

Jakub Siatka*

Szkola Doktorska Nauk Społecznych Uniwersytetu Jagiellońskiego

ORCID: 0000-0002-1539-276X

Funkcjonariusze publiczni w polu badawczym nauki o polityce i administracji

Dla fitofagów politologii

Wprowadzenie

Zastanawiając się nad problemem społecznym, jakim jest rola państwa w życiu obywatela, w naukach społecznych bodaj jednym z ważniejszych (w ujęciu szerokim i wąskim) (Sztumski 2010: 46), należy wskazać na szeroką gamę władczych, a więc decyzyjnych, uprawnień funkcjonariuszy publicznych. Jak podkreśla Żebrowski (2012: 11), „w ogólnym ujęciu, przedmiotem badań w naukach społecznych są ludzie, ich przeżycia, zachowania, działania i wytwory”. Jednym z takich dzieł ludzkich jest aparat państwa i mechanizmy prawno-władcze, jakie w nim występują. Poddając kwestie te eksploracji naukowej, można mieć na względzie podział nauki prezentowany przez Ossowskiego (1967: 91). W przypadku tego lejtmotywu dominować będzie antropocentryczny punkt widzenia, ściśle połączony z osiągnięciami ludzkiej kultury (obejmujący np. zagadnienia stosunków i powiązania między nauką a kulturą, a także sztuką czy religią).

Pomimo że materia ta dominuje w opracowaniach prawniczych (Taczkowska-Olszewska, Brzostek, Walczuk 2020), gdzie zwyczajowo dzieli się ją na trzy główne gałęzie praw (cywilne, karne i administracyjne), to w kontekście nauki o polityce i administracji tematyka ta może stanowić nie tyle co *novum* – zważywszy na wielokierunkowość nauk politycznych, lecz cenny obszar pomocniczy w próbach analiz systemowych. Dodatkowo, w zależności od pola badawczego, paradygmatu czy stopnia decyzyjnego może być to pojęty obszar do stawiania hipotez naukowych.

Na potrzeby tej pracy zasadne jest podkreślenie rozłamu politologii (dawnych nauk politycznych/nauki o polityce) i usamodzielnienia się jej dotychczasowych

* kuba.siatka@doctoral.uj.edu.pl

subdyscyplin: nauk o bezpieczeństwie oraz stosunków międzynarodowych (Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki poz. 2202, 2022: 3). Przez to płaszczyzna ta nie będzie już wyłącznie obszarem badawczym zarezerwowanym dla prawników, a poprzez fakt zespolenia nauk politycznych i administracyjnych można domniemywać mocniejsze wkomponowanie problemu tego w pole badawcze tej gałęzi.

W związku z tym celem artykułu jest: 1) zestawienie pojęciowe określić ważnych dla dyscypliny: urzędnik, funkcjonariusz, dygnitarz, dyplomata; 2) przedstawienie podziału podstawowych gałęzi prawa; próba stworzenia definicji na potrzeby nauki o polityce i administracji; 3) omówienie znaczenia funkcjonariuszy publicznych w ujęciu systemowym. Ostatni z nich jest naczelny na potrzeby owych rozważań.

Do tak postawionych założeń konieczne będzie postawienie kilku pytań badawczych: 1) Czy definiowanie powyższych pojęć na potrzeby nauki o polityce i administracji możemy używać synonimicznie jak w prawie?; 2) Kim jest, co robi i kogo reprezentuje funkcjonariusz publiczny w naukach o polityce i administracji?; 3) Jaką rolę ma grupa ta dla systemu politycznego?; 4) W którym z ujęć politologicznych i pól badawczych funkcjonariusze publiczni mogą mieć najcenniejszą wartość analityczną?

W związku z powyższym eksplikowane są następujące hipotezy badawcze. H1: pojęcia te można używać synonimicznie; H2: ścisłość definiowania funkcjonariuszy publicznych nie stanowi *clou* nauki o polityce i administracji; H3: grupa ta musi reprezentować interesy aparatu państwa; H4: jednostki te pełnią ważną rolę dla systemu politycznego; H5: problematyka ta najlepiej sprawdzi się w podejściu systemowym i ujęciu behawioralnym.

Funkcjonariusz, urzędnik, dygnitarz, dyplomata – uwagi leksykalne

Mając na celu jak najszerze ujęcie prezentowanej materii, warto przytoczyć genezę pojęcia funkcjonariusza. Słowo to, za Doroszewskim (1960: 995), wywodzi się od francuskiego *fonctionnaire* i oznacza: „człowiek pełniący jakąś funkcję; pracownik, urzędnik”. Przy tej okazji trzeba nadmienić, że autor w tomie dziewiątym kultowego Słownika Języka Polskiego dużo szerzej opisał definicję urzędnika. Jest to „człowiek pracujący w jakimś urzędzie, pełniący funkcje z zakresu administracji; człowiek sprawujący jakąś godność, jakieś stanowisko” (1967: 669). Snując uwagi o charakterze genetycznym, należy wskazać, że w kontekście państwowości spotkać można było się także z pojęciem dygnitarz, które oznaczało męża „piastującego wysoki urząd lub godność; dostojnika” (Doroszewski 1960: 486). Na tle politologicznych rozważań napotkać można słowo dyplomata, które zarezerwowane było dla wysokich urzędników do spraw zagranicznych.

