

Instytucja ślubowania w pracowniczym i niepracowniczym stosunku służbowym

Institution of oath in a labour and non-labour service relationship

Streszczenie

Artykuł dotyczy prawnej instytucji składania ślubowania przez osoby zawierające pracownicze i niepracownicze stosunki służbowe. Instytucja ta ma długoletnią tradycję, a jej źródłem jest obowiązek wierności. Ślubowanie jest czynnością konwencjonalną o charakterze performatywnym, która dla swej skuteczności powinna spełniać określone wymagania dotyczące formy i treści. Mimo że akty ślubowania spełniają funkcjonalnie podobną rolę, to jednak poszczególne przepisy w bezzasadnie odmienny sposób określają moment powstania obowiązku złożenia ślubowania oraz skutki jego naruszenia (np. nieważność czynności prawnej, zwolnienie ze służby, wygaśnięcie stosunku pracy). Regulacje te mają wpływ na status procesowy pracowników i funkcjonariuszy służb państwowych związany z dochodzeniem ewentualnych roszczeń.

Słowa kluczowe

ślubowanie, pracownik, funkcjonariusz, forma i treść ślubowania, odmowa złożenia ślubowania

JEL: K 31

Abstract

The study is concerned with the legal institution of taking an oath by persons entering into a labour and non-labour service relationships. This institution has a long tradition, and its source is the duty of fidelity. An oath is a conventional act of a performative nature which, for its effectiveness, must meet certain requirements regarding form and content. Although the acts of oath fulfill a functionally similar role, individual provisions unjustifiably differently define the moment when the obligation to take the oath arises and the consequences of its violation (e.g. invalidity of a legal act, dismissal from service, expiration of employment). These regulations have an impact on the procedural status of employees and functionaries of state services in connection with the assertion of possible claims.

Keywords

oath, employee, functionary, form and content of the oath, refusal to take an oath

Wprowadzenie

Ślubowanie jako instytucja prawna to wymagane mocą przepisów uroczyste, publiczne, zwykle ustne, przyrzeczenie czy zapewnienie określonego postępowania o urzędowo określonej treści, składane też często w ściśle określonej formie (Maroń, 2019, Legalis). Swoimi korzeniami sięga czasów starożytnych. Na przykład prawnicy od starożytności należeli do trzech klasycznych tzw. *professiones*, czyli zawodów, przed których rozpoczęciem składało się publiczną przysięgę mającą stać na straży wartości przyswiecających zawodowi. Dotyczyło to również duchownych i lekarzy (por. Sobański, 2011, s. 15). Nowy wymiar w tym zakresie wprowadziło chrześcijaństwo i będący jego konsekwencją system wartości rozpatrywany

w kontekstach ziemskim i nadprzyrodzonym. W okresie średniowiecza przedmiotowa instytucja była związana m.in. z takimi wydarzeniami, jak uroczyste zobowiązanie wasala wobec seniora, zawieranie układów pokojowych, przysiężenie przeciwko władcy, zaprzysięganie królów przy przyjmowaniu przez nich sakry monarszej, ślubowania, przysięgi narzeczeńskie, małżeńskie, sądowe (zeznanie świadków, przysięga rozstrzygająca, zwalniająca), kontraktowe, rozejmowe i traktatowe. Występowały też przysięgi szeroko stosowane we wspólnotach miejskich, np. handlowe, dłużne, uroczyste zobowiązania przedstawicieli organów samorządowych przy obejmowaniu funkcji do jej właściwego sprawowania itd. (por. np. Duda i Józwiak, 2014, s. 5 i n.; Wiencierz, 2017, s. 331 i n.). We współczesnym polskim porządku prawnym terminem sy-

nonimicznym wobec „ślubowania” jest termin „przysięga”. Podkreśla się, że historycznie przysięga w odróżnieniu od ślubowania miała charakter religijny, co wyrażało się w postaci jej roty i/lub w ceremoniale jej składania. Na gruncie obowiązującego prawa przyjmuje się tożsamość znaczeniową ślubowania i przysięgi (por. np. Maroń, 2019, Legalis), stąd też w dalszych rozważaniach oba pojęcia będą używane zamiennie.

Stosownie do obowiązujących regulacji objęcie wielu stanowisk w Polsce może nastąpić dopiero po złożeniu przez osobę, która ma obsadzić dane stanowisko, ślubowania (przysięgi) o treści ustalonej we właściwych aktach prawnych. Dotyczy to m.in.: Prezydenta RP (art. 130 konstytucji), prezesa i wiceprezesów Rady Ministrów oraz ministrów (art. 151 konstytucji), posłów (art. 104 ust. 2 i 3 konstytucji), senatorów (art. 104 ust. 2 i 3 w zw. z art. 108 konstytucji), osób przystępujących do wykonywania zawodów zaufania publicznego (np. adwokat, notariusz). Obowiązek złożenia ślubowania odnosi się również do większości osób podejmujących pracownicze, jak i niepracownicze zatrudnienie służbowe. Poddanie się wymogowi ślubowania ma w ich przypadku źródło w tradycyjnie ujmowanym obowiązku wierności, adresowanym do osób zawodowo wykonujących kompetencje państwa, oczekującego od nich z tego względu uroczystego potwierdzenia woli i gotowości postępowania zgodnie z ustalonymi zasadami, szczególnej lojalności oraz rękojmi podporządkowania się prawnie umocowanym dyspozycjom władzy. Warto dodać, że obowiązek wierności zatrudnionych jest powiązany z ustawowo określoną regułą wzajemności. Wśród osób objętych obowiązkiem złożenia ślubowania w grupie pracowniczej należy pomieścić sędziów, asesorów i referendarzy sądowych, prokuratorów, pracowników samorządowych, urzędników Służby Cywilnej, radców Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa, kuratorów sądowych, kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli, mianowanych pracowników Państwowej Inspekcji Pracy, ekspertów i asesorów Urzędu Patentowego, nauczycieli, strażników gminnych¹. W drugiej grupie mieszczą się osoby podejmujące zatrudnienie w charakterze funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych (mundurowych), np. policjantów, strażaków PSP, Straży Granicznej, Służby Wewnętrznej, Służby Celno-Skarbowej, Straży Marszałkowskiej i in.².

