

Received: 19.06.2022
Accepted: 3.09.2022
Published: 30.09.2022

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2022, XXII, z. 3: s. 361-373
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0016.2439
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Małgorzata Grześków*
Nr ORCID: 0000-0002-8449-898X

ŚLUBOWANIE W SŁUŻBIE CYWILNEJ. FUNKCJE, CHARAKTER I ZNACZENIE PRAWNE

THE OATH IN THE CIVIL SERVICE. FUNCTIONS, LEGAL NATURE AND SIGNIFICANCE

Streszczenie: W artykule przeprowadzono rozważania na temat ślubowania w służbie cywilnej. Skupia się on na analizie ślubowania jako instytucji prawnej i ma na celu określenie jego znaczenia, charakteru prawnego oraz funkcji. Prawna kwalifikacja ślubowania w służbie cywilnej wymaga uwzględnienia zarówno jego aspektów prywatnoprawnych, jak i publicznoprawnych. Szczególnie istotne, pod kątem ochrony praw osób składających ślubowanie, jest dostrzeżenie publicznoprawnej relacji pomiędzy taką osobą a organem administracji publicznej odbierającym ślubowanie. Rozpoczęcie wykonywania obowiązków na powierzonym stanowisku jest bowiem uzależnione od dopełnienia aktu ślubowania (które następuje z chwilą jego odebrania). Kwalifikacja prawna czynności odebrania ślubowania powinna więc uwzględniać potrzebę zapewnienia odpowiedniej gwarancji ochrony praw osób zobowiązanych do jego złożenia.

Słowa kluczowe: ślubowanie, służba cywilna, urzędnik, Szef Służby Cywilnej

Summary: The article performs a consideration of the oath in the civil service. The paper focuses on the analysis of the oath as a legal institution and aims to determine its meaning, legal character and function. The legal qualification of the oath in the civil service requires taking into account both its private-legal and public-legal aspects. Particularly important in terms of protecting the rights of persons performing the oath is the public-law relationship between the person taking the oath and the public administration authority taking it. Commencement of performance of duties at the entrusted post depends on fulfilment of the oath (which takes place the moment the oath is taken). The legal classification of the act of taking the oath should therefore take into account the need to provide adequate guarantees for protecting the rights of persons obliged to perform it.

Keywords: oath, civil service, civil servant, Head of Civil Service

* dr; Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii. Źródła finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas; e-mail: malgorzata.grzeskow@uwr.edu.pl

WSTĘP

Ślubowanie jako instytucja prawna jest powszechnie znane w służbie publicznej. Obecnie, obok ustawy o służbie cywilnej¹, obowiązek złożenia ślubowania przewidują m.in. pragmatyki służb zmilitaryzowanych², ustawa Prawo o adwokaturze³ czy Konstytucja RP⁴. W niektórych aktach prawnych zamiast ślubowania ustawodawca przewiduje obowiązek złożenia „przysięgi” (dotyczy to m.in. żołnierzy Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁵ czy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej⁶). Analiza poszczególnych ustaw nie pozwala na ustalenie przyczyn różnicowania tych instytucji, kwalifikując je odpowiednio jako ślubowanie lub przysięga. Przedmiotem niniejszego opracowania jest instytucja ślubowania uregulowana w ustawie o służbie cywilnej.

Celem artykułu jest kwalifikacja prawna tego aktu, określenie jego relacji z powierzeniem stanowiska, ukazanie skutków prawnych niezłożenia ślubowania oraz identyfikacja funkcji, jakie mogą zostać mu przypisane. Dotychczas instytucji ślubowania nie poświęcono zbyt wiele miejsca w literaturze. Natomiast w orzecznictwie pojawiają rozbieżne poglądy dotyczące (w szczególności) prawnej kwalifikacji ślubowania jako czynności prywatnoprawnej lub publicznoprawnej.

POJĘCIE I GENEZA ŚLUBOWANIA

Sama konstrukcja uroczystego i publicznego zapewnienia określonego postępowania jest znana już od czasów starożytnych (łac. *iusiurandum, iuramentum*)⁷. Początkowo dokonywano wyraźnego rozróżnienia ślubowania i przysięgi. Historycznie przysięga zawierała treści religijne, podczas gdy ślubowanie miało charakter świecki⁸. Dla przykładu można wskazać, że w czasach I RP, w trakcie uroczystości koronacyjnych, władca składał uroczystą przysięgę na Ewangelię, w której zobowiązywał się zachować wszystkie prawa i przywileje nadane przez swoich poprzedników⁹. Taki podział na przysięgę i ślubowanie wiązał się również z odrębnymi sankcjami. Dawniej niedocho-

¹ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U.2021.1233, t.j. z dnia 7.07.2021).

² Art. 27 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 o Policji (Dz.U.2021.1882, t.j. z dnia 18.10.2021; art. 30 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U.2021.1940, t.j. z dnia 27.10.2021).

³ Np. art. 5 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U.2020.1651, t.j. z dnia 25.09.2020).

⁴ Art. 104 ust. 2 i 3 Konstytucji RP.

⁵ Ustawa z 3.10.1992 r. o przysiędździe wojskowej (Dz.U. z 1992 r. nr 77, poz. 386).

