

## *Biurokracja* Józefa Olszewskiego: krótka refleksja o dziele po 120 latach od jego wydania

Administratywiści przyzwyczajeni są do myślenia, pojmowania i charakteryzowania biurokracji zgodnie z jej typem idealnym stworzonym przez Maxa Webera (biurokratyczna organizacja zarządzania w systemie panowania legalnego oparta na określonych zasadach<sup>1</sup>). Być może z powodu owego odwołania się do panowania legalnego, w którym podstawą działania stają się abstrakcyjne, ogólne zasady postępowania przybierające formalną postać norm prawnych, a może po prostu dlatego, że Max Weber uznał biurokrację za najbardziej zracjonalizowaną formę władzy, a najbardziej typowym przykładem struktury biurokratycznej jest właśnie administracja.

Takie pozytywne, mocno naukowe (gdyż odwołujące się do modelu idealnego, w zasadzie nieistniejącego, a jedynie stanowiącego swoiste kryterium oceny realnie funkcjonujących aparatów biurokratycznych) rozumienie biurokracji nie jest spójne z potocznym, by nie powiedzieć powszechnym, jej określeniem, w którym termin biurokracja albo jest odnoszony do ogółu ludzi zatrudnionych w instytucjach zajmujących się administrowaniem, albo zyskuje atrybuty negatywne, by nie powiedzieć pejoratywne, i staje się synonimem wadliwego, przeformalizowanego, a przez to odhumanizowanego, a niekiedy nawet szkodliwego, działania administracji i urzędników.

W tym ostatnim duchu o biurokracji, jeszcze w okresie poprzedzającym powstanie koncepcji typu idealnego biurokracji Maxa Webera, pisał m.in. polski, a właściwie galicyjski (bo swoje dzieło poświęcone biurokracji wydał w roku 1903) działacz społeczny, prawnik i urzędnik zarazem<sup>2</sup>, późniejszy radny miejski<sup>3</sup>, Józef Olszewski.

---

\* Dr hab. Marek Mączyński, prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego; ORCID: 0000-0001-8558-3361.

<sup>1</sup> M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, przekł. D. Lachowska, Warszawa 2002, s. 692 i n. (wyd. oryginalne: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, Tübingen 1922).

<sup>2</sup> Po ukończeniu studiów prawnych na Uniwersytecie Lwowskim został praktykantem w Namiestnictwie we Lwowie, następnie pracował w starostwie w Żółtkwi, później był koncepcistą starostwa w Wadowicach i komisarzem powiatowym w Myślenicach i w Bóbrce. Por. G.L. Seidler, *Józefa Olszewskiego koncepcja biurokracji*, Annales UMCS, sec. G, 1985/1986, vol. 32/33, s. 2.

<sup>3</sup> Radny miasta Lwowie od 1908 r. Por. H. Kozłowska-Sabatowska, *Olszewski Józef (1867-1922)*, [w:] *Polski Słownik Biograficzny*, t. 24, Wrocław 1979, s. 24-25.

Choć sam Olszewski twierdził, że jego rozprawa nie aspiruje do grona dzieł naukowych<sup>4</sup>, to jednak jego dzieło niewątpliwie stanowi rozbudowaną, niezmiernie ciekawą i wielowątkową analizę zjawiska biurokracji znacznie poprzedzającą rozważania Maxa Webera. Dzieło Olszewskiego ukazało się pt. *Biurokracja* w 1903 r. we Lwowie nakładem Księgarni Polskiej B. Połonieckiego i Warszawie E. Wende i Sp.

Wieloaspektowość rozważań i analiz Olszewskiego połączonych z próbą analizy całego szeregu zjawisk związanych z biurokracją, jej powstawaniem, przejawami i konsekwencjami ukazuje już ogólne spojrzenie na spis treści jego dzieła, który obejmuje kolejno (pisownia zgodna z oryginałem):

1. Przedmowa,
2. Uwagi ogólne,
3. Historia biurokracji,
  - a/ Urząd w czasach najdawniejszych,
  - b/ Urząd w państwie klasycznym,
  - c/ Urząd w Grecyi,
  - d/ Urzędy w Rzymie,
  - e/ Wieki średnie,
  - f/ Czasy nowsze
    - α/ Rozwój biurokracji w państwie prawnem,
    - β/ Epoka rewolucyi francuskiej,
    - γ/ Rozwój biurokracji na tle dziejów administracyi,
    - δ/ Rozwój biurokracji w ostatnich czasach,
    - ε/ Jak broniła się Anglia przez biurokracją,
4. Rodowód słowa biurokracja,
5. Definicja biurokracji i jej ogólne pojęcie,
6. Objawy biurokracji ogólnej natury
  - a/ Szablon i rutyna,
  - b/ Pisanina,
  - c/ Ton urzędowy,
  - d/ Drobiazgowość,
7. Biurokracja w urzędzie,
  - a/ Przygotowanie przyszłego urzędnika biurokraty,
  - b/ Urzędnik-biurokrata a Urzędnik-obywatel,
  - c/ Prawa i Obowiązki urzędnika,

---

<sup>4</sup> „Nie miałem zamiaru traktować rzecz o biurokracji za stanowiska ściśle naukowego, więc też praca moja nie ma podziału naukowego, ani nie wyczerpuje tematu we wszystkich, teorią nauki o administracyi objętych kierunkach. Starałem się podnieść objawy najgłówniejsze i dla społecznego dobra najdonioślejsze”, J. Olszewski, *Biurokracja*, Lwów 1903, s. VI.