Obowiązek złożenia ślubowania

Ze sposobu ukształtowania przepisów wynika, że ślubowanie powinno nastąpić przed przystąpieniem do pracy lub służby (przed objęciem stanowiska), co wskazuje, że w ujęciu materialnym jest ono jednym z czynników warunkujących powstanie zatrudnienia (objęcie stanowiska), tym bardziej że regulacje odnoszące się do tej instytucji zostały umieszczone nie w rozdziałach o obowiązkach, lecz w rozdziałach dotyczących nawiązywania zatrudnienia (podkreśla to Sypniewski, 1977, s. 83, 84). Jednak analizując problem z formalnego punktu widzenia można zauważyć, że tylko w niektórych przypadkach fakt niezłożenia ślubowania jest wprost połączony z urucho-

mieniem *ex lege* procesu ubezskutebniającego czynność powierzenia stanowiska lub obligującego podmiot zatrudniający do podjęcia działania prowadzącego do jej ubezskutebnienia. Zwrot, że pracownik lub funkcjonariusz albo osoba ubiegająca się o zatrudnienie w związku z podjęciem pracy (służby) „składa” ślubowanie lub przysięgę, jest równoznaczny z nałożeniem nań (w postaci porzecznej opisowej) obowiązku złożenia ślubowania (przysięgi). W przypadku osoby pozostającej w stosunku zatrudnienia można mówić o obowiązku prawnym, natomiast w przypadku osoby kandydującej do pracy albo służby jedynie o obowiązku faktycznym wywiedzionym z uprawnienia podmiotu zatrudniającego do żądania od kandydata dopełnienia czynności ślubowania. Akt ślubowania pełni funkcję performatywną, tzn. taką, która w danym kontekście sytuacyjnym i według reguł pragmatycznych danego języka służy dokonaniu określonej czynności konwencjonalnej (por. Ziemiński, s. 115, 116) i której zgodnie z tymi regułami przypisuje się jakieś swoiste znaczenie. Wygłoszenie (podpisanie) takiej wypowiedzi jest prawnie doniosłą czynnością sprawczą, z dopełnieniem której zazwyczaj łączą się określone skutki prawne polegające na powstaniu lub aktualizacji obowiązku, uprawnienia bądź kompetencji (powierzenie stanowiska wraz z przypisanymi doń uprawnieniami i obowiązkami). Wypowiedź performatywna ma moc sprawczą tylko pod warunkiem prawidłowości i zupełności przebiegu samej procedury oraz niewadliwości złożonego oświadczenia woli. Pierwszy warunek oznacza, że wypowiedź powinna być wygłoszona w odpowiednich okolicznościach i w odpowiednim kontekście. Ślubowanie ma charakter uroczystego aktu, w którym co do zasady uczestniczą: właściwy przełożony lub wyznaczona przez niego osoba odbierająca przyrzeczenie, pracownik (funkcjonariusz) składający ślubowanie oraz — jeżeli przepisy tak stanowią — zaproszona publiczność. Zgodnie z obowiązującym ceremoniałem złożenie ślubowania z reguły odbywa się w postawie stojącej, przy czym niektóre przepisy formułują ścisłe wymagania dotyczące ubioru ślubującego, jak i wystroju pomieszczenia, w którym odbywa się ceremonia. Składający ślubowanie pracownik (funkcjonariusz) odczytuje wobec odbierającego ślubowanie lub powtarza za nim przypisaną rotę. W orzecznictwie podnosi się, że wskazanych warunków nie należy traktować w sposób nazbyt formalistyczny, w szczególności nie każde odejście od formy złożenia ślubowania powinno skutkować uznaniem tej czynności za nieskuteczną. Wynika to z materialnoprawnej istoty i przesłania tego aktu, będącego przede wszystkim oświadczeniem wiedzy i woli zainteresowanego, potwierdzającego, że znane są mu obowiązki związane z powierzoną funkcją oraz że wykonania tych obowiązków się podejmuje i będzie ich przestrzegał (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 12 kwietnia 2007 r., II SA/Bk 164/07, LEX nr 467328). Przepisy prawne milczą co do konsekwencji i przyczyn uchybienia urzędowej rocie przyrzeczenia, jednak z uwagi na znaczenie użycia (wygłoszenia) odpowiednich słów w celu nadania lub pozbawienia wypowiedzi performatywnej cechy sprawczości należy uznać, że dopuszczenie się niektórych

