

Zbyněk Sviták
(Masarykova univerzita, Brno)

Przemiany struktur aparatu biurokratycznego na przykładzie Moraw

tłumaczenie Marek Konstankiewicz

Urzędy i inne instytucje administracyjne od początku swego istnienia podlegają przemianom w zakresie kompetencji, składu personalnego, sposobów urzędowania i struktury wewnętrznej. Zmiany te mają charakter długoterminowy i dostrzegalne są wyraźniej z perspektywy kilku stuleci.

Zjawisko biurokracji badane jest głównie przez socjologów, którzy w większości odnoszą się do jego współczesnych przejawów. Starają się je opisać poprzez stworzenie idealnego modelu biurokracji i wskazywanie dotyczących go prawidłowości oraz odstępstw od niego. Podstawowe dzieło Maxa Webera wciąż jest rozwijane i poddawane dyskusji. Jego zwolennicy i krytycy rozszerzyli zakres badanej problematyki oraz zwrócili uwagę na inne perspektywy, z których to badanie zjawiska biurokracji jest możliwe i potrzebne.¹

Badania historyczne nie są jednak tak intensywnie prowadzone i raczej koncentrują się na działalności poszczególnych urzędów² lub problematyce urzędników i ich działalności.³ Jak się okazuje, szczegółowe informacje historyczne na temat funkcjono-

¹ Np. M. Weber, *Wirtschaft und Gessellschaft*, Tybinga 1925; R. K. Merton, *Bureaucratic Structure and Personality*, „Social Forces“ 18, 1940, s. 560-568; tenże, *Role of the Intellectual in Public Bureaucracy*, „Social Forces“ 23, 1945, s. 405-415; A. W. Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe 1954; M. Crozier, *Le phenomene bureaucratique*, Paryż 1964. Przegląd poglądów socjologicznych na biurokrację daje J. Keller, *Sociologie Byrokracie a organizace*, Praga 1996.

² Np. F. M. Maasburg, *Geschichte der obersten Justizstelle in Wien (1749-1848)*, Praga 1891; L. Gross, *Die Geschichte der deutschen Reichshofkanzlei von 1559 bis 1806*, Wiedeń 1933; K. J. Mayr, *Geschichte der österreichischen Staatskanzlei im Zeitalter des Fürsten Metternich*, Wiedeń 1935; F. Reinöhl, *Geschichte der k. u. k. Kabinettskanzlei*, „Mitteilungen des Österreichischen Staatsarchivs“ [dalej: MÖStA] 7, suplement, Wiedeń 1963; F. Roubík, *K vývoji zemské správy v Čechách v letech 1749-1790*, „Sborník archivních prací“ [dalej: SAP] 19, 1969, s. 41-188; G. P. Obersteiner, *Theresianische Verwaltungsreformen im Herzogtum Steiermark. Die Repräsentation und Kammer (1749-1763) als neue Landesbehörde des aufgeklärten Absolutismus*, Graz 1993; Z. Sviták, *Z počátků moderní byrokracie. Nejvyšší zeměpanský úřad na Moravě v letech 1748-1782*, Brno 2011.

³ K. Megner, *Beamte. Wirtschafts- und sozialgeschichtliche Aspekte des k. k. Beamtentums*, Wiedeń 1986; W. Heindl, *Gehorsame Rebellen. Bürokratie und Beamte in Österreich*, t. 1: 1780 bis 1848, Wiedeń – Kolonia - Graz 1990; taż, *Josephinische Mandarine. Bürokratie und Beamte in Österreich*, t. 2: 1848-1914, Wiedeń – Kolonia - Graz 2013.

