

## Do Czytelnika

W 2005 roku Wydawnictwo Naukowe PWN wydało podręcznik Mariana Kallasa *Historia ustroju Polski*, inicjujący nową serię wydawniczą podręczników akademickich z zakresu nauk historycznoprawnych. Kolejne opracowanie z tego cyklu stanowiła wydana w 2007 roku *Historia administracji w Polsce. 1764–1989* (dodruck w 2012 roku). Obecnie do rąk Czytelnika trafia drugie jej wydanie, poszerzone o czas obejmujący lata 1989–2020.

Historyczne badania dotyczące administracji, zarówno w Europie, jak i w Polsce, uległy w ostatnich latach dalszej intensyfikacji i zróżnicowaniu, prowadząc ostatecznie do wyraźnego zdefiniowania przedmiotu rzeczowego i ram chronologicznych tej jeszcze młodej, choć już blisko 50-letniej, dyscypliny badawczej. Znajomość procesu kształtowania się nowoczesnej administracji publicznej jest znaczącym elementem rozumienia rozwiązań współczesnych i w tym zakresie winna stanowić istotny i trwały składnik wykształcenia na poziomie wyższym. Należy podkreślić, że pojęcie i funkcje administracji publicznej stanowią przedmiot zainteresowań badawczych różnych dyscyplin naukowych – obok tradycyjnie prawnych przede wszystkim nauk politologicznych, gdzie obszarem badawczym jest też ustrojoznawstwo i inne instrumenty zarządzania, a także nauk ekonomicznych zorientowanych na menedżerskie zarządzanie publiczne.

Prezentowany podręcznik zawierał w pierwszym wydaniu systematyczny wykład ustrojów administracyjnych Polski od momentu pierwszych przemian w latach 1764–1775, przez ich omówienie w czasach obcego panowania (1772/1795–1918), II Rzeczypospolitej (1918–1939), okupacji podczas II wojny światowej (1939–1944/1945) i Polski

Ludowej (1944–1989). Nowe wydanie poszerzono o część zatytułowaną *Ustrój administracji publicznej III Rzeczypospolitej*. Przedstawienie administracji w Polsce poprzedza nadal omówienie genezy i charakterystyki podstaw ustroju administracyjnego państw nowożytnej Europy. Po przemianach polityczno-ustrojowych w 1989 roku i przyjęciu w Polsce instytucji „klasycznej” administracji publicznej (jak choćby samorząd czy sądownictwo administracyjne) szerszy kontekst europejski nabiera bardziej zasadniczego znaczenia.

Praca opiera się na wynikach najnowszych badań naukowych. Wywody uzupełniają mapy, ilustracje, wskazówki bibliograficzne (obejmujące istotne i nowe publikacje) oraz indeks nazwisk. Ważnym dopełnieniem podręcznika pozostaje wydawnictwo źródłowe – *Historia administracji w Polsce. 1764–1989. Wybór źródeł* autorstwa Arkadiusza Berezy, Grzegorza Smyka, Wiesława P. Tekely’ego i Andrzeja Wrzyszcza. Aktualne teksty obowiązujących aktów normatywnych są publikowane w różnego rodzaju zbiorach, jak m.in. *Konstytucja RP i inne teksty prawne*, wprowadzenie L. Garlickiego, Warszawa 2011; T. Mołdawa, *Konstytucje Polskie 1918–2008*, Warszawa 2008.

Prezentowana książka jest przeznaczona przede wszystkim dla słuchaczy studiów administracyjnych – koniecznym bowiem składnikiem wykształcenia na tychże studiach powinna być znajomość historii administracji ojczystej. Należy przy tym dodać, że nadal w Polsce kierunek studiów „administracja” jest prowadzony w wielu szkołach publicznych i niepublicznych i obejmuje słuchaczy, którzy w efekcie uzyskania wyższego wykształcenia stanowią oblicze polskiej administracji. Wydawnictwo jest skierowane także do studentów innych kierunków w obrębie nauk społecznych i humanistycznych, gdyż refleksja nad administracją w społeczeństwie obywatelskim i jej kontekst historyczny stanowić może pouczający element wiedzy o ustroju i porządku polityczno-społecznym współczesnego państwa. „Administracja” wszak – jak pisał przeszło sto lat temu Lorenz von Stein – to „pracujące państwo”.

