

Zbigniew Naworski
(Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu,
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku)

Problemy metodologiczno-semantyczne badacza dziejów biurokracji

Dwa lata temu, w ramach IV Sympozjum Dziejów Biurokracji wstępnie starałem się określić z jakimi wyzwaniem zmierzyć się musi historyk administracji zajmujący się problematyką urzędniczą; krótko też wskazałem tam także trudności metodologiczne¹. Wydaje się, że wobec coraz większego postępu badań nad polską historią administracji od czasów stanisławowskich po upadek Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz coraz śmielszego wkraczania na to pole badawcze (z lepszym lub gorszym skutkiem) przedstawiciele nauk pozytywnych, zwłaszcza prawa administracyjnego i nauki administracji (ale nie tylko)² nastał już czas do opracowania ujęcia syntetycznego tego tematu w odniesieniu do ziem polskich (a przynajmniej tematu tego części).

Odpowiedzi na pytanie, co już w tej dziedzinie można przedstawić w formie syntezy zależą nie tylko od stanu badań nad historią polskiej administracji, lecz także, a może przede wszystkim, od rozwiązania problemów metodologicznych i – po części – semantycznych. Z punktu widzenia metodologicznego opracowanie całości problematyki urzędniczej na ziemiach polskich wydaje się na dzień

¹ Z. Naworski, *Służba publiczna od monarchii absolutnej po czasy współczesne. Zarys problematyki*, [w] *Dzieje biurokracji*, t. IV, cz. 1, Lublin-Siedlce 2011, s. 13-39

² Wystarczy przegląd publikacji dotyczących prawa urzędniczego, które problematyką urzędniczą w kontekście historycznym zajmują się zawsze skromniej lub szerzej. A. Dubrownik i Ł. Pisarczyk w swoje pracy problematyce tej poświęcili aż dwa, co prawda pobieżne rozdziały. Pierwszy zajmuje się administracją i prawem urzędniczym „powszechnym” od czasów antycznych aż po współczesność nieco więcej uwagi poświęcając prawu pruskiemu i niemieckiemu, francuskiemu i anglosaskiemu. Drugi rozdział zajmuje się rozwojem prawa urzędniczego w Polsce, które zaczyna się, zdaniem autorów od epoki Księstwa Warszawskiego. W sumie jest to ponad 30 stron tekstu; A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 37-69. Z kolei J. Stelina równie obszernie opisuje historię polskiego prawa urzędniczego koncentrując się jednak na okresie międzywojennym i Polski Ludowej; J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2009, s. 33-64. W pracy pod red. J. Hausera historia administracji (powszechna) jest omawiana od starożytności, a historia administracji w Polsce od Rzeczypospolitej szlacheckiej; *Administracja publiczna*, opr. zb., red. J. Hauser, Warszawa 2003. Wreszcie E. Ura omawia niemal wyłącznie, za to obszernie, prawo polskie; E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 42-80.

dzisiejszy niemożliwe. Po pierwsze, jak określić zasięg temporalny i terytorialny tej problematyki? Po drugie, w jakim zakresie uwzględnić należy jej komparatystykę, czyli nawiązanie do problematyki „powszechnej”? Po trzecie, jaki zakres podmiotowy i przedmiotowy problematyka ta miałaby objąć? I po czwarte wreszcie, jak historia administracji ma się do historii biurokracji, jakie występują między tymi dwoma pojęciami podobieństwa i różnice? Pokróćce scharakteryzujemy każdy z przedstawionych tu dylematów.

* * *

Zasięg temporalny jest zdeterminowany zdefiniowaniem samego pojęcia administracji. Nawet tu brak jest zgodności. Obrazują to choćby podręczniki do historii administracji, które w zasadzie zgodne są tylko co do jednej kwestii – przez pojęcie administracja rozumieją wyłącznie administrację publiczną. Niektórzy ich autorzy tak rozumianą administrację utożsamiają z zarządem państwa *sui generis* i omawiają ją w powiązaniu z każdym szeroko rozumianym państwem, także np. państwem feudalnym³. Rezultatem przyjęcia tej koncepcji jest przedstawianie administracji od czasów starożytnych poprzez wszystkie kolejne epoki aż do czasów niemal współczesnych⁴. Takie ujęcie prezentowane jest jednak tylko przez niektórych historyków państwa i prawa i historii administracji. Większość z nich początki administracji europejskiej wiąże z powstaniem monarchii absolutnych w Europie, a w zasadzie z Oświeceniem i absolutyzmem oświeconym, a w odniesieniu do Polski – z epoką stanisławowską⁵.

Pogląd sytuujący początki nowożytnej administracji w okresie monarchii absolutnej formułują też przedstawiciele nauki administracji, którzy wiążą początki tej nauki (a więc w istocie także administracji, jako zespołu organów i instytucji tworzonych świadomie w oparciu o określone kryteria) z powstaniem kameralistyki i nauki o policji⁶.

