

Oliwia Bar

Uniwersytet Gdański

## ŚLUBOWANIE. MIĘDZY TRADYCYJĄ A RZECZYWISTOŚCIĄ

*Przysięgam Panu Bogu Wszechmogącemu w Trójcy Świętej Jedynemu, Ojczyźnie i Narodowi Polskiemu na powierzonym mi urzędzie przyczyniać się do ugruntowania wolności, niepodległości i potęgi mojej Ojczyzny, pożytek Państwa Polskiego oraz dobro publiczne mając zawsze przed oczyma; Radzie Regencyjnej, do czasu powołania Króla lub Regenta naczelną władzę Państwa Polskiego piastującej, wierności dochować; Narodowi Polskiemu z całej duszy wiernie służyć, wszystkich obywateli kraju w równym mając zachowaniu; przepisów prawa strzec pilnie, obowiązki urzędu mego spełniać gorliwie i sumiennie, polecenia przełożonych wykonywać dokładnie, tajemnicy urzędowej dochować.*

*Tak mi Panie Boże dopomóż i niewinna Syna Jego Męka<sup>1</sup>*

Problematyka związana ze składaniem przyrzeczeń nie była – jak dotąd – przedmiotem samodzielnych opracowań naukowych. Tylko przy okazji komentowania wybranych regulacji prawnych poruszano zagadnienia odnoszące się do tej kwestii<sup>2</sup>. Tymczasem, „śluby” składają coraz większe szeregi osób z różnych

<sup>1</sup> Rota przysięgi urzędniczej określona w art. 1 lit. b Dekretu Rady Regencyjnej z 20 lutego 1918 r. w przedmiocie przysięgi dla ministrów, urzędników, sędziów i adwokatów (Dz.U. nr 4, poz. 6).

<sup>2</sup> Dla przykładu: B. Dolnicki (red.), M. Augustyniak, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, A. Jochymczyk, C. Martysz, A. Matan, T. Moll, A. Wierzbica, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz.*, ABC 2010; W. Kotowski, *Ustawa o policji. Komentarz.*, ABC 2008; W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz.*, Oficyna 2010; A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz.*, ABC 2008; K. Zeidler (red.), J. Lipski, U. Nalaskowska, *Ustawa o Biurze Ochrony Rządu. Komentarz.*, ABC 2008 r.; S. Trociuk, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz.*, LEX/el., 2007; M. Kaczocho, M. Mazuryk, *Ustawa o zawodzie tłumacza przysięgłego. Komentarz.*, LEX/el., 2011; J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych. Komentarz.*, LEX, 2011; W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz.*, Oficyna, 2010; A. Mariański (red.), B. Dutkiewicz, S. Kubiak, M. Kwietko-Bębnowski, T. Milek, W. Nykiel, S. Sadocha, A. Stanek, D. Strzelec, D. Szczygieł, Z. M. Szymik, *Ustawa o doradztwie podatkowym. Komentarz.*, ABC, 2010; A. Barański, J. Rozwadowska-Skrzeczyńska, M. Szymańska, *Ustawa Karta Nauczyciela. Komentarz.*, ABC, 2007; M. Biezuński, P. Biezuński, *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz.*,

„grup zawodowych”. Są nimi - dla przykładu: przedstawiciele władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej – każdego szczebla, urzędnicy – służby cywilnej i samorządowi, funkcjonariusze: policji, służby celnej, więziennej, straży granicznej i pożarnej, kontrolerzy: Najwyższej Izby Kontroli (NIK) i Państwowej Inspekcji Pracy (PIP), nauczyciele, dyplomaci, a także: radcowie prawni, notariusze, adwokaci, komornicy i doradcy podatkowi, tłumacze, farmaceuci, a nawet diagnosty laboratoryjni.

Źródeł tej prawie powszechnej obecnie praktyki należy szukać – jak się zdaje – już w początkach państwowości. Objęcie przez monarchę prawowitej i pełnej władzy zwierzchniej nad krajem i jego mieszkańcami poprzedzało uroczyste włożenie korony na głowę nowego władcy. Przysięga króla – zgodnie z polskim ceremoniałem koronacyjnym, rozpoczynała akt koronacji.<sup>3</sup> Sięgając nieco bliżej, do czasów II Rzeczypospolitej, przysięgę zobowiązani byli złożyć ministrowie, urzędnicy i sędziowie - przed objęciem urzędu, a także adwokaci – przed zapisaniem na listę adwokacką<sup>4</sup>. W obecnym stanie prawnym można przyjąć, że ślubowanie składają – z pewnymi wyjątkami – dwie podstawowe grupy osób. Pierwsza to przedstawiciele określonych zawodów. Dla nich złożenie ślubowania jest jednym z elementów składających się na uzyskanie uprawnień do wykonywania zawodu. Druga grupa to urzędnicy w najszerszym ujęciu, obejmującym ogół osób zatrudnionych sferze państwowej, w tym osoby pełniące funkcje organów, z zastrzeżeniem jednak, że chodzi o osoby zatrudnione na stanowiskach urzędniczych<sup>5</sup>. Dla tej grupy osób złożenie przysięgi jest warunkiem koniecznym rozpoczęcia „urzędowania”.

