

WOJCIECH WITKOWSKI

### Grzegorz Leopold Seidler o poglądach na biurokrację\*

Grzegorz Leopold Seidler's View of Bureaucracy

Bogate studia nad historią myśli politycznej G.L. Seidler dzielił w sposób klasyczny na trzy wielkie okresy: starożytność, średniowiecze i czasy nowożytne obejmujące epoki Renesansu i Oświecenia. W latach 80. ubiegłego stulecia skierował swoje badania w stronę poszukiwań zasadniczych idei – jak pisał – „naczelnym” poszczególnych epok o charakterze uniwersalistycznym. Idei, które na plan pierwszy wysuwały człowieka, koncepcję życia ludzkiego oraz jego miejsce w strukturach państwowych i społecznych. Uznał też, iż najbardziej znaczące miejsce dla łączności między światem przeszłym a współczesnym należy przyznać czasom Oświecenia. Jeśli, jak pisał, w okresie antycznym dominowała idea harmonii, a w myśleniu średniowiecza taką rolę odgrywała idea hierarchii, to Oświecenie otworzyło nowy rozdział kultury europejskiej, który należy nazwać indywidualizmem. W epoce Renesansu człowieka odkryli artyści, a w wieku Oświecenia uczynili to filozofowie, sprawiając, że problem szczęścia ludzkiego z religijnego zmienił się na społeczny<sup>1</sup>. Szukając intelektualnych tradycji Europy, dodawał, w innym miejscu, iż „oświeceniowy racjonalizm jego źródła i następstwa mają w jakimś stopniu nakreślić długą i niełatwą drogę formowania się mentalności nowoczesnego człowieka”<sup>2</sup>. Przyglądał się G.L. Seidler latom Oświecenia, tak europejskiego, jak i polskiego, z różnych płaszczyzn: idei, filozoficznych i społecznych, warto-

---

\* Niniejszy tekst został pierwotnie opublikowany w „Rzeszowskich Studiach Prawniczych” 2011, nr 1(1), s. 801–814.

<sup>1</sup> G.L. Seidler, *W poszukiwaniu naczelnej idei*, Lublin 1984, s. 19, 42 (wyd. 2, Lublin 2002). Por. też jego późniejszą pracę pt. *W poszukiwaniu idei ustrojowej* (Lublin 2002), w której Oświecenie określa jako „czas przełomu”.

<sup>2</sup> *Idem*, *Notatki o racjonalizmie*, Lublin 1998, s. 5.

ści, jakie wniosła rewolucja francuska i amerykańska, poglądów edukacyjnych, postępowych, przemian w Polsce szlacheckiej i, co dla nas najważniejsze, przekształceń ustrojowych państw ówczesnych<sup>3</sup>. W tej ostatniej kwestii celnie podkreślał, iż w harmonii z pełnym rozwinięciem indywidualizmu pozostawać musiały fundamentalne koncepcje nowoczesnego państwa. Pierwsza z nich to idea racji stanu oznaczająca uznanie nadrzędności interesów państwa w panującym systemie zasad etycznych, druga to idea suwerenności władzy państwowej, wewnętrznej i zewnętrznej, i trzecia to idea umowy społecznej<sup>4</sup>. Przynosiło to powstawanie nowych struktur państwowych i gospodarczych, monarchicznych i republikańskich o ustrojach bardziej bądź mniej liberalnych, realizujących drogą racjonalizmu formułę państwa konstytucyjnego. Pogląd G.L. Seidlera uzupełnić by należało o ważne miejsce przyznawane ówczesnie teorii praw natury zakładającej, iż podmiotowe prawa ludzkie nie wynikały z nadań bądź przywilejów władczych, lecz brały się z natury rzeczy i przysługiwały każdemu człowiekowi od momentu urodzenia, jak również istotnego znaczenia koncepcji podziału i równoważenia władz państwowych sformułowanej przez K.J. Monteskiusza w dziele *O duchu praw*<sup>5</sup>.

