

Alicja Kulecka

(Uniwersytet Warszawski)

ORCID 0000-0002-5802-0018

Doi: 10.36121/akulecka.DB.2019.09.013

Choroba społeczna biurokracji. Teoria Józefa Olszewskiego (1903)

Streszczenie: Celem rozważań było ukazanie poglądów Józefa Olszewskiego (1867-1922), prawnika, urzędnika, radnego miejskiego na biurokrację zawarte w jego dziele poświęconym temu zagadnieniu opublikowanym we Lwowie w 1903 r. Podstawowym źródłem stała się wspomniana rozprawa oraz inne prace tego autora. J.Olszewski traktował biurokrację w kategoriach przerostu władzy państwowej. Stanowiła dla niego negatywne zjawisko społeczne. Swoje sądy o biurokracji formułował na podstawie wiedzy o przeszłości i obserwacji współczesnej mu praktyki biurowej prowadzonej z pozycji urzędnika niższego. Jednym z istotnych kryteriów jego oceny były standardy państwa prawa w Austrii w okresie 1867-1914. J.Olszewski traktował biurokrację jako organizacją wyodrębniającą się w strukturach władzy, zintegrowaną wokół własnych interesów, dążącą do zabezpieczenia przyznanych praw i dochodów. Wskazywał na jej bezideowość, brak rozumienia i bierność wobec realnych problemów społecznych. Biurokracja występowała głównie w administracji państwowej, ale widoczna była także w innych dziedzinach działalności. Podkreślał, że społeczeństwo może bronić się przed biurokracją dzięki wiedzy i stowarzyszeniom. Uważał, że państwo również ma obowiązek stosowania dobrych praktyk w zarządzaniu eliminujących nieuprawnione działania urzędników i urzędników.

Słowa kluczowe: biurokracja, Józef Olszewski, władza, państwo, administracja

Social disease bureaucracy. The theory of Józef Olszewski (1903).

Annotation: The purpose of the considerations was to show the views on the bureaucracy of Józef Olszewski (1867-1922), lawyer, official, city councilor, contained in his work on the subject published in Lviv in 1903. The basic source was the mentioned dissertation and other works of this author. J. Olszewski treated the bureaucracy in terms of the overgrowth of state power. It was a negative social phenomenon for him. He formulated his bureaucracy judgments on the basis of knowledge of the past and observation of his contemporary office practice from the

position of lower official. One of the important criteria for its assessment were the standards of the state of law in Austria in the years 1867-1914. J. Olszewski treated bureaucracy as an organization standing out within the structures of power, integrated around its own interests, seeking to secure the rights and income granted. He pointed to its void of ideology, lack of understanding and passivity in the face of real social problems. The bureaucracy occurred mainly in the state administration, but was also visible in other areas of activity. He emphasized that society can defend itself against the bureaucracy thanks to knowledge and associations. He believed that the state was also obliged to apply good management practices, eliminating unauthorized actions of offices and officials.

Keywords: bureaucracy, Józef Olszewski, power, state, administration

Общественная болезнь бюрократии. Теория Юзефа Ольшевского (1903).

Аннотация: Целью разсуждений было показать взгляды Юзефа Ольшевского (1867-1922), юриста, чиновника, городского советника по бюрократии, содержащиеся в его работе по этому вопросу, опубликованной во Львове в 1903 году. Основным источником были тезисы и другие работы этого автора. Ольшевский относился к бюрократии с точки зрения перерастания государственной власти. Она была для него негативным социальным явлением. Он сформулировал свои суждения на основе знания прошлого и наблюдения за своей современной административной практикой с позиции низшего должностного лица. Одним из важных критериев оценки были нормы верховенства закона в Австрии в период 1867-1914 гг. Ольшевский трактовал бюрократию как организацию, выделяющуюся во властных структурах, объединенную вокруг собственных интересов, стремясь обеспечить права и доходы. Указал на ее безидейность, непонимание и пассивность перед лицом реальных социальных проблем. Бюрократия имела место в основном в государственной администрации, но была видна и в других сферах деятельности. Подчеркнул, что общество может защитить себя от бюрократии благодаря знаниям и ассоциациям. Считал, что государство также обязано применять передовые методы управления, исключая несанкционированные действия бюр и чиновников.

Ключевые слова: бюрократия, Юзеф Ольшевский, власть, государство, администрация

Wprowadzenie.

Biurokracja jako problem społeczny pojawiała się w wielu dziedzinach rozważań. Stanowiła częsty przedmiot publicystyki politycznej. Występowała w różnych kontekstach. Uwagę jej poświęcali teoretycy różnych ideologii wieku XX – marksiści, faszyści, demokraci¹. Teksty, w których stawiała się

¹ M.Albrow, *Bureaucracy*, London 1970, s.67-83.

przedmiotem refleksji, nie zawsze zawierały przegląd wszystkich uwarunkowań przyczyniających się do jej powstania, przejawów, konsekwencji. W tym kontekście na wyróżnienie zasługuje publikacja Józefa Olszewskiego (1867-1922), prawnika, urzędnika, publicyisty, działacza gospodarczego², zatytułowana *Biurokracja*. W rozważaniach w niej zawartych podjęto próbę analizy szeregu zjawisk objętych terminem występującym w tytule. Dzieło poświęcone biurokracji ukazało się we Lwowie w 1903 r.³ Powstało i zostało opublikowane w czasie gorących dyskusji w Radzie Państwa, parlamencie Austrii, o problemach zmian społecznych. Polegać one miały przede wszystkim na zniesieniu systemu kurialnego i przyznaniu prawa wyborczego wszystkim dorosłym mężczyznom. Zmiana ta była postrzegana jako rewolucyjna. Niechętnie przyjmowano ją w kręgach ziemiańskich obawiających się zmniejszenia swojej roli w parlamencie. Ostatecznie ta zmiana została wprowadzona w 1907 r. Burzliwe dyskusje parlamentarne dotyczyły także innych kwestii. Nie brakowało w nich także problemu zasad i metod działania administracji, zarówno krajowej jak i państwowej. Wprowadzenie powszechnego prawa wyborczego poprzedziła reforma Ericha von Kielmansegga (1847-1923), urzędnika i polityka, m.in. gubernatora Dolnej Austrii przez 23 lata, dotycząca systemu kancelaryjnego urzędów państwowych, w 1906 r.⁴ *Biurokracja* nie stanowiła pierwszego tekstu J.Olszewskiego poświęconego problemom zarządzania społeczeństwem. Trzy lata wcześniej opublikował broszurę *Administracja polityczna w Galicyi w świetle*

² H.Kozłowska-Sabatowska, *Olszewski Józef (1867-1922)*, w: *Polski Słownik Biograficzny*, t.24, 1979, s.24-25.

³ J.Olszewski, *Biurokracja*, Lwów 1903.

⁴ Erich von Kielmansegg (1847-1923) https://de.wikipedia.org/wiki/Erich_von_Kielmansegg, dostęp 28.05.2019, o E.Kielmansegu zob również G.D. Hasiba, *Das Notverordnungsrecht in Österreich (1848-1917). Notwendigkeit und Mißbrauch eines „Staatserhaltenden Instrumentes“*, Wien 1985, s.85.

*prawdy*⁵. W tej publikacji zawarta została analiza działalności urzędów ze wskazaniem na sfery braku skuteczności. Idee zawarte w publikacji służyć miały wypracowaniu programu zmian poprawiających jakość działania administracji krajowej i jej bardziej efektywnej służby na rzecz społeczeństwa. Wiele też zawartych w tym dziele miało formę wyjaśnienia i usprawiedliwienia działań urzędniczych.

Cechą charakterystyczną wspomnianych publikacji był fakt, że ich autorem należał do grona urzędników. Były to rozważania osoby związanej ze środowiskiem, którego działalność stała się przedmiotem analiz. J.Olszewski był przy tym urzędnikiem niższym. W 1890 r. pełnił funkcję koncepcyisty w Namiestnictwie we Lwowie. Był to najważniejszy urząd administracji ogólnopaństwowej w Galicji odpowiedzialny za realizację polityki cesarza, parlamentu i rządu ogólnopaństwowego⁶. W tym czasie kierował nim Kazimierz Badeni. W 1890 r. namiestnik potwierdził strukturę urzędu. Składała się z 19 departamentów. Najważniejszym z nich był departament prezydialny. Zajmował się kluczowymi sprawami, takimi jak nadzór nad wykonaniem prawa, władzami politycznymi i policyjnymi, mianowaniem urzędników różnych działów administracji. Czynnościami kancelaryjnymi zajmował się departament I. Być może J.Olszewski był zatrudniony w tym departamencie⁷. Na tym samym stanowisku – koncepcyisty, był zatrudniony w starostwie powiatowym w Żółkwi, do 1898 r., i Wadowicach. Sprawował też funkcję komisarza powiatowego w Myślenicach i Bóbrce. Był również radnym miasta

⁵ J.Olszewski, *Administracja polityczna Galicji w świetle prawdy. Rzecz poświęcona J.E.Namiestnikowi hr Leonowi Pinińskiemu przez Gryfa*, Lwów 1900.

