

Dzieje biurokracji na ziemiach polskich

tom II

Ryszard Polak

(Akademia Podlaska w Siedlcach)

Biurokracja w myśli Feliksa Konecznego

Spośród wielu uczonych polskich, którzy zajmowali się problematyką biurokracji i jej znaczenia w dziejach jednostek i społeczeństw ludzkich na uwagę zasługuje postać wybitnego historiozofa Feliksa Konecznego (1862-1949), która znana jest już historykom z licznych opracowań poświęconych jego osobie i poglądom¹.

Feliks Koneczny był, jak wiadomo, twórcą koncepcji historiozoficznej, która zakładała, że dzieje świata należy rozpatrywać uwzględniając powstawanie, rozwój i zanik różnych cywilizacji. Dzięki temu zabiegowi historyk nie tylko będzie w stanie zaobserwować i opisać szereg wydarzeń, jakie miały miejsce i odgrywały decydujący wpływ na historię ludzkości, ale także wskazać na ich głębsze przyczyny oraz skutki. Cywilizacja jest według naszego uczonego metodą ustroju życia zbiorowego². Powstaje ona wszędzie tam, gdzie społeczność zorganizowana jest na określonym obszarze geograficznym w wyniku pojawienia się obowiązującego powszechnie całą ludność określonego systemu prawnego, którego częścią składową jest tzw. trójprawo (tj. prawo rodzinne, majątkowe i spadkowe), a także prawo prywatne i publiczne.

W każdej metodzie ustroju życia zbiorowego duże znaczenie odgrywa administracja. Dzięki niej możliwe jest funkcjonowanie społeczeństw zorganizowanych na podstawie określonego systemu prawa stanowionego i zwyczajowego. Administracja

¹ Zob. chociażby: J. Skoczyński, *Idee historiozoficzne Feliksa Konecznego*, Kraków 1991; P. Grabowiec, *Model społeczeństwa obywatelskiego w historiozofii Feliksa Konecznego*, Wrocław 2000; P. Biliński, *Feliks Koneczny (1862-1949). Życie i działalność*, Warszawa 2001; R. Polak, *Cywilizacje a moralność w myśli Feliksa Konecznego*, Lublin 2001; P. Bezat, *Teoria cywilizacji Feliksa Konecznego*, Krzeszowice 2002; L. Gawor, *O wielości cywilizacji. Filozofia społeczna Feliksa Konecznego*, Lublin 2002; A. Frątczak, *Feliks Koneczny o państwie i wartościach*, Kraków 2003. Uczony, o którym mowa, napisał szereg wartościowych dzieł o charakterze syntetycznym, przedstawiających istotę, charakterystykę i dzieje cywilizacji światowych. Do nich m. in. należą – cytowane poniżej – „Dzieje Rosji”, „O wielości cywilizacji”, „Państwo w cywilizacji łacińskiej”, „Polskie logos a ethos”, „Dzieje Śląska”, „Cywilizacja żydowska”, „O ład w historii”. To tylko niektóre z prac tego uczonego. Pełna lista jego publikacji obejmuje w sumie kilkaset artykułów i książek.

² Zob. szerzej: R. Polak, *Cywilizacje a moralność...*, s. 35–36.

służy człowiekowi – dobrze wypełniając swe zadania – gdy pozwala realizować dobro wspólne społeczności, w ramach których funkcjonuje. W wielu wypadkach systemy administracyjne – jeśli są narzędziem władzy dążącej do opanowania i poddania kontroli wszystkich ludzi w państwie, przekształcają się w systemy biurokratyczne. Wówczas to urzędnicy – których naturalnym zadaniem i powołaniem jest sprawne wspomaganie aktywności zawodowej, kulturalnej i publicznej człowieka, stają się osobnikami służącymi infiltrowaniu, narzucaniu krępujących przepisów - traktowanych sztywno i literalnie - zgodnie z poleceniem władzy, oraz poborcami podatkowymi, kojarzącymi się społeczeństwu z lichwą i niesprawiedliwością. Gdy administracja ogranicza swym działaniem jednostkę, staje się systemem

papierów kancelaryjnych, dla którego człowiek jest niczym. Nie dostrzega człowieka, a gdy przypadkowo dostrzeże, uważa go za coś bezwartościowego, gdyż dla biurokracji istnieją tylko papierki międzykancelaryjne. Ruch tych papierów nazywa się administracją, a z człowiekiem niech się dzieje co chce! Byłe «być w porządku» względem papierów, można ignorować całkowicie człowieka, którego one formalne dotyczą. W mieście czy powiecie może panować chaos i bigos wszystkiego złego; nic to! Wszystko dobrze, jeżeli administracja papierów kancelaryjnych odpowiada przepisom. Przez porządek w administracji rozumie się porządek w papierach, choćby kraj cały pogrążony był w straszliwym nieporządku [...]. Biurokracja to administracja papierzana³

