

Bożena Czech-Jeziarska

UWAGI NA TEMAT KSZTAŁCENIA PRACOWNIKÓW SAMORZĄDOWYCH W OKRESIE II RZECZYPOSPOLITEJ

„O rządów kształty głupcy niech się sporzą, kto ma rację,
Najlepszy ten, kto najlepszą ma administrację”.

Autorem powyższych słów był przedstawiciel angielskiego Oświecenia, poeta Alexander Pope¹. Trudno odmówić racji stwierdzeniu H. Izdebskiego, że powstała prawie trzy stulecia temu myśl nie pozostaje bez związku z dzisiejszym prawem do dobrej administracji, zawartym w art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej². Jednym z wyznaczników dobrej administracji jest z kolei jej skuteczność. Niebagatelną rolę odgrywa tu fachowość pracowników administracji każdego szczebla³. Przedstawiciele doktryny z zakresu szeroko pojętego prawa urzędniczego, a także administracyjnego w swych poglądach zgodni są co do konieczności obejmowania posad w administracji publicznej przez odpowiednio wykwalifikowaną kadre⁴. Podkreśla się obowiązek zatrudniania

Dr BOŻENA CZECH-JEZIARSKA, adiunkt w Katedrze Administracyjnego Prawa Gospodarczego, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Al. Raclawickie 14, 20-950 Lublin, Polska, e-mail: bczechjcz@kul.pl

¹ Cyt. za: H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 1 (2007), nr 1, s. 7.

² *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej* (7.12.2000), Dz. U. UE z dnia 26 października 2012 r., C 326/391.

³ Szerzej zob. B. Filipiak, *Kompetencje i kwalifikacje kadry sektora publicznego jako podstawowy wyznacznik wzrostu efektywności realizowanych zadań*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 99 (2012), nr 726, s. 67-81; M. Princ, *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, 2016.

⁴ J. Korczak, *Pracownicy administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław: Kolonia Limited, 2000, s. 238; L. Labocha-Kozar, *Pracownicy i urzędnicy sa-*

profesjonalnego personelu zarówno w administracji rządowej, jak i samorządowej⁵.

1. Niejednoznaczność terminologiczna

Sprawnie funkcjonujące struktury administracyjne były szczególnie istotne w doniosłych historycznie momentach przemian ustrojowych, których przykładem jest proces odradzania się Państwa Polskiego po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. Był to trudny czas budowania jednolitej i efektywnej administracji, akcentowano wówczas również korelację pomiędzy jakością działania administracji i poziomem przygotowania zespołu osób wykonujących zadania z jej zakresu. „Od tego, czy administrujący jest artystą, czy tylko rzemieślnikiem, jest biegłym fachowcem, czy dyletanckim amatorem – zależy spełnienie jego zadań na różnych szczeblach służby administracyjnej [...]”⁶. W początkach kształtującego się Państwa Polskiego odczuwano dotkliwy brak osób z należytyym przygotowaniem i wykształceniem niezbędnym do pracy w administracji. Równoległe z pracami ukierunkowanymi na nadanie strukturom administracyjnym w kraju najodpowiedniejszej dla nich formy, konsekwentnie usiłowano wpływać na podniesienie w nich jakości pracy.

morządowi, [w:] *Prawo urzędnicze*, red. K. Chochowski, Radom: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Handlowej, 2012, s. 113; E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa: LexisNexis, 2011, s. 7. O kwalifikacjach urzędników wspomina się już w odniesieniu do administracji kształtującej się w starożytności, zob. T. Maciejewski, *Historia administracji i myśli administracyjnej. Czasy nowożytne i współczesne (XVI-XX w.)*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2013, s. 8.

⁵ T. Górzyńska, *Standardy europejskie dotyczące pracowników administracji publicznej*, „Studia Prawnicze” 149/150 (2001), nr 3-4, s. 129-130; I. Macek, *Tendencje zmian w procesie zarządzania zasobami ludzkimi w administracji*, [w:] *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2002, s. 89; H. Szewczyk, *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2012, s. 17.

⁶ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys problematyki ogólnej*, Kraków: Zakamycze, 2003, s. 229.

Celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie dotyczące sposobu realizacji starań w zakresie kształcenia i przygotowania do zawodu urzędników zatrudnianych w strukturach nowotworzonego samorządu terytorialnego, ponieważ tematyka ta nie była dotychczas obszarem odrębnych badań. Przedmiot zainteresowania eksploratorów historii administracji tego okresu stanowiło przede wszystkim przygotowanie urzędników administracji rządowej, zwłaszcza wyższego szczebla⁷. Należy w tym miejscu podkreślić brak jednolitego zakresu terminologii odnoszącej się do pracowników administracji publicznej. W literaturze używano określenia „urzędnik”, bez precyzyjnego definiowania go, stosowano także terminy: „funkcjonariusz”, „pracownik administracji państwowej”, „funkcjonariusz państwowy”, „pracownik państwowy”, także w odniesieniu do osób zatrudnionych w samorządzie terytorialnym⁸. Nieprecyzyjność w zakresie pojęć występowała

⁷ M. Krzymkowski, *Kwalifikacje zawodowe urzędników w II RP*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 67 (2015), z. 2, s. 97-110; J. Przygodzki, *Poglądy Oswalda Balzera na kształcenie wyższych urzędników administracji publicznej w okresie międzywojennym*, [w:] *Nauka i nauczanie prawa w dziejach*, red. T. Kruszewski, Wrocław: Kolonia Limited, 2011, s. 61-68; Tenże, *Problem kształcenia kandydatów na wyższe stanowiska urzędników administracji w pracach Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 294 (2005), s. 235-249; Tenże, *Kształcenie kandydatów na wyższych urzędników administracji w ankiecie Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej z 1929 roku*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 8 (2015), z. 2, s. 185-198. Tematyka szkolenia pracowników samorządowych w odniesieniu jedynie do kandydatów na sekretarzy gmin, została podjęta przez M. Podkowskiego, zob. Tenże, *Szkolenie kandydatów na sekretarzy gmin wiejskich po uchwaleniu ustawy scaleniowej w 1933 roku*, [w:] *Nauka i nauczanie prawa w dziejach*, s. 141-156; Tenże, *Kwalifikacje i uprawnienia sekretarzy gmin wiejskich w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Administracja – obywatel, społeczeństwo, państwo*, red. A.M. Sosnowski, Wrocław: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania „Copernicus”, 2006, s. 111-117.

⁸ J. Przygodzki, *Kształcenie kandydatów na wyższych urzędników administracji*, s. 185; J. Korczak, *Pracownicy administracji*, s. 238-239; E. Ura, *Prawo urzędnicze*, s. 12, 38. Przepisy wykonawcze do ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz. U. Nr 35, poz. 294 z późn. zm., w postaci I Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 października 1933 r. w sprawie wykonania ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego,

również w okresie II Rzeczypospolitej, gdy często utożsamiano urzędników ze wszystkimi osobami powołanymi do świadczenia usług natury publicznej⁹. Nie wdając się w szczegółowe analizy w tym zakresie, warto z pewnością pogłębianych badań, wydaje się, że terminu „urzędnik samorządowy” można używać również w odniesieniu do pracowników administracji samorządowej w dwudziestoleciu międzywojennym, w związku z brakiem kompleksowego ustawodawstwa dla tej grupy i koncepcją szerokiego zakresu służby publicznej¹⁰. Ten brak jednolitej siatki pojęciowej utrzymał się również w okresie powojennym. We współczesnej literaturze z zakresu prawa urzędniczego można spotkać używane zamiennie określenia „pracownik samorządowy” i „urzędnik samorządowy”¹¹. Dla potrzeb niniejszego opracowania terminy: „pracownik samorządowy”, „funkcjonariusz samorządowy” i „urzędnik samorządowy” są zatem używane zamiennie i obejmują generalny krąg podmiotów zatrudnionych w jednostkach samorządu terytorialnego.

Dz. U. Nr 80, poz. 577 z późn. zm. (§ 4 ust. 3) nazywały wszystkich zawodowych członków władz wykonawczych, sekretarza oraz pozostałych pracowników zatrudnionych w samorządzie terytorialnym funkcjonariuszami samorządu terytorialnego. W zależności od zajmowanego stanowiska z jednostką samorządu terytorialnego łączył ich, podobnie jak pracowników służby cywilnej, stosunek służbowy oraz kontraktowy, zob. H. Szewczyk, *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, s. 20; J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego*, s. 228-253.