Pisząc o XVII i XVIII-wiecznych państwach absolutnych i przekształceniach ustrojowych, słusznie G.L. Seidler zauważał, iż do podstaw ich funkcjonowania należało istnienie sprawnego aparatu urzędniczego, zależnego od monarchy realizującego opiekuńczą politykę wobec społeczeństwa, ale będącego niekiedy w głębokiej sprzeczności z oświeceniowym indywidualizmem<sup>6</sup>. Nie mógł więc w swoich rozważaniach pominąć omówienia cech ówczesnej administracji publicznej, a szczególnie zjawiska biurokracji. Zwrócić należy uwagę, iż pisząc o tych kwestiach blisko 30 lat temu, kiedy to historia administracji, a zatem i historia biurokracji, zaczynała wyodrębniać własne pola badawcze, G.L. Seidler znalazł się w gronie prekursorów nowej dyscypliny. Nie opublikował w tym zakresie zbyt wiele, ale wystarczająco, by wnieść istotny i trwały wkład w badaniach nad dziejami europejskiej i polskiej myśli administracyjnej. W tym bowiem obszarze G.L. Seidler poruszał się ze znanstwem i erudycją, nie tylko obejmującą epokę Oświecenia. Zaczął od tej ostatniej, publikując w 1983 roku w „Studiach Nauk Politycznych” pracę pt. *Koncepcja biurokracji w Oświeceniu*<sup>7</sup>. Druga, zatytułowana

<sup>3</sup> Swoje rozproszone prace dotyczące epoki Oświecenia zebrał wówczas w książce pt. *W nurcie Oświecenia* (Lublin 1984; wyd. 2, Lublin 2002).

<sup>4</sup> *Idem, W poszukiwaniu...*, s. 41.

<sup>5</sup> Por. M. Wąsowicz, *Historia ustroju państw Zachodu*, Warszawa 1998, s. 131–133. Pamiętać jednak należy, iż trzy główne mocarstwa Europy Środkowo-Wschodniej: Rosja, Austria i Prusy, mimo zasadniczych reform ustrojowo-społecznych nie miały na przełomie XVIII i XIX wieku konstytucji (Prusy stały się państwem konstytucyjnym w 1850 roku, Austria w 1867 roku, a Rosja dopiero na początku XX wieku).

<sup>6</sup> G.L. Seidler, *W poszukiwaniu...*, s. 41–42.

<sup>7</sup> *Idem, Koncepcja biurokracji w Oświeceniu*, „Studia Nauk Politycznych” 1983, nr 4(64), s. 41–51, przedrukowaną następnie w książce *W nurcie Oświecenia* (patrz wyżej).

*Biurokracyzm i zmierzch indywidualizmu*, wychodziła także od lat Oświecenia, ale koncentrowała się na poglądach na biurokrację w XIX i XX wieku<sup>8</sup>. Oprócz tych dwóch prac o charakterze bardzo ogólnym, przeglądowym, przedstawił G.L. Seidler dwie publikacje prezentujące idee indywidualne dotyczące biurokracji. Co charakterystyczne, dotyczyły przełomu XIX i XX wieku, a więc czasów nam bliższych, i świadczyły o dostrzeganiu przez autora także problemów biurokracji w państwie właściwie już współczesnym. W pierwszej bowiem pracy zajął się koncepcją biurokracji polskiego urzędnika i działacza gospodarczego w Galicji Józefa Olszewskiego, autora książki pt. *Biurokracja*, wydanej we Lwowie w 1903 roku<sup>9</sup>. Artykuł G.L. Seidlera stanowił pionierskie naukowe opracowanie poglądów J. Olszewskiego, zapomnianego twórcy oryginalnej doktryny, przystającej do rozwiązań aktualnych, a stosunkowo rzadko dziś przywoływanej w literaturze administracyjno-prawnej<sup>10</sup>. Po studium poświęconym J. Olszewskiemu sięgnął G.L. Seidler do Weberowskiej koncepcji biurokracji, co też w ówczesnej nauce prawa w Polsce nie było jeszcze tak częste<sup>11</sup>. Obydwie powyższe rozprawy opublikował G.L. Seidler w języku niemieckim pod wspólnym tytułem: *Zwei konzeptionem der Bürokratie*<sup>12</sup>.

Esej o biurokracji w Oświeceniu podzielił G.L. Seidler na dwie części. Początkiem pierwszej było przedstawienie poglądów Vincenta de Gournaya, francuskiego fizjokraty, twórcy, jak się uważa, pojęcia „biurokracja”. Wskazywał Seidler, iż biurokracja w rozumieniu de Gournaya była krytycznym określeniem dwu zjawisk. Była to dla niego nowa forma ustrojowa wykraczająca poza klasyczny podział ustrojów państwowych na monarchię, arystokrację i demokrację. Po drugie, stanowiła zjawisko, które w swoim funkcjonowaniu wyemancypowało się ze struktur państwa i zachowywało się „jakby samo było celem dla siebie, nie zważając na społeczne zadania”<sup>13</sup>. Celnie tu, przywołując XVIII-wieczne poglą-

<sup>8</sup> Była czwartą częścią książki *Z zagadnień filozofii prawa*, t. 2, Lublin 1984, s. 107–137.

<sup>9</sup> Drugie wydanie tej książki ukazało się w Niemczech pt. *Bureaukratie* (Würzburg 1904).