wania poszczególnych urzędów są dla badań nad biurokracją i formalnej działalnością instytucji bardzo inspirujące i obiecujące. Mogą one skorygować koncepcje socjologiczne, a zwłaszcza odsłonić nowe perspektywy tego zagadnienia, szczególnie w zakresie historycznego rozwoju zjawiska biurokracji. Nie chodzi tu o rozumienie biurokracji jako tworu statycznego, ale pewnego procesu. Realistyczny obraz funkcjonowania instytucji nie może być ograniczony jedynie do wskazania liczby urzędników, ale konieczne jest ukazanie rozwoju całej instytucji również w zakresie dyplomatyki i administracji, które są z tą problematyką nierozdzielnie związane. Dokonany w ten sposób kompleksowy sposób wgląd w poszczególne urzędy pokazuje, że prawdopodobnie żaden z nich nie odpowiadał do końca idealnym ujęciom socjologicznym. W ten sposób staje się możliwe ukazanie kilku problemów, związanych z przemianami organizacji przedbiurokratycznych i biurokratycznych.

a) Jednocześnie istniejące urzędy rozwijają się nierównomiernie, ich biurokratyzacja postępuje w różnym tempie.

Morawy były historyczną prowincją Królestwa Czeskiego, a w okresie nowożytnym stały się częścią monarchii habsburskiej, aż do 1918 roku. Zostały włączone do tzw. Przedlitawii, w ramach której miały status analogiczny z innymi częściami monarchii, np. Styrią, Karyntią czy Czechami. Bliskość Wiednia była przyczyną stworzenia wielopłaszczyznowych więzi kulturowych i społecznych z tym miastem. Od przełomu lat 1636/37 został ustanowiony nowy urząd o nazwie Trybunał Królewski (královský tribunál) lub Urząd Starostwa Ziemskiego (úřad zemského hejtmánství), który rozszerzając swoje kompetencje zastąpił jednoosobowy organ władzy w postaci Starosty Ziemskiego (zemského hejtmána).⁴ Trybunał miał charakter najwyższego urzędu ziemskiego i był jedną z głównych instytucji administracyjnych i sądowych Moraw, bezpośrednio podlegającą wiedeńskim organom centralnym.⁵

Podczas reform administracyjnych Marii Teresy, w połowie XVIII wieku, urząd ten zmienił nazwę, najpierw na „Královskou Reprézentaci a Komoru”, później na Gubernium, ale także poszerzył swe kompetencje.⁶ W wyniku dalszej ewolucji, podczas kolejnych reform, rozbudowuje się jego skład personalny, tak że już pod koniec XVIII wieku można w nim zaobserwować niemal klasyczne przejawy zjawiska biurokracji w ujęciu Maxa Webera. W ramach reform cesarza Józefa II jego właściwość terytorialna objęła tzw. Śląsk Austriacki,⁷ co oznaczało rozbudowę kompetencji i rozrost struktury

⁴ O początkach trybunału patrz: J. Radimský, *Tribunál: C 4: Sbíрка normálíí z let 1628-1782. Inventáre a katalogy fondů Státního archívu v Brně*, Brno 1956; V. Vašků, *Studie o správních dějinách a písemnostech moravského královského tribunálu z let 1636-1749*, Brno 1969.

⁵ Zob. klasyczne podręczniki historii administracji austriackiej: F. Walter, *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte von 1500-1955*, Wiedeń - Kolonia - Graz 1972; E. C. Hellbling, *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*, Wiedeń - Nowy Jork 1974; I. Beidtel, *Geschichte der österreichischen Staatsverwaltung I (1740-1792)*, Innsbruck 1896.

⁶ S. Brodesser, *Moravskoslezské gubernium v letech 1783-1849. Netišěná rigorosní práce*, Brno 1968; tenże, *K vývoji zemské správy na Moravě v 18. století*, „Časopis Moravského musea”, vědy společenské 61, 1976, s. 95-109; tenże, *Reorganizace zemské správy na Moravě v polovině 18. století a vznik reprezentace a komory (1749)*, [w] *Rodná země. Sborník k 100. výročí Muzejní a vlastivědné společnosti v Brně a k 60. narozeninám PhDr. Vladimíra Nekudy*, CSc., Brno 1988, s. 369-375; tenże, *Správa na Moravě v době absolutismu*, [w] *Morava v době baroka*, red. T. Knoz, Brno 2004; Z. Sviták, *Z počátků moderní byrokracie*, dz. cyt., s. 38-200.

