

# Dzieje biurokracji na ziemiach polskich

## tom I

Alicja Kulecka

(Uniwersytet Warszawski)

### Naród i władze rządowe. Dyskurs o biurokracji w Królestwie Polskim (1815-1867)

Urzednicy surowo są sądzeni w powszechnych zdaniach, najczęściej z pozorów i bez rozważań. Prywatne osoby nie mogą znać dobrze wszystkich działań i okoliczności urzędowaniu właściwych, a tem samem nie są stosownymi względem postępowania urzędników sędziami. Wielu udających się do zwierzchności chcą mieć pożądaną odpowiedź natychmiast, nie pojmują, że zwierzchność ustanowiona nie dla jednego lub kilku, lecz dla wszystkich razem, niepodobna, aby dla każdego człowieka w szczególności, dla każdego interesu oddzielne były urzędy, skądby dobierać tak znacznej liczby osób.<sup>1</sup>

Te refleksje autorstwa, najprawdopodobniej, Franciszka Ksawerego Szaniawskiego (1768-1830), profesora prawa Królewskiego Uniwersytetu Warszawskiego, wykładowcy i autora wielu rozpraw, opublikowane w „Pamiętniku Warszawskim”, czasopiśmie związanym z kręgiem elity intelektualnej stolicy Królestwa, wskazują na dużą częstotliwość wymiany opinii o władzy. Świadczą też, że stanowiły one jeden z istotnych aspektów społecznego procesu komunikacji, element, wokół którego koncentrowały się zainteresowania, tworzyły poglądy, kształtowały postawy. Wskazują jednocześnie na liczne zakłócenia w tym procesie, a przede wszystkim trudności w rozumieniu racji strony przeciwnej, starcie indywidualistycznego i sformalizowanego stanowiska wobec urzędowej rzeczywistości. Publiczność i powszechność wymiany poglądów odnoszących się do systemu sprawowania władzy upoważnia do sformułowania pytania o czynniki wpływające na jej treść, język, podłoże ideowe, filozoficzne, społeczne, najczęstsze przyczyny niechęci wobec administracji, skłonno-

---

<sup>1</sup> X. S., *O przyczynach wielu uprzedzeń i sarkau przeciwko prawnictwu*, „Pamiętnik Warszawski czyli Dziennik Nauk i Umiejętności” t. 1, styczeń-kwiecień 1815, s. 7.

ści do wskazywania na jej dysfunkcyjność. Tym bardziej, że dyskusje te traktować można jako element międzypokoleniowego dialogu, w trakcie którego poszukiwana była odpowiedź na pytanie: „Czym jest władza?”<sup>2</sup>. Pytanie to fascynuje i niepokoi wszystkich, zarówno tych, którzy władzę sprawują jak i tych, którzy jej podlegają. Nowoczesne techniki rządzenia oraz nowoczesne techniki komunikacji przyczyniały się do kreowania nowych rozwiązań w sferze organizacji władzy, a więc państwa jako instytucji stanowiącej jej uosobienie oraz społeczeństwa, jako struktury zarządzanej oraz spowodowały zmiany w szeroko pojętym „kulturowym instrumentarium panowania”<sup>3</sup>. Można więc zadać pytanie: czym jest władza w nowoczesnych strukturach politycznych, społecznych, ekonomicznych? Nowoczesnych to znaczy takich, których zasadniczy wyróżnik stanowi racjonalność, a więc „odczarowanie”, demistyfikacja struktur władzy, mechanizmów jej sprawowania<sup>4</sup>, wiążących się z szerszym procesem, który przez J. Habermasa został określony jako „odczarowanie metafizyczno-religijnych obrazów świata i powstanie nowoczesnych struktur świadomości”<sup>5</sup>.

## I. Pojęcie „biurokracja”

Pojęcie „biurokracja” („biórokracja”) w polszczyźnie leksykalnej pojawiło się w 1860 r. w Encyklopedii Powszechnej S. Orgelbranda<sup>6</sup>. Oznaczało „władzę urzędów”, czyli grupy instytucji zorganizowanych zgodnie z przyjętymi wcześniej założeniami logicznymi, posiadających określony różnymi regułami zakres działania, równoważną wpływom arystokratycznym, a nawet monarchicznym. Obok niego pojawiło się także określenie „biurokrata”. Tym mianem obdarzano urzędnika, który „przywiąże zbyt wielką wagę do litery przepisu i nie umie lub nie chce w szczególnych przypadkach, tak jak to czynią władze sądowe, indywidualizować tej litery, z czego częstokroć rażące wynikają niesprawiedliwości”. W tym encyklopedycznym ujęciu biurokracja kojarzona więc była z silną pozycją urzędów w systemie sprawowania władzy, zwłaszcza z dominacją w sferze procesu decyzyjnego, jeden z istotnych elementów wpływających na autorytet władzy. Biurokraci natomiast z formalistycznym, przesadnym stosowaniem litery prawa, różnej rangi, nieumiejętną jego

---

<sup>2</sup> J. Baszkiewicz, *Władza*, Wrocław 1999, s. 5

<sup>3</sup> Określenie zaczerpnięte z: *Kulturowe instrumentarium panowania*, red. R. Paradowski i P. Zarzecki, Toruń 2002.

<sup>4</sup> Zob. T. Kizwalter, *Historia Powszechna. Wiek XIX*, Warszawa 2003, s. 47-50

<sup>5</sup> J. Habermas, *Teoria działania komunikacyjnego*, t. 1, *Racjonalność działania a racjonalność społeczna*, przekład A. M. Kaniowski, przekład przejrzał M. Siemek, Warszawa 1999, s. 325-369

<sup>6</sup> *Encyklopedia Powszechna*, nakład, druk i własność S. Orgelbrand, t. 3, Warszawa 1860, s. 727; termin „biurokracja” w języku potocznym XIX w. łączył się z narzekaniem na administrację i był synonimem jej wad, powstał w wieku XVIII, autorem jego był bliski fizjokratom, twórca hasła liberalizmu gospodarczego „laissez faire, laissez passer”, Vincent de Gournay (1712-1759), oznaczał „rządy biur”, zatem rządy urzędników, ich dominującą pozycję w sferze zarządzania, słowo to upowszechniło się w wieku XIX - zob. H. Izdebski, *Historia administracji*, wyd. 4, Warszawa 1997, s. 35, 160

interpretacją, jakościowo gorszą od sądowej, brakiem elastyczności, brakiem dostosowania zapisów prawa do indywidualnych potrzeb poszczególnych członków społeczeństwa prowadzącym do nadużyć władzy, niechęci do niej, osłabieniem jej pozycji. Etymologia tego słowa wiązana była z językiem francuskim (bureau) i greckim (krateja). Prawie w tym samym czasie pojęcie to pojawiło się w terminologii urzędowej, w protokołach Rady Stanu Królestwa Polskiego w 1861 r.<sup>7</sup> W tym przypadku biurokracja, oznaczająca ogół urzędów i urzędników, a przy tym system zbyt rozbudowany, przedstawiana była jako kosztowny element struktur władzy<sup>8</sup>. Kojarzona była ponadto z centralizacją procesu decyzyjnego. Koncentracja decyzji na wysokich szczeblach zarządzania traktowana była jako jedna z istotnych przyczyn wpływających na zwiększenie liczby urzędników, a tym samym wzrost kosztów ich działalności. W zapisie protokołarnym posiedzenia Rady widoczna była idea, że fundusze przeznaczone na utrzymanie administracji, to pieniądze źle wydane<sup>9</sup>. Znalazła się tu także wyraźna sugestia, że lepszym zużytkowaniem tych sum byłoby przeznaczenie ich na rozwój oświaty, przemysłu, gospodarki miast. Idee te stanowiły wyraźne nawiązanie do poglądów T. Potockiego<sup>10</sup>, jednego z członków Rady, bliskiego współpracownika A. Wielopolskiego. W koncepcjach Potockiego widoczne były wpływy liberalizmu<sup>11</sup>. Centralistyczny system zarządzania traktowany był jako istotny czynnik kreujący biurokrację. Refleksje dotyczące systemu sprawowania władzy znajdowały odzwierciedlenie we wszystkich ideologiach XIX w.

Pojęcie „biurokracja” pojawiło się wcześniej, bo już w 1849 r. w publicystyce politycznej. Widoczne było w dziele Józefa Gołuchowskiego, postaci znaczącej w dziejach filozofii polskiej XIX w.<sup>12</sup>, poświęconym kwestii chłopskiej i różnym metodom jej regulacji przez rządy zaborcze pisanym z pozycji konserwatywnych. Pojęcie „biurokacji”, w tym przypadku zostało wyraźne skojarzone z urzędnikami austriackimi, w jego koncepcji, stanowiącymi grupę pośredniczącą pomiędzy „rządem”, a więc także cesarzem, i chłopami galicyjskimi, nie gwarantującą jednak dobrego, wzajemnego poznania, i współdziałania stron. „Biurokracja” austriacka według Gołuchowskiego to urzędnicy „ciemni”, „nieoświeceni”, nierozumiejący stosunków pomiędzy chłopem i panem galicyjskim<sup>13</sup>, przy tym stronnicy, bo broniący interesów

<sup>7</sup> AGAD, III Rada Stanu KP, sygn. 737 (d.921), s. 216

<sup>8</sup> Zob. tabela 1 i 2.

<sup>9</sup> Tamże.

<sup>10</sup> A. Krzyżtopór [T. Potocki], *O urządzeniu stosunków rolniczych w Polsce*, Poznań 1851, s. 49-50

<sup>11</sup> M. Janowski, *Polska myśl liberalna do 1918 roku*, Kraków 1998, s. 125, 131

<sup>12</sup> Prezentowany jako konsekwentny zwolennik antyosiwieceniowej filozofii romantycznej, uczeń i przyjaciel niemieckiego filozofa F. Schellinga, związany z Uniwersytetem Wileńskim, po 1823 r. nie uprawiający filozofii, przebywający na wsi, zajmujący się gospodarstwem, uaktywnił się politycznie po 1848 r., sprawę reform agrarnych w Europie środkowej i wschodniej traktował jako odpowiednik ruchu socjalistycznego i komunistycznego w Europie zachodniej - zob. *Zarys dziejów filozofii polskiej 1815-1918*, red. naukowa A. Walicki, Warszawa 1983, s. 17-19

<sup>13</sup> J. Gołuchowski, *Kwestia włościańska w Polsce podług właściwych swoich pierwiastków przed sąd opinii publicznej wytoczona i poprzedzona projektem, w jaki sposób chłopom w Polsce a nawet w Rosji dopomódz można do*

chłopów. Taki obraz biurokraty jako urzędnika źle wyedukowanego i źle wypełniającego swoje obowiązki, ingerującego w stosunki społeczne bez odpowiedniego przygotowania i rozpoznania sytuacji, został ukształtowany pod wpływem rabacji galicyjskiej 1846 r.<sup>14</sup> i procesu uwłaszczenia chłopów w Galicji (1848) bez przyznania odszkodowania właścicielom. Biurokracja postrzegana była jako struktura żywiąca się „abstrakcjami”, „zamknięta w kole wyłącznie biurowych wyobrażeń, biurowych potrzeb i biurowych metod”, załatwiająca sprawy jedynie „na papierze”. Prezentowana była więc jako grupa oderwana od realiów społecznych, zamknięta wobec potrzeb społecznych. Określenie biurokrata miało, w tym przypadku, pejoratywne znaczenie. Gołuchowski swoją definicję biurokracji i jej obraz opierał na obserwacjach bieżących wydarzeń politycznych, lekturach prasowych, dziełach naukowych. Zaprezentowany wizerunek był zdecydowanie negatywny. Miał silne zabarwienie emocjonalne. Termin i pojęcie „biurokracja” użyte zostały na określenie grupy zjawisk negatywnych, źle ocenianych społecznie. To jedno z pierwszych zastosowań tego pojęcia w publicystyce politycznej miało pejoratywny kontekst.

