

Anna Kryniecka-Piotrak

- ▶ Uniwersytet Warszawski
(University of Warsaw, Poland)
- ▶ e-mail: akryniecka@wpia.uw.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0001-6599-5473

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.19

IDEAŁ URZĘDNIKA W TEORII BIUROKRACJI JÓZEFA OLSZEWSKIEGO**Abstrakt**

Przedmiotem rozważań podjętych w artykule jest ideał urzędnika zarysowany przez Józefa Olszewskiego w ramach sformułowanej przez niego teorii biurokracji. Myśliciel w podjętych rozważaniach korzystał z wiedzy i doświadczenia, które zdobył jako wieloletni urzędnik państwowy oraz radny będący reprezentantem społeczeństwa. Przedstawiony przez niego wzorzec osobowy należy traktować jako wyraz dążenia do uformowania elity urzędniczej w pełnym tego słowa znaczeniu. Miała być to wyodrębniona grupa zawodowa, składająca się z osób przepętnionych poczuciem misji społecznej, dążących do udzielania pomocy obywatelom zgodnie z zasadą, iż społeczeństwo ma pierwszeństwo przed państwem.

Biurokracja była uważana przez Józefa Olszewskiego za niebezpieczną, wyjątkowo szkodliwą chorobę społeczną, której należy się przeciwstawiać. Jej rozwój powoduje bowiem podporządkowanie życia publicznego urzędnikom oraz funkcjonowanie administracji w oderwaniu od rzeczywistych potrzeb społecznych. Józef Olszewski wiązał biurokrację z niewłaściwym sposobem rozumienia zadań państwa. Powinno ono przede wszystkim służyć obywatelom i harmonizować ich dążenia jednostkowe, mając na uwadze osiągnięcie względnie możliwej szczęśliwości. We właściwym uformowaniu kadr urzędniczych autor ten pokładał nadzieję na przeprowadzenie gruntownej reformy administracji publicznej.

Poglądy Józefa Olszewskiego porównywane są często w literaturze ze stanowiskiem Maxa Webera, przy czym podkreśla się, że obaj myśliciele przedstawili koncepcje przeciwstawne. Cechy urzędnika piętnowane przez Olszewskiego, uznawane przez niego za negatywne, w ujęciu Webera stają się pożądanymi, pozytywnymi.

Słowa kluczowe: biurokracja, urzędnik, państwo, społeczeństwo, ideał urzędnika

ATHE IDEAL OFFICIAL IN JÓZEF OLSZEWSKI'S THEORY OF BUREAUCRACY

Abstract

The subject of the considerations in this article is the ideal official's character outlined by Józef Olszewski within his theory of bureaucracy. The thinker drew upon the knowledge and experience he gained as a long-time official and councilor representing society. The model he presented should be treated as an expression of the aspiration to form a true elite of officials. It was to be a distinct professional group, composed of individuals filled with a sense of social mission, striving to assist citizens in accordance with the principle that society takes priority over the state.

Bureaucracy was seen by Józef Olszewski as a dangerous, exceptionally harmful social disease that should be opposed. Its development leads to the subordination of public life to bureaucrats, and the administration functions detached from the real social needs. Józef Olszewski linked bureaucracy to an incorrect understanding of the state's tasks, contrasting it with the concept of a state that should primarily serve citizens and harmonize their individual aspirations with the goal of achieving a relatively attainable happiness. The proper formation of civil service personnel was seen by Olszewski as the key to carrying out a profound reform of public administration.

Józef Olszewski's views are often compared in the literature to those of Max Weber, with an emphasis on the fact that both thinkers presented opposing concepts. The characteristics of a bureaucrat criticized by Olszewski as negative, become desirable and positive in Weber's perspective.

Keywords: bureaucracy, official, state, society, the ideal official

1. Józef Olszewski jako twórca teorii biurokracji

Józef Olszewski jest uważany za autora pierwszego monograficznego opracowania tematyki biurokracji na gruncie europejskim¹. Jego dzieło *Biurokracya* zostało opublikowane po raz pierwszy w języku polskim w 1903 roku. Szczególnie interesująca jest jednak okładka niemieckojęzycznego wydania tej książki pod tytułem *Bureaukratie*

¹ M. Albrow. *Bureaucracy*, Londyn 1970, s. 129; G.L. Seidler, *Józefa Olszewskiego koncepcja biurokracji*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)” 1985/1986, vol. 32/33, nr 1, s. 1.

z 1904 roku. Znamienne, że widnieje na niej pochylony nad dokumentami, zamknięty w swoim świecie urzędnik, co sugestywnie opisał Grzegorz Leopold Seidler, wskazując, iż „winieta tej książki wyraża obrazowo jej sens – przedstawia ślęczącego nad aktami, oderwanego od życia urzędnika, egzystującego jak gdyby wyłącznie w świecie papierów, atramentu, piór i paragrafów”². Obraz ten jest swoistym symbolem sposobu pojmowania przez Józefa Olszewskiego biurokracji jako pewnego odhumanizowanego, formalnego, wadliwego systemu działania administracji, mającego wiele aspektów negatywnie oddziałujących na społeczeństwo jako całość oraz funkcjonujące w jego ramach jednostki.

Wizja ta przypomina również opisany przez Maxa Webera ideał urzędnika jako człowieka bezosobowego, maksymalnie racjonalnego, bezwzględnie posłusznego przełożonemu, zanurzonego w hierarchicznej strukturze władzy oraz całkowicie odizolowanego od otaczającego środowiska i zapatrzonego w obowiązujące prawo. Wymaga zaznaczenia, iż w literaturze to właśnie Maxa Webera wskazuje się zazwyczaj jako twórcę teorii biurokracji z racji jego prac pochodzących z lat 1911–1913³.

Niemniej jednak należy zauważyć, iż to właśnie polski myśliciel, Józef Olszewski, opublikował jako pierwszy swoją książkę – znacznie wcześniej, bo w 1903 roku. Należy też zauważyć, że w swoich wywodach niejednokrotnie przywołuje znacznie odbiegającą od stanowiska Maxa Webera koncepcję Roberta von Mohla z 1846 roku, który umiejscowił problem biurokracji w kontekście rozważań o państwie prawnym i wskazywał, że powinno ono umożliwić jednostkom indywidualny rozwój i wykorzystanie ich potencjału w interesie publicznym, w ramach organizacji życia społecznego⁴. Biurokrację pojmował zatem odmiennie niż Max Weber, uznając ją za narzędzie administrowania państwem, które ma wiele aspektów negatywnych, wśród których na pierwszy plan wybija się oderwanie od potrzeb indywidualnych obywateli, a także od ogólnego interesu państwa. W konsekwencji Robert von Mohl podkreśla konieczność podnoszenia poziomu edukacji społeczeństwa i wdrażania racjonalnych rozwiązań, a więc idee, które nietrudno odnaleźć w rozważaniach Józefa Olszewskiego.

² G.L. Seidler, *Józefa Olszewskiego...*, s. 1.

³ M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1980.

⁴ R. von Mohl, *Über Bureaukratie*, „Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft” 1846, Bd. 3.

W polskiej literaturze wskazuje się na inspiracyjną rolę poglądów polskiego uczonego w kształtowaniu stanowiska Maxa Webera, choć jest to dość trudne do wykazania. Niemiecki myśliciel nie wskazywał bowiem w swoich pracach źródeł ani nie wdawał się w polemikę z innymi autorami. Należy zgodzić się z konstatacją Grzegorza Leopolda Seidlera, który – jak sam wskazuje – z trudem uwalniał się „od wrażenia, że weberowski model idealnego biurokraty jest odwróceniem koncepcji Olszewskiego, bowiem ujemne cechy urzędnika, piętnowane przez Olszewskiego, stają się dodatnimi w ujęciu Webera”⁵. Jak wskazuje Marek Mączyński, to, co dla jednego jest zaletą, dla drugiego jest wadą. Według Webera biurokracja propaguje myślenie normatywne i prowadzi np. do powtarzalności, przewidywalności i standaryzacji działań oraz ich dokumentacji, natomiast zgodnie ze stanowiskiem Józefa Olszewskiego aparat urzędniczy pielęgnuje ducha izolacjonizmu, odrębności i kastowości, kultywuje konserwatyzm społeczny i nie liczy się z opinią ludności. Dla Maxa Webera biurokracja była obiektywną koniecznością, dla Józefa Olszewskiego – przejawem dysfunkcji⁶.