Stosując metodę komparatystyczną należy wskazać, że najszerzym pojęciem będzie funkcjonariusz, to w nim zawiera się słowo urzędnik. Słowo dygnitarz posiada w sobie walory obu tych haseł. Nie stosuje się go do uprzywilejowanych osób o charakterze prywatnym. Dyplomata jest *per se* urzędnikiem oraz funkcjonariuszem. Zazwyczaj dyplomaci posiadają szereg prerogatyw i używa się określenia tego do opisu osób, które można byłoby nazwać dygnitarzami publicznymi.

W wybranych leksykonach i encyklopediach politologicznych pojęcia: *funkcjonariusz* oraz *urzędnik* nie występują jako hasła relewantnie wyszczególnione dla politologii. Nie znajdziemy ich u Chmaja i Sokoła (1999), Bankowicza (1999), Antoszewskiego i Herbuta (1999, 2004), Bartyzela, Szalchty i Wielomskiego (2007), Karwata i Ziółkowskiego (2013), Marszałek-Kawy i Pleckiej (2021), Sokoła i Żmigrodzkiego (2016).

Z drugiej zaś strony, w kilku z tych prac odnajdziemy dyplomatę oraz dyplomację. Przykładowo, pierwsze z nich w *Słowniku Polityki* pod red. Bankowicza (1999: 57) oznacza „wykwalifikowanych pracowników wraz z wyodrębnionym aparatem administracji państw., realizujących wytyczoną przez właściwe organy państwa politykę zagr.; ...działalność wykwalifikowanych osób i wspomagającego je wyspecjalizowanego aparatu administracyjnego powołanego do realizacji polityki zagr., które zapewniają ochronę praw i interesów państwa oraz jego obywateli”. W najnowszej pozycji encyklopedycznej na rynku politologicznym pod red. Marszałek-Kawy oraz Pleckiej (2021: 99–100) dyplomacja to „oficjalne, urzędowa działalność państwa (jego uprawnomocnionych organów) skierowaną na zewnątrz, mająca na celu realizację bieżących zadań polityki zagranicznej państwa, a także zapewnienia praw i interesów państwa i jego obywateli w drodze prowadzenia rokowań i zawierania umów międzynarodowych”. Zdaniem Ochwata (2021), który był odpowiedzialny za opracowanie pojęcia dyplomacji w wyżej wymienionej pozycji, oznacza „aparat organizacyjny, w tym ludzi, prowadzący oficjalną działalność państwową poza granicami”.

Funkcjonariusz publiczny – uwagi prawno-teoretyczne

Wychodząc od słowa publiczny i przyjmując, że sens tego dookreślenia przeciwstawić ma się prywatności, należy stwierdzić, że powiązany jest on z jakimś urzędem, instytucją (Doroszewski 1965: 707). Przez to przymiot ten ma nadać funkcjonariuszowi charakteru powszechnego, ogólnego, nieprywatnego. Jest to ważne, wszak osoba taka realizuje domenę władztwa (zarezerwowanego dla państwa) nad innymi współobywatelami. Na marginesie należy zauważyć, że władza publiczna jest pojęciem znanym politologii od początku istnienia tej dyscypliny. Jasno można stwierdzić, że to jeden z najbardziej istotnych toposów dla politologa.

W kontekście przepisów normatywnych należy wskazać, że polski ustawodawca posługuje się określeniem „funkcjonariuszy publicznych we wszystkich gałęziach prawa” (Taczkowska-Olszewska, Brzostek, Walczuk 2020: 6).

Jak już zostało powyżej nadmienione, w literaturze prawniczej różnorako określa się funkcjonariuszy publicznych. Z całą pewnością należy zgodzić się z autorami pozycji *Status Prawny Funkcjonariusza Publicznego. Ochrona – Obowiązki – Odpowiedzialność* (Taczkowska-Olszewska, Brzostek, Walczuk 2020: 1), którzy akcentują, że otrzymanie takiego statusu ma skutek prawnokształtujący, co istotnie wpływa na uprawnienia takich osób. Przy tej okazji należy ostro zaznaczyć, że dla politologa interesujące może być w tym kontekście to, czy uprawnienia te (łącznie) przełożą się między innymi na makrostabilność systemu państwa; czy służą interesowi ogółu; czy

ich ilość jest wystarczająca; czy zapewniają praworządność; czy dzięki nim usługi społeczne są na należytym poziomie, etc.