⁶ Art. 130 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U.1997.78.483 z dnia 16.07.1997).

⁷ G. Maroń, *Ślubowanie funkcjonariusza Policji w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej*, „Prokuratura i Prawo” 2020, nr 7-8.

⁸ G. Moroń, *Instytucja przysięgi prezydenta*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2, s. 160; B. Szczurowski, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, tom II: *Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 605.

⁹ J. Pietrzak, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej. Tradycja i współczesność XV–XXI w.*, Warszawa 2010, s. 37.

wanie przysięgi wiązano przede wszystkim z sankcją o wymiarze transcendentnym, związaną z porządkiem bożym i jego ingerencją¹⁰, natomiast niedochowanie roty ślubowania wiązało się wyłącznie z sankcjami świeckimi. Aktualnie wybór ustawodawcy pomiędzy ślubowaniem a przysięgą jest raczej dziełem przypadku i nie nawiązuje do historycznych korzeni czy tradycji związanej z pełnioną funkcją¹¹. Terminy „ślubowanie” i „przysięga” w aktach prawnych są stosowane zamiennie. Również słownik języka polskiego oba pojęcia definiuje jednolicie. „Ślubowanie” oznacza „uroczyste przyrzeczenie, przysięgę”¹². Słowo „przysięga” oznacza natomiast „uroczyste przyrzeczenie, wypowiedane zwykle w słowach ustalonych zwyczajowo lub prawnie, będące bezwzględny zapewnieniem prawdziwości tego, co się mówi”¹³.

PODMIOTY ZOBOWIĄZANE DO ZŁOŻENIA ŚLUBOWANIA

Bardziej szczegółową analizę unormowań dotyczących ślubowania w służbie cywilnej warto poprzedzić nieco szerszą refleksją na temat statusu zatrudnienia podmiotów zobowiązanych do jego złożenia. Pośród nich ustawodawca wymienia urzędników służby cywilnej oraz Szefa Służby Cywilnej.

Obowiązek złożenia ślubowania odnosi się do urzędników służby cywilnej, zatem do osób zatrudnionych na podstawie mianowania. Podobny obowiązek nie jest przewidziany wobec pracowników służby. Ustawodawca przyjął bowiem, że jedynie nadanie szczególnego statusu urzędnika wymaga dodatkowej gwarancji polegającej na złożeniu uroczystej przysięgi sumiennego i bezstronnego wykonywania obowiązków służbowych¹⁴. W przypadku Szefa Służby Cywilnej warto zwrócić uwagę, że powołanie, w kontekście rygorów o charakterze podmiotowym, jest ograniczone jedynie wymogami określonymi w art. 11 ust. 1 u.s.c. Szef Służby Cywilnej nie musi być więc urzędnikiem. Przepis art. 10 u.s.c. stanowi o „powołaniu” Szefa Służby Cywilnej. „Na ogół pojęcie to określa jedynie samo powierzenie określonej funkcji/stanowiska (gdzie stosunek pracy nie powstaje w ogóle bądź powstaje na innej podstawie prawnej), co określa się mianem powołania pozornego”¹⁵. Uznanie, że użyty przez ustawodawcę termin „powołanie” prowadzi do nawiązania stosunku pracy, wymagałoby natomiast niebudzących wątpliwości sformułowań ustawy, wskazujących na obowiązek nawiązania stosunku pracy w związku z powierzeniem konkretnej funkcji. Tymczasem ana-

¹⁰ R. Strzelecki, *Rola przysięgi w ustanawianiu instytucji wypełnianiu jej misji*, Prace Komisji Językowej BTN, nr XXV, 2015, s. 184.

¹¹ G. Maroń, *Instytucja przysięgi (ślubowania) a poszanowanie wolności sumienia i religii*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 4 (26), s. 62.

¹² W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, t. VIII, Warszawa 1966, s. 1274.

¹³ W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, t. VII, Warszawa 1965, s. 621.

¹⁴ Z. Góralski, [w:] K.W. Baran (red.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, LEX 2014, art. 70.

¹⁵ D.E. Lach, *Kilka uwag o powoływaniu prezesa ZUS*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2021, XXI, z. specjalny, s. 656.

liza regulacji ustawy o służbie cywilnej prowadzi do wniosku, że powołanie, o którym mowa w art. 10 ust. 3 u.s.c., nie jest powołaniem w rozumieniu art. 68 § 1 k.p., lecz aktem skutkującym jedynie powierzeniem stanowiska, tj. aktem wywołującym skutek wyłącznie w sferze organizacyjnej (zależności służbowej). Przepis art. 10 ust. 3 u.s.c. nie reguluje bowiem praw i obowiązków pracowniczych, co mogłoby świadczyć o woli ustawodawcy jednoczesnego nawiązania stosunku pracy z osobą powoływaną.