Warszawa, lipiec 2020 r.

Wojciech Witkowski

## Przedmowa

Na rynku wydawniczym aktualność zachowały wcześniejsze podręczniki i z historii administracji, zwłaszcza te, które wyodrębniały dzieje nowożytnej administracji publicznej w odróżnieniu od historii różnorodnych systemów zarządzania w przeszłości. Na plan pierwszy wysuwa się prekursorska *Historia administracji* pióra Huberta Izdebskiego, obejmująca instytucje administracji od oświecenia po nieodległe od współczesności czasy transformacji postsocjalistycznej, w szerokim ujęciu problemowym i porównawczym odnoszącym się do Polski i świata. Nie można też pominąć opracowania tegoż autora wspólnie z Michałem Kuleszą pt. *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, które sięgając do historii, ukazuje współczesne modele rozwiązań w dziedzinie administracji publicznej polskiej i obcej. Drugim ważnym podręcznikiem jest wychodząca ze środowiska krakowskiego *Historia administracji i myśli administracyjnej* napisana przez Dorotę i Jerzego Malców. Prezentowana w niej forma wykładu odbiega od wersji H. Izdebskiego, koncentrując się w tych samych ramach czasowych na kolejnym przedstawianiu dziejów administracji publicznej (wraz z jej nauką i doktryną) w Europie i Polsce, z rzeczowym wydzieleniem problematyki sądownictwa administracyjnego. Obydwoje Autorzy (wspólnie z M. Hładijem i Z. Zarzyckim) wydali też jako uzupełnienie swojego opracowania *Historię administracji. Wybór źródeł*. Zaznaczyć również trzeba ukazanie się w 2011 roku opracowania Marka Żukowskiego pt. *Dzieje administracji w Polsce w XX wieku*.

Prezentowany tu w nowym wydaniu podręcznik mieści się, jeśli chodzi o punkt wyjścia, w obszarze czasowym zawartym w opracowaniach H. Izdebskiego i D. i J. Malców. Przyjmuje też koncepcję administracji publicznej, jaką już zaprezentował H. Izdebski. Natomiast jego zasadniczym założeniem jest szczegółowe przedstawienie ustrojów administracyjnych występujących w Polsce od doby oświecenia po współczesność. Dotyczy to organizacji administracji, podziałów terytorialnych, źródeł prawa, genezy i rozwoju prawa administracyjnego, pracowników administracji publicznej, kontroli administracji. Wywody obejmują też charakterystykę polskiej myśli administracyjnej i nauki administracji. Poza tym, w odniesieniu do epoki zaborów, pokazuje własne, autonomiczne rozwiązania administracyjne w konfrontacji z instytucjami obcymi zaborczego pochodzenia.

Moim zamiarem było również objęcie w podręczniku wszystkich ziem polskich utraconych w latach rozbiorów do czasu odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 roku. W odniesieniu do XX wieku wykład nie kończy się, tak jak w pierwszym wydaniu, na omówieniu ustroju administracyjnego Polski Ludowej, mimo że stanowi ona już formalnie zamkniętą, historyczną epokę, a coraz odleglejsza perspektywa pozwala ustalać bardziej wyważone i bezstronne opinie i oceny. W tym wydaniu dodano rozdział o ustroju administracji publicznej w ostatnim 30-leciu. Potrzeba takiego poszerzenia wynika z zamiaru ukazania historii współczesnej administracji, osadzonej w przeszłości, ale odpowiadającej wyzwaniom dzisiejszej ustrojowej polityki administracyjnej. Stąd rozdział ten ogranicza się do zasadniczych kwestii, jak treść unormowań konstytucyjnych, pojęcie administracji publicznej, charakterystyka podziału terytorialnego państwa, administracji rządowej, samorządu terytorialnego, kontroli administracji publicznej. Sądzę, że nawiązanie w proponowanym kształcie do historycznych przemian ustrojowo-administracyjnych, które zachodziły w III Rzeczypospolitej do czasów dzisiejszych, ma niewątpliwie znaczenie poznawcze i dydaktyczne, zarówno z punktu widzenia historii administracji, jak i dzisiejszej nauki administracji i prawa administracyjnego. Ciągłość bowiem i zmienność to nieodłączne elementy kształtowania administracji publicznej, a dylematem historii administracji pozostaje nieograniczanie się do wyjaśniania zjawisk, ale też wywieranie wpływu na zdarzenia przyszłe.

