

# Edyta Sokalska

---

## Biurokracja jako metoda funkcjonowania nowoczesnej administracji w ujęciu Maksa Webera

---

Studia Prawnoustrojowe nr 2, 115-124

---

2003

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Edyta Sokalska**  
Olsztyn

## **Biurokracja jako metoda funkcjonowania nowoczesnej administracji w ujęciu Maksa Webera**

Max Weber był człowiekiem o bardzo rozległych zainteresowaniach. Pozostawił po sobie dużą spuściznę literacką, z której tylko część została przetłumaczona na język polski. Zagadnienie biurokracji nie jest czymś nowym, lecz traktuje się je na ogół dość pobieżnie. Powraca się ostatnio do koncepcji biurokracji tegoż uczonego, na nowo odnajdując w niej pozytywne strony.

Pojęcie biurokracji nierozłączne jest z pojęciem administracji. Także zakres semantyczny administracji jako przedmiotu historii administracji i bieżącego funkcjonowania biurokracji krzyżują się ze sobą, a czasami prawie pokrywają. Chcąc dojść do wyjaśnienia terminu „biurokracja” i rekonstrukcji spojrzenia na ten problem M. Webera, należałoby najpierw przedstawić historyczną genezę administracji.

Termin „administracja” jest o wiele starszy od słowa „biurokracja”. Znany był w starożytności, w wiekach średnich, w czasach absolutyzmu. Termin ten (łac. *administrare* – być pomocnym) ma wiele znaczeń: zarządzanie czymś; ogół czynności wykonywanych przez organy państwowe lub samorządowe w zakresie władzy wykonawczej; kierowniczy personel jakiejś instytucji; zarząd jakiegoś przedsiębiorstwa; kierownicze organy wykonawcze władzy państwowej lub samorządowej<sup>1</sup>. Andrew Dunsire zdołał wyliczyć aż 15 różnych znaczeń i odcieni znaczeniowych tego pojęcia<sup>2</sup>. Hubert Izdebski stwierdza, iż różnice te można sprowadzić do kilku podstawowych punktów. Z jednej strony administracja mogłaby oznaczać

<sup>1</sup> W. Doroszewski, *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1963, s. 26.

<sup>2</sup> *Administration. The Word and the Science*, London 1973, cyt. za: H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1996, s. 20.

zarządzanie jakimikolwiek sprawami, znaczenie to przeważa do dziś w krajach anglosaskich. Z drugiej strony administracja może się odnosić tylko do zarządu sprawami publicznymi. W tym właśnie znaczeniu, ugruntowanym w językach romańskich, już od czasów starożytnych ujmowano ją w dwojaki sposób. Mógł być to sposób negatywny – jako tę część funkcji państwa, która nie jest ani stanowieniem praw, ani wymierzaniem sprawiedliwości; sposób funkcjonalny – jako działania wykonawcze w stosunku do decyzji politycznych, albo też szerszej – jako organizatorska działalność państwa. W ramach tego określenia wskazuje się, że administrację charakteryzują łącznie trzy cechy: inicjowanie w dużej mierze organizatorskiej działalności państwa, rozwiązywanie konkretnych sytuacji oraz działanie przy pomocy środków niewładczych<sup>3</sup>.

Na uwagę zasługuje fakt, iż często, zwłaszcza w krajach anglosaskich do terminu „administracja” dodaje się przymiotnik „publiczna”, co nie oznacza jednak, że administracja publiczna różni się co do swej istoty od administracji prywatnej. Termin ten szybko jednak związał się z zarządem sprawami publicznymi. W tym znaczeniu funkcjonował już od czasów starożytnych, można go znaleźć w pismach Arystotelesa, rozwinięty został przede wszystkim przez Monteskiusza i jego kontynuatorów. Równoznaczną lub też bardziej zbliżoną do władzy wykonawczej administrację definiuje się w sposób negatywny – jako tę część funkcji państwowych, która nie jest ani stanowieniem prawa, ani też wymierzaniem sprawiedliwości. Ta negatywna definicja wykazuje jednak wiele wad. Odnosi się właściwie tylko do państw konstytucyjnych i wymaga uprzednio określenia zakresu ustawodawstwa i wymiaru sprawiedliwości, co nie jest sprawą prostą. Drugi sposób pojmowania administracji sięga swym rodowodem do koncepcji rzymskich z epoki dominatu. Zaczęto wówczas odróżniać od siebie funkcje rządzenia i administrowania, tzn. ustalania podstawowych zasad działania i wykonywania tych zasad w toku bieżącej działalności. W krajach o tradycji romanistycznej takie właśnie rozróżnianie zarządu i administracji okazało się szczególnie żywotne<sup>4</sup>.

