeznanie w sytuacji i rozumiał potrzebę jak najrychlejszego znalezienia środków pomocowych. Wraz z przedstawicielami Związku Ludowo-Narodowego i Klubu Wschodnio-Galicjijskiego wystąpił on do Sejmu z wnioskiem, w którym domagano się m.in. wezwania rządu do niezwłocznego wypłacenia bezzwrotnych zasiłków tym funkcjonariuszom, których mienie wskutek działań wojennych uległo zniszczeniu w całości bądź w części (zob. Sejm Ustawodawczy RP, druk nr 1093).

¹⁴ A. Machura, *Odpowiedzialność urzędnika za przestępstwa popełnione z chęci zysku w okresie międzywojennym*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 19 (2016), s. 273.

¹⁵ Skala korupcji urzędniczej osiągała ówczesnie tak zatrważające rozmiary, że poseł Adam Mieczkowski (Polskie Zjednoczenie Ludowe) określił ją wręcz jako plagę; spr. SU 114, s. CXIV/60.

¹⁶ Dz.U. 1920 nr 11 poz. 60. Ustawodawca potraktował przestępstwa korupcyjne urzędników ze szczególną surowością. Wszelkie przestępstwa wskazane w ustawie zostały określone jako zbrodnie. Wymiar kar za poszczególne rodzaje przestępstw był ponadprzeciętnie wysoki, bowiem ustawa antykorupcyjna przewidywała dla urzędników jedynie trzy rodzaje sankcji: karę śmierci przez rozstrzelanie, karę ciężkiego więzienia bądź „domu karnego” od 4 do 15 lat oraz karę ciężkiego więzienia bądź „domu karnego” od 1 roku do 4 lat.

¹⁷ D. Szczepaniak, *Polskie ustawy o zwalczaniu przestępczości urzędniczej z lat 1920–1921*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2020, t. 13, nr 2, s. 199–200.

Stan powyższy jest stanowczo anormalny i jako taki musi napawać obawą wszystkich miłujących kraj swój obywateli, gdyż powoduje on masową ucieczkę elementów ruchliwych, zdolniejszych i pracowitszych, a co zatem idzie, obniża poziom umysłowy i etyczny tego kręgosłupa państwa, jakim jest zespół dobrych urzędników¹⁸.

Do przyczyn trudnej sytuacji finansowej funkcjonariuszy polskiej służby cywilnej u zarania II Rzeczypospolitej zaliczyć należy także jedną z największych bolączek ówczesnego aparatu administracyjnego, czyli nadmiar pracowników państwowych. Problem ten dotyczył zwłaszcza urzędów ministerialnych. Niechlubny przykład w tym zakresie stanowiło Ministerstwo Skarbu, w którym wydatki na utrzymanie całego personelu przekraczały dochody¹⁹. Konsekwencją tego stanu rzeczy było nadmierne uszczuplenie i tak już mizeryjnych zasobów Skarbu Państwa. Kwestia „hipertrofii urzędniczej” była wielokrotnie podnoszona przez posłów na posiedzeniach sejmowych. Poseł Eustachy Rudziński (PSL „Wyzwolenie”) starał się uzmysłowić parlamentarzystom powagę sytuacji, podkreślając, że „co piąty człowiek w Polsce jest utrzymywany przez państwo”, a nadto „jakakolwiek dziedzinę weźmiemy, to nadmiar tych pracowników państwowych jest tak wielki, że po prostu przeszkadzają sobie nawzajem w pracy”²⁰. W licznych rezolucjach kierowanych do Rady Ministrów domagano się jak najrychlejszego przeprowadzenia reorganizacji urzędów państwowych oraz niezbędnej redukcji ich pracowników, aby z jednej strony odciążyć Skarb Państwa, a z drugiej stworzyć warunki do poprawy efektywności pracy administracji publicznej.

Widząc zgubne konsekwencje wyżej wymienionych czynników, Sejm Ustawodawczy kilkakrotnie podejmował próby wypracowania rozwiązania zapewniającego stabilizację finansową urzędników państwowych. Podczas debat częstokroć powtarzano, że funkcjonariusz państwowy może w pełni wydajnie pracować na rzecz kraju tylko wtedy, gdy ma dostatecznie zabezpieczony byt i nie musi się troszczyć o podstawowe potrzeby życiowe. Wspominany wyżej poseł Rudziński określał to jako „umoralnienie pracy tych, którym państwo i naród powierzają odpowiednie funkcje”²¹. Uregulowanie kwestii uposażeniowych postrzegano także jako antidotum na proceder korupcji urzędniczej, a tym samym sposób na poprawę efektywności administracji. Nadto zachodziły dość znaczące rozbieżności w sposobach wynagradzania funkcjonariuszy

¹⁸ *Wiec urzędników*, „Gazeta Warszawska” 141 (1921), nr 175, s. 2. We wszystkich cytatach przytoczonych w artykule zachowano pisownię oryginalną.

¹⁹ Spr. SU 162, s. CLXII/25.

²⁰ Tamże.

²¹ Spr. SU 76, s. LXXVI/86.

pełniących służbę w poszczególnych zaborach. Wyjście z tej sytuacji było niezmiernie trudne ze względu na brak ustawy jednolicie normującej reguły dotyczące wynagrodzeń pracowników państwowych, toteż w debatach sejmowych często pojawiały się postulaty przyjęcia ustawy uposażeniowej jeszcze przed uchwaleniem pragmatyki służbowej. Jak wskazywał poseł Godek, poprawa statusu materialnego urzędników zależała od kilku zasadniczych czynników: „Zadanie to nie da się załatwić tak długo – dopóki nie zostaną uregulowane granice państwa, dopóki nie zostanie należycie skompletowany i zorganizowany cały aparat służby państwowej i dopóki nie będzie uregulowana waluta”²². Widać zatem, że kompleksowe ujęcie kwestii uposażeniowych w jednym akcie prawnym wymagało sporo czasu, gdyż należało rozważyć szczegółowo wszystkie uwarunkowania, a potrzeba poprawy statusu materialnego funkcjonariuszy administracji państwowej była niezwykle nagląca. W związku z tym konieczne stało się znalezienie innego sposobu na zaradzenie tej sytuacji, który miał obowiązywać aż do czasu uchwalenia ustawy porządkującej zasady uposażania pracowników państwowych.

3. System dodatków drożyznianych

Początkowo problem niedostatecznych poborów funkcjonariuszy państwowych próbowano rozwiązać poprzez przyznanie im tzw. nadzwyczajnych dodatków drożyznianych. Na wstępie należy zaznaczyć, że metoda ta była daleka od doskonałości, lecz w panujących ówczesnie realiach nie istniała obiektywnie żadna inna możliwość pomocy urzędnikom i pozostałym pracownikom służby cywilnej, z racji konieczności ustalania i modyfikowania ich poborów wyłącznie na gruncie przepisów prawa państwowego. Sztywny charakter stawek pensji urzędniczych krępował wszelkie próby dostosowywania ich do panujących w danym momencie warunków ekonomicznych, toteż jedyną opcję zapobieżenia dalszej pauperyzacji środowiska urzędniczego stanowiło wypłacanie specjalnych zapomóg, odpowiadających aktualnemu stanowi drożyzny²³.

Dyskusja sejmowa na temat przyznania pracownikom państwowym dodatków drożyznianych odbyła się na kilku posiedzeniach Sejmu Ustawodawczego w lipcu 1919 roku. Przyznanie tego świadczenia miało odbyć się w oparciu o wysokości pensji ustalonych przez Radę Regencyjną w „Tabeli płac urzędników państwowych” (dołączonej do reskryptu z dnia 11 czerwca 1918 roku),

²² Tamże, s. LXXVI/84.