⁹ Z. Fenichel, *Polskie prawo urzędnicze a prawo pracowników prywatnych*, [w:] Tenże, *Polskie prawo prywatne i procesowe. Studja*, Kraków: Księgarnia powszechna, 1936, s. 448; F. Ochimowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa: Nakładem F. Hoesicka, 1919, s. 460.

¹⁰ Łacińska paremia *Magistratum legem esse loquentem legem autem mutum magistratum* – „Urzędnik jest mówiącą ustawą (mówiącym prawem), ustawa (prawo) zaś niemym urzędnikiem” może stać się punktem odniesienia i spoiwem dla zakresu pojęciowego terminu „urzędnik”, zob. K. Burczak, A. Dębiński, M. Jońca, *Łacińskie sentencje i powiedzenia prawnicze*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2018, s. 147; M. Kuryłowicz, *Słownik terminów, zwrotów i sentencji prawniczych łacińskich oraz pochodzenia łacińskiego*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2017, s. 142; E. Ura, *Prawo urzędnicze*, s. 19.

¹¹ L. Labocha-Kozar, *Pracownicy i urzędnicy samorządowi*, s. 135; W. Perdeus, *Stosunki pracy w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo urzędnicze*, red. T. Liszcz, Lublin: Oficyna Wydawnicza VERBA, 2005, wyd. 2, s. 158.

2. Problem kwalifikacji pracowników administracji rządowej i samorządowej

Sytuację pracowników administracji rządowej udało się uregulować stosunkowo szybko, unormowania te, pomimo dość szerokiego zakresu podmiotowego, nie obejmowały pracowników samorządowych¹². Założenia dotyczące uchwalenia dla tej grupy, analogicznych do ustawy o państwowej służbie cywilnej, rozwiązań prawnych były przecież niemożliwe do zrealizowania w chwili, gdy borykano się z wyzwaniem w zakresie ujednoczenia organizacji samorządu terytorialnego w całym kraju¹³. Dopiero tzw. ustawa scaleniowa z 1933 r.¹⁴ dała podstawę do opracowywania projektów aktów normatywnych dotyczących statusu prawnego pracowników samorządowych, których jednak nie udało się uchwalić przed 1939 r.¹⁵ Pragmatyka w tym zakresie miała, zatem cha-

¹² Nie oznaczało to jednakże stabilności rozwiązań prawnych. Już w 1918 r. wprowadzono w życie tymczasowe przepisy Rady Regencyjnej (*Reskrypt „Tymczasowe przepisy służbowe” Rady Regencyjnej z 11 czerwca 1918 r.*). Całościowa regulacja nastąpiła na mocy ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. *o państwowej służbie cywilnej*, Dz. U. Nr 21, poz. 164 z późn. zm., która w krótkim okresie do wybuchu II wojny światowej była kilkakrotnie nowelizowana, odzwierciedlając zmiany ustrojowe państwa.

¹³ Analiza ewolucji struktury samorządu terytorialnego i jego organów w Polsce w okresie międzywojennym wykracza zdecydowanie poza ramy niniejszego opracowania. Szerzej na ten temat zob. np. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1998, s. 139-158; A. Warzocha, *Samorząd terytorialny II RP – w drodze ku własnemu państwu*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Seria Res Politi-cae” 7 (2012), s. 351-362; W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764-1989*, Warszawa: Wydawnictwo PWN, 2007, s. 341-352; S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa – historia i współczesność*, Lublin: Wydawnictwo KUL, 1999.

¹⁴ Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. *o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego*, Dz. U. Nr 35, poz. 294 z późn. zm. Ustawa ujednoczyła ustrój samorządu gminnego, miejskiego i powiatowego.

¹⁵ Przygotowano rządowy projekt ustawy o służbie cywilnej w samorządzie terytorialnym, rządowy projekt ustawy o odpowiedzialności służbowej członków organów

rakter niejednolity i szcążtkowy, ponieważ była efektem częściowych uregulowań wynikających z prawa byłych państw zaborczych, a tylko w pewnym stopniu z krajowych ustaw i rozporządzeń oraz autonomicznych uchwał organów stanowiących związków samorządowych. Brak odrębnego ustawodawstwa utrudnił stosowanie spójnej siatki pojęciowej dla tej grupy urzędników i zasadniczo przyczynił się do konieczności traktowania każdego stanowiska w administracji samorządowej indywidualnie.

Pomimo zróżnicowanego zakresu regulacji statusu prawnego pracowników administracji rządowej i samorządowej, obie grupy niewątpliwie łączył problem spowodowany brakiem dostatecznych kwalifikacji zawodowych i doświadczenia zawodowego. Ta sytuacja wynikała z polityki państw zaborczych, polegającej na zatrudnianiu w strukturach administracyjnych własnych urzędników. Polacy mogli zyskać odpowiednie wykształcenie prawnicze jedynie w uniwersytetach zaboru austriackiego: krakowskim i lwowskim. Stamtąd też napłynęła największa liczba kandydatów do pracy na różnych szczeblach administracji w początkach II RP¹⁶. Nie była ona jednak w stanie zaspokoić potrzeb nowotworzonych organów administracyjnych, zatrudniano więc z konieczności również osoby niewykwalifikowane.

Rozwiązanie problemu przygotowania funkcjonariuszy administracji rządowej i samorządowej do sprawowania swoich funkcji stało się jednym z podstawowych zadań, jakie postawiono komisjom powołanym w okresie międzywojennym dla kompleksowego opracowania reform administracji. Szczególną rolę w tym zakresie odegrała Komisja dla Usprawnienia Administracji Publicznej, pod przewodnictwem Maury-

zarządzających i funkcjonariuszy w samorządzie terytorialnym oraz poselski projekt ustawy w sprawie kodeksu służby w samorządzie terytorialnym. Zob. H. Szewczyk, *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, s. 21.

¹⁶ W 1923 r. około 15% urzędników pracowało poprzednio w administracji państw zaborczych, zob. J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków: Wydawnictwo UJ, 2003, s. 176.

cego Z. Jaroszyńskiego, działająca w latach 1928-1933 przy Prezesie Rady Ministrów¹⁷. W Komisji funkcjonowała Sekcja do Spraw Przygotowania Urzędników kierowana przez Józefa Buzka. Wśród materiałów opracowanych przez Komisję aż dwa na jedenaście tomów poświęcono zagadnieniu przygotowania i wykształcania urzędników wszystkich szczebli¹⁸. „Można też powiedzieć śmiało, że czynnik personalny w administracji jest dzisiaj co najmniej tak ważny, jak sama organizacja w najobszerniejszym tego słowa znaczeniu. Tej sprawy nie doceniano dotychczas w Polsce należycie. Tem bardziej trzeba jej poświęcić wiele uwagi, kiedy się myśli o dalszej przyszłości, o wyjściu ze stanu tymczasowości [...] i pchnięciu administracji publicznej na stałe tory rozwoju”¹⁹. Komisja przeprowadziła wśród specjalistów ankietę dotyczącą m.in. wykształcenia koniecznego do zatrudnienia na różnych stanowiskach administracyjnych, a następnie przedstawiła w tomie drugim nadesłane opinie oraz propozycje własnych rozwiązań²⁰. Na temat kształ-

¹⁷ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa: Wydawnictwo „Liber”, 2001, s. 158-159.

¹⁸ *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów. T. II. Opinie w sprawie studium naukowego dla kandydatów do wyższej służby administracyjnej*, Warszawa: Wojskowy Instytut Naukowo-Wydawniczy, 1929; *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów. T. III. Zagadnienia urzędnicze. Leon Władysław Biegeleisen, Zagadnienie dokształcania urzędników państwowych i komunalnych ze stanowiska usprawnienia administracji publicznej*, Warszawa: Nakładem Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, 1929.

¹⁹ *Materiały Komisji. T. I. Wstęp*.