<sup>10</sup> G.L. Seidler, *Józefa Olszewskiego koncepcja biurokracji*, „Annales UMCS. Sectio G” 1985/1986, Vol. XXXII/XXXIII, s. 1–25. Por. artykuł J. Maćkowiaka (*Biurokracja w ujęciu dysfunkcyjnym a samorząd terytorialny*), który „przypomina zapomnianą pracę J. Olszewskiego” bez wiedzy o opracowaniu Seidlera, oraz A. Miruć (*Biurokracja i biurokracyzm*), powołującej się na jego ustalenia. Oba teksty w zbiorze *Biurokracja*, pod red. J. Łukasiewicza, Rzeszów 2006, s. 398–403, 409–417.

<sup>11</sup> G.L. Seidler, *Weberowska koncepcja biurokracji*, [w:] *Państwo, prawo, obywatel. Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki*, Wrocław 1989, s. 179–189. Wówczas bogatą i różnorodną myślą M. Webera zajmowali się przedstawiciele socjologii (S. Kozyr-Kowalski, A.Z. Kamiński), politologii (M. Orzechowski) czy też nauk o organizacji i zarządzaniu. W naukach prawnych i administracyjnych na plan pierwszy wysuwały się studia H. Izdebskiego, jak choćby opracowanie *Historia administracji a historia biurokracji*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 5.

<sup>12</sup> G.L. Seidler, *Zwei konzeptionem der Bürokratie*, Innsbruck 1987, s. 38.

<sup>13</sup> *Idem*, *Koncepcja biurokracji w Oświeceniu*, s. 198, cyt. za *W nurcie Oświecenia*.

dy, podkreślił Seidler trzecie znaczenie terminu „biurokracja”, oznaczające trudności, jakie administracja państwa stwarza obywatelom przy załatwianiu spraw. To ostatnie rozumienie tego pojęcia, konstatował, zrobiło szybką i największą karierę, i trwa potocznie do dziś, mimo późniejszego pojawienia kategorii naukowej biurokracji, wskutek prac Maxa Webera. Wyraźnie też zaakcentował Seidler fakt historycznego i długotrwałego procesu kształtowania się instytucji administracyjnych w państwie europejskim, ale dopiero Oświecenie ujawniło, jego zdaniem, ich znaczącą siłę i wręcz niezbędność w praktyce ustrojowej i politycznej. Pojawienie się terminu „biurokracja” dało nazwę problemom już istniejącym, ale w dużej mierze zapoczątkowało też nowe zjawiska i odmienne ujęcie pojęcia administracji. Dodajmy bowiem do wywodów G.L. Seidlera, iż do XVIII wieku używano zazwyczaj zamiennie terminu *administratio*, na oznaczenie zarządzania, i *gubernatio* – rządzenia. Dopiero na przestrzeni prawie stu lat, od połowy XVIII do połowy XIX wieku, w miarę wyostrzenia się świadomości różnorodności poszczególnych funkcji państwowych, pojęcie „rządzenie” zaczęło wyrażać zadania kierowania państwem. Termin „rząd” zaczął oznaczać sprawowanie władzy zwierzchniej w sensie wykonawczego aparatu rządowego, a w rozumieniu szerszym stawał się synonimem ustroju. Natomiast pojęcie administracji i w ślad za nim biurokracji, poszło, pod wpływem zwłaszcza policystyki, w stronę „zabezpieczenia każdej dziedziny życia społecznego”, a więc w kierunku zarządu sprawami publicznymi czy też – jak to się ujmuje współcześnie – „organizatorskiej działalności państwa”<sup>14</sup>.

W dalszej części artykułu G.L. Seidler syntetycznie omawiał nowe struktury urzędnicze absolutnej Francji, podkreślając jej rysy charakterystyczne, jak m.in. jednoosobowość urzędów, a następnie XVII- i XVIII-wiecznych Prus. W tym ostatnim państwie, wskazując jako zasadę działania administracji kolegialność. Dodał też parę uwag o nowych instytucjach administracyjnych ówczesnych państw absolutnych – Austrii oraz Rosji.

W drugiej części pracy dał G.L. Seidler krótki przegląd ówczesnej literatury naukowej zajmującej się sprawami państwa, administracji czy też polityki. Skoncentrował się na poglądach niemieckich kameralistów, takich jak V.L. Sekendorff i J. Becker, z wcześniejszych, a z oświeceniowych J. Sonnenfels. Dodał też parę uwag na temat polskich myślicieli epoki, wskazując takie postacie, jak W. Mitzler de Kolof, J. Wybicki, J.F. Nax i R. Ładowski.