Z analizy licznych regulacji odnoszących się do omawianej problematyki wynika, że obowiązku złożenia przysięgi nie należy utożsamiać z jedną, określoną podstawą zatrudnienia. Powinność ta dotyczy zarówno stosunków pracy nawiązywanych na podstawie wyboru (m.in. wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast), mianowania (m.in. radcowie Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa, kontrolerzy NIK i PIP, urzędnicy służby cywilnej, sędziowie czy referendarze sądowi), powołania (m.in. członkowie Krajowej Izby Odwoławczej), czy też umowy o pracę (m.in. zdecydowana większość urzędników samorządowych). Co więcej, lista zaprzysięganych nie kończy się na tych, którzy mają wykonywać swoje obowiązki w ramach stosunku pracy. Złożenie ślubowania dotyczy również osób

---

LEX, 2010; D. Karkowska, *Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta.*, ABC, 2010; M. Turzyński, M. Wiatr, *Ustawa o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz nadzorze publicznym. Komentarz.*, ABC, 2010; M. Kondrat (red.), M. Koremba, W. Masełbas, W. Zieliński, *Prawo farmaceutyczne. Komentarz.*, ABC, 2009; A. Oleszko, *Ustrój polskiego notariatu*, Zakamycze, 1999 r.

<sup>3</sup> M. Rożek, *Polskie koronacje i korony*, Kraków 1987.

<sup>4</sup> Dekret Rady Regencyjnej z 20 lutego 1918 r. w przedmiocie przysięgi (...).

<sup>5</sup> Zob. J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2009, s. 3–9. Podobne ujęcia prezentuje E. Ura [w:] *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 12.

objętych niepracowniczymi stosunkami służbowymi o charakterze prawno-administracyjnym, w jakich pozostają funkcjonariusze formacji zmilitaryzowanych (m. in. funkcjonariusze policji, służby celnej, więziennej, straży granicznej czy państwowej straży pożarnej)<sup>6</sup>. Przysięgę składają również ci, dla których wybór na stanowisko jest podstawą niepracowniczego zatrudnienia (np. posłowie, senatorowie) albo rodzi obowiązek pełnienia określonych funkcji bez pozostawiania w stosunku zatrudnienia (np. radni)<sup>7</sup>.

Poszukując klucza, jakim posługuje się ustawodawca kwalifikując do zaprzysiężenia określone kategorie osób można spróbować odwołać się do kryterium zajmowanego stanowiska. Niestety, również i w tym przypadku nie znajdziemy jednoznacznej odpowiedzi. Dla przykładu, przysięgę złożyć powinien Prezes Narodowego Banku Polskiego, Członkowie Rady Polityki Pieniężnej, Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO), Rzecznik Praw Dziecka, Prezes NIK czy Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (GIODO). Nie ma już takiego obowiązku Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, Prezes Głównego Urzędu Statystycznego, czy też wojewoda. Sprawę dodatkowo komplikuje fakt braku konsekwencji nawet w ramach danej grupy osób zajmujących się określonym obszarem działalności państwa. Dla przykładu, na gruncie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>8</sup> przysięgę składają Członkowie Krajowej Izby Odwoławczej. Nie ma natomiast takiego obowiązku Prezes Urzędu Zamówień Publicznych.