⁶ A.Dziadzio, M.Mataniak, *Namiestnictwo galicyjskie (1854-1914). Organizacja i zadania*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2018, 11 (1), s.147-152, www.ejournals.eu/Krakowskie-Studia-z-Historii-Państwa-i-Prawa dostęp 29.07.2019, doi:10.4467/20844131KS.18.007.8578, pragnę podziękować P.Prof. M.Mataniakowi za cenne wskazówki bibliograficzne.

⁷ Tamże, s.152.

Lwowa od 1908 r.⁸ W 1912 r. na skutek informacji prasowych o sfałszowaniu wyborów do tego organu zrzekł się mandatu, zanim Trybunał Administracyjny unieważnił wybory z powodu nie dostarczenia odpowiedniej liczby kart do głosowania⁹. Łączył role reprezentanta społeczeństwa i niższego urzędnika administracyjnego. Zapewne z tego powodu był świadomy oczekiwań wobec tej grupy zawodowej wynikających z potrzeb różnych grup społecznych. Dla radnego miejskiego, jako reprezentanta społeczeństwa, istotne znaczenie miały jego opinie, potrzeby, postawy. W swoich publikacjach, poświęconych problemom działalności administracji, zawarł refleksje pisane z pozycji urzędnika podległego, przygotowującego projekty pism lub też tylko zapisującego projekty innych osób. Starał się także o ukazanie społecznego poglądu na urzędy. J.Olszewski był z wykształcenia prawnikiem. Studiował w Uniwersytecie Lwowskim¹⁰. Należał do grona urzędników wykazujących dużą aktywność publicystyczną. Od 1900 do 1903 r. opublikował trzy większe dzieła. W tym okresie widoczna była jego aktywizacja publicystyczna. Być może miała ona związek z jego przynależnością do Stronnictwa Demokratyczno-Narodowego. Z jego ramienia próbował swoich sił w wyborach do parlamentu w 1907 r. Brak poparcia SND dla jego kandydatury w okręgu w Samborze przyczynił się do opuszczenia szeregów tej organizacji¹¹ choć nadal utrzymywał z nią kontakty. Miały one jednak mniej zobowiązujący charakter. J.Olszewski publikował w „Słowie Polskim”. Aktywność w tym zakresie mogła być połączona z planami politycznymi. Jego związki ideowe z SND po 1908 r. nadal trwały. Przybrały formę luźnej współpracy. J.Olszewski przeszedł do pracy w instytucjach samorządu gospodarczego wspierających działalność przemysłu, rzemiosła,

⁸ H.Kozłowska-Sabatowska, *Olszewski Józef*, s.24-25.

⁹ Ł.T.Sroka, *Rada Miejska we Lwowie w okresie autonomii galicyjskiej 1870-1914. Studium o elicie władzy*, Kraków 2012, s.219-220.

¹⁰ H.Kozłowska-Sabatowska, *Olszewski Józef*, s.24.

¹¹ A.Wątor, *Słownik działaczy Narodowej Demokracji w Galicji*, Szczecin 2008, s.130-131.

dużych i małych przedsiębiorstw, Centralnym Związku Przemysłu Fabrycznego, Biurze Reklamy, następnie przekształconym w Ligę Pomocy Przemysłowej¹². Zajmował się upowszechnianiem wiedzy o surowcach, działalności przemysłowej, jej uwarunkowaniach wygłaszając odczyty, uczestnicząc w jarmarkach, wystawach objazdowych, kursach, warsztatach. Taką działalność traktował jako użyteczną i realnie służącą rozwojowi kraju¹³. Wskazać jednak trzeba, że praca w Lidze była także formą działalności administracyjnej wspierającej różne inicjatywy społeczne i gospodarcze gdyż wiązała się z zarządzaniem i organizacją reklamy, marketingu, strategii i taktyki poszczególnych instytucji.

Celem niniejszych rozważań będzie zaprezentowanie podstawowych idei zawartych w dziele zawierającym próbę kompleksowego ukazania problemów związanych z biurokracją. Bogate życie polityczne Galicji w okresie autonomii przyczyniło się do powstawania wielu opcji, stanowisk, opinii, programów i organizacji politycznych. Różnorodna była tematyka dyskusji. Publikacja J.Olszewskiego stanowiła prawdopodobnie jedną z wypowiedzi dotyczących systemu administrowania. Ta obszerna rozprawa, licząca 388 stron, ukazująca się w czasie debat politycznych przed wyborami, wyróżniała się rozległością pola obserwacji zarówno czasową jak i przestrzenną oraz społeczną. Autor nie został politykiem parlamentarnym i jego poglądy nie były upowszechniane w społeczeństwie. Omawiane dzieło zasługuje na uwagę ze względu na zawartą w nim kompleksową analizę biurokracji, jej genezy, społecznych ról, skutków istnienia oraz postaw wobec niej w różnych środowiskach ideowych. J.Olszewski utrwalił się w pamięci jako twórca idei

¹² O tych instytucjach szerzej D.P.Kruk, *Instytucjonalne formy wspierania rozwoju przemysłu Galicji w dobie autonomii*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie”, 6(942), Kraków 2015, s.93-105, DOI:10.15678/ZNUEK.2015.0942.0606.

¹³ H.Kozłowska-Sabatowska, *Olszewski Józef*, s.24-25.

„patriotyzmu ekonomicznego”¹⁴ podporządkowanej w dużym stopniu bojkotowi wyrobów przemysłu niemieckiego. Dzieło *Biurokracja* można uznać za pierwszą w piśmiennictwie polskim, oraz światowym¹⁵, kompleksową, wyczerpującą analizę zjawiska zasygnalizowanego w tytule. Zostało ono przetłumaczone na język niemiecki i wydane w 1904 r.¹⁶ Nie zostało jednak szerzej odnotowane w publikacjach poświęconych temu zagadnieniu ukazujących się w różnych krajach świata¹⁷.

J.Olszewski był autorem jeszcze kilku publikacji. W 1902 r. wydał broszurę *Projekt najbliższej akcji kraju na polu przemysłu*¹⁸. Omówione w niej zostały kwestie promocji i marketingu produktów wytwarzanych przez przemysł w Galicji. Wskazał w niej także na nieskuteczność odwoływania się do emocji, w tym motywacji patriotycznych, w programach zachęcających do zakupów określonych typów towarów. W 1913 r. opublikował rozważania zatytułowane *Zastój gospodarczy Galicji w czasie ostatniego przesilenia*¹⁹. Zawarł w nich refleksje dotyczące uwarunkowań politycznych kryzysów gospodarczych. W 1914 r. ukazały się bardzo interesujące *Listy z podróży*²⁰. Znalazły się w nich m.in. ciekawe opisy i spostrzeżenia dotyczące wystaw przemysłowych. Traktował je jako istotną formę marketingu gospodarczego. Opisywał m.in. wystawy niemieckie oraz ekspozycję brukselską, na której prezentowały się firmy i wyroby z całego świata²¹. W tym samym roku opublikował rozważania poświęcone zaopatrzeniu wielkich miast. Powodem podjęcia tej problematyki

¹⁴ H.Kozłowska-Sabatowska, *Olszewski Józef*, s.24-25, A.Wątor, *Słownik działaczy Narodowej Demokracji w Galicji*, Szczecin 2008, s.130-131.

¹⁵ Zob. S.Andreski, *Maxa Webera olśnienia i pomyłki*, przekł. K.Z.Sowa, Warszawa 1992, s.131, Stanisław Leonard Andreski (Andrzejewski), Polak, absolwent London School of Economics, profesor socjologii m.in. University of Reading.

¹⁶ J.Olszewski, *Bureaukratie*, Würzburg 1904.

¹⁷ Zob. M.Albrow, *Bureaucracy*, London 1970, s.129, o dziele J.Olszewskiego tamże, s.30-31, 37, 45, 66.

¹⁸ Lwów 1902.

¹⁹ Lwów 1913.

²⁰ J.Olszewski, *Listy z podróży*, Lwów 1914.

²¹ Tamże.

były wysokie ceny różnych produktów we Lwowie. J.Olszewski przewodniczył wówczas Miejskiej Komisji Apropowizacyjnej wyłonionej z Rady Miasta²². W publikacji *Apropowizacja wielkich miast w Europie i działalność na tem polu gminy miasta Lwów* omówił problemy produkcji, dowozu i dystrybucji żywności w m.in. w Paryżu, Londynie, Wiedniu, Berlinie oraz Warszawie, Poznaniu i Krakowie²³. W 1918 r. ,gdym nadzieje na odzyskanie niepodległości stały się realne, opracował wstępny program odbudowy gospodarki polskiej i zawarł go w broszurze *Odbudowa wiejskiego przemysłu i handlu*²⁴. W jego twórczości silnie akcentowana była problematyka gospodarcza. Jako wybrany radny miejski Lwowa czuł się reprezentantem obywateli. Podkreślał rolę ich potrzeb jako czynnika kształtującego jego działalność²⁵. Problematyka gospodarcza, a zwłaszcza kwestie rozwoju, stanowiły istotny nurt w jego publikacjach i rozważaniach.