Biurokracja a cywilizacja łacińska

W cywilizacji łacińskiej państwo i jego władza opiera się na społeczeństwie, dzięki któremu zyskuje ono coraz to większe, poprzez społeczną inicjatywę i pomyślność wszystkich świadomych swych praw i obowiązków obywateli, możliwości rozwoju. Praktycznym wyrazem tej prawidłowości jest oparcie zasad funkcjonującego prawa na społeczeństwie i jego woli. Społeczeństwo zaś, mając wpływ na stanowiące w państwie prawo, opiera się na katolickiej etyce i kulturowanych przez nią zasadach moralnych. Dlatego też, jak zauważył L. Gawor,

tylko cywilizacja łacińska wyróżnia się w tym ujęciu objęciem przez moralną kuratelę całokształtu, w wymiarze zarówno prywatnym, jak i publicznym, życia społecznego. Szczególnie uwidacznia się to, zdaniem Konecznego w podporządkowaniu w jej ramach władzy państwowej regułom moralnym⁴.

W cywilizacji łacińskiej stosowanie prawa opiera się na zasadzie „odpowiedzialności urzędnika wobec obywatela za szkody wyrządzone mu złą wolą czy też

³ F. Koneczny, *Zasady prawa w cywilizacji łacińskiej*, [w:] tenże, *Państwo i prawo*, Kraków 1997, s. 83.

⁴ L. Gawor, *O wielości cywilizacji...*, s. 132–133.

niedbalstwem i nieumiejętnością w urzędowaniu”⁵. Państwo bowiem i jego instytucje mają służyć dobru człowieka, a nie odwrotnie.

Ponieważ w cywilizacji łacińskiej administracja państwowa służy żywotnym interesom ludzkich osób, a zasady jej funkcjonowania opierają się na etyce chrześcijańskiej, państwo funkcjonuje jak zdrowy, rozwijający się stale organizm, w którym poszczególne części są od siebie co prawda uzależnione, ale właśnie owa zależność jest dlań źródłem żywotności i siły. Koneczny pisał:

Zrzeszenia oparte na personalizmie stanowią organizm; oparte na gromadności są mechanizmami. Cechą ich jest jednostajność, organizm zaś żyje różnaitością. Organizm składa się z rozmaitych odrębności, które atoli przejęte są poczuciem jedności. Organizm tworzy się ze świadomej woli zrzeszonych dobrowolnie do celów, wynikających z zapatrywań i dążności ogółu, z porozumiewania się. Z klęsk podnosi się organizm własnymi siłami, sam leczy się z usterek własną siłą doskonalą się. Lecz mechanizm wymaga pomocy z zewnątrz i dlatego w razie klęsk staje się nieuleczalnym.⁶

Państwo w cywilizacji łacińskiej opiera się na etyce katolickiej mającej swe źródło w Dekalogu, i przyjmuje dualizm prawny, zabezpieczający podmiotowość jednostek przed omnipotencją państwa i hamującymi inicjatywę społeczną zakusami biurokracji⁷. Mając na celu dobro wspólne całego społeczeństwa działalność poszczególnych organów władzy państwowej jest tak przez prawodawców zorganizowana, aby pełniły one w stosunku do ludności rolę pomocniczą, i nie ograniczały one możliwości samodzielnego rozwiązywania problemów różnej natury⁸. Społeczeństwo zaś, dobrze wychowane i wykształcone, potrafi sprostać zadaniom, które nakładają obowiązek rozumnego korzystania ze swej wolności. Dlatego też, jak postulował F. Koneczny, „w państwie urządzonym według wymogów cywilizacji łacińskiej urzędy państwowe byłyby nieliczne, a spraw, podpadających pod ich kompetencje, byłoby też niewiele”⁹.

F. Koneczny uważał także, że

tylko obywatelskie państwa zdołają wytworzyć stosowną dla nowych czasów ilość siły społecznej; biurokracyzm bowiem nie tylko nie może jej wytwarzać, lecz musi ją psuć i osłabiać. Tylko bez biurokracji przyśpieszyć można chyżość historyczną, gdyż biurokracja opóźnia i hamuje wszelki rozwój społeczny, pchając społeczeństwo tym samym do rewolucyjności; to też im znaczniejsze gdzie stanowisko biurokracji, tym podatniejszy tam grunt dla prądów przewrotowych. Można by o rewolucji powiedzieć, że jest ema-

⁵ F. Koneczny, *Polskie logos a ethos*, t. 2, Poznań 1921, s. 544–545.