uchybień czy nieprawidłowości dotyczących treści aktu ślubowania może rodzić określone skutki prawne. Dotyczy to w szczególności odstępstwa od oficjalnego tekstu przyrzeczenia, z zastrzeżeniem, że nie każde z nich skutkuje bezwzględną nieskutecznością aktu zaprzysiężenia i rodzi potrzebę jego ponowienia. Uchybienie sprowadzające się jedynie do językowego lapsusu w postaci niezamierzonego niepoprawnego wysłownia któregoś z wyrazów czy zwrotów z tekstu roty nie pociąga za sobą *per se* nieważności złożonej przysięgi (Maroń, 2012, s. 188 i n.). Natomiast zdaniem jednych autorów ślubowanie jest uznawane za nieskuteczne, jeżeli składający je oprócz samej roty ślubowania dodał własne słowa (tak np. Maciaszek, 2018, s. 38), według innych dodanie słów nieprzewidzianych w urzędowej rocie niekoniecznie w każdym przypadku dyskredytuje skuteczność samego zaprzysiężenia, choć tu wymagana jest daleko idąca ostrożność w formułowaniu werdyktu (Maroń, 2012, s. 188 i n.). Wyjątkiem od powyższej reguły jest dodawane fakultatywne sformułowanie „Tak mi dopomóż Bóg”, które może stanowić część rotę ślubowania, jeżeli taka jest wola osoby składającej ślubowanie (Maciaszek, 2018, s. 38). Pominiecie niektórych fragmentów treści wymaganej rotę uznaje się natomiast za odmowę złożenia ślubowania (Maciaszek, 2018, s. 38). Od ślubowania nieskutecznego należy natomiast odróżnić ślubowanie nieistniejące, tzn. takie zachowanie faktyczne, zmierzające do wywołania skutków prawnych, któremu brak jest konstytutywnego elementu danego aktu, a zachowanie to tylko z pozoru przedstawia się jako czynność prawna (na temat aktu nieistniejącego por. np. Adamiak, 2003, s. 306 i n., wraz z powołaną tam literaturą). Z istoty postępowania związanego ze złożeniem ślubowania wynika, że może się ono toczyć, gdy występują w nim dwa konstytuujące je podmioty — w analizowanej sytuacji: właściwy przełożony odbierający ślubowanie, posiadający zdolność prawną do jego przyjęcia, oraz pracownik (funkcjonariusz) uprawniony do złożenia ślubowania. Brak jednego z tych podmiotów lub udział podmiotu nieposiadającego zdolności prawnej do przyjęcia ślubowania albo nieuprawnionego do jego złożenia skutkuje nieistnieniem postępowania.

W orzecznictwie przyjmuje się, że ekwiwalentem obowiązku złożenia ślubowania jest obowiązek odebrania ślubowania przez upoważniony podmiot (por. np. postanowienie NSA z 17 lutego 2016 r., II GSK 151/16, Legalis nr 1425851), albowiem dopełnienie aktu ślubowania stanowi powinność wskazanej osoby, od której zrealizowania jest uzależniona gwarancja pewności skutków prawnych podejmowanych przez nią czynności. Odebranie ślubowania może stanowić czynność z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³ (z możliwością wniesienia skargi na bezczynność organu polegającą na nieodebraniu ślubowania), albo czynność z zakresu prawa pracy (z możliwością wniesienia stosownego powództwa do sądu pracy). Droga sądownoadministracyjna dotyczyłaby spraw związanych ze ślubowaniem funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych

pozostających w niepracowniczych (publicznoprawnych) stosunkach służbowych, a także ślubowania urzędników Służby Cywilnej składanego przed organem administracji publicznej, który kształtuje jednostronnie i władczo indywidualną sytuację prawną osoby ubiegającej się o mianowanie. Stanowi to podstawę do przyjęcia, że mianowanie takie wraz ze związanym z nim ślubowaniem nie mieści się w kategorii spraw z zakresu prawa pracy, lecz wynika ze stosunku publicznoprawnego skutkującego w sferze prawa pracy i istniejącego ze względu na prawo pracy (por. np. wyroki WSA w Warszawie: z 22 sierpnia 2012 r., VII SAB/Wa 44/12, LEX nr 1276027 i VII SAB/Wa 45/12, LEX nr 1276028, wyrok SN z 10 kwietnia 2014 r., II PK 259/13, „Monitor Prawa Pracy” 2014, nr 9, s. 482–484; Kuczyński, 2019, s. 292 i n.). Postępowanie przed sądem pracy dotyczyłoby natomiast spraw związanych ze ślubowaniem pracowników, jednak tylko w zakresie, w jakim podmiotowe, przedmiotowe i procesowe okoliczności składanego przez nich przyrzeczenia pozwalają na uznanie go za czynność prawa pracy, a nie czynność prawa publicznego.

Ślubowanie jest także swoistym oświadczeniem woli konkretnego podmiotu, w którym zobowiązuje się on do wykonywania obowiązków określonych w rocie ślubowania i które ma wywołać określone przez prawo skutki. Aby to nastąpiło, takie oświadczenie nie może być pozorowane, powinno być złożone dobrowolnie oraz w stanie pełnej świadomości i swobody podejmowanej decyzji, z pełną wiedzą skutków tej czynności. Znaczenie ślubowania polega zatem na potwierdzeniu zgodności słów z osobistym, wewnętrznym przekonaniem ślubującego. Ujawnienie którejs z wspomnianych wyżej wad oświadczenia może powodować nieważność samej czynności ze skutkami w sferze stosunku zatrudnienia. W myśl art. 61 § 1 kodeksu cywilnego oświadczenie woli, które ma być złożone innej osobie, jest złożone z chwilą, gdy doszło do niej w taki sposób, że mogła zapoznać się z jego treścią. Odwołanie takiego oświadczenia jest skuteczne, jeżeli doszło jednocześnie z tym oświadczeniem lub wcześniej.