Dzieło Józefa Olszewskiego nakreśla ideał urzędnika będący przeciwieństwem owego zanurzonego w „papierach i atramencie” człowieka. Mając wieloletnie doświadczenie w pracy w galicyjskiej administracji, polski badacz przedstawił cechy, które predestynują człowieka do właściwego wykonywania zadań, pojmowanych jako służba w interesie publicznym, ale rozpatrywana w perspektywie liberalnej. Zarysował też warunki, w jakich możliwe jest wykorzystywanie owych właściwości osobowych oraz ich rozwijanie.

2. Józef Olszewski jako zwolennik reformy administracji publicznej

Józef Olszewski urodził się w 1867 roku. Ukończył studia prawnicze na Uniwersytecie Lwowskim. Był działaczem społecznym i gospodarczym, ale przede wszystkim doświadczonym, wieloletnim urzędnikiem z wykształceniem prawniczym. Piastował stanowiska państwowe. Był urzędnikiem rządowym Królestwa Galicji i Lodomerii i pełnił od 1890 roku funkcję koncepcisty Namiestnictwa Galicji we Lwowie, najważniejszego

⁵ G.L. Seidler, *Józefa Olszewskiego...*, s. 3.

⁶ M. Mączyński, *Biurokracja Józefa Olszewskiego: krótka refleksja o dziele po 120 latach od jego wydania*, [w:] *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku: Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka*, red. P. Lisowski, Wrocław 2024, s. 132.

ówczesnego urzędu administracji ogólnopaństwowej, którego zadaniem była realizacja polityki cesarza, parlamentu i rządu. Następnie pracował na stanowisku koncepcyisty w starostwie w Żółkwi oraz w Wadowicach, potem jako komisarz powiatowy w Myślenicach i Bobórcu. W latach 1908–1912 był radnym miasta Lwowa⁷. Miał zatem duże doświadczenie w pracy w administracji, co przełożyło się na uformowanie się jego poglądów na temat pożądanego sposobu jej funkcjonowania.

Pierwszą publikacją Józefa Olszewskiego, w której dokonał analizy funkcjonowania aparatu urzędniczego, była praca z 1900 roku pt. *Administracja polityczna w Galicyi w świetle prawdy. Rzecz poświęcona J.E. Namiestnikowi hr Leonowi Pinińskiemu przez Gryfa*, w której sformułował zarzuty dotyczące przede wszystkim wadliwej organizacji administracji publicznej, zbyt małej racjonalności stosowanych rozwiązań, przekładającej się na niską skuteczność działania oraz mało efektywne wspieranie społeczeństwa⁸.

Już w tej rozprawie Józef Olszewski zwraca przede wszystkim uwagę na niewystarczalność i niekompetencję kadr. Jak wskazuje, w wielu starostwach zatrudniony był tylko jeden praktykant lub „koncepista, który brak potrzebnej rutyny i brak stanowiska merytorycznego, odpowiadającego zadaniu, jakie na niego włożono, nadrabiać musi miną i ciągnąć cały ciężar pracy urzędowej; referować musi w kilku działach, z których każdy dałby dostateczne zajęcie jednemu urzędnikowi, jeżeli miałby być załatwiony w sposób należyty. Jeżeli się uwzględni, że w czasie trudnej do wykluczenia nieobecności starosty jedyny urzędnik koncepcyjny musi zastępować go w kierowaniu urzędem, okazuje się nieraz prosta niemożliwość utrzymania pozornego nawet funkcjonowania władzy”⁹.

Oceniając funkcjonowanie tych urzędów, stwierdza, że „przedstawiają tymczasem po dziś dzień obraz bezprzykładnego zaniedbania, nieładu w urządzeniu wewnętrznym i przestarzałej patrystycznej prostoty [...] zaczynając od urządzenia strony najważniejszej urzędu t.j. od zasobu sił roboczych, okazuje się prosty wyzysk młodych sił nierutynowanych, którymi ze względów oszczędnościowych zapycha się miejsca,

⁷ H. Kozłowska-Sabatowska, *Olszewski Józef (1867–1922)*, [w:] *Polski Słownik Biograficzny*, t. 24, Wrocław 1979, s. 24–25; A. Kulecka, *Choroba społeczna biurokracji. Teoria Józefa Olszewskiego (1903)*, „Dzieje Biurokracji”, 2019, tom IX, s. 16–17.

⁸ J. Olszewski, *Administracja polityczna Galicyi w świetle prawdy. Rzecz poświęcona J.E. Namiestnikowi hr Leonowi Pinińskiemu przez Gryfa*, Lwów 1900.

⁹ Ibidem, s. 54.

które zajmować właściwie winni urzędnicy starsi i wyrobieni”¹⁰. Zatrudnianie osób niemających żadnych kompetencji do wykonywania nawet najprostszych zadań, wywodzących się z najniższych sfer społecznych, często chłopców, którzy nie ukończyli szkoły, Józef Olszewski uznaje za poważną bolączkę organizacji administracji galicyjskiej, co niejednokrotnie podnosi¹¹.

Józef Olszewski podkreśla, że nadmierne przeciążenie urzędników ilością pracy prowadzi w konsekwencji do załatwiania spraw w sposób nieadekwatny do potrzeb, szablonowy, mający niejasną lub nawet błędną podstawę prawną, albowiem zamiast je załatwiać „»młóci« się jak słomę, aby się prędzej ze stołu ustąpiły. Dorywcze i pobieżne załatwianie wywołuje konieczność poprawek, rekursów uzupełnień, co wzmacnia jeszcze więcej nawał pracy, nie mówiąc już o uszczerbku powagi i znaczenia władzy, która funkcjonuje jak zardzewiała, źle zmontowana i nie nasmarowana młóciarnia”¹².

Konstatacja Józefa Olszewskiego jest druzgocąca i znajduje wyraz w jego słowach: „przedstawiłem objawy chorobliwe, trapiące chronicznie i epidemicznie organizm anemiczny naszej administracji politycznej. Objawy te wystarczają dostatecznie, aby uznać pacjentkę za dotkniętą groźną chorobą, wymagającą pilnej i szybkiej kuracji. Kuracja ta polegać musi bezsprzecznie na: gruntownej reformie całej organizacji władz administracyjno-politycznych”¹³. Należy podkreślić, że jest ona wynikiem analizy dokonanej przez praktyka, doświadczonego, wieloletniego urzędnika, ale też przepiętnego pasją badacza, poszukującego systemowych rozwiązań oraz powodowanego poczuciem misji społecznej, o której tak wiele pisał w swoich pracach.

Józef Olszewski podzielił się swoimi refleksjami jako urzędnik, korzystając z doświadczenia zdobytego przez lata praktyki, oraz jako radny, a więc reprezentant społeczeństwa, któremu bliskie były problemy i oczekiwania ludzi adresowane do administracji państwa. We wstępie do swojego najważniejszego dzieła poświęconego temu zagadnieniu przyznał, że jest ono próbą udzielenia odpowiedzi na retoryczne pytanie sformułowane po opublikowaniu wspomnianego powyżej szkicu z 1900 roku: dlaczego – mimo odczuwalnej wadliwości funkcjonujących władz administracyjnych –

¹⁰ Ibidem, s. 53.

¹¹ Ibidem, s. 58.

¹² Ibidem, s. 55.

¹³ Ibidem, s. 60.

nie są podejmowane działania w celu naprawienia takiego stanu rzeczy?¹⁴ Monografia *Biurokracya* jest więc kontynuacją wcześniejszych rozważań autora na temat bolączek organizacji pracy urzędniczej, przy czym stanowi ona dzieło całościowo i wieloaspektowo podejmujące problem oraz zawierające propozycję rozwiązań mających służyć naprawie sytuacji.

Książka ta w zamierzeniach Józefa Olszewskiego w pewnym sensie nie jest dziełem skończonym, w sposób wyczerpujący opisującym zagadnienie. Jak autor sam stwierdza, z racji obszernego zakresu problematyki rozważania zostały ograniczone do analizy najbardziej podstawowych i najważniejszych dla życia społecznego aspektów biurokracji i miały być wstępem do dalszych analiz¹⁵. Chciał, aby jego praca „dała początek dla liczniejszego i głębszego opracowywania historyi i objawów biurokracji, tej groźnej dla dobra i rozwoju ludzkości choroby”¹⁶.