⁶ Tenże, *O ład w historii*, Warszawa – Struga 1991, s. 27.

⁷ Tamże, s. 27

⁸ Tenże, *Samorzady gospodarcze*, 17 (1947), nr 28, s. 223.

⁹ Tenże, *Zasady prawa w cywilizacji łacińskiej ...*, s. 91.

nacją biurokracji; jakoż lubi się urządzać tak samo biurokratycznie, jak ten ustrój, który zwykła zwalczać, jak o te poucza historia¹⁰.

Tak więc nasz uczyony twierdził, że biurokracja zasadniczo „zabija” ducha cywilizacji łańskie, powoduje opóźnienie jej rozwoju, zanik kultury czynu, a tym samym zastój we wszystkich dziedzinach życia indywidualnego i społecznego.

Polska i jej społeczeństwo od początku swego zaistnienia na arenie dziejowej znalazła się w strefie wpływów zachodniej cywilizacji łańskie. Przynależność jej do rodziny narodów i państw akceptujących zasady personalizizmu katolickiego i jego teologii, rzymskiego prawa prywatnego, publicznego i spadkowego, a także dualizmu prawa prywatnego i publicznego, stało się źródłem wszechstronnego rozwoju różnych warstw społecznych i ich wzrastającego dobrobytu. Zdając sobie sprawę z tego, że dzieje naszego narodu i państwa do czasów rozbiorowych układały się rozmaicie, F. Koneczny uważał jednakże, że w porównaniu do innych państw Polska miała wiele osiągnięć cywilizacyjnych o nieprzemijających wprost wartości. System administracji państwowej naszego kraju funkcjonował zaś sprawnie, pełniąc funkcję usługową w stosunku do społeczeństwa i nie ograniczając zbytnio jego inicjatywy. Jak pisał nasz uczyony: „Niemcy w Prusach spod panowania krzyżackiego sami się prosili, żeby należeć mogli do państwa polskiego. My obmyśliliśmy na lądzie europejskim pierwsi konstytucyjną formę rządu, mieliśmy sądownictwo niezależne od władz rządowych, od rozkazów z góry; zaprowadziliśmy uchwalenie podatków na sejmach i wolne obrady obywatelskie wtenczas, kiedy u innych narodów wszyscy byli niewolnikami wobec panującego i musieli udawać nawet religię taką, jaką panujący wyznawał i poddanym kazał wyznawać”¹¹.

Autor „Dziejów Polski” uważał, że w Polsce przedrozbiorowej biurokracja nie odgrywała zasadniczo większej roli, a nawet można rzec – wcale jej nie było. Dopiero rządy zaborców w XIX i na początku XX stulecia – hołdujące innym niż łańska metodom ustroju życia zbiorowego – ją narzuciły. Niemieckie Prusy, które przyjęły już od czasów krzyżackich (Cesarstwo Niemieckie już w IX i X wieku) bizantyński model sprawowania władzy i organizacji społeczeństwa, wprowadziły na naszych ziemiach skomplikowany i uciążliwy system podatkowy, hamujący przedsiębiorczość szczególnie aktywnych zawodowo rzemieślników, mieszczan i szlachty. Biurokratyczna administracja pruska stała się też narzędziem germanizacji narodu polskiego, czynionej skutecznie przez nakazanie konieczności posługiwania się m. in. w urzędach i szkolnictwie tylko językiem niemieckim. Bez jego znajomości w zbiurokratyzowanym państwie niemieckim nie dało się funkcjonować. Język urzędowy stał się więc skutecznym narzędziem służącym zniewalaniu naszego społeczeństwa.

¹⁰ Tenże, *Polskie logos ...*, s. 547.

¹¹ Tenże, *Dzieje Polski opowiedziane dla młodzieży*, Lublin 1999, s. 239.

Rząd pruski nie germanizował gwałtownie w owych czasach; ale umiał germanizować. W końcu XVIII wieku nie było na Górnym Śląsku ani jednej niemieckiej osady; około roku 1840 miasta były już bardzo zniemczone, a lud wiejski upatrywał w niemczyźnie coś wyższego¹².