Warto dodać, iż od łacińskiego czasownika *ministrare* (służyć) wywodzą się słowa „minister” (kiedyś – zaufany sługa monarchy) oraz „ministrant”. Czasownik ten wiążąc się z przedrostkiem „-ad” nabierał znaczenia „obsługiwać”, „zarządzać” „kierować”, lecz nigdy nie „rządzić”. Pojęciowe utożsamienie administracji z rządem dokonało się najprawdopodobniej w Stanach Zjednoczonych, gdzie mówi się o administracji prezydenta w znaczeniu zespołu jego współpracowników i prowadzonej przez niego polityki<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Por. H. Izdebski, *Historia...*, s. 13; jak również A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce*, Warszawa 1977, s. 4.

<sup>4</sup> Por. H. Izdebski, *Historia administracji a historia biurokracji*, „Państwo i Prawo” 1975, s. 5 i 63.

<sup>5</sup> H. Izdebski, *Historia...*, s. 13.

Administracja rozumiana funkcjonalnie musiała wystąpić we wszystkich historycznych formach państwa. Nie każda jednak działalność organizatorska państwa zasługiwała na tę nazwę. W literaturze zwraca się uwagę, iż administracją w pełni będzie taka organizatorska działalność państwa, która jest realizowana przy pomocy systemu biurokratycznego, obejmuje obszerny zakres spraw o znaczeniu społecznym oraz jest regulowana przez generalne normy prawne. Niektóre z tych cech można znaleźć zarówno w państwach starożytnych (np. Egipt, Chiny), jak i w Europie średniowiecznej<sup>6</sup>. Zwraca się też uwagę na istotne formy zarządu gmin miejskich późnego średniowiecza i początków ery nowożytnej. Bezpośrednią genezę administracji współczesnej można znaleźć, sięgając do czasów monarchii absolutnej. Administracja monarchii absolutnych charakteryzowała się już wszystkimi trzema cechami, które są przypisane administracji w pełnym tego słowa znaczeniu.

Pojęcie „biurokracja” pojawiło się w połowie XVIII w. Fizjokrata francuski Jean Claude Marie Vincent de Gournay widział w biurach czwartą czy piątą formę rządów, której nadawał miano biurokracji. Zarazem też twierdził, że „mamy we Francji chorobę, która czyni ogromne spustoszenia – choroba ta nazywa się biuromania, czyli mania robienia wszystkiego przez biura”<sup>7</sup>. Biurokracja oznaczała więc rządy urzędników, przy czym wadą jej było dążenie aparatu urzędniczego do wykraczania poza przypisane mu role. De Gournay zapoczątkował zarazem konstrukcję myślową, która jest żywa do dnia dzisiejszego – ujemne nacechowanie tego terminu.

Na szerszą skalę o biurokracji zaczęto jednak mówić dopiero w XIX w. Upowszechniło się wówczas w Niemczech, przyjęte do dziś w języku potocznym, rozumienie biurokracji jako synonimu wad. W takim właśnie znaczeniu używał tego terminu Karol Marks<sup>8</sup>. Jest to „mechanizm sztywnego, formalnego działania, sztywnych zasad, poglądów, tradycji [...]. Cel państwowy zmienia się (dla poszczególnego biurokraty) w jego cel prywatny, w pogoń za wyższym stanowiskiem, w robienie kariery”<sup>9</sup>. Określenie mianem biurokracji wadliwego korpusu urzędniczego przyjęło się powszechnie we Francji. Przyczynił się do tego w dużym stopniu Balzac, wydając w 1837 r. powieść *Urzędnicy*. Dysfunkcjonalne pojmowanie biurokracji bardzo szybko zaczęło występować także w innych językach. W Anglii pojawiło się w latach czterdziestych XIX w., w Polsce

<sup>6</sup> Pamiętać należy o strukturach Kościoła katolickiego i o prawie kanonicznym, gdyż mogły mieć one wpływ na początki prawa administracyjnego, jak stwierdza H. J. Berman, *Prawo i rewolucja. Kształtowanie się zachodniej tradycji prawnej*, Warszawa 1995, s. 40.