W tym kontekście wyrazistego znaczenia nabiera rozdział pierwszy, poświęcony problematyce ustroju administracyjnego państw nowożytnej Europy. Jego założeniem jest wprowadzenie do tematyki polskiej, zwłaszcza przez pokazanie tradycji administracyjnej tych państw, które bezpośrednio wpłynęły na rozwiązania na naszych ziemiach – Prus, Francji, Austrii czy Rosji. Zawiera on jednak celowo szersze treści odnoszące się do pojęcia administracji, idei i zasad państwa publicznego i konstytucyjnego, wskazujące na zróżnicowane i wielopostaciowe działania europejskiej administracji. Przybliżenie tych kwestii winno stanowić podstawę do refleksji nad stopniem nowoczesności państwowego wymiaru działań publicznych na ziemiach Polski, korespondującej z całokształtem losów państwa na przestrzeni XVIII–XXI wieku.

W podręczniku cytowane są obficie fragmenty źródeł i przytaczane opinie osób współczesnych ważnym wydarzeniom bądź uczonych zajmujących się omawianą problematyką. Takie niekiedy wielostronne spojrzenie wzbogaca przekazywane treści i może Czytelnika zachęcić do głębszych studiów nad dziejami polskiej administracji.



# Geneza i charakterystyka ustroju administracyjnego państw nowożytnej Europy

---

---

## 1.1. Pojęcie administracji i biurokracji

Decydująca faza w procesie kształtowania się nowoczesnej administracji publicznej w Europie przypada na koniec XVIII i początek XIX w. Doszło do tego pod wpływem nowych idei państwa i prawa i zmienionych warunków społecznych i ekonomicznych.

Szczególne znaczenie miały tu teoria podziału władz Charles'a-Louisa de Montesquieu, umowy społecznej Jeana-Jacquesa Rousseau i koncepcje prawnonaturalne dotyczące podmiotowości praw ludzkich. Słusznie zarazem podkreśla się współcześnie w nauce niemieckiej, iż we wczesnych latach nowożytności zarządzanie własnością panującego i wykonywanie „zadań publicznych” były ze sobą bezpośrednio powiązane. Aby więc dobrze rozpoznać przedmiot tych ostatnich, konstytuujący się na przestrzeni lat, i przeanalizować różne formy działań państwa i panującego, punktem wyjścia badań historii administracji musi się stać dokładne jej zrozumienie. Badania należy zacząć od historii pojęcia, co pozwoli uniknąć niebezpieczeństwa przenoszenia koncepcji nowoczesnych w realia historyczne<sup>1</sup>.

