

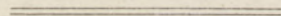
# BIUROKRACJA



JÓZEF OLSZEWSKI

# BIUROKRACJA

39101



LWÓW  
KSIĘGARNIA POLSKA  
1903



**39101**

H- 122811

Drukarnia Narodowa w Krakowie.

k.

13-10-69

A. 325/69

<http://rcin.org.pl/ifis>



## PRZEDMOWA.

Kiedy przed dwoma laty napisałem zwięzły szkic krytyczny p. t. »Administracya polityczna Galicyi w świetle prawdy« znalazłem w jakiś czas po wyjściu tej pracy w jednym z artykułów, zawierających jej ocenę, pytanie, streszczające się mniej więcej w tych słowach: »Kto winien, że wady w ustroju i działalności władz administracyjnych, mimo ogólnego ich odczuwania nie mogą doczekać się naprawy?«

Pytanie to — stało się źródłem dzisiejszej pracy — odpowiedź — na nie — dała jej tytuł.

Chcąc wyjaśnić objawy choroby lokalnej — poszedłem po za granice stosunków galicyjskich — może za daleko, ale chcąc dojść do źródła choroby społecznej, jaką jest bez zaprzeczenia biurokracya, musiałem dać szersze tło pod ogólny obraz, w którym łatwo znaleźć rysy charakteryzujące najbliższe nam stosunki.

W zamiarze napisania tego studyum utwier-

dził mnie wynik poszukiwań za materyałami. Nabrałem z niego przekonania, że biurokracja należy do chorób społecznych, mających literaturę szczuplejszą, aniżeli na to zasługuje. Prócz nielicznych artykułów monograficznych, rozrzuconych po czasopismach fachowych i w prasie codziennej, nie znalazłem ani w polskim, ani w niemieckim, ani w francuskim języku żadnej obszerniejszej pracy, traktującej o biurokracji w sposób wyczerpujący. Trudno przypuścić, aby powodem tego był brak aktualności tematu.

Nie miałem zamiaru traktować rzecz o biurokracji ze stanowiska ściśle naukowego, więc też praca moja nie ma podziału naukowego, ani nie wyczerpuje tematu we wszystkich, teorią nauki o administracji objętych kierunkach. Starłem się podnieść objawy najgłówniejsze i dla społecznego dobra najdonioślejsze.

Na uciążliwe trudności napotkałem poszukując za statystyką biurokracji; przekonałem się z ujemnego wyniku mozolnych poszukiwań i z odpowiedzi kompetentnych znawców statystyki zawodowej, że do tej pory nie istnieje właściwie odrębna statystyka biurokracji, czyli to, co Niemcy nazywają *Statistik des Beamtenthums*. Jedno z zagranicznych państwowych biur statystycznych odpowiedziało mi, że zapytanie moje o daty tego działu statystyki dało dopiero impuls do wzięcia pod rozwagę sprawy ewentualnego założenia statystyki urzędnictwa. Mało mogłem mieć radości z tego spóźnionego dla mnie przyrzeczenia.

Raz jeszcze powtarzam, że nie miałem zamiaru i nie mogłem dla wielu przeszkód wyczerpać tego bogatego nadzwyczaj tematu. Doznałbym prawdziwego zadowolenia, gdyby praca moja dała początek do liczniejszego i głębszego opracowywania historyi i objawów biurokracyi, tej groźnej dla dobra i rozwoju ludzkości choroby.

Lwów w kwietniu 1902.

... and the ...  
... and the ...  
... and the ...  
... and the ...  
... and the ...  
... and the ...  
... and the ...  
... and the ...  
... and the ...  
... and the ...

## UWAGI OGÓLNE.



WYDAWCA

121943

## I.

Stoimy przed zaostrzającym się z dnia na dzień problemem reform społecznych. Niezadowolenie z istniejącego porządku rzeczy postępuje z każdym dniem ku coraz wyższym dziedzinom urzędzeń życia społecznego, ogarniając już nawet stosunki, uważane do niedawna za wzorowe, a przynajmniej za godne obrony.

Praca umysłów sterujących opinią wysiła się na znalezienie najskuteczniejszego lekarstwa, jeżeli już nie na usunięcie skomplikowanych chorób organizmu społecznego, — bo życie związków ludzkich, tak jak życie jednostki bez przypadłości chwilowych obejść się nie może, to przynajmniej na zmniejszenie gorączki, palącej siły i soki żywotne ludzkości i zagrażającej ponowieniem się przesileni gwałtownych, żywiołowych, zapisanych krwawem pismem w historii nowszych czasów.