<sup>7</sup> E. Littré, *Dictionnaire de la langue française*, t. I, Paris 1959, s. 1315–1316, cyt. za H. Izdebski, *Historia...*, s. 15.

<sup>8</sup> K. Marks i F. Engels, *Dzieła*, t. I, Warszawa 1960, s. 300.

<sup>9</sup> Por. np. S. Kozyr-Kowalski, *Max Weber a Karol Marks*, Warszawa 1967, s. 86 i n.

używano go co najmniej od początku lat pięćdziesiątych tego stulecia, w Rosji od końca tych lat. Nieużywanie w określonym kraju lub okresie terminu „biurokracja” nie oznaczało, że nie mogło tam wystąpić to samo zjawisko. Biurokracja miała liczne synonimy, z reguły o odcieniu pejoratywnym: francuskie *paperasserie* (co najmniej XVII w.) i *fonctionnarisme*, angielskie *red tape* (od lat trzydziestych XIX w.) i *officialism*, rosyjski *kancelaryzm* (i lenińska „mitręga kancelaryjna”), niemieckie *Vielschreiberei* i *Vielregiererei*, polskie – oficjantyzm<sup>10</sup> i urzędomanie<sup>11</sup>. Poza tym narzekano na biurokrację lub starano się ją analizować bez stosowania szczególnej terminologii. Współczesna teoria i socjologia organizacji zdaje się jednak dochodzić do w miarę jednolitego rozumienia terminu. Większość przedstawicieli tych nauk przyjmuje za Maksem Weberem, że „system biurokratyczny jest najbardziej racjonalny pod względem formalnym”<sup>12</sup>.

Dlaczego więc tak naprawdę wspomina się o tym niemieckim uczonym? Nie stworzył szkoły ani nawet nie pozostawił uczniów, którzy kontynuowałiby jego dzieło. W znacznym stopniu można to przypisać złożoności i wielostronności jego myśli oraz brakowi jasnych i ostatecznych sformułowań. Pomimo (a może właśnie z powodu) nadzwyczajnej wszechstronności zainteresowań, Weber nie zbudował systemu, ujmował problemy z różnych punktów widzenia, proponował definicje, ukazywał związki przyczynowe, sugerował wyjaśnienia i formułował doraźnie rozmaite uogólnienia oparte na ciągle rozszerzanej indukcji. Produkty jego pracy były zbyt słabo skoordynowane, żeby wytworzyć właściwą podstawę do pojawienia się szkoły. Pisma Webera świadczą o niezwyklej wszechstronności jego zainteresowań<sup>13</sup>. Są to: prace historyczne, typowe studia socjologiczne i ekonomiczne o charakterze opisowym, bieżące komentarze wydarzeń pierwszej wojny światowej oraz uwagi o jej następstwach, a także artykuły o Rosji pisane w 1905 r., wypowiedzi w dziedzinie filozofii i ogólnej metodologii nauk społecznych, historyczne studia nad cywilizacjami, prowadzone w ujęciu porównawczym i koncentrujące się na stosunkach pomiędzy gospodarką, instytucjami politycznymi, strukturą klasową i religią.

Kilka szczególnych cech odróżnia twórczość Maksa Webera od typowych prac historycznych. Przede wszystkim nie ograniczają się one do opisu rozmaitych aspektów społeczeństwa i kultury, ale pokazują, jak aspekty te są ze sobą powiązane. Poza tym Weberowskie konstrukcje

<sup>10</sup> J. Owidzki, *Głos Polaka do Szanownych Mężów układających Konstytucję z 1814 r.*, AGAD, Archiwum Zamoyskich, sygn. 86, k. 29; cyt. za H. Izdebski, *Historia...*, s. 36.