Terminologiczny kontekst pojęcia „administracja” do początków XIX w. wiąże się ściśle z takimi określeniami, jak „rządzenie” („rząd”) i „policja”,

pojęcie administracji

---

<sup>1</sup> H.E. Bödeker, „*Verwaltung*”, „*Regierung*” und „*Polizei*” in deutschen Wörterbüchern und Lexika des 18. Jahrhunderts, w: *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte*, Bd 1, Baden-Baden 1989, s. 15.

których zakresy znaczeniowe zachodziły na siebie. Termin „administracja” występujący już od XV w. aż po schyłek XVIII stulecia, w odróżnieniu od dzisiejszego, wiązał się z osobą panującego i miał znaczenie prywatnoprawne. Dopiero stopniowo zaczynał być używany w szerszym kontekście do określania działań państwowych, jednak bez systematycznego różnicowania między funkcją kierowania a wykonywania. W ramach postępującego zwielokrotniania zadań państwa, pojęcie to obejmowało wymogi „dobra publicznego” czy też „dobrego porządku spraw publicznych”, niekończących się już na „spokoju i bezpieczeństwie”, lecz uwzględniających sprawy socjalne, ekonomiczne, moralność i życie religijne. Jednakże, mimo wykształconej już w dużej mierze administracyjnej organizacji państwa, terminem tym określano przede wszystkim działalność zarządzającą. W XIX stuleciu zaczął on stopniowo obejmować zagadnienia natury organizacyjnej, aby od jego połowy określać funkcje i organizację zadań państwa w rozumieniu nowoczesnym.

pojęcie zarządzania  
i rządzenia

---

W państwie publicznym (do XVIII w.) istniała więc synonimiczność terminów „zarządzać” i „rządzić”, co wyrażało się w ówczesnej terminologii. Punktem wyjścia był łaciński termin *administrare* (zarządzać, kierować) tłumaczony na język francuski jako *administrer*, hiszpański *administrar*, włoski *governare*, angielski *to rule i to govern*, niemiecki *verwalten* (od słowa *walten* – kierować, panować)<sup>2</sup>. Do XVIII w. używano zazwyczaj zamiennie terminu *administratio* na oznaczenie „zarządzania” i *gubernatio* – „rządzenia”. Dopiero na przestrzeni prawie stu lat, od połowy XVIII do połowy XIX w., w miarę wyostrowania się świadomości różnorodności poszczególnych funkcji państwowych, pojęcie „rządzenie” zaczęło wyrażać zadania kierowania państwem. Termin „rząd” zaczął oznaczać sprawowanie władzy zwierzchniej w sensie wykonawczego aparatu rządowego, a w rozumieniu szerszym stawał się synonimem ustroju.

pojęcie rządu

---

Kształtowanie pojęcia administracji znajdowało się pod o wiele silniejszym wpływem przemian pojęcia „policja” niż w odniesieniu do terminu „rząd”. Samo słowo „policja” wywodziło się z języka greckiego (*politeia*, *politia*) i oznaczało w starożytności ustrój państwa-miasta. Znane było w Europie od schyłku średniowiecza, a w państwie absolutnym stało się, jak to określa Hans E. Bödeker: „kluczowym słowem epoki i słowną kryształizacją politycznego systemu administracyjnego”<sup>3</sup>. W państwie francuskim rozumiano przez nią należyty i uporządkowany stan spraw państwowych. W Niemczech zaś, w powiązaniu z „dobrym rządem”, „bezpieczeństwem”, „wspólnym pożytkiem”, oznaczała prawo i troskę władz państwowych o stworzenie i utrzymanie właściwego porządku spraw publicznych i dbałość o dobro poddanych. Cała, szeroko rozumiana administracja wewnętrzna państwa pozostawała w gestii „policji”, i wy-

pojęcie policji

---

<sup>2</sup> Ibid., s. 19. Wg „Thesaurus Polyglotus” 1603.

<sup>3</sup> Ibid., s. 28–29.



dawane w jej ramach akty prawne (przepisy policyjne) szczegółowo reglamentowały stosunki publiczne i społeczne poddanych, łącznie ze sferą życia prywatnego.

