

Julia Knapik

e-mail: julia.maria.knapik@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0006-8298-1608>

Wpływ aspektów wyznaniowych na treść i tryb składania przysięgi funkcjonariuszy polskiej służby cywilnej u progu niepodległości oraz w okresie II Rzeczypospolitej

THE INFLUENCE OF RELIGIOUS FACTORS ON THE CONTENT AND MANNER OF OATHS TAKEN BY POLISH CIVIL SERVANTS AT THE DAWN OF INDEPENDENCE AND DURING THE SECOND POLISH REPUBLIC

Summary

This article examines the extent to which religious factors influenced the wording of oaths taken by Polish civil servants, as well as the procedures surrounding the oath-taking ceremony, both on the eve of Poland's regaining independence and during the Second Republic. It analyses relevant legal acts issued by the Regency Council of the Kingdom of Poland, and subsequently by sovereign Polish authorities in 1918-1919, concerning the formulation and procedures of oaths of office, including draft legislation that was not ultimately enacted. By discussing these regulations, the article demonstrates the degree to which legislators and drafters considered religious aspects in the content of oaths taken by Polish state officials during this period, and the evolution of their influence on the associated ceremonial practices.

Keywords: oath; religious aspects; state officials; civil servants; state administration; Second Polish Republic

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest zbadanie skali oddziaływania czynników religijnych na kształtowanie treści roty przysięgi pracowników polskiej służby cywilnej, a także na procedurę jej składania w przededniu odzyskania przez Polskę niepodległości oraz w okresie II Rzeczypospolitej. Praca obejmuje analizę aktów prawnych w przedmiocie ustalenia formuły i trybu ślubowania urzędniczego, które zostały wydane przez Radę Regencyjną Królestwa Polskiego, a następnie przez suwerenne władze polskie w latach 1918-1919, jak i tych, nad którymi rozpoczęto prace, lecz ostatecznie

nie weszły w życie. Poprzez omówienie wyżej wymienionych przepisów ukazano stopień uwzględnienia przez prawodawcę i projektodawców aspektów wyznaniowych w treści przysięgi polskich funkcjonariuszy państwowych w rzeczonym okresie oraz ewolucję ich wpływu na czynności towarzyszące dokonywaniu aktu ślubowania.

Słowa kluczowe: przysięga; aspekty religijne; urzędnicy państwowi; funkcjonariusze państwowi; służba cywilna; administracja państwowa; II Rzeczpospolita

Wprowadzenie

Niniejszy artykuł poświęcony jest roli aspektów wyznaniowych w procesie kształtowania przepisów ustalających rotę przysięgi pracowników polskiej służby cywilnej oraz normujących procedurę jej składania, pochodzących z okresu bezpośrednio poprzedzającego odzyskanie przez Polskę niepodległości oraz z czasów II Rzeczypospolitej. Ramy czasowe wyznacza z jednej strony rok 1918, kiedy to wszedł w życie dekret Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego w przedmiocie ślubowania dla ministrów, urzędników, sędziów i adwokatów, a z drugiej strony rok 1923, w którym rozpoczęto procedowanie ustawy o formie przysięgi służbowej i przyrzeczenia służbowego funkcjonariuszy państwowej służby cywilnej. W pracy zostanie przebadany stopień wpływu czynników wyznaniowych na postanowienia pięciu aktów prawnych precyzujących treść i tryb dokonywania aktu ślubowania pracowników administracji państwowej, które powstały we wskazanym przedziale czasowym. Mowa tutaj zarówno o tych aktach, które weszły w życie, jak i tych, których procedowanie rozpoczęto, lecz z różnych względów finalnie nie zostały przyjęte. Oprócz tego ukazano, w jaki sposób elementy odwołujące się do religii utrudniały wypracowanie kompromisu w kwestii ostatecznego brzmienia przepisów precyzujących formułę składania przysięgi.

Tematyka podjęta w artykule nie była dotychczas przedmiotem pogłębionych badań w literaturze naukowej, ani współczesnej, ani historycznej, mimo iż problematyka dotycząca międzywojennej służby cywilnej jest w niej obecna od wielu lat¹. Częściowej analizie zostały poddane jedynie przepisy zawarte we wspomnianym wyżej dekrete Rady Regencyjnej. Wątek ten pojawia się w jednej z publikacji Artura Górskiego, który na zasadzie charakterystyki porównawczej zestawia regulacje prawne z lat 1918-1922 odnoszące

1 Statusem prawnym polskiej służby cywilnej z czasów II RP zajmowali się m.in.: Teresa Górzyńska (*Służba cywilna w Polsce – problemy z tradycją, problemy z przyszłością*, w: *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009), Jolanta Itrich-Drabarek (*Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010), Jerzy Korczak (*Stulecie polskiego prawa urzędniczego*, „Prawo”, 327 [2019], s. 83-113, <https://doi.org/10.19195/0524-4544.327.6>), Agnieszka Łukaszczuk (*Służba cywilna II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Prawa i Administracji”, 83 [2010], s. 233-261) czy Bogusław Przywora (*Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej*, Kraków 2012).

się do służby cywilnej z rozwiązaniami obowiązującymi w tej materii w latach 90. XX wieku². Tym samym autor pośrednio omawia kwestie wyznaniowe występujące w przysiędze urzędniczej obowiązującej na mocy tegoż dekretu.

Ze względu na brak literatury naukowej na ten temat artykuł w większości stanowi własną, autorską interpretację przepisów zawartych w wyżej wymienionych aktach prawnych. Nadto jego treść została opracowana w oparciu o protokoły z posiedzeń Rady Ministrów z lat 1918-1923, podczas których pracowano nad projektami ustaw w przedmiocie ustalenia formuły przysięgi urzędniczej.

1. Źródła obowiązku złożenia przysięgi przez urzędników służby cywilnej

W przededniu odzyskania niepodległości przez państwo polskie w znakomitej większości krajów europejskich obowiązywał model służby cywilnej zwany we współczesnym piśmiennictwie modelem kariery. Typ ten zakładał publicznoprawny charakter stosunku służbowego urzędnika, nawiązywanego w drodze mianowania³, będącego jednostronnym aktem administracyjnym. Kształtowany był on wyłącznie przez jedną stronę – państwo, natomiast urzędnik nie dysponował możliwością wpływania na jego treść. Stosunek publicznoprawny był stosunkiem dwustronnym między urzędnikiem a państwem i przesądzał o nierównorzędności jego stron, która wyrażała się w tym, że państwo mogło stosować wobec urzędnika swoje władztwo⁴. Publicznoprawny charakter oznaczał także konieczność regulacji przez bezwzględnie obowiązujące przepisy prawa państwowego m.in. warunków nawiązywania, modyfikacji i rozwiązania stosunku służbowego urzędników, ich uprawnień i obowiązków, zakresu i rodzajów odpowiedzialności.

Jak wskazywał Stanisław Kasznica, wymóg złożenia przysięgi wynikał nie tylko z publicznoprawnego, lecz również z moralnego charakteru stosunku służbowego urzędnika służby cywilnej, przejawiającym się w sposób szczególny w powinności zachowania wierności i lojalności wobec państwa, z czym wiązał się obowiązek dbania z jednej strony o dobro i interesy państwa, a z drugiej – o dział administracji państwowej, będący miejscem służby urzędnika⁵. Zygmunt Cybichowski również podkreślał, iż w przysiędze urzędniczej przejawia się ów etyczny wymiar służby, gdyż urzędnik, składając ją, zobowiązywał się do posłuszeństwa swojemu przełożonemu oraz do okazywania mu

2 A. Górski, *Ustawa o służbie cywilnej z 18 grudnia 1998 r. w świetle aktów prawnych o państwowej służbie cywilnej z lat 1918-1922*, w: *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2008, s. 289-305.