³ Według H. Izdebskiego, tak należałoby rozumieć administrację w znaczeniu funkcjonalnym; H. Izdebski, *Współczesne modele administracji publicznej*, Warszawa 1993, s. 7; zob. też H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 27.

⁴ Taką koncepcję przyjął T. Maciejewski, zob. T. Maciejewski, *Historia administracji*, Warszawa 2006; tenże *Historia polskiej myśli administracyjnej do 1918 r.*, Warszawa 2008. W tej ostatniej publikacji Autor sięga do czasów Rzeczypospolitej szlacheckiej.

⁵ Tak widzą historię administracji H. Izdebski, W. Ćwik, D. Janicka, D. J. Malcowie; zob. H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1996; W. Ćwik, *Historia administracji od połowy XVIII wieku*, Warszawa 2005; D. Janicka, *Ustrój administracji w nowożytnej Europie: zarys wykładu z historii administracji*; Toruń 2010; D. J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, Kraków 1996. W publikacjach dotyczących wyłącznie administracji na ziemiach polskich stanowisko zbieżne z koncepcją T. Maciejewskiego prezentował jeszcze przed wojną F. Koneczny, stanowisko odmienne przyjął autor pierwszej powojennej pracy na ten temat A. Ajnenkiel, który pominął czasy stanisławowskie oraz W. Witkowski – autor opublikowanego przed paroma laty bardzo dobrego podręcznika; zob. F. Koneczny, *Dzieje administracji w Polsce w zarysie*, Wilno 1924; A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1975; W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764-1989*, Warszawa 2007.

⁶ Zob. np. Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2010, s. 2.; E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Kraków 2006, s. 40-43. Byłaby to administracja w znaczeniu podmiotowym; H. Izdebski, *Współczesne...*, s. 7; H. Izdebski, M. Kulesza, dz.cyt., s. 27

Także wśród naukowców zajmującym się pozytywnym prawem urzędniczym brak w tej sprawie jednolitości. Jedni rozpoczynają swoje rozważania od starożytności, inni zajmują się czasami znacznie późniejszymi⁷.

Reasumując: zakres temporalny omawianej problematyki zależy od zdefiniowania pojęcia administracji. Jeżeli za metodologicznie poprawne uznamy przyjęcie koncepcji administracji jako sposobu zarządzania państwem i jego instytucjami (a więc administracji w znaczeniu funkcjonalnym) to poprawny jest tok rozważań rozpoczynający owe rozważania od starożytności. Przyjęcie natomiast odmiennej definicji administracji (zwłaszcza w znaczeniu podmiotowym) powoduje, że rzeczywiście jej początki należy wiązać z monarchią absolutną, a w zasadzie z jej oświeceniową formą, natomiast w odniesieniu do ziem polskich o początkach tak rozumianej administracji możemy mówić dopiero w czasach stanisławowskich⁸.

Znacznie prostsze jest oczywiście określenie zakresu terytorialnego omawianej problematyki. Tu istnieje pełna zgodność. Administracja będąca przedmiotem rozważań to administrację europejskiego kręgu kulturowego czyli cywilizacji śródziemnomorskiej. Nawet omawiane w czasach starożytnych despotie wschodnie, co stanowi niemal rytualny wstęp do wszelkich rozważań o starożytności są przedstawiane dość pobieżnie i bez głębszych refleksji. Pełny przegląd problemów rozpoczyna się niemal zawsze od starożytnej Grecji, a potem Rzymu. Pomija się tu administrację charakterystyczną dla kultury azjatyckiej, krajów islamu czy innych znacznie mniejszych geograficznie i bardziej oddalonych od Europy kultur.

Po drugie, nie jest w istocie możliwe skupienie się wyłącznie na problematyce rodzimej, polskiej. Przede wszystkim wynika to ze skomplikowanych dziejów naszego państwa - administracja nowożytna tak naprawdę rodziła się i rozwijała przez długi okres w warunkach braku własnej państwowości; przez wiele dziesięcioleci była to w ogóle administracja obca. Ale nie jest to powód jedyny. Już początki kształtowania się racjonalnej administracji w czasach stanisławowskich wymagają porównań z rozwiązaniami przyjętymi w państwach europejskich, zwłaszcza u naszych sąsiadów, bo to ich rozwiązania zaczęły obowiązywać, przynajmniej po części, na ziemiach zabranych. Na marginesie należy zauważyć, że

⁷ Pierwsze stanowisko reprezentują: A. Mazur, który historię administracji (powszechną) rozpoczyna od starożytności i - częściowo - J. Kornaś, który z kolei omawianie administracji publicznej w Polsce rozpoczyna od Rzeczypospolitej szlacheckiej (S.Mazur, *Historia administracji publicznej*, [w] *Administracja publiczna*, dz.cyt., s. 41-62; J. Kornaś, *Administracja publiczna w Polsce*, tamże, s. 103-142). J. Stelina prezentuje drugie stanowisko - omawia prawo urzędnicze w Polsce poczynając od czasów stanisławowskich (J. Stelina, dz.cyt., s. 31- 64). Podobne stanowisko zajmują, także w odniesieniu do administracji europejskiej A. Dubowik i Ł. Pisarczyk wiążąc początki nowożytnej administracji europejskiej z epoką Oświecenia; A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, dz.cyt., s. 36-69.