Dla poprawności wyводу warto, choć symbolicznie, odnieść się do prawa międzynarodowego. Tam sformułowanie to jest ujmowane szeroko. Powołując się na przytoczonych wyżej autorów pozycji, należy zaznaczyć, że jako punkt odniesienia traktują oni art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej jako wyraz kondensacji idei takiego statusu¹.

Funkcjonariusz publiczny – prawo cywilne

W prawie cywilnym odpowiedzialność grupy tej, co charakterystyczne dla cywilistyki, jest odszkodowawcza (zazwyczaj pieniężna) za szkody/straty, jakie wyrządzone zostały obywatelom przez państwo. Nie bez znaczenia dla tej gałęzi był wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 4 grudnia 2001 r. SK 18/00² oraz nowelizacja Kodeksu cywilnego z dn. 17 czerwca 2004 roku (1964: 417 §2). Nowela usunęła z przepisów definicję funkcjonariusza państwowego. Co ważne, wprowadziła też mechanizm ponoszenia obowiązku przez państwo za szkody, jakie wyrządzi grupa ta ludności, uzależniając ją od stopnia zawinienia.

W prawie cywilnym funkcjonariusz publiczny obejmuje dwie grupy osób. Po pierwsze mogą być to (1) jednostki, których praca wynika z natury organu administracji publicznej, posiadają stosowne uprawnienie (upoważnienie) do działalności organu administracji publicznej albo (2) członkowie kolegiального organu administracji publicznej lub osoby, które wykonują pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej (Taczowska-Olszewska, Brzostek, Walczuk 2020:12). Mówiąc wprost są to osoby, które są piastunami organów, dokonują rozstrzygnięć administracyjnych, mają wpływ na ich rozstrzygnięcie. Będą to w szczególności urzędnicy państwowi. Spośród nich należy wspomnieć pracowników służby cywilnej, Krajowej Administracji Skarbowej, pracowników samorządowych, członków Samorządowych Kolegiów Odwoławczych (*Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej; Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych; Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych; Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych*).

W kontekście rozważań na gruncie cywilistyki należy wspomnieć o przepisach zawartych w Ustawie z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (2011).

Funkcjonariusz publiczny – prawo administracyjne

W dziale tym status ten uwarunkowany jest charakterem więzi i treścią stosunku zatrudnienia. Istotą posiadania takiej pozycji jest posiadanie stosunku służbowego. W doktrynie prawa administracyjnego materialnego akceptowane jest zdanie, że nie

¹ Art. 41 tytułowany „prawem do dobrej administracji” zawiera idee zarówno charakterystyczne dla cywilistyki jak i administratywistyki.

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK.18/00, Dz. U. Nr 145, poz. 1638.

ma jednego pojęcia funkcjonariusz publiczny, lecz ustawodawca zdecydował się na jego sprecyzowanie dopiero w konkretnych rodzajach służb (Taczkowska-Olszewska, Brzostek, Walczuk 2020: 14). Autorzy publikacji wskazują, że status taki winien być nabywany *stricte* dla danego stosunku zatrudnienia – niepracowniczego typu administracyjno-prawnego. Dodatkowo krzyżuje się on z definicją legalną zawartą w materialnym prawie karnym (*Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny* (KK): 115 § 13). Co do zasady przyjmuje się, że: 1) to osoba, która posiada formalną więź kreującą stosunek zatrudnienia pomiędzy organem wykonującym władzę publiczną, 2) ważne elementy zatrudnienia wynikają z pragmatyki służby, 3) są to czynności merytoryczne związane z władzą publiczną.

Ważne by podkreślić, że funkcjonariusze publiczni w prawie tym również posiadają ochronę przewidzianą w Kodeksie karnym (szerzej: Taczkowska-Olszewska, Brzostek, Walczuk 2020: 17). Autorzy wskazują trzy podstawowe funkcje. Po pierwsze, jak już zostało wspomniane, pracownicy tacy korzystają z licznych funkcji ochronnych przewidzianych w Kodeksie karnym³. Należy podkreślić, że ochrona ta może być tylko podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych (art. 231 §1 KK). Po drugie, w branży tej, by móc mówić o funkcjonariuszu publicznym, należy odróżnić go od funkcjonariuszy innego rodzaju, przykładowo pracowników Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służby Ochrony Państwa, Policji. Po trzecie, osoba taka nie pracuje w danej jednostce na podstawie umowy o pracę, lecz jak już zostało nakreślone, na podstawie aktu powołania lub mianowania (Taczkowska-Olszewska, Brzostek, Walczuk 2020: 19).