<sup>11</sup> I. Stawiarski, *Listy czyli spostrzeżenia o rządzie, sprawiedliwości i administracji w Królestwie Polskim*, Warszawa 1830, cyt. za: H. Izdebski, *Historia...*, s. 37.

<sup>12</sup> M. Crosier, *Biurokracja. Anatomia zjawiska*, Warszawa 1967, s. 271–272.

<sup>13</sup> Obszerna bibliografia prac. M. Webera w układzie chronologicznym zawarta jest w dz. cyt. Stanisława Kozyra-Kowalskiego. Fragmenty prac zostały przetłumaczone na język polski, opublikowano także wybór jego wykładów i artykułów w tłumaczeniu P. Egla i M. Wander, *Polityka jako zawód i powołanie*, wyb. M. Dębski, Warszawa 1989.

dażą raczej do wyjaśnienia niż do opisu badanych zjawisk, a także często głównym instrumentem analizy jest porównanie.

Max Weber najbardziej zasłynął chyba ze swej teorii biurokracji i to aż do tego stopnia, że często jest uważany za twórcę samego pojęcia, choć oczywiście pogląd taki nie jest zgodny z prawdą. Podejście tegoż uczonego odbiega od innych ujęć biurokracji, które bez wyjątku mają charakter pejoratywny. Czwarty rozdział trzeciej części dzieła *Wirtschaft und Gesellschaft* ma w tytule słowo „biurokracja”, ale mówi się tam o systemie urzędniczym. Trzeba stwierdzić, że niemiecki termin *Beamtentum* nie posiada tego nieco pogardliwego podtekstu, co na przykład angielski *officialdom*. Według Webera „biurokracja” ma charakter emocjonalnie neutralny. Oznacza określony typ organizacji i z góry nie przesądza o jego wadach<sup>14</sup>.

Jednym z postulatów Webera jest posługiwanie się paradygmatem *Wertfreiheit*<sup>15</sup>, zgodnie z którym za naukowe uznajemy tylko te twierdzenia, które są etycznie neutralne i wolne od jakichkolwiek wartościujących zaleceń praktycznych. Ważne jest przestrzeganie zasady niewartościowania, czyli ściśle oddzielenie sądów o wartościach od sądów o faktach. Ludzie znacznie różnią się sposobami wartościowania i często trudno wywnioskować ze słów pochwały czy krytyki o czymś więcej poza ogólnymi preferencjami mówiącego. Ten postulat neutralności ze względu na powszechną i ciągłą zmienność pojęć stanowi fundamentalną podstawę ideału obiektywności. Mimo iż obiektywność nie może być w pełni osiągnięta, musi pozostać w centrum naszego działania. Weberowska zasada neutralności etycznej jest w pewnej mierze linią demarkacyjną, służącą do oddzielenia twierdzeń naukowych od nienaukowych<sup>16</sup>. Weber traktując niewartościowanie jako istotny czynnik obiektywności, nie wyraził się jednak jasno co do tego, czym jest dla niego obiektywność. W jego ujęciu ma ona, jak się wydaje, dwa wyraźne znaczenia: w pierwszym jest cechą wiedzy – gdy mówimy o wiedzy obiektywnej, w drugim odnosi się do postawy badacza. Sprowadza się przy tym do woli i zdolności zapobiegania oddziaływaniu jego uczuć i pragnień na przebieg rozumowania, gotowości do sprawdzania swoich poglądów przez skonfrontowanie ich z danymi empirycznymi oraz poddania ich ocenie z punktu widzenia spójności logicznej<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Por. St. Andreski, *Maxa Webera oślnienia i pomyłki*, Warszawa 1992, s. 132. Autor ten stwierdza, że polski odpowiednik tego terminu zajmuje pozycję skrajnie przeciwną w stosunku do niemieckiego. Trudno się z takim podejściem zgodzić, gdyż były okresy w historii administracji w Polsce, iż mówiło się częściej o etosie urzędniczym niż o urzędniku z nacechowaniem pogardliwym.

<sup>15</sup> Słowo to bywa często tłumaczone jako „wolność od wartości” lub „neutralność etyczna” nazywana także paradygmatem niewartościowania.