²³ Spr. SU 162, s. CLXII/17.

na podstawie której dokonano podziału stanowisk urzędniczych na 12 kategorii płac, zwanych również „kategoriami urzędu”. I kategoria płacy była kategorią najwyższą, zaś XI – najniższą (V podzielona na dwie podkategorie). Pensja zasadnicza na stanowisku urzędowym zaliczanym do I kategorii była równa wysokości 24 tys. marek polskich (dalej mk), natomiast dla XI kategorii wynosiła 1800 mk.

Wedle pierwotnej wersji projektu ustawy zaproponowano następujące stawki dodatku drożyznianego dla urzędników w zależności od kategorii płac: kategoria I – 1000 mk, kategoria II – 750 mk, kategoria IV, Va i Vb – 500 mk, kategoria X i XI – 200 mk. Dla niższych funkcjonariuszy (np. pracowników straży skarbowej, maszynistek) dodatek miał wynosić 120 mk, dla woźnych, pracowników służby więziennej, konduktorów *etc.* – 100 mk, a dla gońców – 50 mk. Poseł Tomasz Arciszewski (Związek Parlamentarny Polskich Socjalistów) ocenił te stawki jako niesprawiedliwe, szczególnie z punktu widzenia niższych funkcjonariuszy państwowych, którzy najczęściej mieli znacznie liczniejsze rodziny niż urzędnicy, a zatem ich potrzeby życiowe były dużo większe²⁴. Niektórzy członkowie Komisji Skarbowo-Budżetowej twierdzili, że wyższe dodatki powinny przysługiwać urzędnikom z kategorii I–V ze względu na ponoszone przez nich wydatki na edukację dzieci. Zdecydowany sprzeciw wobec tej propozycji wyrażali posłowie z lewicy. Poseł Arciszewski skomentował to rozwiązanie sarkastycznie, acz niezwykle trafnie, mówiąc: „ministrowie i urzędnicy wyższych kategorii płac, poczynawszy od 5 kategorii, prawdopodobnie mają dwa żołądki i Sejm daje im dwukrotnie wyższe dodatki drożyzniane, aniżeli ci pierwsi otrzymują płace”²⁵. Mówca ten słusznie argumentował, że skoro pensje urzędników należących do najwyższych kategorii płac były na relatywnie przyzwoitym poziomie jak na ówczesne warunki ekonomiczne, to rozsądniejszym rozwiązaniem byłoby wypłacanie większych świadczeń niższym funkcjonariuszom państwowym, zarabiającym zdecydowanie mniej, a również żywiącym ambicję zapewnienia swemu potomstwu możliwości zdobycia wykształcenia²⁶.

Jako element sporny objawiła się także planowana wysokość dodatku drożyznianego dla gońców. Pojawiły się nawet opinie, że grupa ta mogłaby wcale nie otrzymać żadnej zapomogi, gdyż w charakterze gońców pracowali bardzo często mali chłopcy. Do tego stanowiska przychyliła się Komisja Skarbowo-Budżetowa i gońcy zostali usunięci z grona podmiotów, którym miał przy-

²⁴ Spr. SU 77, s. LXXVII/14–15.

²⁵ Tamże, s. LXXVII/15–16.

²⁶ Tamże.

sługiwać dodatek drożyniany²⁷. Poseł Arciszewski zadał kłam tym twierdzeniom, wskazując, że w wielu urzędach państwowych z uwagi na konieczność ograniczenia wydatków powszechną praktyką stało się zatrudnianie gońców zamiast woźnych, w związku z czym rozróżniano stanowiska gońców starszych i gońców młodszych²⁸. Na poparcie swojej tezy Arciszewski posłużył się przykładem samego Sejmu, gdzie zatrudnionych było wówczas dziesięciu gońców starszych, w większości mających wielodzietne rodziny, których pensja wynosiła zaledwie 235 mk. O poprawę egzystencji gońców sejmowych upominał się także poseł Rudziński, który wskazywał, iż w ich przypadku dzień pracy ulega wydłużeniu z 8 do nawet 15 godzin, przez co pozbawienie tej grupy zapomogi drożynianej należy określić jako „upośledzanie ludzi”²⁹. Arciszewski wystąpił nawet z rezolucją wzywającą rząd do niezwłocznego przeniesienia do kategorii woźnych tych gońców, którzy *de facto* pełnią funkcje należące do zakresu obowiązków woźnych³⁰.

Poseł Władysław Kiernik (PSL „Piast”) apelował do Sejmu o zachowanie rozważli przy ustalaniu wysokości dodatków drożynianych dla poszczególnych kategorii i grup funkcjonariuszy państwowych, aby nie dopuścić do nadmiernego obciążenia Skarbu Państwa³¹. Wezwanie to było w pełni uzasadnione, zważywszy na ówczesną kryzysową sytuację i w związku z tym niskie zasoby budżetowe. Zbytne pofolgowanie w kwestii wysokości stawek dodatków drożynianych mogłoby doprowadzić Skarb Państwa na skraj wytrzymałości.

Ostatecznie Sejm Ustawodawczy uchwalił ustawę w przedmiocie przyznania funkcjonariuszom państwowym nadzwyczajnego dodatku drożynianego w dniu 28 lipca 1919 roku. Przed głosowaniem poseł Godek, przedstawiając sprawozdanie Komisji Skarbowo-Budżetowej, zaznaczył: „komisja zgodziła się na dodatek drożyniany w tem przekonaniu, że umożliwiwszy byt funkcjonariuszom państwowym przyczyni się do podniesienia poziomu etyki i do sumiennego pełnienia przez nich obowiązków”³². Na mocy art. 1 dodatek miał być wypłacany co miesiąc zarówno etatowym, jak i nieetatowym pracownikom

²⁷ Sprawozdanie komisji skarbowo-budżetowej z dnia 17 lipca 1919 roku w sprawie przyznania funkcjonariuszom państwowym nadzwyczajnego dodatku drożynianego, Sejm Ustawodawczy RP, druk nr 855, s. 3.

²⁸ Spr. SU 77, s. LXXVII/16.

²⁹ Spr. SU 76, s. LXXVI/89.

³⁰ Załącznik nr 2 do sprawozdania dodatkowego komisji skarbowo-budżetowej z dnia 27 lipca 1919 roku o przyznaniu funkcjonariuszom państwowym, nauczycielom publicznych szkół powszechnych i profesorom zakładów teologicznych nadzwyczajnego dodatku drożynianego, Sejm Ustawodawczy RP, druk nr 925, s. 5.

³¹ Spr. SU 77, s. LXXVII/18.

³² Spr. SU 79, s. LXXIX/6.

administracji państwowej niezależnie od innych przysługujących im świadczeń, w okresie od dnia 1 lipca 1919 roku do momentu unormowania poborów służbowych. Art. 2 określał natomiast wysokości dodatku drożyznianego dla poszczególnych grup. Stawki dla funkcjonariuszy państwowych zostały wskazane w punkcie a) w zestawieniu sporządzonym na podstawie „Tabeli płac...”. Ustawa nie precyzowała nazewnictwa poszczególnych grup, posługując się w stosunku do urzędników określeniem „funkcjonariusze państwowi”, jednak przepisy pragmatyki służbowej z 1918 roku nie pozostawiają wątpliwości, że chodziło o urzędników. Nie pojawiło się natomiast pojęcie „niżsi funkcjonariusze państwowi”. Na potrzeby ustawy dokonano zróżnicowania na funkcjonariuszy z terenów Małopolski oraz byłego Królestwa Kongresowego. Dla każdej grupy przyjęto odmienną skalę wysokości dodatku. Miało to związek z faktem, iż zgodnie z austriackim prawem urzędniczym na terenie Galicji obowiązywała zasada uzależniania wysokości tego typu świadczeń od liczebności rodziny urzędnika³³. Wedle ustawodawstwa austriackiego urzędników z Małopolski skategoryzowano pod tym kątem w następujący sposób:

1. stanu wolnego, wdowcy, bezdzietni;
2. żonaci, bezdzietni, wdowcy z jednym dzieckiem;
3. żonaci z jednym lub dwojgiem dzieci, wdowcy z jednym lub trojgiem dzieci;
4. żonaci z trojgiem lub czworgiem dzieci, wdowcy z czworgiem lub pięciorgiem dzieci;
5. żonaci z więcej niż czworgiem dzieci, wdowcy z więcej niż pięciorgiem dzieci.