- d/ Obowiązek wierności,
  - e/ Tajemnica urzędowa,
  - f/ Obowiązek posłuszeństwa,
  - g/ Zachowanie się w urzędzie i poza służbą,
  - h/ Przysięga służbowa,
  - i/ Uniform,
  - j/ Prawa emerytalne urzędnika,
8. Biurokracja i życie prawne
- a/ Państwo jako gospodarz,
  - b/ Biurokracja a budżet państwowy,
  - c/ Biurokracja fiskalna,
  - d/ Biurokracja wobec prywatnych usiłowań gospodarczych,
9. Biurokracja w szkolnictwie,
10. Kilka dat do statystyki biurokracji,
11. Jak walczyć z biurokracją?
- a/ Zadanie państwa,
  - b/ Zadanie samego społeczeństwa,
  - c/ Zadanie nauki i prasy.

Olszewski, mimo że w swoich rozważaniach wskazywał, że biurokrację można pojmować pozytywnie<sup>5</sup>, jako jeden z systemów urządzenia administracji<sup>6</sup>, skłaniał się raczej do pojmowania jej jako wady przypisywanej państwu i całemu systemowi rządzenia<sup>7</sup>. Dlatego też, podążając za definicją biurokracji Roberta von Mohla<sup>8</sup>, uznał konsekwentnie, że biurokracja jest przede wszystkim „fałszywym pojmowaniem powołania instytucji i idei państwa, spełnianego przez olbrzymią armię urzędników, złożoną po największej części z miernej wartości elementów, poprzestającą na formalistycznej manipulacji, dotkniętą różnorodnymi przywarami i traktującą zawód swój jako rzemiosło”<sup>9</sup>. Wskazuje jednak, że nie chodzi mu bynajmniej jedynie o „formalistyczne załatwianie spraw z pominięciem uwagi na treść i ducha, tudzież kastową organizację stanu urzędniczego, który uprawia rządzenie jak rzemiosło, odosobnia się od reszty obywateli państwa i butnie nosi

---

<sup>5</sup> J. Olszewski, *op. cit.*, s. 95.

<sup>6</sup> Por. C.A. von Malchus, *Politik der inneren Staatsverwaltung oder Darstellung des Organismus der Behörden für dieselbe mit Andeutungen von Formen für die Behandlung und für die Einkleidung der Geschäfte, vorzüglich jener in dem Gebiete der inneren Staatsverwaltung*, t. 1-3, Heidelberg 1823.

<sup>7</sup> J. Olszewski, *op. cit.*, s. 95-96.

<sup>8</sup> Por. R. von Mohl, *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Zweiter Band Politik*, Tübingen 1862.

<sup>9</sup> J. Olszewski, *op. cit.*, s. 103.

głowę ponad resztę świata”<sup>10</sup>, lecz bardzo wyraźnie zaznacza, że ma w tym kontekście także na myśli ten błąd biurokracji, że „nie pojmuje ona należycie zadań państwa [...] nie umiając ocenić ich potrzeby i korzyści”<sup>11</sup>. Wskazywał także na możliwość szkodenia przez biurokrację społeczeństwu, „choćby stanowczem i treściwem działaniem, ale skierowaniem na szkodę społeczeństwa, przez złe rozumienie jego potrzeb”<sup>12</sup>. Taki sposób definiowania i rozumienia biurokracji u Olszewskiego wynikał głównie stąd, że postrzegał ją funkcjonalnie, a jego przemyslenia były wynikiem rozważań osoby związanej ze środowiskiem urzędniczym, którego działalność stała się przedmiotem analiz. Z tego też powodu źródeł niedoskonałości biurokracji upatrywał on w niewłaściwym wykształceniu doskonałych warunków do alienowania się urzędników w maszynie biurokratycznej, wprowadzonej działającej bez zastrzeżeń (od strony organizacyjnej i formalnej), ale oderwanej od życia<sup>13</sup>. A przecież – jego zdaniem – prawidłowo działający urzędnik powinien być świadomy praw obywatelskich oraz działać na podstawie prawa z właściwym uwzględnieniem konkretnej sytuacji.