Motywy wyboru tematyki biurokracji jako przedmiotu zainteresowania i obszernej publikacji były zróżnicowane. Kwestia ta zapewne interesowała J.Olszewskiego jako urzędnika. Dyskusje publiczne o zmianach społecznych inspirowały do samodzielnych analiz sytuacji politycznej. Mogły stać się także okazją do prezentacji własnych poglądów. Być może J.Olszewski spotykał się jako urzędnik z nieprzychylnymi postawami, u podstaw których leżały osądzenia o biurokratyczne praktyki. Niewykluczone, że zachowywał stanowisko krytyczne wobec części procedur kancelaryjnych. Mógł uważać i traktować je jako zbędne. Miał zapewne świadomość tego, że mogły stanowić czynnik zniechęcający i potwierdzający opinie o przesadnym formalizmie występującym w administracji. J.Olszewski w omawianym dziele wskazał szereg powodów, dla których przygotował publikację o biurokracji. Jednym z

²² J.Olszewski, *Apropowizacja wielkich miast i działalność na tem polu gminy miasta Lwowa*, Lwów 1914.

²³ Tamże.

²⁴ Kraków 1918.

²⁵ J.Olszewski, *Apropowizacja...*, s.7-8.

pierwszych był, jak podkreślił, brak wyczerpującej pracy o tym zjawisku²⁶. Czy jednak kierowały nim tylko motywy poznawcze, czy także emocjonalne, a może względy praktyczne, a przede wszystkim chęć uzyskania mandatu poselskiego, tego nie można jednoznacznie rozstrzygnąć. Autor podkreślił, że nie znalazł artykułów poświęconych tej problematyce zarówno w języku polskim jak i niemieckim oraz francuskim. Taka sytuacja zachęciła go do prowadzenia samodzielnych rozważań o biurokracji i poszukiwań różnych źródeł, które mogły wzbogacić jego wiedzę. Miał świadomość, że było to zjawisko o charakterze uniwersalnym. Występowało w różnych okresach historycznych i systemach politycznych. Jednym z istotnych powodów przygotowania większej rozprawy było jego zainteresowanie ideą państwa. Traktował je jako podstawową wartość, której pogodzenie było trudne z krytyką i wątpliwościami o zasadności jego istnienia²⁷. Uważał jednak, że idea i instytucja państwa wymagają obserwacji i badania przede wszystkim w kontekście metod działania. Prowadzone analizy w tej dziedzinie miały służyć ich odpowiedniemu doborowi. Stosowanie nieodpowiednich metod zagrażało, jego zdaniem, „dobroczynnej działalności instytucji państwa”²⁸. Widoczny był tu zatem pogląd o konieczności uwzględniania opinii mieszkańców kraju przy zarządzaniu nim. Choć państwo potraktowane zostało jako istotna forma życia społecznego to jednocześnie wiązało się z nim występowanie wielu niebezpieczeństw. J.Olszewski wskazywał, że w jego działalności widoczna była stała tendencja do „monopolizowania, inkamerowania i biurokratyzowania wszystkiego”²⁹. Katalog metod zarządzania nie ulegał częstym modyfikacjom mimo zmian kulturowych, cywilizacyjnych, politycznych. Biurokracja potraktowana została jako jedno z narzędzi władzy.

²⁶ J.Olszewski, *Biurokracja...*, s.VI.

²⁷ Tamże, s.9.

²⁸ Tamże, s.9.

²⁹ Tamże, s.14.

Państwo, a przede wszystkim jego administracja, stanowiło, w opinii J.Olszewskiego, zasadniczy czynnik kształtujący stosunki społeczne. Stosowane metody działania nie mogły być obojętne w tym procesie. Wymagały obserwacji i analiz społecznych. Konstytucjonalizm i parlamentaryzm jako metody służące definicji praw poszczególnych członków społeczności i ich reprezentacji w sprawowaniu władzy a przez to gwarantujące podmiotowość uznane zostały za czynniki powodujące „podcięcie powagi i potęgi biurokracji”³⁰. Swoistej przeciwwagi dla biurokracji upatrywał także w opinii publicznej. Mierzyła ona, jego zdaniem, ludzi inną miarą niż stopnie w hierarchii urzędniczej³¹

Rozległość problematyki biurokracji spowodowała podjęcie decyzji przez autora o ograniczeniu rozważań do „objawów najgłówniejszych” i „najdonioślejszych dla życia społecznego”³². J.Olszewski swoje dzieło potraktował jako wstęp do dalszych analiz opisywanego zjawiska³³. Kolejnych prac jednak nie opublikował. Jego rozważania stanowić miały próbę opisu choroby społecznej, jaką była, jego zdaniem, biurokracja. Służyć on miał tworzeniu strategii ograniczających jej występowanie³⁴. Jednym z powodów powstania rozprawy o biurokracji stały się krytyczne reakcje na dzieło J.Olszewskiego dotyczące administracji politycznej Galicji³⁵. Zawierały one pytanie: „Kto winien, że wady w ustroju i działalności władz administracyjnych, mimo ogólnego ich odczuwania, nie mogą doczekać się naprawy ?”³⁶ Znalazły się w nim ważne informacje o biurokracji. Pierwszą z nich była społeczna odczuwalność tego zjawiska, drugą brak inicjatywy i

³⁰ Tamże, s.51.

³¹ Tamże, s.51.

³² Tamże, s.VI.

³³ Tamże, s.VII.

³⁴ Tamże, s.14.

³⁵ J.Olszewski, *Biurokracja...*, s.V, zob. *Administracja polityczna...*, 1900.

³⁶ J.Olszewski, *Biurokracja...*, s.V.

skuteczności w korzystnym rozwiązaniu tego problemu. Autor wskazywał tym zapisem na potrzebę działań w tej dziedzinie. Jednym z nich stać się miała publikacja.

Przystępując do opisu biurokracji wskazywał na szereg jej atrybutów. Zaprezentowana została jako „choroba społeczna” nie mająca zasięgu lokalnego, nie dotycząca „jednej szczegółowej części organizmu społecznego” i z tego powodu nie poddająca się „radikalnej amputacji” objętej nią części, zatruwająca całe życie społeczne³⁷. Autor traktował ją jako zjawisko złożone. Biurokrację postrzegał jako negatywny czynnik kształtujący życie społeczne. Taka postawa widoczna w roku 1903 r. stanowiła swoistą radykalizację w stosunku do poglądów zaprezentowanych w dziele *Administracja polityczna Galicji w świetle prawdy*³⁸ wydanym w 1900 r. We wcześniejszych rozważaniach dotyczących problemów jakości pracy administracji i ich uwarunkowań nie była widoczna negatywna ocena opisywanych instytucji i ich działalności. W publikacji z 1903 r. poznanie mechanizmów tworzenia i działania biurokracji stanowiło wyzwanie intelektualne. Towarzyszył mu program walki z nią i eliminacji jej błędów oraz poszukiwania czynników ograniczających jej negatywne skutki społeczne.

Zapewne jednym z istotnych powodów podjęcia przez J.Olszewskiego problematyki biurokracji była formuła ustrojowa państwa, w którym żył i działał. Monarchia austriacka oparta o konstytucję grudniową 1867 r., posiadała szereg atrybutów sprzyjających rozważaniom poświęconym działalności i ocenie jakości pracy instytucji wykonawczych. Jednym z nich było istnienie Trybunału Administracyjnego³⁹. Jego orzecznictwo sprzyjało rozwojowi

³⁷ Tamże, s.17.

³⁸ J.Olszewski, *Administracja polityczna...*, Lwów 1900.

³⁹ A.Dziadzio, *Monarchia konstytucyjna w Austrii 1867-1914. Władza. Obywatel. Prawo*, Kraków 2001.

refleksji nad istotą działalności administracyjnej, jej roli w państwie i przydatności dla społeczeństwa.

**Termin i czynniki ustrojowe warunkujące występowanie biurokracji
oraz jej form.**

Biurokracja łączyła się z problemami sprawowania władzy wykonawczej. Administracja realizowała prawo i programy zarówno instytucji reprezentacyjnych jak i monarchy. J.Olszewski prowadząc analizy wspomnianego zjawiska wskazywał na kryzys parlamentaryzmu. Odwoływał się do publikacji Zygmunta Balickiego i Alfreda Offermana. Pierwszy z nich był autorem obszernej analizy dotyczącej parlamentaryzmu i jego kontekstów socjologicznych⁴⁰. Duży wpływ na rozważania Z.Balickiego wywarły wydarzenia w parlamencie wiedeńskim a zwłaszcza incydent, który miał miejsce 24 listopada 1897 r. W tym dniu doszło do bójki pomiędzy posłami⁴¹. Miało to miejsce w czasie drugiego czytania umowy z Węgrami. Konstytucja wymagała by ten akt był odnawiany raz na dziesięć lat. O incydencie szeroko informowała prasa wiedeńska. Utwierdziło to złą opinię o parlamencie, w którym wcześniej miały miejsce pojedynki pomiędzy posłami. One także stanowiły przedmiot negatywnych komentarzy⁴². J.Olszewski powtórzył za Z.Balickim szereg zarzutów pod adresem parlamentu jako instytucji reprezentującej społeczeństwo. Znalazły się wśród nich: dezorganizacja duchowa, niski poziom debat, uprawianie „starć stronnicych” nie mających nic wspólnego z rzeczywistymi problemami społecznymi, brak dążeń do „rzetelnego wyjaśniania poszczególnych kwestii, brak zgodności podejmowanych uchwał z potrzebami społecznymi, uprawianie gry politycznej, w której duże znaczenie miały interesy osobiste, wpływ czynników

⁴⁰ Z.Balicki, *Parlamentaryzm. Zarys socjologiczny*, t.1,2, Lwów 1900.