Na gruncie rozważań tych, chyba najlepszą ideę bycia funkcjonariuszem publicznym zawiera art. 78 ust. 1 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Jezierska-Markocka i Markocki 2016: 11–12). Nie mniej ważny jest art. 76 ust. 1 tego aktu prawnego, który w katalogu otwartym wylicza elementarne obowiązki urzędników korpusu tej służby. Można też zwrócić uwagę na kompatybilność art. 115 § 13 pkt 4 KK z art. 5 § 2 pkt 3 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (KPA), która gwarantuje osobie takiej możliwość wydawania jednostronnych i władczych oświadczeń woli organów administracji publicznej.

Na marginesie rozważań z zakresu administratywistyki winno się mieć na uwadze zmiany przepisów, jakie obowiązywały w różnych okresach. Kompendium przepisów prawnych regulujących historię służby cywilnej szeroko opisali Itrich-Drabek, Filak i Mrocza (2013).

Funkcjonariusz publiczny – prawo karne

Na gruncie prawa penalnego skład grupy tej został enumeratywnie wyliczony w art. 115 § 13 KK. Artykuł ten brzmi następująco: „Funkcjonariuszem publicznym jest: 1) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, 2) poseł, senator, radny, 2a) poseł do Parlamentu Europejskiego, 3) sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy,

³ Przestępstwa z artykułów 222 § 1 KK, 233 KK, 224 KK, 226 § 1 KK.

syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy, 4) osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych, 5) osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, 6) osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej, 7) funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej, 8) osoba pełniąca czynną służbę wojskową, z wyjątkiem terytorialnej służby wojskowej pełnionej dyspozycyjnie, 9) pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe” (*Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny*: 115 § 13).

Do tej grupy osób zaliczyć można trzy grona. Pierwsze z nich swoim statusem oraz kompetencjami jest specjalne w tym sensie, że pełnią oni funkcje publiczne i zawody, które regulowane są przez przepisy *lex specialis*. Po drugie, osoby takie funkcjonują w podmiotach, które są finansowane przez podatników. Po trzecie, zazwyczaj realizują one usługi społeczne i zadania publiczne (państwowe) z zakresu porządku i bezpieczeństwa państwa. Cechą łączącą jest fakt realizacji zadań publicznych przez wszystkie wymienione osoby (Taczkowska-Olszewska, Brzostek, Walczuk 2020: 25).

Z całą pewnością w przypadku analizy przydatności art. 115 § 13 pkt 6 KK należy dostrzec swoistą nieostrość tego zwrotu. Wyrażenie „osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej” było rozważane przez Sąd Najwyższy przeszło dziesięć lat temu (Post. SN z 7 marca 2014 r. V KK 318/13).

O ważkości tematu i zjednaniu przedmiotowo-podmiotowym prawa penalnego wraz z funkcjonariuszami publicznymi pisali współautorzy pozycji *Funkcjonariusz publiczny w polskim prawie karnym* (red. Szczechowicz 2016)⁴.

Z punktu widzenia politologa z całą pewnością na uwagę, w szczególności w tej pracy, zasługują Malinowski (2016: 103–108), Gwara i Kojadyńska (2016: 116–122), Kępiśta i Kowalczyk (2016: 129–135), którzy po kolei poruszają status funkcjonariuszy publicznych, w tym członków komisji wyborczych, prezydenta RP oraz radnego.

Funkcjonariusz publiczny a pola badawcze nauk politycznych i system polityczny

Obszar badań politologii, zdaniem Żebrowskiego (2012: 13–28), można zaszeregować w następujące płaszczyzny: systemy polityczne, społeczeństwo obywatelskie, kultura polityczna obywateli, biografistyka polityczna, polityka społeczna, polityka gospodarcza, polityka bezpieczeństwa, polityka zagraniczna i stosunki międzynarodowe, problemy globalne, myśl polityczna, teorie polityki, metodologia nauk o polityce.

⁴ Tam: Opalska i Sikorska 2016: 1–7, Śmiałek 2016: 8–14, Jędrzejczyk 2016: 15–23, Klimowicz 2016: 24–30; Przeradzka 2016: 31–37, Marciniak 2016: 43–50, Kępiśta i Kowalczyk 2016: 75–81.

Bezapelacyjnie problematyka ta wpisuje się w systemy polityczne, kulturę polityczną, biografistykę polityczną, politykę społeczną, politykę zagraniczną i stosunki międzynarodowe.