Nadzieję spokojnego, drogą łagodnej ewolucji przychodzącego rozwiązania zagadnień życia ludzkości odbiera doświadczenie codzienne, świadczące, że za wiele kierunków obiera myśl ludzka, szuka-

jąca środków usunięcia złego, a za mało wypadków, w którychby powołani do narady lekarze chorób społecznych zgodzili się na jedną dyagnozę i na jeden system leczenia. Roi się formalnie w nauce — polityce, prasie i na innych polach dyskusyi teoretycznej i praktycznej od znakomitych powag, a więcej jeszcze od znachorów patologii socyalnej, każdy dzień przynosi nowe pomysły uzdrowienia ludzkości, a tymczasem choroby komplikują się z każdym dniem bez nadziei trwałego polepszenia.

Recepty dla cierpiącego społeczeństwa pisać mogą wszyscy i korzystają też na szeroką skalę z tej wolności, lecz środki stosować mogą i powinny czynniki, mające siłę i zdolność wprowadzenia ich w życie.

Do tych czynników należą w pierwszej linii reprezentacje własnej woli społeczeństw, a więc ów wielogłowy myśliciel, powołany do uszczęśliwiania narodów tj. p a r l a m e n t; na drugim miejscu p a ń s t w o, najstarszy z tradycyi i powołania związek społeczny dla obrony interesów jednostki, po za tymi powagą autorytetu owianymi czynnikami winna być lekarzem społecznym n a u k a, oparta na historyi i znajomości życia, a wreszcie prasa i samoistne związki socyalne i polityczne.

Jak jednak żądać spełnienia roli lekarza od wymienionych wyżej czynników, kiedy niektóre z nich same złożone ciężką chorobą wołają o pomoc w rosnącym z dnia na dzień osłabieniu i apatyi.

Stan, w jakim znajdują się dzisiejsze parla-

menty charakteryzują dosadnie dwaj autorowie nowszych prac: Dr. Zygmunt Balicki<sup>1)</sup> i Alfred Offermann<sup>2)</sup>.

Pierwszy z nich twierdzi, że... »Objawem najbardziej przyczyniającym się do zdyskredytowania parlamentaryzmu w oczach współczesnych, jest dezorganizacja duchowa, której obraz przedstawia większość ciał prawodawczych. Poziom toczących się debatów jest nadzwyczaj niski i ma raczej za przedmiot starcia stronnice, niż rzeczowe wyjaśnienie stojących na porządku dziennym kwestyi; zapadające uchwały rzadko odpowiadają zbadanym gruntownie potrzebom społecznym i pobudkom czystego dobra publicznego, po większej zaś części są wynikiem oddziaływań ubocznych, wypadkową wpływów osobistych, grą złożonych czynników parlamentarnych i pozaparlamentarnych, tak, iż kwestye natury najwyższej, jak mówi *Prins*, rozstrzygają się na podstawie pobudek najniższych; poklask i posłuch otrzymują, nie najsilniejsze argumenty, ale hasła trafiające w namiętności chwili; uchwalone już ustawy i prawa okazują często w zastosowaniu praktycznem takie wady, że muszą być coprędzej zniesione, gdyż wprowadzają tylko zamęt w funkcyjach państwowych; głosowania w parlamencie są nieobliczalne; decydujący wpływ wywiera na nie jedna zręcznie wypowiedziana

---

1) Dr. Zygmunt Balicki »*Parlamentaryzm*«.

2) Alfred br. Offermann »*Parlamentarismus contra Staat in unserer Zeit*«.



mowa, nastrój chwili lub uniesienie; nakoniec coraz częściej powtarzające się sceny osobistych zająć pomiędzy posłami, wzajemnych obelg, zniewag czynnych i pojedynków czynią z posiedzeń parlamentarnych prawdziwą widownię burd ulicznych».