W przypadku Kongresówki ograniczono liczbę kategorii do trzech:

1. stanu wolnego, wdowcy, bezdzietni;
2. żonaci z maksymalnie dwojgiem dzieci lub wdowcy z maksymalnie trojgiem dzieci;
3. żonaci z więcej niż dwojgiem dzieci, wdowcy z więcej niż trojgiem dzieci.

Wysokości stawek dodatku drożyznianego dla poszczególnych kategorii przedstawiono w tabeli nr 1.

³³ Tamże, s. LXXIX/5.

Tabela 1. Wysokości dodatku drożyznianego w markach (mk) ustanowione dla funkcjonariuszy państwowych według kategorii płac określonych w „Tabeli płac urzędników państwowych” z 1918 roku

Kategorie płac, względnie ranga	MAŁOPOLSKA					KRÓLESTWO		
	1	2	3	4	5	1	2	3
	Wolni, wdowcy, bezdzielni	Żonaci, bezdzietni, wdowcy z 1 dzieckiem	Żonaci z 1 lub 2 dzieci, wdowcy z 1 lub 3 dzieci	Żonaci z 3 lub 4 dzieci, wdowcy z 4 lub 5 dzieci	Żonaci z więcej jak 4 dzieci, wdowcy z więcej jak 5 dzieci	Wolni, wdowcy, bezdzielni	Żonaci do 2 dzieci lub wdowcy do 3 dzieci	Żonaci z więcej jak 2 dzieci, wdowcy z więcej jak 3 dzieci
I	--	--	--	--	--	600	700	800
II i III	400	450	500	550	600	400	500	600
IV, Va, Vb	320	340	360	380	400	320	360	400
VI i VII	280	300	320	340	360	280	320	360
VIII i IX	220	240	260	280	300	220	260	300
X i XI	120	140	160	180	200	120	160	200

Źródło: Ustawa z 28 lipca 1919 roku

W stosunku do niższych funkcjonariuszy państwowych ustawodawca przyjął sformułowanie: „inni pracownicy państwowi, nie zaliczani do żadnej z powyższych kategorii płac, względnie rang” (art. 2 pkt d). Tę grupę, podobnie jak urzędników z byłego zaboru rosyjskiego, podzielono na trzy kategorie z następującymi stawkami dodatków drożyznianych:

1. stanu wolnego – 120 mk;
2. żonaci, bezdzietni lub mający maksymalnie troje dzieci – 160 mk;
3. żonaci, mający więcej niż troje dzieci – 200 mk.

Odrębną kategorię stanowili żonaci starsi gońcy, którym przysługiwał dodatek w wysokości 100 mk (art. 2 pkt e). Ustawodawca nie zaliczył ich do grupy urzędników państwowych w rozumieniu art. 2 pkt d.

Jeśli osoby uprawnione do pobierania dodatku drożyznianego tworzyły jedną rodzinę i jedno gospodarstwo domowe, wówczas w myśl art. 6 ustawy przysługiwało im prawo do wypłaty tylko jednego dodatku, przynależnego tej osobie z gospodarstwa domowego, która należała do najwyższej kategorii płacy. W grudniu 1919 roku Sejm dokonał nowelizacji art. 6³⁴. Odtąd osoby,

³⁴ Dz.U. 1920 nr 2 poz. 8.

o których była mowa powyżej, podlegały wyłączeniu z liczby członków rodziny przy obliczaniu wysokości dodatku drożyznianego.

Dodatki drożyzniane wprowadzone na mocy ustawy z 28 lipca 1919 roku wypłacano do lipca 1920 roku. Po pewnym czasie okazało się, że nie przyniosło to spodziewanych efektów. Poseł Godek zwrócił uwagę na wadliwość tego rozwiązania, wskazując, iż „system dodatków drożyznianych nie uprzedzał drożyzny, nie szedł nawet z nią równoległe, ale szedł w mniejszej lub dalszej odległości poza stosunkami drożyznianymi”, a co za tym idzie, nie był w stanie realnie zaspokoić potrzeb życiowych funkcjonariuszy państwowych istniejących w danej chwili³⁵. Wypłata świadczenia mającego na celu wyrównanie sytuacji finansowej wynikającej z drożyzny następowała w wielu przypadkach ze sporym opóźnieniem, kiedy częstokroć stan owej drożyzny był już zupełnie inny niż uprzednio. Sytuację tę poseł Godek określił jako błędne koło, gdyż wprowadzenie systemu dodatków drożyznianych skutkowało, po pierwsze, znacznym zwiększeniem wydatków Skarbu Państwa na uzupełnienie poborów urzędniczych, a po drugie, pogłębieniem ekonomicznej zależności urzędników od państwa, przez co „staczają się (...) coraz bardziej w tak zwany proletarijat inteligencji”³⁶. W tej sytuacji zaistniała konieczność znalezienia bardziej efektywnego sposobu na polepszenie bytu pracowników państwowych.

4. Ustawa uposażeniowa funkcjonariuszy państwowych z 13 lipca 1920 roku

Kolejną próbą rozwiązania (przynajmniej tymczasowego) trudnej sytuacji materialnej pracowników administracji państwowej było uchwalenie ustawy z dnia 13 lipca 1920 roku o uposażeniu urzędników i niższych funkcjonariuszów państwowych (dalej u.up.). Jej znaczenie dla administracji państwowej najbardziej akuratnie ilustruje fragment przemówienia posła Ernesta Adama (ZLN):

Chodzi o to, ażebyśmy mieli urzędników tak płatnych, tak wynagradzanych, iżby mogli z całym zadowoleniem wewnętrznym, z całym poświęceniem oddać się powierzonej im służbie państwowej. (...) Mówi się, że urzędnicy powinni mieć takie pobory, ażeby byli zupełnie niezależni, ażeby mogli z całym poświęceniem spełniać obowiązki, jakie Państwo na nich nakłada i ażeby spełniali je jak najwydatniej i jak najintensywniej³⁷.

³⁵ Spr. SU 162, s. CLXII/17.

³⁶ Tamże, s. CLXII/18.

³⁷ Tamże, s. CLXII/23–24.

Niezależność urzędników, o której wspominał mówca, miała zostać zapewniona właśnie poprzez uregulowanie ich wynagrodzeń na poziomie ustawowym. Dzięki temu nie byłoby oni zmuszeni do podejmowania dodatkowego zatrudnienia celem uzupełnienia niskich poborów (co stało się powszechną praktyką w pierwszych latach II Rzeczypospolitej) i mogliby skupić się wyłącznie na służbie państwowej³⁸. W tych warunkach tym bardziej stała się widoczna konieczność uregulowania poborów urzędniczych, w związku z czym rząd Leopolda Skulskiego w maju 1920 roku wniósł do Sejmu projekt ustawy w tym przedmiocie³⁹. Nie był on pozbawiony wad, lecz Sejmowa Komisja Skarbowo-Budżetowa pod presją środowiska urzędniczego, domagającego się niezwłocznego przyjęcia rozwiązań nakierowanych na polepszenie bytu pracowników państwowych, nie zdecydowała się na odesłanie go Radzie Ministrów w celu dopracowania⁴⁰. Jednak jak wskazał poseł Jan Godek – sprawozdawca projektu ustawy – komisja postawiła zarzut, iż rząd nie przedłożył skutecznie projektu ustawy w przedmiocie poborów, bowiem nie została jeszcze wówczas przyjęta urzędnicza pragmatyka służbowa, precyzująca prawa i obowiązki pracowników służby cywilnej, w tym uprawnienia do pobierania wynagrodzenia za pełnioną służbę⁴¹. Luka ta stanowiła istotny mankament, gdyż zasady uposażania funkcjonariuszy państwowych pozostawały w ścisłym związku z pragmatyką służbową. Zważywszy na tę okoliczność, członkowie komisji żywili obawy co do warunków stosowania i interpretacji ustawy uposażeniowej. Istniało ryzyko powstania sprzeczności między jej postanowieniami a ustawą regulującą stosunki służbowe urzędników, która miała zostać przedłożona w najbliższej przyszłości⁴². Ostatecznie po dokonaniu pewnych zmian zdecydowano się na skierowanie projektu ustawy uposażeniowej pod obrady Sejmu⁴³.