Problemy z jednoznacznym ustaleniem kręgu osób, od których ustawodawca wymaga złożenia przysięgi są - jak się wydaje - jedynie wstępem do pozostałych kontrowersji związanych z aktem ślubowania. Nie jest mianowicie w sposób jednolity określone, kiedy przyrzeczenie winno zostać złożone. W zdecydowanej większości przypadków – przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków. Dotyczy to m. in. GIODO, RPO, urzędników samorządowych, referendarzy sądowych, a także urzędników służby cywilnej, mimo że w przypadku tych ostatnich - przepisy<sup>9</sup> nie mówią o tym wprost. Nieco odmiennie zagadnienie to uregulowano np. w odniesieniu do sędziów lub prokuratorów. W ich przypadku ślubowanie składa się przy powołaniu<sup>10</sup>. Kontrolerzy NIK i PIP przysięgają przy mianowaniu<sup>11</sup>, a członkowie personelu dyplomatyczno-konsularnego – przy otrzymaniu

<sup>6</sup> Szerzej na temat niepracowniczych stosunków służbowy o charakterze prawnoadministracyjnym zob. L. Florek (red.), R. Celeda, K. Gonera, G. Goździewicz, A. Hintz, A. Kijowski, Ł. Pisarczyk, J. Skoczyński, B. Wagner, T. Zieliński, *Kodeks pracy. Komentarz.*, LEX, 2011.

<sup>7</sup> A. Giedrewicz-Niewińska, *Wybór jako podstawa nawiązania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi*, Oficyna, 2008.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2010 r., nr 113, poz. 759 ze zm.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. nr 227, poz. 1505 ze zm.).

<sup>10</sup> Art. 45 ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 2011 r. nr 270, poz. 1599 ze zm.), art. 66 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych. (Dz.U. nr 98, poz. 1070 ze zm.), a także art. 27 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. nr 240, poz. 2052 ze zm.). Zob. także A. Kijowski, *Odrębność statusu prawnego sędziów Sądu Najwyższego*, Przegląd Sądowy 2004, nr 1.

po raz pierwszy stopnia dyplomatycznego<sup>12</sup>. Takie rozróżnienie skłania do głębszej refleksji nad skutkami, jakie się z tym faktem wiążą. Ramy niniejszego opracowania wymuszają jednak skupienie się tylko na kilku, wybranych regulacjach z tego zakresu, celowo ograniczonych do tych związanych ze stosunkiem pracy. Odwoływanie się, na przykład, do niepracowniczych stosunków służbowych o charakterze prawnoadministracyjnym będzie miało miejsce tylko w celach porównawczych.

Tytułem wstępu należy przypomnieć, że w odniesieniu do pracowników, których stosunek pracy nawiązuje się na podstawie mianowania, ugruntował się już pogląd uznający akt ślubowania za przesłankę warunkującą możliwość rozpoczęcia pracy (podjęcia czynności urzędowych), ale nie ważności samego mianowania<sup>13</sup>. Przekonanie to należy uznać za słuszne, zwłaszcza w odniesieniu do tych, którzy przysięgę winni złożyć przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków służbowych. Niestety, sprawa nie wydaje się już być tak oczywista wtedy, gdy ustawodawca wymaga złożenia przysięgi wcześniej (przy mianowaniu, przy otrzymaniu po raz pierwszy stopnia dyplomatycznego). Źródłem tych wątpliwości jest stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku<sup>14</sup> wyrażone, co prawda nie w związku z mianowaniem, a z nadaniem stopnia nauczyciela mianowanego, dające jednak podstawę do tego, by służyć za punkt wyjścia dla dalszych rozważań.

Zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela<sup>15</sup>, zwanej dalej „Kartą”, przy nadawaniu stopnia nauczyciela mianowanego, nauczyciel składa ślubowanie, potwierdzając je podpisem. Stopień awansu zawodowego – stosownie do art. 9b ust. 4 *Karty* - nadaje się w drodze decyzji administracyjnej. W omawianej sprawie pracownik odmówił złożenia ślubowania przed wręceniem aktu nadania stopnia nauczyciela mianowanego. Taka sytuacja uniemożliwiła wykonanie decyzji o nadaniu stopnia, wobec czego uznano, że decyzja ta stała się bezprzedmiotowa. W konsekwencji, wydano drugą decyzję – o wygaśnięciu tej pierwszej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku nie podzielił takiego rozstrzygnięcia i orzekł, że obie decyzje zostały wydane z rażącym naruszeniem prawa. W swoim uzasadnieniu Sąd zwrócił uwagę, że przepis art. 15 *Karty* stanowi wyraźnie, że nauczyciel składa ślubowanie „przy nadawaniu stopnia nauczyciela mianowanego”. Zatem, skoro ustawodawca użył sformułowania „przy nadawaniu”, nie zaś „po nadaniu”, należy to uznać – zgodnie z zasadą racjonalności działania ustawodawcy – za zabieg celowy. Sformułowanie to powo-

<sup>11</sup> Art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.) i art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2012 r., poz. 404).