3 G. Dostatni, *Koncepcje służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania*, Warszawa 2011, s. 136.

4 W. Jaśkiewicz, *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, t. 1, Poznań 1961, s. 105.

5 S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, wyd. 3, Poznań 1946, s. 89.

nałężnego poważania i szacunku, a także niejako oddawał swoje życie (zarówno zawodowe, jak i prywatne) pod kontrolę zwierzchnika, który w przypadku dopuszczenia się przez podwładnego określonych nadużyć w tym zakresie, miał prawo wyegzekwować od niego odpowiedzialność służbową⁶.

2. Elementy religijne w przysiędze urzędniczej ustanowionej przez Radę Regencyjną w przededniu odzyskania niepodległości

Działania nakierowane na stworzenie profesjonalnej polskiej służby cywilnej, jak również uregulowanie statusu prawnego jej pracowników (w tym ustalenia rot przysięgi przez nich składanej) podjęto jeszcze przed odzyskaniem suwerenności przez państwo polskie. Wskutek braku rodzimych tradycji biurokratycznych przepisy dotyczące polskiej służby cywilnej wzorowano na paradygmacie biurokracji pruskiej, zakładającym model kariery.

Pierwszym aktem przyjętym w celu urzeczywistnienia wskazanych powyżej założeń był dekret Rady Regencyjnej z dnia 3 stycznia 1918 roku o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskiem⁷, jednak dotyczył on spraw urzędniczych jedynie w ograniczonym zakresie. Prawodawca nie zawarł w nim ani roty ślubowania urzędniczego, ani nawet zobowiązania do jego złożenia. Przysięga dla urzędników tudzież procedura jej składania zostały ustanowione dopiero dnia 20 lutego 1918 roku w drodze dekretu Rady Regencyjnej wydanego w przedmiocie przysięgi dla ministrów, urzędników państwowych, sędziów i adwokatów⁸. Tekst przysięgi, którą obowiązani byli składać urzędnicy, ujęto w art. 1 lit. b). Przyjmowała ona następującą formę:

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.

6 Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego, międzynarodowego)*, t. 2, Warszawa 1926, s. 1065.

7 Dekret Rady Regencyjnej z dnia 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskiem: Dz. U. z 1918 r. Nr 1 poz. 1.

8 Dekret Rady Regencyjnej z dnia 20 lutego 1918 r. w przedmiocie przysięgi dla ministrów, urzędników, sędziów i adwokatów: Dz. U. z 1918 r. Nr 4 poz. 6.

Z zacytowanego fragmentu wynika, iż prawodawca przykładął wielką wagę do wszelkich działań zmierzających do odbudowy i utrwalenia struktur nieistniejącego jeszcze wówczas państwa polskiego, a także jego wolności i niepodległości, i takowego postępowania wymagał od przyszłych polskich urzędników. Oprócz tego urzędnik musiał zadeklarować lojalność wobec najwyższej władzy polskiej, ojczyzny, narodu polskiego oraz swoich zwierzchników. Było to zrozumiałe, zważywszy na fakt, iż mające się wkrótce odrodzić państwo należało stworzyć niemalże od podstaw, a zatem niezbędne stało się znalezienie osób gotowych do wykonania tej misji z pełnym zaangażowaniem i oddaniem. Tekst ślubowania zawiera również rozliczne powinności nakładane na pracowników administracji państwowej. Kandydat na stanowisko urzędnicze zobowiązywał się do poszanowania równości obywateli, praworządności, wykonywania swojej pracy z należytą sumiennością i gorliwością, do posłuszeństwa przełożonym, a także do zachowania tajemnicy służbowej. W świetle powyższych ustaleń widać wyraźnie, że na urzędnikach tworzącej się polskiej służby cywilnej spoczywały niezwykle doniosłe i ważne zobowiązania, ukierunkowane na odbudowę państwa po ponad stuletnim okresie niebytu. Odradzająca się Polska potrzebowała bowiem ludzi traktujących swoje obowiązki poważnie oraz oddanych w pełni swojej pracy, krajowi i społeczeństwu. Nie ulega wątpliwości, że osiągnięcie tych założeń zależało w głównej mierze od indywidualnego stosunku do rzeczonych obowiązków osób powołanych w szeregi służby cywilnej. Z tego względu ogromne znaczenie miało umieszczenie w początkowej i końcowej części rot przysięgi odwołań do Boga. Sądzono bowiem, że dzięki temu nabiera ona bardziej uroczystego charakteru i jednocześnie sprawia, że ślubujący poważniej traktuje swoje zobowiązania poczynione w momencie ślubowania, ponieważ *de facto* czyni Boga świadkiem składanej przez siebie przysięgi⁹. Nie ulega wątpliwości, iż dla osoby wierzącej czynnik ten ma silne działanie emocjonalne i motywacyjne.

W treści przysięgi zwracają uwagę niezwykle uroczyste formuły zawierające wezwania do Absolutu. Nie sposób nie zauważyć, że są one istotnie rozbudowane w porównaniu do używanego we współczesnym ustawodawstwie sformułowania „Tak mi dopomóż Bóg”, które osoby obejmujące określone stanowiska państwowe czy mandaty w organach przedstawicielskich mogą wypowiadać na końcu aktu ślubowania. Jednak ukształtowanie owych zwrotów w tenże sposób nie było ze strony prawodawcy działaniem przypadkowym, lecz zamierzonym zabiegiem, bowiem zgodnie z art. 2 dekretu lutowego należało je modyfikować w zależności od przynależności religijnej kandydata na urzędnika państwowego. W świetle tego przepisu osoby będące członkami wspólnot chrześcijańskich przed objęciem stanowiska były zobowiązane złożyć przysięgę według literalnej

9 Zwracali na to uwagę również posłowie na Sejm RP I kadencji podczas debaty nad kształtem rot przysięgi dla funkcjonariuszy służby cywilnej już po odzyskaniu niepodległości, o czym będzie jeszcze mowa.

treści przewidzianej w art. 1 lit. b). Bez znaczenia pozostawała natomiast kwestia, jakiego dokładnie wyznania był kandydat (np. rzymskokatolickiego, prawosławnego czy protestanckiego). Natomiast w przypadku wyznawców judaizmu oraz islamu należało pominąć sformułowania „w Trójcy Świętej Jedyńemu”, a także „i niewinna Syna Jego Męka”. Widać zatem, że prawodawca zawarł w rocie przysięgi elementy stanowiące zasadnicze odróżnienie religii chrześcijańskiej od pozostałych dwóch wymienionych.

Dalsze przepisy dekretu z 20 lutego 1918 roku ustanawiały szczegółowy tryb ślubowania. Zgodnie z art. 3 urzędnicy, bez względu na stopień służbowy, składali przysięgę wobec osoby, przez którą zostali mianowani na stanowisko, bądź wobec zwierzchnika właściwego urzędu. Art. 4 zezwalał osobie mającej odebrać przysięgę na wyznaczenie w zastępstwie za siebie innego urzędnika albo duchownego tego wyznania, do którego należał kandydat. Na mocy art. 5 ślubowanie dokonywało się poprzez odczytanie, względnie powtórzenie przez kandydata rot przysięgi za osobą ją odbierającą. Aspekty religijne miały kluczowe znaczenie w kontekście czynności towarzyszących przysiędze, gdyż zasady jej składania różnicowano ze względu na przynależność kandydatów na urzędy do konkretnego wyznania. Powodowało to istotne rozbudowanie całej procedury, lecz było odzwierciedleniem różnorodności wyznaniowej na ziemiach polskich¹⁰. Zgodnie z art. 5 lit. a) urzędnik należący do wyznania rzymskokatolickiego zobowiązany był złożyć ślubowanie przed krucyfiksem, podniósłszy dwa palce prawej ręki, a po wygłoszeniu przysięgi – ucałować go. Zaprzysięganie członków wyznania ewangelicko-augsburskiego oraz ewangelicko-reformowanego odbywało się analogicznie, jednak z pominięciem złożenia pocałunku na krucyfiksie (art. 5 lit. b). Dodatkowym wymogiem w przypadku wyznawców protestantyzmu było zweryfikowanie przez odbierającego przysięgę, czy kandydat na urzędnika był konfirmowany, czyli oficjalnie przyjęty do danej gminy kościelnej, a także wskazanie „na ważność i świętość tego aktu religijnego”¹¹. Odmienny tryb ustanowiono dla Żydów, którzy składali przysięgę z nakrytą głową, trzymając w ręku Torę lub kładąc na niej dwa palce. Osobliwy pozostaje fakt, iż nie określono procedury dla wyznawców islamu, choć z treści art. 2 dekretu wynika obowiązek złożenia przez nich ślubowania. Trudno stwierdzić, czy było to celowe działanie, czy niedopatrzenie prawodawcy. Holistyczna analiza przepisów dekretu może skłaniać ku stwierdzeniu, iż pominięcie tej kwestii było raczej niekonsekwencją niż zamierzonym ruchem, aczkolwiek już po odzyskaniu niepodległości Rada Ministrów przedłożyła Sejmowi Ustawodawczemu projekt ustawy w przedmiocie nowej rot przysięgi dla urzędników państwowych, której przepisy również pomijały tryb ślubowania dla muzułmanów. Fakt ten nieco przeczy takiej interpretacji, chociaż nie można wykluczyć powielenia owego