Ważne i aktualne są konkluzje G.L. Seidlera w odniesieniu do uformowanej w XVIII wieku administracji państwa europejskiego. Jego zdaniem widoczne były w niej wyraźne trzy cechy:

– był to racjonalnie dobrany zespół ludzi, fachowo kierujący sprawami państwa na różnych szczeblach,

<sup>14</sup> Por. szerzej: W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce*, Warszawa 2007, s. 17 i n.

- zespół ten poza doraźnymi zadaniami miał wyraźnie określony cel ogólny,
- stanowił względnie odrębną grupę w społeczeństwie, świadomą swej pozycji i roli<sup>15</sup>.

W uzasadnieniu podniósł, iż administracja ówczesnego państwa już zbliżała się do późniejszego kodeksu Weberowskiego. Była, w ślad za koncepcją J.J. Rousseau, rodzajem zarządu powierniczego, o zawodowym charakterze, mającym realizować „dobrobyt i szczęście obywateli”<sup>16</sup>. Te trzy cechy nowej administracji, dodawał, „dostrzegł w krzywym zwierciadle de Gournay, kiedy nazwał ją biurokracją”<sup>17</sup>. Stąd też na przełomie XVIII i XIX stulecia upowszechniało się przekonanie, iż biurokracja to „bezpodstawnie zgarnięta władza nad współobywatelami przez różne rządowe wydziały i poddziały”<sup>18</sup>.

Zamykająca wywody myśl G.L. Seidlera zasługuje na cytat *in extenso*, wychwytuje bowiem istotę rzeczy: „Biurokracja stała się rzeczywistością. Stopniowo wprowadzane prawne gwarancje chroniły ją z jednej strony przed arbitralnością panujących, zaś z drugiej – przed naciskiem tradycyjnych sił, próbujących osłabić autonomiczny status biurokracji. W ostatecznym rozrachunku w trójkącie współzawodniczących sił: monarchii, arystokracji i biurokracji, ta ostatnia miała odnieść zdecydowane zwycięstwo”<sup>19</sup>.

Jak już zaznaczono, pogląd o zwycięstwie kameralistycznej biurokracji w latach Oświecenia kontynuował G.L. Seidler w tekście pt. *Biurokracyzm i zmierzch indywidualizmu*. I tę publikację autor dzielił na dwie części. W pierwszej, obszerniejszej, dał przegląd oglądu zjawiska biurokracji w opracowaniach naukowych, ale i w literaturze pięknej XIX stulecia. Myślą przewodnią jego wyboru były relacje między państwem a „społeczeństwem obywatelskim”, między biurokratyczną administracją a miejscem i rolą jednostki według koncepcji liberalnych. Zaczął od krótkiego zestawienia poglądów na biurokrację Hegla i Marksa, akcentując u pierwszego znaczącą rolę państwa (jako „etycznej całości”) w przewyciężaniu sprzeczności między aparatem władzy a korporacjami społecznymi. Z drugiej strony sam jako marksista podkreślał słuszność, jego zdaniem, tez Marksa o tożsamości administracji ówczesnego państwa z biurokracją w negatywnym znaczeniu, tj. iż „cele państwa zmieniają się w cele biurokracji albo też cele biurokracji w cele państwa”<sup>20</sup>. Oczywistym było dla Seidlera, iż „kiedy dla liberalistów społeczeństwo było polem walki interesów jednostkowych, samoczynnie równoważących się – to u Marksa rozgrywała je walka klasowa – konflikt między pracą a kapitałem, mający doprowadzić przez obalenie istniejącego porządku do

<sup>15</sup> G.L. Seidler, *Koncepcja biurokracji w Oświeceniu...*, s. 209.

<sup>16</sup> Tak według poglądów J.H. von Justi. Por. W. Witkowski, *op. cit.*, s. 54.

<sup>17</sup> G.L. Seidler, *Koncepcja biurokracji w Oświeceniu...*, s. 211.

<sup>18</sup> Tak niemiecki słownik wyrazów obcych z 1813 roku. *Ibidem*, s. 211.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 211–212.