<sup>16</sup> Weberowska zasada neutralności etycznej jest nieco podobna do zasady falsyfikacji twierdzeń K. Poppera, zgodnie z którą tylko te twierdzenia, które mogą być obalone na podstawie obserwacji, są twierdzeniami naukowymi. Obu badaczy łączy opinia, że twierdzenia o wartościach nie są twierdzeniami naukowymi.

<sup>17</sup> Por. rozważania zawarte w pracy Stanisława Andreskiego, op. cit., s. 45.

Wiedząc już, dlaczego Max Weber posługuje się neutralnym pojęciem biurokracji, można przedstawić jego specyficzną koncepcję tego problemu. Według niego specyficzny sposób, w jaki funkcjonuje nowoczesny zespół urzędników (*Beamtentum*), charakteryzują następujące cechy:

1. Ścisły podział zakresów władzy, określony regułami ogólnymi – prawami oraz przepisami.

2. Hierarchia urzędów oraz urzędowych dróg komunikacji poprzez właściwe poziomy.

3. Nowoczesna organizacja administracji, oddzielająca ściśle działalność służbową od spraw prywatnych.

4. Praca wymagająca fachowego przygotowania.

5. Obowiązki urzędowe wykonywane zgodnie z ogólnymi regułami<sup>18</sup>.

Dalej Weber opisuje pozycję urzędnika:

1. Urzędnik cieszy się wysokim statusem.

2. Urzędnik czystego typu biurokratycznego jest zawsze mianowany odgórnie. Urzędnik wybrany przez rządzonych przestaje być czystym typem biurokratycznym.

3. Urzędnik ma zapewnioną posadę aż do emerytury.

4. Urzędnik otrzymuje stałą pieniężną pensję, a następnie emeryturę<sup>19</sup>.

Jednym z kluczowych zagadnień biurokracji jest jej personel. Pełnienie funkcji administracyjnych jest zawodem w tym sensie, że stanowi wyłączone lub podstawowe źródło utrzymania urzędnika. Wiąże się z odpowiednim zawodowym przygotowaniem urzędników, które uzyskali albo przed wstąpieniem do służby państwowej, albo w trakcie urzędowania. Praca w określonych urzędach wymaga znajomości rzeczy zarówno od strony teoretycznej, jak też i praktycznej. Zawodowość łączy się z pewną stabilnością biurokracji. Początkowo wystąpiły w tym zakresie dwie odmienne koncepcje. W Niemczech stosunek służby cywilnej z reguły zaliczano do prawa prywatnego, tzn. urzędnik posiadał określone prawo podmiotowe w stosunku do państwa. Z kolei we Francji tzw. funkcję publiczną uważano za udział w wykonywaniu suwerenności państwowej, w efekcie istniała nieograniczona możliwość dokonywania zmian w personalu administracji w następstwie przemian politycznych. W drodze powolnej ewolucji oba systemy się upodobiły. Stabilizacja zatrudnienia łączyła się z przyznaniem urzędnikom zaopatrzenia emerytalnego, które aż do upowszechnienia ubezpieczeń społecznych po I wojnie światowej stanowiło szczególnie cenny przywilej<sup>20</sup>. W Niemczech oparto się na fachowcach z jednej dziedziny – na prawnikach. Administracja francuska natomiast chętniej zatrudniała absolwentów państwowych szkół technicznych. W Wielkiej Brytanii, co wyraźnie potwierdziła reforma dokonana w latach 1855–1870, na wyższych stanowiskach preferowano wykształcenie jak najbardziej ogólne.

<sup>18</sup> M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, wyd. 1, Föbingen 1992, s. 99–100.

<sup>19</sup> Ibidem, s. 650–654.

<sup>20</sup> Por. H. Izdebski, *Historia...*, s. 66.