MOMENT ZŁOŻENIA ŚLUBOWANIA

Istotnym zagadnieniem w kontekście prowadzonych rozważań jest moment złożenia ślubowania i jego relacja do aktu mianowania (powołania). O rozstrzygnięciu tego zagadnienia może decydować już sama konstrukcja przepisów analizowanej ustawy. Zgodnie z art. 50 ust. 1 u.s.c. „Urzędnik służby cywilnej składa uroczyste ślubowanie (...)”. Natomiast w myśl art. 10 ust. 4 u.s.c. „Przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków Szef Służby Cywilnej składa przed Prezesem Rady Ministrów następujące ślubowanie (...)”. Oba przepisy zostały skonstruowane podobnie. Literalnie odczytując ich treść, należy przyjąć, że ślubowanie składa osoba, która już objęła swoje stanowisko. Zatem taka, która została już mianowana (powołana). Obowiązek złożenia ślubowania dotyczy więc osób posiadających już status urzędnika służby cywilnej (Szefa Służby Cywilnej), a ślubowanie następuje po dokonaniu aktu mianowania (powołania)¹⁶. Dlatego też należy przyjąć, że ślubowanie nie warunkuje skuteczności aktu mianowania (powołania). Akt ślubowania stanowi natomiast bezwzględny warunek podjęcia czynności i zadań na zajmowanym stanowisku¹⁷.

W przypadku urzędników traktowanie aktu ślubowania jako przesłanki podjęcia czynności i zadań wymaga jeszcze pewnego uściślenia. Mianowanie może dotyczyć jedynie pracownika służby cywilnej, a więc tylko takiej osoby, która pozostaje już w stosunku pracy. Z tych względów ślubowanie można traktować wyłącznie jako przesłankę umożliwiającą wykonywanie obowiązków o charakterze urzędnika, a nie wynikających ze stosunku pracy. Jeśli po dokonaniu nominacji dany stosunek prawny jest stosunkiem pracy z mianowania, to ślubowanie należy traktować jako przesłankę, która umożliwia kontynuację wcześniej powstałej więzi prawnej, ale o zmienionym charakterze przejawiającym się m.in. w szczególnych uprawnieniach i obowiązkach¹⁸.

Inaczej przedstawia się sytuacja Szefa Służby Cywilnej. Mimo że warunki konieczne i niezbędne kwalifikacje adresowane do kandydata na Szefa Służby Cywilnej, jak również ich zakres, w znacznej mierze są analogiczne do atrybutów właściwych pracownikowi służby cywilnej (art. 4 u.s.c.) oraz urzędnikowi służby cywilnej (art. 40

¹⁶ W tej kwestii pojawiają się jednak również poglądy odmienne, zgodnie z którymi ślubowanie powinno nastąpić jeszcze przed datą zawartą w akcie mianowania: M. Mazuryk, [w:] W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa, 2012, s. 306.

¹⁷ Ibidem, s. 255-256.

¹⁸ Z. Góral, [w:] K.W. Baran (red.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, LEX 2014, art. 70.

u.s.c.)¹⁹, kandydat na Szefa Służby Cywilnej nie musi być jednocześnie urzędnikiem, ani nawet pracownikiem służby. W konsekwencji jego sytuacja będzie przedstawiała się odmiennie w zależności od tego, czy jest on jednocześnie pracownikiem lub urzędnikiem, czy jest kandydatem spoza korpusu służby. Z tych względów ślubowanie będzie traktowane albo jako przesłanka umożliwiająca wykonywanie jakichkolwiek obowiązków (dotyczy Szefa Służby Cywilnej niebędącego ani pracownikiem, ani urzędnikiem służby), albo wyłącznie obowiązków na stanowisku Szefa Służby Cywilnej (dotyczy osoby, która jest jednocześnie pracownikiem lub urzędnikiem tej służby).

TREŚĆ, FORMA I KWALIFIKACJA PRAWNA ŚLUBOWANIA

W myśl art. 50 u.s.c. urzędnicy służby cywilnej są zobowiązani do złożenia ślubowania o następującej treści: „Ślubuję służyć Państwu Polskiemu, przestrzegać Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, sumiennie i bezstronnie wykonywać obowiązki urzędnika służby cywilnej zgodnie z najlepszą wiedzą i wolą”. Do treści ślubowania, urzędnik służby cywilnej może dodać słowa: „Tak mi dopomóż Bóg”. Rota ślubowania urzędnika służby cywilnej wykracza zatem poza jego obowiązki wymienione w art. 76 u.s.c. Służba Państwu Polskiemu jest bowiem czymś więcej niż obowiązek ochrony interesów państwa. Dotyczy ona powinności pozostawania przez urzędnika w pełnej dyspozycji Państwa Polskiego²⁰. W tym aspekcie ślubowanie należy traktować jako dodatkową gwarancję prawidłowego wykonywania obowiązków.

Inaczej została skonstruowana rota ślubowania Szefa Służby Cywilnej. W myśl art. 10 ust. 4 u.s.c. przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków Szef Służby Cywilnej składa przed Prezesem Rady Ministrów następujące ślubowanie: „Obejmując stanowisko Szefa Służby Cywilnej, uroczyście ślubuję dochować wierności postanowieniom Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności strzec zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej przez korpus służby cywilnej, a powierzone mi obowiązki wypełniać sumiennie i bezstronnie”. Ślubowanie może być złożone z dodaniem słów „Tak mi dopomóż Bóg”²¹. W przypadku Szefa Służby Cywilnej treść ślubowania wyraźnie nawiązuje więc do art. 153 Konstytucji RP²². Poprzez to publiczne zapewnienie Szef Służby Cywilnej zobowiązuje się

¹⁹ W. Drobny, [w:] M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, W. Drobny, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2012, art. 11.