Moment złożenia ślubowania

Systemowa analiza treści poszczególnych rozwiązań dotyczących regulacji momentu składania ślubowania w związku z zatrudnieniem wskazuje, że rozważana czynność powinna być dokonana „przy powołaniu” (sędziowie, eksperci Urzędu Patentowego) lub „przy mianowaniu” (mianowani pracownicy Państwowej Inspekcji Pracy, kontrolerzy Najwyższej Izby Kontroli) na stanowisko, „przed nawiązaniem stosunku pracy” (radcowie Prokuratury Generalnej), „przed podjęciem służby” (funkcjonariusze Policji, Straży Granicznej, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Celno-Skarbowej, Służby Ochrony Państwa, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Marszałkowskiej), „podejmując służbę” (strażacy Państwowej Straży Pożarnej, funkcjonariusze Służby Więziennej) lub „przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków” (kuratorzy zawodowi, pracownicy samorządowi), „przed

podjęciem pracy” (referendarze sądowi). Mimo iż wskazane unormowania odwołują się do różnie brzmiących kategorii semantycznych określających stronę temporalną aktu ślubowania, to jednak u podstaw wszystkich z nich leży założenie, że w aspekcie proceduralnym czynność ta jest podjęta ze względu na inne działanie o charakterze podstawowym, stając się konstytutywnym składnikiem procesu decyzyjnego działania podstawowego. Opierając się na przedstawionych sformułowaniach normatywnych, można skonstruować dwa podstawowe modele opisujące temporalne aspekty dokonania aktu ślubowania.

Pierwszy model został skonstruowany przy użyciu zwrotu stanowiącego, że ślubowanie składa się „przy powołaniu” lub „przy mianowaniu” na stanowisko albo „przed nawiązaniem stosunku pracy”. O ile zwrot „przed nawiązaniem stosunku pracy” jasno określa wymaganą sekwencją czasową analizowanych czynności: akt złożenia ślubowania musi poprzedzać czynność zatrudnienia w postaci nawiązania stosunku pracy, o tyle brak takiej jednoznaczności w wypadku zwrotu stanowiącego, że ślubowanie składa się „przy powołaniu” lub „przy mianowaniu” na stanowisko. Logicznie dopuszczalne są tu dwa możliwe sposoby rozumienia stosunku czasowego między ślubowaniem a powierzeniem stanowiska: a) powierzenie stanowiska jest następstwem dokonania aktu ślubowania, b) powierzenie stanowiska następuje samoistnie poprzez dopełnienie aktu ślubowania (równocześnie z dopełnieniem aktu ślubowania). Na rzecz pierwszej ewentualności przemawia fakt, że ślubowanie jest wprawdzie istotnym składnikiem procesu decyzyjnego działania podstawowego (nawiązania zatrudnienia, powierzenia stanowiska), ale nie może samo przez się zastąpić formalnego aktu zgody ślubującego na nawiązanie stosunku zatrudnienia (objęcie stanowiska). Wyrażenie takiej zgody i nawiązanie zatrudnienia następuje dopiero w związku z doręczeniem i przyjęciem tego aktu przez zainteresowanego, co jest możliwe po dopełnieniu czynności ślubowania. Wniosek taki potwierdza brzmienie niektórych przepisów, jak i wykładnia sądowa. Tytułem przykładu można wskazać unormowania ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych. Chociaż stanowi się w niej, że sędziowie składają ślubowanie „przy powołaniu”, to norma art. 65 § 1 przywołanej ustawy wyraźnie ustala, iż stosunek służbowy sędziego nawiązuje się dopiero po doręczeniu mu aktu powołania. Również sądownictwo administracyjne, interpretując zwrot, że nauczyciel składa ślubowanie „przy nadawaniu stopnia nauczyciela mianowanego”, przyjmuje, iż akt nadania stopnia awansu zawodowego nauczyciela mianowanego rozpoczyna swój byt prawny dopiero po wprowadzeniu do obrotu prawnego, tzn. po skutecznym doręczeniu decyzji zainteresowanemu (por. wyrok WSA w Gdańsku z 25 marca 2010 r., III SA/Gd 24/10, Legalis nr 251424).

Drugi model skonstruowany przy użyciu zwrotu stanowiącego, że ślubowanie składa się „przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków” („przed podjęciem pracy”), wskazuje, iż czynność ta powinna nastąpić po nawią-