Rutyna nie może [...] zastąpić samokrytyki działania; pamiętanie o środkach, jakich użyć by należało w takich, a jakich w innych wypadkach nie może zastąpić świadomości, że droga obrona jest nie tylko praktyczną, ale i etyczną i moralną ze stanowiska społecznego [...]. Rutyna to środek utylitaryzmu administracyjnego, ale nie cnota zasadnicza dobrego urzędnika i nie cel wychowania politycznego ludności. Dobrze, jeżeli ją posiada urzędnik, rozumiejący należycie swoje powołanie i umiejący każdej chwili odróżnić cel właściwy urządzen państwowych od pojedynczych środków do celu tego wiodących, urzędnik, który patrząc na zadanie swoje w poszczególnej sprawie potrafi poza drobnymi szczegółami jej objąć równocześnie okiem także i szersze wymogi społeczne lub gospodarcze, lecz czym, jeżeli nie szablonem stać się musi ona w rękach funkcjonariusza władzy, który boi się i nie umie po prostu rzucić okiem poza granice swojego stolika biurowego lub poza widnokrąg, dający się objąć z okna danego urzędu<sup>14</sup>.

Dokonując analiz działalności biurokracji, Olszewski podkreślał, że stała się ona wręcz strukturą wyodrębnioną i autonomiczną w systemie sprawowania władzy, „stając się rządem w rządzie, państwem w państwie”<sup>15</sup>, co po-

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 104.

<sup>13</sup> Por. G.L. Seidler, *op. cit.*, s. 3 i n.

<sup>14</sup> J. Olszewski, *op. cit.*, s. 121.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 102.

woduje, że jako taka może stanowić i stanowi istotne zagrożenie dla państwa i społeczeństwa. I przeciwko takiemu zorganizowaniu państwa i władzy w państwie Olszewski protestuje najbardziej. Stawia też pytania ważne oraz formułuje niebagatelne tezy, które nawet dzisiaj rozpatrywane poprzez pryzmat idei demokratycznego państwa prawa oraz nowoczesnych koncepcji rządzenia publicznego bynajmniej nie straciły na aktualności, a być może wręcz przeciwnie: zyskały jeszcze dobitniejszy wyraz. Dotyczy to m.in. takich jego konstatacji, jak:

Zadanie państwa, pojętego według nowszych zapatrywań, ograniczać się powinno na uregulowanie stosunków między jednostkami i pomiędzy związkami społecznymi, które powstały przez pocucie tych składników do szerszych obowiązków, aniżeli zasklepienie się w sferze samolubnych prywatnych interesów [...]. Dalej obowiązkiem państwa powinno być uregulowanie celów prawnych całości, jako takiej, a wreszcie unormowanie stosunku do obcych państw. Jeżeli jednak rząd stoi poza społeczeństwem, poza interesami ludności, a nawet często i przeciw nim, jeżeli ci, co ten rząd i państwo reprezentują, walczą o szablonową formę każdej drobnostki w urządzeniu życia publicznego, jeżeli wszędzie, czy potrzeba czy nie, starają się uwidocznic i dać uczuć swój wpływ i swoją władzę, to państwo tak rządzone musi stać się antytezą instytucji i powołania wyżej wspomnianego<sup>16</sup>.

Albo zdarza się, że państwo zaniedbuje w sposób uporczywy wydanie i stworzenie urzędów, których domaga się od niego rozwój konstytucyjny lub administracyjny, albo nowe ukształtowanie się stosunków społecznych i obywatelskich, lub też – i to jest częstszy wypadek – zdarza się, że państwo wykracza poza granice rozumnej i pożytecznej działalności, uważając całe życie publiczne za swoją wyłączną własność i dziedzinę i siebie tylko za czynnik uprawniony do inicjatywy i do pracy na tym polu, i w ten sposób samo chce spełniać zadania, które nie należą do powołania państwa, lecz z natury rzeczy pozostawione być winne inicjatywie prywatnej jednostek i związków społecznych<sup>17</sup>.

Tego rodzaju spostrzeżenia Olszewskiego są tym bardziej istotne i godne uwagi, że mówiąc o przejawach biurokracji w jej negatywnym ujęciu, mówił on w istocie o biurokracji w urzędach państwowych, które uznawał nie tylko za „kolebkę i główną dziedzinę jej panowania”<sup>18</sup>, ale jednocześnie za rozsądny system biurokratycznego, konstatując przy tym, że „instytucjom samorządnym i prywatnym przychodziło jedynie z trudnością utrzymać się z nimi na

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 100.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 101.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 140.

tem polu konkurencją i jeżeli dziś w tych sferach spotyka się rosnącą chorobę biurokratyczną, to jest ona bezsprzecznie wynikiem ślepego naśladownictwa urzędów państwowych”<sup>19</sup>. Co więcej, nie używając co prawda terminu decentralizacja, dość odważnie wskazuje na zalety rozwiązań samorządowych:

Anglia jest obrazem państwa, w którym od bardzo dawnych czasów istniał system rządów, powołujący lud do stanowienia o tym, co stosunki społeczne dla jego korzyści wymagają i to, o wszystkim, co przez lud i dla ludu stać się może.