<sup>12</sup> Art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz.U. nr 128, poz. 1403 ze zm.).

<sup>13</sup> J. Stelina, *Charakter prawny stosunku pracy z mianowania*, Gdańsk 2005, s. 207.

<sup>14</sup> Wyrok z dnia 25 marca 2010 r., III SA/Gd 24/10.

<sup>15</sup> Dz.U. z 2006 r., nr 97, poz. 674 ze zm.

duże zdaniem Sądu, że w tego rodzaju sprawie, nie można mówić o tym, że decyzja (akt nadania stopnia nauczyciela mianowanego) rozpoczyna swój byt prawny z chwilą fizycznego jej sporządzenia, skoro nie złożono wymaganego ślubowania. Dopiero, bowiem po tej czynności akt nadania stopnia awansu zawodowego nauczyciela mianowanego mógłby rozpocząć swój byt prawny, być wprowadzony do obrotu prawnego.

W tym stanie rzeczy, z pełnym przekonaniem można przyjąć, że ustawodawca w zamierzony sposób użył sformułowania „przy mianowaniu”, określając czas złożenia przysięgi przez kontrolerów NIK. Tytułem wprowadzenia zaznaczyć należy, że chociaż pracownicy NIK należą do szeroko rozumianej kategorii pracowników państwowych (zatrudnionych w aparacie państwowym), nie są co do zasady objęci zakresem podmiotowym ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych<sup>16</sup>. Ustawa o NIK nie zawiera też generalnego odesłania w sprawach pracowniczych w niej nieuregulowanych ani do przepisów tej ustawy, ani do przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej<sup>17</sup>. Do tej ostatniej ustawodawca odwołuje się tylko w dwóch szczegółowych kwestiach, tj. uprawnień pracownika związanych z przeniesieniem go do innej miejscowości (art. 77 ust. 4) oraz uprawnień pracownika, z którym rozwiązano stosunek pracy z powodu likwidacji albo reorganizacji kontrolnej jednostki organizacyjnej NIK (art. 93 ust. 2, pkt 2). Ustawa o NIK nie odsyła również do przepisów kodeksu pracy, jak czyni to ustawa o PIP<sup>18</sup>. Jednakże z racji art. 5 Kodeksu pracy<sup>19</sup> – nie musi.

Na gruncie ustawy o NIK utrzymywany jest pogląd uznający akt mianowania za decyzję administracyjną<sup>20</sup>. Uzasadnieniem dla takiego stanowiska ma być przede wszystkim fakt zastrzeżenia przez ustawodawcę drogi sądowo-administracyjnej w sprawach rozwiązania z mianowanym kontrolerem stosunku pracy za wypowiedzeniem, jak i bez wypowiedzenia oraz przeniesienia mianowanego kontrolera do kontrolnej jednostki organizacyjnej NIK w miejscowości innej niż siedziba tej jednostki, w której mianowany kontroler wykonuje pracę<sup>21</sup>.

W konsekwencji tak przyjętych założeń, początkowo wyrażono pogląd, zgodnie z którym, w sytuacji odmowy złożenia ślubowania przed wręczeniem

<sup>16</sup> Dz.U. z 2001 r., nr 86, poz. 953 ze zm.

<sup>17</sup> Dz.U. nr 227, poz. 1505 ze zm.

<sup>18</sup> Zgodnie z art. 69 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2012 r., poz. 404) w sprawach wynikających ze stosunku pracy pracowników Państwowej Inspekcji Pracy, nieuregulowanych w ustawie, stosuje się przepisy Kodeksu pracy i inne przepisy prawa pracy. Spory o roszczenia ze stosunku pracy pracowników Państwowej Inspekcji Pracy rozpatrywane są przez sądy pracy chyba, że ustawa stanowi inaczej.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. nr 21, poz. 94 ze zm.).

<sup>20</sup> E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2011, s. 240.