Nazywa biurokrację chorobą społeczną, zwracając zarazem uwagę, iż jest ona niedostatecznie opisana w polskiej, niemieckiej i francuskiej literaturze, co stało się jedną z przyczyn podjęcia przez niego tego właśnie problemu. Podkreśla jego aktualność oraz brak pracy poddającej go analizie w sposób wyczerpujący. Sam jednak rozważań w tym zakresie już nie kontynuował, skupiając się w kolejnych latach w działalności publicystycznej na kwestiach gospodarczych, a także promując wiedzę o rzemiośle i przemyśle. Teksty jego autorstwa ukazywały się na łamach „Słowa Polskiego”. Z tego okresu pochodzą jego prace: *Zastój gospodarczy Galicji w czasie ostatniego przesilenia* (1913), *Apropozycja wielkich miast w Europie i działalność na tem polu gminy miasta Lwów* (1914), *Odbudowa wielkiego przemysłu i handlu* (1918)¹⁷.

3. Sposób pojmowania biurokracji przez Józefa Olszewskiego

Józef Olszewski rozpoczyna poszukiwanie rozwiązań zaradczych wobec coraz bardziej zyskującej na sile biurokracji analizą historycznego jej rozwoju i konstatacją,

¹⁴ J. Olszewski, *Biurokracya*, Lwów 1903, s. V.

¹⁵ J. Olszewski, *Biurokracya...*, s. VI–VII.

¹⁶ Ibidem, s. VII.

¹⁷ J. Olszewski, *Zastój gospodarczy Galicji w czasie ostatniego przesilenia*, Lwów 1913; idem, *Apropozycja wielkich miast w Europie i działalność na tem polu gminy miasta Lwów*, Lwów 1914; idem, *Odbudowa wielkiego przemysłu i handlu*, Kraków 1918.

iż pierwotnie pojęcie to nie miało znaczenia pejoratywnego. Służyło określeniu jednego z systemów administrowania. Grzegorz Leopold Seidler zauważa, iż to w wieku XVIII uformowała się odrębna grupa w społeczeństwie składająca się z zawodowych urzędników państwowych, którzy profesjonalnie zarządzali sprawami państwa. Uważana była za czynnik sprzyjający stałości i porządkowi w życiu publicznym, a jej podstawowy obowiązek sprowadzał się do opiekuńczego kierownictwa społeczeństwem¹⁸. Vincet de Gournay jako pierwszy z funkcjonowaniem tej grupy powiązał ukonstytuowanie się nowej formy ustrojowej – biurokracji. Jej członkowie zachowywali się bowiem tak, jak gdyby była ona celem samym w sobie, czemu towarzyszyło nastanie rządów aparatu urzędniczego, znacznie wykraczającego poza granice powierzonych mu zadań¹⁹.

Termin „biurokracja” z czasem stał się synonimem wady związanej z „pojęciem wszelkiego rządu źle zorganizowanego w odniesieniu do żywotnych stosunków interesów jednostki i społeczeństwa”²⁰. Według Józefa Olszewskiego podstawowym kryterium oceny, na ile państwo jest biurokratyczne, w negatywnym znaczeniu tego pojęcia, są sposób i cel funkcjonowania administracji. Staje się ono takim w przypadku, gdy nie zaspokaja potrzeb organizacyjnych wynikających ze stosunków obywatelskich i społecznych lub wykracza poza granice racjonalnej i służącej obywatelom działalności, a życie publiczne zostaje w pełni podporządkowane urzędnikom, „którzy z rządzenia robią zawód i tylko do tego zawodu specjalnie bywają kształceni, a konserwując w organizmie skomplikowanym, od reszty świata murem chińskim odgradzonym, ducha odrębności i kastowości, stają się rządem w rządzie, państwem w państwie”²¹.

Administracja staje się zatem strukturą wyodrębnioną i wręcz autonomiczną, oderwaną od rzeczywistych potrzeb członków społeczeństwa. Tymczasem podstawowym celem działania państwa powinno być zaspokojenie potrzeb ludności, uwzględnienie jej woli, zgodnie z obowiązującym prawem. Olszewski afirmująco przyjmuje definicję sformułowaną przez Roberta von Mohla, w myśl której biurokracja jest „falszywym pojmowaniem powołania instytucji i idei państwa, spełnianego przez olbrzymią armię

¹⁸ G.L. Seidler, *W nurcie Oświecenia*, Lublin 1984, s. 211.

¹⁹ W. Witkowski, *Grzegorz Leopold Seidler o poglądach na biurokrację*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)” 2014, vol. LXI, nr 1, s. 21.

²⁰ J. Olszewski, *Biurokracja...*, s. 96.

²¹ Ibidem, s. 101–102.

urzędników, złożoną po największej części z miernej wartości elementów poprzestającą na formalistycznej manipulacji, dotkniętą różnorodnymi przywarami i traktującą zawód swój jako rzemiosło”²². Biurokracja traktowana jest przez autora wręcz jako wyodrębniona w ramach struktury władzy organizacja, skoncentrowana wobec jej własnych celów i interesów, dążąca do utrzymania zapewnionych jej praw i przywilejów. Wskazywał on na cechującą ją bezideowość, brak zrozumienia i obojętność wobec problemów społecznych.

Józef Olszewski zaznacza, iż w przywołanym powyżej sposobie rozumienia tego pojęcia znajduje wyraz bardzo istotny pogląd, iż nie należy biurokracji utożsamiać jedynie z formalistycznym załatwianiem spraw czy też niskim poziomem kadry urzędniczej, albowiem równie istotne jest właściwe rozumienie zadań państwa. Konsekwencją pomijania tego aspektu są działania na szkodę społeczeństwa wynikające z niewiedzy i braku rozpoznania jego potrzeb.

W stanowisku Józefa Olszewskiego wyraźnie zarysowuje się zatem przekonanie o pierwotnym charakterze społeczeństwa wobec państwa, co skutkuje przyjęciem dominującej roli tego pierwszego. Dlatego też to właśnie społeczeństwo powinno decydować o istnieniu i sposobie funkcjonowania państwa, a także sprawować nad nim kontrolę. Jednostka powinna mieć zagwarantowane prawo do decydowania o sobie oraz do realizowania indywidualnych celów w harmonii z podobnymi dążeniami innych członków społeczeństwa. Państwo – poprzez stworzenie ram prawnych – powinno ułatwiać i chronić tak określone oczekiwania, harmonizując funkcjonowanie poszczególnych indywidualów w taki sposób, aby „skierowywać te odosobnione dążenia ku wspólnemu celowi względnej możliwej szczęśliwości”²³. Ma ono także koordynować wolnorynkową gospodarkę.

Józef Olszewski skłania się zdecydowanie ku myśli liberalnej, ale nie uznaje całkowitej autonomii jednostki czy społeczeństwa. Zakłada bowiem niezbedność interwencji państwa w niektórych dziedzinach życia. W dobie dokonujących się przemian społeczno-gospodarczych XIX i XX wieku uznaje ideę wolności gospodarczej, ale dostrzega zarazem potrzebę ingerencji państwa w pewne sfery w przypadku zachwiania równowagi ekonomicznej w aspekcie terytorialnym lub politycznym. Za zadania

²² R. von Mohl, *Politik*, [w:] *Staatsrecht. Volkerrecht und Politik*, Bd. 2, Tübingen 1862.

²³ J. Olszewski, *Biurokracya...*, s. 12.

państwa, które uzasadniają jego aktywność, uznaje w szczególności rozbudowanie systemu opieki nad ubogimi oraz robotnikami, a także dbałość o zapewnienie określonych standardów higieny. Są to więc działania mieszczące się w zakresie opieki społecznej.

Prawidłowa realizacja zadań przypisanych państwu wymaga jednak sprawnie i kompetentnie działającej administracji, której sposób funkcjonowania zależy w dużej mierze od jej instytucjonalnej organizacji, a w szczególności od kadry urzędniczej. To właśnie poziom wykształcenia, standardy etyczne oraz zaangażowanie i świadomość ważkości wykonywanych zadań decydują o podłożu, na którym będzie rozwijała się lub też nie choroba społeczna, którą według Józefa Olszewskiego jest biurokracja.

4. Dwie postawy: urzędnik obywatel oraz urzędnik biurokrata

Analiza twórczości Józefa Olszewskiego prowadzi do wniosku, iż jest on zwolennikiem uformowania elity urzędniczej w pełnym tego słowa znaczeniu, a więc oddania funkcji administracyjnych w ręce osób będących najlepszymi z punktu widzenia powierzanych im zadań.

Warto zaznaczyć, iż problematyka elit społecznych nurtowała wielu myślicieli, którzy rozpatrywali ich kształtowanie właśnie w perspektywie prawidłowego funkcjonowania ustrojów państwowych. Wyraziście pogląd o konieczności oddawania władzy w państwie osobom najbardziej odpowiednim przedstawił Platon, który w sformułowanej przez siebie koncepcji państwa wskazał mędrców jako tych, którzy są jedynymi posiadającymi wiedzę niezbędną do pełnienia tej funkcji. Na wrodzone zróżnicowanie ludzi pod względem duchowo-intelektualnym oraz zaangażowania w sprawy społeczne wskazywali również inni filozofowie starożytni, by przypomnieć chociażby Sokratesa, Arystotelesa czy Demokryta.