Biurokracja w Polsce współczesnej stała się zjawiskiem powszechnym dlatego, że została ona zaszczerpiona do życia społecznego naszego narodu – jako twór zupełnie obcy i nie odpowiadający naszej mentalności – przez zaborców. Potem zaś wielu polityków, myślących kategoriami innych zgoła niż łacińska cywilizacji, podtrzymało jej istnienie, nie zawsze mając pełną świadomość tego, że szkodzą w ten sposób ojczyźnie.

Zdaniem F. Konecznego w państwach, w których nie rozwija się biurokracja, życie społeczne opiera się na działalności różnego rodzaju organizacji społecznych, powstających spontanicznie, których działalność odciąża aparat administracyjny państwa i umożliwia skierowanie aktywności poszczególnych członków społeczeństwa na właściwe tory. Ponieważ jednak, zwłaszcza od czasów nowożytnych, biurokracja i uprawiający ją urzędnicy stali się stałym elementem funkcjonowania państw, nie tylko w cywilizacji bizantyńskiej, ale i w naszej, łacińskiej metodzie ustroju życia (przyczyniając się tym samym do osłabienia jej żywotności), wielu ludziom urzędnik jednoznacznie zaczął się kojarzyć z biurokratycznymi procedurami załatwiania wielu spraw, ciągnącymi się długo, utrudniając życie zwykłym obywatelom¹³.

Obecnie, jak pisze R. Tokarczyk, możemy się spotkać z powszechnym przekonaniem, że

należy zauważyć, że urzędnicy nigdy nie cieszyli się zbyt pochlebnymi opiniami, zawsze spotykając się z większą lub mniejszą krytyką. Świadczą o tym chociażby tylko pogardliwe nazwy jak «urzędas» i «urzędolenie». Wynika to z różnych przyczyn: przewagi urzędników nad obywatelami, pośrednictwa urzędników między władzą a obywatelami i uległości urzędników wobec władzy, która zwykle wyżej sobie ceni urzędników posłusznych niż samodzielnych. Niekorzystny obraz urzędników bardziej posłusznych niż samodzielnych współkształtują również niektórzy politycy obciążający ich swoimi niepowodzeniami. Nadto, trzeba mieć na uwadze, że zakresy spraw objętych urzędowaniem stale się poszerzają. Wzrasta też stopień trudności rozstrzygnięcia wielu spraw w coraz bardziej skomplikowanym życiu społecznym¹⁴.

Mamy więc do czynienia we współczesnej Europie, z biurokratyzacją życia społecznego i deformowaniem istoty dobrego administrowania charakterystycznym dla cywilizacji pozałacińskich, przed których zasadami przestrzegał nas wielokrotnie F. Koneczny.

¹² Tenże, *Dzieje Śląska*, Warszawa – Komorów 1999, s. 490.

¹³ Tenże, *Samorząd gminy wiejskiej*, „Niedziela”, 17 (1947), nr 38, s. 303.

¹⁴ R. Tokarczyk, *Etyka prawnicza*, Warszawa 2005, s. 260.

Duży wpływ na rozwój biurokratyzacji życia społecznego ma stanowione prawo, zwłaszcza zaś nadmiar przepisów prawnych, czyli tzw. elephantiasis prawodawstwa¹⁵. Jest to swoiste schorzenie organizmu państwowego polegające na tym, że odizolowani od realiów życia społecznego urzędnicy wprowadzają szereg różnego rodzaju nakazów i zakazów hamujących postęp gospodarczy, degenerujących jednostki aktywne, sprzyjających korupcji i wzrostowi liczby funkcjonariuszy państwowych różnego szczebla ponad stosowną, niezbędną do utrzymania sprawnej administracji kraju, miarę. Oczywiście, jak zauważał nasz historyzof, owa choroba ma swoje źródło w mentalności wielu ludzi, którzy popierają stronnictwa polityczne zmierzające do etatyzacji życia społecznego i ubezwłasnowolnienia tym samym społeczeństwa przy pomocy prawa stanowionego na bizantyńską modłę. W życiu społeczeństwa, według tychże osób – dążących do władzy rzekomo w imieniu grup społecznych, których znaczenie w państwie nie zostało dotychczas właściwie docenione – powinny odgrywać przede wszystkim partie polityczne, które mają zabezpieczać wolność narodu poprzez system zakazów i nakazów kierowanych do społeczeństwa przez państwo w postaci różnorodnych przepisów prawnych. Jak pisał P. Grabowiec,

zdaniem Konecznego ugrupowania, które dążą do centralizacji władzy, poprzez rozwój biurokracji pragną omnipotencji państwa, co w praktyce ubezwłasnowolnia społeczeństwo, nie dając mu możliwości partycypowania we władzy. Toteż nie tylko głoszący otwarcie rewolucyjne, totalitarne programy, ale również i ci, którzy w sposób «ewolucyjny» pragną odebrać osobie ludzkiej prawo do decydowania o potrzebach oraz sposobie realizowania tych potrzeb, nie mogą mieć prawa uczestnictwa w życiu politycznym. Państwo proponowane przez «centralistów», jak uważa Koneczny, będzie poprzez rozbudowany aparat biurokratyczny «sterować» realizacją podstawowych potrzeb lokalnych¹⁶.