²⁰ T. Duraj, [w:] K.W. Baran (red.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, LEX 2014, art. 50.

²¹ W odniesieniu do stwierdzenia „tak mi dopomóż Bóg” należy uznać, że nie zachodzi sprzeczność między nim a zachowaniem świeckiego charakteru państwa, przede wszystkim z uwagi na fakultatywny charakter tego sformułowania. P. Maciszek, *Znaczenie zawarcia w rocie ślubowania niektórych funkcjonariuszy publicznych słów „Tak mi dopomóż Bóg” w prawie polskim i prawie kanonicznym*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 2(145), s. 46.

²² Zgodnie z art. 153 Konstytucji RP korpus służby cywilnej działa w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej.

stać na straży przestrzegania konstytucyjnych wartości, zobowiązuje się z jednej strony do tego, że sam będzie przestrzegał zasad i wartości Konstytucji, a z drugiej – że zapewni realizację tych celów przez cały korpus służby cywilnej²³. Tradycyjnie uroczystość ślubowania odbywa się w szczególnie podniosłej atmosferze i połączona jest z powitaniem nowych funkcjonariuszy. Ślubowanie zarówno w przypadku urzędników, jak i Szefa Służby Cywilnej nie ma jednak charakteru wyłącznie symbolicznego. Od strony materialnej akt ślubowania wskazuje zakres przyszłych obowiązków służbowych. W przypadku urzędników służby cywilnej ustawodawca wprost wskazuje na obowiązek podpisania formularza aktu ślubowania. Podobna forma nie została natomiast zastrzeżona dla ślubowania Szefa Służby Cywilnej. Mimo tego nie ma wątpliwości, że z uwagi na materialny i prawotwórczy charakter ślubowania fakt jego złożenia powinien być stwierdzony podpisem²⁴.

W literaturze przyjmuje się, że ślubowanie opiera się na deklaracji realizowania najcenniejszych wartości o społecznym i indywidualnym wymiarze²⁵. Jest pierwszym aktem aktywności na powierzonym stanowisku. Ustawodawca nie precyzuje jednak, jak należy kwalifikować takie ślubowanie. Na ten temat brakuje również szerszej refleksji literatury, choć zazwyczaj przyjmuje się, że ślubowanie jest swoistym oświadczeniem woli²⁶. Analiza orzecznictwa dotyczącego ślubowania składanego przez poszczególne osoby sprawujące funkcje publiczne również nie daje jednoznacznej odpowiedzi na temat prawnej kwalifikacji tego aktu. Dopuszczane są w tym zakresie dwie możliwości, w których akt ślubowania traktuje się jako: 1) cywilnoprawne oświadczenie woli; 2) czynność o charakterze publicznoprawnym.

W odniesieniu do sędziów Trybunału Konstytucyjnego Sąd Okręgowy w Warszawie stwierdził, że „zarówno akt złożenia ślubowania przez sędziego Trybunału Konstytucyjnego, jak też akt przyjęcia tego ślubowania przez Prezydenta Rzeczypospolitej nie mają charakteru cywilnoprawnego, lecz publicznoprawny”. Dalej Sąd Okręgowy w Warszawie stwierdził, że: „ani złożenie ślubowania (...), ani jego przyjęcie przez Prezydenta RP nie mają charakteru oświadczeń woli, nie znajdują do nich zastosowania przepisy kodeksu cywilnego dotyczące tego rodzaju czynności konwencjonalnych, w szczególności te normujące problematykę ich ważności czy wad oświadczeń woli”²⁷. W odniesieniu do radnych powiatowych Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku stwierdził natomiast, że ślubowanie stanowi „oświadczenie wiedzy i woli zainteresowanego”. W tym przypadku Sąd Administracyjny w Białymstoku nie przypisał tego oświadczenie woli do żadnej gałęzi prawa²⁸.

²³ E. Ura, [w:] *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2021, art. 10.

²⁴ T. Kuczyński, [w:] M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 90.

²⁵ M. Zdyb, *Aksjologiczne dylematy służby publicznej*, [w:] K. Miasowska-Daszkiwicz, M. Mazuryk (red.), *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, Lublin – Warszawa 2010, s. 134-135.

²⁶ T. Kuczyński, *Instytucja ślubowania w pracowniczym i niepracowniczym stosunku służbowym*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2021, nr 3, s. 5.

²⁷ Postanowienie SO w Warszawie z dnia 30 listopada, 2016 r., II Co 90/16, LEX nr 2244375.

²⁸ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12 kwietnia 2007 r., II SA/Bk 159/07, LEX nr 1024394.