⁴¹ W historiografii austriackiej to wydarzenie ocenione zostało jako kryzys parlamentaryzmu zob.G.D. Hasiba, *Das Notverordnungsrecht in Österreich (1848-1917). Notwendigkeit und Mißbrauch eines „Staatserhaltenden Instrumentes“*, Wien 1985, s.85.

⁴² J.Buszko, *Polacy w parlamencie wiedeńskim 1848-1918*, Warszawa 1996, s.204, 206-208.

pozaparlamentarnych na pracę tej instytucji⁴³. Taka interpretacja dzieła Z.Balickiego, uzupełniona wnioskami z publikacji A.Offermana, który wskazywał na zdominowanie życia izb reprezentacyjnych przez zawiść pomiędzy partiami, składanie wyborcom obietnic nie możliwych do realizacji, brak znajomości realiów⁴⁴, doprowadziły J.Olszewskiego do eliminacji krytykowanej instytucji z grona czynników mogących dokonać korzystnych dla społeczeństwa korekt jego położenia⁴⁵. Takie oceny przyczyniły się do przyjęcia założenia o konieczności opracowania programu ograniczenia działalności biurokracji ale takiego, którego autorem nie byłby parlament gdyż w ten, w jego ocenie, nie był w stanie, w omawianym czasie, wykonać takiego zadania. Wspomniane opinie J.Olszewskiego o parlamentarystyce prowadzą do pytania o jego poglądy polityczne. Autor *Biurokracji* był związany ze Stronnictwem Narodowo-Demokratycznym mającym duże wpływy przede wszystkim w Galicji Wschodniej⁴⁶. To środowisko polityczne w latach 1904-1914 podzielało stanowisko Romana Dmowskiego wskazujące na korzyści płynące ze współpracy z Rosją. Żadna instytucja nie funkcjonowała w sposób doskonały w przestrzeni społecznej. Spory w parlamencie Austrii, wynikające z jego dużego zróżnicowania, a zatem i rozbieżności ideowej, mogły zostać wykorzystane jako negatywny przykład działania tego systemu. Źródeł postaw krytycznych wobec instytucji reprezentacyjnych mogło być wiele. Za jedno z nich uznać należy obawę przed składem nowego parlamentu wyłonionego po zmianie prawa wyborczego na powszechne. Opisywany kryzys parlamentarystyki przyczynił się do zmniejszenia zaufania do tej instytucji. Generalnie J.Olszewski wychodził z założenia, że uprawnieni do pisania recept dla cierpiącego i niezadowolonego społeczeństwa, czyli tworzenia programów służących

⁴³ J.Olszewski, *Biurokracja...*, s.5.

⁴⁴ Tamże, s.6.

⁴⁵ Tamże, s.4.

⁴⁶ A.Wątor, *Słownik działaczy Narodowej Demokracji w Galicji*, Szczecin 2008, s.6 - 7, 130 - 131.

rozwiązywaniu różnych problemów, posiadają parlament, państwo oraz nauka⁴⁷. Ta ostatnia oparta być miała na historii i znajomości życia⁴⁸. Wiedza o przeszłości służyć miała diagnozowaniu zjawisk i problemów współczesności. Pozostający w kryzysie parlament został oceniony jako instytucja, która nie mogła tworzyć prospołecznych programów. W tej sytuacji J.Olszewski uważał, że dobrą metodą stawało się m.in. uprawianie publicystyki. Parlament jako instytucja reprezentacyjna został potraktowany jako mało przydatny, głównie ze względu na kondycję, w jakiej się znalazł, w rozwiązywaniu trudnych problemów. Do tej grupy zjawisk została zaliczona także biurokracja.

Dzieło J.Olszewskiego zawierało program kompleksowej analizy opisywanego zjawiska. Zaprezentowane w nim zostały termin biurokracja i jego geneza oraz przejawy. Ponadto postawiono w nim pytanie czy każdy urzędnik staje się biurokratą? W dziele omówiono także relacje wiedza – biurokracja. Autor przedstawił refleksje o konieczności przeciwdziałania temu zjawisku. Dzieło kończyły dane statystyczne o biurokracji⁴⁹. Można uznać, że w publikacji dokonana została analiza istotnych czynników kształtujących to zjawisko z myślą o konieczności wypracowania korzystnego dla społeczeństwa programu zmian w tej dziedzinie.

J.Olszewski jednoznacznie określił kontekst problemu, który stał się przedmiotem jego rozważań. Biurokracja została powiązana z „przerostem władzy państwowej”⁵⁰ i potraktowana jako jego objaw. Takie stwierdzenie wskazuje, że Olszewski uważał, że granice działania władzy państwowej powinny być nie tylko precyzyjnie określone ale także dostosowane do oczekiwań społeczeństwa. Przekonanie o konieczności zdefiniowania czynności instytucji wykonawczych widoczne było poprzez tworzenie prawa

⁴⁷ J.Olszewski, *Biurokracja*, s.4.

⁴⁸ Tamże.

⁴⁹ Tamże, całe dzieło.

⁵⁰ Tamże, s.58.

administracyjnego, dyskusje nad jego interpretacjami i zastosowaniami. Taka praktyka istniała w państwie prawa, jakim była monarchia austriacka oparta o konstytucję 1867 r.⁵¹ Idealistyczne przekonania oparte były na tezie zakładającej, że pomiędzy społeczeństwem a władzą wykonawczą powinna istnieć równowaga. Biurokracja stanowiła objaw istnienia zasady „wszystko dla ludności” ale jak „najmniej przez lud”⁵². Łączyła się zatem ze scentralizowanym systemem administrowania⁵³. Jedną z jego cech było również wykluczenie społeczeństwa z procesu podejmowania decyzji dotyczących jego samego. J.Olszewski wskazywał, że „wyboru” tego, „co dobre dla ludności” dokonywał wyłącznie „najwyższy autorytet w państwie”⁵⁴. Biurokracja, w tym kontekście, stawała się przejawem działań zaprojektowanych odgórnie. Odbierała społeczeństwu podmiotowość. J.Olszewski nie analizował działań biurokracji w kontekście skuteczności administrowania i osiągnięcia określonego celu politycznego lub szerzej społecznego. Z przeszłości wybierał określone fakty służące wsparciu jego tez. Jako przykład „biuralizmu” zostały zaprezentowane rządy Napoleona I we Francji⁵⁵. Sam cesarz został uznany za twórcę tego systemu. Biuralizm napoleoński skojarzony został z „rutyną, formalizmem” i „konserwatywną tradycją”⁵⁶. Działanie monarchii w tym systemie doprowadziło do tego, że państwo postrzegane było jako „fabryka aktów” i „państwo policyjne”⁵⁷. System napoleoński stanowił kontynuację zjawiska, jakim stało się zwiększenie roli państwa po wydarzeniach rewolucji francuskiej. Dążyło do rozbudowy zadań. Wzrost roli państwa wymagał zwiększonej liczby urzędników. Nowoczesne, porewolucyjne państwo zostało skojarzone przez

⁵¹ A.Dziadzio, *Monarchia konstytucyjna...*, s.47-48, 161-195.

⁵² J.Olszewski, *Biurokracja...*, s.59.

⁵³ Tamże.

⁵⁴ Tamże.

⁵⁵ Tamże, s.67.

⁵⁶ Tamże.

⁵⁷ Tamże, s.66.

J.Olszewskiego z biurokracją⁵⁸. Rozbudowa kadr administracji uznana została za początek ale również jeden z objawów opisywanego przez niego zjawiska. Przerost władzy państwowej przybierał różne formy. Były nimi zarówno zbyt duża liczba urzędników, jak i ich zbyt rozległa władza. Za kolejny powód i przejaw biurokracji uznał J.Olszewski organizację urzędów, w której zasadnicze decyzje były podejmowane jednoosobowo przez kierownika⁵⁹. Oznaczało ono eliminację dyskusji wewnątrz urzędu. Prowadziło do koncentracji władzy w rękach jednej osoby. Nadmiar przepisów regulujących działalność urzędów i sposób załatwiania spraw potraktowany został jako równie niekorzystne zjawisko jak nadmierne role policji w społeczeństwie. J.Olszewski wskazywał na żywotność i swoistą atrakcyjność systemu biurokratycznego stworzonego przez Napoleona. Pisał: „Francja stała się dzięki Napoleonowi rajem biurokracji i wbrew opinii, jaką mają o niej ludzie, sądzący rzeczy zbyt powierzchownie, jest ona do dziś dnia ojczyzną rutyny, formalizmu i konserwatywnych tradycji w administracji.”⁶⁰

J.Olszewski analizował wpływ różnych wydarzeń na rozwój systemu biurokratycznego utożsamianego przezeń ze wzrostem kadr urzędniczych. Rewolucja francuska miała, jego zdaniem, duży wpływ na metody administrowania społeczeństwem. W jej trakcie nastąpiła racjonalizacja nowoczesnego państwa. Przejawiała się m.in. podziałem domeny rządzenia na „pojedyncze materie i kategorie spraw publicznych”⁶¹. Przyczyniło się to do racjonalnej organizacji władz i określenia ich kompetencji. W działalności ministerstw coraz mniej widoczna była zasada kolegiałności. Została zastąpiona kierowaniem jednoosobowym. Ta praktyka oznaczała przejście do

⁵⁸ Tamże, s.57.