Przełom wieku XIX i XX przyniósł z kolei rozważania, które uważane są za podwaliny badań nad problematyką elit. Pojęcie to wprowadził do nauki Vilfredo Pareto, ale to Gaetano Mosca jako pierwszy przedstawił całościową i spójną analizę w tym zakresie²⁴. Okres twórczości Józefa Olszewskiego przypada zatem na rozwój myślenia

²⁴ P. Żyromski, *Gaetano Mosca Twórca socjologicznej teorii elity*, Poznań 1996, s. 7.

elitarnego i choć sam autor do tego określenia się nie odwołuje, jego rozważania są naznaczone takim charakterem.

Przedstawiony przez niego ideał urzędnika jest wyrazem dążenia do utworzenia elity urzędniczej odpowiadającej pierwotnemu znaczeniu francuskiego słowa *d'élite*. Jeszcze w wieku XVII znaczyło ono: doborowy, wyśmienity, najprzedniejszego gatunku i było stosowane w celu podkreślenia „doboru czegoś wybornego”, jakichś produktów, np. wina czy śmietanki. Stąd właśnie narodziło się pojęcie „śmietanki towarzyskiej”²⁵. Z czasem pojęcie elity nabrało szerszego znaczenia i zaczęło być stosowane w publicystyce politycznej i naukach społecznych.

Józef Olszewski formułuje wzorzec osobowy urzędnika, przeprowadzając krytykę obserwowanych w praktyce postaw, ale odnosząc się do zarysowanych zadań państwa i funkcji przypisanej w jego organizacji administracji publicznej. Wielokrotnie podkreśla powagę urzędów i konieczność organizowania ich pracy w sposób budzący szacunek, właśnie z racji misji społecznej, jaką mają spełniać. Są to bowiem „urządzenia do sprawowania określonego zakresu funkcji państwowych z powołania i celu państwa wytykających”²⁶.

Jedną z najważniejszych, pożądanых cech urzędnika jest jego zdaniem posiadanie wykształcenia odpowiadającego wymogom wykonywanej pracy. Kwestia ta była uregulowana przepisami obowiązującego prawa, ustalającymi jednolite wytyczne dla kandydatów do poszczególnych działów, przy czym każdy w danej kategorii powinien wykazać się tym samym miernikiem zawodowego wykształcenia²⁷. Analizując formowanie się biurokratycznych kadr urzędniczych, Józef Olszewski wskazuje przede wszystkim na niewłaściwe kształcenie w ramach studiów prawniczych, albowiem to właśnie ich absolwenci najliczniej zasilają szeregi tej grupy zawodowej.

Myśliciel zauważa, że panuje powszechne przekonanie, iż „nauka prawa jest zarazem nauką sprawiedliwości i nauką dobra społecznego”²⁸. Tymczasem kształcenie młodego jurysty jest oparte na wpajaniu „suchych teorii”, zasadniczo oddalonych

²⁵ J. Sztumski, *Elity, ich miejsce i rola społeczeństwie*, Katowice 1997, s. 9.

²⁶ J. Olszewski, *Biurokracja...*, s. 140.

²⁷ Ibidem, s. 142.

²⁸ Ibidem, s. 143.

od warunków realnego życia, ale z przeświadczeniem, iż są one źródłem prawdziwej wiedzy i wykształcenia. Student przyswaja dużą liczbę informacji, ale nie zdobywa umiejętności analizy faktów i rozumienia procesów dokonujących się chociażby w ramach rozwoju instytucji prawnych, przy uwzględnieniu zróżnicowania narodów oraz uwarunkowań historycznych. Studia prawnicze nie uczą, czym jest sprawiedliwość, a ograniczają się do przekazywania wiadomości w oderwaniu od życia i historii dziejów ludzkości. Jak zauważa Olszewski, w rezultacie ich ukończenie nie prowadzi do nabycia umiejętności rozumienia pojęć prawnych w perspektywie dobra konkretnego społeczeństwa, przy uwzględnieniu jego uwarunkowań kulturowych i zwyczajów²⁹.

Urzędnik zrekrutowany spośród takich absolwentów potrafi logicznie myśleć i rozwiązywać kazusy, ale brakuje mu umiejętności zastosowania owych wyuczonych teorii w praktyce życia społecznego, ponieważ nie poznał w toku swojej edukacji nawet jego zasad³⁰. Podobną refleksją dzieli się Grzegorz Leopold Seidler, który stwierdza, że przeteoretyzowanie studiów prawniczych jest źródłem izolacji kadry administracji od społeczeństwa, do czego dodatkowo przyczynia się obowiązujące prawo. Jest ono bowiem stanowione bez uwzględnienia rzeczywistej sytuacji społeczeństwa oraz poziomu jego świadomości, czyli jego „ducha prawnego”³¹.

Problemem jest zatem rozdział między teoretycznymi podstawami prawa a koniecznością ich dostosowywania do czasu i zmieniających się stosunków społecznych. Józef Olszewski trafnie zauważa, iż fenomen prawa rzymskiego wynikał z faktu, iż powstało ono na kanwie ówczesnych uwarunkowań, było naturalną konsekwencją poczucia prawnego w społeczeństwie, nie zaś rezultatem spekulacji myślowych³². I właśnie ten brak powiązania tych elementów w ówczesnej rzeczywistości uważa za zasadniczą przeszkodę w pracy urzędniczej. Poczucie nieodpowiedniego przygotowania do wykonywania zawodu, w powiązaniu z jego trudnością, odpowiedzialnością oraz brakiem czasu na naukę i koniecznością zarobkowania wyzwała w młodym urzędniku zniechęcenie, bezmyślność, bierność i obojętność, które tylko narastają z biegiem czasu³³. Owo odizolowanie

²⁹ Ibidem, s. 147.

³⁰ Ibidem, s. 148–149.

³¹ G.L. Seidler, *Józefa Olszewskiego...*, s. 4.

³² J. Olszewski, *Biurokracja...*, s. 152.

³³ Ibidem, s. 156.

od społeczeństwa powoduje, że urzędnicy wtapiają się w strukturę administracji, funkcjonując bez zakłóceń, bezdusznie, rutynowo, „bez względu na potok życia płynący obok mechanizmów władzy”, jak trafnie zauważa Grzegorz Leopold Seidler³⁴.

Warto zaznaczyć, iż uwagi Józefa Olszewskiego na temat sposobu kształcenia kadr urzędniczych korespondują z późniejszą dyskusją, toczącą się w Polsce w okresie dwudziestolecia międzywojennego na temat reformy studiów prawniczych. Ścierały się wówczas dwa przeciwstawne stanowiska. Z jednej strony wskazywano, że w Polsce, będącej krajem odbudowującym swoją państwowość, istnieje potrzeba szybkiego wykształcenia prawników, którzy byłiby przede wszystkim praktykami dobrze znającymi obowiązujące prawo. Zwolennikiem tworzenia takich „zawodowych szkół prawa” był między innymi Juliusz Makarewicz³⁵.

Z drugiej strony broniono akademickiego charakteru studiów i podkreślano konieczność zapewnienia gruntownego przygotowania teoretycznego, obejmującego również wiele przedmiotów ogólnych, pozwalających na lepsze rozumienie nie tylko instytucji prawnych, ale również prawideł życia społecznego. W szczególny sposób potrzebę tę wyraził Czesław Martyniak, który stwierdził, że w zawodzie prawnika muszą współistnieć dwa powiązane ze sobą elementy: techniczne stosowanie norm prawnych oraz ich społeczne znaczenie. To właśnie on podkreślał, że prawnicy, spośród których wywodzi się w dużej części kadra urzędnicza, stanowią grupę, która formuje życie społeczne i dlatego wymaga przygotowania do pełnienia tej roli. Uczynienie z adeptów prawa dobrych praktyków wymaga nie tylko poznania przez nich dziedzin ściśle prawniczych, ale również ogólnych, tylko pozornie niepraktycznych, ale poszerzających horyzonty myślowe i pozwalających na lepsze rozumienie rzeczywistości społecznej³⁶. Problem, dostrzeżony przez Józefa Olszewskiego ponad dwie dekady wcześniej, nie stracił zatem na aktualności, a przez wiele kolejnych lat nie został rozwiązany i dzielił środowisko polskich elit profesorskich i prawniczych.