Przed wystąpieniem pojęcia biurokracja używano innych określeń na formalistyczne, przesadne pełnienie urzędniczych obowiązków godzące niekiedy w interes społeczeństwa, nietolerowane, niepopularne. Wspomniany na początku F. Szaniawski pisał o „prawnictwie”<sup>15</sup>, co miało oznaczać ściśle trzymanie się litery prawa, niechęć do jego korzystnych społecznie interpretacji, rozbudowany system urzędów z niezrozumiałą dla społeczeństwa strukturą wewnętrzną, trudną do szybkiego poznania, stwarzającą wrażenie labiryntu, gąszczu, w którym z trudem można się poruszać swobodnie. F. Skarbek natomiast w komedii „Biuraliści”<sup>16</sup>, ośmieszał zachowania, obyczaje urzędnicze a nawet język przesiąknięty terminami administracyjnymi, prawnymi, kancelaryjnymi a przez to nierozumiany przez osoby spoza tego kręgu, język, którego urzędnicy niechętnie pozbywali się także poza miejscem pracy. To ostatnie zjawisko zostało celowo przerysowane przez autora, kiedy pokazywał próby posługiwania się językiem urzędowym dla wyrażenia uczucia miłości. Uwidocznili to w wypowiedzi adiunkta Referowicza do Zosi, młodej dziewczyny, córki kupca, obiektu jego westchnień, której fragment brzmiał „mam zaszczyt admanuować Pani mój exhibit do łaskawej prezentaty”<sup>17</sup>. Termin „prawnictwo” jako synonim formalizmu, bezduszości administracyjnej nie upowszechnił się jednak.

---

*nabywania własności gruntowej bez nadwierzania zasad porządku publicznego. Rzecz wyjęta z rękopisu w r. 1807 napisanego przez niewiadomego autora*, Lipsk 1849, s. 50.

<sup>14</sup> Oskarżenia pod adresem administracji austriackiej znalazły się także w najsłynniejszym manifestie politycznym tego okresu, stanowiącym reakcję na rabację galicyjską, autorstwa A. Wielopolskiego (*Lettre d'un gentilhomme polonais au prince de Metternich*, Paryż 1846), w nim jednak termin biurokracja nie występuje.

<sup>15</sup> X.S., *O przyczynach...*, s. 7

<sup>16</sup> F. Skarbek, *Biuraliści. Komedioopera w 1 akcie*, Warszawa 1834.

<sup>17</sup> Tamże, s. 23

Rozważania dotyczące sposobów, metod administrowania, w dużym zakresie inspirowane były recepcją dorobku francuskiego arystokraty i pisarza politycznego Alexisa de Tocqueville<sup>18</sup>, mającą miejsce od początku lat czterdziestych. W jego dziełach zawarte bowiem zostało zasadnicze pytanie dotyczące roli biurokracji, a ściślej administracji, jej organizacji, jej pozycji w systemie ustrojowym, w życiu społeczeństw nowoczesnych, pytanie, które inspirowało do obserwacji, analiz, ocen, formułowania hipotez odnoszących się do tego zagadnienia, generalnie szerokiej wymiany poglądów w tej kwestii na forum publicznym, ale także dyskusji niepublicznych toczonych w różnych gremiach, w tym także urzędniczych. Tocqueville porównywał dwa odmienne systemy biurokratyczne, europejski i amerykański, stając się przy tym twórcą systemowego i porównawczego myślenia o zagadnieniach dotyczących metod sprawowania władzy i ich wpływu na społeczeństwa. Recepcja jego poglądów nie była jednak widoczna w dziełach T. Potockiego, J. Gołuchowskiego. Trudno precyzyjnie ocenić, jaki miała charakter. Problem recepcji koncepcji pisarza francuskiego wymagałby dalszych poszukiwań.

Polemiki dotyczące zarządzania państwem wiązały się także z reformami Aleksandra II, zmierzającymi do modernizacji systemu władzy w Cesarstwie. Jednym z ich przejawów były dyskusje dotyczące zarządzania autonomicznym Królestwem Polskim prowadzone zarówno w kraju<sup>19</sup>, jak i na emigracji<sup>20</sup> oraz w Petersburgu<sup>21</sup>.

Już pod koniec XIX w. (r. 1898) w polszczyźnie leksykalnej pojawia się wyraźne wskazanie, że biurokracja była związana ze wszystkimi formami rządzenia. Występuje więc zarówno w monarchiach jak i republikach, systemach demokratycznych i autokratycznych<sup>22</sup>. Podkreślano przy tym, że niesłusznie jest kojarzona wyłącznie z absolutystycznym i centralistycznym systemem rządzenia. Autor hasła polemizował ze stereotypem wiążącym automatycznie biurokrację i absolutyzm. Stereotyp taki występował również w polskiej publicystyce politycznej. J. Gołuchowski używając pojęcia „biurokracja” łączył go z absolutystycznymi rządami Józefa II i innych cesarzy austriackich. Rozszerzenie pojęcia biurokracja na wszystkie systemy zarządzania zainspirowane zostało przywołaniem w hasle z 1898 r. dziełem R. von Mohla<sup>23</sup> „Staat-srecht, Völkerrecht und Politik” (1862). Dopiero pod koniec XIX w. nastąpiła ta swo-

---

<sup>18</sup> W zbiorach Biblioteki Uniwersytetu Warszawskiego znajdują się dzieła pisarza „De la démocratie en Amérique” (wyd. 4, Bruksela 1837, t. 1-2) oraz „L’ancien régime et la révolution” (Paryż 1840, t. 1-2) a także późniejsze wydania tych dzieł.

<sup>19</sup> Odbywały się głównie w kręgu Towarzystwa Rolniczego, nie mogły być widoczne w prasie.

<sup>20</sup> Świadectwem tych dyskusji były „Poranki karlsbadzkie” A. Krzyżtopora [T. Potockiego], dzieło to jednocześnie odbijało dyskusje prowadzone w kręgu Towarzystwa Rolniczego.

<sup>21</sup> Jednym z problemów reformowania administracji Rosji Królestwa była kwestia stworzenia efektywnego systemu informacyjnego, tym samym systemu raportowania, echa dyskusji w tej sprawie zob. AGAD, KRSW sygn. 6943.

<sup>22</sup> S. Orgelbranda, *Encyklopedia Powszechna z ilustracjami i mapami*, t. 2, Warszawa 1898, s. 485.

<sup>23</sup> Robert von Mohl (1799-1875), profesor uniwersytetów w Tybindze i Heidelbergu, teoretyk prawa administracyjnego.

ista uniwersalizacja tego pojęcia, rozszerzenie zakresu zjawisk nim objętych. Biurokracja została zdefiniowana jako „panowanie urzędników i administracji za pośrednictwem urzędów” we wszystkich formacjach ustrojowych.

## II. Weberowski model biurokracji

Socjologiczna teoria biurokracji znalazła odzwierciedlenie w dziele Maxa Webera „Gospodarka i społeczeństwo” („Wirtschaft und Gessellschaft”). Praca powstała w latach 1905-1920. Stanowiła dzieło nieukończone. Już po śmierci autora (1920) została poddana dwom zasadniczym redakcjom. Pierwsza z nich była dziełem Marianne Weber, żony uczonego (wydanie pierwsze z 1921 r.). Zasadnicze znaczenie dla współczesnego kształtu dzieła miała jednak druga redakcja Johannesesa Winckelmana. W 1956 r. wydał, jako czwartą edycję „Gospodarkę i społeczeństwo”, pomijając jej związek z „Zarysem ekonomii społecznej” („Grundriss der Sozialökonomik”), tworząc tym samym autonomiczną, odrębną całość tekstową<sup>24</sup>. Wydanie Winckelmana zostało przy tym poprzedzone studiami nad powstawaniem dzieła oraz jego kolejnymi edycjami. Publikacja Webera powstała w oparciu o dorobek niemieckich historyków i historyków prawa. Stanowiła więc podsumowanie historiografii niemieckiej XIX w. a zarazem zastosowanie jej dla potrzeb wiedzy socjologicznej. Na bazie lektur z tego zakresu zostały sformułowane weberowskie pojęcia socjologiczne oraz zasady rządzące procesami społecznymi i ekonomicznymi a także ich wzajemnymi relacjami. Podstawowym założeniem weberowskiego modelu biurokracji było uznanie jej za system zorganizowany, oparty o określone reguły działania, odróżniający ją od innych typów panowania. Potraktowana została jako jeden z elementów nowoczesnej formy administrowania, podstawowy składnik „panowania legalnego z biurokratycznym sztabem administracyjnym”<sup>25</sup>. Jednocześnie ta właśnie forma stała się podstawą porównań, odniesień dla innych typów panowania. Uzyskała zatem rangę modelu wzorcowego, podstawy wartościowań wcześniejszych zjawisk i procesów z zakresu panowania, zgodnie z jego weberowską definicją oznaczającą „szansę posłuszeństwa pewnej grupy ludzi wobec określonych (lub wszystkich) rozkazów”<sup>26</sup>. W modelu tym z panowaniem łączył się autorytet oraz różne motywy podporządkowania „od tępego przyzwyczajenia” po „czysto celoworacjonalne względy”<sup>27</sup>. W tym kontekście przyzwyczajenie wiązało się zarówno z bezrefleksyjnością jak i zgodą, przyzwoleniem na panowanie określonego „autorytetu”, także z pewną bezinteresownością, uznaniem takiej sytuacji za konieczną, za pewną normę, nieodłączny atrybut życia społecznego. Celoworacjonalność zaś z reguły łączyła się z postawami

---

<sup>24</sup> D. Lachowska, *Wstęp do wydania polskiego*, [w] M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, przełożyła i wstępem opatrzyła D. Lachowska, Warszawa 2002, s. XLI-XLVIII.

<sup>25</sup> Tamże, s. 161.

<sup>26</sup> Tamże, s. 158.

<sup>27</sup> Tamże.

wymagającymi uzasadnienia panowania „autorytetu”, a więc konieczności, wynikającej z różnych motywów, akceptacji takiej sytuacji. W procesie tym występowały refleksje dotyczące argumentów za i przeciw „autorytetowi” oraz chęć uzyskania korzyści z podporządkowania panowaniu. Celoworacjonalność oznaczała więc panowanie na określonych warunkach, np. zapewnienia bezpieczeństwa, życia godnego, dostatniego itp. Panowanie legalne ze sztabem biurokratycznym zostało połączone z nowoczesnością gdyż za jego podstawowe cechy uznane zostały racjonalna organizacja i wiedza. Weber zakładał również, że „legalny pan” a zarazem „rozkazodawca” jest zobowiązany podporządkować swoje rozporządzenia „bezosobowemu prawu”<sup>28</sup>. Jako podstawowe cechy („kategorie”) „racjonalnego panowania” wyróżnione zostały: 1. stałe zobowiązanie do przestrzegania reguł, załatwianie spraw w ramach 2. kompetencji, czyli rzeczowo ograniczonego zakresu obowiązków, któremu towarzyszy zwykle przypisanie uprawnieniami rozkazodawczymi oraz dopuszczalnymi środkami przymusu. Regułom i środkiem przymusu towarzyszy zwykle hierarchia urzędowa oparta na „technicznych” regułach zarządzania i normach, z którą wiąże się zasada fachowego przygotowania do pełnienia zadań. Kolejne reguły charakterystyczne dla tego typu panowania to oddzielenie sztabu administracyjnego od środków administrowania, wykluczenie możliwości zawłaszczania stanowiska urzędowego, zasada dokumentowania działalności w formie pisemnej. W tak zorganizowanym systemie akta i urzędnik tworzyły biuro<sup>29</sup>.

Zgodnie z koncepcją weberowską biurokratyczny sztab administracyjny posiadał następujące cechy: 1. stanowili go pojedynczy urzędnicy, osobiście wolni, spełniający rzeczowe obowiązki urzędowe, 2. usytuowani w trwałej hierarchii urzędowej, 3. posiadający trwale kompetencje urzędowe, 4. zatrudnieni w wyniku swobodnej selekcji, 5. zatrudnieni w oparciu o kryteria kwalifikacji fachowych, 6. wynagradzani stałymi pensjami pieniężnymi określonymi prawem, 7. traktujący swój urząd jako główny zawód, 8. mający przed sobą karierę, możliwość awansu według wysługi lat, osiągnięć, ocen przełożonych, 9. w pracy oddzieleni „od środków administrowania”, 10. podlegający urzędowej dyscyplinie i kontroli<sup>30</sup>. System ten cechowały więc organizacja pracy oparta o hierarchię (podział pionowy) i kompetencje (podział poziomy), wymóg fachowości, przygotowania zawodowego, traktowania działalności zawodowej jako źródła utrzymania.