Prawidłowa kwalifikacja ślubowania przewidzianego w ustawie o służbie cywilnej wymaga uwzględnienia relacji, jakie zachodzą pomiędzy podmiotem składającym i odbierającym takie ślubowanie. Ponadto o ile ślubowanie dotyczy osoby zatrudnionej, taka kwalifikacja powinna również uwzględniać fakt, że ślubowanie stanowi obowiązek zatrudnionego. Uwzględnienie tych aspektów powinno pozwolić na przypisanie ślubowania odpowiednio do sfery regulowanej prawem publicznym lub prywatnym.

Ślubowanie w ustawie o służbie cywilnej nie ma jednak jednolitego charakteru. Z jednej strony stanowi ono bowiem oświadczenie składane wobec organu administracji publicznej²⁹, z drugiej natomiast (w pewnych okolicznościach) złożenie ślubowania należy traktować jako obowiązek pracowniczy³⁰ realizowany w ramach relacji prywatnoprawnej. Samo oświadczenie ślubującego (jako jego uroczysta wypowiedź) należy zatem umiejscowić na pograniczu prawa prywatnego i publicznego (w zależności od konkretnych okoliczności należy je rozpatrywać przy uwzględnieniu norm publicznoprawnych lub prywatnoprawnych). Odebranie takiego ślubowania przez upoważniony do tego organ należy natomiast zakwalifikować jako czynność o charakterze publicznoprawnym. Odbierając ślubowanie, organ dokonuje bowiem zindywidualizowanej czynności o charakterze publicznoprawnym, w której w sposób władczy i jednostronny decyduje o obowiązkach i uprawnieniach ślubującego. Złożenie ślubowania jest bowiem koniecznym warunkiem uzyskania prawa do wykonywania zadań w ramach powierzonego stanowiska. Odebranie ślubowania stanowi więc czynność z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³¹.

NIEZŁOŻENIE ŚLUBOWANIA

Refleksji wymaga także kwestia niezłożenia ślubowania przez zobowiązane do tego podmioty. Na kanwie tego problemu rozróżnienia wymagają dwie sytuacje: 1) ślubowanie nie zostaje złożone na skutek odmowy; 2) ślubowanie nie zostaje złożone z przyczyn innych niż odmowa jego złożenia.

Ślubowanie traktuje się jako uroczyste oświadczenie woli będące wyrazem przyjęcia nominacji i deklaracją starannego wykonywania obowiązków³². Konsekwentnie należy więc uznać, że niezłożenie ślubowania stanowi niezłożenie takiej deklaracji, co

²⁹ Urzędnik służby cywilnej składa ślubowanie wobec Szefa Służby Cywilnej, a Szef Służby Cywilnej wobec Prezesa Rady Ministrów.

³⁰ Dotyczy każdego urzędnika służby cywilnej, a Szefa Służby Cywilnej jedynie w sytuacji, gdy jest jednocześnie pracownikiem służby.

³¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2022.329, t.j. z dnia 9.02.2022).

³² T. Duraj, [w:] K.W. Baran (red.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, LEX 2014, art. 50.

będzie wywoływało odmienne konsekwencje dla urzędników oraz Szefa Służby Cywilnej. Przepisy ustawy o służbie cywilnej regulują jedynie skutki odmowy złożenia ślubowania przez urzędnika. Zgodnie z art. 70 pkt 1 u.s.c. odmowa złożenia ślubowania skutkuje wygaśnięciem jego stosunku pracy. Takie uregulowanie bez wątplenia nadaje instytucji ślubowania szczególne znaczenie, co można traktować jako reminiscencję poglądu o publicznoprawnym charakterze zatrudnienia w służbie cywilnej³³.

W literaturze wyrażono pogląd, że odmowę złożenia ślubowania można wyrazić *expressis verbis*, bądź może ona nastąpić w sposób dorozumiany³⁴. Nie ma jednak wątpliwości, że o odmowie złożenia ślubowania można mówić jedynie wtedy, gdy z zachowania osoby jednoznacznie wynika brak zamiaru jego złożenia. W szczególności nie każde zachowanie, które można zakwalifikować jako uchylanie się od złożenia ślubowania, można traktować jednocześnie jako odmowę jego złożenia. Twierdzenie przeciwne wymagałoby bowiem ustanowienia określonego domniemania w przepisach. (Takie domniemanie ustanawia np. art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³⁵).

Ustawodawca w żaden sposób nie reguluje kwestii niezłożenia ślubowania przez urzędnika z innych przyczyn niż odmowa (w tym niezłożenia ślubowania na skutek uchylania się od dokonania tej czynności). Do rozważenia pozostaje zatem ustalenie konsekwencji niezłożenia przez urzędnika ślubowania ze względu na: 1) uchylanie się od jego złożenia; 2) jego niezłożenie z innych przyczyn. W obu przypadkach mogą być brane pod uwagę dwie możliwości: 1) rozwiązanie stosunku pracy z uwagi na „utrącenie nieposzlakowanej opinii” (art. 71 ust. 1 pkt 3 u.s.c.); 2) wszczęcie postępowania dyscyplinarnego w celu ustalenia wszystkich okoliczności niezłożenia ślubowania, ewentualnego stopnia zawinienia obwinionego oraz zakresu jego odpowiedzialności (art. 113 u.s.c.). Z uwagi na trudności dowodowe i konieczność analizy wszelkich okoliczności niezłożenia ślubowania bardziej racjonalne (zwłaszcza mając na względzie ochronę zatrudnienia urzędnika), wydaje się wszczęcie postępowania dyscyplinarnego we wszystkich przypadkach, w których jest to możliwe³⁶. Takie postępowanie dyscyplinarne powinno być prowadzone z uwzględnieniem współmierności, a w przypadku ustalenia zawinionego zachowania urzędnika może zostać orzeczona jedna z kar mieszczących się w ustawowych katalogach sankcji