Kolejnym, dość poważnym mankamentem związanym z kształtowaniem elity urzędniczej jest zdaniem Józefa Olszewskiego wpływ protekcji przy obsadzaniu ważnych urzędów, która ma często pierwszeństwo przed oceną kwalifikacji

³⁴ G.L. Seidler, *Józefa Olszewskiego...*, s. 5.

³⁵ J. Makarewicz, *Dwa światy*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1922, nr 4, s. 714 i n.

³⁶ Cz. Martyniak, *Parę uwag do dyskusji nad reformą studiów prawniczych*, Lublin 1937, s. 6 i n.

i kompetencji kandydatów. W ten sposób na dalszy plan zostaje przesunięty cel służby urzędniczej, skoro podejmowane jest ryzyko powołania na stanowisko osoby niedającej gwarancji należytego wykonywania obowiązków.

Jeszcze bardziej pesymistyczną refleksją Józef Olszewski dzieli się na temat urzędników, którzy podejmują próbę przełamania utrwalonego wzorca schematycznego działania, przejawiając chęć „wprowadzenia do pracy biurowej jakiegoś ciepła, miłości dla kraju, narodu lub innych nieprzewidzianych w ustawach i przepisach ideałów”³⁷. Jak stwierdza, są oni zazwyczaj przesuwani przez przełożonych na bardziej podrzędne stanowiska z uwagi na zajmowanie się sprawami niezwiązanymi z urzędowaniem. Ich kariera jest blokowana do czasu, aż nie przystosują się do przyjętych standardów. W tej grupie zawodowej co do zasady nikt nie wykazuje zainteresowania zagadnieniami społecznymi. Wzorowy urzędnik to ślepy wykonawca litery prawa, który nie poddaje się uczuciom, nie dąży do realizacji ideałów, lecz staje się „bezduszną maszyną, mumią spowitą za życia w zwoje urzędowych aktów, poza które nie wolno mu ani patrzeć ani czuć”³⁸. Kwiecisty język Józefa Olszewskiego w bezwzględny sposób oddaje charakter pracy urzędnika w ówczesnym czasie, odległy od zarysowanego przez niego ideału.

Urzędnika biurokratę cechuje zatem nadmierny formalizm, prowadzący do schematycznego rozpoznawania spraw, na podstawie prawa, ale zgodnie z jedną, obowiązującą interpretacją. W rezultacie nie ma miejsca na podjęcie autonomicznej decyzji, nawet w zawodzie sędziego, który wymaga pewnej swobody myślenia, uwzględnienia niepowtarzalnych okoliczności konkretnego przypadku i pominięcia drobnych elementów natury formalnej. W ten sposób sędzia staje się „zimnym matematykiem, który konstruuje sprawiedliwość podług suchych prawideł ustawy”³⁹. Za poważną wadę urzędników Olszewski uznaje powstrzymywanie się od przejawiania jakichkolwiek wyrazów indywidualizmu oraz brak samodzielnego myślenia⁴⁰.

Rozwojowi biurokracji sprzyja również panujące w społeczeństwie przesadne przekonanie o potędze państwa. Powoduje ono niewłaściwe rozumienie

³⁷ J. Olszewski, *Biurokracja...*, s. 157.

³⁸ Ibidem, s. 159.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Ibidem, s. 157.

przez urzędników powagi sprawowanej władzy, rozpatrywanej jedynie przez pryzmat interesu państwa z całkowitym pominięciem celów społecznych i kulturowych, co czyni ich w konsekwencji biurokratami⁴¹. Stają się nimi, przepętnieni dumą i poczuciem wyższości, wyposażeni w siłę rozkazywania. Narastają w nich aspiracje do sprawowania władzy oraz podwyższania swojego statusu społecznego. Powierzone im zadania nie są wykonywane z powołania i poczucia obowiązku, ale z dążenia do zaznaczenia swojego znaczenia, a urzędnicy są powodowani przeświadczeniem, iż jeżeli coś pożytecznego powstaje w państwie, to w wyniku działania wszechmocnej administracji⁴².

Petenci są w ich rozumieniu uprawnieni jedynie do wnoszenia indywidualnych spraw w przepisanej formie. Nie są jednak traktowani jako podmioty, które mogą przedkładać uwagi ogólne, komunikować oczekiwania i potrzeby czy wyrażać niezadowolenie. Mają być trybikiem w biurokratycznej maszynie, którego funkcjonowanie musi mieścić się w określonym szablonie.

W tej grupie zawodowej nikt nie wykazuje zainteresowania zagadnieniami społecznymi czy politycznymi. Urzędnikom nie zależy na losie państwa, gotowi są oni „dziś służąc monarchii, jutro poddać się republice, byle nie tracić prawa do dodatków funkcyjnych i do jak najtłuszczej emerytury”⁴³. Mając doświadczenie napotykania ograniczeń w wykonywanej pracy i świadomość pozostawiania „bezduśzną maszyną biurową”, urzędnik pielęgnuje w sobie dążenie do uzyskania jak największych korzyści materialnych z pełnionej służby, zamiast kierować się interesem społecznym. Dlatego też jego marzenia nie dotyczą poczucia zadowolenia z pracy czy wdzięczności ze strony obywateli, lecz pochwał i uznania ze strony przełożonych, które w przyszłości doprowadzą do awansu i kariery, nawet jeżeli odbywa się to kosztem bardziej zasłużonych czy zdolniejszych kolegów⁴⁴. Józef Olszewski dotyka zatem kolejnego problemu funkcjonowania administracji, którym jest etyka zawodowa urzędników.

W ten sposób zwraca uwagę na istotne znaczenie motywacji, dla której urzędnik wykonuje swój zawód. Powinien on traktować go jako służbę pełnioną z poczucia obywatelskiego obowiązku i działać, powodowany ambicją i zaszczytem, jaki przynosi

⁴¹ Ibidem, s. 156.

⁴² Ibidem, s. 163, 165.

⁴³ Ibidem, s. 178.

⁴⁴ Ibidem, s. 166.

mu przykładne i chlubne sprawowanie powierzonego urzędu. Nie jest właściwą pobudką potrzeba zarobkowania, albowiem wówczas, jak zostało powyżej wskazane, bardzo łatwo ulega się niewolniczej poddańczości.

Józef Olszewski, nakreślając ideał urzędnika, przeciwstawia się stanowisku, zgodnie z którym pracownicy administracji powinni swoje obowiązki wykonywać schematycznie, w oparciu o przyjęte jednolite standardy, nie ulegając pobudkom uczuciowym uwzględniającym względy społeczne. Autor przyznaje, że takie podejście prowadzi do zapewnienia państwu wszechwładzy, ale wskazuje zarazem na inne, ważniejsze cele. Jego zdaniem urzędnik powinien mieć poczucie, że jest pełnoprawnym obywatelem, który może działać na rzecz przede wszystkim społeczeństwa, a dopiero w drugiej kolejności – państwa. Jednocześnie podkreśla, że taki urzędnik mógłby przywrócić wiarę w pożyteczną działalność państwa, która została osłabiona przez rozrastającą się biurokrację⁴⁵.

Urzędnik według Józefa Olszewskiego powinien mieć odpowiednie wykształcenie, dążyć do indywidualizacji pracy urzędniczej i uwzględniać przy jej wykonywaniu okoliczności poszczególnych jednostkowych przypadków, a także zmierzać do urzeczywistniania ideałów takich jak miłość do ojczyzny czy narodu⁴⁶.

Autor zwraca uwagę, że podstawowym obowiązkiem urzędnika jest także godne, budzące szacunek zachowanie⁴⁷. Przedstawiciele tej grupy zawodowej powinni prezentować odpowiednie postawy zarówno w pracy, jak i poza nią, niemniej jednak Józef Olszewski jest zarazem przeciwnikiem nakładania takiego wymogu za pomocą obowiązujących przepisów prawnych. Jego zdaniem taka praktyka jest naruszeniem godności ludzkiej⁴⁸. Wymóg ten dotyczy bowiem wszystkich członków społeczeństwa i jest wyrazem równości obywatelskiej, a jego uwypuklenie w przypadku urzędników jest oznaką biurokracji. Każdy zawód wymaga bowiem stosowania jednakowej miary oceny przyzwoitości w stosunkach z innymi ludźmi. Idealny urzędnik powinien mieć na uwadze wszystkie okoliczności dotyczące sytuacji petenta, jego wiek, stan zdrowia,

⁴⁵ Ibidem, s. 168.

⁴⁶ Ibidem, s. 157.