<sup>20</sup> G.S. Seidler, *Biurokracyzm...*, s. 110.

sprawiedliwego ustroju”<sup>21</sup>. Nie wchodząc w głębsze rozważania, przeszedł G.L. Seidler do pokazania negatywnych postaci „biurokratów” we francuskiej literaturze pięknej, tj. u H. Monniera i H. de Balzaca. Przedstawił u Balzaca, za powieścią *Urzednicy* z 1836 roku, negatywny obraz biurokracji, podnosząc, iż upowszechnił się on we Francji i Europie dzięki twórczości tego wielkiego pisarza. Następnie zajął się przeglądem prac naukowych, wydobywając z nich, mimo pobieżności poglądu, najistotniejsze cechy biurokratyzmu też z akcentem na krytyczną stronę zjawiska. Poglądy te, znane w nauce, Seidler zestawiał w sposób chronologiczny tak, by celnie pokazać przemiany, jakie zaszły w państwie od indywidualizmu „racjonalnie działającej jednostki” do wspólnotowego społeczeństwa obywatelskiego. Słusznie zauważał, jak na znaczeniu w przeciągu przeszło stu lat straciło również przeciwstawianie się społeczeństwa państwu, a termin „biurokracja” nie był rozumiany już jako wyraz potępienia administracji państwowej. Po kolei więc zreferował oceny funkcjonowania pruskiej administracji w dziełach K. Heinzena, R. von Mohla, następnie krytyczną ocenę biurokracji pióra Polaka J. Olszewskiego z 1903 roku, a dalej przeszedł do myśli J.S. Milla o biurokracji angielskiej. Zamknął ten przegląd krótką charakterystyką twórczości teoretyków państwa i zarządzenia w stuleciu XX, zwłaszcza zwolenników tzw. elitaryzmu w rozwiązywaniu problemów ustrojowych i społecznych. Wskazał na ujęcie, zwłaszcza w pracach G. Mosca i R. Michelsa, państwa nowoczesnego o charakterze biurokratycznym, mającego elitę rządzącą łącznie z niezbędnym, zawodowym, płatnym, zhierarchizowanym i centralnie kierowanym aparatem urzędniczym<sup>22</sup>.

W drugiej części opracowania koncepcjom elitarnym przeciwstawił Seidler poglądy W.I. Lenina na administrację państwa socjalistycznego. Opowiadał się za nią, przytaczając jego poglądy na twórczą rolę mas we wszelkich działaniach teoretycznych i praktycznych, ale w ścisłym związku z rewolucyjnymi strukturami organizacyjnymi. Podkreślał, iż zdaniem Lenina państwo jest niezbędne proletariotowi i musi mieć zhierarchizowaną organizację złożoną z zawodowych rewolucjonistów, centralnie kierowaną i poddaną żelaznej dyscyplinie<sup>23</sup>. Według Lenina też aparat biurokratyczny państwa socjalistycznego będzie się zasadniczo różnił od wcześniejszego, bowiem nie będzie służył klasom wyzyskującym, a przeciwnie – opierać się będzie na demokratyzmie, autonomizmie mas pracujących i będzie funkcjonować „od dołu ku górze”, w poczuciu siły klasowej i jednostkowej.

W zakończeniu, konstatawał Seidler, świat XX-wieczny to już nie indywidualizm zakładający nadrzędność jednostki, a uniwersalizm dający prymat kolektywowi. Jakość ogólna, a więc bycie członkiem pewnej wspólnoty, rzutowała zdecydowanie na nowy ład państwowy i administracyjny. Dodawał przy tym, a pisał to w 1984 roku, iż „sprzeczność między socjalistycznym porządkiem a indywi-

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 108–109.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 126–127.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 132–133.



dualistycznym myśleniem jest jednym z głównych źródeł napięć psychicznych, wiodących do rozczarowań i apatii. Człowiek pogrążony w iluzji tradycyjnego myślenia, dla którego wolność jednostki stanowi najwyższą wartość, traktuje nawet najśluszniesze jej ograniczenia jako bezprawie<sup>24</sup>. Dziś, kiedy utopijne idee Lenina są kategorią historyczną, a państwo socjalistyczne przestało istnieć, widzimy, iż ocena Seidlera, w jakimś stopniu słuszna, nie wyjaśniała do końca przyczyn druzgocącego upadku całego systemu łącznie z jego aparatem biurokratycznym. Sam autor nie wytrwał zresztą długo w tezie o wyższości ustroju socjalistycznego, bowiem już w 1998 roku przedstawił pogląd zakładający nową koncepcję państwa, odpowiadającą społeczeństwu pluralistycznemu. Państwo to, akcentował, „nie może pod żadnym pozorem wyrażać jakkolwiek ideologię” i musi realizować absolutną tolerancję wobec głoszonych poglądów. Fundamentalną zasadą ustrojową ma być zezwolenie „ludziom na odwołanie rządu, który sprawuje władzę w sposób niezadowolający”<sup>25</sup>.