<sup>21</sup> E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli z komentarzem*, Warszawa 1998, s. 191.

aktu nominacji, Prezes NIK powinien powstrzymać się z jego wręczeniem i go uchylić<sup>22</sup>. Obecnie przyjęto, że ślubowanie jest elementem koniecznym dla nawiązania stosunku pracy na podstawie mianowania, a odmowa złożenia ślubowania jest równoznaczna z odmową objęcia stanowiska kontrolerskiego<sup>23</sup>. Zaznaczyć przy tej okazji należy, że przepisy ustawy o NIK – podobnie jak zdecydowana większość innych regulacji nakładających obowiązek zaprzysiężenia danych „grup zawodowych” – nie określają, czy i jakie konsekwencje niesie ze sobą odmowa złożenia ślubowania. W tym stanie rzeczy, ustalenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku poczynione w cytowanym wcześniej wyroku z dnia 25 marca 2010 r. zmuszają do refleksji. W aspekcie przyjętej przez ustawodawcę konstrukcji złożenia ślubowania „przy mianowaniu” zakładając, że akt nominacji ma postać decyzji administracyjnej, odmowa złożenia ślubowania oznaczać by musiała niemożność wprowadzenia do obrotu prawnego aktu nominacji. W dalszej kolejności, musiałyby się to wiązać z brakiem nawiązania stosunku pracy z nominacji. Innymi słowy – nie mogłoby dojść do przekształcenia stosunku pracy kontrolera NIK, gdyby odmówił złożenia przysięgi.

Trzeba jednak podkreślić, że aktualne zapatrywania na charakter prawny nominacji pracowniczej, otwarcie wyrażane w literaturze przedmiotu<sup>24</sup> i znajdujące oparcie w stosownym orzecznictwie<sup>25</sup> sprawiają, że coraz trudniej jest – w moim przekonaniu – bronić tezy o administracyjno-prawnym charakterze tego aktu. Przyjęcie, że nominacja pracownicza jest czynnością prawną z zakresu prawa pracy, a w konsekwencji oświadczeniem woli uprawnionego podmiotu o nawiązaniu stosunku pracy, powodującym (wraz z oświadczeniem woli osoby mianowanej) nawiązanie stosunku pracy, nie pozostaje bez wpływu na kwestie związane z aktem ślubowania.

Jak wcześniej wspomniano, również w odniesieniu do pracowników Państwowej Inspekcji Pracy ustawodawca zdecydował, że składają oni ślubowanie „przy mianowaniu”. Tytułem przypomnienia należy wskazać, że przepisy ustawy o PIP w sprawach nieuregulowanych, wynikających ze stosunku pracy pracowników PIP wyraźnie odsyłają do przepisów kodeksu pracy, a spory o ewentualne roszczenia wynikające z tych stosunków poddają kognicji sądów pracy. Oznacza to, że argument mający uzasadniać administracyjnoprawny charakter aktu mianowania przyjmowany na gruncie ustawy o NIK nie znajduje tu uzasadnienia. A zatem, przyjmując, że akt mianowania pracowniczego (tu pracowników PIP) jest oświadczeniem woli, o jakim mowa w art. 11 k.p., do którego mają zastosowanie przepisy prawa pracy oraz przepisy prawa cywilnego (art. 300 k.p.)<sup>26</sup>,

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 192.

<sup>23</sup> E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Najwyższa Izba...*, s. 240.

<sup>24</sup> J. Stelina, *Prawo...*, s. 186.

<sup>25</sup> Np. Wyrok SN z 23.11.2004 r. (I PK 35/04, OSNP 2005, nr 11, poz. 160).

<sup>26</sup> J. Stelina, *Prawo...*, s. 186.

warto się zastanowić czy, a jeśli tak, to jakie skutki wywoła w tej sytuacji odmowa złożenia ślubowania, skoro przepisy ustawy o PIP tego nie określają? Być może, biorąc pod uwagę konstrukcję przepisu z użyciem zwrotu „przy mianowaniu”, należałoby odwołać się do instytucji tzw. „warunku prawnego” (*conditiones iuris*). Pod pojęciem tym kryją się formułowane przez prawo przesłanki ważności czynności prawnej i czerpią one swą moc z obowiązującego porządku prawnego<sup>27</sup>. Taki charakter mają na przykład normatywnie określone wymagania co do formy czynności prawnej, kwalifikacji jej uczestników czy konieczności uzyskania zgody określonych podmiotów na dokonanie czynności prawnej<sup>28</sup>. Z istoty warunku prawnego wynika, że nie stanowi on umownego zastrzeżenia powstania czy ustania skutków czynności prawnej od zdarzenia przyszłego i niepewnego, uzależnia jedynie jej ważność lub skuteczność od wystąpienia przesłanki określonej w przepisie prawa<sup>29</sup>. Przyjmując zatem, że akt nominacji pracownika PIP jest uzależniony od złożenia przez niego ślubowania, odmowa poddania się zaprzysiężeniu oznaczać musi również w tym przypadku – nieskuteczność aktu nominacji, a w konsekwencji – nieprzekształcenie stosunku pracy pracownika PIP.