⁸ Chodzi tu o definicję administracji jako wyodrębnionej działalności państwa, a zatem uporządkowanej organizacyjnie i kompetencyjnie i sformalizowanej. Oznacza to, że administracja jest realizowana, przynajmniej po części, przy pomocy systemu biurokratycznego, obejmuje obszerny zakres spraw o znaczeniu społecznymi i regulowana jest przez generalne normy prawne; H. Izdebski, dz.cyt., s.14.

początki budowy takiej administracji za rządów Stanisława Poniatowskiego nie wyglądają na tle Europy tak fatalnie, jak zwykle się sądzić. Również budowa administracji w II Rzeczypospolitej wymaga porównań. Choćby z tego względu, że z jednej strony pozostało przez okres dwudziestolecia międzywojennego wiele naleciałości będących reliktem rozwiązań zaborczych, z drugiej zaś – administracja Rzeczypospolitej oparta została w dużej mierze na rozwiązaniach obowiązujących u sąsiadów, zwłaszcza na modelu administracji pruskiej. Wreszcie, administracja Polski Ludowej była wyraźnie wzorowana na modelu stalinowskim, a więc obcym. Z tego też względu wskazanie wpływów obcych i oddzielenie ich od rozwiązań rodzimych wydaje się koniecznością.

I wreszcie rzecz najważniejsza, to określenie zakresu przedmiotowego i podmiotowego omawianej problematyki. Bardzo poważne kontrowersje, i to od samego początku, budzi zakres przedmiotowy administracji. Czy badając administrację i jej urzędników należy zająć się:

- administracją rządową (i co pod tym pojęciem należy rozumieć), włącznie np. z administracją sił zbrojnych;
- administracją samorządu terytorialnego;
- administracji samorządu gospodarczego i zawodowego;
- administracją partyjną w państwie totalitarnym (czyli np. w Polsce Ludowej);
- administracją związków wyznaniowych (wewnętrzna tych związków, o ile nabywają znamion stanowiska publicznego);
- administracją konspiracyjną w krajach okupowanych lub znajdujących się pod obcym panowaniem⁹.

Do katalogu tego należałoby przecież dodać jeszcze, przy omawianiu terytorialnej administracji rządowej, jej podział na tzw. administrację ogólną i specjalną. To wyodrębnienie nie budzi dziś wątpliwości, ale rodzi kolejne problemy. Mocno upraszczając – administracja specjalna to taka administracja, która funkcjonuje w ramach innych niż podstawowe podziałów terytorialnych państwa, gdzie działa administracja ogólna; jej urzędnicy podlegają bezpośrednio bądź pośrednio szefom swoich resortów; posługują się też często innymi, odrębnymi pragmatykami służbowymi, i – co najważniejsze – formalnie administracja ta nie podlega przedstawicielowi rządu w terenie, czyli szefowi administracji ogólnej. Akceptacja tak rozumianej administracji niezespólonej wymaga od historyka administracji udzielenia odpowiedzi na pytanie, od kiedy taka administracja istnieje i jakie działy zarządu państwem należałoby do niej zaliczyć¹⁰. Jak zaklasyfikować strukturę, co prawda odrębną i nie włączoną do

⁹ Por.: E. Knosala, dz.cyt., s. 19-10.

¹⁰ I tu także nasuwają się jednak duże wątpliwości. Czy wszystkie wymienione a charakteryzujące administrację niezespólą cechy muszą wystąpić łącznie, czy też jedne można pominąć, a inne na pewno nie; ile cech można nie uwzględnić by nadal była to jednak administracja specjalna, a kiedy o administracji specjalnej nie może być już mowy itp.

administracji ogólnej, na czele której stoi jednak organ tejże administracji ogólnej¹¹ – czy jest to już administracja specjalna, czy jeszcze nie; a co z zasadą podwójnego podporządkowania?

Nie roszcząc sobie prawa do pełnego katalogu, w skład którego zaliczyć można różne „administracje” pragniemy podkreślić tylko, że w toku rozwoju administracji zmieniała się ona bezustannie i poszerzała zakres swoich zadań i kompetencji i każdy z wymienionych tu rodzajów administracji, także na ziemiach polskich, odgrywał w różnych okresach różną rolę i miał większe lub mniejsze znaczenie. W publikacjach zajmujących się tą tematyką występuje tu pełny woluntaryzm uzależniony w istocie od kręgu zainteresowań poszczególnych badaczy. Niezależnie też od zdefiniowania pojęcia administracji, ujęcie takich a nie innych jej działów budzić będzie zawsze kontrowersje¹².