²⁰ W zakresie analizowanej problematyki zadano m.in. pytania: „Dla jakich rodzajów i kategorii funkcjonariuszów jest niezbędne wykształcenie uniwersyteckie lub inne wyższe i mianowicie jakie? [...] Czy dla kandydatów na tych funkcjonariuszy uzyskanie dyplomu odnośnej szkoły wyższej ma być warunkiem niezbędnym dla przyjęcia do służby publicznej – czy też należy stosować zwolnienia od dyplomu (na jakich warunkach) lub wprowadzić państwowy egzamin? [...] Czy programy wyższych uczelni polskich (jakich) odpowiadają na ogół potrzebom przygotowania kandydatów do administracji publicznej (jakich działów) czy też istnieje konieczność zmian i w jakim, ogólnie biorąc, kierunku? [...] Czy poziom i kierunek nauk w polskich wyższych uczelniach (jakich) jest właściwy dla przygotowania dobrych

czenia urzędników wypowiedziało się wiele znanych osobowości świata nauki, niejednokrotnie także praktyków: Oswald Balzer i Ludwik Ehrlich – profesorowie Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie, Kazimierz Kumaniecki i Władysław Leopold Jaworski – profesorowie Uniwersytetu Jagiellońskiego, Bohdan Wasiutyński – profesor Uniwersytetu Warszawskiego, Bolesław Miklaszewski i Bolesław Markowski – profesorowie Wyższej Szkoły Handlowej w Warszawie, Stanisław Bukowiecki – Prezes Prokuratorji Generalnej, Władysław Grabski, Zdzisław Ludkiewicz i Józef Mikułowski-Pomorski – profesor Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego, Mieczysław Rybczyński – profesor Politechniki Warszawskiej. Proponowano różne rozwiązania: wprowadzenie programów nauczania, opracowanych specjalnie dla potrzeb przyszłych urzędników administracji rządowej i samorządowej na studiach prawniczych (L. Ehrlich), uzupełnienie części przygotowania wstępnego o lekturę (m.in. z administracji samorządowej) i dwuletnią praktykę referendarską (m.in. we władzach samorządowych) czy obowiązek uczestniczenia co kilka lat przez każdego urzędnika w odpowiednim kursie w jednym z miast uniwersyteckich (K. Kumaniecki). Część profesorów prawa opowiadała się za koniecznością ukończenia przez urzędnika każdego szczebla administracji studiów prawniczych (O. Balzer, L. Ehrlich, W. Jaworski, S. Bukowiecki), niektórzy uważali za wystarczające jakiegokolwiek studia wyższe (B. Miklaszewski), czy studia z zakresu nauk społecznych (B. Markowski).

Tom trzeci *Materialów Komisji* stanowił opracowanie o charakterze monograficznym, poświęcone zagadnieniu kształcenia szeroko pojętego korpusu urzędniczego. Zaprezentowano w nim system edukacji urzędników publicznych w Niemczech, Anglii, Belgii, Holandii i Francji, które stanowiły inspirację do opracowania metod służących podniesieniu kwalifikacji urzędniczych w Polsce. Wśród nich znalazło się m.in. utwo-

kandydatów do administracji publicznej (jakich działów) czy też istnieje konieczność reformy nauczania i w jakim kierunku? [...]”, tamże, s. 6-120.

rzenie średnich szkół administracyjnych²¹, a także powołanie do życia specjalnej akademii administracyjnej – odrębnego zakładu doszkalcącego dla urzędników, „nastawionego specjalnie na uzupełnienie wiedzy urzędników publicznych ze specjalnym ciałem profesorskim ogólnych i specjalnych przedmiotów”²². Oceniano także praktykę kursów doszkalających, organizowanych wspólnie: „pewien, na szczęście nieliczny odsetek uczestników traktuje kursy raczej jako mniej lub więcej miły pobyt w stołecznym mieście, połączony z płatnym urlopem, najznaczniejsza część słuchaczy przykłada się do nauki celem uzyskania świadectwa, nieliczny tylko zastęp ma na celu istotne pogłębienie wiedzy”²³. Analizowano ponadto aktualne propozycje studiów uzupełniających i doszkalających, oceniając przygotowanie kandydatów do pracy w administracji posiadających wykształcenie różnego typu²⁴. Podnoszono braki w wykształceniu absolwentów wydziałów prawnych polskich szkół wyższych: „O ile nauki prawne są wyczerpująco traktowane na prawnych fakultetach uniwersytetów, co prawda głównie z punktu widzenia potrzeb sądownictwa i adwokatury, o tyle ekonomiczne, administracyjne i społeczne studia nie znajdują tu dostatecznego uwzględnienia”²⁵. Zwracano również uwagę na sprzeczności w poglądach przedstawicieli nauki, kładących nacisk na materiał ogólnokształcący oraz pracodawców (m.in. urzędów), których oczekiwania oscylują wokół szerokiego przygotowania praktycznego. Zdaniem L.W. Biegeleisena, próby dostosowania programu studiów prawniczych do kompromisu

²¹ *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów. T. III*, s. 561.

²² Tamże, s. 560-566.

²³ Tamże, s. 564.

²⁴ Tamże, s. 566-632.

²⁵ Tamże, s. 566. „Urzędnik mający ukończone studia prawne wymaga więc w zakresie umiejętności gospodarczych, społecznych oraz administracyjnych, jak również znajomości stosunków faktycznych gruntownego doszkolenia i uzupełnienia, często ustępując, jeśli chodzi o dostateczną znajomość życia publicznego urzędnikom o średnim przygotowaniu, pracującym jednakże od dawna w dziale komunalnym, rolniczym, aprowizacyjnym i.t.d.”, tamże, s. 566-567.

pomiędzy wymaganiami obu stron, mogą prowadzić do „dziwolągów programowych”, bez odpowiedniej koncentracji i zharmonizowania materiału nauczania, który niejednokrotnie nakłada się na siebie²⁶. Jako przykład godny naśladowania podawano przy tym sposób kształcenia urzędników angielskich i francuskich, a jako ideał „ściśle naukowe traktowanie przedmiotu, z uwzględnieniem jednak praktyki i życia”²⁷. Interesujący postulat stanowiło łączne doksztalcenie urzędników państwowych i komunalnych, które miało się odbywać w ramach zakładu doksztalającego dla urzędników publicznych, bowiem „wzajemny jak najściślejszy kontakt w pracach ćwiczeniowych i seminaryjnych jest wielce wskazany”²⁸. W opracowaniu przedstawiono w formie dodatku propozycje uczelni w zakresie kursów doszkalających, organizowanych m.in. przez Wolną Wszechnicę Polską w Warszawie²⁹. Funkcjonowało w niej Studium Administracji Komunalnej przy Wydziale Nauk Politycznych i Społecznych, które prowadziło cyklicznie dwa typy kursów o różnym poziomie: kurs A – dla pracowników miejskich i powiatowych oraz kurs B – dla pracowników gminnych. Warto tu przytoczyć program kursów, z których korzystali w tym okresie pracownicy samorządowi. Warunkiem przyjęcia było ukończenie sześciu klas szkoły średniej (na kurs A) lub siedmiu klas szkoły powszechnej, ewentualnie czterech klas szkoły średniej (na kurs B), a ponadto na kurs A i B – co najmniej dwuletniego stażu pracy na stanowisku w samorządzie. Kursy trwały cztery miesiące, zaś na ich program składały się trzy części.

²⁶ „Rozproszkowanie programu na szereg przedmiotów i wykładów odrębnych sprawia nie tylko przemęczenie słuchaczy, lecz i mija się z celem dydaktycznym, wymagającym *non multa, sed multum*”, tamże, s. 546-547.

²⁷ Tamże, s. 549.

²⁸ Tamże, s. 551. „Z punktu widzenia publicznego jest niezmiernie ważne, by administracja komunalna i samorząd gospodarczy były wspólnie z urzędnikami służby państwowej doksztalcane w duchu publicznym, podkreślającym znaczenie interesu ogólnego i jednolitości administracji publicznej”, tamże, s. 553.

²⁹ Tamże, s. 632-636.