Aby dostosować metody wynagradzania pracowników administracji państwowej do ówczesnych uwarunkowań gospodarczych i politycznych, ustawodawca postanowił oprzeć je na trzech zasadach. Po pierwsze – zlikwidował

³⁸ Tamże.

³⁹ Projekt ogólnej ustawy o uposażeniu urzędników i państwowych funkcjonariuszów niższych, Sejm Ustawodawczy RP, druk nr 1768.

⁴⁰ Spr. SU 162, s. CLXII/18.

⁴¹ Tamże.

⁴² Tamże. Poseł Godek wystąpił z rezolucją wzywającą rząd do przedłożenia Sejmowi w ciągu trzech miesięcy projektu ustawy o prawach i obowiązkach urzędników i funkcjonariuszy państwowych, „obejmującej także jednolicie opracowany dział o ich uposażeniu”. Rezolucja ta nie uzyskała jednak poparcia większości sejmowej (spr. SU 162, s. CLXII/33).

⁴³ Sprawozdanie komisji skarbowo-budżetowej z dnia 5 lipca 1920 roku o przedłożonym przez Rząd projekcie ustawy o uposażeniu urzędników państwowych, Sejm Ustawodawczy RP, druk nr 1933, s. 1.

system etatu urzędników, zastępując go etatami urzędów, po drugie – ustanowił dodatki za wysługę lat oraz dodatki za studia wyższe, po trzecie – utrzymał dodatki drożyzniane, lecz w zmodyfikowanej formie, stwarzającej możliwość dostosowania stawek do panującej sytuacji rynkowej⁴⁴.

Ustawa uposażeniowa z 1920 roku wprowadzała rozróżnienie na urzędników oraz funkcjonariuszy niższych. Było to istotne *novum* w porównaniu z poprzednimi aktami prawnymi dotyczącymi pracowników administracji państwowej, gdyż wcześniej stosowano wobec nich zazwyczaj określenie „funkcjonariusze państwowi”, nie wydzielając dwóch odrębnych kategorii. Zmiana ta wywarła zasadniczy wpływ na kształt ustawy z 17 lutego 1922 roku o państwowej służbie cywilnej, która przejęła nomenklaturę w tym zakresie z u. up. Co bardzo istotne, zakres podmiotowy u. up. nie obejmował pracowników państwowych zatrudnionych w administracji w drodze kontraktu (art. 22).

Art. 18 u. up. precyzował, kogo w tzw. okresie przejściowym w rozumieniu przepisów ustawy należało uważać za urzędnika lub niższego funkcjonariusza państwowego na terenach poszczególnych zaborów. Zestawienie to ujęto w tabeli nr 2.

Tabela 2. Osoby uznawane za urzędników oraz niższych funkcjonariuszy w rozumieniu ustawy uposażeniowej z 1920 roku

W rozumieniu ustawy uposażeniowej z 1920 roku uważani byli:	za urzędników lub funkcjonariuszy niższych stałych:	za urzędników lub funkcjonariuszy niższych prowizorycznych:
w byłym zaborze rosyjskim	wszyscy etatowi urzędnicy oraz funkcjonariusze niżsi	wszyscy pozaetatowi urzędnicy oraz funkcjonariusze niżsi
w byłym zaborze austriackim	wszyscy stali urzędnicy, podurzędnicy oraz słudzy	wszyscy prowizoryczni urzędnicy, podurzędnicy oraz słudzy
w byłym zaborze pruskim	wszyscy urzędnicy etatowi	wszyscy pozaetatowi urzędnicy, chyba że ich stosunek służbowy opierał się na prywatnoprawnej umowie o najem usług

Źródło: opracowanie własne

Uposażenie urzędników zostało uregulowane w I części u. up. Pierwszą ze wskazanych wyżej zasad, stanowiących podstawę pod nowy system wynagrodzeń, wyrażono w art. 1, zgodnie z którym:

⁴⁴ Spr. SU 162, s. CLXII/17.

Każdy urząd państwowy będzie na etacie zaliczony do jednego z XII stopni służbowych.

Urzędnik stały otrzymuje uposażenie, przywiązane do stopnia służbowego tego urzędu, na który został mianowany.

Na mocy art. 2 u.up. na uposażenie urzędnika składały się trzy elementy, tj.: płaca zasadnicza, dodatek za wysługę lat oraz dodatek drożyzniowy. W art. 3 do każdego stopnia służbowego przypisano określoną kwotę płacy zasadniczej, wyrażoną w markach polskich. Konkretnie wartości pensji urzędników państwowych przedstawia tabela nr 3.

Tabela 3. Wysokość miesięcznych pensji urzędników ustalonych w ustawie uposażeniowej z 1920 roku

Stopień służbowy urzędników	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Wysokość płacy zasadniczej w mk	5000	4500	3800	3200	2600	2100	1600	1300	1050	800	600	500

Źródło: Ustawa z 13 lipca 1920 roku

Część posłów uważała jednak te stawki za niewystarczające. Podczas debaty w Sejmie nad kształtem u.up. pojawiały się postulaty podwyższenia wynagrodzeń urzędników w celu zniwelowania dysproporcji z poborami sędziów i nauczycieli⁴⁵.

Zasady przyznawania kolejnych elementów systemu uposażeń urzędniczych, czyli dodatku za wysługę lat oraz dodatku za studia wyższe, ustawodawca unormował w art. 4 u.up. Pierwszy należny był urzędnikom stałym za każdy rok pełnienia służby w administracji państwowej w wysokości 2,5% płacy zasadniczej (art. 4 ust. 1 u.up.), przy czym urzędnik stawał się uprawniony do jego pobierania po upływie roku od momentu mianowania go urzędnikiem stałym (art. 4 ust. 5 u.up.). Na podstawie art. 19 ust. 1 u.up. czas służby urzędnika był liczony od dnia rzeczywistego objęcia służby w państwie polskim. Jednak zgodnie z art. 19 ust. 2 u.up. urzędnik pełniący służbę państwową w chwili wejścia w życie ustawy uposażeniowej bądź wstępujący do służby w czasie nieprzekraczającym trzech miesięcy od momentu jej wejścia w życie

⁴⁵ Mniejszość sejmowa wystąpiła z propozycją, aby wysokość pensji urzędników I kategorii wynosiła 6000 mk, II – 5000 mk, III – 4200 mk, IV – 3600 mk, V – 3000 mk, VI – 2400 mk, VII – 1800 mk, VIII – 1400 mk, a IX – 1100 mk. Wniosek ten nie uzyskał jednak wymaganego poparcia; spr. SU 162, s. CLXII/20.

miał pod pewnymi warunkami możliwość ubiegania się o zaliczenie mu na poczet wysługi lat poprzedniego okresu służby. Przepis ten dotyczył dwóch kategorii urzędników:

1. pozostających w służbie państwowej bądź samorządowej w administracjach państw zaborczych, lub
2. wykonujących pracę zawodową inną niż służba państwowa i jednocześnie będących w stanie udowodnić posiadanie kwalifikacji i doświadczenia niezbędnych do podjęcia pracy w administracji państwowej⁴⁶.