¹⁰ A. Górski, *Ustawa o służbie cywilnej*, s. 293.

¹¹ Tamże.

niedopatrzenia przez projektodawcę. Postanowienia wspomnianej ustawy zostaną omówione w dalszej części artykułu.

Art. 6 wymagał sporządzenia protokołu z dokonanego aktu ślubowania. Musiał on zawierać następujące elementy:

1. datę złożenia przysięgi,
2. imię i nazwisko przysięgającego,
3. dokładne wskazanie obejmowanego urzędu,
4. dosłowną treść przysięgi.

Pod protokołem składali swe podpisy nowo zaprzysiężony urzędnik i osoba odbierająca ślubowanie.

Przy okazji analizowania postanowień dekretu z 20 lutego 1918 roku daje się zauważyć pewną interesującą kwestię. Mianowicie nie ustanowiono roty przysięgi ani odrębnego trybu jej składania dla osób będących ateistami. W przepisach dekretu mowa jest jedynie o kandydatach należących do określonych wspólnot religijnych. W związku z takowym ukształtowaniem jego postanowień niezbędnym wymogiem dla przyszłych urzędników była deklaracja przynależności do związku wyznaniowego¹². Natomiast osoba niebędąca wyznawcą żadnej religii nie mogła z powodzeniem ubiegać się o stanowisko w służbie cywilnej.

Formalny wymóg dokonania aktu ślubowania przez osoby mianowane do służby cywilnej został *expressis verbis* wyrażony dopiero w postanowieniach „Tymczasowych przepisów służbowych dla urzędników państwowych”, dołączonych do reskryptu Rady Regencyjnej z dnia 11 czerwca 1918 roku¹³. Na podstawie art. 8 urzędnik był zobligowany do złożenia przysięgi służbowej (według rot określonej w przepisach odrębnych) niezwłocznie po stawieniu się do objęcia urzędu.

Już po odzyskaniu przez Polskę niepodległości treść przysięgi urzędniczej ustanowiona przez Radę Regencyjną została nieznacznie zmodyfikowana rozporządzeniem Rady

12 Tamże.

13 Reskrypt Rady Regencyjnej z dnia 11 czerwca 1918 r. oraz Tymczasowe przepisy służbowe dla urzędników państwowych i Tabela płac urzędników państwowych: Dz. U. z 1918 r. Nr 6 poz. 13. „Tymczasowe przepisy” były pierwszą próbą unormowania statusu prawnego polskiej służby cywilnej oraz jej funkcjonariuszy. Mimo iż akt ten nie stanowił kompleksowego ujęcia aspektów związanych ze stosunkiem służbowym pracowników administracji państwowej (gdyż jak sama nazwa wskazuje miał w założeniu obowiązywać tymczasowo, tzn. do momentu wejścia w życie nowej urzędniczej pragmatyki, opracowanej przez w pełni suwerenne władze wolnej Polski), odznaczał się on cechami typowymi dla urzędniczych pragmatyk służbowych. Po odzyskaniu niepodległości postanowienia zawarte w „Tymczasowych przepisach” stały się inspiracją dla ustawodawcy w procesie kształtowania ustawy o państwowej służbie cywilnej (Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej: Dz. U. z 1922 r. Nr 21 poz. 164). Więcej na ten temat zob. A. Górski, *Ustawa o służbie cywilnej*, J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki*, s. 88-89, B. Przywora, *Transformacje ustroju polskiej służby cywilnej*, s. 50-53, E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 50-51.

Ministrów z dnia 2 grudnia 1918 roku¹⁴, na mocy którego w miejsce sformułowania „Radzie Regencyjnej, do czasu powołania Króla lub Regenta, naczelną władzę Państwa Polskiego piastującej” wprowadzono zwrot „Republice Polskiej”, co było konieczne ze względu na przyjęcie w Polsce republikańskiego ustroju¹⁵. Formuły zawierające odwołania do imienia Boga pozostawiono w dotychczasowym brzmieniu. Zmianom nie uległ również tryb składania przysięgi.

3. Kwestie wyznaniowe jako przeszkoda w pracach nad ustawą o rocie przysięgi urzędniczej po odzyskaniu suwerenności przez Polskę

Tekst i procedura składania ślubowania przez kandydatów powołanych do służby państwowej według postanowień dekretu z 20 lutego 1918 roku obowiązywały aż do 22 listopada 1919 roku, kiedy to Rada Ministrów w drodze rozporządzenia ustanowiła nową rotę przysięgi dla urzędników polskiej służby cywilnej¹⁶. Jak już zasygnalizowano, pierwotnie planowano uregulowanie tej kwestii na poziomie ustawowym. Projekt ustawy w tym przedmiocie opracował Jan Łukasiewicz, minister wyznań religijnych i oświecenia publicznego w gabinecie Ignacego Jana Paderewskiego¹⁷. Zawarte w niej przepisy stanowiły w znakomitej większości kalkę postanowień dekretu lutowego, toteż treść ślubowania urzędniczego oraz procedura jego składania zasadniczo nie uległa w swej istocie większym zmianom. Według zaproponowanej wersji rota przysięgi przyjmowała następujące brzmienie (art. 1 lit. b):

Przysięgam Panu Bogu Wszechmogącemu, w Trójcy Świętej Jedynemu, że na powierzonym mi stanowisku urzędowym przyczyniać się będę w mym zakresie działania ze wszystkich sił do ugruntowania wolności, niepodległości i potęgi Rzeczypospolitej Polskiej, której zawsze wiernie służyć będę, wszystkich obywateli kraju w równym mając zachowaniu, przepisów prawa strzedz będę pilnie, obowiązki urzędu mego spełniać gorliwie i sumiennie, polecenia mych przełożonych

14 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 1918 r. w przedmiocie rot przysięgi dla urzędników i sędziów: Dz. U. z 1918 r. Nr 18 poz. 49.

15 W momencie wejścia w życie dekretu Rady Regencyjnej w przedmiocie przysięgi zakładano przywrócenie w odrodzonym państwie polskim ustroju monarchistycznego, co miało stanowić kontynuację tej formy rządów z czasów przedrozbiorowych. Tak się jednak nie stało przede wszystkim ze względu na to, iż nie było w Polsce dynastii mogącej objąć władzę ani odpowiedniego kandydata na króla, który zyskałby powszechne poparcie społeczne. M. Kukiel, *Dzieje Polski porzobiorowe (1795-1921)*, Londyn 1993, s. 646.