Pierwsza obejmowała przedmioty ogólne, w bardzo skróconej formie³⁰, część druga zawierała przedmioty z zakresu skarbowości i rachunkowości³¹, część trzecia natomiast zasadniczo dotyczyła poszczególnych zadań samorządu³². Praktyczny wymiar kursów realizowano poprzez ćwiczenia, repetycje i wycieczki związane z wykładami. Swoistą rękojmnię jakości i zgodności programu kursów z wymogami zarówno strony mi-

³⁰ Kurs A: Ogólne zasady prawa – 10 godz., Nauka o społeczeństwie – 10 godz., Zasady prawa cywilnego – 20 godz., Zasady prawa karnego – 16 godz., Historia ustroju Polski – 10 godz., Prawo konstytucyjne – 20 godz., Ekonomia polityczna wraz z polityką ekonomiczną – 20 godz., Geografia gospodarcza Polski – 10 godz. Nieco obszerniejszy był zakres materiału w tej części dla kursu B: Ogólne zasady prawa – 8 godz., Zasady prawa cywilnego – 20 godz., Zasady prawa karnego – 16 godz., Historia Polski ze specjalnym uwzględnieniem historii ustroju – 10 godz., Konstytucja Polski z wstępem ogólnym o prawie konstytucyjnym – 20 godz., Polskie prawo administracyjne – 30 godz., Ogólne zasady ekonomii społecznej – 14 godz., Geografia gospodarcza i polityczna Polski – 12 godz., Język polski w korespondencji biurowej – 20 godz., tamże, s. 632-634.

³¹ Kurs A: Prawo administracyjne – 30 godz., Skarbowość ogólna – 20 godz., Skarbowość komunalna – 20 godz., Ustrój władz skarbowych – 5 godz., Budżet i rachunkowość komunalna – 20 godz., Biurowość – 12 godz.; Kurs B: Ustrój samorządu – 25 godz., Skarbowość państwowa i samorządowa – 35 godz., Zasady rachunkowości i budżetowania w samorządzie – 30 godz., Biurowość gminna – 12 godz., tamże.

³² Kurs A (182 godz.): Ustrój samorządu – 24 godz., Polityka komunalna – 16 godz., Rozbudowa miast i polityka gruntowa – 16 godz., Przedsiębiorstwa miejskie – 16 godz., Regulacja miast – 8 godz., Zadania powiatowych związków komunalnych – 8 godz., Zdrowie publiczne – 8 godz., Opieka społeczna – 8 godz., Drogi – 8 godz., Kredyt komunalny – 8 godz., Rolnictwo – 8 godz., Ustrój szkolnictwa powszechnego – 8 godz., Ubezpieczenia w samorządzie – 8 godz., Spółdzielczość a samorząd – 8 godz., Metody badań statystycznych w samorządzie – 8 godz., Bieżąca polityka gospodarcza państwa – 8 godz., Współpraca samorządu w akcji wychowania fizycznego – 8 godz., Organizacje społeczne – 8 godz.; W tej części wykłady dla kursu B były o połowę szczuplejsze (90 godz.): Zdrowie publiczne – 8 godz., Opieka społeczna – 8 godz., Drogi – 8 godz., Rolnictwo – 8 godz., Kasy pożyczkowo-oszczędnościowe – 8 godz., Ustrój i administracja szkolnictwa powszechnego – 6 godz., Budownictwo wiejskie – 8 godz., Akta stanu cywilnego i ewidencja ruchu ludności – 6 godz., Sprawy wojskowe – 6 godz., Ubezpieczenia i samorząd – 6 godz., Spółdzielczość i samorząd – 6 godz., Formy oświaty pozaszkolnej w samorządzie – 6 godz., Współpraca samorządu w akcji wychowania fizycznego – 6 godz., tamże.

nisterialnej, jak i samorządowej, miał stanowić Komitet Studium, składający się, poza przedstawicielami Wydziału Nauk Politycznych i Społecznych Wolnej Wszechnicy Polskiej, także z delegatów organizacji samorządowych (pracowników i związków) oraz delegata Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Tego typu kursy dokształcające dla pracowników samorządowych były organizowane także przez niektóre województwa, większe miasta i szkołę handlową w Wilnie³³. W 1937 r. powołano także Instytut Komunalny w Warszawie, którego zadaniem było szerzenie wiedzy z zakresu nauk komunalnych oraz podnoszenie wiedzy fachowej członków organów zarządzających i pracowników związków samorządowych³⁴.

3. Formy kształcenia pracowników samorządowych

Ciekawą propozycją edukacyjną były wycieczki organizowane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych będące jednocześnie samodzielną formą dokształcania dla starostów (przypomnijmy – wówczas organów administracji rządowej). Podczas objazdów, po położonych w różnych częściach kraju powiatach, starostowie, ich zastępcy i kandydaci na te stanowiska badali problemy, przed jakimi musiała stanąć administracja w ostatnim czasie. Były to w szczególności sprawy z zakresu budowy i utrzymania dróg, elektryfikacji, melioracji, budownictwa szkolnego i rolnictwa oraz zagadnienia udziału gminy zbiorowej w gospodarce samorządu. Z kwestii ściśle administracyjnych sprawdzano sprawy bezpieczeństwa, biurowości różnych systemów, funkcjonowanie starosty

³³ Tamże, s. 634. Szkoła organizująca kursy w Wilnie to najprawdopodobniej Szkoła Nauk Politycznych w Wilnie przy Instytucie Naukowo-Badawczym Europy Wschodniej, była to bowiem jedyna tego typu szkoła zaliczona do wyższych zakładów naukowych w okresie międzywojennym funkcjonująca w Wilnie, kształcąca także urzędników. Zob. H. Ilgiewicz, *Szkoła Nauk Politycznych przy Instytucie Naukowo-Badawczym Europy Wschodniej (1930-1939)*, „Rocznik Stowarzyszenia Naukowców Polaków Litwy”, t. 13-14 (2014), s. 30-47, [w:] <http://snpl.lt/Rocznik/13-14/R.13-14.030-047.pdf> [dostęp: 22.02.2018].

³⁴ Szerzej zob. M. Podkowski, *Szkolenie kandydatów na sekretarzy gmin wiejskich*, s. 153.

jako reprezentanta rządu w powiecie, problem stosunku starostów do kierowników władz niezespolonych. Niejako „przy okazji” Ministerstwo dokonywało w wizytowanych powiatach inspekcji³⁵.

Mimo wzmiankowanych powyżej postulatów powołania samodzielnego zakładu administracyjnego, zajmującego się w II RP edukacją urzędników, nie udało się ich zrealizować. Zasadniczo kształcenie urzędników, w tym samorządowych, opierało się zatem o różnego rodzaju kursy dokształcające i studia wyższe, realizowanych przede wszystkim przez uniwersyteckie wydziały prawa. Studia prawnicze w Polsce w okresie międzywojennym oferowało siedem polskich szkół wyższych³⁶. Były to nadmienione wcześniej, bogate w tradycje nauczania prawa uczelnie byłego zaboru austriackiego, a reaktywowane już jako polskie uniwersytety – Jagielloński i Jana Kazimierza we Lwowie, ponadto Uniwersytet Warszawski i Uniwersytet Stefana Batorego w Wilnie, a także nowopowstałe – Katolicki Uniwersytet Lubelski i Uniwersytet Poznański oraz jedyna pozauniwersytecka placówka, w której wykładano także prawo – Wolna Wszechnica Polska w War-

³⁵ W 1929 r. „Ministerstwo stwierdziło [...] szczególnie postęp prac w całym szeregu powiatów, kierowanych przez starostów, którzy podlegli w roku 1926/27 przeszkoleniu. Postęp ten odnosi się zarówno do organizacji urzędów, jak i do intensyfikacji prac samorządowych”, zob. *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów. T. III*, s. 635.