Do przeprowadzenia procedury zaliczania okresu służby do wysługi lat ustawodawca powołał komisje kwalifikacyjne, tworzone przy każdej władzy centralnej oraz władzach II instancji pozostających w bezpośredniej podległości wobec tych pierwszych. Uchwały komisji były co do zasady ostateczne. Komisje wykonywały swoje kompetencje przy pomocy podległych sobie władz niższych. Urzędnikowi można było uwzględnić przy wystudze lat okres służby państwowej lub pracy zawodowej nie dłuższy niż 20 lat. Ze względu na niedobór odpowiednio wykwalifikowanych kadr urzędniczych dopuszczono do przyjmowania na urzędy państwowe także urzędników emerytowanych (art. 19 ust. 5 u.up.). Również w tym przypadku okres służby państwowej (względnie samorządowej) w państwach zaborczych mógł zostać zaliczony do wysługi lat. Ustawodawca nie wspominał jednakże o możliwości warunkowego uwzględnienia czasu wykonywania innej pracy zarobkowej. Tryb pracy komisji kwalifikacyjnych, ich właściwość, postępowanie przed nimi, dokumentację i wnioski konieczne do przedłożenia oraz wzory uchwał wydawanych przez komisje szczegółowo uregulowało rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów do u.up. z dnia 5 sierpnia 1920 roku (art. 1–11 wraz z załącznikami 1, 2 i 3)⁴⁷.

Z kolei dodatek za studia wyższe ukończone na jednym wydziale uniwersytetu lub równorzędnego zakładu naukowego doliczano urzędnikom za każdy rok studiów w wymiarze 5% płacy zasadniczej (art. 4 ust. 2 u.up.)⁴⁸, z tym że

⁴⁶ W tym przypadku okres pracy zarobkowej wykonywanej przed ukończeniem 18. roku życia nie był brany pod uwagę przy obliczaniu wysługi lat.

⁴⁷ Dz.U. 1920 nr 77 poz. 521.

⁴⁸ Zdecydowanym przeciwnikiem ustanowienia dodatków za studia był poseł Adolf Świda (ZLN). Odnosząc się do przepisu art. 4 u.up. wprowadzającego to świadczenie, mówca ten ocenił: „nie może być nic bardziej szkodliwego w ustroju demokratycznym Rzeczypospolitej nad taki artykuł od razu wyróżniający pracowników państwowości polskiej, dzielący ich na ludzi ze stopniem naukowym i bez stopnia naukowego”. Podczas debaty nad ustawą uposażeniową perorował, iż tego typu gratyfikacja wytworzy sztuczne podziały urzędników państwowych, wyróżniając tych wykształconych, czyniąc z nich „uosobienie doskonałości” i sytuując tym samym urzędników niemających wyższego wykształcenia na niższym szczeblu hierarchii urzędniczej. Poseł Świda uważał za nieuzasadnione uprzywilejowanie

jego wysokość nie mogła przekraczać 20% płacy zasadniczej (art. 4 ust. 3 u.up.). Dodatek za studia wypłacano z chwilą ustalenia urzędnika w służbie państwowej⁴⁹ (art. 4 ust. 7 u.up.). Ustawodawca nie wskazał jednoznacznie podmiotu uprawnionego do rozpatrzenia podania urzędnika o przyznanie dodatku za studia oraz weryfikacji dokumentacji poświadczającej ukończenie studiów. Za pewną wskazówkę w tym zakresie mogą posłużyć art. 13 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 rozporządzenia z 5 sierpnia 1920 roku. Zgodnie z ich treścią urzędnik winien wnieść wnioski wraz z niezbędną dokumentacją „za pośrednictwem swej bezpośrednio przełożonej władzy”, która następnie obowiązana była do przekazania ich „władzy powołanej do przyznawania i asygnowania uposażenia”, jednak nie wskazano, jaka władza posiadała kompetencje w tej sferze (być może chodziło o władze centralne). Wszelkie szczegółowe kwestie proceduralne oraz wykaz uniwersytetów i szkół wyższych równorzędnych (załącznik nr 4) określono w rozporządzeniu wykonawczym z sierpnia 1920 roku⁵⁰.

Trzeci z fundamentów systemu wynagrodzeń urzędników, tj. dodatek drożyzniany, miał być na podstawie art. 5 ust. 1 u.up. wypłacany co miesiąc przez

urzędników z wyższym wykształceniem, zaznaczając, że urzędnicy mający niższe stopnie służbowe częstokroć odznaczali się dużymi zdolnościami osobistymi oraz pracowitością, a ich doświadczenie zawodowe w służbie państwowej (przeważnie dłuższe niż urzędników z najwyższymi stopniami) było równoznaczne z dysponowaniem przez nich cenną wiedzą praktyczną. W jego opinii taka regulacja jawiła się jako absurd, gdyż przykładowo nie przyznaje się dodatkowych świadczeń sędziemu z tytułu ukończenia przez niego studiów wyższych, ponieważ w przeciwnym razie nie mógłby zostać sędzią, ani szewcowi nie płaci się za posiadanie narzędzi do produkcji butów, lecz za ich wykonanie. Zdaniem pośła Świdły tytuł naukowy nie był determinantem fachowości urzędnika; spr. SU 162, s. CLXII/26–29.

⁴⁹ Początkowo pojęcie „ustalenie urzędnika” odnosiło się do postanowień art. 24 ust. 1 tymcz. prz., w myśl których urzędnik mianowany do służby cywilnej zgodnie z procedurą przewidzianą w tym akcie po odbyciu pięciu lat pierwszej służby etatowej (licząc od dnia rzeczywistego podjęcia obowiązków urzędowych) zyskiwał tzw. względną nieusuwalność. Moment ten nazywany był właśnie „ustaleniem w służbie”. Oznaczało to, że od tej pory złożenie urzędnika ze stanowiska czy wydalenie ze służby mogło nastąpić jedynie w drodze postępowania dyscyplinarnego bądź na skutek wydania wyroku sądowego. Rzeczono uprawnienie nie rozciągało się na urzędników powołanych do służby cywilnej tymczasowo lub na podstawie umowy o pracę, jak też na praktykantów tudzież wszelkich urzędników nieetatowych (art. 24 ust. 2 tymcz.prz.), co oczywiście wynikało z prowizorycznego charakteru ich stosunku służbowego. Po wejściu w życie ustawy o państwowej służbie cywilnej ustalenie urzędników i niższych funkcjonariuszy państwowych odbywało się poprzez wręczenie przez władzę mianującą tzw. pisma ustalającego, na mocy którego nabywali oni pełnię praw przewidzianych w przepisach tej ustawy, w tym względną nieusuwalność ze służby (zob. art. 33, art. 104 i art. 116).

⁵⁰ Rada Ministrów kilkakrotnie poszerzała katalog wyższych zakładów naukowych, których ukończenie uprawniało funkcjonariuszy państwowych do pobierania dodatku za studia wyższe. Zob. np. rozp. RM z 15 listopada 1920 roku (Dz.U. 1920 nr 118 poz. 781), rozp. RM z 27 lutego 1922 roku (Dz.U. 1922 nr 22 poz. 183).

cały okres „trwania wyjątkowych, wojną wywołanych warunków ekonomicznych”. Wysokość tego świadczenia determinowało kilka czynników. Po pierwsze, na jego wartość wpływała liczebność rodziny urzędnika. Pod tym względem dokonano podziału na cztery kategorie (art. 5 ust. 2 i 3 u.up.):

1. samotni;
2. utrzymujący jednego lub dwóch członków rodziny („mała rodzina”);
3. utrzymujący maksymalnie czterech członków rodziny („średnia rodzina”);
4. utrzymujący więcej niż czterech członków rodziny („duża rodzina”).

Do poszczególnych grup zaliczano małżonkę urzędnika oraz jego ślubne i uznane nieletnie dzieci (względnie pasierbów), ale tylko jeżeli uczęszczały do szkół publicznych, a w przypadku niepełnosprawności dzieci (pasierbów) – do momentu ukończenia przez nich 24. roku życia (art. 5 ust. 4 u.up.), przy czym w przypadku pełnienia służby państwowej przez oboje małżonków żona nie była uwzględniana przy obliczaniu wymiaru dodatku drożyznianego dla męża (art. 5 ust. 5 u.up.)⁵¹.