16 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 listopada 1919 r. w przedmiocie nowego tekstu rot przysięgi dla ministrów, urzędników i sędziów: Dz. U. z 1919 r. Nr 89 poz. 486.

17 Protokół 89-go posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 27 czerwca 1919 r., w: J. Bruski (oprac.), *Gabinet Ignacego Jana Paderewskiego: 16 stycznia – 9 grudnia 1919*, cz. 2: 2 czerwca – 22 listopada 1919, Warszawa 2023 (Protokoły Posiedzeń Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej 1918-1923, t. 3), s. 161.

wykonywać dokładnie, a tajemnicy urzędowej dochowam. Tak mi Panie Boże dopomóż i niewinna Syna Jego męko¹⁸.

Tryb składania przysięgi został określony w art. 2-6. Projektodawca wzorem przepisów dekretu z lutego 1918 roku zdecydował się na pozostawienie uroczystych formuł odwołujących się do imienia boskiego, jednak w stosunku do poprzednio obowiązujących postanowień zamieniono końcowe sformułowanie dla kandydatów należących do wyznań protestanckich. Zgodnie z art. 2 zamiast wyrażenia „i niewinna Syna Jego męko” obowiązani byli oni wypowiadać słowa: „przez Jezusa Chrystusa”. W przypadku osób wyznania katolickiego oraz prawosławnego, jak również Żydów i muzułmanów ustalono formuły w brzmieniu dotychczas obowiązującym. Bez zmian pozostawiono także podmioty właściwe do odebrania przysięgi od osoby mianowanej na stanowisko urzędnicze (art. 3-4) oraz wymóg sporządzenia protokołu z aktu ślubowania wraz z określonymi elementami, które należało w nim ująć (art. 6).

Najwięcej modyfikacji dokonano w zakresie czynności towarzyszących składaniu przysięgi. Zgodnie z art. 5 lit. a) kandydaci będący katolikami mieli obowiązek wypowiedzenia rotę ślubowania nie tylko przed krucyfiksem, lecz także przed Ewangelią. Zrezygnowano natomiast z wymogu złożenia pocałunku na krzyżu. Ponadto ślubujący w czasie wypowiadania słów przysięgi miał w założeniu przepisów ustawy albo dotknąć Pisma Świętego (jeśli był osobą świecką), albo położyć prawą rękę na piersi (jeśli był osobą duchowną), a nie unieść dwa palce prawej ręki, jak to zostało przewidziane w dekreście Rady Regencyjnej.

Projektodawca wprowadził również większe zróżnicowanie procedury dla poszczególnych wyznań protestanckich. Według art. 5 lit. b) ewangelicy mieli składać przysięgę przed krucyfiksem oraz Ewangelią z podniesionymi dwoma palcami prawej ręki. W przypadku osób należących do wyznania ewangelicko-reformowanego obowiązywał tożsamy tryb, z tą różnicą, że przysięgano wyłącznie na Ewangelię. Projekt ustawy uwzględniał także „wyznawców sekty mennonitów”. Złożenie przysięgi przez członków tego związku wyznaniowego odbywałoby się nie poprzez wyrecytowanie tekstu ślubowania, lecz wypowiedzenie słowa „tak” po odczytaniu rotę przez osobę odbierającą ślubowanie, a następnie podanie jej ręki. Ustalenie odrębnych trybów ślubowania dla wyznawców wymienionych odłamów protestantyzmu stanowiło istotną zmianę w stosunku do procedury obowiązującej na mocy dekretu z 1918 roku, gdyż w dużo większym stopniu uwzględniono aspekty doktrynalne właściwe dla tychże wspólnot. Bez zmian pozostał natomiast obowiązek zweryfikowania, czy kandydat na urzędnika został konfirmowany.

18 Załącznik nr 2 do punktu 1 porządku dziennego 89-go posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 27 czerwca 1919 r. [Projekt ustawy o rotach przysięgi dla ministrów, urzędników, sędziów i adwokatów], tamże, s. 168.

W przypadku wyznawców judaizmu procedura składania przysięgi miała pozostać taka sama, jak ustalono w dekrete lutowym. Jak już zaznaczono, z niewiadomych przyczyn ponownie nie został ustalony osobny tryb ślubowania dla muzułmanów. Należy również zwrócić uwagę, iż w art. 5 nie uwzględniono, w jaki sposób miałyby odbywać się ślubowanie kandydatów należących do wspólnot prawosławnych. Być może w założeniu projektodawcy procedura ta miała odbywać się według zasad, które zostały przewidziane dla katolików, lecz wskutek przeoczenia zapis taki nie znalazł się w przepisach ustawy. Za taką interpretacją może przemawiać brzmienie art. 2 ustawy, który nakazywał używanie w tekście przysięgi takich samych formuł zawierających odwołanie do Boga zarówno przez katolików, jak i prawosławnych.

Podobnie jak postanowienia dekretu z 1918 roku, projekt ustawy nie przewidywał rotę ślubowania dla kandydatów bezwyznaniowych, zatem każda osoba starająca się o nominację do służby cywilnej bezwzględnie musiała przynależeć do związku wyznaniowego.

Analiza projektu ustawy w przedmiocie nowej rotę przysięgi dla urzędników państwowych unaocznia o wiele dalej idące rozbudowanie procedury jej składania w stosunku do postanowień wprowadzonych w życie przez Radę Regencyjną. Widać tutaj wyraźnie jeszcze większą chęć uhonorowania przekonń różnych związków wyznaniowych istniejących na terenie II Rzeczypospolitej. Takowy zamiar bez wątpienia zasługuje na docenienie, jednak z drugiej strony należy zaznaczyć, iż ukształtowanie trybu ślubowania w taki sposób mogło przyczynić się do znaczącego wydłużenia procesu przyjmowania nowych kandydatów do służby cywilnej. W warunkach braków kadrowych w administracji państwowej w pierwszych latach istnienia niepodległej Polski jawiło się to jako zjawisko wysoce niepożądane¹⁹.

Rada Ministrów zaakceptowała zaprezentowaną wersję ustawy na posiedzeniu w dniu 27 czerwca 1919 roku i upoważniła w drodze uchwały Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego do przedłożenia jej Sejmowi Ustawodawczemu²⁰. Projekt ustawy w przedmiocie przysięgi dla ministrów, urzędników, sędziów i adwokatów został przesłany do Marszałka Sejmu w dniu 2 lipca 1919 roku²¹. Kiedy trafił pod obrady,

19 Niedobór kompetentnych funkcjonariuszy państwowych miał swoje źródła przede wszystkim w warunkach, jakie panowały na ziemiach polskich znajdujących się pod zaborami. Austria, Prusy i Rosja zbudowały swoje administracje na zagrabionych Polsce terenach zasadniczo w oparciu o własnych urzędników. Skutkiem tego niewielu polskich urzędników miało realne możliwości podjęcia pracy w urzędach państw zaborczych, a tym samym zdobycia doświadczenia w służbie cywilnej. D. Malec, J. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003, s. 176.

20 Protokół 89-go posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 27 czerwca 1919 r., w: J. Bruski, *Gabinet Ignacego Jana Paderewskiego*, s. 161.

21 Projekt ustawy w przedmiocie przysięgi dla ministrów, urzędników, sędziów i adwokatów, Sejm Ustawodawczy RP, druk nr 782.

zdecydowano o nieprzeprowadzaniu nad nim debaty i odesłaniu go w pierwszym czytaniu do Komisji Prawniczej²². Nie zyskał on jednak aprobaty posłów „ze względu na swój konfesyjny charakter”²³. Przypuszczalnie zaważyła tutaj opinia deputowanych z ugrupowań lewicowych, postulujących ograniczenie oddziaływania religii na życie społeczno-polityczne państwa. Nadto, jak już wspomniano, w świetle postanowień projektu ustawy zamknięto drogę do służby w administracji państwowej osobom nienależącym do związków wyznaniowych, co również mogło budzić sprzeciw posłów, wśród których nie brakowało ateistów.