Według zdania drugiego z zacytowanych autorów... »w tym wielogłowym tłumie, który się dziś nazywa parlamentem, pożera zawiść o samolubne cele całą energię, która przyzwyczajają narody i czyni je zdolnymi podporządkowywać celom ogólnym osobiste zapędy i dążenia... Możliwe i nie możliwe obietnice, które kandydaci pod przymusem i często bez zastanowienia się dają wyborcom, wiążą ich potem jako posłów imperatywnym mandatem i wypaczają zasadniczą podstawę konstytucyjnej doktryny, że poseł, jako zastępca całego ogółu ludności, nie może być wiązany żadnymi nakazami i instrukcjami, a skoro posłowie, jako zależni reprezentanci licznych, chciwych i żądnych przewrotowych zmian klas społecznych, staną na przeciw siebie w zażartej walce, to nic dziwnego, że przez coraz bardziej rosnącą zawiść pomiędzy partiami życie publiczne z dnia na dzień coraz więcej się wyobyczają, a na powierzchnię jego wypływają żywioły najgorsze, zamiast takich, któreby mogły być pożytecznymi w życiu politycznym».

Te ostre sądy wydane na wykolejony parlamentaryzm dzisiejszy znajdują niestety zbyt częste potwierdzenie w bieżącej historii europejskiej.

Od parlamentów nie można więc, przynaj-



mniej na razie, żądać zdrowej oceny stanu rozlicznych chorób społecznych, dopóki w ich własnym organizmie tkwi zaród niebezpiecznej słabości i rozprężenia.

Trzebaby więc zwrócić się o radę i pomoc do państwa, tego czynnika, uważanego dotychczas za uosobienie pojęcia niespożytej siły, bezstronności, powagi i całkowitego oddania się na usługi interesów społecznych i gospodarczych.

I tu jednak doznać przychodzi zawodu i rozczarowania, bo jak przekonuje bliższe poznanie stanowiska, jakie dzisiejszy ustrój państwowy zajmuje w objawach życia społecznego, nie ma w organizmie nowoczesnego państwa tej pełni zalet i tych sił leczniczych, któreby zdołały przyspieszyć panowanie zgody, wzajemnej miłości i dobrobytu powszechnego, jeżeli już nie wśród całej ludzkości, to przynajmniej wśród narodów mających pretensję do posiadania nowoczesnej kultury.

Instytucja państwa jest niezbędnym warunkiem bytu i normalnego rozwoju ludzkości i już w najpierwszych zaczątkach bytu człowieka na ziemi wyłoniła się konieczność połączenia się mieszkańców jej dla obrony wspólnych interesów w związek organiczny, poddania się w tym celu pod pewne kierownictwo ludzi za całość odpowiedzialnych i pod pewne stałe normy współżycia. Stać się to mogło tylko przy równoczesnem zrzczeniu się pierwotnej, nie ograniczonej niczem indywidualnej wolności na rzecz prawideł obowiązujących ogół, czyli, przez podporządkowanie życia

prywatnego interesom życia publicznego. Tak jak popęd ludzki do szukania oparcia w naturalnym związku, z początku rodzinnym, a potem szerszym jest odwiecznym, tak też odwieczną jest instytucja państwa.

Skierowanie bacznej uwagi na właściwe zadania państwa, jako instytucji najdawniejszej, ale nigdy nie starzejącej się, wywołało spotęgowaną szczególnie od początków XIX. wieku pracę umysłów nad gruntownym zbadaniem istoty i warunków bytu państwa i rozbudziło powszechne przekonanie, że bez tych wiadomości nie może być mowy ani o postępie materyalnym, ani o udoskonaleniu moralnym, ani o zadośćuczynieniu coraz to nowym potrzebom życia, słowem, o postępie wszechstronnego uszlachetnienia ludzkości. Doświadczenie nauczyło, że dla uniknięcia klęsk i wstrząśnień, wywoływanych obiegiem fałszywych pojęć społecznych i politycznych, a szczególnie fałszywych pojęć o istocie i zadaniach państwa, koniecznym jest rozpowszechnienie pojęć zdrowych i prawdziwych w tej ważnej gałęzi nauk społecznych.

Poszukiwania za błędami w organizacji państwa, którym zaczęto przypisywać największą winę coraz to bardziej rosnącego niezadowolenia i waśni społecznych, wywołały szybki wzrost i rozpowszechnienie umiejętności politycznych, czyli państwowych. — Powstała odrębna literatura o najróżnorodniejszych kierunkach; z życia państwowego, czysto abstrakcyjnego, schodzi nauka na

pola realnych gospodarczych zadań społeczeństwa, budząc w ten sposób do życia nieznanne dotychczas gałęzie umiejętności ekonomicznych.