Warunki uwzględniania członków rodziny urzędnika w procedurze zaliczania go do jednej z czterech wyżej wymienionych grup doprecyzowała Rada Ministrów w rozporządzeniu z 5 sierpnia 1920 roku. Zgodnie z art. 15 ust. 1 tegoż aktu małżonka urzędnika mogła zostać wzięta pod uwagę przy obliczaniu wymiaru dodatku drożyznianego wyłącznie wtedy, gdy była na jego utrzymaniu, a w przypadku separacji – jeżeli urzędnik udowodnił, że został zobowiązany orzeczeniem sądu do zapewnienia jej środków do życia (art. 15 ust. 2). Interesujący jest przepis art. 15 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego, który nakazywał traktować zamężne urzędniczki jako osoby samotne. Małżonek oraz dzieci urzędniczki państwowej podlegali uwzględnieniu tylko w sytuacji, gdy mąż pozostawał na jej utrzymaniu wskutek trwałej niezdolności do podjęcia pracy zarobkowej, co sprawiało, że nie był on w stanie „czynić zadość ciężącemu na nim obowiązkowi utrzymania rodziny”. Regulacja ta była wyraźnie determinowana ówczesnym kontekstem społeczno-kulturowym, zgodnie z którym to na mężczyźnie spoczywało zobowiązanie do łożenia na potrzeby gospodarstwa domowego. W związku z tym nie powinien budzić zdziwienia fakt, iż sytuację, kiedy wyłącznie kobieta stanowiła jedyną faktyczną żywicielkę rodziny, traktowano jako swoistą anomalię.

⁵¹ Zob. wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dnia 6 marca 1923 roku (l. rej. 250/22 Z.W. nr 48); T. Sikorski, *Orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego za lata 1922–1929*, Warszawa 1930, s. 131.

Wskazane powyżej kryteria uwzględniania współmałżonków (a zwłaszcza żon) funkcjonariuszy państwowych mogłyby ze współczesnej perspektywy zostać uznane za dyskryminacyjne. Nie sposób jednak pominąć faktu, iż zarówno trwająca wojna polsko-bolszewicka, pochłaniająca ogromne wydatki, jak i katastrofalny stan zasobów Skarbu Państwa zmuszały rząd oraz Sejm do poszukiwania oszczędności w każdej możliwej sferze. Wszelkie działania w dziedzinie finansów państwa wymagały zachowania szczególnej rozważliwości i ostrożności. W związku z tym rozsądnie jest uznać, że przepisy te miały wymiar przede wszystkim pragmatyczny.

Drugi i najważniejszy czynnik brany pod uwagę przy ustalaniu wysokości dodatku drożyznianego stanowiła tzw. mnożna. Jej definicja znajdowała się w art. 5 ust. 8 u.up. Zgodnie z nim, mnożna była procentową częścią płacy zasadniczej, określoną odrębnie dla każdego stopnia służbowego. Art. 5 ust. 9 u.up. ustalał wartości mnożnej wyłącznie dla urzędników samotnych⁵². W zależności od kategorii rodziny urzędnika mnożna ulegała zwiększeniu (art. 5 ust. 10 u.up.)⁵³. Wysokość miesięcznego dodatku drożyznianego obliczano poprzez przemnożenie mnożnej przez tzw. mnożnik, mający jednakową wartość dla wszystkich stopni, lecz różny dla poszczególnych klas miejscowości. Obowiązek dokonania klasyfikacji miejscowości z uwzględnieniem aktualnej sytuacji ekonomicznej ustawodawca scedował na Radę Ministrów (art. 5 ust. 12), która uczyniła to w rozporządzeniu wykonawczym z 5 sierpnia 1920 roku. Miejscowości zostały podzielone na pięć klas⁵⁴. W chwili wejścia w życie u.up. mnożnik dla najwyższej klasy miejscowości, czyli Warszawy, przyjmował wartość 150 (art. 5 ust. 11 u.up.). Jednocześnie Rada Ministrów zyskała zezwolenie zarówno na zmniejszenie bądź zwiększenie mnożnika w zależności od warunków gospodarczych, jak i do zmiany klasyfikacji miejscowości (art. 5 ust. 13 u.up.). Od października 1920 roku wartość mnożnika dodatku drożyznianego w poszczególnych klasach miejscowości wielokrotnie ulegała zwiększeniu⁵⁵.

⁵² Mnożna dla urzędników samotnych przyjmowała następujące wartości: dla I–IV stopnia służbowego – 1%, dla V – 1,1%, dla VI – 1,2%, dla VII – 1,3%, dla VIII – 1,4%, dla IX – 1,5%, dla X – 1,6%, dla XI – 1,7%, dla XII – 1,8%.

⁵³ Wartość mnożnej dla „małej rodziny” zwiększała się o 4 jednostki, dla „średniej rodziny” – o 7 jednostek, a dla „dużej rodziny” – o 10 jednostek.

⁵⁴ Tabela podziału miejscowości w Państwie Polskim na klasy dla oznaczenia mnożnika dodatku ekonomicznego (załącznik nr 6 do rozp. RM z 5 sierpnia 1920 roku) oraz część A. tabeli dodatków drożyznianych dla klas miejscowości od I do V z uwzględnieniem grup rodzinnych (załącznik nr 7).

⁵⁵ Zob. np. rozp. RM z 26 października 1920 roku (Dz.U. 1920 nr 99 poz. 659), rozp. RM z 16 grudnia 1920 roku (Dz.U. 1920 nr 117 poz. 770), rozp. RM z 11 stycznia 1921 roku (Dz.U. 1921 nr 8 poz. 39), rozp. RM z 23 lutego 1921 roku (Dz.U. 1921 nr 29 poz. 165), rozp. RM

Rada Ministrów kilka razy dokonywała również uzupełnienia i aktualizacji wykazu klas miejscowości⁵⁶.

Na mocy art. 10 u.up. wszystkie przepisy ustawy uposażeniowej dotyczące urzędników stałych stosowane były również wobec urzędników prowizorycznych, oprócz art. 4, gdyż z oczywistych względów pracownikom powoływanym tymczasowo nie przysługiwał dodatek za wysługę lat oraz za studia wyższe.

Część II u.up. normowała zasady przyznawania dodatków drożyznianych niższym funkcjonariuszom państwowym. Elementy uposażenia pozostawały takie same jak u urzędników (art. 12 u.up.). Różnica zachodziła za to w podziale niższych funkcjonariuszy na stopnie. Na mocy art. 13 u.up. dla tej grupy pracowników administracji państwowej nie ustanowiono stopni służbowych, lecz dziewięć stopni płacy. Ich wysokości wskazano w tabeli nr 4. Inaczej niż w przypadku urzędników, wartość pensji zasadniczej niższych funkcjonariuszy była wprost proporcjonalna do stopnia płacy.

Tabela 4. Wysokość miesięcznych pensji niższych funkcjonariuszy państwowych ustalonych w ustawie uposażeniowej z 1920 roku

Stopień płacy niższych funkcjonariuszy	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
Wysokość płacy zasadniczej w mk	350	400	450	500	550	600	650	700	800

Źródło: Ustawa z 13 lipca 1920 roku

W drodze rozporządzenia Prezydenta Ministrów i Ministra Skarbu z dnia 5 sierpnia 1920 roku⁵⁷ ustalono reguły zaliczania do właściwych kategorii i stopni płacy funkcjonariuszy niższych pełniących obowiązki służbowe przy wszystkich urzędach i władzach państwowych (tj. starszych woźnych, woźnych i woźnych pomocniczych), a także funkcjonariuszy niższych działów Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Poczty i Telegrafów, Ministerstwa Rolnictwa i Dóbr Państwowych, Ministerstwa Robót Publicznych, Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego oraz Ministerstwa Skarbu. Posady istniejące przy tych działach administracji państwowej przyporządkowano do wyszczególnionych powyżej grup uposażenia. Przynależność do danego stop-

z 20 czerwca 1921 roku (Dz.U. 1921 nr 66 poz. 421), rozp. RM z 5 sierpnia 1921 roku (Dz.U. 1921 nr 76 poz. 521).