G.L. Seidler, w ślad za literaturą angielską, przyswoił polskiemu czytelnikowi po raz pierwszy monografię J. Olszewskiego na temat biurokracji, podnosząc nie bez słuszności, iż było to pierwsze monograficzne opracowanie tej tematyki na gruncie europejskim<sup>26</sup>. Lektura tej książki, ukazująca się nieco wcześniej niż rozprawy M. Webera, skłoniła G.L. Seidlera do porównań obu koncepcji i wniosku, iż obie stoją w zdecydowanej opozycji do siebie. Mianowicie Weberowski idealny biurokrata to bezosobowy, maksymalnie racjonalny urzędnik, bezwzględnie posłuszny przełożonemu, kierujący się wyłącznie racjami prawnymi – „całym swym jestestwem wtopiony w hierarchiczną strukturę władzy”. Natomiast model urzędnika nakreślonego przez Olszewskiego cechowały takie przymioty, jak indywidualność, znajomość realiów życia, zaangażowanie społeczne, odwaga i samodzielność przy stosowaniu prawa. Zasadnicze różnice, zdaniem Seidlera, brały się z odmiennego spojrzenia na państwo. Weber na plan pierwszy, za Heglem i G. Schmollerem, wysuwał państwo monopolizujące całość życia publicznego z centralnie kierującym aparatem administracyjnym na czele. Dla Olszewskiego, liberała, prymat należał się społeczeństwu, ale w ślad za R. von Mohlem żądał od państwa aktywnego współdziałania przy kształtowaniu realiów życia zbiorowego, a szczególnie sprawnej administracji<sup>27</sup>.

Zdaniem G.L. Seidlera Olszewski nie stworzył nowej, naukowej teorii biurokracji, przeciwnie, w całej rozciągłości powoływał się na ustalenia R. von Mohla, ale jego zasługą pozostaje spojrzenie na biurokrację oczyma człowieka znającego

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 136.

<sup>25</sup> *Idem*, *Notatki o racjonalizmie*, Lublin 1998, s. 60–61. Nawiązywał tu Seidler do koncepcji I. Berlina.

<sup>26</sup> Odwoływał się G.L. Seidler do ustaleń pracy M. Albrowa, *Bureaucracy*, Londyn 1970. Por. G.L. Seidler, *Józefa Olszewskiego...*, s. 1.

<sup>27</sup> G.L. Seidler, *Józefa Olszewskiego...*, s. 9–14.

praktykę administracji i widzącego jej schorzenia oraz przeciwstawienie się panującym ówczesnie poglądom pozytywizmu prawniczego z socjologicznego punktu widzenia. J. Olszewski uważał, że źródłem deformacji urzędników administracyjnych jest przede wszystkim ich izolacja od społeczeństw, głównie w następstwie przeteoretyzowania studiów prawniczych, przygotowujących kadry administracji państwowej. Wskazywał G.L. Seidler, iż zdaniem Olszewskiego „izolowanie od społeczeństwa powoduje, iż urzędnicy wtopieni całkowicie w strukturę aparatu administracyjnego stają się składowymi trybami maszyny, której elementy funkcjonują bez zakłóceń, bezdusznie i rutynowo, bez względu na potok życia płynący obok mechanizmów władzy”<sup>28</sup>. Ideałem dla Olszewskiego był urzędnik-obywatel, którego należy przeciwstawić zrutynizowanemu urzędnikowi-biurokracie. Urzędnik winien być świadomy praw obywatelskich i wiedzieć, że najwyższym celem jego pracy jest dobro społeczeństwa. Wykonując swe obowiązki, urzędnik musi podlegać prawu, ale również wyróżniać się obywatelskim zrozumieniem konkretnych uwarunkowań każdej sprawy podlegającej decyzji. Niebezpieczne tendencje w państwach, rodzące deformacje aparatu urzędniczego, to według J. Olszewskiego formalizm proceduralny, centralizm aparatu administracyjnego i jego nadmierna rozbudowa („zwielokrotnianie urzędników”). W związku z tym zadania państwa w walce z biurokracją ujmował następująco:

- przestrzeganie przez urzędy konstytucji i podporządkowanie głównych działów administracji kierownikom politycznym-ministrom, kierującym się w działaniach ideą służby publicznej,
- usuwanie przerostów aparatu administracyjnego,
- uproszczenie prawa, przez co zwiększyłaby się jego społeczna znajomość,
- usprawnienie „maszyny państwowej”, głównie przez spłaszczenie jej struktury,
- właściwy dobór urzędników, którzy obok wiedzy teoretycznej powinni posiadać gruntowną znajomość realiów społecznych.