Kluczowe jest pojęcie systemu politycznego, jednakże nie jest ono rozumiane jednolicie w doktrynie. Definiując go możliwie najprościej (Kowalski za: Podolak i Żmigrodzki 2007: 11; McKhan, Niven, Mackowna za Wojtaszczyk 2012: 359 i nast.), należy wskazać na moc regulującą życie społeczne państwa oraz na siłę wzajemności powiązań *definiendum*. Uwaga ta jest prymarna dla sprawności i przewidywalności systemu politycznego. Przez to już w tym momencie uwypukla się powiązanie materii systemu politycznego i funkcjonariuszy publicznych. W ujęciu instytucjonalnym reprezentowanym przez wspomnianych wyżej McKhana, Nivena, Mackowna to „ogół osób, grup i organizacji – w ich wzajemnych powiązaniach i współdziałaniu – podmiotów posiadających dominujący wpływ na wypracowanie, wprowadzenie w życie i interakcje norm reglamentujących życie wewnętrzne danego społeczeństwa” (za: Bujwid-Kurek 2019: 31). Czyniąc uwagi te nasuwa się konieczność zauważenia interesu państwa w rozumowaniu *in abstracto* oraz *in concreto* i nie jest ona bez znaczenia. Przez to bez wątpienia można wskazać, że kwestie te wpisują się w zagadnienia stabilności oraz praworządności danego reżimu.

Niebagatelne staje się określenie rzeczownika „publiczny, państwowy”. To ważne dookreślenie, bowiem logiczny sens obu wyrazów ma cechy działalności dla państwa, ochrony obywateli, w celu realizacji zdań publicznych. Jawnie koresponduje to z uwagami poczynionymi na początku wywodu.

Z całą pewnością uprawnienia prezydenta i rady ministrów są dużo szerzej opisywane w literaturze politologicznej (jako tych „najwyższych” funkcjonariuszy państwowych). Snując refleksje na ten temat, pomimo że wydawać by się mogło, iż analiza statusu i zachowań członków komisji wyborczych jest marginalna (wszak oni otrzymują status ten na okres bardzo krótki), to z perspektywy zasad ustrojowych RP (Garlicki 2020: 74–81), np. demokratycznego państwa prawa, to właśnie oni są odpowiedzialni za jakość (swoistą „markę” i społeczny odbiór) wyborów do organów centralnych. Sprawność działania skutkuje jakością czteroprzymiotnikowości wyborczej. W dodatku tylko takie wybory są determinantą zachowania ciągłości ustrojowej, a mrówcza praca komisji wyborczych jest warunkiem *sin qua non* dla każdorazowego obejmowania urzędu prezydenta i rady ministrów.

Na marginesie tych rozważań należy zwrócić uwagę na pomocny pogląd prezentowany przez Marka (2018: 69–73). Jego zdaniem organ administracji rządowej powinien:

- 1) stanowić wyodrębnioną część aparatu administracji rządowej,
- 2) funkcjonować w imieniu i na rachunek państwa,
- 3) w zakresie swoich kompetencji,
- 4) charakteryzować się stosunkami władczymi.

Pośród organów naczelných klasycznymi instytucjami badawczymi są Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, ministrowie i prezesowie wchodzący w skład Rady Ministrów. Organy centralne to głównie organy jednoosobowe, które pełnią istotną rolę w życiu społecznym państwa (m.in. kierownicy, komendanci, główni inspektorzy

i prezesi). Zważywszy na podejście administratywistyczne, nadane im prawnie kompetencje mogą znacząco wpływać na akumulację posiadanej władzy publicznej, *ergo* stanowić obszar badań politologicznych. Ta skondensowana charakterystyka jest pomocna w badaniach nauk o polityce i administracji.

Pomimo krytyki zespolenia politologii i administracji przez część środowiska politologów, fakt ten może poszerzyć optykę politologiczną. Zanik dyscypliny polityki społecznej paradoksalnie otwiera domenę tę dla nauk o polityce i administracji. Badać można realizację zadań publicznych, zwłaszcza kwestie jakości stanowionego prawa i władztwa. Przez to płynnie można przejść do kłopotliwego pojęcia „innego organu państwowego”. W założeniu to inny organ państwowy, który, pomimo że nie ma kompetencji organu rządowego, stanowi wyodrębnioną na tyle organizacyjnie część, że może wykonywać zadania publiczne, co w życiu codziennym stanowi, bądź co bądź, symbol stosunków władczych (państwowych).

Zważywszy na różnorakie cele badań politologicznych, każdorazowo eksplikując naukowe podejście badawcze, może być ona pomocna dla badań zarówno systemowych, jak i pojedynczych, a tym bardziej stosowanych o natężeniu psychologiczno-socjologicznym.

Przykład: otrzymanie decyzji na podstawie przepisów KPA.

Ujęcie administratywistyczne → realizacja publicznych praw podmiotowych (triada Bernatzika).

Ujęcie politologiczne → symbol działania aparatu państwa (władztwo).