³⁶ B. Suchodolski (red.), *Historia nauki polskiej*. T. IV: 1863-1918, red. Z. Skubała-Tokarska, Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1987; B. Suchodolski (red.), *Historia nauki polskiej*. T. V: 1918-1951, red. Z. Skubała-Tokarska, Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1992; *Szkoły Wyższe Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa: Wydawnictwo Kasy im. J. Mianowskiego. Instytut Popierania Nauki, 1930, wyd. 2; I. Pollo, *Nauka i szkolnictwo wyższe w Polsce a odzyskanie niepodległości w 1918 roku*, Lublin: Wydawnictwa Uczelniane, 1990; S. Wielgus, *Uczelnie wyższe w Polsce w okresie międzywojennym*, [w:] *Lubelski Ośrodek Naukowy. W 50-lecie powołania Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej*, Lublin: Lubelskie Towarzystwo Naukowe, 1994, s. 61-77. Szkoły wyższe działały na podstawie ustawy z dnia 13 lipca 1920 r. o *szkołach akademickich*, Dz. U. Nr 72, poz. 494, a następnie ustawy z dnia 15 marca 1933 r. o *szkołach akademickich*, Dz. U. Nr 29, poz. 247.

szawie³⁷. Studia prawnicze opierały się na systemie czteroletnim, zaś dyplom i tytuł magistra prawa studenci otrzymywali po zdaniu wszystkich egzaminów rocznych³⁸. Przy okazji trwającej przez cały okres II RP dyskusji na temat porządku studiów prawniczych³⁹, podnoszono

³⁷ Wolna Wszechnica Polska była zorganizowana na wzór wolnych uniwersytetów europejskich (L'Université Libre de Louvain, L'Université Libre de Bruxelles) i opartą na podstawach wolności nauki, jak stanowił jej statut. O genezie i działalności Wolnej Wszechnicy Polskiej zob. m.in. K. Baranowski, *Alternatywna edukacja w II Rzeczypospolitej. Wolna Wszechnica Polska*, Warszawa: Towarzystwo Wolnej Wszechnicy Polskiej, 2001; Z. Skubala-Tokarska, *Społeczna rola Wolnej Wszechnicy Polskiej*, Wrocław-Warszawa-Kraków: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1967.

³⁸ Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 16 października 1920 r. w sprawie organizacji studiów prawnych w uniwersytetach państwowych, Dz. Urz. MWRiOP, Nr 22, poz. 140, § 9. Program studiów prawniczych – zgodnie z § 4 rozporządzenia – obejmował: Rok I: Prawo rzymskie 160 godzin, Teoria prawa 40 godzin, Historia prawa polskiego (historia ustroju i historia prawa sądowego) 180 godzin, Historia prawa na Zachodzie Europy 120 godzin. Razem 500 godzin. Rok II: Prawo kościelne 90 godzin, Ekonomia polityczna 180 godzin, Prawo polityczne 100 godzin, Prawo narodów 60 godzin. Razem 430 godzin. Rok III: Skarbowość i prawo skarbowe 90 godzin, Nauka administracji i prawo administracyjne 180 godzin, Statystyka 60 godzin, Prawo karne i postępowanie karne 120 godzin, Filozofia prawa 40 godzin. Razem 490 godzin. Rok IV: Prawo cywilne 210 godzin, Postępowanie sądowo-cywilne 150 godzin, Prawo handlowe i wekslowe 90 godzin, Prawo międzynarodowe prywatne 30 godzin. Razem 480 godzin.

³⁹ Szerzej zob. B. Czech-Jeziarska, *Nauczanie prawa rzymskiego w Polsce w okresie międzywojennym (1918-1939)*, Lublin: Wydawnictwo KUL, 2011, s. 60-85; P. Dąbrowski, *Mutationis in doctrina iuris. Kwestia prac nad reformą uniwersyteckich studiów prawniczych w Polsce (1918-1939)*, Gdańsk: Wydawnictwo Gdańskiej Szkoły Wyższej, 2015; G. Kowalski, *O miejsce historii prawa w programie studiów uniwersyteckich. Polemika między Oswaldem Balzerem a Juliuszem Makarewiczem*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 56 (2004), z. 2, s. 345-362; M. Marszał, J. Srokosz, *Rzymianie czy barbarzyńcy? Z dyskusji nad reformą programu studiów prawniczych w Polsce w latach 1931-1937*, „Przegląd Prawa i Administracji” 83 (2010), s. 263-286; M. Pyter, *Dyscypliny historycznoprawne w programie studiów jurystycznych w okresie II RP*, [w:] *Nauki historycznoprawne w polskich uniwersytetach II Rzeczypospolitej*, red. M. Pyter, Lublin: Wydawnictwo Diecezjalne, 2008, s. 15-33; Taż, *Miejsce dyscyplin historycznoprawnych w wykształceniu jurystycznym w okresie międzywojennym*, „Roczniki Nauk Prawnych KUL” 14 (2004), z. 1, s. 105-128; A. Redzik, *Prawo prywatne na Uniwersytecie Jana Kazimierza we Lwowie*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2009, s. 31-39.

również kwestię dostosowania programu do potrzeb organizujących się na nowo struktur państwowych, m.in. organów administracyjnych. Pojawiały się postulaty „upraktycznienia” kształtu studiów prawniczych, czemu miało służyć przykładowo ograniczenie liczby godzin przedmiotów historycznoprawnych na rzecz przedmiotów pozytywnych⁴⁰. Mimo tych polemik nad kształtem studiów prawniczych i różnego rodzaju postulatów ich reorganizacji, nie doszło do zmiany w tym zakresie przez cały okres międzywojenny, zaś prawo administracyjne pozostało w programie studiów w wymiarze 180 godzin⁴¹.

4. Wymogi w zakresie kwalifikacji pracowników samorządowych

Wobec braku odrębnych studiów administracyjnych, szkoły wyższe próbowały odpowiedzieć na zapotrzebowanie w zakresie kształcenia urzędników organizując m.in. nadprogramowe specjalizacje. Na Wydziale Prawa UJK oprócz studium ogólnego, powołano z początkiem roku akademickiego 1930/31 trzy rodzaje studiów specjalnych, wśród

⁴⁰ Np. słynny i dość radykalny projekt reformy postulowany przez młodzież prawniczą podczas Zjazdu Zrzeszeń Młodych Prawników w Wilnie w 1936 r.: *Zagadnienie reformy uniwersyteckich studiów prawniczych*, Warszawa: Związek Zrzeszeń Młodych Prawników RP, 1936. Jego myślą przewodnią było ukształtowanie studiów prawniczych jako „praktyczno-zawodowych”, gdzie wykładane będzie przede wszystkim prawo pozytywne. Na studia prawnicze składałyby się trzy lata studium ogólnego i dwa lata studiów specjalizacyjnych w sekcjach: cywilistycznej, kryminologicznej i administracyjnej, tamże, s. 29. Szerzej zob. W. Wołodkiewicz, *Nauczanie prawa w II Rzeczypospolitej*, „Życie Szkoły Wyższej” 6 (1973), s. 113-115. Projekt nie został dobrze przyjęty przez środowiska prawnicze i nie doszło do jego wdrożenia w życie.

⁴¹ W projekcie nowego rozporządzenia, które nie zdążyło wejść w życie w wyniku wybuchu II wojny światowej, przewidziano na III roku część pierwszą administracji w wymiarze 80 godz., a na IV roku część drugą – w wymiarze 90 godz., prawo administracyjne było ponadto przedmiotem obowiązkowym do zaliczenia na IV roku studiów, zob. P. Dąbrowski, *Mutationis in doctrina iuris*, s. 198.

których było również Studium Ekonomiczno-Administracyjne⁴². Nauka w nim trwała trzy lata i nie miała charakteru obowiązkowego. W roku akademickim 1936/37 Studium Ekonomiczno-Administracyjne zostało podzielone na Studium Administracyjne i Skarbowe z oddziałami administracyjnym i skarbowym oraz Studium Ekonomiczne. Wstęp do uzupełniającego studium mieli studenci II roku studiów wyższych oraz absolwenci Wydziału Prawa, zaś po jego ukończeniu wydawano dyplom ukończenia, który uprawniał do posługiwania się stopniem magistra prawa i nauk ekonomiczno-administracyjnych pod warunkiem, że absolwent studium posiadał wcześniej stopień magistra prawa⁴³.

Wobec braku jednolitego aktu normatywnego regulującego status pracowników samorządowych, wymogi w zakresie niezbędnych kwalifikacji i wykształcenia na poszczególne stanowiska określiła w 1933 r. ustawa scaleniowa⁴⁴. Zgodnie z jej przepisami, aby zostać wybranym do rady miejskiej i rady powiatowej, poza ukończeniem 30 roku życia, posiadaniem obywatelstwa polskiego oraz czynnego prawa wyborczego, należało „władać językiem polskim w słowie i piśmie”, zaś do wydziału

⁴² Obok niego funkcjonowało Studium Dyplomatyczne oraz Studium Sądowe, zob. A. Redzik, *Lwowska szkoła dyplomatyczna. Zarys historii Studium Dyplomatycznego przy Wydziale Prawa Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie (1930–1939)*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 6 (2006), nr 5, s. 121-149; *Studia uzupełniające na Wydziale Prawa Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie*, Lwów: [b.m.w.], 1930, s. 10-16.