Zajęcie się przez G.L. Seidlera poglądami J. Olszewskiego świadczy o tym, iż lubelski filozof prawa, badając dzieje biurokracji, obok kwestii doktrynalno-teoretycznych widział potrzebę wskazania na jej stronę praktyczną, łącznie z wadami i schorzeniami. W opisie dokonany przez Seidlera o charakterze bardziej referującym niż krytycznym wyraźnie można wyczuć bliskość jego własnej, negatywnej oceny biurokratyzmu jako zjawiska ujemnego w funkcjonowaniu administracji i w konsekwencji zbieżność z myślami J. Olszewskiego. Ponadczasowe obserwacje J. Olszewskiego, jakże odległe od Weberowskiego modelu idealnego biurokraty, były z pewnością wynikiem rozczarowania współczesnym mu modelem życia państwowego, a sądzić można, że także dla G.L. Seidlera w przeszło 80 lat później i w innych warunkach ustrojowych stanowiły powód dla gorzkiej

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 5.



refleksji nad systemem kruszącym się na jego oczach. Kończył bowiem Seidler swoją rozprawę w sposób następujący: „Sens pracy Olszewskiego syntetyzują słowa: «[...] fałszywy blask bijący od pozornej siły rządów, opartej na formie i udawanym posłuszeństwie rządzonych, nie może zaślepić wzroku na groźne niebezpieczeństwo, jakim staje się rosnąca z każdym dniem bardziej przepaść między państwem a obywatelem»”<sup>29</sup>.

Po lekturze dzieła J. Olszewskiego, którego uznał jako oponenta Maxa Webera, nie mógł nie sięgnąć G.L. Seidler do koncepcji twórcy pojęcia „neutralnej biurokracji”. Dziś studia nad doktryną M. Webera oraz odwoływanie się do jego twierdzeń i konstrukcji są powszechne i w znaczącej mierze akceptowane w polskiej nauce prawa i administracji. Wystarczy sięgnąć do nie tak dawno wydanych, obszernych materiałów z konferencji naukowych: wspomnianego już tomu *Biurokracja* wydanego przez ośrodek rzeszowski czy pracy pt. *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych* pod red. K. Zuby (Toruń 2007), w których znaczna liczba opracowań odwołuje się wprost do koncepcji M. Webera<sup>30</sup>. Niemniej analiza dokonana przez G.L. Seidlera przeszło 20 lat temu wybranych wątków myśli Weberowskiej uderza swą trafnością i aktualnością. Zwrócił m.in. uwagę, iż Weberowska koncepcja autorytatywnej władzy posiadała dwie strony: psychologiczno-społeczną i strukturalną. Pierwsza to wiara społeczeństwa w prawowitość władzy i gotowość podporządkowania się obowiązującemu porządkowi prawnemu, druga to biurokratyczna administracja realizująca decyzje władzy, będąca jakby mostem pomiędzy rządzącymi a rządzonymi<sup>31</sup>. Następnie celnie podkreślał, iż Weberowi chodziło o idealny model aparatu administracyjnego, jaki w czystej formie nigdy w życiu nie występował. Gdy przy omawianiu konkretnej administracji posługiwał się Weber określeniem „biurokratyczna organizacja”, to zamiarem jego było podkreślenie, iż ten aparat administracyjny bardziej niż inne zbliża się do idealnego typu, aczkolwiek nie ma wszystkich cech idealnych<sup>32</sup>. Weber był też, jego zdaniem, bardziej zainteresowany formą i strukturą organizacji biurokratycznej niż jej funkcją i tym samym nie zacieśniał swych rozważań do analiz aparatu administracji państwowej. Stąd

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 23.

<sup>30</sup> Zauważyć też trzeba, iż historyczne badania nad biurokracją w Polsce koordynowane są przez Instytut Historii UMCS w Lublinie i Akademii Podlaskiej w Siedlcach. Efektem tych poczynań jest już pięć konferencji naukowych i ukazujące się obszerne materiały pt. *Dzieje biurokracji na ziemiach polskich* (Lublin – Siedlce – Toruń 2008–2012).

<sup>31</sup> G.L. Seidler, *Weberowska...*, s. 181.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 184. M. Weber za podstawę rozumowania przyjmował paradygmat *Wertfreiheit* („wolność od wartości”), zgodnie z którym „za naukowe uznajemy tylko te twierdzenia, które są etycznie neutralne i wolne od jakichkolwiek wartościujących zaleceń praktycznych... i ten postulat neutralności ze względu na powszechną i ciągłą zmienność pojęć stanowił fundamentalną podstawę ideału obiektywności”. Por. E. Sokalska, *Biurokracja jako metoda funkcjonowania nowoczesnej administracji w ujęciu Maxa Webera*, [w:] *Studia prawnoustrojowe*, 2, Olsztyn 2003, s. 119.