³³ Warto również zauważyć, że na członkach korpusu służby cywilnej, niebędących urzędnikami, ciąży podobny do urzędników zakres obowiązków (art. 76 u.s.c.). Jednak z uwagi na to, że nie są oni związani treścią ślubowania, naruszenie przez nich obowiązków wynikających z treści ślubowania nie prowadzi do wygaśnięcia stosunku pracy, lecz może stanowić podstawę do zastosowania wobec nich określonych sankcji, T. Duraj, [w:] K.W. Baran (red.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, LEX 2014, art. 50.

³⁴ E. Włodkowska, *Wygaśnięcie stosunku pracy w służbie cywilnej*, [w:] *Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządowej*, red. W. Sanetra, Białystok 2001, s. 176.

³⁵ Dz.U.2022.559, t.j. z dnia 9.03.2022.

³⁶ A. Leja, *Skutki utraty nieposzlakowanej opinii versus niegodne zachowanie w służbie oraz poza nią na przykładzie urzędnika służby cywilnej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2013, nr 13, s. 272-273.

dyscyplinarnych³⁷. Najsurowszą z nich byłoby zastosowanie wobec urzędnika kary wydalenia z pracy w urzędzie³⁸.

Ustawa o służbie cywilnej w żaden sposób nie reguluje natomiast sytuacji niezłożenia ślubowania przez Szefa Służby Cywilnej. W takim przypadku zasadne jest skorzystanie z możliwości odwołania Szefa Służby Cywilnej z zajmowanego stanowiska z uwagi na utratę „nieposzlakowanej opinii” (art. 11 ust. 1 pkt 6 u.s.c.). Rozważenia wymaga natomiast sytuacja odmowy złożenia ślubowania przez Szefa Służby Cywilnej, który jest jednocześnie urzędnikiem tej służby. W takich okolicznościach, oprócz odwołania ze stanowiska, odmowa złożenia ślubowania mogłaby być również potraktowana jako przesłanka wygaśnięcia stosunku pracy urzędnika. Przepis art. 70 pkt 1 u.s.c. mówi bowiem jedynie o „odmowie złożenia ślubowania”, nie precyzując jednocześnie, czy chodzi o ślubowanie składane przez urzędników, czy również ślubowanie składane przez Szefa Służby Cywilnej. W celu ustalenia możliwości traktowania odmowy złożenia ślubowania przez Szefa Służby Cywilnej jako przesłanki wygaśnięcia stosunku pracy urzędnika należy przeanalizować treść ślubowania składanego przez Szefa Służby Cywilnej. Treść tej rotacji jest odmienna od tej, którą składa urzędnik służby cywilnej³⁹. O ile urzędnik poprzez ślubowanie zobowiązuje się wykonywać obowiązki urzędnika zgodnie z najlepszą wiedzą i wolą, o tyle rota ślubowania Szefa Służby Cywilnej nawiązuje do jego zadań, tj. czuwania nad przestrzeganiem zasad służby cywilnej. Dlatego niezłożenie ślubowania przez Szefa Służby Cywilnej, będącego jednocześnie urzędnikiem tej służby, oprócz odwołania ze stanowiska, nie powinno prowadzić również do wygaśnięcia jego stosunku pracy. Za taką konkluzją przemawiają zarówno różnice w treści rotacji ślubowania, jak i wykładnia systemowa przepisów ustawy o służbie cywilnej, która nakazuje odnosić treść art. 70 pkt 1 u.s.c. jedynie do ślubowania składanego przez urzędnika, a nie Szefa Służby Cywilnej. Uznając jednak konsekwentnie, że odmowę złożenia ślubowania przez Szefa Służby Cywilnej należy traktować jako utratę „nieposzlakowanej opinii”, należy przyjąć, że niezłożenie takiego ślubowania nie pozostaje bez wpływu na stosunek pracy urzędnika. Powinno ono skutkować rozwiązaniem stosunku pracy z uwagi na „utratę nieposzlakowanej opinii” (art. 71 ust. 1 pkt 3 u.s.c.) lub wszczęciem postępowania dyscyplinarnego w celu ustalenia wszystkich okoliczności niezłożenia ślubowania, ewentualnego stopnia zawinienia obwinionego oraz zakresu jego odpowiedzialności (art. 113 u.s.c.).

³⁷ T. Kuczyński, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, Warszawa 2011, s. 451.

³⁸ W. Morański, *Charakter prawny odpowiedzialności dyscyplinarnej członka korpusu służby cywilnej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2013, nr 13, s. 259.

³⁹ E. Ura, [w:] *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2021, art. 10.