Badania zespolone (przykładowo): reakcje osób na przejawy władczych oświadczeń woli lub wiedzy – skutkującym z a u f a n i e m lub jego brakiem do państwa; badania psychologiczne dotyczące zadowolenia i świadomości politycznej; analiza dyskursu i promocji aparatu pomocniczego JST.

Źródło: opracowanie własne.

Można więc pokusić się o tezę, że propozycja podziału władzy politycznej dokonana u Antoszewskiego i Herbuta (2004: 488–489) może być przydatna na potrzeby tego artykułu. Władza urzędników państwowych podatna jest do analizy w kategoriach behawioralnych, teleologicznych, instrumentalnych, strukturalnych, wpływu oraz konfliktu. Co do zasady, bez większych sporów przyjmuje się, że władza publiczna jest bliska władzy politycznej. Mimo że może to budzić krytykę i niezadowolenie frakcji w nauce, która wyznaje odpolitycznienie aparatu państwowego, to pojęcia te, tak rudymentalne w naukach politycznych, od zawsze były silnie powiązane z domeną władztwa i możliwości modyfikacji zachowań i preferencji obywateli (ujęcie behawioralne)⁵. W ujęciu instrumentalnym ogniwem procesu jest możliwość stosowania szczególnych środków, np. przemocy; strukturalnym – skutkować to będzie wytworzeniem szczególnego stosunku pomiędzy rządzącymi a rządzonymi; wpływu – zakłada się stosowanie takich zachowań, które skutkować będą pożądanymi elementami; konfliktu – w przypadku transferów dóbr w sytuacjach niezgody (Antoszewski i Herbut 2004: 488–489).

⁵ Np. zakaz aborcji i zwiększający się od tego czasu odsetek przeciwników lub zakazu handlu w niedzielę (za CBOS).

W opracowaniu tym cenne jest to, że formy/kategorie władzy politycznej za Wiatrem (1999) wprost wpisują się w zaproponowany wyżej, komplementarny podział. Mogą one dotyczyć zarówno wysokich funkcjonariuszy publicznych – głowy państw (prezydent, premier⁶), funkcjonariuszy publicznych – np. urzędników, jak i funkcjonariuszy doraźnych – członków komisji wyborczej na czas wyborów. Wszyscy z nich – każdorazowo – zachowując się w taki, a nie w inny sposób, świadczą o poziomie cywilizacji państwa i prawa, co ma realne przełożenie na kulturę polityczno-prawną narodu. Z całą pewnością w nauce o polityce i administracji największą rolę będą mieli urzędnicy świadczący usługi społeczne dla ludności i ich podejście do spraw petentów w urzędach, jednakże o zachowaniach w trakcie wyborów, przestrzeganiu ciszy wyborczej, braku agitacji politycznej nie należy zapominać, podtrzymując tezę o nierozzerwalności jakości władztwa publicznego od politycznego. Tematyka ta, w zależności od prezentowanego podejścia badawczego, może się różnić, wszak w kontekście dyscyplin pokrewnych, przykładowo prawa, socjologii, ekonomii oraz filozofii wydaje się również społecznie ważka i użyteczna.

Zakończenie

Odnosząc się do pierwszej hipotezy badawczej należy zauważyć, że nauka o polityce i administracji – wywodząca się z nauk prawnych – może synonimicznie stosować pojęcie funkcjonariusza publicznego. Trudność jednoznacznego zdefiniowania tego pojęcia jest zauważalna w naukach prawnych. W ujęciu politologicznym interesować badaczy najbardziej będzie – jeśli dobrze myślę – wpływ polityczny takiej osoby, jej władcze kompetencje, pobudki korzystania z nich, przyczynienie się do sprawności lub destabilizacji systemu, w którym ona funkcjonuje. W związku z tym, nie sam fakt nazewnictwa będzie znamieny, a realna rola, jaką pełni w kontekście systemu/ów politycznego/cznych (Sieklucki 2019). Przez to definicjami z pokrewnej dyscypliny można posługiwać się w eksplorowanej gałęzi.

Na marginesie należy zauważyć, że słowo urzędnik najlepiej używać do wszystkich pracowników, którzy swoją pracą reprezentują aparat publiczny/państwowy. Pomimo że coraz rzadziej w przestrzeni społecznej usłyszeć można określenie „urzędnik pocztowy”, to ten symboliczny przykład stanowić może pomocne rozróżnienie urzędnika od funkcjonariusza.