⁴⁷ Ibidem, s. 192.

⁴⁸ Ibidem.

warunki materialne. W tym wyraża się właśnie szacunek wobec jego osoby, podczas gdy urzędnik biurokrata ma na uwadze jedynie interes państwa⁴⁹.

Niezależnie od powyższego urzędnik powinien przywiązywać wagę do swoich słów, gestów i czynów, zarówno w stosunkach z przełożonymi, podwładnymi, jak i petentami. Powinien go przede wszystkim cechować szacunek do drugiego człowieka⁵⁰. Józef Olszewski zwraca również uwagę na to, jak istotnym aspektem jest umiejętność komunikowania się z innymi i reprezentowania państwa⁵¹. Urzędnik powinien uważnie i przy zachowaniu najwyższych standardów kultury rozwiązywać sytuacje konfliktowe z petentami, właściwie dobierając słowa i formę przekazu.

Zestawiając tę kompetencję z wymogiem odpowiedniego, ujednoliconego ubioru urzędników, autor ten podkreśla, jak znikome znaczenie ma ta druga. Uniformizację uważa za zbędny i zbyt obciążający finansowo urzędników trend w administracji. Strój z założenia dawniej miał wzbudzać respekt oraz pozwolić odróżnić urzędników od pozostałych członków społeczeństwa, ale według Józefa Olszewskiego jest to rozwiązanie niepotrzebne dla społeczeństw europejskich na ówczesnym poziomie rozwoju. Znajdowało ono zastosowanie w dobie rządów absolutnych, gdy było konieczne naznaczenie tych, którzy sprawują władzę. Myśliciel podkreśla, że w państwach rządzonych reprezentacyjnie urzędnik jest obywatelem takim samym jak każdy inny, a wykonywany przez niego zawód nie powinien być wiązany ze szczególnymi prawami.

Wymaga zaznaczenia, iż owa podkreślana przez Olszewskiego obywatelskość wynika z cech osobowościowych i w takim zakresie można mówić o wzorcu osobowym. Równie ważne dla jej zagwarantowania są jednak okoliczności zewnętrzne, takie jak warunki pracy urzędniczej, sposób jej organizacji, przyjmowane standardy jej wykonywania, podział zadań, a więc struktura administracji publicznej. Uniformy stwarzają niekorzystny dystans między urzędnikiem i petentem, co sprzyja rozwojowi biurokracji, ale nie działaniom na rzecz obywateli⁵². Są „antyspołecznym wynalazkiem

⁴⁹ Ibidem, s. 195.

⁵⁰ J. Olszewski, *Biurokracja...*, s. 194–197.

⁵¹ Ibidem, s. 204.

⁵² Ibidem, s. 203.

biurokracyi, mającym za celu wyodrębnić urzędnika od reszty obywateli”⁵³. Za jedną z pożądanych cech urzędnika uznaje też samodoskonalenie, podnoszenie swoich kompetencji oraz rozwijanie wrodzonych zdolności⁵⁴.

Wzorcowy urzędnik w ujęciu Józefa Olszewskiego nie nadużywa obowiązku zachowania tajemnicy służbowej, dążąc do uniknięcia odpowiedzialności za podejmowane działania. Istota tej instytucji sprowadza się do zakazu wyjawiania osobom nieuprawnionym, czy też upubliczniania tego, o czym dowiedział się urzędnik przy wykonywaniu swojej pracy⁵⁵. Myśliciel stoi jednak na stanowisku, iż obowiązek zachowania tajemnicy służbowej nie ma charakteru bezwzględny w przypadku spraw dotyczących administracji wewnętrznej państwa, stosunków między jednostką a państwem. Józef Olszewski podkreśla demoralizujący wpływ tajemnicy urzędowej, albowiem często służy ona manipulacji, przeinaczaniu faktów i dążeniu do uniknięcia odpowiedzialności. Dlatego bezwzględny charakter powinna mieć tylko wobec spraw o znaczeniu międzynarodowym oraz gdy jej ujawnienie zagraża racji stanu, a na urzędniku spoczywa moralny obowiązek korzystania z niej w uzasadnionym zakresie.

Urzędnik obywatel to wzorzec osobowy sformułowany przez Józefa Olszewskiego, na którym opiera on swoją elitarną koncepcję administracji publicznej. Osobę pełniącą taką funkcję powinno cechować przede wszystkim zaangażowanie w sprawy społeczne oraz dążenie do poznania dotyczących ludzi problemów ekonomicznych oraz politycznych. Wiedza w tym zakresie pozytywnie wpływa na usprawnienie działania administracji. Urzędnik znający trudności instytucjonalne, z którymi mierzą się obywatele, nabywa umiejętność stosowania prawa z uwzględnieniem realiów praktyki życia, co przyczynia się do bardziej adekwatnego rozpatrywania indywidualnych spraw⁵⁶.

Ze strony państwa urzędnik powinien zostać wyposażony w gwarancję wykonywania zawodu w zgodzie ze swoimi poglądami, również politycznymi, zasadami etyki i moralności oraz uczuciami⁵⁷. W przeciwnym razie staje się „niewolnikiem swego

⁵³ Ibidem, s. 203.

⁵⁴ J. Olszewski, *Biurokracja...*, s. 159–168.

⁵⁵ Ibidem, s. 180.

⁵⁶ Ibidem, s. 362.

⁵⁷ Ibidem, s. 171, 177.

chlebodawcy”, co stoi w sprzeczności z uznaniem, iż jest również pełnoprawnym obywatelem. Korzystając ze swojego statusu, mając świadomość błędów popełnianych przez władzę, powinien mieć możliwość skierowania działań we właściwym kierunku.

Urzędnik powinien być zatem niezależny, ale również odważny. Józef Olszewski porusza niezwykle istotną kwestię, jaką jest obowiązek posłuszeństwa wobec poleceń przełożonych. Podkreślenia wymaga ważkość odwiecznego pytania o to, „czy należy być bezwzględnie posłusznym temu, kto stoi od nas hierarchicznie wyżej, czy też odchodzić od tego posłuszeństwa w imię czynienia tego, co uważa się za zgodne z wewnętrznym poczuciem prawości. Jest wciąż dyskusyjne, czy dobry urzędnik ma być ślepym wykonawcą litery prawa, czy też powinien działać zgodnie z własnym poglądem na świat”⁵⁸.

Józef Olszewski nie ma wątpliwości, iż owo posłuszeństwo nie powinno mieć charakteru bezwzględnego, lecz ma wynikać z przesłanek racjonalnych. Jak stwierdza autor, „powinno być posłuszeństwem rozumnym (*Intelligenter Gehorsam*) jeżeli stosunek urzędnika podwładnego do przełożonego ma być organizacją opartą na duchowej wyższości związków społeczno-ludzkich nad objawami współzycia zwierząt”⁵⁹.

Józef Olszewski wyjaśnia, iż wymóg racjonalności znajduje wyraz w odrzuceniu zasady podległości wynikającej ze sztucznie ustalonej hierarchii oraz przypisaniu decydującego znaczenia wykształceniu zawodowemu, posiadanej wiedzy ogólnej oraz zdobytemu doświadczeniu w ramach praktyki służby państwowej⁶⁰. Nie zawsze bowiem stanowiska są przyznawane według rzetelnych kryteriów oceniania pracy, z uwagi chociażby na funkcjonowanie wspomnianej już protekcji. Dlatego też zasada posłuszeństwa powinna być ograniczona przez wzgląd na interes społeczeństwa oraz państwa, a także powagę urzędu. Od urzędnika obywatela należy wymagać kierowania się poczuciem słuszności i etyczności, a więc korzystania z tzw. remonstracji, czyli prawa do przedstawienia swoich wątpliwości co do legalności czy zasadności otrzymanego polecenia⁶¹.

⁵⁸ M. Szyszkowska, *W poszukiwaniu sensu życia*, Warszawa 1998, s. 109.

⁵⁹ Ibidem, s. 188.

⁶⁰ Ibidem, s. 188–189.

⁶¹ Ibidem, s. 190–192

5. Podsumowanie

Rozważania Józefa Olszewskiego nie tylko stanowią interesującą i wieloaspektową analizę bolączek funkcjonowania administracji publicznej oraz przedstawiają sformułowany na jej podstawie ideał urzędnika. Są również cennym źródłem pytań, które zachowują swoją aktualność, zwłaszcza w świetle dzisiejszej idei demokratycznego państwa prawa. Autor ten podkreśla znaczenie roli państwa jako organizacji mającej stwarzać pewne ramy działania oraz harmonizować indywidualne cele z troską o społeczeństwo jako całość. Zakreśla zarazem granice jego ingerencji, przestrzegając przed dopuszczaniem do nieuprawnionego wkraczania w sferę prywatności jednostek czy pole aktywności przypisane organizacjom społecznym. Przypomina o zadaniach państwa wynikających z formowania się nowych stosunków społecznych i obywatelskich, które wymagają regulacji prawnych, również na poziomie ustrojowym.