zaniu stosunku pracy (stosunku zatrudnienia), ale jeszcze przed pierwszorazowym dopuszczeniem zatrudnionego do pracy (przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków). W ramach opisanego modelu należałoby również pomieścić dyrektywę stanowiącą, że ślubowanie składa się „przed podjęciem służby” („podejmując służbę”). Podjęcie służby jest czynnością faktyczną polegającą na przystąpieniu do wykonywania obowiązków na powierzonym stanowisku służbowym i dotyczy tylko osób przyjętych wcześniej do służby. Potwierdzają to *expressis verbis* przepisy pragmatyk, stanowiących, że ślubowanie składa nie kandydat do służby, ale odpowiednio policjant, funkcjonariusz Straży Granicznej, funkcjonariusz Służby Więziennej i in. (por. szerzej na ten temat Grześków, 2020, s. 145 i n.), a więc podmioty, które w wyniku pozytywnie zakończonego postępowania kwalifikacyjnego nawiązały stosunek służbowy w drodze mianowania, uzyskując status funkcjonariusza danej służby. Oznacza to, że w analizowanym przypadku ślubowanie jest jedynie warunkiem dopuszczenia już zatrudnionego funkcjonariusza do służby (przystąpienia do wykonywania obowiązków na stanowisku służbowym). Nie zawsze jednak regulacje są w tej sprawie konsekwentne, co można wykazać na przykładzie przepisów dotyczących ślubowania strażaków Państwowej Straży Pożarnej. Mimo iż zgodnie z wiążącą ich pragmatyką strażacy składają ślubowanie „podejmując służbę”, to w akcie wykonawczym stanowi się, że ślubowanie powinno być złożone w terminie nieprzekraczającym trzech miesięcy od daty podjęcia służby w tej formacji⁴. Wbrew regulacjom pragmatyki, również i inne przepisy wykonawcze dopuszczają możliwość złożenia ślubowania w określonym czasie (z reguły do trzech miesięcy) od daty podjęcia służby.

Zadnych warunków tego rodzaju nie ustanawiano natomiast w przypadku ślubowania mianowanych urzędników służby cywilnej. Stanowi się jedynie, że ślubowanie składa osoba, której przyznano status urzędnika służby cywilnej, a sam obowiązek jego złożenia nie został wyraźnie powiązany z prawidłowością (skutecznością) aktu mianowania.

Forma i treść aktu ślubowania

Nawet jeżeli w niektórych przepisach brakuje wyraźnego unormowania nakazującego pisemne potwierdzenie złożonego ślubowania, to nie powinno budzić wątpliwości, że ze względu na materialny, prawotwórczy charakter tej czynności fakt jej dokonania powinien być potwierdzony podpisem. Rota ślubowania, wskazując zakres przyszłych obowiązków służbowych, formułuje w ogólnej, ramowej postaci ustawową konstrukcję strony przedmiotowej czynu zagrożonego odpowiedzialnością dyscyplinarną (Kuczyński i Mazurczak-Jasińska, 2015, s. 432; wyrok SN z 1 grudnia 2015 r., SNO 74/15, LEX nr 1946389, wyrok WSA w Krakowie z 12 marca 2013 r., III SA/Kr 894/12, LEX nr 1305810). Potwierdzeniem powyższego jest treść odpowiednich przepisów pragmatyk, które pośród obowiązków zatrudnionych wymieniają obowiązek postępo-

wania zgodnie ze złożonym ślubowaniem (np. sędziowie, prokuratorzy, eksperci Urzędu Patentowego, funkcjonariusze służb zmilitaryzowanych). Pragmatyki przewidujące wprost wymóg pisemności ślubowania stanowią, że podpisany formularz zawierający potwierdzenie tej czynności włącza się do akt osobowych pracownika lub funkcjonariusza, jednak nakaz taki należy sformułować pod adresem kierowników wszystkich jednostek zatrudniających osoby objęte obowiązkiem ślubowania. Można go wywieść z przepisów rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 10 grudnia 2018 r. w sprawie dokumentacji pracowniczej⁵, zobowiązującego pracodawcę do gromadzenia w aktach osobowych oświadczeń lub dokumentów dotyczących nawiązania stosunku pracy, jak i z przepisów wykonawczych do poszczególnych pragmatyk służbowych dotyczących zasad prowadzenia przez przełożonych dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem służbowym funkcjonariuszy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych. Pracodawca lub służbodawca, który nie zadba o zamieszczenie egzemplarza potwierdzającego złożenie ślubowania w aktach osobowych pracownika albo funkcjonariusza, musi liczyć się z tym, że będzie spoczywał na nim ciężar dowodu w zakresie dopełnienia samego aktu, jak i tego, co zostało w nim stwierdzone.

Mimo określonych różnic werbalnych wynikających z faktu, że treść poszczególnych rot ślubowania uwzględnia cele lub zasady wynikające z istoty wykonywania pracy lub pełnienia służby określonego rodzaju, można wskazać w nich pewne wspólne dla wszystkich, a przynajmniej dla większości z nich, odniesienia. Dotyczą one oczekiwanego stosunku ślubującego do państwa (służba Narodowi, Państwu, Rzeczypospolitej Polskiej), do służby (strzeżenie honoru, godności i dobrego imienia służby), do praworządności (przestrzeganie prawa, porządku prawnego, porządku konstytucyjnego), do najważniejszych powinności zawodowych (sumienne, bezstronne, rzetelne, ofiarne wykonywanie powierzonych obowiązków, a w wypadku funkcjonariuszy, nawet z narażeniem życia, przestrzeganie dyscypliny służbowej, dochowanie tajemnicy służbowej) oraz do reguł deontologii (przestrzeganie zasad etyki służbowej albo zawodowej). Ponadto większość tekstów rot przewiduje możliwość złożenia ślubowania z dodaniem zdania „Tak mi dopomóż Bóg”.