Słowo funkcjonariusz nastrocza kilku trudności. Po pierwsze słowo to posiada w sobie przymiot często negatywny. Przykładowo, w sondażach Centrum Badania Opinii Publicznej (BS/84/73 1994; BS/21 2009) pojęcie to jest *de facto* zarezerwowane dla osób pełniących urzędy na tyle ważne w kontekście polityczno-społecznym, że są one bardziej relewantne w hierarchii aniżeli urzędnicy – przykładowo funkcjonariusz Urzędu Bezpieczeństwa, funkcjonariusz partyjny (Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej). Po drugie, w obiegowym znaczeniu rzadko spotkać można się

⁶ Szerzej patrz u Zięby-Załużkiej 2016: 145–191 (Prezydent) oraz Grzesik-Kuleszy 2016: 192–225 (Rada Ministrów).

z określeniem funkcjonariusz Poczty Polskiej, a częściej powiemy o funkcjonariuszu policji, wojska i innych tzw. grup siłowych. W związku z tym warto zastanowić się nad tym, czy podział leksykalny zaproponowany przez Doroszewskiego odpowiada współczesnemu językowi i praktykom społecznym w XXI wieku.

Dużo częściej można zauważyć dychotomię urzędnika i funkcjonariusza. Na przestrzeni analizy językowej w art. 115 § 13 KK można zauważyć wręcz trojaki rozróżnienie słowa funkcjonariusz. Abstrahując od poprawności języka, fakt ten także może pomóc w rozważaniach politologicznych. Nie użyto w art. 115 § 13 pkt 7 słowa urzędnik, a funkcjonariusz, co wpisuje się także w myślenie społeczne, w ślad którego podążają badacze CBOS-u. Słowo funkcjonariusz, pomimo że to w nim zawiera się słowo urzędnik, jest jednak pojęciem węższym i specyficznym w tym znaczeniu.

Odpowiadając na drugą hipotezę badawczą, można stwierdzić, że została ona właściwie założona i definiowanie to nie stanowi *clou* nauki o polityce i administracji. Tak jak już wyżej zostało zaznaczone: *idee fixe* to władcze uprawnienia, stabilizacja/destabilizacja aparatu państwa, doniosłość społeczna, realizacja zapisanych w prawie kompetencji, pomoc ludności.

W kontekście trzeciej hipotezy trzeba jasno stwierdzić, że funkcjonariusze publiczni muszą realizować interesy aparatu państwa. Świadczyć o tym ma przeprowadzony wywód, a wynika to wprost z definicji słownikowych i aktów prawnych. Sensowne więc jest każdorazowe podkreślanie wagi pełniącego przez nich urzędu i konieczność realizacji władztwa na społeczny rachunek państwa polskiego.

Czwarta hipoteza powiązana jest z trudnościami leksykalnymi, jakie niesie rozróżnienie urzędnika od funkcjonariusza. W zależności od szczebla samorządu rola pełniącego urząd może być większa lub mniejsza. W przypadku urzędników administracyjnych ich funkcje są bardzo ważne w świadczonych przez nich usługach społecznych. Można pokusić się o stwierdzenie, że rozróżnienie to może krzyżować się z zasadą subsydiarności. Przykładowo, urzędnik w aparacie pomocniczym organu wójta/burmistrza/prezydenta będzie ważki dla obywateli w załatwianiu spraw codziennych, lecz nie będzie cennym obiektem badań całego systemu politycznego⁷. Z drugiej strony: wysocy urzędnicy ministerialni, którzy w swojej codziennej pracy *per se* reprezentują interesy państwa, będą „bardziej odlegli” od obywateli, lecz ich uprawnienia, wiedza i kompetencje mogą znacząco wpływać na system polityczny całego państwa, co także koresponduje z hierarchią aktów prawnych obowiązujących w Polsce.

Odnosząc się do hipotezy piątej, wydaje się zasadne, że kompetencje władcze najbardziej uwidaczniają się w zachowaniach urzędników. Podejście systemowe jest o tyle pomocne, że posiada ono liczne, nadal otwarte możliwości eksploracyjne, co należy każdorazowo podkreślać (Siekłucki 2019: 17–23). W zależności od systemu i jego poziomu kompetencje i problematyka są większe lub mniejsze, co współgra z odpowiedzią na czwartą hipotezę.

⁷ Mogą jednak być bardzo ważni dla systemu politycznego danej gminy.