⁵⁶ Zob. np. rozp. RM z 22 września 1920 roku (Dz.U. 1920 nr 101 poz. 669), rozp. RM z 24 stycznia 1921 roku (Dz.U. 1921 nr 13 poz. 76), rozp. RM z 21 kwietnia 1921 roku (Dz.U. 1921 nr 37 poz. 224).

⁵⁷ Dz.U. 1920 nr 77 poz. 520.

nia płacy była zależna nie tylko od charakteru służby, ale również od miejsca jej pełnienia, bowiem w ramach każdej z kategorii przeprowadzono dodatkowy podział, uwzględniający tereny poszczególnych zaborów. W niektórych przypadkach zaszeregowanie uzależniano nadto od wysługi lat. Przykładowo, w dziale Ministerstwa Sprawiedliwości starszy dozorca więzienny z zaboru rosyjskiego otrzymywał wynagrodzenie właściwe dla VIII stopnia płacy. Z kolei w przypadku starszego dozorca więziennego z zaboru austriackiego elementem przesądzającym o zaliczeniu do odpowiedniego stopnia płacy była długość stażu służbowego. Funkcjonariusz, który odsłużył w charakterze dozorca więziennego ponad 10 lat, otrzymywał VII stopień płacy, natomiast osoba pełniąca obowiązki na tym stanowisku przez okres krótszy niż 10 lat pobierała wynagrodzenie w wysokości ustalonej dla VI stopnia płacy. Rozporządzenie to w latach 1920–1921 kilkukrotnie ulegało zmianom i uzupełnieniom⁵⁸, co wiązało się z rozbudową struktur polskiej administracji państwowej.

Na podstawie art. 15 u.up. stałym niższym funkcjonariuszom państwowym przysługiwało prawo do pobierania dodatków za wysługę lat oraz za studia wyższe na takich samych zasadach jak urzędnikom. Wyjątek w tym zakresie stanowili, rzecz jasna, funkcjonariusze pełniący służbę prowizorycznie.

Sposób naliczania oraz wypłata dodatku drożyznianego dla niższych funkcjonariuszy pozostały co do zasady bez zmian, przy czym dla poszczególnych stopni płacy ustanowiono inne mnożne niż dla stopni służbowych urzędników⁵⁹. Były one wyższe niż „urzędnicze” mnożne ze względu na niższe pobory tej grupy pracowników państwowych oraz w większości przypadków liczniejsze rodziny, a tym samym większe potrzeby materialne.

Zgodnie z art. 17 u.up., zasady dotyczące uposażania niższych funkcjonariuszy państwowych w służbie stałej stosowano analogicznie do funkcjonariuszy powołanych do służby tymczasowo.

Zakończenie

Nowa metoda wypłacania uposażeń pracownikom służby cywilnej nie do końca urzeczywistniła pokładane w niej nadzieje. Duży stopień skomplikowania przy obliczaniu poszczególnych elementów składających się na uposażenie nastęrczał w praktyce sporych trudności. Wielokrotnie wspomniany w arty-

⁵⁸ Zob. np. rozp. Prezydenta Ministrów i Ministra Skarbu z dnia 21 października 1920 roku (Dz.U. 1920 nr 101 poz. 672), rozp. Prezydenta Ministrów i Ministra Skarbu z dnia 28 grudnia 1920 roku (Dz.U. 1920 nr 6 poz. 34).

⁵⁹ Mnożna dla samotnych niższych funkcjonariuszy wynosiła: dla I–II stopnia płacy – 2%, dla III–IV – 1,9%, dla V – 1,8%, dla VI–VII – 1,7%, dla VIII–IX – 1,6%.

kule poseł Godek krytykował ustawę uposażeniową jako zbyt problematyczną w zastosowaniu („Ustawa ta w założeniu swem wadliwa, konstrukcyjnie ciężka, technicznie trudna do wykonania”) 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 administrację⁶⁰. W związku z tym domagał się, aby rzezczona ustawa „uległa co rychlej ścisłej rewizji i oparta została na bardziej celowych zasadach”⁶¹. Paradoksalnie, modyfikacja systemu uposażeń nakierowana na usprawnienie ich wypłacania spowodowała *de facto* znaczne zagmatwanie tej materii, a sytuacja finansowa pracowników polskiej służby cywilnej niestety nie uległa znaczącemu polepszeniu.

Pomimo wadliwości rozwiązań ustanowionych na mocy ustawy uposażeniowej z 1920 roku metodologię ustalania i wypłacania uposażeń pracowników służby cywilnej udało się zmodyfikować dopiero w 1923 roku na mocy ustawy o uposażeniu funkcjonarjuszów państwowych i wojska⁶². Prace nad jej kształtem rozpoczęto już w kolejnej kadencji Sejmu RP. Przyjęcie nowej ustawy uposażeniowej nastąpiło już po wejściu w życie ustawy o państwowej służbie cywilnej i stanowiło realizację art. 39 oraz art. 106, zgodnie z którymi uposażenie urzędników i niższych funkcjonariuszy państwowych miało zostać uregulowane w drodze osobnej ustawy.

⁶⁰ Spr. SU 263, s. CCLXIII/41.

⁶¹ Tamże.

⁶² Dz.U. 1923 nr 116 poz. 924.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 28 lipca 1919 roku o przyznaniu funkcjonarjuszom państwowym, nauczycielom szkół powszechnych i profesorom zakładów teologicznych nadzwyczajnego dodatku drożyznianego, Dz.Pr.P.P. 1919 nr 63 poz. 377.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 1919 roku w sprawie zmiany ustawy z dnia 28 lipca 1919 roku o przyznaniu funkcjonarjuszom państwowym, nauczycielom szkół powszechnych i profesorom zakładów teologicznych nadzwyczajnego dodatku drożyznianego, Dz.U. 1920 nr 2 poz. 8.
- Ustawa z dnia 30 stycznia 1920 roku w przedmiocie odpowiedzialności urzędników za przestępstwa popełnione z chęci zysku, Dz.U. 1920 nr 11 poz. 60.
- Ustawa z dnia 13 lipca 1920 roku o uposażeniu urzędników i niższych funkcjonarjuszów państwowych, Dz.U. 1920 nr 65 poz. 429.
- Ustawa z dnia 17 lutego 1922 roku o państwowej służbie cywilnej, Dz.U. 1922 nr 21 poz. 164.
- Ustawa z dnia 9 października 1923 roku o uposażeniu funkcjonarjuszów państwowych i wojska, Dz.U. 1923 nr 116 poz. 924.
- Reskrypt Rady Regencyjnej z dnia 11 czerwca 1918 roku oraz Tymczasowe przepisy służbowe dla urzędników państwowych i Tabela płac urzędników państwowych, Dz.U. 1918 nr 6 poz. 13.
- Rozporządzenie Prezydenta Ministrów i Ministra Skarbu z dnia 5 sierpnia 1920 roku w sprawie przyznania państwowym funkcjonarjuszom niższym płac zasadniczych poszczególnych stopni płacy, przewidzianych w artykule 14 Ustawy o uposażeniu urzędników i państwowych funkcjonarjuszów niższych z dnia 13 lipca 1920 roku, Dz.U. 1920 nr 77 poz. 520.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 1920 roku o dodatkach za wysługę lat, względnie trzechlecia, za studja wyższe i dodatku drożyznianego do płacy zasadniczej funkcjonarjuszów państwowych, Dz.U. 1920 nr 77 poz. 521.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 września 1920 roku uzupełniające rozporządzenie z dnia 5 sierpnia 1920 roku o dodatkach do płacy zasadniczej funkcjonarjuszów państwowych, Dz.U. 1920 nr 101 poz. 669.
- Rozporządzenie Prezydenta Ministrów i Ministra Skarbu z dnia 21 października 1920 roku w przedmiocie uzupełnienia rozporządzenia w sprawie przyznania państwowym funkcjonarjuszom niższym płac zasadniczych poszczególnych stopni płacy, przewidzianych w artykule 14 Ustawy o uposażeniu urzędników i państwowych funkcjonarjuszów niższych z dnia 13 lipca 1920 roku, Dz.U. 1920 nr 101, poz. 672.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 października 1920 roku w sprawie zmiany rozporządzenia z dnia 5 sierpnia o dodatkach za wysługę lat, względnie trzechlecia, za studja wyższe i dodatku drożyznianego do płacy zasadniczej funkcjonarjuszów państwowych, Dz.U. 1920 nr 99 poz. 659.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 listopada 1920 roku w przedmiocie zmian w spisie wyższych zakładów naukowych, których ukończenie daje prawo