W pierwszych dziesięcioleciach XIX w., tak jak pojęcie rządu zbliżało się do zadań kierowania państwem, pojęcie policji zaczynało zawężać się do działalności państwa w sferze ochrony porządku i spokoju publicznego, bezpieczeństwa obywateli – czyli tworzenia aparatu policji bezpieczeństwa (w rozumieniu policji politycznej i kryminalnej). Choć jeszcze przez cały XIX i początki XX w. silna, interwencjonistyczna tradycja państwa powodowała, iż funkcje policyjne przenikały różnorodne działy administracji. Celem tzw. policji administracyjnej miało być „zabezpieczenie każdej dziedziny życia społecznego”. Posługiwano się takimi pojęciami, jak m.in. policja przemysłowa, budowlana, drogowa, kolejowa, targowa, rolna, leśna, łowiecka, wodna, morska, zdrowia. Dla przykładu, policja zdrowia oznaczała ogół środków, o charakterze przymusowym, których państwo będzie używać w celu zachowania zdrowia publicznego; budowlana miała na celu zabezpieczenie mieszkańców od niebezpieczeństwa pożaru bądź zaważenia się budynków czy zachowania właściwych warunków przy wznoszeniu budynków, a rolna określała działania państwa w zakresie zwalczania chorób zwierzęcych lub szkodników roślinnych.

Rozejście się pojęć „rząd”, „policja”, „administracja” w połowie XIX w. stało się nieodzownym warunkiem kształtowania nowoczesnego pojęcia tej ostatniej. To że termin „administracja” wszedł wówczas do obiegu naukowego w Europie, jak też do powszechnego użytku, zawdzięczać należy głównie dwóm niemieckim prawnikom: Robertowi von Mohl i Lorenzowi von Stein. Szczególnie ten ostatni w swoim słynnym dziele *Die Verwaltungslehre* (1865–1884) zdystansował się od policystycznej tradycji traktowania policji jako całej działalności państwa, a z pojęcia administracji rozumianej jako zarząd sprawami wewnętrznymi, finansami i administrowaniem wymiaru sprawiedliwości uczynił zagadnienie centralne, ściśle związane z ustrojem państwa. Konsekwencją nowego ujęcia była sformułowana przez L. von Steina definicja administracji: „administracja to pracujące państwo” (zob. s. 57).

Współcześnie też H. Izdebski, autor *Historii administracji*, celnie podkreśla, iż administracja, rozumiana jako zarząd sprawami publicznymi, oznacza działania wykonawcze w stosunku do decyzji politycznych bądź też, szerzej, organizatorską działalność państwa<sup>4</sup>. Takie rozumienie administracji, określane jako funkcjonalne, jest charakterystyczne dla kontynentu europejskiego w odróżnieniu od krajów kultury anglosaskiej. Te ostatnie bowiem skłaniają się do rozumienia administracji jako zarządzania jakimikolwiek sprawami – osób, instytucji prywatnych lub publicznych bądź

---

pojęcie policji  
administracyjnej i inne

---

definicja administracji  
Steina

---

<sup>4</sup> H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1996, s. 13.

wreszcie państwa. Organizatorska działalność państwa, zdaniem tegoż autora, zasługiwać będzie na miano administracji wówczas, gdy zostanie wyodrębniona z całokształtu zadań państwa, a więc uporządkowana organizacyjnie i kompetencyjnie, a także formalnie. W pełni zatem administracją będzie można nazywać organizatorską działalność państwa spełniającą następujące warunki:

- zadania realizowane są z wykorzystaniem systemu biurokratycznego,
- obejmuje obszerny zakres spraw o znaczeniu społecznym,
- funkcjonuje na podstawie generalnych norm prawnych.

Podzielić więc należy pogląd H. Izdebskiego, iż, po pierwsze, historia administracji to historia administracji publicznej, a po drugie, geneza administracji współczesnej tkwi w czasach i instytucjach monarchii absolutnej, gdyż wówczas występowały już wymienione elementy warunkujące dzisiejsze rozumienie terminu „administracja”<sup>5</sup>. W odniesieniu do Polski, nieznaną ustrojową formę monarchii absolutnej, ale będącej państwem publicznym z rozwiniętą demokracją szlachecką (a następnie oligarchią magnacką), pojęcia cechujące nowożytną administrację pojawiają się w XVIII stuleciu.

cechy administracji  
publicznej w Europie  
XVIII w.