Następną ważną sprawą w dociekaniach M. Webera jest specjalizacja poszczególnych urzędników i zespołów urzędników w załatwianiu określonych kategorii spraw. Specjalizacja łączy się z podziałem pracy. Poziomy podział pracy polega na rozgraniczeniu zadań urzędników i zespołów urzędniczych tego samego szczebla. Podział ten jest z reguły przeprowadzany według kryterium rzeczowego. Pionowy podział pracy odnosi się natomiast do urzędników i ich zespołów różnych szczebli. Zadania pracownika powinny być na tyle sprecyzowane, aby nie dochodziło na tym tle do kolizji z urzędnikami i zespołami innych szczebli, a więc sporów kompetencyjnych. Pionowy podział pracy zakłada istnienie hierarchicznej podległości, która przybiera dwojaki charakter – jest osobowa i służbowa zarazem. Podległość osobowa oznacza uzależnienie od czynnika wyższego w zakresie nominacji, wysokości uposażenia, nagród. Podległość służbowa oznacza obowiązek podporządkowania się poleceniom przełożonego. Jeśli urzędnik nie wykona danego polecenia, będzie narażony na sankcje służbowe<sup>21</sup>.

Ubocznym skutkiem systemu stała się konieczność stosowania pisemnej dokumentacji aktów urzędowych, bez której niemożliwa byłaby kontrola hierarchiczna, przepływ informacji i spraw w dół i w górę w układzie hierarchii urzędowej. Jak dowodzi praktyka, zasada dokumentacji pisemnej zrodziła wiele dysfunkcji biurokratycznych. Dokumentacja może zacząć stawać się ze środka celem – zjawisko to odzwierciedla zresztą większość synonimów terminu „biurokracja”. Innym strukturalnym skutkiem przyjęcia systemu biurokratycznego było upowszechnienie zasad centralizacji. W II połowie XIX w. konsekwentnie zaczęto przeciwstawiać centralizmowi podstawową formę decentralizacji poprzez zrzeczenia obywateli. Przeciwstawianie biurokracji samorządowi było początkowo silne, gdyż uważano, że samorząd to wykonywanie administracji publicznej przez niefachowych obywateli, którzy piastują swe urzędy w pełni honorowo. Szybko okazało się jednak, że i samorząd nie może obyć się bez zawodowego aparatu urzędniczego, który w niektórych krajach rósł nawet szybciej niż korpus urzędniczy administracji rządowej. Samorząd nie okazał się zupełnym zaprzeczeniem biurokracji, bo zjawisko to wraz z jego rozlicznymi aspektami wcale go nie ominęło, lecz wystąpiło nieco później. Pierwsze w pełni scentralizowane systemy biurokratyczne opierały się na zasadzie koncentracji decyzji na najwyższych szczeblach hierarchii. Sprzyjało to oczywiście licznym dysfunkcjom. Dopiero w okresie międzywojennym zaczęto głosić, że ministerstwa w ogóle nie powinny zajmować się sprawami indywidualnymi<sup>22</sup>.

Jedną z głównych załug Webera było wyraźne ukazanie i podkreślenie podobieństwa administracji publicznej do administracji przemysłowej.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 37.

<sup>22</sup> *Organizacja centralnych władz administracyjnych*. Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, t. XI, Warszawa 1933.



Z punktu widzenia teorii organizacji i zarządzania można by w następujący sposób przedstawić zasady zarządzania:

1. Ciągłość organizacyjna funkcji określonych przez przepisy.
2. Ścisłe wyznaczona sfera kompetencji.
3. Hierarchiczny model organizacji.
4. Regulacja sprawowania urzędów poprzez specjalne normy i przepisy.
5. Członkowie aparatu administracyjnego powinni być pozbawieni praw własności środków produkcji, którymi zarządzają.
6. Wszelkie akty administracyjne, decyzje są utrwalone pisemnie.
7. Stanowiska urzędowe zajmowane są na mocy dobrowolnej umowy.

W tym ujęciu biurokracja czy biurokratyzacja oznaczałaby wzrost władzy zawodowych administratorów w stosunku do innych grup i kategorii ludności.