Zasada mianowania urzędników została uznana za najczystsza postać panowania biurokratycznego. Inaczej natomiast potraktowano urzędników wybieranych. Odróżniono więc w sposób wyrazisty zasady mianowania i wybieralności a tym samym urzędników mianowanych i wybieranych. Za istotę nowoczesnej biurokracji uznano zasadę zatrudnienia na podstawie kontraktu, wiążąc ją ze swobodną selekcją kadr. Wymagała ona jednak wolności osobistej. Nowoczesna biurokracja potrzebo-

---

<sup>28</sup> Tamże, s. 162.

<sup>29</sup> Tamże, s. 162-164.

<sup>30</sup> Tamże, s. 164.

wała również zwiększających się kwalifikacji nabywanych drogą doświadczenia. Wymóg „kwalifikacji” nie odnosił się przy tym do nowoczesnych „ministrów” i „prezydentów państw”. Przez Webera uznani bowiem zostali jedynie za urzędników „formalnych” lecz nie „materialnych” z tego powodu, że posiadaną władzę realizowali w oparciu o pozostający w ich dyspozycji sztab administracyjny. W świetle jego koncepcji nastąpiło więc swoiste oddzielenie urzędników najwyższej rangi – prezydentów, ministrów – od ich „sztabów” czyli zespołu wykonującego rozporządzenia, polecenia, przygotowującego decyzje. Szczyty hierarchii urzędowej zwieńczone więc były elementem nie czysto biurokratycznym. W ten sposób nad biurokracją dominowali nie-biurokraci. Oni podejmowali decyzje, w jakim zakresie wykorzystany zostanie dorobek sztabu, który był im podporządkowany.

Czystym typem urzędnika biurokratycznego był więc urzędnik mianowany. Jaka była zatem pozycja i ocena urzędnika wybieranego? Generalnie ten rodzaj urzędnika nie został uznany za czysty typ urzędnika biurokratycznego. Weber nie wykluczał jednak, że wybór *de iure* może wiązać się z nominacją *de facto*. Jako przykład podawał tu nominację szefa partii na kandydata w określonym okręgi wyborczym. Urzędnicy wybierani, w świetle koncepcji weberowskich, nie podlegali rygorzowi hierarchizmu biurokratycznego. W opinii Webera urzędnicy mianowani wykazywali się większą fachowością, lepszym wypełnianiem swoich obowiązków, większym zdyscyplinowaniem. Cechy te bowiem decydowały o ich awansach, a tym samym karierach i wywierały wpływ na ich pozycję majątkową. Urzędnicy wybierani należeli do tej grupy zatrudnionych, której kwalifikacje sprawdzano „*ex post*”, co łączyło się z pewnym ryzykiem w powierzaniu im funkcji. Z ostrą krytyką Webera spotkała się metoda powoływania urzędników w Stanach Zjednoczonych. Pisał: „Gdy potrzeba fachowo wyszkolonej administracji jest lub staje się znacząca, jak dziś także w Stanach Zjednoczonych, i gdy zwolennicy partyjni muszą się liczyć z intelektualnie dojrzałą, wykształconą i wolną „opinią publiczną” (która oczywiście w Stanach Zjednoczonych nie istnieje tam, gdzie niedawni imigranci w miastach traktowani są jak „bydło wyborcze”), powoływanie niewykwalifikowanych urzędników szkodzi panującej partii w momencie wyborów, naturalnie szczególnie wtedy, gdy urzędnicy mianowani są przez szefa. Dlatego bezpośrednie wybory nie tylko kierownika administracji, lecz także podległych mu urzędników zagrażają zwykle w większej mierze, przynajmniej w przypadku dużych i nieprzejrzystych ciał administracyjnych nie tylko osłabieniem hierarchicznej zależności, ale także fachowym kwalifikacjom urzędników i precyzyjnemu funkcjonowaniu biurokratycznego mechanizmu”<sup>31</sup>. Jako przykład podawał wyższe kwalifikacje fachowe i etyczne sędziów mianowanych przez prezydenta niż sędziów wybieranych.

Autor „Gospodarki” wskazywał także na zjawisko istniejącego w systemach demokratycznych „cezaryzmu” charakteryzującego się przede wszystkim sprawnością zarządzania, szybkością, trafnością podejmowanych decyzji. Przykładem byli

---

<sup>31</sup> Tamże, s. 697.



burmistrzowie większych amerykańskich miast, wybierani, lecz działający za pomocą dobieranych przez siebie fachowych urzędników.

Weber uznawał także stałą pensję za coś, co było „czymś normalnym”. Zawłaszczanie urzędów w postaci dzierżawy, kupna nie było traktowane jako zjawisko charakterystyczne dla panowania legalnego z użyciem sztabu biurokratycznego. Urząd jako zawód główny, podstawowe źródło utrzymania, wykorzystanie oferowanych umiejętności intelektualnych w zamian za płacę, uznane zostało za typowe dla urzędnika w tym typie panowania<sup>32</sup>.

Ryc. 1. Ilustracja do komedioopery F. Skarbka „Biuraliści” przedstawiająca J. Panczykowskiego w roli kalkulatora Blumskiego, jednej z głównych postaci tej sztuki, Księgozbiór Biblioteki Uniwersytetu Warszawskiego.



---

<sup>32</sup> Tamże, s. 164-166.

Rozrost nowoczesnego biurokratycznego administrowania, pojawienie się go w różnych domenach – państwie, kościołach, wojsku, partiach politycznych, instytucjach gospodarczych, prywatnych, sprawił, że powstawały „nowoczesne” formy związków społecznych. Biurokratyczna forma zarządzania z zapewnieniem ciągłości dokumentowania działalności, ciągłą pracą wykonywaną w biurach, uznana została za czynnik kształtujący „całe życie” społeczeństwa nowoczesnego wyznaczając i wpływając na kształt i ramy codzienności. Wskazana została jako nieodłączny czynnik administrowania rzeczami i społeczeństwami masowymi. Potraktowana została jako czynnik wszechobecny i niezbędny. Weber wskazywał także, że jedyną możliwą formą obrony przed biurokracją było tworzenie biurokracji własnej, także podlegającej biurokratycznej „kontroorganizacji”<sup>33</sup>.

Aparat biurokratyczny, zgodnie z weberowską koncepcją, jako realizator zadań władzy zainteresowany był własnym funkcjonowaniem. Występował więc również w roli realizatora własnych „przemożnych interesów materialnych i czysto rzeczowych”, „idealnych” jak je określał Weber. Biurokracja nie koncentrowała się zatem na służbie państwu lecz realizując również swoje potrzeby, nie lekceważąc i nie redukując ich stała się autonomicznym elementem struktury społecznej, jedną z grup zawodowych i społecznych. Uznana została za niezbędny element społeczeństwa, w którym „urzędnicy, pracownicy i robotnicy oddzieleni są od środków administrowania a niezbędna jest dyscyplina i fachowość”. W tym kontekście biurokracji przypisano rolę integrującą i organizującą nowoczesne społeczeństwa masowe. Pełniła bowiem zarazem rolę pośrednika w wymianie różnych ról i funkcji społecznych oraz gospodarczych. Była stosunkowo najmniej pożyteczna z punktu widzenia posiadaczy środków zaopatrzenia w żywność czyli chłopów.

Weber wskazywał także na szybką zmienność orientacji, poglądów i oblicza politycznego przez biurokrację, możliwość i skłonność do wykonywania pracy zarówno na rzecz zwycięskiej rewolucji, które przejęła władzę, jak i dla wroga okupanta, który zastąpił legalny rząd <sup>34</sup>.

Weber postawił także zasadnicze pytanie, „kto panował?”, panował w tym sensie, że potrafił przeprowadzić swoją wolę nad aparatem biurokratycznym, wypracowującym decyzje, realizującym je, zmusić go do podporządkowania i realizacji celów władzy. Odrębnym problemem jest tu naturalnie kwestia celów władzy, zwłaszcza zaś pytanie, kto je formułuje, kto nadaje im postać zadań administracyjnych, czy cele te wynikają z potrzeb społecznych, czy też z ambicji pojedynczych urzędników lub zespołów urzędniczych. Nie było to jednak przedmiotem zainteresowania omawianego autora. Weber zakładał przy tym, że panowanie nad biurokracją przez ministra – niefachowca możliwe jest tylko w ograniczonym zakresie. Wska-

---

<sup>33</sup> Tamże, s. 166.

<sup>34</sup> Tamże, s. 166-167.

zywał więc, że istnieje wiele czynników wpływających na możliwość niezależności biurokracji. Jednym z nich była jej niezbędność w zarządzaniu społeczeństwami masowymi. Podkreślił także, że kapitalizm nie jest w stanie funkcjonować bez biurokracji. Jedną z istotnych przyczyn takiego stanu rzeczy był fakt, że jednym z najpoważniejszych zadań biurokracji, jej działalności, było dostarczanie podatków a więc środków pieniężnych stanowiących podstawę funkcjonowania państwa<sup>35</sup>. Ten fiskalny aspekt był jednocześnie najważniejszym argumentem na rzecz niezbędności biurokracji.

Nowoczesne panowanie biurokratyczne oznaczało także wykorzystanie najnowszych osiągnięć techniki, umiejętność ich zastosowania w procesie komunikacji społecznej. Należały do nich: kolej, telegraf, telefon. Biurokracja postrzegana była przez Webera jako jeden z istotnych przejawów racjonalizacji zarządzania społeczeństwem. W jego ujęciu była to struktura, która oparta została o „wiedzę fachową” i „wiedzę o faktach”. W zakresie gromadzenia i stosowania wiedzy przewyższała ją jedynie, w ocenie Webera, kapitalistyczny przedsiębiorca zainteresowany ciągłym zwiększaniem swoich zysków<sup>36</sup>. Motyw zarobkowania, chęci powiększania dochodów, stanu posiadania, stanowił w weberowskim ujęciu jeden z istotnych czynników decydujących o relacjach społecznych.

Weber wskazywał także na istotne dla społeczeństwa konsekwencje „panowania biurokratycznego”. Były nimi: 1. tendencja do niwelacji, 2. tendencja do plutokratyzacji, 3. panowanie formalistycznej bezosobowości<sup>37</sup>. Pierwsza z nich wiązała się z dążeniem do powszechnej rekrutacji kadr biurokracji spośród osób o najwyższych kwalifikacjach fachowych. Wiedza, zdolności i umiejętności intelektualne, stawały się w tym procesie istotnym kryterium wartościowania człowieka ustępując pochodzeniu czyli przynależności do określonej grupy społecznej oraz pozycji majątkowej. W ujęciu weberowskim biurokracja stanowiła istotny czynnik kreujący popyt na wiedzę. Dzięki niej nastąpiło szerokie zastosowanie wiedzy w sferze gospodarki, relacjach społecznych i politycznych. Plutokratyzacja postrzegana była jako dążenie do długiego, fachowego szkolenia. Przyczyniała się przy tym do powstawania tendencji do dziedziczenia zawodów biurokratycznych tworząc nową jakość i nową warstwę społeczną zarazem oraz skłonność do zamykania się jej. Panowanie „formalistycznej bezosobowości” wyrażało się w odrzuceniu emocji („gniewu”, „namiętności”) i podporządkowaniu poczuciu obowiązku. Każdy interesant dla urzędnika idealnego znajdował się w „identycznej”, „faktycznej” sytuacji<sup>38</sup>. W świetle tych rozważań Webera biurokracja, służąc idei niwelacji społecznej, przyczyniła się do upowszechniania i stosowania idei demokracji masowej. Zjawisko to było związane w dużym zakresie z odrzuceniem stanowych i majątkowych kryteriów oceny wartości człowieka.

---

<sup>35</sup> Tamże, s. 167.