Gdy spojrzymy na administrację publiczną państw europejskich w XVIII w., zauważymy jej charakterystyczne cechy. Tworzył ją racjonalnie dobrany zespół ludzki, zarządzający fachowo sprawami państwa na różnych szczeblach, z hierarchiczną strukturą stanowisk, wyspecjalizowanym podziałem zadań, rutynową procedurą załatwiania spraw, oddzieleniem funkcji urzędników od ich spraw osobistych; zespół ten poza rozwiązywaniem spraw doraźnych miał wyraźnie wytyczony cel ogólny. Według ówczesnych przedstawicieli doktryny policji „celem ostatecznym, stałym i niezmiennym każdego państwa jest zapewnienie szczęścia ludności, albowiem obywatele nie istnieją dla władzy, lecz odwrotnie”.

Zespół ten stanowił względnie odrębną grupę w społeczeństwie, świadomą swej pozycji i roli. Zwłaszcza w Prusach za Fryderyka Wielkiego uformowała się grupa zawodowych urzędników państwowych, podległa prawu, ale posiadająca specjalny status społeczny.

Ta nowa elita, „sprawująca funkcje administracyjne – zdaniem Grzegorza L. Seidlera – uważała się za czynnik stałości społecznej i porządku, rozumiejąc intuicyjnie, że nie ma prawa zmieniać tradycji ustalonych układów i że jej obowiązkiem jest opiekuńcze kierownictwo społeczeństwem”<sup>6</sup>. Jej powstanie dało też początek pojawiającemu się w połowie XVIII w. pojęciu „biurokracja”, które najprawdopodobniej uformował francuski myśliciel, liberał i fizjokrata Vincent de Gournay (1712–1759). On w oddzielnej grupie urzędniczej dostrzegł wręcz nową

pojęcie biurokracji

<sup>5</sup> Ibid., s. 14–15. Także autorzy podręcznika *Historia administracji i myśli administracyjnej*, D. i J. Malcovie (Kraków 2000), stoją na tym samym stanowisku.

<sup>6</sup> G.L. Seidler, *W nurcie Oświecenia*, Lublin 1984, s. 211.

formę ustrojową, właśnie „biurokrację” (obok monarchii i demokracji), która w swym funkcjonowaniu zachowuje się tak, jakby sama była celem dla siebie, nie zważając na swe społeczne zadania.

Prawdziwy duch praw Francji to biurokracja – twierdził V. de Gournay – tu biura, urzędnicy, sekretarze, inspektorzy, intendenci nie są powołani, aby realizować interes publiczny, ale wydaje się, że interes publiczny istnieje po to, aby istniały biura<sup>7</sup>.

Termin V. de Gournaya przynosił jeszcze inne znaczenie, mianowicie trudności, jakie administracja państwa stwarza obywatelom przy załatwieniu ich spraw. W ten sposób rozpoczęła się, żywa do dnia dzisiejszego, kariera pojęcia „biurokracja”, mająca potocznie wydźwięk pejoratywny i oznaczająca rządy aparatu urzędniczego, z wyraźnymi dążeniami do wykraczania poza zakreslane mu zadania.

Wiek XIX utrwalił w świadomości społecznej rozumienie biurokracji jako wad korpusu urzędniczego działającego według sztywnych i formalistycznych reguł z oskarżaniem urzędników o dawanie pierwszeństwa karierze prywatnej niż realizowaniu zadań publicznych. W literaturze polskiej ówczesnego czasu pojawiały się takie określenia tych ujemnych zjawisk, jak „oficjantyzm” (I. Owidzki) i „urzędomania” (I. Stawiarski).