Max Weber stoi na stanowisku, że ścisłe przestrzeganie przepisów jest warunkiem efektywności. Bardziej współcześni nam autorzy zajmujący się administracją publiczną i przemysłową wykazali, że ścisłe i bezwzględne przestrzeganie przepisów staje się raczej – z punktu widzenia celu, który dzięki stosowaniu tych przepisów ma być osiągnięty – czynnikiem hamującym aktywność. Właśnie dla takiej postawy Marshall Dimmock zarezerwował nazwę „biurokracja”. Tak pojęta biurokracja jest jego zdaniem sprzeczna z efektywnym zarządzaniem, które możliwe jest tylko wówczas, gdy kierownicy wszystkich szczebli znają główny cel działania organizacji i starają się rzeczywiście go osiągnąć, gdy rozumieją związek zachodzący między zadaniami cząstkowymi a celem zasadniczym i gdy są gotowi nagiąć trochę przepisy, przystosowując je do potrzeb nieprzewidzianych okoliczności. Zdolność efektywnego działania zależy raczej od optymalizacji, a nie od maksymalizacji sztywności przepisów<sup>23</sup>.

W pismach politycznych Weber zbliżał się do takiego poglądu, ostro krytykując pracę niemieckich służb państwowych, używał nawet pod ich adresem pojęcia „biurokracja” w potocznym, ujemnym sensie tego słowa. Wskazywał, że państwo niemieckie łączy w sobie efektywność działania z wielką głupotą kierownictwa, gdyż wielu dostało się na szczyt hierarchii w wyniku selekcji preferującej awans głupców i pochlebców. Jako przykład szkoły podejmowania mądrych decyzji podawał debaty w parlamencie brytyjskim. Weber nie pochwałał więc administracji niemieckiej, jak niektórzy twierdzą, choć może niektóre z jego twierdzeń mogą prowadzić do takich interpretacji<sup>24</sup>. Zarówno w studiach historycznych, jak i porównawczych, a także w komentarzach bieżących zawsze zwracał uwagę na funkcję, status i władzę urzędników, na sposób ich doboru, kształcenia, wynagrodzenia, wreszcie na etos ich działania. Jego ogóle studia

<sup>23</sup> S. Andreski, op. cit., s. 137.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 138.

o biurokracji pozostają przykładem szerokich, porównawczych analiz systemów administracyjnych, warunków ich rozwoju i efektywności.

Maurycy Jaroszyński stwierdza, iż w znaczeniu urzędnictwa zawodowego biurokracja jest zjawiskiem zupełnie naturalnym. Biurokracja według niego czy też, ściślej mówiąc, biurokratyzm, to również pewne ujemne metody działania, do których szczególną skłonność wykazuje zawodowe urzędnictwo<sup>25</sup>. Zjawisko biurokracji występuje wszędzie, gdziekolwiek mamy do czynienia ze zorganizowanym działaniem jakiejś większej zbiorowości. Ma swoją biurokrację państwo, względnie rząd, mają ją związki zawodowe i wielkie organizacje społeczne, ma ją również i samorząd. Konieczność zawodu urzędniczego jest prostym wynikiem podziału pracy i specjalizacji. Funkcja administrowania na pewnym poziomie wymaga specjalnych umiejętności, a tym samym odpowiedniego przygotowania teoretycznego i praktycznego. Zawód urzędnika, jak każdy zawód podatny jest na zniekształcenia i wypaczenia. Największą i ze stanowiska społecznego najbardziej niebezpieczną chorobą zawodowej biurokracji jest właśnie jej biurokratyzm. Polega on przede wszystkim na wykonywaniu funkcji urzędowych jako sztuki dla sztuki, jakby celem danej czynności była ona sama i jej wykonanie według wszelkich prawideł zawodowych, a nie zaspokojenie jakiejś ważnej, uznanej przez prawo potrzeby społecznej<sup>26</sup>.

Max Weber doskonale zdawał sobie sprawę z tego, iż machina urzędnicza jest narażona na wady. W literaturze istnieje podejście, że właśnie taką wadliwą biurokrację można by określić mianem „biuropatia”<sup>27</sup>. Administrację niezdolną do zbiorowego działania cechują: apatia, lenistwo, niekompetencja, niesubordynacja, łapownictwo, wewnętrzne skłócenie i intrygi, nieprzestrzeganie przepisów, rozrost personelu daleko poza potrzeby niezbędne do realizacji deklarowanego celu, mnożenie rozmaitych formularzy, a unikanie osobistej odpowiedzialności i osobistego podejmowania decyzji, sztuczne i bezmyślne stosowanie przepisów bez zwracania uwagi na cele, którym mają one służyć, a nawet bez ich zrozumienia, brak kontroli nad władzą urzędników<sup>28</sup>.