⁴³ Zob. *Nowe studia uzupełniające na Wydziale Prawa Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie*, „Przegląd Prawa i Administracji” 61 (1936), s. 206-207; A. Redzik, *Wydział Prawa Uniwersytetu Lwowskiego w okresie Drugiej Rzeczypospolitej i w czasie II wojny światowej – wybrane zagadnienia*, „Prace Komisji Historii Nauki PAU” 10 (2010), s. 126-127.

⁴⁴ Do administracji samorządowej zaliczano: w gminie wiejskiej – radę gminy, w miastach – radę miejską, a w powiatowych związkach samorządowych – radę powiatową (art. 1 ust. 1) i zarząd gminy, w miastach – zarząd miejski, a w miastach wydzielonych z powiatowych związków samorządowych – wydział powiatowy (art. 1 ust. 2). Na czele zarządu gminnego stanął wójt, a na czele zarządu miejskiego – burmistrz, natomiast w miastach wydzielonych z powiatowych związków samorządowych – prezydent miasta (art. 1 ust. 3). Wydziałowi powiatowemu przewodniczył starosta, który jednocześnie był organem administracji rządowej ogólnej.

powiatowego mogła być wybrana osoba, która ponadto posiadała przygotowanie praktyczne, określone rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych⁴⁵. Na urząd zawodowego członka zarządu gminy oraz niezawodowego burmistrza w miastach liczących ponad 5 000 mieszkańców i zawodowego wójta trzeba było legitymować się odpowiednimi kwalifikacjami (art. 4 i 49), tj.: na urząd prezydentów miast i wiceprezydentów oraz zawodowych burmistrzów i wiceburmistrzów należało posiadać wykształcenie uprawniające do odbywania studiów w szkołach wyższych oraz udokumentować co najmniej trzyletnią pracę w charakterze członka zarządu miejskiego lub na innym odpowiednim stanowisku w administracji samorządowej lub rządowej (art. 49 ust. 5-6)⁴⁶. W przypadku wójta było to wykształcenie co najmniej w zakresie gimnazjum lub szkoły zawodowej stopnia gimnazjalnego, ewentualnie sześciu klas szkoły średniej ogólnokształcącej bądź równorzędne⁴⁷ oraz trzyletnie doświadczenie na określonych rozporządzeniem stanowiskach w administracji rządowej lub samorządowej, związanych z czynnościami referendarskimi, przy czym okres ten został skrócony do roku dla osób mających wykształcenie uprawniające do odbywania studiów wyższych i z wykształceniem wyższym. Wyznaczono również okres przejściowy do dnia 1 stycznia 1936 r., w którym wystarczyło wykazać się wykształceniem w zakresie co najmniej publicznej szkoły podstawowej, sześcioletnim stażem pracy na wskazanych stanowiskach samorządowych (w przypadku gminy wiejskiej na obszarze województw centralnych i wschodnich w wydziale powiatowym lub starostwie – sze-

⁴⁵ Nie wydano w tym zakresie odrębnego uregulowania.

⁴⁶ Wojewoda mógł zwolnić kandydata na jeden z wymienionych urzędów od wymaganego cenzusu wykształcenia (art. 49 ust. 7). Wykształcenie wymagane od kandydatów na pozostałe stanowiska w gminie wiejskiej miał określać statut służbowy, uchwalony przez radę gminną i zatwierdzony przez wydział powiatowy (art. 13 ust. 4).

⁴⁷ Rozporządzenie II Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 grudnia 1933 r. w sprawie wykonania ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz. U. Nr 100, poz. 769, § 33.

ściomiesięczną praktyką) oraz ukończeniem z wynikiem dobrym trzy-miesięcznego kursu samorządowego uznawanego za wystarczający przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Dodatkowo, w gminach, w których ustanowiono wójta zawodowego, a nie było sekretarza gminnego, kandydata na wójta zawodowego obowiązywało złożenie egzaminu praktycznego⁴⁸. Na podstawie tzw. ustawy scaleniowej (art. 12 ust. 5) wydano również odrębne przepisy regulujące wymagania w zakresie wykształcenia i praktyki sekretarzy gminnych⁴⁹. Zgodnie z ich postanowieniami, na stanowisko sekretarza gminy mogły być powołane osoby, które posiadały wykształcenie w zakresie co najmniej gimnazjum lub szkoły zawodowej stopnia gimnazjalnego⁵⁰ albo też przynajmniej sześciu klas szkoły średniej ogólnokształcącej bądź równorzędne⁵¹, a oprócz tego mogły wykazać się trzyletnią praktyką w zakresie pracy na stanowiskach określonych rozporządzeniem powiązanych z czynnościami referendarskimi. Konieczne było również zdanie odpowiedniego egzaminu praktycznego. Dla kandydatów posiadających wykształcenie w zakresie liceum administracyjno-handlowego okres wymaganej praktyki był skrócony do dwóch lat, przy ukończonym wykształceniu wyższym – do jednego roku (§ 1). Dodatkowo uprzywilejowano osoby, które ukończyły wspomniany wyżej kurs organizowany przez Wolną Wszechnicę Polską lub inny kurs uznany przez Ministra Spraw We-

⁴⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 31 stycznia 1934 r. w sprawie kwalifikacyj na wójtów zawodowych, Dz. U. Nr 232, poz. 108, § 1-3.

⁴⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 lutego 1934 r. w sprawie kwalifikacyj sekretarzy gminnych, Dz. U. Nr 18, poz. 144, zmienione w 1936 i 1939 r.: rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 czerwca 1936 r. o zmianie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 lutego 1934 roku w sprawie kwalifikacyj sekretarzy gminnych, Dz. U. Nr 48, poz. 348; rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10 stycznia 1939 r. o zmianie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 lutego 1934 roku w sprawie kwalifikacyj sekretarzy gminnych, Dz. U. Nr 4, poz. 21.

⁵⁰ W rozumieniu art. 21 i 29 ustawy z dnia 11 marca 1932 r. o ustroju szkolnictwa, Dz. U. Nr 38, poz. 389.

⁵¹ Zgodnie z przepisami obowiązującymi przed wejściem w życie ustawy o ustroju szkolnictwa.

wewnętrznych (np. organizowany przez urzędy wojewódzkie) – wówczas musiały jedynie zdać egzamin ustny z przedmiotów wskazanych rozporządzeniem⁵². W związku z niedoborami odpowiednich kandydatów na stanowiska sekretarzy gminnych, stosowano różnego rodzaju okresy przejściowe, czy też zwolnienia od obowiązku posiadania wymaganych kwalifikacji, umożliwiające obsadzenie tych urzędów⁵³. Podejmowano również, z zadowalającym rezultatem, akcje szkoleniowe w formie wspomnianych powyżej kursów, zarówno dla kandydatów, jak i osób już pełniących funkcje sekretarzy w gminach⁵⁴.

Zakończenie

W podsumowaniu należy stwierdzić, że wysiłki podejmowane w II Rzeczypospolitej przez organy państwowe, a także szkolnictwo na różnych szczeblach edukacyjnych, ukierunkowane na podniesienie kwalifikacji pracowników samorządowych, przyniosły wymierne, aczkolwiek z pewnością nie w pełni jeszcze satysfakcjonujące rezultaty. Dopiero z biegiem czasu zaczęło się pojawiać pokolenie urzędników już wykształconych w odrodzonej Polsce. W latach trzydziestych osoby, które zdały maturę i odbyły studia wyższe już w II Rzeczypospolitej stanowiły właściwie znaczną część kadr zatrudnianą, przede wszystkim na wyższych stanowiskach urzędniczych. Krąg adresatów oferty edukacyjnej polskich uczelni w tym zakresie był w zasadzie szeroki – stanowili go

⁵² Były to: zadania i obowiązki samorządu, skarbowość samorządowa, prawo budżetowe i rachunkowość samorządowa (§ 4, pkt 4, 7, 8, 9). Organizowane przez Instytut Komunalny w Warszawie oraz Instytut Pracy Samorządu Terytorialnego. Kursy były od 1939 r. uznawane przez Ministra Spraw Wewnętrznych za wystarczające do zwolnienia kandydatów na sekretarzy gminnych od obowiązku zdawania egzaminu praktycznego, zob. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10 stycznia 1939 r., § 1 pkt 2.