⁷ S. Brodesser, *Vznik moravskoslezského gubernia a připojení Slezska k Moravě v roce 1783*, [w] *Sborník k nedo-*

organizacyjnej. W wiek XIX wszedł jako Gubernium Morawsko-Śląskie (moravsko-slezské gubernium) będące już urzędem o cechach biurokratycznych.

Urzędowi temu tradycyjnie były bezpośrednio podporządkowane urzędy krajowe, których na Morawach były sześć (w innych krajach monarchii były to inne ilości w zależności od wielkości ich obszarów). Ewolowały one z urzędów starostów krajowych (krajských hejtmanů), którzy pierwotnie byli ustanawiani w razie zagrożenia wojennego, a podczas wojny trzydziestoletniej uzyskali charakter stały. Po porażce powstania 1618-1620 (na Morawach 1619-1620) i ustanowienia Trybunału Królewskiego w 1636/1637 r. zostały one poddane pod nadzór tego ostatniego,⁸ który następnie co roku mianował starostów krajowych. Obsada personalna urzędów krajowych nie została jednak z góry określona i od każdego starosty krajowego, przy uwzględnieniu jego potrzeb, zależało ilu urzędników przyjmie. Ponieważ ich wynagrodzenie starosta pokrywał ze środków, które sam otrzymywał ze skarbu królewskiego, zrozumiałe jest, że wielkość zatrudnienia była ograniczona.

Sytuacja zmieniła się znacząco po reformach Marii Teresy, które rozpoczynają się w połowie XVIII wieku, kiedy władcy próbują reagować na opóźnienia w rozwoju administracji królewskiej w stosunku do świata zachodniego w celu zwiększenia efektywności monarchii. Rozszerzenie obowiązków przedstawicieli monarchy w terenie powoduje, że ci ostatni potrzebują przygotowanych i stałych pracowników (których obciążenie obowiązkami również się zwiększa). Urzędy krajowe zaczynają działać według określonych procedur, liczba ich personelu rośnie, rozbudowują się ich struktury, a na początku XIX wieku uzyskują one stałe siedziby (własne budynki).⁹ Jednakże jeśli chodzi o stopień biurokratyzacji pozostają w tyle za ogólnomorawskim urzędem ziemskim.

Poprzez urzędy krajowe władza królewska oddziaływała na poddanych. Ci jednak zamieszkiwali dobra znajdujące się w rękach prywatnych (szlachta, rodząca się burżuazja) a tylko w niewielkiej części stanowiące domenę królewską. Do sprawowania administracji na obszarze swoich dóbr właściciele mieli do dyspozycji „urzędy” dominialne, których funkcjonowanie z punktu widzenia modelu biurokratycznego było dość prymitywne. Aby rozkazy cesarskie docierały do wszystkich poddanych już od końca XVIII wieku urzędy krajowe zaczynają kontrolować organizację urzędów dominialnych i udzielać im wskazówek. W ich przypadku nie można mówić (z pewnymi wyjątkami, jak zarząd dóbr Lichtensteinów, obejmujący połowę obszaru Moraw) o zaawansowanych organizacjach. Dopiero w roku 1848 cały ustrój administracji terenowej został gruntownie przebudowany.¹⁰ Można zatem stwierdzić, że mogą obok

žitým padesátinám PhDr. Jiřího Radimského, Brno 1969, s. 125-160

⁸ J. Macek, V. Žáček, *Krajská správa v českých zemích a její archivní fondy*, Praga 1958, s. 9 i n.

⁹ Urzędy krajowe nie miały stałych siedzib, zawsze funkcjonowały w miejscu pobytu starosty krajowego. Zob. M. Lenderová, T. Jiránek, M. Macková, *Z dějin české každodennosti*, Praga 2010, s. 42. Brneński starosta krajowy miał stałą siedzibę od przełomu XVIII i XIX wieku, po raz pierwszy wymienioną w spisie domów w Brnie w roku 1806 (*Vollständiges Verzeichniß aller in der kaiserlichen auch k. k. Hauptstadt Brünn und ihrer Vorstädte befindlichen und nun neu numerirten Häuser, deren Eigenthümer, Strassen, Gässen und Plätze nebst genauer Anzeige der Gründe und Pfarren zu denen jedes Haus gehört*. Verfaßt von Anton Kromer, Magistrats-Raitofficier und Konstriptions Kommissär, Brün und Olmütz 1806, s. 13), w poprzednich spisach nie występuje.