⁵⁹ Tamże.

⁶⁰ Tamże, s.67.

⁶¹ Tamże, s.53.

„nieograniczonej władzy i kierunku” „odnośnego szefa”⁶². Utrwalenie tego obyczaju miało miejsce w okresie rządów Napoleona, początkowo jako pierwszego konsula, następnie cesarza. Jednym z istotnych czynników wpływających na liczbę urzędników stało się oddzielenie administracji od sądownictwa następujące w pierwszej połowie XIX wieku⁶³. Specjalizacja i racjonalizacja w zakresie zarządzania prowadziła do rozrostu kadr.

Termin biurokracja wiązał z francuskim określeniem „biurokratyczny” oznaczającym podejmowanie decyzji przez jednego człowieka⁶⁴ oraz niemieckim „Schreibstube – Wirtschaft” oznaczającym kierowanie światem zza biurka⁶⁵. Pierwsze z tych znaczeń sygnalizować miało autorytaryzm, drugie natomiast oderwanie od realiów, brak ich dobrego rozpoznania, opieranie się na teoriach, nie na faktach.

Analizując działalność biurokracji J.Olszewski podkreślał, że stała się strukturą wyodrębnioną i autonomiczną w systemie sprawowania władzy. W tym kontekście termin ten traktowany był jako synonim zespołu urzędników zatrudnionych na różnych stanowiskach. Można uznać, że J.Olszewski potraktował biurokrację jako jedną z form organizacji. Przejawem jej niezależności była odporność na zmiany zachodzące w systemie władzy. Jego reformowanie nie było równoznaczne z jej eliminacją⁶⁶. Tezę swoją wspierał wskazując na jej istnienie zarówno w systemie konstytucyjnym i reprezentacyjnym jak i innych⁶⁷. Posiłkując się przykładami z XIX w., zwłaszcza Francji, podkreślał, że biurokracja jako struktura niezależna w systemie władzy, nie broniła panujących. Poszczególne władcy odchodzili, ona pozostawała. Przywoływał rok 1815, 1830, 1848 i 1852 we Francji, 1848 w Prusach i w

⁶² Tamże.

⁶³ Tamże, s.54.

⁶⁴ Tamże, s.92.

⁶⁵ Tamże.

⁶⁶ Tamże, s.64.

⁶⁷ Tamże.

Austrii⁶⁸. Wymieniając te burzliwe lata pisał: „biurokracja nie usiłowała nawet powstrzymać tych gwałtownych przewrotów i bronić istniejącego porządku rzeczy lecz poczuwszy ich rozmiar i żywiołową potęgę, poddała się dobrowolnie nowym kierunkom, starając się tylko z góry zapewnić dla siebie w nowej organizacji stosunków poważny wpływ i znaczenie.”⁶⁹Biurokracja nie pełniła roli konserwującej i zachowującej stare ustroje. Ataki na państwa i trony nie spowodowały negatywnej reakcji biurokracji. Przechodziła na stronę zwycięzców. Jej charakterystyczną postawą stała się troska o zachowanie stanowisk⁷⁰. Skłonna była okazywać ślepe posłuszeństwo każdemu, kto posiadał władzę⁷¹. Demonstrowała swoistą bezideowość służąc każdej orientacji politycznej. Jednym z istotnych kryteriów jej społecznego wyróżnienia i wyodrębnienia stała się „zręczność w kierowaniu sprawami publicznymi” i „znajomością zasad administrowania”⁷². Dominowała dzięki doświadczeniu i wiedzy. Stawała się wyspecjalizowanym środowiskiem zajmującym kluczową pozycję w strukturach władzy⁷³. W jej władaniu administracja stawała się „mechanicznym kierunkiem” wymagającym „uczonego mechanika biurokratycznego”⁷⁴. Choć biurokracja była kojarzona przez niego przede wszystkim z administracją państwową i jej systemem urzędów⁷⁵ to nie były od niej wolne również nowoczesne dziedziny działalności, takie jak komunikacja lądowa. We Francji w 1870 r. w zarządzie kolei pracowało 70 000 urzędników⁷⁶. J.Olszewski wskazywał, że zarządzanie nowoczesnymi, w ówczesnych czasach, technologiami komunikacyjnymi

⁶⁸ Tamże, s.71.

⁶⁹ Tamże.

⁷⁰ Tamże, s.72.

⁷¹ Tamże.

⁷² Tamże, s.63-64.

⁷³ Tamże.

⁷⁴ Tamże, s.64.

⁷⁵ Tamże, s.139.

⁷⁶ Tamże, s.70.

również wymagało dużej ilości zatrudnionych. W jego rozważaniach pojawiała się wątpliwość, czy możliwa jest eliminacja nadmiernej liczby urzędników, traktowanej jako przejaw biurokracji w najbliższej przyszłości, także w przypadku modernizowanych dziedzin działalności. Konieczność organizacji i zarządzania stanowiła cechę wielu systemów. Nie były one związane jedynie z działalnością państwa.

J.Olszewski analizował systemy polityczne w kontekście ich cech umożliwiających powstawanie biurokracji czyli nadmiernej aktywności urzędników i ich dużego wpływu na decyzje i działalność administracji. Wskazywał także na przypadki rozwiązań ustrojowych uniemożliwiających tego typu działania. W tym kontekście wyróżnił Anglię. Za decydującą dla ograniczenia warunków powstawania biurokracji uznał zasadę „selfgovernment”. W jego rozważaniach oznaczała ona działanie parlamentu jako jedynej instytucji prawodawczej tworzącej zasady działania dla wszystkich sfer władzy, zarówno ustawodawczej jak i wykonawczej oraz sędowniczej, a zatem eliminację konkurencyjnego ośrodka w tym zakresie, np. instytucji administracyjnych kreujących rozporządzenia, występującego w innych systemach, oraz brak administracji scentralizowanej⁷⁷. J.Olszewski, jak wynika z tej tezy, nie był konsekwentny w swoich postawach i ocenach parlamentaryzmu. Anglia stanowiła dla niego odmienny przypadek niż kraje kontynentu. Wyróżniał jej instytucję reprezentacyjną wskazując, że mogła ingerować we wszystkie sprawy administracyjne. Parlament Anglii został scharakteryzowany następująco: „obca jest mu owa chciwość władzy i zazdrość o władzę, zwyczajne u rządów biurokratyczno-centralistycznych na kontynencie.”⁷⁸ J.Olszewski podkreślał, że cechą charakterystyczną angielskiego systemu stanowienia prawa było zarówno uchwalanie

⁷⁷ Tamże, s.82.

⁷⁸ Tamże.

„najogólniejszych zasad prawnych” jak i decyzje, „co do pojedynczych wyjątków”⁷⁹. Za czynnik nie sprzyjający powstawaniu biurokracji uznawał także stabilność prawa. System z dominującą rolą parlamentu jako twórcy, interpretatora i kontrolera prawa wskazywał jako ten, który nie tworzy odrębnej, samodzielnej struktury urzędniczej działającej zgodnie ze swoimi interesami zawodowymi⁸⁰.

Urząd państwowy został potraktowany przez niego jako „ogół obowiązków i uprawnień do kierowania i wykonywania tych zadań, jakie idea związku państwowego nakłada na państwo wobec własnych obywateli i wobec innych państw”⁸¹. W świetle tej koncepcji instytucja ta stawała się bezosobową konstrukcją realizującą ważne cele społeczne. Jednym z nich była integracja wspólnoty państwowej i jej ochrona a także organizacja wewnętrzna. Urząd był realizatorem funkcji państwa. Za jego pomocą utrzymywane były więzi wewnętrzne. Urzędy włączały jednostki w różne związki społeczne⁸². J.Olszewski podkreślał, że nie mogą one jednak służyć samym sobie. Realizowane przez nie zadania państwowe miały uwzględniać także potrzeby społeczne. Urząd pełnił rolę nie celu lecz „środką” idei państwa⁸³. Za niebezpieczną praktykę uważał sytuację, w której urzędnik stawał się interpretatorem prawa i inicjatorem jego tworzenia⁸⁴. Mogło to prowadzić do niezgodności idei państwa uwzględniającego opinie społeczne z realnym systemem zarządzania. Nadmierna rola urzędników w legislacji skutkować mogła także tworzeniem prawa zbyt skomplikowanego i niezrozumiałego dla społeczeństwa⁸⁵.

⁷⁹ Tamże.

⁸⁰ Tamże, s.83-84.

⁸¹ Tamże, s.139-140.

⁸² Tamże, s.140.

⁸³ Tamże, s.141.

⁸⁴ Tamże, s.230, 233.

⁸⁵ Tamże, s.233.