Biurokracja jako patologiczny system funkcjonowania państwa sprawia, że nawet wtedy, gdy urzędnicy sumiennie wykonują swoje obowiązki zawodowe, nie wypełniają oni swojej misji służenia narodowi i państwu, ponieważ ich praca ze swej natury jest uciążliwa dla społeczeństwa, i tym samym – szkodliwa. Można nawet zauważyć pewną prawidłowość, że

[...] ludzie nieobowiązkowi zdarzają się wszędzie, i na urzędach, ale to nie ma nic do biurokracji. Biurokracja jako taka pełną jest właśnie gorliwości, i tak pilną, iż marzy tylko ciągle o powiększaniu swej roboty; ona rozwija się w toku pracy, a pragnie pracować zawsze i wszędzie. Urzędnik leniwy jest leniem, ale nie biurokratą; jedno nie ma nic do drugiego. Gdyby zło biurokracji polegało na lenistwie urzędników, jakżeż łatwo byłoby biurokrację zre-

¹⁵ F. Koneczny, *Elephantiasis prawodawstwa*, „Myśl Narodowa” 12 (1932), nr 55, s. 798; tenże, *Zasady prawa w cywilizacji łacińskiej ...*, s. 90.

¹⁶ P. Grabowiec, *Model społeczeństwa obywatelskiego...* s. 201.

formować! Ale to zło jest, niestety, całkiem niezależne od pracowitości lub próżniactwa osób; ono jest w ogóle całkiem niezależne od osób; ono jest w ogóle niezależne od osób. Gdyby biurokracja składała się z samych najlepszych patriotów, z samych wzorów pilności i wszelakiej obowiązkowości, byłoby w ogólnym rezultacie to samo, co bywa bez tych przymiotów. Oto tragedia biurokracji, że w niej dobre przymioty są bezskuteczne, bezowocne¹⁷.

Biurokracja bizantyńska

Nasz uczyony uważał, że typowym przykładem cywilizacji, w której państwa funkcjonują na zasadach biurokratycznych, jest bizantyńska metoda ustroju zbiorowego życia¹⁸. Jej zasady na gruncie europejskim zostały przyjęte przez Rosję (poprzez przyjęcie wschodniego chrześcijaństwa, którego hierarchowie podporządkowali się władzy carów moskiewskich), która przyjęła również po części turański model organizacji życia zbiorowego, a także Niemcy (stało się to już w średniowieczu w X i XI wieku, kiedy to cesarze tam sprawujący władzę zaczęli odchodzić od łacińskich zasad stanowienia prawa i poszanowania moralności indywidualnej i społecznej; potem ta tendencja nasiliła się wraz z pojawieniem się Krzyżaków, a apogeum swojego tryumfu bizantyzm niemiecki osiągnął w okresie reformacji¹⁹). Przejawem bizantyzmu było też sprawowanie władzy przez Hitlera w tym państwie, oraz ideologia nazistowska, którą wcielał on w życie). Zdaniem F. Konecznego w cywilizacji bizantyńskiej administracja nie służy żywotnym interesom społeczeństwa i przeradza się w biurokrację, co sprawia, że stosunki pomiędzy jednostką a państwem nabierają charakteru mechanicystycznego²⁰. Dzieje się tak dlatego, że panuje w nim monizm prawa publicznego, który „zwalnia” państwo od stosowania zasad etyki indywidualnej wobec poddanych, traktując tym samym poszczególnych ludzi przedmiotowo²¹. Genezy takiego stanu rzeczy autor „Dziejów Rosji” doszukiwał się w tendencji zmierzającej do podporządkowania we wschodnim chrześcijaństwie duchowieństwa

¹⁷ F. Koneczny, *Polskie logos ...*, s. 547–548.