W systemie tym członkowie związku społeczno-państwowego załatwiają wspólne ich kategorie sprawy sami, własnym staraniem i własną mądrością, bezwarunkowo nie mniejszą od mądrości płatnych mechaników administracyjnych, a naczelnej głowie państwa, czy to jednostce, czy naczelnej korporacji prawnej pozostaje tylko ogólne kierownictwo spraw wspólnych wszystkim pojedynczym kategoriom związków społecznych. Państwo jest wówczas nie maszyną i stadem złączonym przymusem, siłą i wolą jednostki w sposób całkiem przypadkowy i mechaniczny, lecz instytucją organicznie związaną, w której jeden organ bez drugiego, ani całość bez części istnieć a tym mniej rozwijać się nie może. Wówczas rządy państwa działają z dołu ku górze, spoczywając na szerokiej podstawie współdziałania wszystkich obywateli państwa dla jego dobra z wrodzonego instynktu potrzeby takiej organizacji, ale nie z narzuconego pseudo-interesu i są w rzeczywistości wyrazem woli i zapatrywań ogółu obywateli.

Anglia dawała od dawnych czasów przykład praktyczności i możliwości takiego systemu administracji zwanego w jej języku „Selfgovernment” we wszystkich dziedzinach życia państwowego na tle, zdawałoby się niemożliwym, monarchii dziedzicznej.

Administracja angielska odznacza się tym, że w Anglii parlament ma obok zadań prawodawczych równocześnie i naczelne kierownictwo i nadzór nad sprawami administracji, bez równoczesnej centralizacji, praktykowanej na kontynencie.

Parlament tamtejszy ma wprowadzić ingerencję we wszystkich ważniejszych sprawach administracji, które cywilizacja nakłada na państwo, ale obcą mu jest owa chciwość władzy i zazdrość o władzę, zwyczajna na kontynencie, bo cały duch angielskiego życia publicznego ze wszystkimi w tymże do rozwoju doszłymi społeczno-państwowymi stosunkami oparłby się zasadniczo i energicznie takiej tendencji.

Co do prawodawstwa, to parlament angielski zadowala się uchwalaniem najogólniejszych zasad prawnych, zastrzegając sobie decyzję co do pojedynczych wyjątków.

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 139.

To nie ukróca autonomii obywatelskiej w pojedynczych stosunkach, o ile ona mieści się w ramach obowiązujących ustaw. Pod tym ostatnim warunkiem pozwala system rządzenia w Anglii pojedynczym warstwom społecznym i gospodarczym na wykonanie własnego, mniej lub więcej samodzielnego prawodawstwa, do uregulowania własnych partykularnych stosunków i ogranicza się na udzielaniu tym związków przywilejów, konstytucji (*chartes*), którymi przepisuje miarę i zakres ich władzy prawodawczej. Powodzi ustawodawczej (*Vielgesetzgeberei*) mimo to nie ma w Anglii, bo te, przez czynniki lokalne ze znakomitą znajomością swoich potrzeb ułożone i uchwalone ustawy nie ulegają tak częstym zmianom jak gdzie indziej<sup>20</sup>.

Niezmiernie interesujące jest także to, że Olszewski zauważył problem trawiący zarówno ówczesne, jak i współczesne państwa oraz ich administracje, a mianowicie zjawisko inflacji prawa. Oczywiście nie używał tego terminu. Dostrzegł jednak, iż administracja i jej urzędnicy, działając na podstawie przepisów prawa, są jednak funkcjonalnie zależni od jakości tego prawa. Podał więc liczne przykłady rozmaitych dysfunkcji wynikających wprost z niedoskonałości przepisów tworzonych niezgodnie lub wręcz wbrew zasadom, które dzisiaj określilibyśmy mianem zasad dobrej legislacji, jak też wskazał, w jaki sposób sama machina biurokratyczna przyczynia się do tworzenia przepisów niespójnych, dwuznacznych, sprzecznych bądź nadmiarowych, a nade wszystko niezrozumiałych:

Prawo dzisiejsze rozwija się, rozrasta się i kształci, ale pozostaje zawsze tworem sztucznym, zimnym, niezdolnym ożywić i uzdrowić stosunków społecznych, które kształtują się poza jego wpływem, a nawet wbrew niemu. Corocznie powstaje olbrzymia ilość nowych prawideł prawnych, których istnienie i wpływ kończy się jednak na opublikowaniu ich w zbiorach ustawodawstwa, na opracowaniu krytycznym i komentarycznym ze strony teorii i na zastosowaniu mechanicznym przez władze do danych przypadków. Społeczeństwo, a przynajmniej przeważna jego część, stoi przed rosnącą z dnia na dzień księgą ustaw, jak przed tajemniczym skarbem ksiąg Sybilińskich, nie rozumiejąc jej i nie odczuwając chęci przyswojenia sobie jej tajemnic, które mu są tak obce, jak ci, którzy z powołania swego ustawy te do stosunków nieznanego przez nich życia rzeczywistego mają przystosowywać<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 81-83.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 217.