Odmowa złożenia ślubowania

Mimo że nie we wszystkich regulacjach ustawowych wprost przewiduje się konsekwencje (sankcje) prawne związane z odmową złożenia ślubowania przez pracownika albo funkcjonariusza, to jednak należy uznać, że w intencji ustawodawcy leżało założenie, iż dopełnienie tego aktu jest czynnikiem warunkującym prawidłowość powierzenia określonego stanowiska. W konsekwencji stosunek zatrudnienia niepoprzedzony wymaganym ślubowaniem zawarty jest wadliwie, co oznacza, że czynność prawna została wprowadzona, lecz występują w niej braki, które nie pozwalają zaklasyfikować jej jako w pełni prawi-

idłową. Inne stanowisko byłoby równoznaczne z przyjęciem, że możliwe jest zatrudnienie osoby, która odmawia zobowiązania się do sumiennego i starannego wykonywania pracy (pełnienia służby) określonego rodzaju, a w konsekwencji poddania się rygorom odpowiedzialności dyscyplinarnej związanej z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem obowiązków.

Odmowa złożenia ślubowania przez pracownika albo funkcjonariusza może przybrać wyraźną lub dorozumianą postać. Egzemplifikacją pierwszego przypadku jest oficjalny i jednoznaczny brak zgody na wygłoszenie urzędowej roty przysięgi, drugiego — odstępstwo od oficjalnego tekstu przysięgi poprzez dodanie słów nieprzewidzianych w urzędowej rocie albo pominięcie niektórych z nich. Za dorozumianą odmowę złożenia ślubowania można również uznać długotrwałe i celowe uchylanie się od jego dopełnienia. Mimo wskazanego znaczenia aktu ślubowania, tylko niektóre pragmatyki wprost regulują konsekwencje odmowy jego złożenia. Systemowy przegląd regulacji poświęconych tej sprawie wskazuje, że nie opierają się one na jasnych i racjonalnych założeniach prawnych, spełniających ustalone kryteria porządkujące. Zgodnie z przyjmowanymi rozwiązaniami odmowa złożenia ślubowania prowadzi do: a) nieważności aktu mianowania (Służba Więzienna), b) zwolnienia funkcjonariusza ze służby (Służba Celno-Skarbowa), c) wygaśnięcia stosunku pracy (eksperti Urzędu Patentowego, pracownicy samorządowi, urzędnicy Służby Cywilnej), d) zrzeczenia się stanowiska (sędziowie).

Najwięcej wątpliwości interpretacyjnych budzi rozwiązanie stanowiące, że odmowa złożenia ślubowania przez funkcjonariusza Służby Więziennej skutkuje nieważnością aktu mianowania. Zgodnie z motywami uzasadnienia projektu ustawy o Służbie Więziennej⁶ odmowa taka pozwala „na pisemne stwierdzenie nienawiązania stosunku służbowego”. Uznano, że w takim przypadku stosunek służbowy nie został nawiązany, a więc wystarczające jest jedynie pisemne stwierdzenie tego faktu. Podniesiono, że przyjęta konstrukcja ma zastąpić dotychczas prowadzone postępowania administracyjne, które musiały być wszczynane, by doprowadzić do zwolnienia funkcjonariusza odmawiającego złożenia ślubowania ze służby. Dalej motywowano, że rzecz dotyczy osoby, która formalnie została przyjęta do służby (otrzymała akt mianowania), a jednocześnie z powodu odmowy złożenia ślubowania nie podjęła jej faktycznie. W krytycznej analizie tego zagadnienia skonstatowano, że rozwiązanie przyjęte w ustawie o Służbie Więziennej należy traktować jako szczególną konstrukcję nieopartą na modelu nieważności, o której mowa w art. 156 k.p.a. Odmowa złożenia ślubowania przez funkcjonariusza tej Służby nakazuje bowiem przyjąć założenie, że decyzja o mianowaniu nie wywołuje skutków prawnych i przybiera cechę decyzji nieważnej, bez konieczności prowadzenia procedury przewidzianej w art. 156 k.p.a. (por. Grześków, 2020, s. 150 i n.). W związku z tym podniesiono, że w analizowanej sytuacji należy przyjąć, iż pisemne stwierdzenie nienawiązania stosunku służbowego stanowi czynność materialno-techniczną o charakterze

deklaratoryjnym, potwierdzającą władczość organu, która mieści się w kategoriach spraw podlegających zaskarżeniu do sądu administracyjnego (Grześków, 2020, s. 158). Tylko na marginesie należy skonstatować, że sposób użycia terminu „nieważność” przez analizowaną regulację narusza regułę konsekwencji terminologicznej wyrażoną w przepisie § 8 ust. 1 i § 9 zasad techniki prawodawczej⁷. Zgodnie z nią, w ustawie należy posługiwać się wyrażeniami językowymi (określeniami) w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu, przede wszystkim w takim, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określonej jako „kodeks” lub „prawo”. W analizowanej sytuacji zdecydowano się na konstrukcyjnie wątpliwe odstępstwo od podstawowego i powszechnie przyjętego znaczenia pojęcia „nieważności” postępowania użytego w kodeksie postępowania administracyjnego, co należy rozpatrywać w kategoriach uchybienia wymaganiom porządku systemowego.

Wskazanych wątpliwości interpretacyjnych nie budzi rozwiązanie stanowiące, że odmowa złożenia ślubowania skutkuje zwolnieniem funkcjonariusza ze służby (Służba Celno-Skarbowa). Zgodnie z art. 179 ust. 1 pkt 6 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej zwolnienie ma w takim przypadku obligatoryjny, a nie uznaniowy charakter, tzn. odmowa złożenia ślubowania zobowiązuje właściwego przełożonego służbowego do wydania decyzji administracyjnej rozwiązującej z takim funkcjonariuszem stosunek służbowy.