<sup>36</sup> Tamże.

<sup>37</sup> Tamże, s. 167-168.

<sup>38</sup> Tamże.

Jednocześnie przyczyniło się ono do powstania nowoczesnych kryteriów wartościowań. Jako podstawowe wśród nich traktowane były zdolności i umiejętności intelektualne.

Jednym z czynników określających osobistą pozycję „urzędnika nowoczesnego” było dążenie do wyższego „stanowego” szacunku społecznego. Z reguły urzędnik był nim obdarzany, a dodatkowo jego pozycja społeczna była wzmocniona regulacjami prawnymi np. zapisy w prawie karnym dotyczące „obrazy urzędnika”, „znieważenia” organów władzy zarówno państwowych jak i kościelnych. Weber zakładał przy tym, że najwyższa pozycja urzędnika występowała w tych krajach i systemach politycznych, w których konieczna była administracja posiadająca przygotowanie fachowe ale jednocześnie społeczeństwo było silnie zróżnicowane społecznie zaś urzędnicy wywodzili się z warstw uprzywilejowanych ze względu na preferencje dla nich z powodu wysokich kosztów kształcenia lub konieczność znajomości konwenansów<sup>39</sup>. Traktując wykształcenie urzędnika jako element „stanowego” wzmocnienia jego pozycji wskazywał, że jest ono nowym czynnikiem kreowania nierówności, nierówności opartej o zróżnicowane zdolności intelektualne, zróżnicowany poziom posiadanej wiedzy. Podkreślał, że zjawisko to występowało zwłaszcza w tych przypadkach, w których o przyjęciu do określonej grupy decydowało gremium kierownicze. Egzemplifikację stanowił tu korpus oficerski. Traktowane było jako jeden z elementów zamykania się warstwy urzędniczej<sup>40</sup>.

### III. Biurokracja w systemie parlamentarnym

Dyskurs o biurokracji jako systemie urzędów, pełnionych przez nie funkcji w strukturze władzy i procesie zarządzania społeczeństwem, zatrudnionych w nich urzędników, jakości ich pracy, ich relacji społecznych, nie pojawił się wraz z recepcją tego pojęcia przez polską publicystykę i myśl polityczną. Generalnie przyjęć należy, że towarzyszył każdej formacji ustrojowej tworząc i rozprzestrzeniając różne treści i idee. Pojęcie „biurokracja” przejęte i ukształtowane na przełomie pierwszej i drugiej połowy XIX w. należy uznać za pojęcie „węższe” oznaczające dominację urzędów i urzędników w procesie decyzyjnym, traktowanie ich jako istotnego elementu tego procesu, formalizację wypracowywania decyzji administracyjnych, zamknięcie jej w ściśle określonych regułach, trudno dostępnych i trudno czytelnych dla osób spoza tego kręgu wtajemniczenia, rygoryzm prawny, w stosunku do szerokiego pojęcia biurokracji, jakim był nowoczesny system zarządzania społeczeństwem przy użyciu sztabu administracyjnego opisany i zdefiniowany w kategoriach socjologicznych dopiero przez M. Webera w pierwszym dwudziestoleciu XX w. Dziewiętnastowieczny dyskurs o biurokracji, zwłaszcza ten z pierwszej połowy wieku, toczył się więc

---

<sup>39</sup> Tamże, s. 696.

<sup>40</sup> Tamże.

bez użycia tego pojęcia a tym bardziej weberowskich kategorii z zakresu socjologii panowania.

Dyskurs o nowoczesnej biurokracji polskiej rozpoczął się wraz z jej kształtowaniem w okresie Księstwa Warszawskiego. W działalności swojej opierała się ona o teorie i pragmatykę francuską i pruską. Społeczna funkcja urzędów i urzędników była przedmiotem zainteresowania J. K. Szaniawskiego, W. Surowieckiego, J. P. Woronicza<sup>41</sup>. Inicjatorami tych dyskusji byli przedstawiciele elity intelektualnej, osoby związane z warszawskim Towarzystwem Przyjaciół Nauk, Szkołą Prawa i Administracji, hierarchią kościelną.

Jeden z ważniejszych dyskursów dotyczących administracji Królestwa Polskiego miał miejsce na forum sejmowym. Problem ten występował na wszystkich sejmach odbytych w latach 1818, 1820, 1825 i 1830. Podstawę merytoryczną ocen i opinii o administracji stanowiły raporty przygotowane przez Radę Stanu. Stanowiły one solidną, udokumentowaną bazę dla wymiany poglądów pomiędzy instytucjami zarządzającymi a reprezentantami narodu.

Ówczesni analitycy struktur społecznych wskazywali, że tworzą je dwa podstawowe komponenty. W liberalnej „Kronice drugiej połowy roku 1819” pisano: „Z natury społecznego związku wszędzie są dwie strony: Rządu i Narodu”. Każda z nich miała także odmienne misje społeczne do wypełnienia, bo jak podkreślano: „Rządząca władza pilnuje aby nikt z mieszkańców kraju, nie psuł spokojności i bezpieczeństwa ani powszechnego ani osoby prywatnej. Naród zaś chce pilnować żeby władze rządowe czyli urzędnicy dopełniali swoich powinności, i nie przestępowali obrębów swojej władzy. Na tym wzajemnym przestrzeganiu, stoi porządek rzeczy. Którakolwiek strona najpierwszej z granic swych wykroczy, staje się przyczyną niepokojności i nienawiści drugiej strony”<sup>42</sup>. W koncepcji tej zawarta była również swista zasada równowagi pomiędzy tymi dwoma elementami oraz idea wzajemnej obserwacji, dążenie, by zarówno rządzący jak i rządzeni nie wykraczali poza wyznaczone im granice. Problemem zasadniczym pozostawało pytanie: jakie czynniki powinny je wyznaczać, prawo, czy tradycja. Zarysował się tu także element wzajemnego braku zaufania pomiędzy rządem i społeczeństwem. Recepcja idei liberalizmu francuskiego, próba zastosowania ich w praktyce, możliwość działania za pomocą prasy, sprawiły, że dyskusja dotycząca tych kwestii przybrała publiczny charakter. Również pruskie teorie państwa policystycznego, a więc zdominowanego przez peł-

---

<sup>41</sup> J. K. Szaniawski, *O naturze i przeznaczeniu urzędowań w społeczności. Rzecz w krótkich napomknieniach z daleka wskazujących drogę do głębszego wywodu*, Warszawa 1808; W. Surowiecki, *Moje lekcje statystyki dawane w 1812/1813*, [w] W. Surowiecki, *Wybór pism*, wyboru dokonali i wstępem opatrzyli J. Grzywicka, A. Łukasiewicz, Warszawa 1957, s. 277-278; J. P. Woronicz, *Kazanie przy otwarciu Sejmu Głównego Księstwa Warszawskiego (10 marca 1809)*, [w] tenże, *Pisma wybrane*, wstęp, wybór i komentarz M. Nesteruk i Z. Rejman, Warszawa 1993, s. 436.

<sup>42</sup> *Uwagi o konstytucjach*, „Kronika drugiej połowy roku 1819”, t. 1, Warszawa lipiec 1819, s. 6.

nienie funkcji porządkowych, zakładały, że składa się ono zawsze z dwóch komponentów: rządu i narodu<sup>43</sup>.

Pojęcie „naród”<sup>44</sup> miało w polskiej myśli politycznej, społecznej, filozoficznej XIX w. oraz publicystyce wiele znaczeń. W zacytowanym powyżej fragmencie naród był synonimem społeczeństwa, rządzonych. Być może oznaczał jedynie wspólnotę polityczną czyli obywatele posiadających prawo do wyboru przedstawicieli do instytucji reprezentacyjnych. W okresie późniejszym, zwłaszcza w myśli romantycznej, pojęcie narodu oznaczało wspólnotę emocjonalną i intelektualną, wspólnotę historyczną i językową. Do połowy XIX w. granice społeczne pojęcia narodu były zawężone. Ziemiaństwo, a więc dawna arystokracja i szlachta, były postrzegane jako grupy społeczne stanowiące nośnik polskości<sup>45</sup>. Około 1860 r. w skład wspólnoty narodowej zaliczeni zostali także chłopci i etnicznie obcy Żydzi lub Niemcy<sup>46</sup>. Granice tej wspólnoty wyznaczało także terytorium. Określała je także wspólnota celów politycznych. W okresie 1815-1867 władze rządowe autonomicznego Królestwa, czyli sieć instytucji administracji centralnej i terytorialnej, miały różny skład narodowościowy. W okresie konstytucyjnym istniała tendencja do traktowania władz Królestwa jako narodowych. Choć naturalnie autonomia nie zadawała tych, którzy dążyli do pełnej niepodległości. „Orzeł Biały” pisząc o „rewolucjach” w Ameryce Południowej podkreślał: „Walka o niepodległość ojczyzny jest tak prawą i świętą, iż zdawałoby się, że nie masz obywatela, któryby jej za najwyższą powinność nie uznał”<sup>47</sup>. Cytat wskazuje, że niepodległość była najwyższą wartością i jednocześnie najważniejszym celem wielu orientacji politycznych w Królestwie. Sytuacja administracji uległa zmianie po upadku powstania listopadowego, likwidacji instytucji reprezentacyjnych, zwłaszcza sejmu jako instytucji nadzorującej administrację. Wówczas to władze Królestwa zdecydowanie przestają być utożsamiane z narodem. Nastąpiło bardzo wyraziste oddzielenie administracji i narodu. Stąd program reform A. Wielopolskiego zakładał polonizację administracji wewnętrznej, postrzeganą jako

---

<sup>43</sup> J. T. Recenzja, *Zasady prawodawstwa instytucji policyjnych przez Ludwika Henryka Jakob, tłumaczona przez Jana Plichtę sekretarza generalnego prefektury Dep. Płockiego*, t. 1: w Warszawie 1815 in 8-o stron 348, „Pamiętnik Warszawski czyli Dziennik Nauk i Umiejętności”, t. 4, styczeń-kwiecień 1816, s. 119-120.

<sup>44</sup> Pojęcie to doczekało się wielu opracowań monograficznych, wśród ważniejszych wymienić należy A. Zieliński, *Naród i narodowość w polskiej publicystyce i literaturze lat 1815-1831*, Wrocław 1969; M. H. Serejski, *Naród a państwo w polskiej myśli historycznej*, Warszawa 1977; T. Kizwalter, *O nowoczesności narodu: przypadek polski*, Warszawa 1999.

<sup>45</sup> Dobrze widoczne jest to m.in. w J. Gołuchowski, *Kwestia włościańska w Polsce podług właściwych swoich pierwiastków przed sąd opinii publicznej wytoczona i poprzedzona projektem, w jaki sposób chłopom w Polsce a nawet Rosji dopomódz można do nabycia własności gruntowej bez nadwężania zasad porządku publicznego. Rzecz wyjęta z rękopisu w r.1807 napisanego przez niewiadomego autora*, Lipsk 1849, s. 53

<sup>46</sup> U A. Wielopolskiego widoczna była koncepcja narodu nowoczesnego jako wspólnoty edukowanej w patriotyzmie, stąd idea objęcia polskim szkolnictwem elementarnym dzieci żydowskich i niemieckich z Łodzi - zob. A. M. Skałkowski, *Z dziennika margrabiego Aleksandra Wielopolskiego*, Warszawa 1938, odblita z „Przeglądu Historycznego” t. 34, s. 669.

<sup>47</sup> *Historia tegoczesna*, „Orzeł Biały” t. 2, Warszawa październik 1819, s. 66.

zrusyfikowaną przede wszystkim na poziomie władz centralnych<sup>48</sup>. Władze autonomii po 1832 r., którymi kierował Rosjanin, reprezentant sfer arystokratycznych i wojskowych, namiestnik Iwan Paskiewicz, postrzegane były jako narodowo obce. Element ten stanowił dodatkowy czynnik kształtujący postawy społeczne wobec administracji oraz dodatkowy element wartościowania jej działalności. Statut Organiczny 1832 r. tworzył nowe standardy działania władz. Oznaczały one stworzenie dozoru innej jakości nad działalnością administracji, gorszego w stosunku do rozwiązań konstytucyjnych. Jego cechą charakterystyczną była eliminacja kontroli ze strony instytucji reprezentacyjnych, a tym samym społeczeństwa, zwłaszcza jego aktywnych politycznie grup.