Występowanie biurokracji, w świetle jego koncepcji, wiązało się ściśle z powstawaniem warstwy urzędniczej. J.Olszewski wymieniał szereg czynników przyczyniających się do tego rozciągniętego w czasie procesu. Wskazywał na konieczność istnienia grupy zawodowej wyposażonej w specjalistyczną wiedzę umożliwiającą stosowanie prawa i poprawne działanie urzędu. Za jedną z idei służących wykształceniu się zawodu urzędnika i grupy ludzi go wykonujących uznawał równość wobec prawa. Konieczność jej zastosowania w życiu społecznym tworzyła jednolite państwo niwelujące różnice społeczne. Taka rola wymagała „armii urzędników”⁸⁶. Idea państwa prawa musiała przyczynić się do powstania grupy społecznej odpowiedzialnej za przestrzeganie tej zasady. Powstanie społeczeństwa opartego na wolnym rynku i konkurencji w znaczącym stopniu przyczyniło się do upadku prestiżu urzędów i scentralizowanych systemów władzy. „Wielki przemysł” i „kapitał” stały się bardzo poważną konkurencją administracji państwowej⁸⁷. Redukcja uprawnień urzędów prowadziła jego zdaniem do nowych zjawisk społecznych. Jednym z nich było ubożenie urzędników, zwłaszcza tych, którzy przegrywali konkurencję z konstytucjonalizmem i parlamentaryzmem oraz wielkim przemysłem i kapitałem. Stawali się w tej sytuacji „proletariatem nędzy świecącej mundurem”⁸⁸. Ich reakcją obronną, była jego zdaniem, obrona resztek władzy poprzez zacieśnianie „formy i szablonu”⁸⁹. Frustracja wywołana spadkiem znaczenia i dochodów potraktowana została przez J.Olszewskiego jako istotny czynnik formalizacji a zatem zwiększenia wymagań nie posiadających odpowiednich postaw prawnych.

Władza urzędników jako wyodrębnionej, posiadającej określone interesy oraz regulacje prawne kompetencji merytorycznych grupy społecznej stanowiła

⁸⁶ Tamże, s.48.

⁸⁷ Tamże, s.51.

⁸⁸ Tamże.

⁸⁹ Tamże.

oznakę istnienia państwa biurokratycznego. Model ten charakteryzowało oddanie kierownictwa życia publicznego i zasadniczych decyzji w ręce tego grona. J.Olszewski traktował taki przypadek jak rząd w rządzie i państwo w państwie⁹⁰. W jego ocenie urzędnicy kierujący życiem publicznym nie posiadali do tego odpowiednich kwalifikacji. Biurokratów zaprezentował jako „wyrobników w rzemiośle rządzenia”, charakteryzujących się „umysłową ospałością” i „etyczną obojętnością”⁹¹. Swoje tezy dotyczące biurokracji opierał na wywodach niemieckiego prawnika i politologa Roberta Mohla⁹². Przejął od niego pogląd o armii urzędniczej miernej wartości zawodowej, skłonnej do manipulacji różnymi grupami społecznymi m.in. poprzez formalizm w stosowaniu prawa⁹³.

Cechy charakterystyczne biurokracji.

J.Olszewski poszukiwał cech charakterystycznych dla działalności biurokracji jako zdefiniowanej grupy społecznej. Za takie uznał brak samodzielności myślenia, inicjatywy, uczuć, m.in. patriotycznych, ideałów⁹⁴. Przypisywał tej grupie również rolę ślepego, „martwego kółka maszynierii państwowej”, kierowanie się wyłącznie motywami finansowymi, co prowadziło do serwilizmu⁹⁵. O relacjach urzędnika i państwa pisał następująco: „Urzędnik jest wykonawcą ślepych liter i przepisów mówi państwo, nie wolno mu powodować się uczuciem, litością, przestrzega przełożony urzędu, nie wolno mu zapalać się do innych ideałów prócz wyrobienia aktów mówi doświadczenie zawodowe, nie dziw więc, że wśród tych haseł i prawideł staje się bezduszną maszyną, mumią spowitą za życia w zwoje urzędowych aktów,

⁹⁰ Tamże, s.101-102.

⁹¹ Tamże, s.102.

⁹² Tamże, s.103.

⁹³ Tamże.

⁹⁴ Tamże, s.157.

⁹⁵ Tamże.

poza które nie wolno mu ani patrzeć ani czuć.”⁹⁶ W kontekście tego stwierdzenia uznać można, że urzędnik stawał się niewolnikiem obowiązujących norm, praktyki, postaw zwierzchników. Pole jego działalności stawało się bardzo ograniczone. J.Olszewski podkreślił, że obca była temu środowisku odwaga. Negatywne postawy wobec niej występowały zarówno wśród zwierzchników urzędników jak i kolegów po fachu⁹⁷. Takie stanowiska sprawiały, że niechętnie odnoszono się do osób wykazujących inicjatywę w samodzielnym definiowaniu i rozwiązywaniu realnych problemów występujących w działalności administracyjnej⁹⁸. J.Olszewski podkreślił, że urzędnicy z sercem i umysłem oraz uczuciami obywatelskimi byli zmuszeni do ukrywania tych cech przed zwierzchnikami i kolegami⁹⁹. Podkreślał, że jedynie wyjątki w tym gronie charakteryzowała „myśl szersza i głębsza”¹⁰⁰. Być może opisywał w tym przypadku doświadczenia własne. Tym stwierdzeniem wskazywał, że postawy w środowisku urzędniczym nie były jednolite. Choć J.Olszewski chętnie prezentował podporządkowanie urzędników państwu, jego idei, to jednocześnie wskazywał, że w tym środowisku występowały osoby, które nie godziły się z takimi zadaniami i tradycjami. Wymagane od urzędników podporządkowanie prawu, procedurom i zwierzchnikom, w jego ocenie, stanowiło istotny powód braku zainteresowania tego środowiska problemami społecznymi¹⁰¹, a zwłaszcza tworzeniem strategii rozwiązywania pojawiających się problemów. W tym środowisku dyskusje nie były podejmowane. Wiele kwestii związanych z wykonywanym zawodem cieszyło się zainteresowaniem urzędników. Były to awanse, protekcja, nagrody,

⁹⁶ Tamże, s.159.

⁹⁷ Tamże, s.157.

⁹⁸ Tamże, s.158.

⁹⁹ Tamże, s.158.

¹⁰⁰ Tamże, s.164.

¹⁰¹ Tamże, s.159.

odszkodowania, rekompensaty¹⁰². To środowisko chętnie demonstrowało swoją wyższość wobec innych grup społecznych¹⁰³. Ich władza wynikała ze służby bezosobowemu państwu¹⁰⁴. Bez niego stawali się jedynie „bezdusznymi manekinami, niezdolnymi do konkretnej pracy.”¹⁰⁵ Wartość urzędnika, jak podkreślił autor rozważań była określona wysokością jego dochodów¹⁰⁶. J.Olszewski kwestionował posiadanie przez urzędników jakichkolwiek innych umiejętności poza sprawowaniem władzy administracyjnej. Okazywał swoją niechęć również zabezpieczeniu starości tej grupy zawodowej. Emerytury urzędników określił mianem „niepotrzebnego, kosztownego ciężaru społecznego.”¹⁰⁷ Zapewne taka teza wynikała z koniunkturalizmu i chęci pozyskania jak największej grupy wyborców.

J.Olszewski wskazał, że efektem przejawów nadmiernej biurokracji stawały się „nadużycia władzy”, które prowadziły do „krzywdzenia praw ludności przez urzędników”¹⁰⁸. Ukazywał społeczeństwo jako strukturę ponoszącą konsekwencję takiej działalności. Wskazywał na sympatię, jaką cieszyły się te partie i osobowości polityczne, których programy zawierały idee ograniczenia wspomnianych nadużyć¹⁰⁹. W jego tekście brakowało jednak jasnych wskazań, jakie działania administracji miałyby zostać zredukowane i z jakich powodów oraz w jaki sposób miałyby to wpłynąć na poprawę jej społecznego postrzegania.

J.Olszewski zadał istotne pytanie dotyczące postawy urzędnika. Brzmiało ono czy każdy reprezentant tego zawodu jest biurokratą, czy też prezentuje postawę obywatelską? Nie udzielił na nie jednak jednoznacznej

¹⁰² Tamże.

¹⁰³ Tamże.

¹⁰⁴ Tamże, s.165.

¹⁰⁵ Tamże.

¹⁰⁶ Tamże, s.166.

¹⁰⁷ Tamże, s.165.

¹⁰⁸ Tamże, s.107.

¹⁰⁹ Tamże, s.109.

odpowiedzi. Wskazał jedynie na liczne ograniczenia utrudniające zachowanie postawy obywatelskiej przez urzędników. Były to wspomniane wcześniej czynniki takie jak: konieczność podporządkowania się prawu, zwierzchnikom, uwzględniania postaw innych urzędników.

Za jeden z przejawów biurokracji uznawał J.Olszewski także „szał pisarski” w urzędach polegający na rejestracji spraw i aktów¹¹⁰. Działania te wynikały, jego zdaniem, nie tylko z realnej potrzeby dokumentowania lecz także chęci wykazania aktywności i potrzeby istnienia oraz zatrudnienia odpowiedniej liczby osób. Do czynności kancelaryjnych podchodził z dużym dystansem. Nie zawsze traktował ja jako racjonalne. Działalność w zakresie dokumentowania spraw prowadziła, jego zdaniem, do tworzenia specyficznego języka nie zawsze zrozumiałego dla innych grup zawodowych i społecznych. Działalność urzędu posiadającego rozbudowane kadry wymagała zastosowania metod wojskowych. „Ton urzędowy”, w świetle jego opinii, przypominał „zwyczaje koszar wojskowych”¹¹¹.