Aktualność współcześnie zachowały również uwagi Józefa Olszewskiego na temat nieadekwatności prawa do realiów praktyki życia. Trafna jest uwaga Marka Mączyńskiego, który dostrzega w rozważaniach tego myśliciela opis zjawiska „inflacji prawa”, choć galicyjski uczonego pojęcia tego nie używa. Wskazuje jednak na niedoskonałość tworzonych przepisów prawnych, pomijanie zasad dobrej legislacji, nadmierną liczbę regulacji prawnych, ich dwuznaczność i występujące sprzeczności oraz obarcza odpowiedzialnością za ten stan postępującą biurokratyzację⁶².

Na szczególną uwagę zasługuje również płynąca z koncepcji Józefa Olszewskiego idea odpowiedzialności społecznej za państwo i organizację administracji publicznej. Autor podkreśla znaczenie postaw obywateli wobec wszechwładzy urzędniczej. Zachęca ich do podejmowania samodzielnych działań, organizowania się w związki polityczne i gospodarcze oraz przejmowania zadań tradycyjnie powierzanych państwu. „Najlepszą też drogą do osłabienia i do wytępienia biurokracji, to staranie usilne, aby obchodzić się, ile możliwości w ramach obowiązujących ustaw bez ingerencji państwa, a przede wszystkim pozbywanie się dotychczasowego zwyczaju rachowania we wszystkim na pomoc państwa i jego urzędników [...] życie wolnych stowarzyszeń politycznych i ekonomicznych jest najlepszą szkołą dla obywateli do wyrobienia w sobie samodzielnej myśli i praktyki stosunków administracyjnych, bez brania sobie

⁶² M. Mączyński, *Biurokracja...*, s. 127.

przykładów z organizacji i działalności władz i urzędów państwowych; stąd przychodzi umiejętność rządzenia się sobą i liczenia na własne siły”⁶³.

Znamienne jest przekonanie Józefa Olszewskiego, iż zdrowy etycznie, społecznie i ekonomicznie duch obywatelski jest najbardziej skuteczną bronią do walki z biurokracją jako niebezpieczną i podstępnie działającą chorobą społeczną. Ów duch powinien towarzyszyć pracy urzędników oraz działaniom członków społeczeństwa. Urzędnik obywatel w rozumieniu Józefa Olszewskiego jest jednostką działającą z poczuciem służby społecznej, wypełniającą misję, odważną, prezentującą swoje poglądy, utożsamiającą się z potrzebami petentów i wykorzystującą posiadane kompetencje do udzielania im pomocy w rozwiązywaniu problemów mieszczących się w granicach działania państwa. Olszewski wskazuje na obowiązki urzędnika wobec drugiego obywatela i odpowiedzialność, która na nim spoczywa z tytułu powierzonych mu zadań. Podkreśla wagę relacji z innymi członkami społeczeństwa.

Ponadto wymaga podkreślenia, iż w dotychczasowych opracowaniach nie została wyrażenie uwypuklona – a znajdująca wyraz w poglądach Józefa Olszewskiego – konieczność ukształtowania nowej elity urzędniczej w społeczeństwie, niebędącej jedynie taką zwaną elitą funkcji, przynależność do której wynika automatycznie z zajmowania stanowiska w administracji. W literaturze podkreśla się wprowadzenie nacisk kładziony przez autora na związek rozwoju biurokracji – jako zjawiska negatywnego – ze stroną organizacyjną aparatu władzy, jej niedostosowaniem do stosunków i interesów jednostkowych, ale nie wskazuje się na swoistą rolę urzędników, jaką mogliby pełnić jako grupa składająca się z jednostek najlepszych – w pełnym tego słowa znaczeniu – z punktu widzenia powierzonych im zadań, a przede wszystkim mających niebagatelny udział w formowaniu życia społecznego.

Józef Olszewski nie posługuje się wprowadzie pojęciem elity, ale jego stanowisko zdecydowanie należy zaliczyć do nurtu tego typu myślenia. Aspekt ten nie został również uwzględniony w analizach interpretatorów jego poglądów. Tymczasem elitaryzm zakłada specyficzną relację między ową wybraną grupą a pozostałą częścią społeczeństwa, a więc między elitą a masami. W społeczeństwach funkcjonuje zazwyczaj wiele różnych elit, ale urzędnicza niewątpliwie wywiera znaczący wpływ na obywateli z racji reprezentowania państwa.

⁶³ J. Olszewski, *Biurokracja...*, s. 381–382.

Każda elita funkcjonująca w społeczeństwie dysponuje swoistą siłą oddziaływania z racji zajmowania pewnej uprzywilejowanej pozycji. Ma bowiem możliwość ukierunkowywania aktywności podejmowanych również przez tych, którzy nie są jej członkami. Jest to szczególnie ważne, albowiem masy nie są w stanie same, bez odpowiedniego przywództwa organizować skutecznie swoich działań. Z rozważań Józefa Olszewskiego pośrednio wynika, że urzędnicy powinni pełnić właśnie taką rolę, stając niejako w opozycji do organizacji administracji państwa, wykraczając poza sztywne zasady jej funkcjonowania. Powinni przeciwstawiać się jej w trosce o kształt całego państwa, mającego z kolei służyć społeczeństwu.

Doprowadzenie do stanu, w którym przejęliby taką rolę, wymaga jednak zmiany w sposobie myślenia i uczynienia z nich elity składającej się z ludzi o specyficznych cechach osobowościowych. Znaczenie ma bowiem nie tylko powierzenie im określonych obowiązków, ale również sposób podejścia do ich wykonywania. Podkreślane w dotychczasowych opracowaniach wnioski Józefa Olszewskiego dotyczą przede wszystkim konieczności przeprowadzenia zmian systemowych, zewnętrznych, wynikających z urzędnika sposobu funkcjonowania administracji, takich jak odpowiednie kształcenie, dostarczenie wiedzy o procesach społecznych, dostosowanie gwarancji dotyczących tajemnicy służbowej, usunięcie protekcji, zniesienie uniformizacji. Są one rozpatrywane właśnie przede wszystkim z punktu widzenia organizacyjnych ram funkcjonowania państwa.

Tymczasem rozważania Józefa Olszewskiego przenika również przekonanie o konieczności kształtowania cech osobowościowych, wynikających z indywidualnych dróg życiowych poszczególnych ludzi i dokonywanych przez nich wyborów. Ideał urzędnika nakreślony przez tego autora wymaga podejmowania wysiłku przez jednostkę i pielęgnowania w sobie określonych cech, takich jak szacunek do drugiego człowieka, dążenie do indywidualnego jego traktowania oraz życzliwość. Nie jest wystarczające zatem zagwarantowanie urzędnikowi ze strony państwa możliwości wykonywania zawodu zgodnie z jego poglądami, ale musi on również prezentować chęć działania na rzecz innych i korygowania wadliwych, schematycznych działań administracji, do czego niezbędne są osobiste zaangażowanie, bezinteresowność, odwaga. Rozwijanie cech osobowych odpowiadających ideałowi urzędnika – w rozumieniu Józefa Olszewskiego – wymaga poczucia misji społecznej, którego nie zaszczepią zmiany organizacyjne, choć w pewnym stopniu taką próbę w Polsce podjęto.

Interesujące, że intencji Józefa Olszewskiego dotyczącej motywacji urzędników w pełni odpowiadała treść art. 1 zd. 1 projektu ustawy o państwowej służbie cywilnej ze stycznia 1921 roku, który miał brzmienie: „Państwową służbą cywilną, jest taki stosunek prawny między państwem a obywatelem, przy którym obywatel nie dla zarobku i nie z chęci zysku, lecz z pobudek poparcia dobra publicznego swą zdolność i siły stawia do rozporządzenia państwa, a państwo w zamian zabezpiecza jego byt i zapewnia mu szczególną opiekę prawa przy wykonywaniu obowiązków służbowych”⁶⁴. Zgodnie z protokołem z posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej odbytego 5 stycznia 1921 roku, podczas którego projekt był dyskutowany, zdanie to skreślono. Pozostawiono jedynie zdanie 2 w art. 1, które ma treść: „Stosunek państwowej służby cywilnej ma charakter publiczno-prawny; może być zmieniony, zawieszony, lub rozwiązany wyłącznie przy zastosowaniu przepisów prawa publicznego, a w szczególności postanowień ustawy niniejszej”⁶⁵. Nie można wskazać, iż zachodził jakikolwiek związek między projektowaną treścią przepisu a koncepcją Olszewskiego, niemniej jednak zaproponowanie regulacji prawnej dotyczącej motywacji urzędników wskazuje na aktualność problemu podniesionego ponad dwie dekady wcześniej przez autora *Biurokacyi*.