⁵³ Wojewoda po zasięgnięciu opinii wydziału wojewódzkiego (izby wojewódzkiej), mógł zwolnić kandydata od wymaganego cenzusu wykształcenia, jeżeli złożył on egzamin zastępczy (art. 13 ust. 3 tzw. ustawy scaleniowej); M. Podkowski, *Szkolenie kandydatów na sekretarzy gmin wiejskich*, s. 144-145.

⁵⁴ Tamże, s. 144.

pracownicy administracji różnego szczebla. Z oferty tej korzystały jednak przeważnie osoby znajdujące się w dobrym położeniu materialnym, ze względu na fakt, iż studia w tym okresie były odpłatne. Ponadto urzędnicy byli potrzebni natychmiast, a studia prawnicze trwały cztery lata. Wobec powyższego w grupie pracowników samorządowych odsetek osób z wyższym wykształceniem był wciąż nieznaczny⁵⁵, co próbowano zrekompensować obowiązkiem uczestniczenia w różnego rodzaju kursach dokształcających. Sytuację utrudniała labilna sytuacja prawna ustroju samorządu terytorialnego, a także tworzone czasem *ad hoc* dla nowych struktur przepisy różnych gałęzi prawa. Niewątpliwie należy się zgodzić z licznymi głosami środowiska naukowego w okresie międzywojennym, że długofalowe skutki w zakresie kształcenia urzędników, w tym pracowników samorządowych można było osiągnąć, dając im możliwość uzyskania wyższego wykształcenia prawniczego, które dałoby ugruntowaną ogólną wiedzę, tak potrzebną przy niestabilnym systemie prawa. Dwadzieścia lat to jednak zbyt krótki okres na realizację tego postulatu. Korpus urzędniczy ewoluował zatem powoli do osiągnięcia poziomu owych, wspomnianych we wstępie „artystów”, ten mozolny proces został jednak udaremniony przez wydarzenia września 1939 r. i ich katastrofalne dla polskiej państwowości następstwa.

Bibliografia

Źródła prawa

- I Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 października 1933 r. w sprawie wykonania ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz. U. Nr 80, poz. 577 z późn. zm.
- Rozporządzenie II Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 grudnia 1933 r. w sprawie wykonania ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz. U. Nr 100, poz. 769.

⁵⁵ W 1934 r. odsetek kandydatów na sekretarzy gminnych wynosił 0,5%, zob. M. Podkowski, *Szkolenie kandydatów na sekretarzy gmin wiejskich*, s. 144.

- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10 stycznia 1939 r. *o zmianie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 lutego 1934 roku w sprawie kwalifikacyj sekretarzy gminnych*, Dz. U. Nr 4, poz. 21.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 czerwca 1936 r. *o zmianie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 lutego 1934 roku w sprawie kwalifikacyj sekretarzy gminnych*, Dz. U. Nr 48, poz. 348.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 lutego 1934 r. *w sprawie kwalifikacyj sekretarzy gminnych*, Dz. U. Nr 18, poz. 144.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 31 stycznia 1934 r. *w sprawie kwalifikacyj na wójtów zawodowych*, Dz. U. Nr 232, poz. 108.
- Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 16 października 1920 r. *w sprawie organizacji studjów prawnych w uniwersytetach państwowych*, Dz. Urz. MWRiOP, Nr 22, poz. 140.
- Ustawa z dnia 11 marca 1932 r. *o ustroju szkolnictwa*, Dz. U. Nr 38, poz. 389.
- Ustawa z dnia 13 lipca 1920 r. *o szkołach akademickich*, Dz. U. Nr 72, poz. 494. z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 marca 1933 r. *o szkołach akademickich*, Dz. U. Nr 29, poz. 247 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. *o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego*, Dz. U. Nr 35, poz. 294 z późn. zm.

Literatura

1929. *Materjały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów. T. II. Opinie w sprawie studium naukowego dla kandydatów do wyższej służby administracyjnej*. Warszawa: Wojskowy Instytut Naukowo-Wydawniczy.
1929. *Materjały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów. T. III. Zagadnienia urzędnicze. Leon Władysław Biegeleisen, Zagadnienie dokształcania urzędników państwowych i komunalnych ze stanowiska usprawnienia administracji publicznej*. Warszawa: Nakładem Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów.
1930. *Studia uzupełniające na Wydziale Prawa Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie*. Lwów: [b.m.w.].
1930. *Szkoły Wyższe Rzeczypospolitej Polskiej*. Wyd. 2. Warszawa: Wydawnictwo Kasy im. J. Mianowskiego. Instytut Popierania Nauki.
1936. „Nowe studia uzupełniające na Wydziale Prawa Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie.” *Przegląd Prawa i Administracji* 61:206-207.
1936. *Zagadnienie reformy uniwersyteckich studiów prawniczych*. Warszawa: Związek Zrzeszeń Młodych Prawników RP.

- Baranowski, Krzysztof. 2001. *Alternatywna edukacja w II Rzeczypospolitej. Wolna Wszechnica Polska*. Warszawa: Towarzystwo Wolnej Wszechnicy Polskiej.
- Burczak, Krzysztof, Antoni Dębiński, i Maciej Jońca. 2018. *Lacińskie sentencje i powiedzenia prawnicze*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Czech-Jezińska, Bożena. 2011. *Nauczanie prawa rzymskiego w Polsce w okresie międzywojennym (1918-1939)*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Dąbrowski, Przemysław. 2015. *Mutationis in doctrina iuris. Kwestia prac nad reformą uniwersyteckich studiów prawniczych w Polsce (1918-1939)*. Gdańsk: Wydawnictwo Gdańskiej Szkoły Wyższej.
- Fenichel, Zygmunt. 1936. *Polskie prawo prywatne i procesowe. Studja*. Kraków: Księgarnia powszechna.
- Filipiak, Beata. 2012. „Kompetencje i kwalifikacje kadry sektora publicznego jako podstawowy wyznacznik wzrostu efektywności realizowanych zadań.” *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług* 99(726):67-81.
- Górzyńska, Teresa. 2001. „Standardy europejskie dotyczące pracowników administracji publicznej.” *Studia Prawnicze* 149/150, nr 3-4:127-135.
- Ilgiewicz, Henryka. 2014. „Szkoła Nauk Politycznych przy Instytucie Naukowo-Badawczym Europy Wschodniej (1930-1939)”. *Rocznik Stowarzyszenia Naukowców Polaków Litwy* 13-14:30-47, [w:] <http://snpl.lt/Rocznik/13-14/R.13-14.030-047.pdf> [dostęp: 22.02.2018].
- Izdebski, Hubert. 1998. „Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej.” W *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. Andrzej Piekara, i Zygmunt Niewiadomski, 139-158. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Izdebski, Hubert. 2001. *Historia administracji*. Warszawa: Wydawnictwo „Liber”.
- Izdebski, Hubert. 2007. „Od administracji publicznej do public governance.” *Zarządzanie Publiczne* 1:7-20.
- Korczak, Jerzy. 2000. „Pracownicy administracji.” W *Prawo administracyjne*, red. Jan Boć, 238-239. Wrocław: Wolters Kluwer Polska.
- Kowalski, Grzegorz. 2004. „O miejsce historii prawa w programie studiów uniwersyteckich. Polemika między Oswaldem Balzerem a Juliuszem Makarewiczem.” *Czasopismo Prawno-Historyczne* 56, z. 2:345-362.
- Krzymkowski, Marek. 2015. „Kształcenie urzędników w II RP”. *Czasopismo Prawno-Historyczne* 67, z. 2:97-110.
- Kuryłowicz, Marek. 2017. *Słownik terminów, zwrotów i sentencji prawniczych lacińskich oraz pochodzenia lacińskiego*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