W kolejnej sytuacji odmowa złożenia ślubowania skutkuje wygaśnięciem stosunku pracy. W związku z brakiem odrębnych definicji tego pojęcia należy uznać, że jego treść nie odbiega od znaczenia ustalonego na gruncie powszechnego prawa pracy łączącego wygaśnięcie stosunku pracy z zaistnieniem innego niż czynność prawna zdarzenia prawnego, któremu określony przepis prawny przypisuje skutek w postaci zakończenia bytu stosunku pracy. W analizowanym przypadku takim zdarzeniem prawnym jest okoliczność odmowy złożenia ślubowania, która wywiera skutek bezpośredni z mocy prawa, prowadząc do samoistnego ustania stosunku pracy. Czynności podejmowane przez pracodawcę, wynikające ze stanu prawnego powstałego z mocy prawa, mają charakter wykonawczy w znaczeniu technicznym.

Odmowa złożenia ślubowania przez sędziego jest równoznaczna ze zrzeczeniem się stanowiska. W ujęciu słownikowym słowo „zrzec się” znaczy tyle, co „dobrowolnie zrezygnować z czegoś”, „odstąpić od czegoś” (Szczymczak, 1981, s. 1061). Mamy tu do czynienia z normą zawierającą fikcję prawną, że w rzeczywistości nieistniejący fakt (oświadczenie woli kandydata nakierowane na wywołanie skutku prawnego w postaci rezygnacji ze stanowiska) istnieje i wywołuje określone przez prawo skutki. Odmowa złożenia ślubowania jest tu w istocie swoistym zdarzeniem prawnym, które wywiera skutek bezpośredni z mocy prawa, prowadząc do automatycznego przyjęcia, że kandydat rezygnuje z objęcia stanowiska.

Pozostałe przepisy nie regulują skutków odmowy złożenia ślubowania, co jednak nie oznacza, że takie postę-

powanie nie jest zagrożone żadną sankcją. Konsekwencje odmowy dopełnienia tej czynności zależą od tego, czy odmawiający pozostaje, czy też nie pozostaje w stosunku zatrudnienia z daną jednostką. Odmowa dopełnienia ślubowania przez kandydata do pracy uzasadnia odstąpienie od nawiązania z nim stosunku zatrudnienia. Natomiast brak zgody na dopełnienie tej czynności przez osobę pozostającą w stosunku pracy lub służby w danej jednostce (formacji) uzasadnia odmowę powierzenia stanowiska (jeżeli jego objęcie następuje na mocy czynności prawnej podmiotu zatrudniającego) lub skutkuje niemożnością przekształcenia *ex lege* dotychczasowego umownego stosunku pracy w stosunek nominacyjny (z powodu niespełnienia jednego z ustawowo określonych składników układu warunkującego mianowanie). Ponadto zachowanie takie powinno być potraktowane jako delikt dyscyplinarny polegający na niewykonaniu obowiązku wynikającego z przepisu prawa.

Analizowane przepisy nie regulują sytuacji, gdy do niezłożenia ślubowania dochodzi z przyczyn niezawinionych przez pracownika albo funkcjonariusza. Odnosi się to do takich przypadków, jak usprawiedliwiona nieobecność spowodowana np. chorobą lub wyjazdem służbowym, ważnym wydarzeniem losowym czy niemożnością dotarcia do miejsca składania ślubowania. Z pewnością nie mieszczą się one w zakresie znaczeniowym pojęcia „odmowy” złożenia ślubowania, jak również w kategorii zawinionej bezczynności uzasadniającej zastosowanie sankcji przewidzianej na takie okoliczności. W takim wypadku należy wezwać pracownika albo funkcjonariusza do złożenia ślubowania w innym ustalonym terminie.

Konkluzje

Systemowy przegląd przepisów dotyczących instytucji ślubowania podmiotów będących stronami stosunków służbowych wskazuje, że jej funkcjonowanie nie opiera się na jasnych i racjonalnych założeniach spełniających postulowane kryteria zadowalającej (przyzwoitej) regulacji. Zwraca uwagę istnienie obok siebie wielu różnych uregulowań normujących oddzielnie dla poszczególnych grup zawodowych i często w bezzasadnie odmienny sposób aspekty temporalne dokonywania funkcjonalnie tożsamyh czynności ślubowania oraz skutki odmowy dopełnienia tego aktu. W tym drugim przypadku przepisy albo w ogóle nie normują konsekwencji odmowy złożenia ślubowania, pozostawiając interpretację zaistniałej sytuacji doktrynie i orzecznictwu, albo też przewidują sankcje mieszczące się w różnych reżimach szeroko rozumianej odpowiedzialności (nieważność czynności zatrudnienia, zwolnienie ze służby, wygaśnięcie stosunku pracy, przyjęcie fikcji zrzeczenia się stanowiska). Takie ujęcie sankcji stawia zainteresowanych w różnych, często bezzasadnie nierównych sytuacjach procesowych związanych z dochodzeniem ewentualnych roszczeń. Tylko w pewnej części wskazaną różnorodność można tłumaczyć różnym czasem uchwalania poszczególnych ustaw i przedmiotowymi odrębnościami związanymi z wykonywaniem poszczególnych zawodów.