¹⁰ J. Balík, V. Hloušek, J. Holzer, J. Šebo, *Politický systém českých zemí 1848-1989*, Brno 2011, s. 18-43; K.

siebie funkcjonować instytucje o różnym poziomie zburokratyzowania, a niekiedy nawet nie zdążą niektóre z nich ulec biurokratyzacji, aż do chwili swej likwidacji.

Rok 1848 stanowi kamień milowy. Zlikwidowano urzędy dominialne w dobrach ziemskich, a także urzędy krajowe, zastępując je urzędami powiatowymi, które swój biurokratyczny charakter musiały dopiero wykształcić. Nowym elementem w systemie administracyjnym był samorząd terytorialny na szczeblu gmin oraz prowincji.¹¹ Jedną sprawną strukturą biurokratyczną została zastąpiona inną. Podobnie jak obecnie obok biurokratycznie zorganizowanej administracji rządowej funkcjonują urzędy średnich i małych gmin, które nie mają takiego charakteru.

b) Kiedy następuje przemiana sługi władcy w urzędnika w rozumieniu biurokratycznym, a kiedy całego personelu administracji?

Można przypuszczać, że nie wszystkie grupy personelu urzędniczego wykształciły się w tym samym czasie we wszystkich rodzajach urzędów. Wraz z rozbudową zadań administracji komplikowała się struktura urzędów, także już dla XVII wielu można wyróżnić trzy grupy ich pracowników:

- urzędników podejmujących decyzje (radców),
- wyższy personel (organizujący pracę urzędu),
- personel wykonawczy (działający na podstawie bezpośrednich wskazówek wyższego personelu).¹²

We wcześniejszych okresach historycznych aparat administracyjny znajdował się w bezpośredniej zależności od monarchy. Osoby pełniące urzędy państwowe początkowo zatrudniały personel do wykonywania powierzonych im zadań w zależności od aktualnych potrzeb. Gdy stopniowo wprowadzano kadencyjność funkcji państwowych, to personel urzędniczy zapewniał stałe i stabilne ich wykonywanie. Lecz w źródłach tacy wyżsi urzędnicy nadal są postrzegani jako reprezentanci monarchy. Tak więc nie wszystkie osoby związane z administracją (urzędem) mogą być traktowane jako urzędnicy, tak jak jesteśmy przyzwyczajeni do tego dzisiaj. Osoby pełniące funkcje państwowe (dygnitarze) miały szczególnie związek z monarchą, zaś za urzędników uważano raczej pracowników wykonawczych niższego szczebla.

Przejawem przechodzenia poszczególnych grup personelu do „sfery biurokracji” jest system oceny urzędników wprowadzony przez Marię Teresę w 1750 roku. Został on zastosowany jako narzędzie kontroli niższego personelu, ale w różnych urzędach postrzegany był w odmienny sposób. W najwyższym urzędzie ziemskim Moraw (wtedy była to już královská reprezentace a komora a później Gubernium) ekspedytor raportował o pilności i pracowitości kancelistów i rachmistrzów. Dotyczyło to rzeczywiście niższego personelu. W urzędach krajowych starosta krajowy (który sam siebie uważał za reprezentanta i sługę monarchy nie zaś za urzędnika, choć niektóre źródła tak go nazywały) oceniał staranność pracy i kompetencje nie tylko pisarzy, ale i sekretarza krajowego (krajského sekretáře) czy protokolanta,

Schelle, *Organizace veřejné správy na Moravě a ve Slezsku v letech 1848-1948*, Ostrava 2013.

¹¹ M. Hlavačka, *Zlatý věk české samosprávy. Samospráva a její vliv na hospodářský, sociální a intelektuální rozvoj Čech*, Praga 2006; K. Schelle, *Organizace veřejné správy na Moravě a ve Slezsku*, dz. cyt., s. 46-75.