Bibliografia

- Antoszewski Andrzej, Ryszard Herbut (red.). 1999. *Leksykon politologii*. Wrocław: Alta2.
- Antoszewski Andrzej, Ryszard Herbut (red.). 2004. *Leksykon politologii*. Wrocław: Alta2.
- Bankowicz Marek (red.). 1999. *Słownik polityki*. Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Bartyzel Jacek, Bogdan Szlachta, Adam Wielomski. 2007. *Encyklopedia Polityczna*, t. I. Radom: Polskie Wydawnictwo Encyklopedyczne.
- Bujwid-Kurek Ewa. 2019. „Władza polityczna a system polityczny – wokół kategorii politologicznych uwag kilka”. *Horyzonty Polityki* 3025–38.
- CBOS. 1994. *Czy stawiać przed sądem byłych funkcjonariuszy UB?*. BS/84/73/94.
- CBOS. 2009. *O upadku komunizmu i głównych aktorach przemian*. BS/21/2009.
- Chmaj Marek, Wojciech Sokół (red.). 1999. *Polityka – Ustrói – Idee. Leksykon politologiczny*. Lublin: MORPOL.
- Doroszewski Witold (red.). 1960. *Słownik języka polskiego*, t. II. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo „Wiedza Powszechna”.
- Doroszewski Witold (red.). 1965. *Słownik języka polskiego*, t. VII. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Garlicki Leszek. 2019. *Polskie prawo konstytucyjne: zarys wykładu*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Itrich Drabek Jolanta, Filak Agnieszka, Mroczka Kamil (oprac.). 2012. *Służba cywilna w Polsce 1922–2012. Ciągłość w zmianach i aktach prawnych*. Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA.
- Jezierska-Markocka Agnieszka, Michał Markocki. 2016. *Służba cywilna. Stosunek pracy, zarządzanie zasobami ludzkimi*. Warszawa: C.H. Beck.
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, 2007/C 303/01, Dz.U. UE C z dnia 14 grudnia 2007 r.
- Karwat Mirosław, Jacek Ziółkowski (red.). 2013. *Leksykon Pojęć Politycznych*. Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA.
- Lachowski Jerzy, Andrzej Marek. 2018. *Prawo karne. Zarys problematyki*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Marszałek-Kawa Joanna, Danuta Plecka (red.). 2021. *Leksykon wiedzy politologicznej*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Ossowski Stanisław. 1967. *Nauka o nauce*. W: *Dzieła, t. IV, O nauce*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 11 października 2022 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych, Dz.U. 2022 poz. 2202.
- Sieklucki Dominik. 2019. *Wprowadzenie do analizy systemu politycznego państwa*. W: *Systemy polityczne. Tom 1. Zagadnienia teoretyczne*, Marek Bankowicz, Beata Kosowska-Gąstoł (red.). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Sokół Wojciech, Marek Żmigrodzki (red.). 2016. *Encyklopedia politologii. Pojęcia, teorie i metody*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Szzechowicz Krystyna i in. (praca zbiorowa). 2016. *Funkcjonariusz publiczny w polskim prawie karnym*. Szczecin: Volumina.pl Daniel Krzanowski.
- Sztumski Jerzy. 2010. *Wstęp do metod i technik badań społecznych*. Katowice: Śląsk.
- Świecki Dariusz (red.). 2023. *Kodeks karny. Orzecznictwo*. Warszawa: Wolters Kluwer.

- Taczkowska-Olszewska Joanna, Agnieszka Brzostek, Konrad Walczuk. 2020. *Status prawny funkcjonariusza publicznego: ochrona – obowiązki – odpowiedzialność*. Warszawa: C. H. Beck.
- Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, Dz.U. 1994 nr 122 poz. 593 ze zm.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2023 r. poz. 775.
- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, Dz.U. 1982 Nr 31 poz. 214 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2004 nr 162, poz. 1692 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, Dz.U. 2011 nr 34 poz. 173 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. 2008 nr 223 poz. 1458 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz.U. 2008 nr 227 poz. 1505, ze zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. 1997 Nr 88 poz. 553 ze zm.
- Wojtaszczyk Konstanty Adam. 2002. *Systemy polityczne*. W: *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Bogumił Szumlik, Marek Żmigrodzki (red.). Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK.18/00, Dz.U. Nr 145, poz. 1638.
- Zięba-Załucka Halina (red.). 2016. *Organy państwowe w ustroju konstytucyjnym RP*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Żebrowski Waldemar. 2012. *Badanie polityki. Ogniwo procesu badawczego na studiach politologicznych*. Olsztyn: Instytut Nauk Politycznych UWM.

Public Functionaries in the Research Field of Political Science and Public Administration

Abstract

The purpose of this article is to analyze the concept of the public functionary. The main research objective is to examine the meaning and role of public functionaries from a systemic perspective. To address this issue, five research hypotheses were formulated and subsequently confirmed. The analysis demonstrates the convergence of the term “public functionary” as understood in political and administrative sciences with its interpretation in legal studies. It is shown that in political science, the focus lies less on the precise legal definition and more on the role associated with the status held within the state. The article argues that a systemic approach – characteristic of political science – offers significant potential for in-depth exploration of the subject. It also illustrates that the relevance of this issue may vary depending on the type of political system and the level of decision-making authority. The concept of authoritative powers vested in public officials falls well within the domain of political science and public administration. By referencing definitions from three branches of law (civil, administrative, and criminal), the topic is addressed in a comprehensive manner.

Keywords: public official, political system, state, public authority, political power