m.in. zainteresowanie Webera także administrowaniem współczesnych mu przedsiębiorstw gospodarczych – kapitalizm bowiem „odnalazł” biurokrację, ponieważ sprawnością przewyższała ona wszelkie inne formy zarządzania. Biurokracja według Webera, jak akceptująco referował Seidler, była i jest nieuniknioną koniecznością nowoczesnego państwa, stanowi bowiem najbardziej zracjonalizowaną formę zarządzania i wywiera silny wpływ na życie społeczne i jednostek. Z drugiej strony wydobyl G.L. Seidler z doktryny Webera poglądy wskazujące na jego zaniepokojenie niepowstrzymanie rozwijającym się procesem biurokratyzowania współczesnego życia, a nawet obawą, iż aparat biurokratyczny może stać się faktycznym władcą w państwie. Weber był przekonany, zauważał Seidler, „że socjalizm stworzy jeszcze groźniejszą sytuację, gdyż po obaleniu kapitalizmu rewolucja doprowadzi do dyktatury biurokratów, którzy zajmą miejsce prywatnych przedsiębiorstw, albowiem walka z socjalistyczną biurokracją jest trudniejsza. Od niej bowiem nie ma faktycznego odwołania, a poza tym znikną konkurencyjne przedsiębiorstwa, które w kapitalizmie można sobie wzajemnie przeciwstawiać i wykorzystywać w walce między pracą a kapitałem”<sup>33</sup>. Sądzić należy, iż cytując ten fragment Webera w 1989 roku, sam G.L. Seidler był przekonany o słuszności poglądu.

W zakończeniu rozprawy podniósł Seidler, iż Weber nadawał kapitalne znaczenie kontroli politycznej nad aparatem biurokratycznym państwa. Pisał, iż jest to cały czas zagadnienie otwarte i znalezienie optymalnego rozwiązania jest niezwykle trudne – tak było w czasach M. Webera, tak jest i dzisiaj. „W moim przekonaniu – zaznaczał Seidler – Weberowska analiza podkreślająca centralne znaczenie biurokracji we współczesnym państwie, a równocześnie nieprzesądzająca z góry o panowaniu urzędników, jest często niezauważana, powodując zubożenie doktryny”<sup>34</sup>.

Dzisiaj, w pierwszych latach XXI wieku, w praktyce funkcjonowania administracji publicznej odnajdziemy szereg cech Weberowskiego modelu biurokracji. Znajduje to także wyraz w ciągłym odwoływaniu się nauki o administracji i zarządzaniu do tez M. Webera. Zauważa się jednakże, iż procesy przekształceń państwa z formy centralistycznej i monolitycznej w formę zdecentrowaną i zdywersyfikowaną powodują zanegowanie wielu założeń Weberowskiego typu idealnej biurokracji czy wręcz zastąpienie go przez model menedżerskiego zarządzania publicznego. Zwolennicy tych tez przyznają jednak, iż niektóre zasady i rozwiązania zaproponowane przez Webera i w nowym ujęciu będą zachowane. Dotyczy to szczególnie doboru personelu w oparciu o kryterium kompetencji, stosowania powszechnego ustrukturyzowanego systemu wynagradzania i awansu, systematycznego szkolenia personelu czy też mechanizmów oceny wyników działania osób i zespołów pracowniczych. Podstawowa różnica tkwi w mechanizmie kontroli

<sup>33</sup> G.L. Seidler, *Weberowska...*, s. 187.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 188.

nad administracją. Dziś zwraca się uwagę, że Weberowska koncepcja rozdzielenia administracji od polityki jest zbyt uproszczona, a służba cywilna ma znaczącą, jeśli nie dominującą rolę polityczną we współczesnych rządach. Zaznacza się też, iż u Webera kontrola administracji koncentrowała się na przestrzeganiu procedur, a nie wynikach działania, i była dokonywana w ramach układu administracyjnego, a nie z zewnątrz. Słusznie jednak pisze J. Hausner, iż „rozwój administracji publicznej nie polega na odrzucaniu jednego modelu (paradygmatu) i zastąpieniu go innym, lecz na stopniowym przechodzeniu od dotychczasowego do nowego modelu, przy zachowaniu wielu elementów poprzedniego. Stąd można powiedzieć, że każda administracja publiczna jest wytworem pewnego ciągu wydarzeń historycznych, swoistym odzwierciedleniem ewoluującej tożsamości”<sup>35</sup>.

Bez wątplenia tak też odczytywał dzieje administracji publicznej, w tym historię biurokracji – od lat Oświecenia po doktrynę M. Webera – w swoich badaniach G.L. Seidler.

---

<sup>35</sup> J. Hausner, *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*, [w:] *Biurokracja. Fenomen...*, s. 55.