¹⁸ Dziejom tejże cywilizacji poświęcił nasz autor osobne studium pt. „Cywilizacja bizantyńska” (Londyn 1973). Wykazał w nim m. in. jednoznacznie, że Cesarstwo Bizantyńskie upadło także z powodu biurokracji, która wspierana przez władzę państwową hamowała inicjatywy społeczne mieszkańców tego imperium. Ucisk podatkowy zaś nałożony na osoby prowadzące działalność gospodarczą w tym kraju – po to, aby utrzymać ciągle wzrastającą liczbę urzędników – spowodował nie tylko upadek gospodarki, ale i rozkład moralny, skutkujący m. in. tym, że obywatele nie poczuli się do obrony ojczyzny przed wrogiem, a nawet wprost przeciwnie – pozostawali obojętni na jej losy. Przekonanie o słuszności tego poglądu możemy wynieść na podstawie uważnej lektury wielu współczesnych nam dzieł poświęconych historii Bizancjum. Zob. chociażby: G. Ostrogoski, *Dzieje Bizancjum*, przekład z niem. pod red. H. Evert – Kappesowej, Warszawa 1967, s. 265 – 287; C. Mango, *Historia Bizancjum*, przeł. z ang. Małgorzata Dąbrowska, Gdańsk 1997, s. 33 – 88.

¹⁹ F. Koneczny, *Napór Orientu na Zachód*, Lublin 1937, s. 185.

²⁰ Tenże, *Zasady prawa w cywilizacji łacińskiej ...*, s. 78.

²¹ Tenże, *Różne typy cywilizacji*, [w:] *Kultura i cywilizacja. Praca zbiorowa*, Lublin 1937, s. 133.

i hierarchii kościelnej cesarzowi²². Ona to skutkowała tym, że również wszystkie inne – poza religijną – sfery ludzkiego życia zostały podporządkowane kaprysom władzy. „Geneza omnipotencji państwowej – pisze F. Koneczny – tkwi w ceszaropapizmie, skoro zaś cesarz włada sumieniami, tym bardziej wszystkim innym”²³.

Biurokracja żydowska

Cywilizacja żydowska jest metodą ustroju życia zbiorowego opartą na sakralnym prawie, które reguluje szczegółowo każdą dziedzinę życia indywidualnego i społecznego. Prawo to nie we wszystkich swoich zasadach wsparte jest na fundamencie prawa naturalnego. Duża część bowiem przepisów obowiązujących wyznawców judaizmu jest wydumaną, opartą na apriorycznej interpretacji rabinów wykładnią zasad wiary żydowskiej zapisanej w „Talmudzie”²⁴. Klimat intelektualny, w jakim przebywają uwikłani w sakralne prawodawstwo Żydzi, udziela się także tym przedstawicielom tegoż narodu, którzy opuścili hermetycznie zamknięte dla „obcych” (nie - Żydów) wspólnoty wyznaniowe i zaczęli brać udział w życiu politycznym narodów Europy zachodniej, wpływając na ewolucję tamtejszego ustawodawstwa. Stąd też F. Koneczny pisał, że

Żydzi byli i są istnymi pasjonatami przysparzania ustaw, bo są tego zdania, że im bardziej wszystko ujęte w kluby prawa pisanego, tym więcej ładu w życiu, a zatem walory życia znajdują więcej pola do rozwoju. Według nich prawodawcza ingerencja potrzebna jest we wszystkim dla dobra obywatela; toteż jakżeż łatwo, bo konsekwentnie, wyłania się z tego entuzjazm dla ingerencji państwa. Niemal wszyscy Żydzi dumni są z tego, że posiadają prawo pisane, przewidujące tyle szczegółów, drobiazgów nawet, z kazuistyką jak najwielostronniejszą. Ten przedmiot ich prawa stanowi w najgłębszym ich przeświadczeniu zaletę wynoszącą ich wysoko ponad «narody». Wierzą mocno w cudowną moc prawa pisanego. Są przekonani, jakoby prawodawstwo nadawało treść i formę państwu, społeczeństwie, rodzinie, obywatelowi – a odkąd tylko równouprawnienie polityczne zapewniło im wpływ na państwowość w Europie, dążyli i dążą do tego, by było jak najwięcej praw²⁵.

Ponieważ cywilizacja żydowska jest gromadnościową, a nie personalistyczną metodą ustroju życia, w przepisach jej stanowionego prawa przepisy mają charakter szablonowy, nie uwzględniający indywidualnych cech i sytuacji ludzi, do których mają się stosować. Administracja – mająca biurokratyczny charakter - ma zaś czuwać,

²² Tenże, *O wielości cywilizacji*, wyd. V, Warszawa 2002, s. 306; por.: W. Krzemień, *Filozofia w cieniu prawostawia. Rosyjscy myśliciele religijni przelomu XIX i XX wieku*, Warszawa 1979, s. 42–58.