W dalszej kolejności należałoby się zastanowić, jakie skutki wywoła sytuacja, w której pracownik, co prawda nie odmówi złożenia przysięgi, ale jej jednak – z różnych względów (np. przez niedopatrzenie) – nie złoży. Jak wcześniej wspomniano, tylko w odniesieniu do niewielu grup pracowników ustawodawca wyraźnie wskazał, jakie konsekwencje wiążą się z odmową złożenia ślubowania. W większości przypadków odmowa jest równoznaczna z wygaśnięciem stosunku pracy (np. w przypadku urzędników służby cywilnej). Nigdzie natomiast nie rozstrzygnięto, jakie skutki wywoła sytuacja, w której pracownik przysięgi nie złożył, choć ślubowania nie odmówił. Co w sytuacji, gdy wypowiadając rotę przysięgi pomyli słowa, albo – co gorsza – nie będzie świadom tego, co robi? Szukając odpowiedzi na te pytania należy – jak się wydaje – zacząć od ustalenia charakteru prawnego aktu ślubowania. Niewielki zakres regulacji odnoszących się do tego zagadnienia pozwala jednak na wyciągnięcie pewnych wniosków.

Każda z grup pracowników składa przysięgę według określonej tylko na „jej potrzeby” roty. W większości przypadków wymagane jest, aby ta ściśle określona treść była przez ślubującego wypowiedziana, a czasem również potwierdzana podpisem. Zdarza się także, że ustawodawca szczegółowo określa jak powinien przebiegać cały ceremoniał ślubowania, podkreślając uroczysty charakter tego

<sup>27</sup> M. Pyziak-Szafnicka (red.), B. Giesen, W. J. Katner, P. Księżak, B. Lewaszkiwicz-Petrykowska, R. Majda, E. Michniewicz-Broda, T. Pajor, U. Promińska, W. Robaczyński, M. Serwach, Z. Świdorski, M. Wojewoda, *Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz.*, LEX, 2009.

<sup>28</sup> A. Kidyba (red.), Z. Gawlik, A. Janiak, A. Jedliński, K. Kopaczyńska-Pieczniak, E. Niezbecka, T. Iowski, *Kodeks cywilny. Komentarz, t. I. Część ogólna.*, LEX, 2009.

<sup>29</sup> Wyrok SN z 12.05.2005 r. (III CK 577/04, Lex nr 277131).

wydarzenia<sup>30</sup>. Niejednokrotnie również przepisy prawa wymagają od pracownika postępowania zgodnego ze złożonym ślubowaniem, kwalifikując to w kategoriach obowiązku pracownika (jest tak m.in. w odniesieniu do radców Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa). Nie zmienia to jednak faktu, że ślubowanie jest niczym innym, jak tylko oświadczeniem woli tego pracownika. Próby doszukiwania się w tym akcie innych cech mogą okazać się nie tylko niecelowe, ale i daremne. Przyjmując, zatem taki charakter prawny aktu zaprzysiężenia pracownika odpowiedź na pytanie, co w sytuacji, gdy jego oświadczenie w tym zakresie będzie obarczone wadą, nie wydaje się być trudna. Kodeks pracy nie reguluje zagadnienia wad oświadczenia woli w stosunkach pracy. Zastosowanie znajdzie w tej sytuacji kodeks cywilny, który przewiduje cztery wady oświadczenia woli: brak świadomości lub swobody, pozorność, błąd oraz groźbę. Oznacza to, że oświadczenie woli pracownika należy tłumaczyć przy zastosowaniu art. 65 § 1 k.c. w związku z art. 300 k.p.<sup>31</sup> ze wszelkim wynikającymi z tego faktu konsekwencjami, aczkolwiek z zaznaczeniem, że przepisy o wadach oświadczenia woli odnoszą się do składającego takie oświadczenie<sup>32</sup>.

Takie założenie wymaga jednak odniesienia do wcześniejszych ustaleń. Dla czytelniejszego przedstawienia tej kwestii warto ponownie odwołać się do dwóch podstawowych „momentów”, w których ślubowanie winno zostać złożone. A zatem, w sytuacji gdy ustawodawca wymaga złożenia ślubowania „po” – dajmy na to – mianowaniu, a przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków służbowych, co – jak wspomniano – dotyczy zdecydowanej większości przypadków, przysięga pracownika dotknięta wadą pozostanie – co oczywiste – bez wpływu na akt mianowania. Niemniej, w zależności od tego, z jakiego rodzaju wadą będziemy mieli do czynienia, oświadczenie pracownika może nie wywołać zamierzonych skutków prawnych w postaci jego zaprzysiężenia. Przy, wyłączającym wszelką dowolność, wskazaniu ustawodawcy, że pracownik „składa ślubowanie”, oznaczać to może konieczność jego powtórzenia. Do tego czasu postępowanie pracownika, sprzeczne z rotą wcześniej wadliwie złożonej przysięgi nie powinno być podstawą uzasadniająca taką kwalifikację jego zachowania, pozwalającą na wyciągnięcie ewentualnych konsekwencji.