Wykonawcy prawa, urzędnicy, czują tymczasem, że posiadają wyłączny monopol na mądrość prawniczą, czują z jednej strony wyższość swoją ponad ogół obywateli, nieznających najprostszych zasad prawnych i mimowolnie ulegać muszą obłudowi wielkości; z drugiej strony popadają z konieczności z roli bezstronnych wykonawców prawa w rolę nauczycieli i mentorów, zmuszonych poświęcać większą część swego czasu na rozwlekłe informacje i pouczanie stron o zasadach prawa materalnego i formalnego<sup>22</sup>.

Biurokratyczny charakter prawodawstwa objawia się też niejednokrotnie w zbyt-  
nim zaufaniu społeczeństwa do zdolności kodyfikatorskiej i prawodawczej ludzi  
w prawie teoretycznie uczonych i zbyt-  
nie lekceważenie przy pracy ustawodaw-  
czej sił mniej w teorii, lecz za to więcej w praktycznym zrozumieniu potrzeb, wy-  
bitnych<sup>23</sup>.

Właściwie zdawałoby się, że czynność prawodawcza powinna być tak rozłożoną,  
że szkieletu do każdej ustawy, opartego na teorii prawa i na zasadach jego filo-  
zofii, dostarczać winni teoretycy, uczeni prawnicy, a na tym tle, w drodze prak-  
tycznych dyskusji, ankiet, obrabiają szczegóły ludzie praktyki, którzy jedni mogą  
trafnie ocenić, czy i które postanowienia szczegółowe i formalne dadzą się zasto-  
sować do danych warunków rzeczywistego życia, do sił ekonomicznych i intelek-  
tualnych obywateli, i czy nie będzie przy usunięciu dotychczasowego i zaprowa-  
dzeniu nowego prawa – jak mówi niemieckie przysłowie: „das Kind mit dem Bade  
ausgegossen”<sup>24</sup>.

Tymczasem dzieje się w rzeczywistości odwrotnie. Ogólny zarys ustawy rodzi  
się w najlepszym razie w poczuciu społecznym potrzeby uregulowania tej lub  
innej gałęzi interesów, a czynniki kierujące maszyną prawodawczą, albo znaj-  
dując w projektowanym nowym prawie swą własną korzyść, albo w przeciw-  
nym razie, jeżeli już nie można dłużej zwlekać z wprowadzeniem narzuconej  
ogólną opinią reformy, chcą przynajmniej zachować pozory władzy nad reformą  
danej ustawy i zapewnić sobie przynajmniej wpływ na formalne jej obrobienie,  
więc oddają surowy projekt prawa do obrobienia swoim biurowym maszyne-  
riom kodyfikatorskim, i tu zaczyna się przy zielonym stole formalna obróbka  
danego przedmiotu.

Na tle projektu ogólnego, nieraz szczęśliwie pomyślanego, zaczyna się teraz  
praca biurokratycznego aparatu, który na dostarczonej kanwie zaczyna haftować

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 218.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 231.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 231-232.

najzawilsze komplikacje. Bierze się tysiące szczegółów, możliwości i wątpliwości, wyszukuje się niejasności na białym i krzywizny na prostym i niby dla zapobieżenia nieporozumieniu lub fałszywej interpretacji ustawy, zaopatruje się ją w ty sięczne kazuistyczne przyczepki, które zamiast rzecz samą rozjaśnić, jeszcze bardziej ją zaciemniają i same znów wymagają licznych dodatków dla ich wyjaśnienia i dla ułatwienia stosowania ustawy samej. W tym istnym nieraz morzu paragrafów, ustępów, odsyłaczy, wyjątków od reguł, które znów są wyjątkami – w tym labiryncie najsprzeczniejszych z pozoru, a jak często późniejsze doświadczenie poucza i w rzeczywistości, przepisów, z których każdy zagmatwany jest niezliczone razy z całym aparatem innych postanowień, wyznaje się i orientuje zaledwie z trudnością umysł zawodowego jurysty, wygimnastykowany przez długoletnie studia prawne i ciągłe manipulowanie ustawami i przyuczony do najzawilszych łamigłówek, więc nie dziw, że dla ogółu społeczeństwa, mającego poczucie prawa, lecz nieobowiązanego znać się na jego przepastnych bezdrożach, staje się ustawa, wypracowana przez mechaników prawodawczych, papierusem, zapisanym językiem i pismem sanskrytu, który czyta na kuli ziemskiej ledwie kilkunastu ludzi.