- do dodatku za studja wyższe do zasadniczej płacy funkcjonarjuszów państwowych, Dz.U. 1920 nr 118 poz. 781.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 1920 roku w sprawie zmiany rozporządzenia o dodatku drożyznianym do płacy zasadniczej funkcjonarjuszów państwowych, Dz.U. 1920 nr 117 poz. 770.
- Rozporządzenie Prezydenta Ministrów i Ministra Skarbu z dnia 28 grudnia 1920 roku w przedmiocie częściowej zamiany tudzież uzupełnienia przepisów o przyznawaniu poszczególnych stopni płacy niższym funkcjonarjuszom państwowym, Dz.U. 1920 nr 6 poz. 34.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 1921 roku o podwyższeniu dodatku drożyznianego do płacy zasadniczej funkcjonarjuszów państwowych, Dz.U. 1921 nr 8 poz. 39.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1921 roku o podwyższeniu dodatku drożyznianego do płacy zasadniczej funkcjonarjuszów państwowych, Dz.U. 1921 nr 13 poz. 76.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 lutego 1921 roku o podwyższeniu dodatku drożyznianego do płacy zasadniczej funkcjonarjuszów państwowych, Dz.U. 1921 nr 29 poz. 165.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 1921 roku o podwyższeniu dodatku drożyznianego do płacy zasadniczej funkcjonarjuszów państwowych, Dz.U. 1921 nr 66 poz. 421.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 1921 roku o podziale miejscowości w Państwie Polskiem na klasy dla oznaczenia mnożnika dodatku drożyznianego do płacy zasadniczej funkcjonarjuszów państwowych, Dz.U. 1921 nr 37 poz. 224.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 1921 roku o podwyższeniu dodatku drożyznianego do płacy zasadniczej funkcjonarjuszów państwowych, Dz.U. 1921 nr 76 poz. 521.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 lutego 1922 roku w sprawie zmiany art. 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 1920 roku o dodatkach do płacy zasadniczej funkcjonarjuszów państwowych oraz załącznika nr 4 do tegoż artykułu, Dz.U. 1922 nr 22 poz. 183.

Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu Ustawodawczego RP

- Sprawozdanie stenograficzne z 76. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 24 lipca 1919 roku.
- Sprawozdanie stenograficzne z 77. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 25 lipca 1919 roku.
- Sprawozdanie stenograficzne z 79. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 28 lipca 1919 roku.
- Sprawozdanie stenograficzne ze 114. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 27 stycznia 1920 roku.
- Sprawozdanie stenograficzne ze 162. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 13 lipca 1920 roku.

Sprawozdanie stenograficzne z 213. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 25 lutego 1921 roku.

Sprawozdanie stenograficzne z 298. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 7 kwietnia 1922 roku.

Sprawozdanie stenograficzne z 313. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 16 maja 1922 roku.

Druki sejmowe

Sprawozdanie komisji skarbowo-budżetowej z dnia 17 lipca 1919 roku w sprawie przyznania funkcjonarjuszom państwowym nadzwyczajnego dodatku drożyznianego, Sejm Ustawodawczy RP, druk nr 855.

Sprawozdanie dodatkowe komisji skarbowo-budżetowej z dnia 27 lipca 1919 roku o przyznaniu funkcjonarjuszom państwowym, nauczycielom publicznych szkół powszechnych i profesorom zakładów teologicznych nadzwyczajnego dodatku drożyznianego, Sejm Ustawodawczy RP, druk nr 925.

Wniosek nagły posła Godka i tow. Związku Ludowo-Narodowego i Klubu Wschodnio-Galicyjskiego z dnia 24 października 1919 roku w sprawie ułatwienia warunków bytu czynnym funkcjonarjuszom Państwowym, profesorom i nauczycielom szkół wyższych, średnich i powszechnych, pozostających w zniszczonej przez wojnę części Małopolski, Sejm Ustawodawczy RP, druk nr 1093.

Projekt ogólnej ustawy o uposażeniu urzędników i państwowych funkcjonarjuszów niższych, Sejm Ustawodawczy RP, druk nr 1768.

Sprawozdanie komisji skarbowo-budżetowej z dnia 5 lipca 1920 roku o przedłożonym przez Rząd projekcie ustawy o uposażeniu urzędników państwowych, Sejm Ustawodawczy RP, druk nr 1933.

Opracowania

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

G. Dostatni, *Koncepcje służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania*, Warszawa 2001.

T. Górzyńska, *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*, Wrocław 2009, s. 189–199.

J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010.

W. Jaśkiewicz, *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, t. 1, Poznań 1961.

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

J. Korczak, *Stulecie polskiego prawa urzędniczego*, „Prawo” 2019, t. 327, s. 83–113.

A. Łukaszczuk, *Służba cywilna II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 83 (2010), s. 233–261.

-
- A. Machura, *Odpowiedzialność urzędnika za przestępstwa popełnione z chęci zysku w okresie międzywojennym*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 19 (2016), s. 273–295.
- B. Przywora, *Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej*, Kraków 2012.
- T. Sikorski, *Orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego za lata 1922–1929*, Warszawa 1930.
- D. Szczepaniak, *Polskie ustawy o zwalczaniu przestępczości urzędniczej z lat 1920–1921*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2020, t. 13, nr 2, s. 169–204.

Prasa

Wiec urzędników, „Gazeta Warszawska” 141 (1921), nr 175.

Źródła niepublikowane

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

Streszczenie

Zasady uposażania urzędników i niższych funkcjonariuszy polskiej służby cywilnej w latach 1918–1923

Artykuł poświęcony jest problematyce ustalania i wypłacania wynagrodzeń funkcjonariuszy polskiej służby cywilnej w latach 1918–1923. W pierwszej części pracy przedstawiono uwarunkowania gospodarcze w pierwszych latach istnienia II Rzeczypospolitej oraz ukazano ich wpływ na status materialny pracowników państwowych. Dalsza część obejmuje analizę najistotniejszych aktów prawnych normujących zasady uposażania funkcjonariuszy służby cywilnej we wskazanym okresie, w szczególności ustawy z dnia 28 lipca 1919 roku o nadzwyczajnych dodatkach drożźnianych oraz ustawy uposażeniowej z dnia 13 lipca 1920 roku. Podsumowanie zawiera ocenę, w jakim stopniu system uposażania był adekwatny do ówczesnych realiów ekonomicznych oraz czy spełnił oczekiwania pracowników polskiej administracji.

Summary

Rules for emolument of Polish civil service officials in the years 1918–1923

The article is devoted to the issue of emolument of Polish civil service officers between years 1918 and 1923. The initial part of the work presents the economic conditions in the first years of the Second Polish Republic and shows their impact on the material status of state employees. The next part includes an analysis of the most important legal acts regulating the principles of remuneration of civil service officers during this period. This refers in particular to the Act of 28 July 1919 on extraordinary cost-related allowances and the Remuneration Act of 13 July 1920. The last issue is the assessment of the adequacy of the remuneration system to the economic realities of the time. The summary also indicates whether it met the expectations of Polish administration employees.