Zauważmy przy okazji, że współcześnie zdołano w zasadzie sprecyzować samo pojęcie administracji. W toku zacieklej dyskusji między nauką francuską a niemiecką, przy braku w niej udziału – co należy podkreślić - Europy Środkowej i Wschodniej, dominują definicje mieszane podmiotowo-przedmiotowe, uwzględniające to, że administracja to zarówno struktura, jak i szczególne działanie¹³.

Przez administrację publiczną rozumie się zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych prowadzonych na rzecz interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje na podstawie ustawy i w określonych prawem formach¹⁴.

Ale i tak sformułowana definicja nie zamyka dyskusji i nie została zaakceptowana powszechnie, a dla historyka administracji ma przydatność wyraźnie ograniczoną

Poważne kontrowersje budzi także zakres podmiotowy badanej problematyki. Administracja wiąże się nieodłącznie z określonymi urzędami, a więc i urzędnikami. Tu problem metodologiczny łączy się z semantycznym. Kogo mianowicie zaliczyć należy do kategorii urzędników? Pisałem o tym krótko już wcześniej, tu konieczne wydaje się rozwinięcie tego tematu¹⁵. W przeszłości urzędnikiem nazywano każdą osobę piastującą jakąś godność. Szeroki zakres pojęciowy tego określenia dobrze uwidoczni się w fakcie, iż nazwą *urzędnika*, tj. *oficjalisty* (od łac. *officium* oznaczającego „grzeczność, powinność, służbę, funkcję,

¹¹ Dobrym przykładem są tu XIX-wieczni wicegubernatorzy w Rosji stojący na czele wyodrębnionej administracji skarbowej w guberni.

¹² Przykładem może być tu krakowski podręcznik D i J. Malców. W części poświęconej II Rzeczypospolitej w dziale poświęconym administracji specjalnej została omówiona administracja wojskowa, szkolnictwa, wyznaniowa i gospodarcze; pozostałych działów nie uwzględniono; zob. D. J. Malec, dz.cyt., s. 157-161.

¹³ Zob.: G. Smyk, *Administracja Królestwa Polskiego w latach 1864-1915*, Lublin 2011, s. 87-89 i podana tam w przypisach literatura.

¹⁴ H. Izdebski, M. Kulesza, dz.cyt., s. 91.

¹⁵ Z. Naworski, dz.cyt., s. 13-15.

urząd”) określano zarówno piastunów urzędów publicznych (w tym zwłaszcza sądowych), jak i np. w Rzeczypospolitej szlacheckiej funkcjonariuszy dworów szlacheckich oraz folwarków, a więc osoby zarządzające majątkami ziemskimi¹⁶. Należy przy tym zauważyć, że niektóre królewskie urzędy dworskie, pierwotnie służące prywatnym interesom władcy, były jednak uważane za urzędy państwowe¹⁷. Kryterium służby prywatnej nie jest więc rozstrzygającym, jeżeli służba ta wykonywana była dla monarchy.

Cechą charakterystyczną urzędów jest prawne określenie ich kompetencji. W dawnym prawie źródła tego prawa regulujące kompetencje urzędników charakteryzowały się znacznym stopniem ich rozproszenia, a samo określenie kompetencji w zasadzie niemal nigdy nie było zbyt ściśle. Co więcej, niektóre kompetencje powstawały na drodze *usus*, ponieważ ówczesne prawo nie zakazywało ich domniemywania. Nie istniały też skuteczne instrumenty nadzoru. Co więcej kolejną różnicą w stosunku do dzisiejszych urzędów, mającą olbrzymi wpływ na kwestie nadzoru był fakt dożywotniego piastowania urzędów. Zmiana charakteru urzędów i statusu prawnego urzędników następowała stopniowo i związana była z nową koncepcją administracji, która pojawiła się w okresie Oświecenie. Już we wcześniejszym okresie obok urzędów dożywotnich obsadzanych według kryteriów innych niż merytoryczne (na zasadzie kupna lub ze względu na pochodzenie) pojawiać się zaczęli urzędnicy odwoływalni i fachowi. We Francji np. poza powszechnym systemem sprzedawalności urzędów, znajdowały się, co prawda nieliczne, najważniejsze funkcje w państwie, niezbędne dla jego prawidłowego funkcjonowania. Z kolei w Rosji, poza systemem *miestniczestwa* znajdowali się początkowo diakowie, a następnie w XVII w. w określonych gałęziach służby wprowadzono regułę nadawanie urzędów bez względu na urodzenie. W rezultacie w monarchiach oświeceniowych w II poł. XVIII w. w administracji istniał „mieszany” aparat urzędniczy składający się z dwóch grup – urzędników funkcjonujących na podstawie zasad dawniejszych oraz nowy aparat – fachowy i odwoływalny. Eliminowanie dawnych urzędów i urzędników odbywało się stopniowo i przypadło na pierwszą połowę XIX w. O korpusie urzędniczym bez określania jednak, jakie kategorie urzędników należy do niego zaliczyć można mówić dopiero od połowy XIX stulecia. Stan taki, mimo olbrzymich zmian jakie nastąpiły od tego czasu w administracji utrzymuje się w zasadzie do dnia dzisiejszego.