Przypisy/Notes

¹ Por. odpowiednio: art. 66 ustawy z 27 lipca 2001 r. — Prawo o ustroju sądów powszechnych (DzU z 2020 r. poz. 365), art. 34 ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (DzU z 2019 r. poz. 825), art. 4 ust. 1 ustawy z 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (DzU z 2018 r. poz. 1422), art. 92 § 1 ustawy z 28 stycznia 2016 r. — Prawo o Prokuraturze (DzU z 2019 r. poz. 740), art. 18 ust. 1 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (DzU z 2019 r. poz. 1282), art. 50 ust. 1 i 2 ustawy z 21 listopada 2008 r. o Służbie Cywilnej (DzU z 2020 r. poz. 265), art. 56 ustawy o Prokuraturze Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 2020 r. poz. 762), art. 6 ustawy z 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (DzU z 2020 r. poz. 167), art. 70 ust. 1 i 1a ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU z 2020 r. poz. 1200), art. 43 ust. 1 ustawy z 14 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (DzU z 2019 r. poz. 1251), art. 268 ust. 4, 6 ustawy z 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej (DzU z 2020 r. poz. 286), art. 15 ustawy z 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (DzU z 2019 r. poz. 2215), art. 26 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (DzU z 2019 r. poz. 1795).

² Por. odpowiednio: art. 27 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (DzU z 2020 r. poz. 360), art. 30 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (DzU z 2020 r. poz. 1123), art. 33 ustawy z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (DzU z 2020 r. poz. 305), art. 41 ustawy z 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (DzU z 2012 r. poz. 848), art. 159 ustawy z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (DzU z 2020 r. poz. 505), art. 51 ustawy z 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (DzU z 2019 r. poz. 1921), art. 6 ustawy z 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (DzU z 2020 r. poz. 1221), art. 74 ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (DzU z 2020 r. poz. 384), art. 20 ustawy z 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej (DzU z 2019 r. poz. 1940).

³ DzU z 2019 r. poz. 2325.

⁴ Por. § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 19 września 2001 r. w sprawie ceremoniału składania ślubowania przez strażaków Państwowej Straży Pożarnej, DzU nr 114, poz. 1227.

⁵ DzU z 2018 r. poz. 2369.

⁶ Por. uzasadnienie do ustawy z 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej. <http://www.sejm.gov.pl> (06.11.2020).

⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (DzU z 2016 r. poz. 283 ze zm.).

Bibliografia/References

- Adamiak, B. i Borkowski, J. (2003). *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*. Warszawa.
- Duda, M. i Józwiak, S. (2014). *Sposoby składania przysięgi w państwie zakonu krzyżackiego w Prusach w późnym średniowieczu — zarys problematyki. Zapiski Historyczne. LXXIX(1)* www.zapiskihistoryczne.pl (6 XI 2020).
- Grześków, M. (2020). *Nawiązywanie stosunków zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych*. Warszawa.
- Kuczyński, T. (2019). W: J. Korczak i K. Sobieralski (red.), *Mianowanie urzędników służby cywilnej. Jednostka wobec władczej ingerencji organów państwa. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*. Wrocław.
- Kuczyński, T. i Mazurczak-Jasińska, E. (2015). *Administracyjnoprawne zatrudnienie niepracownicze*. W: K. W. Baran (red.), *System prawa pracy. Tom VII. Zatrudnienie niepracownicze*. Warszawa.
- Maciaszek, P. (2018). Znaczenie zawarcia w rocie ślubowania niektórych funkcjonariuszy publicznych słów „Tak mi dopomóż Bóg” w prawie polskim i prawie kanonicznym. *Przegląd Sejmowy*, (2).
- Maroń, G. (2012). Instytucja przysięgi prezydenta w polskim porządku prawnym. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, (2).
- Maroń, G. (2019). Instytucja ślubowania prokuratorskiego w polskim porządku prawnym. *Prokuratura i Prawo*, (11), Legalis.
- Sobański, R. (2011). Zawód prawnika jako professio. *Palestra*, (7–8).
- Sypniewski, Z. (1977). Obowiązki pracowników podlegających przepisom szczególnym. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, (1).
- Szymczak, M. (red.). (1981). *Słownik języka polskiego. Tom III*. Warszawa.
- Wiencierz, P. (2017). Iuramentum na inaugurację władzy królewskiej w mieście średniowiecznym. Przykład Krakowa. *Czasopismo Prawno-Historyczne*, LXIX(2).
- Ziemiński, Z. (1980). *Problemy podstawowe prawoznawstwa*. Warszawa.

Prof. dr hab. Tadeusz Kuczyński, profesor nauk prawnych, kierownik Zakładu Prawa Pracy na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Autor i współautor wielu opracowań naukowych z zakresu prawa pracy (np. w kwestii twórczości intelektualnej pracowników, konkurencji i nieuczciwej konkurencji w prawie pracy) i prawa stosunków służbowych (sprawy dotyczące zatrudnienia mianowanych pracowników służb państwowych, żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych).

Prof. dr hab. Tadeusz Kuczyński, professor of law, head of the Labour Law Department at the Faculty of Law, Administration and Economics of the University of Wrocław. Author and co-author of many scientific studies in the field of labour law (e.g. regarding intellectual creativity of employees, competition and unfair competition in labour law) and service relationships (matters concerning the employment of appointed employees of state services, professional soldiers and officers of militarised services).