Ustawa jest ślicznie opracowana, bogata w paragrafy, obmyślana na wszelkie wątpliwości, tylko zapomniano w niej o jednym koniecznym postanowieniu tj. o obowiązku odszkodowania obywateli państwa za stratę czasu, potrzebnego do przyswojenia sobie jej zawiłych postanowień, wymagających skomplikowanej mnemotechniki. Jest to wykwit idei biurokratycznego prawodawstwa, które daje prawo nie dla ludu, lecz dla wybranych umysłów, a ty szary tłumie, bądź kontent, że masz ustawę i nic sobie z tego nie rób, że jej nie rozumiesz i nigdy znać nie będziesz, bo będą tacy, co cię w sam czas na twojej skórze jej sekretów nauczą!

Czy można w tych warunkach mówić o zaufaniu społeczeństwa do prawa, i czym, jeżeli nie terroryzmem biurokratyzmu prawodawczego, jest wobec tego postanowienie powszechnej księgi ustaw cywilnych, że „nieznajomość prawa nie uwalnia od odpowiedzialności”<sup>25</sup>

I puentuje:

O niebezpieczeństwach, wypływających ze zbyt gorączkowej pracy ustawodawczych maszyn, panuje dostateczne przeświadczenie w szeregach nawet tych czynników, które mają na tym kierunku wpływ decydujący, lecz tu najczęściej pocieszają się, że choćby nowy eksperyment prawodawczy się nie udał to nie wielkie nieszcześnie, bo to się przecież da zmienić w danym razie: coś się doda, coś się zmieni drogą późniejszej noweli, resztę uzupełni rozporządzeniami

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 232-234.

wykonawczemi, okólnikami, orzeczeniami w toku instancji i t.p. i jakoś nowe prawo się utrże. W tem leży niemoralność hiperprodukcji prawodawczej i charakter biurokratyczny dzisiejszego ustawodawstwa<sup>26</sup>.

Takie niewątpliwie dość radykalne stanowisko Olszewskiego, upatrującego przyczyn tworzenia rozbudowanego i skomplikowanego systemu prawnego niemal wyłącznie w idei biurokratyzacji, spotkało się z pewną krytyką w literaturze. Zarzucono mu, iż rozwój funkcji prawa w państwie i społeczeństwie traktował jako wynik działalności biurokracji, a nie naturalny proces rozwoju. Zarzucono mu także niedostrzeganie potrzeby coraz większej specjalizacji działalności administracyjnej, niemożności zaprzestania rozwoju idei prawnych i ich interpretacji oraz niedostrzeganie tworzenia mechanizmów społecznej kontroli nad stosowaniem prawa przez urzędy<sup>27</sup>. Trzeba jednak oddać Olszewskiemu, iż nie zapomina on zupełnie o roli społeczeństwa i obywateli w walce z biurokacją. Tyle tylko, że omawia on to zagadnienie odrębnie i analizując je dychotomicznie, w przekroju idealnym i realnym. W pierwszym państwo i społeczeństwo stanowią jedność, społeczeństwo bowiem identyfikuje się z państwem, którego fundamentalna idea polega „na dobrowolnym połączeniu się ludzi w celach wspólnego dobra”<sup>28</sup>. W tym „idealnym składzie rzeczy [...] państwo bowiem z natury swego celu i swego powołania winno być synonimem pojęcia społeczeństwa, powinno być jego duszą, jego rozumem i jego wolą”<sup>29</sup>. Tym samym w takim idealnym ujęciu nie ma rozdzwieku między społeczeństwem a aparatem władzy. Nie ma zatem także schorzenia biurokratycznego, stąd działania społeczeństwa i państwa mogą mieć wyłącznie charakter prewencyjny, aby nie dopuścić do deformacji ustrojowej. W wypadku drugim, kiedy istnieje realny rozdzwiek między społeczeństwem a władzą, w wyniku czego państwo staje się biurokratyczne i nie reprezentuje pełni interesów obywateli – społeczeństwo musi podjąć walkę z biurokacją. Walka ta winna być świadoma i konsekwentna w działaniu. Jeśliby każdy, kto odczuł lekceważenie władz ze szkodą swych interesów, nie wahał się użyć wszelkich środków do obrony

[...] wywalczenia w najwyższej instancji odpowiedniego zadośćuczynienia, wówczas musiałaby nastąpić gruntowna zmiana dzisiejszych anormalnych stosunków i większe rachowanie się urzędów z prawami obywateli. Prawda, że droga ta nie

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 225-226.

<sup>27</sup> Por. A. Kulecka, *Choroba społeczna biurokracji. Teoria Józefa Olszewskiego (1903)*, [w:] A. Górak, J. Kukarina, J. Legięć (red.), *Dzieje biurokracji, t. IX: Biurokracja monarchii*, Lublin 2019, s. 9-30.