<sup>30</sup> Dla przykładu można wskazać na Zarządzenie Nr 97 Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2002 r. w sprawie trybu, formy i ceremoniału nadania stopnia dyplomatycznego oraz składania ślubowania przez członka personelu dyplomatyczno-konsularnego (M.P. nr 35, poz. 551), czy też – w odniesieniu do ślubowania funkcjonariuszy – na Zarządzenie Nr 1 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 stycznia 2002 r. w sprawie ceremoniału ślubowania policjanta (Dz. Urz. MSWiA nr 1, poz. 1 ze zm.) oraz Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 maja 2002 r. w sprawie ceremoniału składania ślubowania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. nr 79, poz. 719 ze zm.).

<sup>31</sup> U. Jackowiak, M. Piankowski, J. Stelina, W. Uziak, A. Wypych-Żywicka, M. Zieleniecki, *Kodeks pracy z komentarzem.*, wyd. IV, Gdynia 2004.

<sup>32</sup> *Ibidem.*

Nieco inaczej omawiana kwestia przedstawiać się musi w odniesieniu do sytuacji, w której rota wadliwie złożonej przysięgi była złożona „przy mianowaniu”. Konsekwentnie w tym przypadku trzeba – jak się wydaje – przyjąć, że skutki wadliwego w tym zakresie oświadczenia mogą wpłynąć na akt nominacji. Różnica może polegać jedynie na tym, że po ostatecznym przesądzeniu kwestii wadliwości zaprzysiężenia, dla tych, dla których akt nominacji jest decyzją administracyjną, oznaczać to może konieczność wznowienia postępowania administracyjnego. Na gruncie „administracyjno-prawnym” moglibyśmy mieć bowiem do czynienia z sytuacją, w której wyszły na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne istniejące w dniu wydania decyzji, nieznane organowi, który decyzję wydał. Podsumowując, w najgorszym przypadku, niezależnie od zapatrywań na charakter prawny aktu nominacji, wadliwe zaprzysiężenie pracownika, w sytuacji, gdy jest ono wymagane „przy mianowaniu”, mogłoby spowodować, że nominacja nie doprowadziłby do przekształcenia stosunku pracy takiego pracownika.

Kilku słów komentarza wymaga jeszcze kwestia wątpliwości, jakie mogą powstać wtedy, gdy nie mamy do czynienia z odmową złożenia ślubowania, pomimo że faktycznie nie zostało ono złożone. Ani ustawa o służbie cywilnej, ani ustawy o NIK i PIP tego zagadnienia nie regulują. Biorąc jednak pod uwagę wcześniejsze ustalenia, sprawa wydaje się być oczywista w odniesieniu do pracowników NIK i PIP. Konsekwentnie bowiem należy przyjąć, że bez złożenia przysięgi nie może dojść do skutecznej nominacji. Zdecydowanie inaczej – w moim przekonaniu – takie zdarzenie winno być kwalifikowane w stosunku do urzędników służby cywilnej. Sygnalizowano już wcześniej, że ustawodawca zawsze w kategoriczny sposób odnosi się do kwestii złożenia ślubowania. Dlatego też sformułowanie: „urzędnik służby cywilnej składa uroczyste ślubowanie o następującej treści” należy rozpatrywać w kategoriach obowiązku. A skoro tak, to uchybienie temu obowiązkowi może narażać urzędnika służby cywilnej na odpowiedzialność dyscyplinarną, przewidzianą w przepisach ustawy o służbie cywilnej.