Biurokracja a wiedza i działalność gospodarcza i społeczna.

J.Olszewski dokonał analizy roli wiedzy w kreowaniu postawy urzędnika wobec społeczeństwa. Wskazał, że jest ona z reguły kształtowana w trakcie studiów prawniczych. Wiadomości przekazywane w ich trakcie nie gwarantowały jednak rozumienia problemów i potrzeb społeczeństwa¹¹². Nauka prawa dostarczała określonych pojęć i przepisów oraz procedur. W kształceniu prawników brakowało jednak wiadomości o rzeczywistych problemach społecznych¹¹³. Można przyjąć, że ten model nie do końca sprawdzał się w bieżącym administrowaniu. Zapewne brakowało wrażliwości społecznej możliwej do uzyskania poprzez wiadomości z innych niż prawo

¹¹⁰ Tamże, s.124-125.

¹¹¹ Tamże, s.129.

¹¹² Tamże, s.160-161.

¹¹³ Tamże, s.151.

nauk. Prawo stanowiło jednak standard w przygotowaniu do administrowania. Trudno byłoby uznać potrzeby społeczeństwa za główne kryterium oceny działalności urzędniczej. Ta grupa zawodowa musiała brać pod uwagę przede wszystkim wymagania władcy, instytucji państwowych i zwierzchników. Jej działania musiały zamykać się w granicach istniejącego prawa. Takie poglądy stanowiły efekt obserwacji państwa prawa, jakim była monarchia w Austrii w latach 1867-1914.

Biurokracja jako zespół urzędniczy pracujący w określonej instytucji łączona była z koniecznością posiadania wiedzy prawnej i znajomości procedur. W świetle rozważań J.Olszewskiego nie oznaczało to jednak automatycznego awansu dla osób wyróżniających się zdolnościami i wykształceniem. Analizując systemy władzy oparte na konstytucji i parlamencie wskazywał na tworzone przez nie możliwości. Zdaniem J.Olszewskiego dopiero w tego typu systemach możliwe było awansowanie i wyróżnianie na podstawie zdolności i wykształcenia¹¹⁴. Takie stwierdzenie można uznać za sugestię, że w tym systemie występowały także inne czynniki kształtujące kadry i pozycje poszczególnych urzędników.

J.Olszewski w omawianym dziele dokonał próby analizy relacji pomiędzy biurokracją a życiem gospodarczym. Przyznawał, że w państwie niezbędne jest istnienie osób posiadających bardzo dobrą znajomość przepisów i zagadnień prawnych¹¹⁵. Rozwój społecznych funkcji prawa przyczynił się do jego obecności w każdej dziedzinie działalności. Dążenie do precyzyjnej regulacji postępowań w wielu sprawach prowadziło do tworzenia dużej ilości przepisów. Prawo stawało się niezrozumiałe dla większej części społeczeństwa. Sam system prawny oceniał J.Olszewski jako zbyt drobiazgowy¹¹⁶. Jego

¹¹⁴ Tamże, s.51.

¹¹⁵ Tamże, s.234-235.

¹¹⁶ Tamże, s.132-133.

zdaniem zbędne było ustawowe regulowanie „szczegółów i szczegółików”¹¹⁷. Znajomość systemu aktów prawnych wymagała odpowiedniego przygotowania merytorycznego i czasu na studiowanie i interpretację¹¹⁸. Prawo pełniło ważną rolę w konstrukcji i działalności państwa. J.Olszewski wskazywał na istnienie „biurokratycznej maszyny prawodawczej”¹¹⁹. Rozwój funkcji prawa w państwie i społeczeństwie traktował jako wynik działalności biurokracji a nie naturalny proces rozwoju¹²⁰. Uważał, że tworzenie rozbudowanego i skomplikowanego systemu prawnego stanowiło efekt idei biurokratyzacji¹²¹. Trudno uznać taką tezę za dobrze udokumentowaną Autor nie wskazał, bo zapewne nie miał takiej świadomości, że tego procesu nie można było odwrócić. Odejście od niego oznaczało zerwanie z tradycją tworzenia coraz bardziej przejrzystych reguł administrowania w postaci norm pisanych. Było także efektem coraz większej specjalizacji działalności administracyjnej. Nie było możliwe także zaprzestanie możliwości rozwoju idei prawnych i ich interpretacji. Można uznać, że istniał problem tworzenia mechanizmów społecznej kontroli nad stosowaniem prawa przez urzędy. Autor jednak o takich kwestiach nie wspomina. Jest bardzo prawdopodobne bowiem, że w jego mentalności taka refleksja nie powstała. W tym kontekście ograniczył się do opisu negatywnych przejawów tego zjawiska nie tworzących propozycji alternatywnej zmiany.

W prawnymi funkcjami państwa i jego biurokracji związana była również refleksja o wpływie na życie gospodarcze. J.Olszewski uważał, że administracja nie powinna występować w roli przedsiębiorcy¹²². Przykładem jej nieudolności w tej dziedzinie była dla niego budowa dróg. J.Olszewski uważał,

¹¹⁷ Tamże, s.133.

¹¹⁸ Tamże, s.234-235.

¹¹⁹ Tamże, s.230.

¹²⁰ Tamże, s.233.

¹²¹ Tamże.

¹²² Tamże, s.257.

że państwo wykonuje to zadanie nieudolnie a powodem jest obowiązująca zasada kupowania najtańszego budulca¹²³. Uzupełniając te wywody autora wskazać należy, że administracja stosowała reguły przetargowe. Celem ich było wyłonienie przedsiębiorcy, który za najniższą cenę wykonana pracę o najwyższej jakości. Przyznać należy, że zasada ta zawierała wiele niekonsekwencji. Prowadziła również do wielu nieporozumień i oskarżeń. Trudno byłoby jednak zaprojektować inny system, który działałby bardziej efektywnie.

Wiele emocji budził także wpływ administracji na budżet. J.Olszewski uważał, że jej działania mogą prowadzić do nadmiernego fiskalizmu¹²⁴ a więc nieuzasadnionego wzrostu podatków. Konstrukcja budżetu państwa stanowiła dzieło wyspecjalizowanej grupy urzędniczej. Trudno sobie wyobrazić inny tryb jego tworzenia. Projekt budżetu musi opierać się na danych statystycznych, które w czasach gdy J.Olszewski tworzył swoje dzieło, zbierane były w systemach zamkniętych. Społeczną kontrolę nad budżetem sprawowali członkowie instytucji reprezentacyjnych. To oni mogli kontrolować merytoryczne podstawy wpływów i wydatków budżetowych.

Jednym z poruszonych przez niego zagadnień była także relacja pomiędzy biurokracją a prywatnymi inicjatywami gospodarczymi¹²⁵. W tej dziedzinie proponował ideę bezstronności państwa¹²⁶.

Negatywnie oceniał także rolę biurokracji szkolnej. Uważał, że jej działania powinny pozostać zredukowane¹²⁷. Za jedną z form działań biurokratycznych uznał przymus szkolny¹²⁸. Autor nie wykazywał entuzjazmu wobec tak prowadzonej edukacji. Zapewne uważał, że przymus szkolny

¹²³ Tamże, s.267.

¹²⁴ Tamże, s.294.

¹²⁵ Tamże, s.295.

¹²⁶ Tamże, s.296.

¹²⁷ Tamże, s.311.

¹²⁸ Tamże, s.329.

stanowi zbyt głęboką ingerencję w życie rodziny. W tym kontekście należy jednak dodać, że gdyby nie ta instytucja, część rodziców nie posyłałaby dzieci do szkół. Trudno jednoznacznie negatywnie ocenić działania administracji szkolnej. Z pewnością jej wysiłki służyły wymuszaniu na rodzinie wydatków, które stanowiły inwestycję w przyszłość dzieci i młodzieży.

Dla J.Olszewskiego biurokracja stanowiła zjawisko negatywne. Ważną dla niego ideą stało się jej wyeliminowanie z życia społecznego. Uważał, że wysiłki w tym kierunku muszą być podejmowane zarówno przez państwo jak i społeczeństwo. To pierwsze powinno dążyć do eliminacji przerostu władzy¹²⁹. Społeczeństwo miało inne zadanie. Miał nim być rozwój wiedzy o biurokracji służący jej poznaniu oraz ograniczeniu działalności¹³⁰. Coraz lepsze merytoryczne przygotowanie całego społeczeństwa mogło przyczynić się do rozbicia i usunięcia „wszechwiedzy i jedynowładztwa w dziedzinie publicznej”¹³¹. Jedną z metod eliminacji biurokracji mogły być także stowarzyszenia. Nie zawsze jednak ich działalność była oceniana pozytywnie. Stanowisko J.Olszewskiego wobec partii będących odmianą stowarzyszeń było krytyczne. J.Olszewski wskazywał, że przekonania społeczne, że prawa ogółu obywateli są bezpieczne w rękach urzędników posiadających wiedzę prawniczą połączone z opinią o nauce prawa jako służącej „sprawiedliwości i dobru społecznemu”¹³² stawało się źródłem postaw bezkrytycznych wobec administracji. Alternatywą dla biurokracji w dziedzinie administracji państwowej miała być rozbudowa samorządów. J.Olszewski nie wskazywał, że także te instytucje mają swoich urzędników. Nie rozważał także kwestii czy stosowane rozwiązania ustrojowe nie przyczyniają się do powstania zjawiska biurokracji w samorządzie.