Posłowie sejmów Królestwa Polskiego byli zwolennikami poddania wszelkich działań administracyjnych pod kontrolę izb sejmowych. Odbywać się ona miała za pośrednictwem stanowienia prawa przez sejm oraz debatę nad sprawozdaniami przygotowanymi przez administrację centralną. W izbach widoczne więc było dążenie do regulacji prawami sejmowymi wszystkich dziedzin działalności rządowej, zarówno monopoli, które stanowiły ważne źródło dochodów skarbowych jak i rozkład szarwarków czy też kwaterunku<sup>49</sup> dotyczących poszczególnych obywateli. Cechowała je chęć ograniczenia tworzenia prawa w tym zakresie samodzielnie przez instytucje administracyjne. Widoczne więc było dążenie do ograniczenia uprawnień rozkazodawczych. Tendencja ta występowała w czasie obrad wszystkich sejmów Królestwa. Rola konstytucji jako generalnego czynnika regulującego działanie urzędów oraz sejm jako instytucji, przed którą odpowiedzialni byli urzędnicy, podkreślana była na łamach liberalnego „Orła Białego”<sup>50</sup>.

Zagadnienia funkcjonowania administracji były postrzegane jako ten problem, który „najbliższej” „wpływa” „na byt codzienny obywatela”<sup>51</sup>. Był więc traktowany jako ważny czynnik determinujący życie społeczeństwa jako wspólnoty i poszczególnych jednostek. Administrowanie krajem, w poselskich odczuciach i koncepcjach oznaczało troskę o rozwój wszystkich grup społecznych – ludności wiejskiej i miejskiej, sprawiedliwy podział ciężarów społecznych – liwerunku, kwaterunku, szarwarków, rozwój gospodarczy – a więc dbałość o „rękodziela”, „fabryki”, handel, sieć dróg lądowych i wodnych, bezpieczeństwo wewnętrzne – sprawy zdrowotne, higieniczne i policyjne<sup>52</sup>.

Posłowie oceniając działania władzy wydzielali wyraźnie sferę sacrum i profanum. W pierwszej z nich znalazła się osoba królewska, w drugiej natomiast jego

---

<sup>48</sup> A. M. Skałkowski, *Aleksander Wielopolski w świetle archiwów rodzinnych (1861-1877)*, t. 3, *Margrabięgo i Polski tragedia*, Poznań 1947, s. 127, s. 357 na tej stronie memoriał Zygmunta Wielopolskiego z dnia 16 czerwca 1862 r. dotyczący Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych.

<sup>49</sup> *Sejm Królestwa Polskiego o działalności rządu i stanie kraju 1816-1830*, do druku przygotowały i wstępem opatrzyły J. Leskiewiczowa i F. Ramotowska, Warszawa 1995, s. 29-31.

<sup>50</sup> *Mysli Polaka konstytucyjnego*, „Orzeł Biały” t. 5, Warszawa styczeń 1820, s. 36-37, 108.

<sup>51</sup> Tamże, s. 48.

<sup>52</sup> Tamże, s. 48-53, 73-103, 199-215.

urzędy i urzędnicy. Oceniając raport rządowy prezentowany na sejmie 1820 r. pisali więc: „Osoba polityczna monarchy jest miana za doskonałą, król nie może chcieć złego, nie może o niem pomyśleć. Jeżeli porządek jest zgwałcony przez wykonywanie władzy, prawo ściga ministra, przez które zło wypływa ze źródła, które teoria porządku społecznego ku dobremu tylko wydobyła; prawo suponuje, że jeżeli król nadużył swojej władzy, był do tego przywiedziony przez złych doradców, im przypisuje wszystko zło, ich ściga i karze”<sup>53</sup>. Idea ta wynikała z faktu, że król konstytucyjny jako zwierzchnik administracji konstytucyjnej, ale także współtwórca systemu prawnego, właściciel inicjatywy ustawodawczej, ostateczny interpretator prawa, rozkazywał opierając się na przygotowywanych raportach, podejmował decyzje w oparciu o wiedzę zgromadzoną i zaprezentowaną przez zespół urzędniczy<sup>54</sup>. Praktyka ta pozwalała uwolnić go od oceny jego działań, częściowo także odpowiedzialności za wydawane polecenia. Spadała ona, w świetle tych koncepcji na jego administrację, która uznana została za ten element w strukturze władzy, który wypracowuje decyzje i przygotowuje rozkazy. Ta zaś nie była majestatem królewskim. Co więcej zakładano i podkreślano, że tworzą ją ludzie niedoskonalni, nie pozbawieni słabości. Miała więc, z sejmowego punktu widzenia, ważną zaletę, jej działalność mogła być analizowana i oceniana, podlegała kontroli i krytyce służącej doskonaleniu jej pracy. Usytuowanie systemu urzędów i urzędników w sferze profanum panowania umożliwiało zastosowanie racjonalnych kryteriów wartościowań, odrzucenie mistycznego wizerunku i wzorca władzy, jej częściową demistyfikację.

Tabela 1. Koszty ponoszone na administrację w l. 1810-1860 według danych przygotowanych dla Rady Stanu Królestwa Polskiego (w rublach srebrnych)<sup>55</sup>.

	1810	1820	1830	1840	1850	1860
Dochody Skarbowe Ogółem	10229970	8043541	11804123	13666138	17498666	19266369
Wydatki skarbowe ogółem	10218727	8773849	11610111	13910756	17498666	19266369
Wydatki władz wyższych (instytucji centralnych) ogółem	193008	473948	840452	398919	808257	1165522
Wydatki Wydz. Oświecenia	288544	527763	610258	-	416985	544710
Wydatki Wydz. Spraw Wewnętrznych i Duchownych	1084509	744427	788219	1606907	1588233	1740522
Wydatki Wydz. Sprawiedliwości	526219	426219	467637	500454	601443	696389
Wydatki Wydz. Skarbowego	1209774	1686188	2292042	2775383	3028329	4110626

<sup>53</sup> Tamże, s. 60.

<sup>54</sup> Tamże, s. 60-61.

<sup>55</sup> Źródło: AGAD, III Rada Stanu sygn. 737 (d.921), s.216



Wydatki Wydz. Wojennego	6391672	4570227	4710216	-	-	-
Wydatki administracji cywilnej ogółem	9693726	8434577	10139601	7691243	8748374	10626902

Obowiązek przygotowywania przez Radę Stanu raportów z działań administracyjnych traktowany był jako szczególna zaleta konstytucji, podstawa nie tylko kontroli ale również rzeczowej dyskusji o stanie kraju. Partnerami w niej byli zarówno reprezentanci społeczeństwa jak i przedstawiciele władzy. Z tego powodu administracja przestawała być jedynym autorem i inicjatorem koncepcji kształtowania oblicza kraju, jego kierunków rozwoju, tworzenia strategii w tym zakresie. Wymiana poglądów w tych kwestiach była jednym z przejawów jawności. Przywiązanie do niej i korzyści z niej płynące podkreślali reprezentanci Senatu w 1820 r. Pisali następująco: „Szczęśliwy kraj zaiste, w którym rząd jawnie działa, szczerze się tłumaczy, a izby prawodawcze w tej otwartości nowe pobudki do wdzięczności dla wspianiałomyślnego monarchy i wspólnego dążenia w sprawie dobra publicznego znajdują”<sup>56</sup>. Zasada jawności traktowana była jako jedna z istotnych zdobyczy związanych z systemem konstytucyjnym. Jej konsekwencją była możliwość kontroli działań administracyjnych przez reprezentantów społeczeństwa. Posłowie podkreślali przy tym, że zasada ta wzmacniała pozycję rządu konstytucyjnego poprzez możliwość publicznego uwiarygodnienia jego działalności, podejmowanych decyzji oraz metod za pomocą których były realizowane. Pisano bowiem, że taki rząd „otwarcie nabiera nowych sił w opinii i życzeniach publicznych, otacza się ufnością rządzonych – i mimo obecnych ofiar lub przemijających niedogodności – przez nich wspieraną, wspólnie z nimi dąży do zamierzonego celu [...]”<sup>57</sup>.

Zasada jawności motywowana była uznaniem prawdy za wartość najwyższą, której hołdował Sejm Królestwa. Senat w 1820 r. podkreślał: „Prawdy po nas król oczekuje, prawdę winniśmy mu w hołdzie wdzięczności, winniśmy ją sami sobie [...]”<sup>58</sup>. Ta wartość uniwersalna była traktowana jako „najwyższe powołanie” izb sejmowych. Sejm narzucał sobie najwyższe standardy działania. Administracja była więc oceniana w oparciu o kryteria powstałe na ich bazie.

Jednym z istotnych elementów modyfikujących działalność publiczną w państwie była cenzura. Jej zakres w istotny sposób wyznaczał granice debaty publicznej, w tym także w kwestiach odnoszących się do działań władz administracyjnych. Z tego powodu Sejm Królestwa interesował się w sposób szczególny tym zagadnieniem. Posłowie przeciwni byli tym rozwiązaniom, które wyjmowały cenzurę i cenzora spod kontroli izb reprezentacyjnych. Granice jej działania, ich zdaniem, mogły być ustalane jedynie w drodze praw sejmowych. Stąd brak instrukcji cenzorskich, zgod-

<sup>56</sup> Tamże, s. 146-147.

<sup>57</sup> Tamże, s. 147.

<sup>58</sup> Tamże.

nych z prawodawstwem sejmowym, niemożność apelacji od decyzji urzędu cenzorskiego, stwarzały okazję do zbyt wielkiej rozbudowy kompetencji urzędniczych, ingerujących w różne sfery działalności publicznej, w tym rozwój oświaty<sup>59</sup>.

Izba Poselska demonstrowała swoje zainteresowanie kwestiami organizacji władzy wykonawczej, miejscem i rolą poszczególnych urzędów w jej strukturze. Jak motywowała w 1825 r. „Mówiąc o administracji wewnętrznej kraju niepodobna jest zwrócić uwagi na całkowitą budowę rządu, bo najdrobniejsze szczegóły z ogółem ścisły mają związek”<sup>60</sup>. Powodem tego zainteresowania stała się pozycja Rady Stanu, spowodowana jej składem personalnym. Posłów niepokoiło obniżenie rangi urzędu, zwłaszcza zaś zanik dyskusji o ważnych sprawach prawnych i administracyjnych, na tym forum. Wskazywano, że instytucja ta posiada ważne kompetencje w systemie konstytucyjnym. Wymieniono wśród nich „początkowanie spraw”, „rozstrzyganie sporów jurysdykcyjnych”, „utrzymanie w karności urzędników”, „rozbieranie projektów do dekretów”. Instytucja ta, jakość i standardy jej działania, wywierały wpływ zarówno na sferę władz ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej. Izba Poselska wskazywała na niestosowną obsadę personalną tego ważnego urzędu, zwłaszcza dominację w jego obsadzie urzędników niższego szczebla, radców stanu podległych władzy poszczególnych ministrów. Taki skład nie gwarantował jej niezawisłości. Z tego powodu niekorzystnie wpływał na funkcjonowanie całego systemu konstytucyjnego<sup>61</sup>. Swoboda dyskusji, możliwość nieskrępowanego żadnymi względami wyrażania opinii traktowana był jako jeden z jego istotnych elementów. Nieodpowiednia obsada personalna nie służyła wypracowywaniu korzystnych, zgodnych z duchem konstytucji, rozwiązań we wszystkich dziedzinach działalności państwa: prawodawczej, egzekucyjnej i sądowniczej. Wskazywano zwłaszcza na brak niezależności sądownictwa administracyjnego i jurysdykcyjnego, dla którego reguły tworzyli sami zainteresowani urzędnicy, stając się czynnikami decydującymi we własnych sprawach, narażając tym samym na zarzut stronnictwa, niewłaściwego wykorzystania swojej władzy. Posłowie byli zdecydowanymi zwolennikami oddzielenia obowiązków członka Rady Stanu i dyrektora generalnego komisji rządowej i nie łączenia tych funkcji.