Na zakończenie niniejszych rozważań wypada jeszcze wspomnieć o kwestii, wcale nie tak odosobnionej, dotyczącej złożenia przysięgi o treści odbiegającej, mniej lub bardziej, od określonej przez ustawodawcę roty<sup>33</sup>. Na tym tle, co prawda w odniesieniu do zaprzysiężenia radnych samorządowych, pojawił się pogląd wedle, którego ślubowanie niezgodne z treścią określoną w przepisach ustawy należy uznać za nieważne, skutkiem czego musi być ono powtórzone<sup>34</sup>. Odnosząc się do tego zagadnienia warto jednak mieć na względzie stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, który w wyroku z dnia

<sup>33</sup> Szczególne kontrowersje towarzyszyły przecież zaprzysiężeniu obecnych Prezydentów RP i USA. Zob. dla przykładu: <http://www.naszdziennik.pl/index.php?dat=20090123&typ=sw&id=sw12.txt>  
<http://www.naszdziennik.pl/index.php?dat=20100811&typ=po&id=po61.txt>

<sup>34</sup> B. Dolnicki (red.), R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, C. Martysz, M. Taniewska-Banacka, A. Wierzbica, *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz.*, ABC, 2007.

12 kwietnia 2007 r. wskazał, że ślubowanie radnego przed objęciem mandatu jest skuteczne, jeżeli zostało złożone w taki sposób (w takich okolicznościach), że dla innych radnych jest wiadome, iż składający ślubowanie zna treść jego roty i oświadcza, że rotę tę będzie przestrzegał<sup>35</sup>. Nic zatem nie stoi na przeszkodzie – jak sądzę – by taką zasadę zastosować odpowiednio – w razie potrzeby – w podobnych sprawach związanych ze ślubowaniem pracowników. Przesadny formalizm może się okazać bezpodstawny.

Uzasadnione wydaje się być z kolei skierowanie kilku uwag pod adresem ustawodawcy. Ten krótki przegląd regulacji odnoszących się do instytucji zaprzysiężenia nie pozostawia złudzeń. Ślubowania stały się popularne i nie będzie przesady w stwierdzeniu, że dziś składają je już prawie wszyscy. Trudno oprzeć się wrażeniu, że odbija się to niestety na ich znaczeniu. Analiza nieco chaotycznych regulacji z tego zakresu, zwłaszcza w aspekcie podmiotowym, prowadzi do wniosku, że zaprzysiężenie przestało być przywilejem, czy też swego rodzaju wyróżnieniem. Wszyscy, bowiem winni zachowywać się godnie, a swoje obowiązki wykonywać sumiennie. Niestety nie każdy miał prawo publicznie i uroczysto to ogłosić. Obecnie ślubowanie przybrało postać jednego z licznych obowiązków pracownika, zagrożonych sankcją, mniej (odpowiedzialność dyscyplinarna) lub bardziej (wygaśnięcie stosunku pracy) surowszą. W nielicznych przypadkach, jego rola sprowadza się do warunku pozwalającego uzyskać „korzystniejszy status pracowniczy”, za jaki nadal jest uznawany stosunek pracy „z nominacji”<sup>36</sup>.

### **Taking an oath. Between tradition and reality**

(Summary)

The issue connected with oaths has never been the subject of independent scientific studies so far. Only while making comments on chosen legal regulations issues referring to this topic were brought up. Meanwhile, “oaths” are taken by more and more people from different “occupational groups”. It results from the analysis of numerous regulations referring to the discussed issue that the obligation to take an oath should not be identified with one determined base of employment. This duty concerns employments established based on choice, nomination, appointment, or contracts of employment. Taking an oath regards also persons with non-employment official relationships of legal-administrative character of military formations officers. The ones for whom the appointment to the post is a base of the non-employment contract or gives rise to performing specific functions without being in employment relationship also take oaths. The problems with explicit establishment of the group of persons from whom the legislator requires taking an oath constitute – as it seems – merely an introduction to the remaining controversies associated with the act of taking an oath. The brief review of regulations referring to the institution of oath-taking does not leave any doubts – oaths became popular and it is no exaggeration to state that today almost everyone takes them. It is hard to resist the impression that it affects their sig-

<sup>35</sup> Wyrok WSA w Białymstoku (II SA/Bk 164/07, ONSAiWSA 2008/6/103).

<sup>36</sup> J. Stelina, *Charakter prawny...*, s. 40.

nificance unfortunately. The analysis of a little bit chaotic regulations in this scope, especially in the subjective aspect, leads to the conclusion that oath-taking ceased to be a privilege, or a kind of distinction. Everyone, though, should behave with dignity and perform their duties conscientiously. Unfortunately not everyone had the right to publicly and ceremonially announce it. At present oath-taking has the form of one of numerous duties of an employee, threatened with less (disciplinary responsibility) or more (expiration of the employment) strict sanctions. Only in few cases its role comes to the condition permitting to acquire a "more beneficial employee status" as which an employment "from nomination" is still regarded.