Wskutek braku zgody na przyjęcie ustawy w brzmieniu zaproponowanym przez rząd, prace nad nią postępowaly niezwykle opieszale i przeciągły się aż do października 1919 roku. Ówczesny minister sprawiedliwości Bronisław Sobolewski na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 16 października 1919 roku zwrócił uwagę na niemożność dalszego odraczania wejścia w życie nowego tekstu przysięgi urzędniczej²⁴. Przesądziły o tym jednakże nie czynniki natury religijnej, lecz politycznej, bowiem urzędnicy pochodzenia ukraińskiego oraz żydowskiego z Galicji Wschodniej odmawiali składania ślubowania według postanowień dekretu z lutego 1918 roku ze względu na sformułowanie „Narodowi Polskiemu z całej duszy wiernie służyć”²⁵. Należało zatem usunąć ów kontrowersyjny zwrot z rotacji ślubowania przy jednoczesnym wprowadzeniu formuły zawierającej obowiązek zachowania lojalności wobec państwa polskiego. Zważywszy na rzeczzone uwarunkowania, minister Sobolewski wystąpił z propozycją pominięcia drogi ustawowej i ustalenia rotacji przysięgi urzędniczej w drodze rozporządzenia rządowego²⁶. Podstawę prawną tego działania stanowił art. 6 dekretu Naczelnika Państwa z dnia 22 listopada 1918 roku o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej, na mocy którego obowiązek opracowania tekstu ślubowania dla urzędników państwowych spoczywał na Radzie Ministrów²⁷. Koncepcja ta spotkała się z akceptacją rządu. Ostatecznie treść ślubowania została ustalona we wspomnianym już wcześniej rozporządzeniu z dnia 22 listopada 1919 roku i na mocy art. 1 lit. b) przyjęła taką oto treść:

Przysięgam Panu Bogu Wszechmogącemu, że na powierzonym mi stanowisku urzędowym przyczyniać się będę w mym zakresie działania ze wszystkich sił do ugruntowania wolności, niepodległości i potęgi Rzeczypospolitej Polskiej, której

22 Sprawozdanie stenograficzne [dalej: Spr.] z 70 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 16 lipca 1919 r., s. LXX/79.

23 Protokół 116-go posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16-go października 1919 r., w: J. Bruski, *Gabinet Ignacego Jana Paderewskiego*, s. 461.

24 Tamże.

25 Tamże.

26 Tamże, s. 462.

27 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej: Dz. U. z 1918 r. Nr 17 poz. 41.

zawsze wiernie służyć będę; wszystkich obywateli kraju w równym mając zachowaniu, przepisów prawa strzec będę, polecenia mych przełożonych wykonywać dokładnie, a tajemnicy urzędowej dochowam. Tak mi Panie Boże dopomóż.

W art. 2 rozporządzenia wskazano, że obowiązek złożenia przysięgi według nowych przepisów nie dotyczył tych urzędników, którzy już zostali zaprzysiężeni zgodnie z przepisami dekretu z 20 lutego 1918 roku i pozostają w służbie czynnej.

W stosunku do uprzednio obowiązujących regulacji daje się zauważyć znaczące uproszczenie procedur związanych z dokonywaniem aktu ślubowania²⁸. Uwzględniono bowiem stanowisko Sejmu i zrezygnowano z odrębnych trybów składania przysięgi ze względu na wyznanie. Co prawda zdecydowano się na pozostawienie formuł odwołujących się do Boga, lecz niewątpliwie nie przybierały one aż tak bardzo podniosłego i uroczystego charakteru jak te ustalone w dekreście Rady Regencyjnej. Zauważalne jest więc dążenie prawodawcy do uczynienia rot bardziej uniwersalną, gdyż przysięgę w myśl przytoczonej treści mogli złożyć zarówno kandydaci należący do wspólnot chrześcijańskich, jak i będący wyznawcami judaizmu czy islamu. Nadal jednak nie przewidziano procedury składania przysięgi dla ateistów, gdyż wyrażenia „Przysięgam Panu Bogu Wszechmogącemu” tudzież „Tak mi Panie Boże dopomóż” stanowiły integralną część rot ślubowania, a rozporządzenie nie zawierało żadnego przepisu pozwalającego na ich pominięcie. Wobec tego osoby niepraktykujące żadnej religii, a chcące wstąpić do służby cywilnej, były zmuszone do złożenia przysięgi wraz z użyciem owych wyznaniowych sformułowań. Ze współczesnej perspektywy takie rozwiązanie z pewnością zostałoby uznane za przejaw dyskryminacji osób bezwyznaniowych, lecz przypuszczalnie w zamysśle prawodawcy powaga aktu przysięgi nie pozwalała na rezygnację z elementów nacechowanych religijnie, bowiem dzięki nim zyskiwał on o wiele silniejszą wymowę. Fakt ten jest jednak potwierdzeniem ważkiej roli, jaką odgrywała religia w realiach społeczno-politycznych międzywojennej Polski.

4. Próby ukształtowania rot przysięgi funkcjonariuszy państwowych po wejściu w życie ustawy z dnia 17 lutego 1922 roku o państwowej służbie cywilnej

Rozporządzenie z 22 listopada 1919 roku w przedmiocie przysięgi urzędniczej miało w założeniu obowiązywać do czasu ustalenia odrębnej pragmatyki służbowej dla urzędników państwowych, w tym również nowego tekstu przysięgi, dostosowanego do ustroju II Rzeczypospolitej. Ustawa o państwowej służbie cywilnej, będąca pierwszym w historii polskiego prawa aktem kompleksowo regulującym status prawny służby cywilnej oraz

28 A. Górski, *Ustawa o służbie cywilnej*, s. 294.

jej funkcjonariuszy wydanym przez w pełni suwerenne polskie władze, została uchwalona w dniu 17 lutego 1922 roku. W przeciwieństwie do poprzednio obowiązujących aktów normujących status i funkcjonowanie służby cywilnej dokonywała ona wyraźnego podziału jej pracowników na urzędników oraz niższych funkcjonariuszy państwowych (art. 3 ust. 1). Zróżnicowanie to uznano za niezbędne, gdyż pierwsza z wymienionych grup została powołana do wykonywania ustaw oraz sprawowania funkcji kierowniczych i kontrolnych, natomiast zadaniem drugiej było przede wszystkim wykonywanie czynności materialno-technicznych, toteż charakter ich służby tudzież zakres udzielonego im przez państwo władztwa (a tym samym odpowiedzialności) znacząco różniły się od siebie²⁹. Wskutek tego należało ustanowić oddzielne rotę ślubowania dla obu grup funkcjonariuszy państwowych.

Na mocy art. 15 ust. 1 ustawy o państwowej służbie cywilnej każdy urzędnik mianowany do służby na stałe obowiązany był do złożenia swojej władzy służbowej przysięgi według odpowiedniej formuły, która miała zostać ustalona w przepisach odrębnych. Natomiast urzędnicy prowizoryczni (tzn. powołani do odwołania) oraz praktykanci (czyli osoby odbywające tzw. służbę przygotowawczą przed objęciem stanowiska urzędniczego) składali przyrzeczenie służbowe na tych samych zasadach, które odnosiły się do przysięgi. Rada Ministrów w uchwale z dnia 28 grudnia 1922 roku postanowiła, iż do czasu uchwalenia formy przysięgi i przyrzeczenia pracownicy służby cywilnej obowiązani są składać ślubowanie według zasad ustanowionych w rozporządzeniu z 22 listopada 1919 roku³⁰.