W tym samym 1825 r. Izba Poselska zwracała uwagę na centralizację procesu decyzyjnego traktując to zjawisko jako dziedzictwo systemu francuskiego z czasów Księstwa Warszawskiego. Większość decyzji podejmowana była na szczeblu ministra. Urzędy niższe miały mniejsze kompetencje. Prowadziło to do rozrostu administracji centralnej oraz dużej częstotliwości kontaktów korespondencyjnych pomiędzy urzędami niższymi i wyższymi.

Izba Poselska dyskutowała także o kryteriach doboru urzędników. Obok konieczności rekrutacji administracji z klas oświeconych, czyli odpowiednio przygoto-

---

<sup>59</sup> Tamże, s. 191-192.

<sup>60</sup> Tamże, s. 199.

<sup>61</sup> Tamże, s. 199.

wanych merytorycznie<sup>62</sup>, wskazywano także na niezbędność stosowania kryteriów moralnych<sup>63</sup>.

Dyskusje dotyczące systemów rządzenia, urzędników, ich roli w strukturach społecznych odbywały się nie tylko na forum sejmowym przy okazji obrad parlamentarnych. Miały one miejsce także w prasie Królestwa, różnych orientacji politycznych.

Związany z romantykami warszawskimi, „Dziennik Warszawski”, w którym dominowała publicystyka i problematyka literacka i kulturalna, analizował uwarunkowania działalności rządu i jego ministrów, w tym również pierwszego ministra – premiera, w oparciu o biografie Williama Pitta (1759-1806) młodszego. Artykuł ten stanowił świadectwo fascynacji angielskim systemem politycznym, widocznych w różnych publikacjach wydawanych w Królestwie, w tym także publicystyce prasowej. W tekście tym, przedrukowanym z prasy zagranicznej, podkreślano wyraźnie, że pozycja polityka i urzędnika zarazem w systemie monarchii parlamentarnej, jest uwarunkowana licznymi czynnikami. W związku z tym musi on charakteryzować się zręcznością polityczną polegającą na konieczności stosowania różnych metod dla osiągnięcia określonych celów. Były wśród nich znajomość prawa i procedur, umiejętność pozyskiwania opinii publicznej czyli wpływania na poglądy i oceny osób posiadających prawa wyborcze i wreszcie umiejętność osiągnięcia kompromisów pomiędzy własnymi koncepcjami, oczekiwaniami wyborców, interesami i poglądami parlamentu a wolą monarchy<sup>64</sup>. Pitt był więc „sługą narodu, a tem samem sługą króla, w duchu ustaw angielskich”<sup>65</sup>. Niezbędna tu była zatem konieczność ciągłego prowadzenia dialogu, mediacji pomiędzy różnymi grupami, nieustanna refleksja nad stosowaniem reguł ustrojowych. Naród, król i prawo były tymi czynnikami, które wyznaczały kształt działalności urzędnika, zwłaszcza najwyższego, w tym systemie ustrojowym. Naród traktowany był tu jako wspólnota posiadająca prawa polityczne czyli prawo do wybierania swoich reprezentantów do instytucji władzy. Zależność od narodu była postrzegana jako konieczność analizy i twórczego stosowania wspomnianych czynników. Opinia publiczna w tym przypadku utożsamiana była z publikacjami prasowymi. Czasopisma postrzegano jako jej podstawowy nośnik. I opinia i prasa stanowiły ważne elementy sceny publicznej w systemie parlamentarnym. Liberalny „Orzeł Biały” podkreślał, że opinia powszechna, publiczna „nigdy jedną być nie może”<sup>66</sup>. Różnorodność opinii była konsekwencją odmienności postaw i poglądów politycznych, poszanowania indywidualności, uznania prawa dla odmienności. Pluralizm światopoglądowy był istotną wartością również w kręgu liberałów Królestwa Polskiego. Przyczyniał się do zwiększenia ilości kryteriów wartościowania

---

<sup>62</sup> Tamże.

<sup>63</sup> Tamże, s. 198.

<sup>64</sup> *Życie Pitta*, „Dziennik Warszawski” t. 1, Warszawa 1825, nr 21, s. 38-81 szczególnie s. 42, 51.

<sup>65</sup> Tamże, s. 69-70.

<sup>66</sup> J. B., *Polityka. Opinie we Francji*, „Orzeł Biały” t. 1, Warszawa wrzesień 1819, s. 85.

działalności urzędów i urzędników a poprzez to wymuszał wyższe standardy administrowania. Podnosił także rangę dyskusji publicznych dotyczących metod sprawowania władzy i pozycji obywateli. Media i publiczność działania były czynnikami w sposób istotny wpływającymi na system biurokratyczny.

Działalność ministra w systemie parlamentarnym, ze względu na wiele czynników wpływających na jej kształt i możliwości wyrażania swojej opinii przez różne kręgi społeczne, nie była oceniana jednoznacznie. Dotyczyło to również premiera. Także w przypadku Pitta wskazywano na różnorodność opinii spowodowaną wielością kryteriów wartościowania. Przypomniano, że wigowie zarzucali mu niechęć do reformy parlamentarnej, a więc poszerzenia grona osób uprawnionych do decydowania w sprawach politycznych. Kolejny zarzut dotyczył braku tolerancji wyznaniowej gdyż za jego rządów katolicy pozostawali obywatelami drugiej kategorii. Lista błędów była bardzo długa. Znalazły się na niej m.in. trudności w zarządzaniu Indiami, zwłaszcza brak eliminacji Kompanii Wschodnioindyjskiej z systemu administrowania tym krajem, brak umiejętności wojskowych, wyraźną preferencję do uczynienia polityki narzędziem wojennym. Przytoczono także niechętną opinię o Picie z za Kanału La Manche: „Mówią Francuzi, że Pitt był twórcą wielkości Napoleona”, co sugerować miało, że ten właśnie polityk poprzez swój brak umiejętności, nieudolność, opieszalność w działaniu, stworzył warunki dla wzrostu wielkości Francji, jej potęgi na kontynencie<sup>67</sup>. Przypisywano mu również to, że nadwerżył plan zbrojnej neutralności na morzu i wplątał Anglię w wojnę morską<sup>68</sup>. Zasługi Pitta dostrzegano i podkreślano przede wszystkim na polu polityki wewnętrznej. Były wśród nich: 1. wzrost dochodów państwa z ok.10-11 mln funtów szterlingów w 1783 r. do ok.62 mln f.s. w 1810 r., 2. stworzenie systemu finansowego umożliwiającego zwiększenie dochodów, 3. podniesienie kredytu, 4. stworzenie funduszu wieczystego na umorzenie długu narodowego<sup>69</sup>. Podkreślano, że Pitt traktował wojnę jako największe zło, handel natomiast był dla niego źródłem bogactwa narodów<sup>70</sup>.

W artykule wskazywano na konieczność posiadania umiejętności ważnych dla urzędników systemu konstytucyjnego. Należały do nich dar wymowy i konieczność kształcenia go, umiejętność parlamentarnego, a więc intelektualnego przekonywania do swoich racji<sup>71</sup>. Podkreślano, że urzędnik taki był narażony na liczne napięcia psychiczne, stesy, przemęczenie. Pitt cierpiał na chorobę wrzodową. Traktowano ją jako cenę, którą płacił za długotrwałe utrzymywanie się na pozycji premiera. Podkreślano, że używał porto dla wzmocnienia swoich sił. W opisie śmierci Pitta wskazywano, że zgonowi towarzyszył ból w piersiach<sup>72</sup>. Zapewne więc był to zawał wywołany długotrwałym stresem. Urzędnik w systemie parlamentarnym, zwłaszcza urzędnik

---

<sup>67</sup> Tamże, s. 41-43, 40.

<sup>68</sup> Tamże, s. 43.

<sup>69</sup> Tamże, s. 51-52.

<sup>70</sup> Tamże, s. 52.

<sup>71</sup> Tamże, s. 39.

<sup>72</sup> Tamże, s. 75.

wysokiej rangi, musiał więc posiadać szereg kwalifikacji, prowadzić dynamiczny tryb życia, poświęcić się idei polityki, by umieć zachować władzę w dłuższych dystansach czasowych. Przykład ten wskazuje jednocześnie, że działalność urzędników Królestwa była nieustannie konfrontowana z postawami, zachowaniami, poglądami przedstawicieli administracji krajów zarządzanych w oparciu o parlament i konstytucję.

Dyskusje dotyczące urzędów i urzędników były szczególnie intensywne w „Pamiętniku Warszawskim” i „Orle Białym”. Spowodowane były kilkoma zjawiskami. Jednym z nich był zwiększający się deficyt budżetowy w latach 1820-1822 i związana z nim konieczność redukcji wydatków publicznych. Poszukiwanie możliwości oszczędzania spowodowało, że analizowano starannie wszystkie wydatki. Przedmiotem obserwacji stały się także urzędy i zatrudnieni w nich urzędnicy, ich liczba, kwalifikacje, efektywność pracy. Intensyfikacja dyskusji widoczna była przed obradami sejmowymi. Wzmacniała i wzbogacała je także recepcja idei francuskiego liberalizmu politycznego wśród posłów Królestwa, przede wszystkim kaliszzan.

Tabela 2. Procentowy udział wydatków ponoszonych na administrację cywilną Królestwa i jej poszczególne działy w rozchodach budżetowych w l. 1810-1860.

	1810	1820	1830	1840	1850	1860
Wydatki administracji cywilnej	95%	96%	87%	55%	49%	55%
Wydatki Wydz. Oświecenia	3%	6%	5%	-	2%	3%
Wydatki Wydz. Spraw Wewnętrznych i Duchownych	11%	8,5%	7%	11,5%	9%	9%
Wydatki Wydz. Sprawiedliwości	5%	4,8%	4%	3,5%	3,4%	3,6%
Wydatki Wydz. Skarbowego	11,8%	19,2%	19,7%	19,9%	17%	21%
Wydatki Wydz. Wojennego	62,5%	52%	40,5%	-	-	-
Wydatki władz najwyższych – koszty utrzymania instytucji centralnych	1,8 %	5,4%	7,2%	2,8%	4,6%	6%

Biurokracja w systemie konstytucyjnym i parlamentarnym była więc podporządkowana wspomnianym czynnikom ustrojowym i społecznym. Prawa regulujące jej działalność musiały być zgodne z ustawą zasadniczą. Realizacja zadań systemowych była kontrolowana przez sejm. Jednym z poważniejszych elementów umożliwiających realizację idei konstytucyjności i parlamentarności była wolność druku oraz możliwość wyciągania konsekwencji w stosunku do urzędników postępujących niezgodnie z prawem i normami etycznymi. W liberalnej „Kronice drugiej połowy roku 1819” podkreślano jej rolę pisząc: „Największą konstytucji podporą i swobód zaręczycielką jest wolność druku i odpowiedzialność urzędników. Przez wolność druku może się Naród i Monarcha dowiedzieć o uciskach prywatnych. Gdy odpowiedzialność urzędników zapewnia krajowi iż bezprawia i gwałty z ich strony popełnione bezkarnie nie ujdą”<sup>73</sup>.

<sup>73</sup> *Uwagi o konstytucjach*, „Kronika drugiej połowy roku 1819” t. 1, Warszawa lipiec 1819, s. 10-11.

W rozprawie o roli rad obywatelskich w życiu społecznym wskazywano na rolę konstytucji jako czynnika wymuszającego jawność w życiu publicznym. Autor jej pisał: „Naród konstytucyjnie rządzony powinien znać tych, którym wykonanie ustaw, a tem samem życie, dobre mienia i majątki obywateli porucza [...]”, dodawał „[...] nie można utrzymywać, iż obojętną jest rzeczą, kto te ustawy wykonywa: bo przewrotność i zbrodnia najzbawienniejszą przeistoczy ustawę, bo prawodawstwo nie może tak wysoki stopień doskonałości osiągnąć, ażeby każda ustawa nigdy uzupełnienia, tłumaczenia i rozeznania przy zastosowaniu jej do czynu, potrzebować nie miała”<sup>74</sup>. Rekrutacja urzędników, zgodnie z tymi koncepcjami, powinna była podlegać kontroli społecznej, poprzez ich wybór przez instytucje samorządu ziemiańskiego – rady obywatelskie. W „Orle Białym” podkreślano bowiem, że „Naród [...] chce pilnować żeby władze rządowe czyli urzędnicy dopełniali swych powinności”<sup>75</sup>. Urzędnika jako interpretatora prawa w terenie, ostatecznego jego wykonawcę, miały zdobić także zalety etyczne a nie jedynie kwalifikacje zawodowe.