FUNKCJE INSTYTUCJI ŚLUBOWANIA

W nauce funkcja prawa jest ujmowana na wiele sposobów⁴⁰. Najczęściej rozumie się ją jako: 1) relacje; 2) rolę; 3) cel albo 4) skutek wywoływany przez daną regulację⁴¹. Całościowe spojrzenie na funkcje, które można przypisać prawu bądź jego poszczególnym instytucjom, wymaga uwzględnienia aspektu socjologicznego, tj. oddziaływania konkretnych rozwiązań na społeczeństwo. W kontekście analizy ślubowania w służbie cywilnej pojęcie funkcji (z uwagi na brak narzędzi do przeprowadzenia badań empirycznych) zostało jednak wykorzystane w wąskim znaczeniu uwzględniającym jedynie jego prawno-teleologiczne ujęcie, odnoszące się do skutków i następstw oznaczonych przez prawodawcę⁴². W tym rozumieniu przeprowadzona analiza pozwala na przypisanie instytucji ślubowania w służbie cywilnej trzech podstawowych funkcji: 1) moralno-symbolicznej; 2) dowodowej; 3) performatywnej.

Ślubowanie podkreśla rangę powierzanego stanowiska. Jego rota nawiązuje do podstawowych wartości służby. Obowiązki wymienione w tekście ślubowania zarówno Szefa Służby Cywilnej, jak i urzędników tej służby w znacznym stopniu wynikają z norm moralnych funkcjonujących w społeczeństwie i dotyczących tej grupy zawodowej. Z tego względu ślubowaniu można przypisać funkcję moralno-symboliczną. Faktyczna siła i dotkliwość sankcji wynikających z naruszenia norm moralnych, mimo że na pozór niedostrzegalna, może być istotna. Sankcje te mają (w przeciwieństwie do sankcji prawnych) charakter niesformalizowany i stanowią reakcję grup społecznych na zachowania niezgodne z określonymi normami moralnymi, obowiązującymi w danej społeczności. Istotą tego rodzaju sankcji jest wymierzanie – niejako w sposób spontaniczny, niezorganizowany, niezinstytucjonalizowany – dolegliwości przez środowisko społeczne, w którym jednostka naruszyła określone wartości⁴³.

Błędem byłoby jednak przyjęcie, że powinność dochowania ślubowania pozostaje wyłącznie w sferze moralnej. Ślubowaniu można również przypisać m.in. funkcję dowodową. Jak już wyżej wskazano, obowiązek podpisania formularza aktu ślubowania wprost został przewidziany wyłącznie wobec urzędników. Mimo że ustawodawca nie przewidział wprost takiego obowiązku wobec Szefa Służby Cywilnej, nie ma wątpliwości, że z uwagi na materialny i prawotwórczy charakter ślubowania fakt jego złożenia powinien być stwierdzony podpisem⁴⁴. W przypadku zaniedbania dochowania formy pisemnej, na pracodawcy (powierzającym stanowisko) będzie

⁴⁰ T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu, cz. 1. Ogólna*, Warszawa – Kraków 1986, s. 37 i n.

⁴¹ I. Bogucka, *Funkcje prawa. Analiza pojęcia*, Kraków 2000, s. 9 i n.

⁴² K.W. Baran, [w:] *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. K.W. Baran, Warszawa 2019, s. 50.

⁴³ W. Dziedziak, *Wpływa sankcji prawnych i moralnych na skuteczność prawa*, „*Studia Iuridica Lublensis*” 2015, vol. XXIV, nr 1, s. 69.

⁴⁴ T. Kuczyński, [w:] M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 90.

spoczywał ciężar dowodu w zakresie dopełnienia samego aktu, jak i tego, co zostało w nim stwierdzone⁴⁵.

Akt ślubowania pełni również funkcję performatywną. Złożenie ślubowania stanowi prawnie doniosłą czynność sprawczą dla objęcia stanowiska z pełnią zespolonych z tym stanowiskiem uprawnień i obowiązków⁴⁶. Dopełnienie tego aktu wiąże się z nabyciem praw do wykonywania danej funkcji⁴⁷.

PODSUMOWANIE

Przeprowadzona w artykule analiza uprawnia do sformułowania następujących uwag końcowych:

1) W znaczeniu historycznym ślubowanie uregulowane w ustawie o służbie cywilnej (z uwagi na religijne odwołanie) nie jest „czystą” postacią tej instytucji. W klasycznym ujęciu jedynie przysięga zawiera odwołanie do Boga jako adresata, świadka lub gwaranta, podczas gdy ślubowanie ma charakter wyłącznie świecki⁴⁸.

2) Zarówno Szef Służby Cywilnej, jak i urzędnik tej służby składają ślubowanie wobec organu administracji publicznej, który poprzez jego odebranie dokonuje czynności o charakterze publicznoprawnym, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

3) W przypadku urzędników służby cywilnej odmowa złożenia ślubowania oraz jego niezłożenie z innych przyczyn wywołuje odmienne skutki prawne w sferze jego zatrudnienia.

4) Niezłożenie ślubowania przez Szefa Służby Cywilnej należy poczytywać jako utratę nieposzlakowanej opinii, co w rezultacie powinno prowadzić do odwołania ze stanowiska.