¹² Z. Sviták, *Z počátků moderní byrokracie*, dz. cyt., s. 201-336.

którzy w nadrzędnym urzędzie (wtedy w Gubernium) zaliczani byli do wyższego personelu. Oceniano nawet praktykantów pochodzących ze stanu szlacheckiego.¹³

Takie systemy oceny kompetencji i jakości pracy urzędników nie tylko nie zaniknęły podczas kolejnych reorganizacji, ale stale występują aż do naszych czasów. Później stopniowo rozszerzają się na inne grupy urzędników wyższego szczebla, aż w XX wieku stają się jednym z synonimów biurokracji. Cały ten proces wiąże się też z przemianami demokratycznymi i upowszechnieniem menadżerskich narzędzi zarządzania sprawami publicznymi.

Dla ukonstytuowania warstwy urzędniczej kluczowe były reformy Józefa II. Jego tak zwany „list pasterski” z listopada 1783 roku¹⁴ ogólnie określający status urzędnika, jego prawa i obowiązki w efekcie rozszerzył świadomość urzędników przynależności do specyficznej grupy społecznej chronionej przez monarchę. Później były formułowane różne standardy postępowania dla urzędników. Tylko kilka osób zajmujących najwyższe stanowiska administracyjne nie uważało się za urzędników, lecz za współpracowników monarchy. Negatywnym aspektem tego procesu jest to, że w XIX wieku i obecnie wzrasta depersonalizacja administracji i brak zainteresowania urzędników efektami zarządzania sprawami publicznymi. Znajduje to odzwierciedlenie w formalizmie i skupieniu uwagi na nieistotnych szczegółach, które powodują trudności w kontaktach obywateli z administracją.

c) Zmiana struktur urzędów.

Struktury organizacyjne urzędów są zmieniane w sposób ciągły ze względu na rosnącą formalizację i dążenie do podniesienia efektywności ich działania. W średniowieczu czeska kancelaria królewska miała do dyspozycji jedno pomieszczenie, w którym dokonywano czynności urzędowych, z czasem uzupełnione o drugie przeznaczone do prowadzenia registratury. Dopiero w wieku XVI pojawiają się inne bardziej wyspecjalizowane pomieszczenia, a kancelaria staje się jedynie miejscem prowadzenia dokumentacji. Uniezależniają się struktury odpowiadające za ekspedycję dokumentów oraz rozliczanie opłat urzędowych.¹⁵ Struktura urzędu znajduje się pod presją złożoności problemów, które nie zawsze znajdują odzwierciedlenie w tytułach urzędników wyższego szczebla (w szczególności registrator, ekspedytor, taksator). W przeszłości poszczególne czynności były wykonywane w jednym pomieszczeniu. Z czasem różnicowały się kompetencje poszczególnych urzędników. Tradycją czeską było np. wykonywanie funkcji registratora i ekspedytora przez jedną osobę. To co początkowo wydawało się być logicznym połączeniem kompetencji (wysyłanie dokumentów i prowadzenie rejestrów) przy dużej liczbie załatwianych spraw ostatecznie doprowadziło (w przypadku morawskiego Trybunału Królewskiego) do ogromnego bałaganu w registraturze i spowodowało późniejsze rozdzielenie tych funkcji.¹⁶

¹³ O kontroli nad personelem zob. Z. Sviták, *Dohled nad úřednictvem za tereziánských reform na Moravě*, [w] *Pragmatické písemnosti v kontextu právním a správním*, red. Z. Hojda, H. Pátková, Praga 2008, s. 383-394.

¹⁴ List ten został wydany, patrz: F. Roubík, *Počátky policejního ředitelství v Praze. Sborník archivu ministerstva vnitra republiky Československé. Svazek I*, Praga 1926, załącznik V, s. 180-188.

¹⁵ Przykładem tego jest rozwój czeskiej kancelarii królewskiej w czasach cesarza Rudolfa II, kiedy stała się ona centrum aktywności dyplomatycznej tego monarchy. O jej strukturze patrz: K. Stloukal, *Česká kancelář dvořská 1599-1608. Pokus z moderní diplomatiky*, Praga 1931, s. 147-153.