Max Weber mimo to wierzył w istnienie idealnego typu biurokracji: „Czysto biurokratyczny typ administracji [...] zapewnia – z czysto technicznego punktu widzenia – osiągnięcie najwyższego stopnia sprawności i jest w tym sensie najracjonalniejszym ze znanych sposobów sprawowania władzy nad ludźmi. Przewyższa on inne typy pod względem precyzji, trwałości, dyscypliny, niezawodności [...]. Przewyższa on także inne typy

<sup>25</sup> Por. M. Jaroszyński, *Zagadnienia samorządu*, „Państwo i Prawo” 1974, z. 6.

<sup>26</sup> Ibidem, s. 11.

<sup>27</sup> S. Andreski, op. cit., s. 135.

<sup>28</sup> Por. stanowisko M. Szerera, *Sprawa urzędnicza w demokracji*, Warszawa 1925, s. 110, 117–118, 128; idem, *O naprawę stanu urzędniczego*, Warszawa 1923, s. 25–28.

ze względu na dużą sprawność i zasięg działania oraz możliwość zastosowania do realizacji wszelkiego rodzaju zadań administracyjnych [...]. Z formalnego i technicznego punktu widzenia administracja biurokratyczna jest zawsze najbardziej racjonalna [...]. Wybór istnieje tylko między biurokracją a dyletantyzmem w dziedzinie administracji”<sup>29</sup>.

Jako człowiek bardzo wszechstronny, mający w kręgu swego zainteresowania również i politykę<sup>30</sup>, dążył do jasnego rozgraniczenia sfery jej aktywności od pojęcia administracji bezpośrednio powiązanej z władzą państwową. Prof. Andrzej Sylwestrzak przedstawia te spekulacje Webera następująco: jeśli zadaniem polityki jest wyznaczanie nowych celów działalności państwowej, to celem administracji jest ich urzeczywistnianie. Polityka posiada twórczy charakter działania, podczas gdy administracja zachowuje się „odtwórczo”. Polityka działa w głębszej perspektywie przyszłościowego widzenia celów państwowych, administracja urzeczywistnia cele bieżące, prawnie uregulowane i na ogół powszechnie znane. Polityka w swych decyzjach nawiązuje do ogólnych tendencji kształtowania się życia społecznego, podczas gdy administracja funkcjonuje w granicach określonego schematu proceduralno-kompetencyjnego. Polityka działa w sposób wysoce „zindywidualizowany”, a administracja opiera się na bezosobowości. Polityka postępuje zgodnie z własną wolą, natomiast administracja jest wykonawcą woli cudzej. Polityka uświadamia sobie odpowiedzialność w kategoriach niezwykle szerokich, np. przed historią, sumieniem, przyszłymi pokoleniami, podczas gdy administracja ponosi konkretną odpowiedzialność prawnodyscyplinarną, wynikającą z przepisów prawa. O ile administracja opiera się na podziale kompetencyjnym, rzeczowym, terenowym czy specjalizacyjnym, o tyle politykę charakteryzuje brak wyraźniejszych granic działania czy podziału kompetencji lub specjalizacji<sup>31</sup>.

Biurokracja okazuje się najbardziej sprawnym środkiem urzeczywistniania zadań państwowych. Badania historyczne przekonują o społecznej wartości i trwałości struktur biurokratycznych, doprowadzonych przez część państw do swoistego perfekcjonizmu. Bez tak pomyślanej biurokracji żadne nowoczesne społeczeństwo nie mogłoby po prostu istnieć. Jak stwierdził Wojciech Baliński: żadna instytucja ani przedsiębiorstwo nie jest zdolne więcej zdziałać, niż potrafi jego personel<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> M. Weber, *Typy władzy prawomocnej*, (w:) *Twórcy naukowych podstaw administracji. Wybór pism*, wyd. J. Kurnal, Warszawa 1972, s. 330–331.

<sup>30</sup> M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, Warszawa 1989, s. 35.

<sup>31</sup> A. Sylwestrzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 1994, s. 395–396.

<sup>32</sup> W. Baliński, *Administracja a personel*, Warszawa 1939, s. 15.