Jednakże od czasów monarchii absolutnej po dzień dzisiejszy realizacja zadań państwowych w dziedzinie administracji opiera się na strukturze biurokratycznej o określonej, często historycznie, wartości i trwałości, mniej lub bardziej rozwiniętej organizacyjnie i personalnie. Mało tego, biurokracja okazuje się być racjonalnym i najbardziej sprawnym środkiem spełniania tychże funkcji. We współczesnych naukach, związanych z administracją i teorią organizacji, przyjmuje się inne rozumienie terminu „biurokracja”, odbiegające od jego potocznego, zabarwionego ujemnie znaczenia. Twórcą tego odmiennego pojęcia był niemiecki uczonec Max Weber (1864–1920). Według niego, „biurokracja ma charakter emocjonalnie neutralny”. Oznacza określony typ organizacji i z góry nie przesądza o jego wadach<sup>8</sup>. Zasługą M. Webera jest stworzenie modelowego systemu biurokratycznego w znaczeniu neutralnym, działającego według wskazanych zasad:

- wyraźny podział kompetencji, określony normami prawnymi,
- hierarchiczna struktura urzędów,
- pionowy i poziomy podział pracy wiążący się ze specjalizacją i z konstrukcją podległości osobowej i służbowej,

idealny typ administracji  
wg Webera

---

<sup>7</sup> Ibid., s. 197.

<sup>8</sup> M. Weber za podstawę rozumowania przyjmował paradygmat *Wertfreiheit* („wolność od wartości”), zgodnie z którym za naukowe „uznajemy tylko te twierdzenia, które są etycznie neutralnie i wolne od jakichkolwiek wartościujących zaleceń praktycznych [...] i ten postulat neutralności ze względu na powszechną i ciągłą zmienność pojęć stanowił fundamentalną podstawę ideału obiektywności”. Por. E. Sokalska, *Biurokracja jako metoda funkcjonowania nowoczesnej administracji w ujęciu Makska Webera*, w: *Studia Prawnoustrojowe*, 2, Olsztyn 2003, s. 119.

- zawodowy charakter administracji wymagający fachowego przygotowania, ze ścisłym oddzieleniem działalności służbowej od spraw prywatnych,
- obowiązywanie formalnych, generalnych reguł określających obowiązki urzędowe w aparacie administracyjnym.

Zdaniem M. Webera, kluczowym elementem systemu biurokratycznego jest personel administracji. Stąd też istotne znaczenie nadawał pozycji urzędnika. Dla sprawności biurokracji urzędnik winien otrzymać wysoki status wyrażający się powoływaniem go na stanowisko w drodze odgórnej nominacji, stabilizacją stanowiska i niezależnością materialną (stała i wysoka pensja oraz emerytura).

M. Weber zdawał sobie sprawę, iż machina administracyjna w swoim działaniu narażona jest na wady i może skłaniać się ku deformacjom, określanym mu współcześnie jako „biuropatia” (m.in. w postaci niekompetencji, łapownictwa, nieprzestrzegania przepisów bądź ich nadużywania w celu wykonywania funkcji urzędowych „jako sztuka dla sztuki”). Mimo to M. Weber wierzył w istnienie idealnego typu biurokracji, pisząc:

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 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>9</sup>.

## 1.2. Państwo publiczne i jego reformy w czasie absolutyzmu oświeconego

Państwo publiczne w Europie pojawia się z początkiem XVI stulecia, wchodząc w miejsce dawnej konstrukcji państwa patrymonialno-lennego. Nowa idea państwa polegała na traktowaniu go jako dobro wspólne, zgodnie z głoszoną jeszcze w XV w. przez francuskich legistów teorią statutową (królestwo jako dobro ogólne ma swój statut, który król winien respektować). Marek Wąsowicz wyróżnia cztery elementy charakteryzujące państwo publiczne:

cechy państwa  
publicznego

- nowe zadania monarchy,
- następująca centralizacja państwa,
- powstawanie tzw. monarchii narodowych i
- budowa fachowego aparatu zarządzającego<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Ibid., s. 123–124.

<sup>10</sup> M. Wąsowicz, *Historia ustroju państwa Zachodu*, Warszawa 1998, s. 98–99 i n.