Józef Olszewski zarysowuje ideał osobowy urzędnika, mającego formować elitę skupiającą najlepszych z punktu widzenia sposobu wykonywania powierzonych im zadań. Jest on prekursorem myślenia o urzędnikach jako szczególnej grupie, mającej służyć przede wszystkim ludziom i pełniącej ważną funkcję w kształtowaniu życia społecznego. Jej zadaniem jest wyręczanie państwa w harmonizowaniu indywidualnych dążeń obywateli w celu osiągnięcia w społeczeństwie względnej szczęśliwości. Takie podejście wynikało z przekonania, iż państwo istnieje dla obywateli, nie zaś odwrotnie. Ukształtowana w ten sposób elita urzędnicza miała stanowić impuls do zreformowania administracji publicznej i przeciwstawienia się biurokracji.

⁶⁴ Oryginalny maszynopis projektu ustawy o państwowej służbie cywilnej ze stycznia 1921 r. (z zasobu Archiwum Akt Nowych w Warszawie, [w:] A. Krochmal, *W służbie państwu i obywatelom. 100-lecie służby cywilnej w Polsce*, Warszawa 2022, s. 139.

⁶⁵ Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. 1949 nr 11, poz. 72).

Bibliografia

- Albrow Martin, *Bureaucracy*, Londyn 1970.
- Kozłowska-Sabatowska Halina, *Olszewski Józef (1867–1922)*, [w:] *Polski Słownik Biograficzny*, t. 24, Wrocław 1979, s. 24–25.
- Krochmal Anna, *W służbie państwu i obywatelom. 100-lecie służby cywilnej w Polsce*, Warszawa 2022.
- Kulecka Alicja, *Choroba społeczna biurokracji. Teoria Józefa Olszewskiego (1903)*, „Dzieje Biurokracji” 2019, t. IX, s. 13–46.
- Makarewicz Juliusz, *Dwa światy*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1922, nr 4, s. 701–721.
- Martyniak Czesław, *Parę uwag do dyskusji nad reformą studiów prawniczych*, Lublin 1937.
- Mączyński Marek, *Biurokracja Józefa Olszewskiego: krótka refleksja o dziele po 120 latach od jego wydania*, [w:] *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka*, red. Piotr Lisowski, Wrocław 2024, s. 121–133.
- von Mohl Robert, *Politik*, [w:] *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, Bd. 2, Tübingen 1862.
- von Mohl Robert, *Über Bureaukratie*, „Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft” 1846, Bd. III, s. 330–364.
- Olszewski Józef, *Administracja polityczna Galicyi w świetle prawdy. Rzecz poświęcona J.E. Namiestnikowi hr Leonowi Pinińskiemu przez Gryfa*, Lwów 1900.
- Olszewski Józef, *Biurokracja*, Lwów 1903.
- Olszewski Józef, *Zastój gospodarczy Galicji w czasie ostatniego przesilenia*, Lwów 1913.
- Olszewski Józef, *Apropozycja wielkich miast w Europie i działalność na tem polu gminy miasta Lwów*, Lwów 1914.
- Olszewski Józef, *Odbudowa wielkiego przemysłu i handlu*, Kraków 1918.
- Oryginalny maszynopis projektu ustawy o państwowej służbie cywilnej ze stycznia 1921 r. (z zasobu Archiwum Akt Nowych w Warszawie)*, [w:] A. Krochmal, *W służbie państwu i obywatelom. 100 lecie służby cywilnej w Polsce*, Warszawa 2022, s. 139–174.
- Seidler Grzegorz Leopold, *Józefa Olszewskiego koncepcja biurokracji*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)” 1985/1986, vol. 32/33, nr 1, s. 1–25.
- Seidler Grzegorz Leopold, *W nurcie Oświecenia*, Lublin 1984.
- Szyszkowska Maria, *W poszukiwaniu sensu życia*, Warszawa 1998.
- Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. 1949 nr 11, poz. 72).
- Weber Max, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1980.
- Witkowski Wojciech, *Grzegorz Leopold Seidler o poglądach na biurokrację*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)” 2014, vol. 61, nr 1, s. 193–203.
- Żyromski Marek, *Gaetano Mosca Twórca socjologicznej teorii elity*, Poznań 1996.
- Sztumski Janusz, *Elity, ich miejsce i rola w społeczeństwie*, Katowice 1997.

► STRESZCZENIE

Ideał urzędnika w teorii biurokracji Józefa Olszewskiego

Rozważania zawarte w artykule przedstawiają Józefa Olszewskiego, polskiego myśliciela, wieloletniego urzędnika galicyjskiego oraz radnego, jako twórcę teorii biurokracji oraz zwolennika przeprowadzenia gruntownej reformy administracji publicznej. Centralnym przedmiotem rozważań jest ideał urzędnika sformułowany przez autora przede wszystkim w wyniku przeprowadzenia wnikliwej analizy praktycznego funkcjonowania administracji galicyjskiej na przełomie XIX i XX wieku.

Autor pojmuje biurokrację jako narzędzie administrowania państwem, które ma wiele aspektów negatywnych, a wśród nich przede wszystkim oderwanie od potrzeb indywidualnych obywateli oraz ogólnego interesu państwa. Przyczyn tej „choroby społecznej” poszukuje przede wszystkim w niewłaściwym formowaniu elity urzędniczej oraz braku rozumienia istoty zadań państwa. Podkreślając pierwotny charakter społeczeństwa wobec organizacji, jaką jest państwo, uwypukla znaczenie konieczności uwzględniania w życiu publicznym realnych potrzeb jednostek, będących petentami w kontakcie z urzędnikami.

Olszewski zarysowuje dwie skrajnie odmienne postawy: urzędnika biurokratę oraz urzędnika obywatela. Podkreśla znaczenie posiadania przez urzędników odpowiedniego wykształcenia, obnażając zarazem wady kształcenia w ramach studiów prawniczych, które w rezultacie nie prowadzą do nabycia umiejętności rozumienia pojęć prawnych w kontekście aktualnych uwarunkowań kulturowych. Wskazuje na konieczność samodoskonalenia się urzędnika, dążenie do podnoszenia kompetencji oraz odpowiednią motywację, czyli chęć pełnienia służby na rzecz obywateli.

Urzędnik powinien mieć poczucie swojej obywatelskości, które go zobowiązuje, ale także uprawnia do podejmowania działań zgodnie z obowiązującym prawem, ale również ze swoimi przekonaniami. Z tego właśnie wywodzi się jego prawo do remonstrancji, a więc do przedstawienia swoich wątpliwości co do legalności czy zasadności polecenia przełożonego.

► SUMMARY

The Ideal Official in Józef Olszewski's Theory of Bureaucracy

The reflections presented in the article introduce Józef Olszewski, a Polish thinker, long-time Galician official, and city councilor, as the author of the theory of bureaucracy

and a protagonist of a thorough reform of public administration. The central subject of the discussion is the model of the civil servant formulated by the author, primarily as a result of a detailed analysis of the practical functioning of Galician administration at the turn of the 19th and 20th centuries.

The author understands bureaucracy as a tool for administering the state, which has many negative aspects, most notably detachment from the individual needs of citizens and the general interest of the state. The causes of this “social disease” are mainly sought in the improper formation of the official elite and a lack of understanding of the essence of the state’s tasks. Emphasizing the primordial nature of society in relation to the state organization, the author highlights the importance of considering the real needs of individuals in public life, who are petitioners in contact with civil servants.

Olszewski outlines two extreme attitudes: the bureaucratic official and the citizen official. He emphasizes the importance of having proper education, exposing the flaws in legal education programs that, in the end, fail to teach the ability to understand legal concepts in the context of current cultural conditions. He points to the necessity of self-improvement by officials, striving to enhance competencies and having the right motivation, which should be the desire to serve citizens.

A civil servant should have a sense of their citizenship, which obliges them but also entitles them to take action in accordance with the law, but also with their own convictions. From this, he derives the official’s right to “remonstrance”, i.e., the right to express doubts about the legality or justification of an order from a superior.