¹⁶ Z. Sviták, *Z počátků moderní byrokracie*, dz. cyt., s. 279.

Proces ten zachodził także w wewnętrznej strukturze najwyższego urzędu ziemskiego na Morawach. Trybunał Królewski zaczął funkcjonować na początku 1637 roku¹⁷ w skromnych pomieszczeniach. Jego podziały wewnętrzne zaczęły się rozwijać po ostatecznej przeprowadzce do Brna do „domu ziemskiego”¹⁸ gdzie stopniowo wyróżniano pomieszczenie radców, ekspedycję, registraturę, kancelarię i biuro opłat, które znajdowały się poza gmachem urzędu. Wraz ze zmianą kompetencji zostały dodane do urzędu (nazwanego wtedy „reprezentace a komora”, a później Gubernium) również biuro rachunkowe. Podlegała mu częściowo kasa, kierowana też przez odpowiedzialnie instytucje wiedeńskie.¹⁹

Struktura wewnętrzna zmieniła się dopiero za Józefa II., gdy w połączonym gubernatorstwie morawsko-śląskim urząd ekspedytora scalono z urzędem taksatora, ale nadal nie stworzono dla nich osobnego działu. Przeprowadzka do nowego budynku w Brnie wiązała się ze stworzeniem miejsc pracy dla większej liczby osób, gdyż nowy sposób podejmowania decyzji wymagał obecności najwyższych urzędników na co dzień a nie tylko w czasie zwoływanych sesji organu kolegialnego. Można przyjąć, że bliższy związek z miejscem pracy i stałe w niej przebywanie ma znaczący wpływ na przemianę dygnitarza w urzędnika.

d) Przemiany w systemie decyzyjnym.

Według Maxa Webera jedną z cech biurokracji jest delegowanie na niższe szczeble prawa do podejmowania decyzji. Wiele zależy od tego, jak rozumie się to twierdzenie. Decyzje mogą być mylone z aktami stanowienia prawa powszechnie obowiązującego. W przeszłości jednoosobowe decyzje szefa urzędu stopniowo zastępowano kolegialnym podejmowaniem decyzji. Proces ten rozpoczął się w monarchii habsburskiej w urzędach centralnych w XVI wieku i objął administrację terenową (zaczynając od najwyższych władz ziemskich) w pierwszej połowie XVII wieku, zaś jego koniec może być datowany na XVIII wiek. Oparto się na organach kolegialnych właściwych we wszystkich sprawach na danym szczeblu administracji. Członkowie organów kolegialnych podejmowali decyzje w oparciu o przepisy cesarskie lub w niektórych sprawach samodzielnie, jednakże w zgodzie z interesem dynastii panującej, przy czym w kwestiach spornych w drodze głosowania.²⁰ Te procesy decyzyjne były przez dwór ściśle kontrolowane, ponieważ w każdym tygodniu miały być wysyłane do Wiednia informacje o podjętych rozstrzygnięciach. Pozostały personel pełnił jedynie czynności wykonawcze. Celem odciążenia organu kolegialnego zaczęto stopniowo przekazywać decyzje w rutynowych sprawach do komisji tworzonych w jego obrębie. Ostateczne podjęcie decyzji zostaje więc przesunięte z organu kolegialnego na komisję, ale nadal podejmowano je w sposób kolegialny. Tymczasem na niższych szczeblach administracji zasada kolegialności nie została przyjęta i starostowie krajowi działali na

¹⁷ Najstarsze protokoły występują od stycznia 1639 r. Zob. V. Vašků, *Nejstarší radní protokol moravského tribunálu. (K otázce vztahu mezi úředními knihami a aktovým materiálem)*, SAP 16, 1966, s. 499.

¹⁸ Utworzenie nowego urzędu i jego rozbudowa wymagały przebudowy budynku w którym został ulokowany. Registratura była jeszcze przez kilka lat przechowywana w prywatnych domach urzędników. J. Dřimal, *Zemský dům v Brně*, Brno 1947, s. 65 i n.

¹⁹ Z. Sviták, *Z počátků moderní byrokracie*, dz. cyt., s. 207.