Wbrew postanowieniom art. 15 ustawy o państwowej służbie cywilnej nowa rota ślubowania nie została ustanowiona³¹, choć Sejm RP I kadencji w marcu 1923 roku rozpoczął procedowanie ustawy w tym przedmiocie. Mimo iż ostatecznie nie weszła ona w życie, warto przyrzeć się jej założeniom, a także kilku przemówieniom poselskim wygłoszonym podczas debaty sejmowej nad jej postanowieniami. Dostarczają one bowiem interesujących wniosków na temat postrzegania przez posłów potrzeby uwzględniania w treści przysięgi urzędniczej elementów odnoszących się do religii.

Projekt ustawy o formie przysięgi służbowej i przyrzeczenia służbowego został przyjęty przez rząd Władysława Sikorskiego na posiedzeniu w dniu 28 grudnia 1922 roku³². Przewidywał on następujące brzmienie przysięgi dla urzędników (art. 1 lit. b):

29 Spr. SU 263 z dnia 22 listopada 1921 r., s. CCLXIII/42-43.

30 W. Hekajłło, *Ustawa o państwowej służbie cywilnej (pragmatyka służbowa) w brzmieniu obecnie obowiązującym wraz z odnośnymi ustawami, rozporządzeniami, okólnikami i popularnym komentarzem, z uwzględnieniem orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, Warszawa 1924, s. 21.

31 J. Kopczyński, *Przepisy normujące stosunek państwowej służby cywilnej*, Warszawa 1925, s. 19-20.

32 Protokół 130-go posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 28 grudnia 1922 r., w: M. Wołos (oprac.), *Gabinet Władysława Sikorskiego: 16 grudnia 1922 – 26 maja 1923*, Warszawa 2023 (Protokoły Posiedzeń Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej 1918-1923, t. 11), s. 98.

Przysięgam Panu Bogu Wszechmogącemu, że na powierzonym mi stanowisku urzędowym wiernie służyć będę Rzeczypospolitej Polskiej, przestrzegać niezłomie przepisów Ustawy Konstytucyjnej, jak też wszelkich innych ustaw i przepisów, wypełniać w każdym charakterze służbowym obowiązki swego urzędu gorliwie, sumiennie i bezstronnie, wiernie zachowywać tajemnicę urzędową oraz dbać według najlepszej woli i wiedzy o dobro sprawy publicznej i spełniać wszystko, co temu dobru służy, a unikać wszystkiego, coby mu mogło szkodzić. Tak mi Panie Boże dopomóż³³.

W porównaniu z poprzednimi wersjami zasadnicze elementy przysięgi, tj. lojalność wobec państwa, obowiązek respektowania przepisów prawnych, gorliwość i bezstronność podczas pełnienia służby, nie uległy zmianie, jednak tekst został przystosowany do ustroju Rzeczypospolitej, m.in. poprzez wprowadzenie wymogu złożenia deklaracji wierności Konstytucji RP, uchwalonej dnia 17 marca 1921 roku³⁴. O ile sama istota przysięgi odnosząca się do zobowiązań urzędnika wobec państwa i swojego urzędu raczej nie wzbudzała kontrowersji, o tyle z dezaprobatą spotkało się ujęcie w tekście ślubowania fragmentów związanych z aspektami wyznaniowymi, co interesujące, z zupełnie odmiennych powodów niż w przypadku omawianej wcześniej ustawy w tym przedmiocie procedowanej przez Sejm Ustawodawczy. Pojawiły się mianowicie głosy krytyki co do kształtu formuł zawierających odwołanie do Boga tudzież rezygnacji z konfesyjnego charakteru aktu ślubowania. Projektodawca, wzorem postanowień rozporządzenia z 1919 roku, ustalił w rocie przysięgi jednolite wezwania do boskiego imienia, a także zaniechał zróżnicowania procedury jej składania w zależności od wyznania kandydata do służby państwowej. Wielu parlamentarzystów przedstawiało jednak w tej kwestii opinię zgoła inną. Zdaniem posła Wacława Bitnera (Narodowo-Chrześcijańskie Stronnictwo Pracy) wyrażenia „przysięgam Panu Bogu Wszechmogącemu” oraz „tak mi Panie Boże dopomóż” były niewystarczające, ponieważ nie oddawały ducha wyznań chrześcijańskich, w związku z czym proponował, aby – tak jak na mocy przepisów dekretu z 20 lutego 1918 roku – dla urzędników będących chrześcijanami do pierwszego sformułowania dodać słowa „w Trójcy Świętej Jedynemu”, natomiast do drugiego – „i niewinna męko Zbawiciela mego”³⁵. Nadto postulował dodanie przepisu, na podstawie którego przysięga

33 Projekt ustawy w przedmiocie formy przysięgi służbowej i przyrzeczenia służbowego funkcjonariuszów państwowej służby cywilnej, Sejm II RP, I kadencja, druk nr 66.

34 Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: Dz. U. z 1921 r. Nr 44 poz. 267. Element ten nie pojawił się w treści ślubowania z 1919 roku, ponieważ konstytucja nie została jeszcze wówczas uchwalona. Stanowiło to znaczącą lukę w poprzedniej rocie przysięgi, na co zwracał uwagę sprawozdawca projektu nowej ustawy poseł Aleksander Bogusławski (PSL „Piast”). Spr. 20 z dnia 6 marca 1923 r., Sejm RP okres I, s. XX/6-7.

35 Spr. 20, Sejm RP okres I, s. XX/8.

składana przez urzędników miałyby być odbierana przez duchownych właściwego wyznania. Swoje stanowisko argumentował następująco:

Sprawa przysięgi, wiążąca się ściśle z kwestią wiary i wyznania, głęboko sięga w sumienie każdego człowieka i obywatela. Jeżeli więc Państwo postanawia żądać od swych funkcjonariuszów składania przysięgi, to musi się liczyć z sumieniem jednostek i ich religią, inaczej cel przysięgi osiągnięty nie będzie³⁶.

Posel W. Bitner w swoim przemówieniu położył zatem nacisk na emocjonalny wymiar ślubowania. Z jego słów wynika, iż dla urzędnika składającego przysięgę, w treści której zawarte są konkretne odwołania do istoty wyznawanej przez niego wiary, ma ona znacznie donioślejsze znaczenie. Dzięki temu będzie miał o wiele silniejsze poczucie związania jej słowami, co w przyszłości zapewne dodatnio przełoży się na jakość pełnionej przez niego służby. Zdaniem W. Bitnera ujednolicenie formuł odnoszących się do Boga zaprzepaściłoby celowość ślubowania zapewne ze względu na to, iż w takim przypadku stałyby się one niedookreślone, skutkiem czego ich wymowa uległaby rozmyciu.

W tym kontekście warto przyrzeć się jeszcze jednemu problemowi. Niewątpliwie należy zgodzić się z opinią posła W. Bitnera, iż państwo obowiązane jest hołdować różnorodności światopoglądowej swoich funkcjonariuszy. W tym miejscu pojawia się jednak pytanie, dlaczego twórcy projektu ustawy konsekwentnie nie przewidywali możliwości opuszczenia w tekście przysięgi służbowej formuły o religijnym charakterze przez kandydatów nienależących do żadnego wyznania. Oczywiście wzięwszy pod uwagę ówczesne postrzeganie znaczenia religii w życiu społeczno-politycznym, trzeba stwierdzić, że projektodawca postępował w sposób przemyślany. Niejednokrotnie podkreślano bowiem, iż poprzez wezwania do boskiego imienia ślubowanie zyskuje należyty mu dostojny charakter. Nie sposób jednak uznać, że w przypadku osoby niewierzącej cel ślubowania zostanie urzeczywistniony, jeżeli jest ona zmuszona do złożenia przysięgi według reguł ustalonych dla kandydatów będących członkami wspólnot religijnych. Wszak powoływanie się na Boga, w którego się nie wierzy, bezsprzecznie nie wynika ze szczerego przekonania. Zatem ustawodawca powinien był dać wyraz poszanowania przekonań kandydatów bezwyznaniowych poprzez umożliwienie im złożenia przysięgi z pominięciem sformułowań sprzecznych z ich światopoglądem.