<sup>28</sup> J. Olszewski, *op. cit.*, s. 352.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 375.

uślana na różach, ale przykrości, których przyszłoby doznać w tej walce o słuszość stoją w takim samym stosunku do korzyści, jaką energiczna obrona pociągnęłaby dla dobra ogółu i obowiązkiem każdego obywatela powinno być złożyć tę ofiarę na ołtarzu dobra publicznego.

Odwieczna to prawda, że społeczeństwo doznaje takiego traktowania, na jakie zasługuje, jeżeli się nie broni i poddaje pokornie głowę pod chłostę i dokuczliwe nękanie ze strony biurokratycznych zachcianek, to nie zasługuje na inny los<sup>30</sup>.

Wczytując się uważnie w uwagi Olszewskiego na temat roli społeczeństwa w walce z biurokracją i jej przejawami, można nawet przypisać mu – ale oczywiście tylko spoglądając z dzisiejszej perspektywy – bycie prekursorem idei pomocniczości. Olszewski bowiem, zauważając, że „emancypacja z pod wielorządztwa biurokracji i powołanie obywateli państwa do samodzielnego działania w różnych sferach życia państwowego jest jedynym ratunkiem przed terroryzmem urzędnictwa”, wskazuje, iż szczególnie skutecznym orężem społeczeństwa w walce z biurokracją mogą być swobodnie organizowane związki różnego typu, które między innymi przejmowałyby na siebie zadania państwa. Podkreśla także, że

idea wolnej asocjacji to jedna z najpotężniejszych broni przeciw potędze biurokracji. Dążność do łączenia się w wolne stowarzyszenia polityczne i gospodarcze to najlepszy środek do uchylenia zamachów biurokracji na swobodę obywatelską i do wykorzenienia ospałości, szlendryanu i bezproduktywności urzędów. Tam, gdzie jednostka pozostawiona samej sobie musiałaby dopięcia przedsięwziętego interesu politycznego lub gospodarczego udawać się o pomoc do władzy rządowej i zetknąć tutaj z działaniem biurokracji, tam w wielu przypadkach działanie asocjacyjne dla pewnej kategorii spraw zastąpić potrafi skutecznie ingerencję państwa i pozwoli uniknąć możliwych i przykrych starć z objawami biuromanii. Najlepszą też drogą do osłabienia i do wytopienia 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.

Im swobodniej zorganizowane są stowarzyszenia wolne, im więcej starają się czerpać siły do spełnienia swoich zadań ze swego własnego zapasu sił materialnych i intelektualnych, tym mniej przyjdzie im walczyć z apatią lub z ujarzmieniem w karby form i szablonu biurokratycznego.

Widok licznych, inicjatywą prywatną zbudowanych i kwitnących przedsiębiorstw, musi wzbudzać po stronie biurokracji szacunek i utrwałać w niej prze-

---

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 377.

konanie, że nie ona tylko ma monopol na uszczęśliwianie narodów. Życie wolnych stowarzyszeń politycznych i ekonomicznych jest najlepszą szkołą dla obywateli do wyrobienia sobie samodzielnej myśli i praktyki stosunków administracyjnych, bez brania sobie przykładów z organizacji i działalności władz i urzędów państwowych; stąd przychodzi umiejętność rządzenia się sobą i liczenia na swe własne siły<sup>31</sup>.

A wywód swój kończy tak: „Wszystkie powyższe uwagi streścić się dadzą w krótką zasadniczą myśl, że duch obywatelski zdrowy etycznie, społecznie i ekonomicznie, to najcięższy wróg i najlepsza broń przeciw biurokracji”<sup>32</sup>.

Podejście Olszewskiego do biurokracji jako zjawiska negatywnego jest istotnie różne od późniejszego konceptu Maxa Webera. Mimo zasadniczej różnicy w podejściu można dostrzec pewne elementy, które obie teorie łączą. O ile bowiem biurokracja według Maxa Webera jest logicznie uporządkowanym systemem opierającym się na zasadach, który cechują m.in. depersonalizacja, piśmienność komunikowania się, samoizolacja, konformizm i opór przed zmianami, to Olszewski, w oparciu o te same cechy, identyfikuje symptomy negatywnie pojmowanej biurokracji, wskazując na rutynę, „przesadną pisaninę”, ton urzędowy oraz drobiazgowość. Można powiedzieć, że to, co dla jednego jest zaletą (bo propaguje myślenie normatywne i prowadzi np. do powtarzalności, przewidywalności i standaryzacji działań oraz ich dokumentacji), to dla drugiego jest wadą (aparatury urzędniczej pielęgnuje ducha izolacjonizmu, odrębności i kastowości, kultywuje konserwatyzm społeczny i nie liczy się z opinią ludności, choćby najpowszechniej wyrażoną). Obaj jednakże dostrzegają jedno: wysoce zachowawczy i niesprzyjający innowacyjności charakter biurokracji. Tyle że dla Webera jest to obiektywna konieczność, dla Olszewskiego przejaw dysfunkcji (a ściślej rzecz ujmując: schorzenia) systemu. Należy wszakże pamiętać, że również Max Weber, podobnie jak Olszewski, szczegółowo analizował zawłaszczanie przez biurokrację kolejnych sfer życia politycznego i ograniczanie wolności jednostek<sup>33</sup>.