Z przedstawionych tu rozważań wynika, że znaczenie tego terminu wobec jego niejednoznaczności zmieniało się w zależności od miejsca i czasu, co więcej - do dnia dzisiejszego legalnej definicji terminu *urzędnik* nie ma.

Stawia to historia biurokracji (i administracji) w trudnym położeniu. Jednym z możliwych do przyjęcia rozwiązań jest oczywiście zdefiniowanie pojęcia

¹⁶ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 2007, s. 407.

¹⁷ Zob. Z. Góralski, *Encyklopedia urzędów i godności w dawnej Polsce*, Warszawa 2000, s. 5 i n.

we wstępie do rozważań na tematy „urzędnicze”. Takie rozwiązanie przyjął np. M. Krzymkowski w jedynej dotychczas pełnej monografii w ogóle poświęconej statusowi prawnemu urzędników w odniesieniu do Księstwa Warszawskiego. Pisze on mianowicie.

Pod pojęciem urzędników w niniejszej pracy rozumie się ogół osób zatrudnionych w administracji publicznej, z wyjątkiem tych, którzy wykonywali funkcje czysto fizyczne, to znaczy posługaczy, odźwiernych, fraterów i im podobnych. Zatrudnienie oznacza przy tym zawodowe wykonywanie pracy określonego rodzaju za wynagrodzeniem. W związku z tym wzięto pod uwagę w szczególności pracowników Komisji Rządzącej, Rady Stanu, Rady Ministrów, ministerstw i innych organów administracji centralnej, terenowej, skarbowej, dóbr i lasów narodowych, poczty, policji i administracji oświatowej. Mimo, że za swoją pracę nie otrzymywali wynagrodzeń, do kategorii urzędników zaliczono także wójtów oraz niektórych funkcjonariuszy publicznych z okresu kształtowania się administracji Księstwa, jak na przykład konsyliarzy ziemiańskiego i miejskiego izb wykonawczych powiatowych. Poza zakresem rozważań pozostawiono natomiast nauczycieli, stanowili oni bowiem odrębną grupę zawodową posiadającą własną pragmatykę¹⁸.

Z kolei G. Smyk w swojej monografii także arbitralnie określił jako urzędników tych, którzy zostali uwzględnieni w Ustawie z 1859 r., o służbie cywilnej w Królestwie Polskim, a więc urzędników centralnych i terytorialnych administracji rządowej (czyli służby cywilnej *sensu stricto*) oraz marszałków gubernialnych szlachty, członków gubernialnych deputacji szlacheckich, prezesa i członków Rady Głównej Opiekuńczej, radców powiatowych Dyrekcji Ubezpieczeń, członków Rady Przemysłowej, wójtów gmin wiejskich, sędziów pokoju i sędziów Trybunału Handlowego, a także członków Dyrekcji Towarzystwa Kredytowego Ziemskiego (czyli tzw. służbę obywatelską)¹⁹. Pomiął natomiast wszystkie inne kategorie urzędników, choć omawiając organizację administracji publicznej w Królestwie Polskim w latach 1864-1915 uwzględnił znacznie szersze spektrum różnych działów administracji (a także samorządu)²⁰. Podobne trudności mają też badacze zagraniczni. W. L. Stiepanow omawiając przedrewolucyjną biurokrację rosyjską posługuje się w zasadzie pojęciami ogólnymi i omawia tylko niektóre rodzaje urzędów²¹.

Współczesne polskie prawo urzędnicze posługuje się dla określenia urzędnika w najbardziej ogólnym znaczeniu tego słowa pojęciami: *funkcjonariusz publiczny*, *pracownik administracji publicznej*, *urzędnik państwowy*. Obowiązujące ustawodawstwo wyróżnia: urzędników państwowych, urzędników służby

¹⁸ M. Krzymkowski, *Status prawny urzędników Księstwa Warszawskiego*, Poznań 2004, s. 10.

¹⁹ G. Smyk, dz.cyt., s. 303.

²⁰ Tamże, rozdz. IV, s. 241-304.