²⁰ Zasady systemu kolegialnego opisuje M. Hochedlinger, *Aktenkunde. Urkunden- und Aktenlehre der Neuzeit*, Wiedeń - Kolonia - Weimar 2009, s. 53-56.

zasadzie jednoosobowej. Zasada kolegialnego podejmowania decyzji była natomiast stosowana we władzach miejskich od samego początku ich istnienia.

Za panowania Józefa II doszło do zmiany w kierunku modelu mieszanego.²¹ Tylko w niektórych sprawach decyzje zapadały jak poprzednio w formie kolegialnej (plenium), zaś poszczególni radcy jednoosobowo decydowali w sprawach, które należały do przydzielonego im zakresu działania (departamentu). Terminem departament na początku XIX wieku określano tylko zespół kompetencji, czasami dość różnorodnych. Jednak nawet ten model podejmowania decyzji nie miał całkowicie jednoosobowego charakteru, ponieważ organ kolegialny na najbliższym posiedzeniu mógł działać jako konsultant i doradca. Członkowie organu kolegialnego mieli również wsparcie ze strony podległych pracowników składających się na urząd.

Dopiero z czasem, w wyniku postępującej specjalizacji, ale również wzrostu ilości spraw, zaczęto tworzyć osobne działy mające własny personel, w szczególności urzędników, przygotowujących dokumenty jako podstawę do podjęcia decyzji przez szefa urzędu. W tym momencie proces podejmowania decyzji zostaje podzielony: w ważnych sprawach, głównie o charakterze koncepcyjnym decyduje węższe grono, większość decyzji zwykle podejmowanych w oparciu o normy i przepisy przenosi się na niższe poziomy struktury organizacyjnej. Działalność poszczególnych urzędników w zasadzie polega na sprawdzeniu, czy rozstrzygnięcie sprawy spełnia warunki określone normami. Działy urzędu mają również pracowników, którzy są w stanie przygotować dokumenty zawierające ostateczne decyzje w nich podejmowane. Wspólna kancelaria w zakresie przygotowywania pism wychodzących ulega podziałowi. Tak więc dokumenty zawierające rozstrzygnięcia mogą mieć różne formy i ich wytwarzanie przechodzi na niższe szczeble.

Z problematyką procesów decyzyjnych wiąże się zjawisko podziałów wewnętrznych w grupie urzędników. Stanowiska związane z podejmowaniem decyzji tradycyjnie zarezerwowane były dla urzędników pochodzenia szlacheckiego, zaś niższe stanowiska urzędnicze obsadzone były przez mieszczan. Wyjątki od tego zdarzały się zrazu rzadko, później częściej. W XVIII wieku tylko wyjątkowo osoba pochodząca spoza stanu szlacheckiego po nobilitacji mogła awansować na najwyższe szczeble, zaś w XIX wieku nie było to już czymś niezwykłym. Zawsze było to jednak związane z długim stażem pracy. Odwrotnie, osoby pochodzenia szlacheckiego mogły tylko sporadycznie zajmować niższe stanowiska. Do końca XVIII wieku spotyka się szlachciców wśród urzędników średniego szczebla zaś w XIX wieku nawet wśród pracowników wykonawczych.²²

Jedną z cech biurokracji jest oddzielenie miejsca wykonywania czynności urzędowych (siedziby urzędu) od miejsca zamieszkania urzędnika. W przeszłości było w zwyczaju, że osoba pełniąca funkcję publiczną często wykonywała oficjalne czynności w swojej własnej siedzibie (zamek, pałac) z pomocą doraźnie wynajmowanego per-

²¹ Z. Sviták, *Z počátků moderní byrokracie*, dz. cyt., s. 192-200; zob. także: R. Polley, *Kolegialprinzip und Geschäftsgang im 19. Jahrhundert, Eine verfassungs- und verwaltungsgeschichtliche Fallstudie zur Aktenkunde*, „Archiv für Diplomatik, Schriftgeschichte, Siegel- und Wappenkunde” 42, 1996, s. 445-488.