W obu teoriach wiele uwagi poświęcono urzędnikom, ich statusowi i przygotowaniu. O ile jednak Weber skupiał się na profesjonalizmie (fachowości), dzięki któremu ustanawiany jest m.in. podział pracy poprzez normy kompetencyjne, to Olszewski więcej mówił o relacjach z obywatelem oraz o prawach i obowiązkach (w tym odpowiedzialności) urzędników, dopatrując się w ich

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 381-382.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 384.

<sup>33</sup> Por. M. Weber, *Panowanie urzędników a przywództwo polityczne*, „Principia” 1997, t. 16-17, s. 25-57 (przekład fragmentu pt. *Beamtenherrschaft und politisches Führertum*, z rozdz. II pt. *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland* (maj 1918), [w:] *Gesammelte politische Schriften*, Tübingen 1958, s. 308-338, przeł. J. Sidorek).

niekompetencji praprzyczyny zła. Dostrzegał także, że nawet najlepszy aparat urzędniczy podlega tendencjom, które kryją w sobie niebezpieczeństwo jego deformacji. Tendencje te w jego ocenie przejawiają się głównie jako: formalizm, centralizm i zwielokrotnianie urzędników (można powiedzieć, że w tym ostatnim kontekście wyrażał się w duchu sformułowanej ponad pół wieku później tezy autorstwa Cyrila Northcote'a Parkinsona – i stąd zwanej także ironicznie prawem Parkinsona – mówiącej o zasadzie intensywnego wzrostu liczby urzędników zatrudnionych w administracji publicznej).

Przywiodło go to do ostatecznej krytyki biurokracji wyrażonej następującymi słowami: „fałszywy blask bijący od pozornej siły rządów, opartej na formie i na udawanym posłuszeństwie rządzonych, zaślepił wzrok na groźne niebezpieczeństwo, jakim staje się rosnąca z każdym dniem bardziej przepaść między państwem a obywatelem, nie powinno się zamykać oczu na to niebezpieczeństwo”<sup>34</sup>.

Praca Józefa Olszewskiego w odróżnieniu od dzieła Maxa Webera, mimo dążenia do szerokiego ukazania omawianego zjawiska, nie ma jednak charakteru kompleksowego. Autor nie dokonał pełnej analizy uwarunkowań działalności administracji, ograniczając się do diagnozy i analizy jej negatywnych cech oraz pewnych, zresztą dość eklektycznie dobieranych, pomysłów na ich zwalczanie. Dzieło Olszewskiego należy uznać za wciąż inspirujące i skłaniające do refleksji. Trudno jednak powiedzieć, czy mogło ono takim być dla autora typu idealnego biurokracji. Niewątpliwie mogło być mu ono znane (książka Olszewskiego została wydana w Niemczech już w roku 1904<sup>35</sup>), jednakże Max Weber nigdzie o niej nie wspomina. Może właśnie dlatego, że koncepcja racjonalnie działającego idealnego typu biurokracji jest swoistą antytezą dzieła Olszewskiego. Różnice te mogą jednak wynikać po prostu z zupełnie odmiennego spojrzenia na państwo. Jak to trafnie ujął Grzegorz Leopold Seidler: „Weber swą idealną biurokrację widział oczyma heglisty, w pryzmacie historii i zmieniających się procesów ekonomiczno-społecznych. Zaś Olszewski zmodyfikowaną doktrynę liberalną konfrontował z praktyką, w której był bezpośrednio zaangażowany”<sup>36</sup>. Ale jak widać, krytyka biurokracji jako modelu idealnego, jako najbardziej racjonalnego, nie jest wyłączną domeną „postweberystów” takich jak Michel Crozier czy Ludwig von Mises<sup>37</sup>. Jednym z jej niewątpliwych prekursorów był Józef Olszewski.

---

<sup>34</sup> J. Olszewski, *op. cit.*, s. 353.

<sup>35</sup> J. Olszewski, *Bureaukratie*, Würzburg 1904.

<sup>36</sup> G.L. Seidler, *op. cit.*, s. 2.

<sup>37</sup> Por. M. Crozier, *Biurokracja. Anatomia zjawiska*, Warszawa 1967; L. von Mises, *Biurokracja*, Lublin–Warszawa 1995.