#### IV. Biurokracja w procesie modernizacji

Jednym z istotnych zjawisk XIX w. był szybki rozwój nowych technologii oraz zmiany w poziomie życia, generalnie tworzenie cywilizacji opartej o stosowanie odkryć i wynalazków z dziedziny nauk przyrodniczych. Społeczeństwa wszystkich krajów spotykały się w związku z tym z koniecznością zajęcia stanowiska wobec tych procesów sprowadzającego się do wyboru: odrzucenia lub przyjęcia lub też częściowej recepcji, odpowiadającej wcześniej wypracowywanemu poziomowi cywilizacji, nowych dobrodziejstw. W większości przypadków problemy recepcji nowych technologii łączyły się z problemami z zakresu polityki wewnętrznej. Zainteresowanie społeczeństwa polskiego zagadnieniami z zakresu polityki wewnętrznej ustępowało jednak kwestiom międzynarodowym. T. Potocki pod koniec lat pięćdziesiątych wskazywał, że w środowiskach polskich elit intelektualnych myślano i dyskutowano o sytuacji międzynarodowej, zwłaszcza wojnie powszechnej<sup>76</sup>. Wynikało to z przekonania, że tylko wielka wojna przywróci niepodległość Polsce. Społeczeństwo zaś „wszelkie nadzieje lepszej przyszłości nie na uporządkowaniu wewnętrznym lecz na pomocy z zewnątrz opiera”<sup>77</sup>.

W trakcie dyskusji dotyczących spraw administrowania krajem odbywanych w pierwszych latach istnienia Królestwa Polskiego podkreślano, że odpowiedzialność za dobrą organizację państwa spada na jego administrację. Kwestię tę podnosił zarówno Rajmund RembIELIŃSKI, jak i autor recenzujący pod pseudonimem J.T. prze-

---

<sup>74</sup> O radach obywatelskich. Przez jednego z członków Rady Obywatelskiej województwa mazowieckiego, „Orzeł biały” t. 8, Warszawa 1820, dodatek.

<sup>75</sup> Uwagi o konstytucjach..., s. 6.

<sup>76</sup> A. Krzyżtopór [T. Potocki], *Poranki karlsbadzkie czyli rozbiór zarzutów, uzupełnień i uwag nad pismem „O urzędzeniu stosunków rolniczych w Polsce”*, Poznań 1858, s. 3.

<sup>77</sup> Tamże.

kład dzieła Ludwiga H. Jacoba, pruskiego teoretyka państwa policystycznego. W teoriach swoich Rembieleński nakładał na rząd obowiązek poznania wszystkich źródeł bogactwa krajowego. Wiedza ta posłużyć miała dobrej konstrukcji systemu podatkowego, takiej, w której podatki byłyby proporcjonalne do wielkości dochodów. Nieracjonalny system podatkowy tzn. taki, w którym wspomniane proporcje były zachwiane, prowadził z reguły do niewydolności i kryzysu skarbu państwa<sup>78</sup>. Wydatki publiczne, w tym koszty administrowania, nie mogły przekraczać wpływów budżetowych<sup>79</sup>. Administracja była więc regulatorem finansów państwa, autorem i realizatorem polityki skarbowej. Recenzując dzieło Jacoba wskazywano, że obowiązkiem władz rządowych jest: 1. dokładna znajomość sił państwa, 2. utrzymywanie jego powagi i posłuszeństwa dla praw, 3. zachowanie i pomnożenie sił państwa przez dobre gospodarstwo skarbowe i wojskowe, 4. pomnażanie sił państwa przez powiększanie zaludnienia<sup>80</sup>. W tej teorii państwo występuje w roli organizatora aktywności politycznej, społecznej, w tym demograficznej, ekonomicznej społeczeństwa, ukierunkowanej na sprawne funkcjonowanie tego organizmu, służącego realizacji celów wspólnych, określanych i tworzonych przez omawianą strukturę. Miało ono bowiem służyć idei „dobra powszechnego”<sup>81</sup>. Podnoszenie poziomu cywilizacyjnego ściśle wiązało się z działalnością państwa i z tego powodu traktowane było jako jeden z obowiązków administracji.

Teorie administracyjne, zakładające obowiązek poznania kraju w celu administrowania nim zawierały także ideę konieczności poznania go przez poszczególnych urzędników. W „Listach obywatelskich do Jana Węgleńskiego [...]” pisano więc:

Kłeska to jest publiczna gdy człek utalentowany, a na urządzie postawiony, obwiedzie się zaporą, najeży dumą, samolubstwem upoi, i nie żyje tylko z swemi namiętnościami. Taki urzędnik publiczny nie zwiedzając kraju, i nie rozmawiając z krajowcami, nie ma sposobności poznać potrzeb i dostatków krajowych. Wreszcie przed milczącym, zamilknie wszystko, a dobro publiczne na loteryę stawione zostanie<sup>82</sup>.

Autopsja była więc niezbędnym elementem dobrego zarządzania, programowania i prognozowania.

Ukierunkowanie zainteresowań społeczeństwa polskiego na sprawy międzynarodowe, co sygnalizował wspomniany wcześniej T. Potocki, nie sprzyjało refleksjom odnoszącym się do kwestii społecznych. Do takich zaś zaliczał Potocki problem regulacji stosunków pomiędzy dziedzicami a włościanami, czyli zastąpienie ana-

---

<sup>78</sup> R. Rembieleński, *Niektóre ogólne uwagi nad ekonomią polityczną i jej główną częścią finansami*, „Pamiętnik Warszawski czyli Dziennik Nauk i Umiejętności”, t. 3, wrzesień-grudzień 1815, s. 319-320.

<sup>79</sup> Tamże, s. 320.

<sup>80</sup> J. T. Recenzja, *Zasady prawodawstwa i instytucji policyjnych przez Ludwika Henryka Jacoba*, s. 119.

<sup>81</sup> Tamże, s. 119-120.

<sup>82</sup> *Listy obywatelskie do Jana Węgleńskiego Ministra Król. Polsk.*, „Pamiętnik Warszawski czyli Dziennik Nauk i Umiejętności” t. 6, wrzesień-grudzień 1816, s. 107.

chronicznych w drugiej połowie XIX w. świadczeń i stosunków pańszczyźnianych, innymi, bardziej nowoczesnymi formami wzajemnych relacji prawnych i ekonomicznych. Potocki był zwolennikiem unowocześnienia struktury gospodarczej i społecznej.

„[...] rząd najtańszy jest tem samem już najlepszy [...]”<sup>83</sup>. To stwierdzenie, będące świadectwem liberalizmu politycznego wspomnianego wcześniej T. Potockiego, wiązało się m.in. z poszukiwaniem kapitałów niezbędnych do ożywienia gospodarczego kraju oraz unowocześnienia struktur gospodarczych, społecznych, w tym także struktur władzy. Problem ten był przedmiotem dyskusji różnych kręgów intelektualnych Królestwa. Jednym z poważniejszych czynników inspirujących, czy wręcz wymuszających wymianę opinii, była kwestia chłopska, zwłaszcza śmiała ingerencja władz administracyjnych w stosunki pan – poddany w Austrii, która doprowadziła do uwłaszczenia chłopów oraz coraz śmielsze poczynania w tym zakresie cara Mikołaja I, których efektem był zakaz o rugowaniu, odebrany jako ograniczenie władzy patrymonialnej. Działania takie sprzyjały powstawaniu niechętnych postaw wobec administracji oraz rozprzestrzenianiu koncepcji preferujących ograniczenie wydatków na jej działalność. T. Potocki, analizując kwestie regulacji stosunków rolniczych pisał: „Część większa wydatków publicznych raz zużyta już jest nieodwołalnie straconą dla bogactwa krajowego, takimi są wydatki na wojsko i urzędników”<sup>84</sup>. Wydatki na te dwie sfery działalności zostały zaliczone do tej grupy, która się nie zwracała, stanowiły w pewnym sensie inwestycję straconą. Administracja zaś uznana została za sferę konsumującą dochody nie zaś wytwarzającą je, jeden z czynników niekorzystnie wpływających na bogactwo narodowe<sup>85</sup>.

T. Potocki prezentował przekonanie o konieczności jak najmniejszej ingerencji administracji centralnej w stosunki pomiędzy właścicielami ziemskimi a włościanami. W „Porankach karlsbadzkich”, dziele, w którym dla prezentacji ważnych kwestii społecznych przyjęto konwencję dyskusji emigracyjnych, niemożliwych do prowadzenia w kraju, w którym „duszno bywa”, w usta marszałka szlachty spod Kijowa włożył następujące słowa: „[...] nie ma większego nieszczęścia, jak kiedy władza centralna miesza się do naszych interesów, zwłaszcza zaś kiedy czyni to z nieprzyjaznym dla właścicieli usposobieniem”<sup>86</sup>. W tym stwierdzeniu widoczne było również przekonanie, że władza jest stronnicza i nie dąży do zachowania równowagi społecznej lecz faworyzuje określone elementy tej struktury. Zawarto tu także przekonanie, że sympatia jej jest ulokowana po stronie grup uboższych, niższych. Przyczyn takiego przekonania, jak już wspomniałam, poszukiwać należy w działaniach administracji austriackiej i rosyjskiej w lat 1846-1848. Stworzyły one obraz władzy

<sup>83</sup> A. Krzyżtopor [T. Potocki], *O urządzeniu stosunków rolniczych w Polsce*, Poznań 1851, s. 49.

<sup>84</sup> Tamże.

<sup>85</sup> Tamże, s. 50.

<sup>86</sup> A. Krzyżtopor [T. Potocki], *Poranki karlsbadzkie czyli rozbiór zarzutów, uzupełnień i uwag nad pismem „O urządzeniu stosunków rolniczych w Polsce*, Poznań 1858, s. 20-21.



manipulującej grupami i nastrojami społecznymi. Urzędnicy byli postrzegani przez Potockiego jako „niemoralni”, „socjalizmem zarażeni”, budzący w klasach niższych zazdrość i nienawiść przeciwko posiadającym<sup>87</sup>. Odmawiał więc administracji roli inspiratora i kreatora zmian w stosunkach społecznych, oraz ich koordynatora. Szczególną niechęć demonstrował jednak wobec biurokracji austriackiej. Nie szczędził jej ostrych ocen pisząc o roku 1846 w Galicji „Wieczna hańba temu rządowi co takich sprężyn panowania używa [...]”<sup>88</sup>. Ostra krytyka nie ominęła, podobnie jak w koncepcjach J. Gołuchowskiego, również Józefa II, uznawanego za twórcę biurokracji. Jego rządy postrzegał i zaprezentował Potocki jako doskonałą harmonię pomiędzy cesarzem a jego biurokracją. Pisał o nich: „Liczna, zgłodniała, nikczemna zgraja urzędników stała się jedyną podporą, jedynym filarem rządu”<sup>89</sup>.