²¹ W. L. Stiepanow, *Przedrewolucyjna biurokracja rosyjska – zasadnicze etapy i tendencje rozwoju (XVII – początek XX wieku)*, [w] *Dzieje biurokracji*, t. IV, cz. 1, red. A.Górak, K. Latawiec, D. Magier, Lublin-Siedlce 2011, s. 41-60.

cywilnej, pracowników służby cywilnej, pracowników samorządowych oraz funkcjonariuszy służb wyspecjalizowanych²². Odrzuca natomiast definicje formułowane na gruncie prawa cywilnego czy karnego, jako szersze niż *pracownik administracji*. Takim właśnie pojęciem operuje doktryna przy określaniu wszystkich wyżej wskazanych „urzędników”.

Przez pojęcie „pracownik administracji” należy zatem rozumieć osoby wykonujące czynności związane z funkcjonowaniem administracji publicznej oraz czynności administracyjne w innych niż jednostki administracji urządach państwa, bez względu na sposób nawiązania z nimi stosunku pracy (wybór, powołanie, mianowanie, umowa o pracę)²³.

Na tle wszystkich poczynionych tu uwaga pojawia się wreszcie ostatnie - fundamentalne pytanie - jak określić wzajemne relacje między tak rozumianą administracją a biurokracją i jak uwzględnić te relacje w zmieniającej się od czasów monarchii absolutnej po współczesność rzeczywistości. Zagadnieniu temu poświęcili artykuły Hubert Izdebski²⁴ i Jerzy Malec²⁵.

Naszym zdaniem w historii biurokracji można wyróżnić trzy okresy.

Pierwszy z nich to okres narodzin biurokracji. Pojawiła się ona wraz z samym pojęciem biurokracji w połowie XVIII w., a jej podstawowe cechy sformułował francuski fizjokrata Jean Claude Marie Vincent de Gournay. Określił on biurokrację jako rządy urzędników i nadał temu pojęciu występujące do dziś pejoratywne zabarwienie. Pamiętać jednak należy, że czas i miejsce, w jakich Francuz opisywał ową biurokrację, to wspomniany przeze mnie okres współistnienia urzędów „starych” i „nowych”, a aparat administracyjny przedrewolucyjnej Francji to aparat monarchii absolutnej ze właściwą mu strukturą i kompetencjami, a także wszystkimi widocznymi wadami. Okres ten trwał w całej Europie (przy uwzględnieniu historycznego asynchronizmu w odniesieniu do poszczególnych państw) aż do Wiosny Ludów, kiedy to ostatecznie zwyciężył stopniowo narastający w I połowie XIX stulecia model Weberowski²⁶. Jednak to właśnie w tym okresie zostały wypracowane przez doktrynę podstawowe zasady, wprowadzane następnie stopniowo w praktyce, charakterystyczne dla biurokracji, które Max Weber usystematyzował i rozwinął tworząc swój model „idealnego typu” biurokracji. Zauważmy przy tym, że główny nacisk został przez niego położony na podmiotowy aspekt biurokracji, a tym samym i administracji.

Drugi więc okres, to budowa administracji (i biurokracji) według koncepcji Maxa Webera, który trwał niemal stulecie, a który definitywnie zakończyła II wojna

²² E. Ura, dz.cyt., s. 19-20.

²³ Tamże, s. 28.

²⁴ H. Izdebski, *Historia administracji a historia biurokracji*, „Państwo i Prawo” 1975, z. 5, s. 60-72

²⁵ J. Malec, *Historyczne modele rozwoju biurokracji*, [w] *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, opr. zb., red. K. Zuba, Toruń 2007, s. 17-26

²⁶ W zasadzie tylko temu okresowi jest poświęcony wspomniany w poprzednim przypisie artykuł J. Malca.

światowa. Stąd też, jak sądzę określenie wieku XIX jako „złotego wieku” urzędników należy przesunąć w czasie o półwiecze.

Wedle Webera, w ramach koncepcji państwa praworządnego najbardziej racjonalny model tzw. biurokracji czystej (monokratycznej) opierał się na zasadach: stałości i kompetencji (wykonywanie czynności urzędowych w zakresie określonym przez prawo; czynności te muszą być wykonywane przez urzędników, jako stałe podstawowe zajęcie, a zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności winien być niezmienny i trwale określony, a urzędnik je wykonujący powinien posiadać przyznane mu w sposób formalny przez akty prawne uprawnienia); specjalizacji i związanego z nią poziomego i pionowego podziału pracy; hierarchii urzędowej (urzędnicy niższego stopnia podlegają urzędnikom wyższego uprawnionym do kontrolowania, wydawania poleceń i regulowania pracy tych pierwszych; urzędnicy niższego stopnia mają prawo odwołania się od decyzji bezpośrednich przełożonych); rozdziału pracowników od własności (urzędnicy nie mogą być właścicielami środków administracji i środków utrzymania, a jedynie reprezentują właściciela w ściśle określonym zakresie; dlatego za swoją pracę otrzymują wynagrodzenie); rozgraniczenia spraw służbowych i prywatnych (stanowiska służbowe nie mogą być wykorzystywane przez urzędników do celów osobistych; zasoby urzędu nie mogą być używane prywatnie); kwalifikacji (dla każdego stanowiska w urzędzie winna być określona wymagana wiedza, doświadczenie i poziom wykształcenia; obowiązkiem urzędnika jest stałe podnoszenia swoich kwalifikacji); bezosobowość (urzędnik winien ściśle stosować się do przepisów, dzięki czemu uzyskać można znamiona bezosobowości podejmowanej decyzji); dokumentowania (cała praca urzędnika winna być udokumentowana, także w przypadku podejmowania decyzji ustnych; zapewnia to możliwość weryfikacji poprawności załatwianych spraw)²⁷.