Z kolei książd posel Władysław Matus (Związek Ludowo-Narodowy) proponował, by składanie przysięgi służbowej odbywało się z zachowaniem zasad religijnych właściwych wyznaniu urzędnika, gdyż w jego opinii:

Dodatek taki nada faktycznie tej formie charakter prawdziwej przysięgi, że nie będzie już wtedy dyskusji nad tem, czy to jest przysięga, czy też nie. Wprowadzenie

36 Tamże.

tego dodatku nada tej stylizacji pełny charakter przysięgi; przysięga jest aktem bardzo ważnym, rzecz ta więc nabierze wówczas charakteru naprawdę uroczystego, a zatem bezwarunkowo silniejszego³⁷.

Ponadto mówca ten zwrócił uwagę, iż zmiana ta byłaby aktem uznania przekonań związków wyznaniowych funkcjonujących w II Rzeczypospolitej, dzięki czemu okazano by im większy szacunek. Przywołany fragment stanowi klarowny dowód na to, jak ogromną wagę przykładano ówczesnie do elementów religijnych w procedurze dokonywania przysięgi. Bez nich postrzegano ją bowiem jako niepełną i pozbawioną należytej oprawy. Słowa W. Matusa wskazują również, iż pominięcie aspektów wyznaniowych w przysiędze mogło nawet przesądzić o tym, czy zostanie ona uznana za „prawdziwą” przysięgę.

Tekst przyrzeczenia służbowego dla urzędników prowizorycznych oraz praktykantów brzmiał niemal identycznie jak dla urzędników stałych, przy czym w miejsce słowa „przysięgam” wprowadzono „przyrzekam”, a nadto pominięto wezwania do boskiego imienia, co niewątpliwie czyniło przyrzeczenie o wiele mniej podniosłym (art. 4 lit. a). Rezygnacja z tych uroczystych sformułowań wynikała zapewne z odmiennego charakteru służby. O niższej pozycji wymienionych grup pracowników służby cywilnej względem urzędników mianowanych na stałe świadczy chociażby fakt, iż składali oni przyrzeczenie, a nie przysięgę. Urzędnik prowizoryczny, jak sama nazwa wskazuje, wstępował w szeregi służby cywilnej tylko na pewien czas, który zgodnie z art. 5 pragmatyki władza mianująca określała w piśmie nominacyjnym. Praca w administracji państwowej z samej swej istoty nie stanowiła głównego zajęcia takiego urzędnika, lecz była swego rodzaju epizodem w jego życiu zawodowym. Z kolei osoba pełniąca służbę przygotowawczą z oczywistych względów zajmowała mniej ważną pozycję niż urzędnik stały, a nadto jej przyszłość w administracji państwowej zależała po pierwsze od ocenienia przez przełożonych jej kwalifikacji oraz przydatności na danym stanowisku, a po drugie – od uzyskania pozytywnego wyniku egzaminu przeprowadzanego po zakończeniu praktyki. Istnieją podstawy do przyjęcia założenia, iż właśnie z tych względów projektodawca ustawy uznał za zbędne umieszczanie w treści przyrzeczenia urzędników tymczasowych oraz praktykantów uroczystych słów, poprzez które ślubujący czynił Boga świadkiem dokonywanego przez siebie aktu. Ich pozycja nie wymagała bowiem aż tak uroczystego „podparcia” czynionych w przyrzeczeniu deklaracji.

W myśl art. 91 ustawy o państwowej służbie cywilnej niżsi funkcjonariusze państwowi powołani do służby stałej składali przysięgę, a funkcjonariusze niżsi mianowani prowizorycznie – przyrzeczenie służbowe według takich samych reguł jak urzędnicy państwowi³⁸. W tym miejscu należy odnotować, że żadne uprzednio obowiązujące akty prawne

37 Tamże, s. XX/7.

38 Projekt ustawy nie uwzględniał przyrzeczenia dla praktykantów, gdyż ustawa o państwowej służbie cywilnej

ustalając treść ślubowania dla pracowników państwowych nie przewidywały roty przysięgi dla funkcjonariuszy niższych. Dopiero pragmatyka z 1922 roku ustanowiła obowiązek złożenia ślubowania również przez tę grupę pracowników. Zgodnie z art. 1 lit. c) projektu ustawy w przedmiocie formy przysięgi służbowej i przyrzeczenia służbowego rota ślubowania dla niższych funkcjonariuszy częściowo różniła się od przysięgi urzędniczej, co rzecz jasna wynikało z odmiennego zakresu powinności służbowych obu grup funkcjonariuszy służby cywilnej, jednak formuły odwołujące się do absolutu nie uległy zmianie. Treść przyrzeczenia służbowego dla niższych funkcjonariuszy państwowych mianowanych prowizorycznie została ujęta w art. 4 lit. b) projektu ustawy. Wszelkich modyfikacji w jej treści dokonano analogicznie jak w przypadku przyrzeczenia urzędników tymczasowych i praktykantów.

Ustawa w przedmiocie formy przysięgi i przyrzeczenia służbowego finalnie nie weszła w życie, bowiem z nie do końca jasnych przyczyn prace sejmowe nad jej kształtem zostały przerwane. Pewną wskazówkę w tym zakresie stanowi protokół z posiedzenia rządu z dnia 26 kwietnia 1923 roku, z którego wynika, iż Rada Ministrów po zapoznaniu się ze stanowiskiem Sejmowej Komisji Administracyjnej o projekcie ustawy:

oświadczyła się za utrzymaniem przysięgi odrębnej dla każdego z poszczególnych wyznań, a wypowiedziała się przeciw wprowadzeniu jednolitego ślubowania dla wszystkich funkcjonariuszów bez względu na ich wyznanie³⁹.

Wzięto zatem pod uwagę postulaty cytowanych powyżej posłów odnośnie do zróżnicowania procedury składania ślubowania w zależności od przynależności religijnej kandydatów na urzędy państwowe. Zważywszy na przedstawione okoliczności, uzasadnione jest przypuszczenie, że właśnie ten aspekt ponownie przesądził o niemożności przyjęcia ustawy w tym przedmiocie. Projekt ustawy nie powrócił pod obrady Sejmu, gdyż zapewne zdecydowano o odroczeniu prac nad jej kształtem do czasu wypracowania kompromisu w tym zakresie, co jednak ostatecznie nie nastąpiło. Z komentarza do ustawy o państwowej służbie cywilnej autorstwa Jana Kościółka wynika, iż w związku z nieuchwaleniem rot przysięgi według postanowień pragmatyki urzędniczej z 1922 roku przez cały okres międzywojenny funkcjonariusze polskiej służby cywilnej składali przysięgę według brzmienia ustalonego przez Radę Ministrów w rozporządzeniu z 1919 roku⁴⁰.

nie przewidywała obowiązku odbywania służby przygotowawczej przez osoby mianowane na stanowiska funkcjonariuszy niższych.

39 Protokół 22-go posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 26 kwietnia 1923 r., w: M. Wołos, *Protokoły posiedzeń*, t. 11, s. 719.

40 J. Kościółek, *Państwowa służba cywilna. Zbiór przepisów prawnych, zawierający pragmatykę urzędniczą (z objaśnieniami), przepisy dyscyplinarne, przepisy o uposażeniu funkcjonariuszów państwowych, przepisy emerytalne oraz przepisy o umowie o pracę pracowników umysłowych*, Londyn 1944, s. 24.

Podsumowanie

Analiza przytoczonych w artykule poszczególnych wersji roty przysięgi pracowników polskiej służby cywilnej z lat 1918-1923 unaocznia, że ówczesny prawodawca traktował kwestie religijne ze szczególną doniosłością, bowiem w każdym akcie ustalającym formułę ślubowania zawarto przynajmniej obowiązek odwołania się do Boga. Sformułowania „przysięgam Panu Bogu Wszechmogącemu” oraz „tak mi Panie Boże dopomóż” (w różnych konfiguracjach) każdorazowo stanowiły integralną część tekstu przysięgi, a żaden z omówionych w artykule aktów prawnych nie zawierał postanowień zezwalających na pominięcie tych formuł, lecz ewentualnie na ich modyfikację w zależności od przynależności wyznaniowej kandydata na urzędnika.