Mimo tych negatywnych ocen, w koncepcjach jego jednak widoczny był pogląd, że administracja jest niezbędnym elementem procesu regulacji stosunków pomiędzy właścicielami i chłopami. Przyznawał bowiem „[...] zastanawiając się nad temi dwoma pytaniami i nad stanem obecnym dziedziców i włościan, nabyłem przekonanie, że bez pomocy kredytu, bez zmian w prawodawstwie, a zatem bez wpływu rządu, radykalna kuracja jest niepodobna”<sup>90</sup>. Administracja służyć więc miała zabezpieczeniu aspektu finansowego i prawnego podejmowanych reform społecznych i ekonomicznych. Przyznawano jej więc fachowość w tych dwóch dziedzinach – tworzenia pewnych systemów działania, koordynacji ich na poziomie strefy objętej zarządzaniem. T. Potocki wskazywał przy tym, że w wyniku ukazu z 1846 r. administracja stała się pośrednikiem i arbitrem w stosunkach pomiędzy właścicielami a włościanami. Oceniał go jako akt prawny tworzący „podstawę przyszłej samoistości stanu włościańskiego” oraz taki, który „splątał ręce dziedzicom”. Od tego momentu konieczna stała się ingerencja administracji w te stosunki, współdziałanie z nią<sup>91</sup>. Zakładał jednak, że zmiana stosunków własnościowych powinna odbywać się w oparciu o dobrowolne umowy. Pragnął ograniczyć udział administracji do tych przypadków, w których wspólna umowa stała się nieosiągalna.

W koncepcjach T. Potockiego widoczne było również przekonanie, że rząd ma bardziej uniwersalny, kompleksowy sposób widzenia kwestii społecznych niż pojedynczy mieszkańcy kraju. Uzasadniał to tak: „Otóż rząd będący na owym szczycie góry lub balonu widzi to jasno, co uchodzi uwagi pojedynczych”<sup>92</sup>.

Poszukując odpowiedzi na pytanie, z czyjej inspiracji powstał problem regulacji położenia chłopów, polemizował ze stwierdzeniami, że to prasa zwróciła uwagę na tę grupę społeczną i tym samym wykreowała tę kwestię jako ważną i nośną medialnie. Podkreślał, że to Aleksander I rozpoczął poszukiwanie nowych rozwiązań.

<sup>87</sup> Tamże, s. 21.

<sup>88</sup> A. Krzyżtopor [T. Potocki], *O urządzeniu...*, s. 174-175.

<sup>89</sup> Tamże, s. 168.

<sup>90</sup> A. Krzyżtopor [T. Potocki], *Poranki karlsbadzkie...*, s. 24.

<sup>91</sup> Tamże, s. 45.

<sup>92</sup> Tamże, s. 18.

Negował rolę prasy i publikacji, czyli ówczesnych mediów, jako kreatorów dyskusji dotyczących ważnych spraw społecznych<sup>93</sup>.

Próbując zastosować weberowski model biurokracji do oceny administracji Królestwa wskazać należy, że urzędy i urzędnicy mieli określone kompetencje, zarówno w strukturze pionowej jak i poziomej. Ten podział zadań jednak nie zawsze był czytelny dla społeczeństwa. Wymagał znacznego wysiłku poznawczego z jego strony. Kompetencje nie były stałe. Następowaly ich zmiany. Miały one miejsce zarówno w okresie konstytucyjnym, jak i Statutu Organicznego. Powodem pierwszych były ambicje poszczególnych ministrów, np. przy przeniesieniu Dyrekcji Górnictwa do Komisji Rządowej Przychodów i Skarbu na skutek starań Ksawerego Druckiego Lubeckiego. W okresie Statutu następowały liczne zmiany kompetencji w przypadku administracji wewnętrznej czyli Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych. Koncepcja zarządzania tym terytorium nie była więc stabilna. Sposób sprawowania władzy przez ministrów był uwarunkowany również ich osobowościami. Kompetencje wyznaczone regułami prawnymi wykonywali w charakterystycznym, odmiennym dla każdego z nich stylu.

Rola weberowskiego „biurokratycznego sztabu” była różna w różnych ministerstwach i w dużym stopniu zależna od osobowości ministra. Odmiennie postawy w tym zakresie prezentowali Tadeusz Mostowski i Ksawery Drucki Lubecki. Pierwszy z nich opierał zarząd ministerium na radcach stanu – dyrektorach generalnych<sup>94</sup>. Drugi z nich osobiście dozorował wypracowywanie decyzji, spędzając całe dnie w biurze, choć i on miał osoby zaufane, m.in. za takiego uważany był Ludwik Plater. W okresie konstytucyjnym widoczna była kadra sprawnych „biurokratów” tzn. osób zainteresowanych głównie zarządzaniem. W postawach tych osób widoczne były przy tym zmiany orientacji politycznych. Zaliczyć do nich należy, obok wspomnianego L. Platera, także K. Koźmiana czy R. Rembienińskiego. Ten ostatni był postrzegany jako sprawny administrator, o silnej osobowości, indywidualista liczący się przede wszystkim z własnym zdaniem, ale jednocześnie wkraczający na drogę konfliktów i sporów z obywatelami i kolegami z administracji. K. Koźmian i R. Rembieniński zmienili przy tym orientacje polityczne, z profrancuskiej na prorosyjską, choć ewolucja ta związana była także z istnieniem dobra Polski jako wartości nadrzędnej w stosunku do zmieniających się sojuszków politycznych.

W Królestwie postępował także proces formalizacji rekrutacji do zawodu urzędnika. Działalność Komisji Egzaminacyjnej, określanie zasad egzaminowania były elementami tego procesu. Regulowano także zachowania urzędnicze, sposób ubierania się, zasady awansu. Kontynuowano w tym zakresie tradycje powstałe w okresie Księstwa Warszawskiego.

---

<sup>93</sup> Tamże, s. 28.

<sup>94</sup> H. Izdebski, *Rada Administracyjna Królestwa Polskiego w latach 1815-1830*, Warszawa 1978, s. 29-39; S. Smolka, *Polityka Lubeckiego przed powstaniem listopadowym*, t. 1, wstępem poprzedził R. Kołodziejczyk, Warszawa 1984, tu wnikliwa analiza kariery i metod działania ministra skarbu.

W Królestwie przeważali urzędnicy mianowani. Podstawą rekrutacji i awansu było wykształcenie, posiadane umiejętności. Dużą rolę odgrywała jednak pozycja społeczna, pochodzenie, pozycja majątkowa, zwłaszcza w przypadku urzędów centralnych. Pozycja społeczna wpływała w sposób zasadniczy na możliwości edukacyjne. Na dobór kadr wyższych wpływ miały także koneksje towarzyskie i rodzinne. W gronie średniego i niższego szczebla urzędników znajdowali się także ludzie z awansu. Najbardziej znanym przypadkiem jest Jan Nepomucen Janowski, syn chłopca, absolwent Wydziału Prawa UW, urzędnik średniego szczebla w Komisji Rządowej Przychodów i Skarbu. Kryterium wykształcenia, wiedzy jako podstawa oceny zachowań i wartościowań człowieka, torowało sobie drogę bardzo powoli.

Powolny w Królestwie był także proces niwelacji społeczeństwa. Jego rytm, tempo było w dużym zakresie uwarunkowane decyzjami władcy. W tym przypadku działanie to cechowała wielka ostrożność, niechęć do burzenia starych struktur i pospiesznego budowania nowych. Największa zachowawczość cechowała w tym względzie Aleksandra I, największa chęć zmian, eksperymentowania - Aleksandra II.

Administracja pełniła wymienione przez Webera funkcje: integrowała społeczeństwo, organizowała je wokół określonych celów, sprawnie ściągała podatki tworząc podstawy ekonomiczne funkcjonowania Królestwa. Biurokracji Królestwa przyszło zarządzać społeczeństwem o niewysokim stopniu alfabetyzacji. Był to ważny element ułatwiający zarządzanie. Kolejnym takim czynnikiem był brak instytucji reprezentacyjnych po 1831 r. oraz cenzura druku. Wszystko to były elementy hamujące rozwój społeczeństwa nowoczesnego.

Dyskusje, polemiki i wymiana opinii dotycząca administracji Królestwa, czy też szerzej metod sprawowania władzy, zarządzania społeczeństwem uwarunkowana była wieloma czynnikami. Jednym z istotnych wśród nich były bieżące problemy zarządzania, w tym także problemy finansów państwa. Było to widoczne m.in. w okresie konstytucyjnym w czasie dyskusji o konieczności redukcji wydatków publicznych w związku z deficytem budżetowym. Ukazujące się wówczas w prasie artykuły potęgowały wrażenie, że to koszty utrzymania administracji stanowią najważniejsze źródło kłopotów finansowych państwa. Te właśnie wydatki były traktowane jako ta część budżetu, którą zawsze można obniżyć, element, który jest zbędny.

Społeczną wymianę opinii o biurokracji i jej roli w społeczeństwie prowokował także proces reformowania jego struktur. Na ziemiach polskich taką dyskusję wywołała regulacja, a generalnie zasadnicza zmiana, stosunków pomiędzy właścicielami ziemskimi i włościanami, szczególnie w zaborze austriackim, w mniejszym natomiast rosyjskim. Biurokracja austriacka była postrzegana jako najbardziej nieprzychylna ziemiaństwu. Głównym powodem tego stanowiska były wydarzenia 1846 i 1848 r. Ocenione zostały nie tylko jako próba deprecjacji społecznej roli właścicieli ziemskich ale także pozbawienia ich źródeł utrzymania, czynnik prowadzący do pogorszenia pozycji majątkowej, pozbawienie części własności, tym samym zamach na nietykalne dotychczas prawo własności. W tym kontekście administracja wydawała się wręcz burzycielem stosunków społecznych uświęconych tradycją i prawem.

I wreszcie trzecim czynnikiem wpływającym na ożywienie społecznej wymiany opinii o biurokracji były próby reformowania struktury administracyjnej przez władzę absolutnego. Proces ten uwidocznił się w okresie reformowania Cesarstwa Rosyjskiego przez Aleksandra II. Inicjatorem dyskusji w tym okresie, zwłaszcza niejawnych, był cesarski ośrodek władzy, zwierzchnik administracji, jako elementu wykonującego polecenia cesarskie. Poprawa efektywności pracy biurokracji była jednym z ważnych elementów programu reform. Było to świadectwem charakterystycznego rysu mentalności elity władzy, która nie wyobrażała sobie nowoczesnego państwa, sprawnie broniącego swojej wysokiej pozycji w Europie i na świecie, dominacji w Europie Środkowo-Wschodniej i Azji Środkowej, bez dobrze zorganizowanego aparatu biurokratycznego.

Istotnym elementem wywierającym wpływ na postawy wobec biurokracji była wyznawana orientacja polityczna. W istotny sposób przyczyniała się do wartościowania zjawisk ze sfery działalności publicznej, w tym także ocen administracji. Niechętna biurokracji była zwłaszcza ideologia liberalna traktująca ten element struktury społecznej jako czynnik hamujący jego kreatywność a przy tym zbędny wydatek budżetowy.

Dobrze zorganizowana, twórcza i operatywna, biurokracja była więc jednym z istotnych elementów państwa nowoczesnego a przez to ważnym komponentem nowoczesności. Samo pojęcie biurokracji przeszło w wieku XIX znamiennej ewolucję, od określenia nim przesadnego formalizmu, dominującej funkcji urzędów i urzędników w sprawowaniu władzy, czyli czegoś, co współcześnie oznacza biurokratyzm, wąskiego znaczenia tego pojęcia, do metody sprawowania władzy, systemu instytucji realizujących cele władz, zatem pojęcia bardzo szerokiego obejmującego sferę ustroju i związanych z nim urzędów oraz wszystkie zagadnienia dotyczące tych dziedzin. Z pejoratywnego biurokracja stawała się pojęciem coraz bardziej neutralnym a przez to uniwersalnym. Następowало więc swoiste osvajanie społeczeństw z nowoczesną biurokracją, ewolucja w kierunku symbiozy tych dwóch struktur, poszukiwania pól współdziałania i współlistnienia. Biurokracja jako jeden z istotnych elementów życia społecznego oraz czynników wpływających na jego kształt jest tematem ciągłych refleksji i nieustannych kontrowersji, ważnym elementem makro- i mikrohistorii.

Summary

**Nation and authorities. Discourse on bureaucracy in the Kingdom of Poland (1815-1867)**

Openness and universality of views related to the system of governing allow us to form a question on factors influencing its content, language, ideological, philosophical and social background, the most often reasons of aversion to administration, tendency to point out its disfunctionality. All the more that this discussion may be treated as inter-generation dialogue. The notion of bureaucracy itself underwent an essential evolution in the nineteenth century. From a pejorative notion, bureaucracy became the notion more and more neutral and because of this universal.