5) Ślubowanie w służbie cywilnej pełni przede wszystkim funkcję: moralno-symboliczną, dowodową oraz performatywną.

⁴⁵ T. Kuczyński, *Instytucja ślubowania w pracowniczym i niepracowniczym stosunku służbowym*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2021, nr 3, s. 7.

⁴⁶ R. Stefański, *Rola przysięgi w ustanawianiu instytucji i wypełnianiu jej misji*, [w:] M. Czachorowska (red.), *Język, urząd, prawo*, Bydgoszcz 2015, s. 186.

⁴⁷ G. Maroń, *Instytucja przysięgi (ślubowania) a poszanowanie wolności sumienia i religii*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 4 (26), s. 52-53.

⁴⁸ G. Maroń, *Ślubowanie funkcjonariusza Policji w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej*, „Prokuratura i Prawo” 2020, nr 7-8, s. 230-254.

Bibliografia

Literatura

- Baran K.W., [w:], *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. K.W. Baran, Warszawa 2019.
- Bogucka I., *Funkcje prawa. Analiza pojęcia*, Kraków 2000.
- Doroszewski W. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. VII, Warszawa 1965.
- Doroszewski W. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. VIII, Warszawa 1966.
- Drobny W., [w:] M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, W. Drobny, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Duraj T., [w:] K.W. Baran (red.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, LEX 2014.
- Dziedziak W., *Wpływa sankcji prawnych i moralnych na skuteczność prawa*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2015, vol. XXIV, nr 1.
- Góral Z., [w:] K.W. Baran (red.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, LEX 2014.
- Kuczyński T., [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, Warszawa 2011.
- Kuczyński T., [w:] M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Kuczyński T., *Instytucja ślubowania w pracowniczym i niepracowniczym stosunku służbowym*, „*Praca i Zabezpieczenie Społeczne*” 2021, nr 3.
- Lach D.E., *Kilka uwag o powoływaniu prezesa ZUS*, „*Roczniki Administracji i Prawa*” 2021, XXI, z. specjalny.
- Leja A., *Skutki utraty nieposzlakowanej opinii versus niegodne zachowanie w służbie oraz poza nią na przykładzie urzędnika służby cywilnej*, „*Roczniki Administracji i Prawa*” 2013 nr 13.
- Maciszek P., *Znaczenie zawarcia w rocie ślubowania niektórych funkcjonariuszy publicznych słów „Tak mi dopomóż Bóg” w prawie polskim i prawie kanonicznym*, „*Przegląd Sejmowy*” 2018, nr 2 (145).
- Maroń G., *Instytucja przysięgi (ślubowania) a poszanowanie wolności sumienia i religii*, „*Przegląd Prawa Konstytucyjnego*” 2015, nr 4 (26).
- Maroń G., *Ślubowanie funkcjonariusza Policji w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej*, „*Prokuratura i Prawo*” 2020, nr 7-8.
- Maroń G., *Instytucja przysięgi prezydenta*, „*Przegląd Prawa Konstytucyjnego*” 2012, nr 2.
- Mazuryk M., [w:] W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Morański W., *Charakter prawny odpowiedzialności dyscyplinarnej członka korpusu służby cywilnej*, „*Roczniki Administracji i Prawa*” 2013, nr 13.
- Pietrzak J., *Senat Rzeczypospolitej Polskiej. Tradycja i współczesność XV–XXI w.*, Warszawa 2010.

Stefański R., *Rola przysięgi w ustanawianiu instytucji i wypełnianiu jej misji*, [w:] M. Czachorowska (red.), *Język, urząd, prawo*, Bydgoszcz 2015.

Strzelecki R., *Rola przysięgi w ustanawianiu instytucji wypełnianiu jej misji*, Prace Komisji Językowej BTN, nr XXV, 2015.

Szczurowski B., [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, tom II: Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016.

Ura E., [w:] *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2021.

Włodkowska E., *Wygaśnięcie stosunku pracy w służbie cywilnej*, [w:] *Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządowej*, red. W. Sanetra, Białystok 2001.

Zdyb M., *Aksjologiczne dylematy służby publicznej*, [w:] K. Miaskowska-Daszkiwicz, M. Mazuryk (red.), *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, Lublin – Warszawa 2010.

Zieliński T., *Prawo pracy. Zarys systemu, cz. 1. Ogólna*, Warszawa – Kraków 1986.

Orzecznictwo

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12 kwietnia 2007 r., II SA/Bk 159/07, LEX nr 1024394.

Postanowienie SO w Warszawie z dnia 30 listopada 2016 r., II Co 90/16, LEX nr 2244375.

Akty normatywne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U.1997.78.483 z dnia 16.07.1997).

Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz.U.2020.1651, t.j. z dnia 25.09.2020).

Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2022.559, t.j. z dnia 9.03.2022).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 o Policji (Dz.U.2021.1882, t.j. z dnia 18.10.2021).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U.2021.1940, t.j. z dnia 27.10.2021).

Ustawa z 3 października 1992 r. o przysiędze wojskowej (Dz.U. z 1992 r. nr 77, poz. 386).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2022.329, t.j. z dnia 9.02.2022).

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U.2021.1233, t.j. z dnia 7.07.2021).