W przypadku procedury składania przysięgi w omawianym okresie zauważalny jest zasadniczy wpływ czynników religijnych na jej przebieg. Na mocy dekretu Rady Regencyjnej z 20 lutego 1918 roku wszelkie czynności towarzyszące ślubowaniu były w pełni uzależnione od zasad doktrynalnych i obrzędów związku wyznaniowego, do którego należał ślubujący. Po odzyskaniu niepodległości zamierzano kontynuować tę praktykę, czego potwierdzeniem jest kształt przepisów projektu ustawy w przedmiocie przysięgi dla ministrów, urzędników, sędziów i adwokatów, który został przedłożony przez rząd Sejmowi Ustawodawczemu w lipcu 1919 roku. Projektodawca poszedł nawet o krok dalej, wprowadzwszy jeszcze większe zróżnicowanie trybu składania przysięgi w zależności od aspektów doktrynalnych właściwych poszczególnym związkom wyznaniowym. Zarzucenie tegoż rozwiązania ze względu na sprzeciw Sejmu wobec jego „konfesyjnego charakteru” oraz ustalenie w drodze rozporządzenia Rady Ministrów jednolitych formuł dla wszystkich urzędników niezależnie od przynależności wyznaniowej świadczą o osłabieniu wpływu czynników religijnych na te kwestie w pierwszych latach istnienia II Rzeczypospolitej. W 1923 roku po ukonstytuowaniu się Sejmu I kadencji zauważalna jest jednak chęć powrotu do powiązania procedury dokonywania aktu ślubowania z przynależnością wyznaniową kandydatów na urzędy państwowe, mimo iż rządowy projekt ustawy w tym przedmiocie takich postanowień nie przewidywał. Dowodzą tego zarówno przemówienia posłów podczas debaty nad rzeczoną ustawą, jak i opinia Sejmowej Komisji Administracyjnej oraz stanowisko rządu, rekomendujące modyfikację regulacji ustawowych pod tym kątem. Niestety elementy wyznaniowe w rocie przysięgi, a zwłaszcza w procedurze jej dokonywania objawiły się jako poważna przeszkoda, która de facto uniemożliwiła uchwalenie przez cały okres międzywojenny ustawy ustalającej tekst ślubowania urzędniczego, przez co nie zrealizowano postanowień art. 15 i 91 ustawy o państwowej służbie cywilnej.

Konkludując, należy stwierdzić, iż w omawianym okresie historycznym postanowienia aktów prawnych ustalających rotę przysięgi dla pracowników polskiej służby cywilnej

tudzież tryb jej składania pozostawały pod znaczącym wpływem czynników wyznaniowych. Co prawda skala ich oddziaływania ulegała naprzemiennie natężeniu i osłabieniu, lecz przeanalizowane w artykule rozwiązania w tym zakresie nie pozostawiają wątpliwości co do zamysłów prawodawcy, który nie przejawiał zamiaru ukształtowania przepisów normujących tę materię z pominięciem elementów odwołujących się do religii.

References/Bibliografia

AKTY PRAWNE

- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: Dz. U. z 1921 r. Nr 44 poz. 267.
- Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej: Dz. U. z 1922 r. Nr 21 poz. 164.
- Dekret Rady Regencyjnej z dnia 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskiem: Dz. U. z 1918 r. Nr 1 poz. 1.
- Dekret Rady Regencyjnej z dnia 20 lutego 1918 r. w przedmiocie przysięgi dla ministrów, urzędników, sędziów i adwokatów: Dz. U. z 1918 r. Nr 4 poz. 6.
- Reskrypt Rady Regencyjnej z dnia 11 czerwca 1918 r. oraz Tymczasowe przepisy służbowe dla urzędników państwowych i Tabela płac urzędników państwowych: Dz. U. z 1918 r. Nr 6 poz. 13.
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej: Dz. U. z 1918 r. Nr 17 poz. 41.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 1918 r. w przedmiocie rot przysięgi dla urzędników i sędziów: Dz. U. z 1918 r. Nr 18 poz. 49.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 listopada 1919 r. w przedmiocie nowego tekstu rot przysięgi dla ministrów, urzędników i sędziów: Dz. U. z 1919 r. Nr 89 poz. 486.

DRUKI SEJMOWE

- Projekt ustawy w przedmiocie przysięgi dla ministrów, urzędników, sędziów i adwokatów, Sejm Ustawodawczy RP, druk nr 782.
- Projekt ustawy w przedmiocie formy przysięgi służbowej i przyrzeczenia służbowego funkcjonariuszów państwowej służby cywilnej, Sejm RP, I kadencja, druk nr 66.

SPRAWOZDANIA STENOGRAFICZNE Z POSIEDZEŃ SEJMU RP

- Sprawozdanie stenograficzne z 70 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 16 lipca 1919 r.
- Sprawozdanie stenograficzne z 263 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 22 listopada 1921 r.
- Sprawozdanie stenograficzne z 20 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej I kadencji z dnia 6 marca 1923 r.

OPRACOWANIA

- Bruski J. (oprac.), *Gabinet Ignacego Jana Paderewskiego: 16 stycznia – 9 grudnia 1919*, cz. 2: 2 czerwca – 22 listopada 1919, Warszawa 2023 (Protokoły Posiedzeń Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej 1918-1923, t. 3).
- Cybuchowski Z., *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego, międzynarodowego)*, t. 2, Warszawa 1926.
- Dostatni G., *Koncepcje służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania*, Warszawa 2011.
- Górski A., *Ustawa o służbie cywilnej z 18 grudnia 1998 r. w świetle aktów prawnych o państwowej służbie cywilnej z lat 1918-1922*, w: *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2008, s. 289-305.
- Górznińska T., *Służba cywilna w Polsce – problemy z tradycją, problemy z przyszłością*, w: *Miedzy tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 189-199.
- Hekajłło W., *Ustawa o państwowej służbie cywilnej (pragmatyka służbowa) w brzmieniu obecnie obowiązującym wraz z odnośnymi ustawami, rozporządzeniami, okólnikami i popularnym komentarzem, z uwzględnieniem orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, Warszawa 1924.
- Itrich-Drabarek J., *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010.
- Jaśkiewicz W., *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, t. 1, Poznań 1961.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, wyd. 3, Poznań 1946.
- Kopczyński J., *Przepisy normujące stosunek państwowej służby cywilnej*, Warszawa 1925.
- Korczak J., *Stulecie polskiego prawa urzędniczego*, „Prawo”, 327 (2019), s. 83-113, <https://doi.org/10.19195/0524-4544.327.6>.
- Kościółek J., *Państwowa służba cywilna. Zbiór przepisów prawnych, zawierający pragmatykę urzędniczą (z objaśnieniami), przepisy dyscyplinarne, przepisy o uposażeniu funkcjonariuszów państwowych, przepisy emerytalne oraz przepisy o umowie o pracę pracowników umysłowych*, Londyn 1944.
- Kukiel M., *Dzieje Polski porozbiorowe (1795-1921)*, Londyn 1993.
- Łukaszczuk A., *Służba cywilna II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Prawa i Administracji”, 83 (2010), s. 233-261.
- Malec D., Malec J., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003.
- Przywora B., *Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej*, Kraków 2012.
- Ura E., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011.
- Wołos M. (oprac.), *Gabinet Władysława Sikorskiego: 16 grudnia 1922 – 26 maja 1923*, Warszawa 2023 (Protokoły Posiedzeń Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej 1918-1923, t. 11).