²² Zob. zestawienia urzędników: S. v Brodesser, *Moravskoslezské gubernium v letech 1783-1849*, dz. cyt., zał. cz. 4, s. 255-294 i zał. cz. 5, s. 295-355.

sonelu lub własnej służby. Tylko niektóre z najważniejszych urzędów (np. Kancelaria Królewska) miały swoje własne urzędowe siedziby. Nic dziwnego, że w tych czasach, wielu czołowych urzędników wykonywało pracę w swych domach. Niewielka część czeskich ksiąg ziemskich (zemských desk) ocalała z wielkiego pożaru Hradczan i Malej Strany w roku 1541, gdyż jeden z urzędników miał je w swym domu na praskim starym mieście. Jednak i później, gdy niektóre urzędy miały już siedziby w budynku użyteczności publicznej, nie było niczym niezwykłym, że niżsi urzędnicy wykonywali pracę w domach, pomimo wydawanych zakazów. Wśród urzędników wyższych szczebli było to powszechne, choć nieraz źle widziane. Zawsze po śmierci urzędnika do jego domu lub mieszkania, wkraczała komisja, która zabierała wszystkie oficjalne dokumenty, które następnie włączano do registratury, a bywało ich sporo, zachowane spisy często zawierają kilkadziesiąt pozycji.²³

Praca urzędnika w domu, w późniejszych epokach możliwa była dopiero po przyjęciu regulacji wyraźnie na to zezwalających. Dziś jednak wzrasta popularność pracy w domu (home-office), tam gdzie istnieją sprzyjające warunki, co dotyczy zwłaszcza tworzenia raportów i innych działań twórczych, w których wskazane jest izolowanie się od zgiełku instytucji i czynników rozpraszających uwagę. Powodem tego są względy ekonomiczne i społeczne, głównie oszczędności na przestrzeni biurowej, a także możliwość pogodzenia pracy np. z wychowaniem dzieci. Jednak trzeba dodać, że niektórzy urzędnicy wolą dojeżdżać do biura.

Kilka powyższych przykładów pokazuje, że proces biurokratyzacji nie postępuje we wszystkich instytucjach jednakowo szybko, ale w każdej z nich ma on inny przebieg i zakres. Jednocześnie poszczególni urzędnicy jako jednostki mogą wywrzeć indywidualny wpływ na funkcjonowanie modelu biurokratycznego. Wydaje się zatem, że biurokracja jako model organizacyjny stale się rozwija, a jej status w dużej mierze zależy od istniejącego systemu administracyjnego i warunków społecznych.

²³ Przykłady takiego postępowania patrz: Z. Sviták, *Z počátků moderní byrokracie*, dz. cyt., s. 405-406.

Аннотация

Збынек Свитак

Преобразования структур бюрократического аппарата

Текст представляет процесс формирования бюрократической организации государственной администрации на примере, принадлежащей к Габсбургской монархии, Моравии в период с середины XVI-go до начала XIX-go века. Первой особенностью этого процесса был неравномерный темп бюрократизации. Также постепенно формировался единый статус лиц работающих в этих учреждениях, как чиновников в бюрократическом смысле. В дальнейшем Автор представляет трансформацию внутренних структур государственных учреждений, в том числе и роли их канцелярий. Наконец описано изменения моделей процессов принятия решений и важность официальных зданий учреждений, как постоянного места работы чиновников. Все это указывает на разнообразный ход и объем процессов бюрократизации в отдельных учреждениях и на влияние на эти процессы отдельных людей, а также и всего контекста административной системы и социальных условий.

Summary

Zbyněk Sviták

Transformations structures of the bureaucratic apparatus

In this article, the process of forming the state's administration has been outlined while bearing the example of the region of Moravia being the part of Hapsburg Monarchy since the latter half of 16th century and until the beginning of 19th century. The first characteristic feature of this process was the uneven rhythm of bureaucratisation. Also, the equal status of people working in those institutions as officials in the bureaucratic perception was gradually formed. Later on, it also embodied the changes of internal structures with the inclusion of its chambers. Finally, also changes of decisive process modelling and the meaning of a registered office as place of work by officials. It all indicates different development paths and competences of bureaucracy in certain institutions and individuals who made an influence on it, and also the whole background for the administrative system and social conditions