²³ Tenże, *O ład w historii*, Warszawa – Struga 1991, s. 38–39.

²⁴ „Interpretacja prawa – pisał nasz uczonej w jednym ze swych dzieł – jest przy rabinach. W razie rozbieżności zdań, lub gdy problem mógłby zasadniczo być rozwiązany rozmaicie, nie istnieje żadna wyższa instancja, lecz rabin ma wolny wybór interpretacji. Źródłem prawa jest rabin, cadyk, a władca o tyle, o ile rabin przyzna mu kompetencję” - F. Koneczny, *O wielości cywilizacji...*, s. 342-343.

²⁵ F. Koneczny, *Cywilizacja żydowska*, Warszawa – Komorów 2001, s. 176.

aby litera stanowionego prawa obowiązywała, a życie społeczne toczyło się ściśle według schematów ustalonych z góry przez prawodawców.

Biurokracja w cywilizacji turańskiej

Cywilizacja turańska, cechująca się obozową metodą ustroju zbiorowego życia, nie przywiązuje większej wagi do sprawnego administrowania krajem. Przywódcy wielkiego tatarskiego mocarstwa, które w średniowieczu dokonało najazdów na państwa wschodniej i środkowej Europy – w tym także i Polski - nie dbali o utworzenie na podbitych terytoriach jednolitego prawa. Ich celem było jedynie łupienie i pustoszenie zdobywanych ziem.

Prawdziwie powiedziano o nich, że trawa nie porośnie, kędy oni przejdą. Z podbitych ludów wybierali sobie wojsko, nowe pułki, które wraz z nimi musiały ruszać dalej na nowe łupy. Celem ich wojen było łupić, zniszczyć, nakładać haracze. Nie myśleli o zakładaniu jakiego wielkiego państwa powszechnego, nie posiadali zresztą zamysłu do tego, żeby sami mogli zorganizować takie państwo i sami nim zarządzać. Poprzestając na daninach na znak uległości, zachowywali sobie w podbitych krajach nie tyle prawo rządzenia, ile raczej prawo łupienia²⁶.

I właśnie owo prawo łupienia poddanych stało się przywilejem rządzących. Tam, gdzie władza chanów tatarskich nie utrwaliła się, po najazdach Mongołów pozostały zniszczenia, które okazały się tragiczne w skutkach (znaczne straty demograficzne, szerzenie się epidemii chorób zakaźnych itp.), ale zdołano je w następnych wiekach odbudować. Gorzej było jednakże z terytoriami, których zależność od władców mongolskich okazała się bardziej długotrwała²⁷. W państwie ruskim, a potem rosyjskim, którego ludność doświadczyła wpływów cywilizacji turańsko – mongolskiej, administrowanie krajem stało się ciemieniem ludu, a biurokratyczny system podatkowy oraz donosicielstwo spowodowały upadek moralny zarówno wyższych, jak też i niższych warstw społeczeństwa.

Celem administracji mongolskiej było wojsko i skarb. Im bardziej książę przysparzał hanowi dochodów, im większym był zdziercą własnego księstwa, tym pewniejszym własnego panowania – a zaś wielki książę musiał się zmienić w ciemieżyciela książąt. Państwowość utrzymuje się pod zwierzchnictwem tatarskim przez ciemieżenie społeczeństwa i dlatego zwierzchność tatarska stała się dla Rusi przekleństwem dziejowym. Nie ulega wątpliwości, że dopiero system tatarski wprowadził na Ruś po raz pierwszy w ogóle administrację państwową i przemienił luźne panowanie Rurykowiczów w ja-

²⁶ Tenże, *Dzieje Polski za Piastów*, Kraków 1902, s. 218.

²⁷ J. Kazimierzcyk, *Zrozumieć Rosję. Uniwersalizm w kulturze Rusi od IX do XVI wieku*, Kraków 2008, s. 99–135.

kieś państwo, ale też dotychczasową rozbieżność społeczeństwa i państwa zamienił wręcz w przeciwieństwo ich²⁸.