W modelu tym biurokrację tworzyła wykwalifikowana, hierarchiczna, zawodowa korporacja urzędnicza otrzymująca stałe wynagrodzenie.

Trzeci okres charakterystyczny dla II połowy XX w. i w zasadzie trwający po dzień dzisiejszy to model Nolanowski. Stanowił on odpowiedź na zmieniające się otoczenie administracji, na wzrost jej skomplikowania zadań i kompetencji. Na potrzeby tak funkcjonującej administracji trzeba było wykształcić i przygotować odpowiednich urzędników. Paradoksem jest przy tym, że zasady zostały

²⁷ Problematyce tej została poświęcona część fundamentalnej, bo liczącej ponad 1100 stron pracy *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie* opublikowanej już po śmierci autora w Tübingen w czterech zeszytach od lutego 1921 do września 1922 r., a będącej zebraniem wcześniejszych prac Webera, zarówno opublikowanych, jak i odtworzonych z niepublikowanych rękopisów. Po polsku praca została wydana w całości dopiero w 2002 r., niektóre jej fragmenty publikowano okazjonalnie w latach 1956-1995; zob. M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, przeł. D. Lachowska, Warszawa 2002. O biurokracji Weber pisze w księdze I, część III *Typ panowania*, s. 163-168, a przede wszystkim w księdze IX *Socjologia panowania*, zwł. s. 693-726. Koncepcja Weberowskiej biurokracji ma bogatą bibliografię i do dziś stanowi przedmiot ożywionej dyskusji przedstawicieli nauk społecznych - od historyków administracji po politologów. Zob. np. wydaną stosunkowo niedawno monografię C. J. Olbromskiego, *„Verstehende Soziologie” Maxa Webera. Konteksty filozoficzne i inspiracje*, Toruń 2007.

opracowaniem przez powołaną przez rząd brytyjski w 1994 r. Komisję do spraw standardów etycznych lorda Michaela Nolana, a więc w kraju, który z tradycjami biurokratycznymi miał niewiele wspólnego. Do zasad funkcjonowania nowoczesnej administracji zaliczono: bezinteresowność (sprawujący urzędy publiczne winni podejmować decyzje, kierując się wyłącznie dobrem publicznym; wykluczone jest podejmowanie decyzji mających na celu uzyskanie korzyści materialnych lub finansowych dla siebie, swojej rodziny czy przyjaciół); rzetelność (sprawującym urzędy publiczne nie wolno zaciągać jakichkolwiek zobowiązań o charakterze finansowym lub też innego typu w stosunku do jednostek lub instytucji, które mogą mieć na nich wpływ w trakcie pełnienia przez nich obowiązków urzędowych); obiektywizm (wykonując swe publiczne obowiązki, w tym dokonując nominacji na publiczne stanowiska, udzielając zamówień publicznych lub rekomendując jednostki do nagród i świadczeń, sprawujący urzędy publiczne winni dokonywać selekcji według kryteriów merytorycznych); odpowiedzialność (sprawujący urzędy publiczne są odpowiedzialni przed opinią publiczną za swe decyzje oraz czynności i muszą poddawać się wszelkiej kontroli odpowiedniej dopełnionego urzędu); otwartość (sprawujący urzędy publiczne powinni być otwarci w sprawie wszelkich podejmowanych czynności i decyzji; winni oni przedstawiać przyczyny swoich decyzji i ograniczać dostęp do informacji jedynie wtedy, gdy jasno wymaga tego szersze dobro ogółu); uczciwość (sprawujący urzędy publiczne obowiązani są do ujawniania wszelkiego typu osobistych interesów powiązanych z obowiązkami urzędowymi oraz – aby chronić dobro publiczne – do podejmowania kroków w celu uniknięcia jakichkolwiek mogących zaistnieć konfliktów interesów); przywództwo (sprawujący urzędy publiczne winni propagować i wspierać niniejsze zasady poprzez własny przykład, a także kierując i nadzorując pracę innych)²⁸.