¹²⁹ Tamże, s.357.

¹³⁰ Tamże, s.374.

¹³¹ Tamże, s.63.

¹³² Tamże, s.143.

J.Olszewski wskazywał na trudności w pełnym poznaniu zjawiska i zasięgu biurokracji. Wskazywał zwłaszcza niemożność dotarcia do wszystkich danych statystycznych, brak ich zbierania, niechęć do ich udostępniania¹³³. Zbieranie wiadomości o liczbie zatrudnionych miało służyć również prezentacji kosztów ich płac. W publikacji znalazło się m.in. zestawienie liczby urzędników i ich płac¹³⁴. Inną badaną zależnością była liczba ludności i urzędników. Autor dokonał takiego zestawienia dla Austrii. Wykazał przy tym, że w latach 1874-1900 nastąpił bardzo poważny wzrost liczby urzędników w Austrii proporcjonalnie wyższy niż liczny ludności¹³⁵.

Mimo stworzenia obszernego dzieła o biurokracji J.Olszewskiemu nie udało się uzyskać poparcia SND dla kandydatury na posła. W związku z tym rodzi się pytanie czy ta problematyka stanowiła atrakcyjny temat debat publicznych i przedwyborczych? Przypadek J.Olszewskiego raczej wskazuje na to, że nie była ona chętnie poruszana. Dzieło J.Olszewskiego nie zostało uznane jako tytuł do zasługi i nie przyniosło rekomendacji partyjnej dla jego kandydatury. Środowisko urzędnicze mogło być traktowane jako ważna grupa wyborców. Zapewne partie polityczne unikały tej problematyki. Powodem mogła być niechęć do zranienia grupy społecznej uważanej za wpływową i, mimo krytyki i niechętnych stanowisk, niezbędną w zarządzaniu społeczeństwem.

Podsumowanie.

Zaprezentowane dzieło J.Olszewskiego koncentrowało się na rejestracji negatywnych przejawów istnienia biurokracji. Autor, mimo dążenia do szerokiego ukazania omawianego zjawiska, nie dokonał pełnej analizy uwarunkowań działalności administracji. Dzieło potraktować należy jako zbiór negatywnych tez na temat biurokracji lepiej i gorzej uzasadnionych. W tym

¹³³ Tamże, s.333, 341-342.

¹³⁴ J.Olszewski, *Tamże*, s.339-340.

¹³⁵ J.Olszewski, *Tamże*, s.342.

kontekście należy potraktować omawiane dzieło jako tendencyjne ukazujące jedynie jedną ze stron zagadnienia. *Biurokracja* była pisana z pozycji konserwatysty. Takie stanowisko ideowe widoczne było w tezie o rewolucji francuskiej jako czynniku utrwalającym omawiany system. W dziele widoczna była także niechęć wobec idei równości wobec prawa. Potraktowana została jako czynnik wspomagający rozwój biurokracji. Jeden z zarzutów wobec biurokracji dotyczył braku obrony istniejących systemów politycznych. Takie tezy uznać należy za oznakę przekonań konserwatywnych. Publikacja inspirować mogła do wielu pytań i refleksji. Jej recepcja w polskiej i europejskiej myśli społecznej wymaga dalszych badań. Pierwsze poszukiwania wskazują, że nie była ona znana. Dzieło J.Olszewskiego z programem kompleksowego przedstawienia wszystkich aspektów działania biurokracji stanowiło pierwsze publicystyczne ujęcie tego zjawiska w kręgu literatury europejskiej, a tym samym światowej. Jedno z pytań, które można postawić analizując bogate dzieło J.Olszewskiego, brzmi czy Max Weber znał jego rozważania? W bardzo znanej biografii socjologa niemieckiego nie odnotowano tego faktu¹³⁶. S.Andreski analizując twórczość M.Webera wskazał, że autorem pierwszego dzieła o biurokracji był J.Olszewski¹³⁷. Ten autor podkreślił jednocześnie, że uczony niemiecki zmienił postrzeganie biurokracji poprzez to, że dążył do nadania mu obiektywnego znaczenia. We wcześniejszych dziełach biurokracja była traktowana jako zjawisko pejoratywne i była efektem wartościowania zjawisk. M.Weber potraktował ją jako system. S.Andreski zarzucił niemieckiemu socjologowi beztróskę widoczną w zastąpieniu terminu „urzędnicy” określeniem „biurokracja”¹³⁸. Takie działanie przyczyniło się do zmniejszenia jednoznaczności i precyzyjności językowej. Podkreślił, że w

¹³⁶ J.Radkau, *Max Weber. A Biography*, przekł. P.Camillier, Cambridge 2009, o wpływie J.Olszewskiego na twórczość M.Webera nie wspomina również C.J.Olbromski w publikacji „*Verstehende Soziologie*” *Maxa Webera. Konteksty filozoficzne i inspiracje*, Toruń 2003.

¹³⁷ S.Andreski, *Maxa Webera...*, s.131.

¹³⁸ Tamże, s.132.

przypadku terminu biurokracja występującego u Maxa Webera mowa jest głównie o zespole ludzi wykonujących funkcje administracyjne w sposób przez niego opisany. Rozważania niemieckiego socjologa są nieco późniejsze niż J.Olszewskiego. Zostały opublikowane w jego dziele *Wirtschaft und Gessellschaft* w 1922 r.¹³⁹ Twórczość naukowa M.Webera była inspirowana publikacjami związanymi z filozofią marksistowską. U J.Olszewskiego trudno byłoby doszukać się takich inspiracji. Ze względu na słabą znajomość jego twórczości i niewielkie odbicie w literaturze krajowej i zagranicznej, postać ta wymaga dalszych badań oraz ich upowszechniania na forum międzynarodowym. Wartym ukazania wydają się zwłaszcza źródła inspiracji dla tez dotyczących biurokracji, w tym państwo prawa w Austrii oparte na konstytucji 1867 r. Głębszej analizie wymagają zarówno poszczególne dzieła J.Olszewskiego jak i jego twórczość i działalność publicystyczna, zupełnie nie znana. Uznać go należy za pierwszego znaczącego teoretyka biurokracji wykorzystującego w swoich analizach zarówno wiedzę o przeszłości jak i teraźniejszości.

REFERENCES

Sources:

Olszewski Józef, *Administracja polityczna Galicji w świetle prawdy. Rzecz poświęcona J.E.Namiestnikowi hr Leonowi Pinińskiemu przez Gryfa*, Lwów 1900.

Olszewski Józef, *Apropozycja wielkich miast i działalność na tem polu gminy miasta Lwowa*, Lwów 1914.

Olszewski Józef, *Biurokracja*, Lwów 1903.

Olszewski Józef, *Listy z podróży*, Lwów 1914.

Olszewski Józef, *Projekt najbliższej akcji kraju na polu przemysłu*, Lwów 1902.

Olszewski Józef, *Zastój gospodarczy Galicji w czasie ostatniego przesilenia*, Lwów 1913.

Studies:

Albrow Martin, *Bureacracy*, Londyn 1970.

Andereski Stanisław, *Maxa Webera olśnienia i pomyłki*, przekł. K.Z.Sowa, Warszawa 1992.

Buszko Józef, *Polacy w parlamencie wiedeńskim 1848-1918*, Warszawa 1996.

¹³⁹ S.Andreski, *Maxa Webera...*, s.132-133, M.Albrow jak datę publikacji wymienił rok 1921, zob. tenże, *Bureacracy*, s.37.

- Dziadzio Andrzej, *Monarchia konstytucyjna w Austrii 1867-1914. Władza. Obywatel. Prawo*, Kraków 2001.
- Dziadzio Andrzej, Mataniak Mateusz, *Namiestnictwo galicyjskie (1854-1914). Organizacja i zadania*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2018, 11 (1), s.137-167.
- Hasiba Gernot D., *Das Notverordnungsrecht in Österreich (1848-1917). Notwendigkeit und Mißbrauch eines „Staatserhaltenden Instrumentes*, Wien 1985.
- Kozłowska – Sabatowska Halina, *Olszewski Józef (1867-1922)*, w: *Polski Słownik Biograficzny*, t.24, 1979, s.24-25.
- Kruk Dariusz Piotr, *Instytucjonalne formy wspierania rozwoju przemysłu Galicji w dobie autonomii*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie” 6(942), Kraków 2015, s.93-105.
- Olbromski Cezary J., *„Verstehende Soziologie” Maxa Webera. Konteksty filozoficzne i inspiracje*, Toruń 2003.
- Radkau Joachim, *Max Weber. A Biography*, przekł. P.Camillier, Cambridge 2009.
- Sroka Łukasz T., *Rada Miejska we Lwowie w okresie autonomii galicyjskiej 1870-1914. Studium o elicie władzy*, Kraków 2012.
- Wątor Adam, *Słownik działaczy Narodowej Demokracji w Galicji*, Szczecin 2008.