- Labocha-Kozar, Lidia. 2012. „Pracownicy i urzędnicy samorządowi.” W *Prawo urzędnicze*, red. Krzysztof Chochowski, 111-148. Radom: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Handlowej.
- Langrod, Jerzy Stefan. 2003. *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys problematyki ogólnej*. Kraków: Zakamycze.
- Macek, Iwona. 2002. „Tendencje zmian w procesie zarządzania zasobami ludzkimi w administracji.” W *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, red. Andrzej Ferens, i Iwona Macek, 89-100. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Maciejewski, Tadeusz. 2013. *Historia administracji i myśli administracyjnej. Czasy nowożytne i współczesne (XVI-XX w.)*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Malec, Jerzy, i Dorota Malec. 2003. *Historia administracji i myśli administracyjnej*. Kraków: Wydawnictwo UJ.
- Marszał, Maciej, i Jacek Srokosz. 2010. „Rzymianie czy barbarzyńcy? Z dyskusji nad reformą programu studiów prawniczych w Polsce w latach 1931-1937”. *Przegląd Prawa i Administracji* 83:263-286.
- Ochimowski, Feliks. 1919. *Prawo administracyjne*. Warszawa: Nakładem F. Hoesicka.
- Perdeus, Wiesław. 2005. „Stosunki pracy w jednostkach samorządu terytorialnego.” W *Prawo urzędnicze*, red. Teresa Liszcz, wyd. 2, 156-160. Lublin: Oficyna Wydawnicza VERBA.
- Podkowski, Marek. 2011. „Szkolenie kandydatów na sekretarzy gmin wiejskich po uchwaleniu ustawy scaleniowej w 1933 roku.” W *Nauka i nauczanie prawa w dziejach*, red. Tomasz Kruszewski, 141-156. Wrocław: Kolonia Limited.
- Pollo, Iwo. 1990. *Nauka i szkolnictwo wyższe w Polsce a odzyskanie niepodległości w 1918 roku*. Lublin: Wydawnictwa Uczelniane.
- Princ, Marcin. 1990. *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.
- Przygodzki, Jacek. 2005. „Problem kształcenia kandydatów na wyższe stanowiska urzędników administracji w pracach Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej z 1928 roku.” *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo* 294:235-249.
- Przygodzki, Jacek. 2006. „Kwalifikacje i uprawnienia sekretarzy gmin wiejskich w II Rzeczypospolitej” W *Administracja – obywatel, społeczeństwo, państwo*, red. Adam Maciej Sosnowski, 111-117. Wrocław: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania „Copernicus”.

- Przygodzki, Jacek. 2011. „Poglądy Oswalda Balzera na kształcenie wyższych urzędników administracji publicznej w okresie międzywojennym.” W *Nauka i nauczanie prawa w dziejach*, red. Tomasz Kruszewski, 61-68. Wrocław: Kolonia Limited.
- Przygodzki, Jacek. 2015. „Kształcenie kandydatów na wyższych urzędników administracji w ankiecie Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej z 1929 roku.” *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa* 8, z. 2:185-198.
- Pyter, Magdalena. 2004. „Miejsce dyscyplin historycznoprawnych w wykształceniu jurydycznym w okresie międzywojennym.” *Roczniki Nauk Prawnych* 14, z. 1:105-128.
- Pyter, Magdalena. 2008. „Dyscypliny historycznoprawne w programie studiów jurydycznych w okresie II RP.” W *Nauki historycznoprawne w polskich uniwersytetach II Rzeczypospolitej*, red. Magdalena Pyter, 15-33. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Redzik, Adam. 2006. „Lwowska szkoła dyplomatyczna. Zarys historii Studium Dyplomatycznego przy Wydziale Prawa Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie (1930–1939).” *Polski Przegląd Dyplomatyczny* 6, nr 5:121-149.
- Redzik, Adam. 2009. *Prawo prywatne na Uniwersytecie Jana Kazimierza we Lwowie*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Redzik, Adam. 2010. „Wydział Prawa Uniwersytetu Lwowskiego w okresie Drugiej Rzeczypospolitej i w czasie II wojny światowej – wybrane zagadnienia.” *Prace Komisji Historii Nauki PAU* 10:111-152.
- Skubała-Tokarska, Zofia. 1967. *Spoleczna rola Wolnej Wszechnicy Polskiej*. Wrocław-Warszawa-Kraków: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Suchodolski, Bogdan, red. 1987. *Historia nauki polskiej*. T. IV: 1863-1918, red. Zofia Skubała-Tokarska. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Suchodolski, Bogdan, red. 1992. *Historia nauki polskiej*. T. V: 1918-1951, red. Zofia Skubała-Tokarska. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Szewczyk, Helena. 2012. *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Ura, Elżbieta. 2011. *Prawo urzędnicze*. Warszawa: LexisNexis.
- Warzocha, Artur. 2012. „Samorząd terytorialny II RP – w drodze ku własnemu państwu.” *Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Seria Res Politicae* 7:351-362.
- Wielgus, Stanisław. 1994. „Uczelnie wyższe w Polsce w okresie międzywojennym.” W *Lubelski Ośrodek Naukowy. W 50-lecie powołania Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej*, 61-77. Lublin: Lubelskie Towarzystwo Naukowe.

- Witkowski, Wojciech. 2007. *Historia administracji w Polsce 1764-1989*. Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Wołodkiewicz, Witold. 1973. „Nauczanie prawa w II Rzeczypospolitej.” *Życie Szkoły Wyższej* 6:103-120.
- Wójcik, Stanisław. 1999. *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa – historia i współczesność*. Lublin: Wydawnictwo KUL.

Uwagi na temat kształcenia pracowników samorządowych w okresie II Rzeczypospolitej

Streszczenie

Administracja publiczna w Polsce po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. znajdowała się w trudnej sytuacji, wynikającej z różnych ram prawnych, w których musiała funkcjonować przez ponad wiek. Należało ujednoczyć organizację struktur samorządowych na wszystkich szczeblach, a także poziom przygotowania ich pracowników. Opracowywano w tym celu różne propozycje kierunków reform, szczególną rolę odegrały specjalne komisje tworzone dla potrzeb opracowania i ujednoczenia tych zmian. Największe znaczenie miały prace Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej, która działała przy Prezesie Rady Ministrów w latach 1928-1933. W ramach jej prac przeanalizowano m.in. poziom wykształcenia pracowników administracji, zaproponowano wiele zmian w zakresie jego ujednoczenia, a także w zakresie różnych form dokształcających. Z inicjatywami odpowiadającymi na potrzeby doszkalające wychodziły także szkoły wyższe. Poziom przygotowania pracowników administracji na różnych stanowiskach w administracji rządowej i samorządowej próbowano również ujednoczyć poprzez wprowadzanie nowych aktów normatywnych regulujących m.in. wymogi w tym zakresie. Statusu pracowników samorządowych nie udało się co prawda uregulować tak kompleksowo, jak pracowników służby cywilnej, jednakże wszystkie inicjatywy prowadziły do podniesienia poziomu ich kwalifikacji. Dzięki temu pod koniec lat trzydziestych większość pracowników administracji, w tym pracowników samorządowych, stanowiły już kadry kompleksowo wykształcone w II Rzeczypospolitej.

Słowa kluczowe: II Rzeczpospolita Polska, dwudziestolecie, nauka prawa w Polsce, usprawnienie administracji, Komisja dla Usprawnienia Administracji

A Few Remarks on Educating Local Government Employees in the Interwar Poland

Summary

The interwar period in Poland saw the rebirth of local government and formation of the foundations for public administration. The main legislative problem was creating a common legal framework for local governments that could be applied throughout the Second Polish Republic, which included the Polish lands that had been ruled by the three partitioners until 1918. It was the time of formulating national reform

programs concerning the shape of administrative structure in Poland. Public administration could not function properly without adequately trained personnel. Only competent and professional workers could ensure the maximum effectiveness and efficiency of local government. The Committee on Improvement of Public Administration, which functioned in the period of 1928-1932, was analyzing *inter alia* the administrators' educating standards. Many solutions were proposed in order to improve the skills of administrators at all levels of government, starting with the local authorities. There were attempts to implement some new legislation concerning educational requirements for local government employees, but they were not as successful as with regard to civil service workers. However, all these initiatives led to upgrading of the skills and qualifications of local government workers. As a result, by late 1930s most of the administrative personnel, including local government employees, had been appropriately and comprehensively educated in the Second Polish Republic.

Key words: the second Republic of Poland, Inter-War Poland, jurisprudence in Poland, improve administration, Commission for the Improvement of Administration

Information about Author: BOŻENA CZECH-JEZIERSKA, Ph.D., adjunct in the Department of Commercial Administrative Law, Faculty of Law, Canon Law and Administration, John Paul II Catholic University of Lublin, Al. Raclawickie 14, 20-50 Lublin, Poland, e-mail: bczechjez@kul.pl