W istocie rzeczy zasady wypracowane przez komisję Nolana tylko korygują, uzupełniają i doprecyzowują to co wypracował Weber i trudno je uznać za daleko idącą zmianę jakościową. Należałoby do zasad charakteryzujących biurokrację dorzucić jeszcze jedną, pominiętą przez Webera, i co najwyżej zasugerowaną przez komisję Nolana zasadę apolityczności urzędników państwowych²⁹

Zaakceptowanie modelu biurokracji opartej na przedstawionych tu zasadach oznaczałoby, wykluczenie z kręgu jej zainteresowań administracji niecentralistycznej (anglosaskiej) i zdecentralizowanej, czyli samorządowej. Kwestią fundamentalną i współcześnie najbardziej chyba dyskusyjną jest podstawowa cecha biurokracji, jaką jest jej strukturalna hierarchiczność. Za uwzględnieniem tej cechy w badaniach nad biurokracją optuje J. Malec³⁰. Z kolei H. Izdebski sugeruje, że

²⁸ Tekst Kodeksu Nolana na stronach sejmowych, www.biurose.sejm.gov.pl/uzup/mid-202pdf. Zob. też J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Warszawa 2002; J. Szreniawski, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji a zasady ogólne Kodeksu Postępowania Administracyjnego*, [w] *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004; E. Ura, dz.cyt., s. 266-271.

²⁹ H. Izdebski, *Historia administracji...*, s. 153.

³⁰ J. Malec, *Historyczne modele...*, s. 25.

zjawisko biurokracji pojawiło się także w administracji samorządowej, tyle że wystąpiło tu nieco później i przybrało inny charakter³¹. Nie sposób też pominąć przy charakteryzowaniu biurokracji fakt, że przynajmniej w jakiejś części działa ona nie tylko na podstawie norm generalnych, ale także partykularnych, i – wreszcie – nie można wyłączyć z biurokracji jej korpusu politycznego po części pochodzącego z wyboru i niefachowego, stanowiącego w istocie rzeczy trzon administracji centralnej i część terenowej administracji rządowej.

Przy takich zastrzeżeniach można stwierdzić, że biurokracja to administracja ujmowana wyłącznie w znaczeniu podmiotowym, jako aparat urzędniczy powołany do prowadzenia działalności organizatorskiej i wykonawczej w odniesieniu do politycznych decyzji władzy państwowej³².

Ze względu na występującą specyfikę dotyczącą poszczególnych działów administracji i jej ewolucję synteza dziejów biurokracji powinna objąć wyodrębnione części aparatu administracyjnego:

- biurokrację rządową centralną i terytorialną ogólną (z uwzględnieniem podziału na korpus polityczny i służby cywilnej), w realiach polskich uwzględniając także biurokrację konspiracyjną w latach II wojny światowej oraz aparat urzędniczy Polski Ludowej;
- terenową biurokrację rządową niezespoloną, przy wyraźnym określeniu jej specyfiki;
- administrację samorządową;
- administrację samorządu gospodarczego i zawodowego.

Do dyskusji pozostaje kwestia uwzględnienia związków wyznaniowych, zwłaszcza kościoła katolickiego w Polsce, oraz biurokracji partyjnej w okresie Polski Ludowej.

Wydaje się, że tylko takie ujęcie, choć oczywiście nie pozbawione wad, daje możliwości rozwoju, a w niektórych aspektach przedstawianej problematyki, podjęcia w ogóle systematycznych badań nad tematem historii biurokracji na ziemiach polskich.

Autor niniejszej rozprawki ma nadzieję, że przedstawione w niej zagadnienia staną się przedmiotem dyskusji naukowej pozwalającej na znaczne pogłębienie i poszerzenie badań nad polską biurokracją, urzędnikami i administracją w ogólności.

³¹ H. Izdebski, *Historia administracji a historia...*, s. 65, 68.

³² H. Izdebski, M. Kulesza, dz.cyt., s. 27.

Summary

Zbigniew Naworski

Methodological and semantic problems researcher the history of bureaucracy

Author argues that it's time has come to develop a synthetic description the History of Bureaucracy in relation to the Polish lands (or at least parts of them). However, the answer to the question of what is already in this area can be represented in the form of synthesis depends not only on the state of research on the history of the Polish administration, but also, and perhaps above all, the solution of methodological problems and - in part - semantic. In a methodological point of view, the development of the whole problem officials in the Polish lands seems impossible today. First, how to determine the temporal and territorial scope of the problem? Second, the extent to which consideration should be given its comparative, that is a reference to the problem of the "universal"? Thirdly, what range of subjective and objective issues that would take? And fourth and finally, what is the relation the history of administration to the history of bureaucracy - what are the similarities and differences between these two concepts? The article contains the characteristics of each of these dilemmas.