System biurokracji fiskalnej, który utrwalił się na Rusi za czasów dominacji mongolskiej spowodował utrwalenie się także w mentalności rosyjskiej przekonania, że urzędnik państwowy musi być nieuczciwy, a z biurokratycznymi metodami rządzenia nie da się walczyć w sposób legalny – dążąc do usprawnienia funkcjonowania administracji i przejrzystości związanej z prowadzeniem polityki fiskalnej państwa. Jak pisał F. Koneczny,

przestano się trzymać jakiegokolwiek systemu podatkowego; jedyną zasadą było: brać pod jakimkolwiek pozorem, byle często a dużo. Cała państwowość skurczyła się do fiskalizmu. Dobrowolne utwierdzenie nad sobą zwierzchnictwa tatarskiego nie tylko nie rozwinęło wyżej państwowości ruskiej, ale stłumiło w księżętach wszelką ambicję władczą. Oni nawet nie próbują mieć władzy; gonią tylko za wzbogaceniem się. W tym celu trzeba było wchodzić w porozumienie z tatarskimi dozorcami, kontrolerami, komisarzami, przepkupywać ich, dopuszczać do spółki, a na ich nadużycia mieć oczy zamknięte²⁹.

Biurokracja chińska

Spśród znanych i opisywanych przez naszego uczonego cywilizacji chińska metoda ustroju życia zbiorowego jest zdaniem F. Konecznego metodą, w której źródłem nowego prawa może być najwyższy władca (przez wiele setek lat był nim cesarz). Pozostali ludzie stojący na czele społeczności zorganizowanych mogli tworzyć tylko takie przepisy, które wynikały z już ustanowionych norm prawnych wyższego rzędu. Takie zasady tworzenia i interpretowania prawa oraz jego stosowania w państwie chińskim stały się powodem wybuchania tam niezbyt może licznych, ale krwawych i powodujących anarchizację życia społecznego, rewolucji.

Rozdźwięk między niesłychanym konserwatyzmem zwyczaju a prawem burzenia go, przyznanym władzy państwowej, zmienił się w walki dwóch poglądów na świat i życie, w której tkwi też coś z walki dwojga etyk – a tam zmieniała się w dziejach Chin zawsze w gwałtowną rewolucję³⁰.

Biurokracizm chiński więc – jak zauważał nasz uczonego – w konsekwencji prowadził do konfliktów społecznych, i przez wiele lat był źródłem zastoju tej cywilizacji.

²⁸ F. Koneczny, *Dzieje Rosji od najdawniejszych do najnowszych czasów*, Warszawa 1921, s. 30.

²⁹ Tenże, *Dzieje Rosji*, t. 1, wyd II, Warszawa 2003, s. 384.

³⁰ Tenże, *O wielości cywilizacji ...*, s. 343.

Podsumowanie

Feliks Koneczny dokonał bardziej szczegółowego opisu funkcjonowania administracji w kilku cywilizacjach: łacińskiej, bizantyńskiej, turańskiej, żydowskiej i chińskiej. Inne metody ustroju życia zbiorowego pod kontem jej w nich funkcjonowania były przezeń opisywane mniej już drobiazgowo. Nasz uczyony uważał, że tylko cywilizacja łacińska sprzyja funkcjonowaniu różnorodnych instytucji społecznych służących rozwojowi jednostek ludzkich, a administrowanie krajem nie jest w niej uciążliwe dla obywateli. W innych zaś cywilizacjach administracja przeradza się w biurokrację, która ogranicza swobodne działania ludzi we wszystkich dziedzinach życia i staje się zacznym upadku państwowości.

Wydaje się, że badania nad szkodliwością biurokracji – w jej konieczniańskim rozumieniu – powinny być prowadzone przez historyków – i to nie tylko dla celów czysto poznawczych, lecz również po to, aby dokonywały się pozytywne zmiany w funkcjonowaniu naszej administracji, mającej w swych pierwotnych założeniach przecież służyć człowiekowi, zaspokajając jego niezbędne potrzeby i stymulując naturalny, wolny i nieskrępowany, rozwój.

Резюме

Бюрократия в научной мысли Феликса Конечного

Среди многих польских ученых, которые занимали проблематикой бюрократии и ее значения в жизни отдельных личностей и человеческих обществ, внимания заслуживает личность выдающегося историсофа Феликса Конечного (1862-1949). Он совершил подробное описание функционирования администрации в нескольких цивилизациях: латинской, византийской, туранской, еврейской и китайской. Значительно менее детально описал он другие методы системы коллективной жизни. Наш ученый считал, что лишь латинская цивилизация благоприятствует функционированию разнообразных общественных учреждений, содействующих развитию человеческих личностей, а управление страной в ней не тягостно для граждан. В других же цивилизациях администрация перерождается в „бюрократию“, которая ограничивает свободную деятельность людей во всех областях жизни и становится зародышем упадка государственности.