Z prac nad istotą i zadaniami państwa, przedsiębranych z pewnego wyłącznego stanowiska powstają monografie, omawiające każdy niemal objaw związku państwowego na interes pojedynczej jednostki i na interesy wspólne, ogniskiem i tłem tych wszystkich prac jest dążenie do względnie możliwego wspólnego szczęścia ludzkości.

Korzyść płynąca z jak najszerszego omawiania działalności państwa i z poddawania jej gruntownej, wszechstronnej ocenie, jest aż nadto widoczna. — Przyjąwszy nawet, że idea państwa, sama przez się, jest utworem tak wysokiej wartości, że nie znosi krytyki ani wątpliwości co do jej koniecznego bytu na ziemi, to zawsze jeszcze pozostaje szerokie pole do badania jej istoty, a przede wszystkim form jej działania, które przez nieodpowiedni dobór i fałszywe urządzenie mogą nie tylko udaremnić dobroczynną działalność instytucji państwa na stosunki społeczne, ale zdolne są wprost wywołać powątpiewanie w konieczność istnienia związku państwowego.

Mniej więcej do połowy XIX. wieku pomieszaną była teoria nauk o państwie razem z innymi działami umiejętności prawnofilozoficznych i obejmowała zbyt szerokie miano ekonomii politycznej. — Dopiero głównie dzięki zna-



komitym pracom Roberta Mohla<sup>1)</sup> nastąpiło odgraniczenie umiejętności politycznych od innych, a mianowicie od ekonomicznych, z którymi są w wielu względach blisko spokrewnione. Mohl pierwszy dowiódł przekonywująco, że nie wszystkie zasady podawane w teorii gospodarstwa narodowego opierają się na idei państwa, jako założeniu potrzebnem do dalszego wywodu, że są więcej ogólnej natury i dotyczą zjawisk życia społecznego w ogóle, bez względu, czy społeczeństwo pewne uorganizowało się już w związek państwowy, czy nie i na tej zasadzie wyłączył stanowczo tak zwaną ekonomią polityczną z umiejętności państwowych, stawiając ją jako podwalinę osobnej gałęzi wiedzy, tj. umiejętności ekonomicznych.

Po dokonanym odłączeniu nauk politycznych zaczęto coraz częściej zajmować się krytyką działalności państwa, które przestało wreszcie uchodzić za jedyne czynniki gospodarczego dobrobytu ludzkości, a w szczególności zaczęto śledzić, czy z biegiem wieków i wobec zmienionych znacznie stosunków, nie nastąpiła pewna nierównowaga między siłą państwa, tegoż znaczeniem i wpływem na stosunki życia społecznego, a między właściwymi zadaniami, jakie państwo ma do spełnienia, tudzież między rzeczywistymi skutkami,

---

<sup>1)</sup> »*Geschichte und Litteratur der Staatswissenschaften*«. Erlangen 1858 »*Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*«. Monographien. 1862 Tübingen.

jakie zakres i sposób działania państwa wywiera na losy narodów.

Początek ubiegłego wieku zastał ideę państwową podniesioną do najwyższej możliwej potęgi. — Wzrost idei państwowej był z końcem XVIII. wieku, a szczególnie za czasów wojen napoleońskich, kiedy z kilkudziesięciu odrębnych i samodzielnie rządzących się państewek powstały jednolite, obszerne ustroje państwowe — zupełnie naturalnem i zrozumiałem następstwem historycznych faktów i nie raził nikogo, bo w nawale doniosłych i łamiących odwieczne stosunki faktów dziejowych nie zwracano uwagi na rosnącą po nad głowy ludów nową potęgę żywiołową.

Skoro się jednak po ustaniu hasel wojennych zaczęło w ludach budzić poczucie potrzeby zastąpienia dawnych ciężkich oków partykularnego absolutyzmu systemem rzeczywistej wolności i równości wobec prawa, ujrzano w urosłej tymczasem nad miarę potędze nowożytnego państwa groźnego wroga tych przyrodzonych instynktów obywatelskich.

Najpierw przejrzała nauka i rozbierając krytycznie stosunek pierwotnego celu państwa do zagarniętej przez nie władzy, dostrzegła, że świat na fałszywą wkracza drogę i że pochłonięcie całego obszaru życia społecznego przez instytucję do strzeżenia jego swobodnego rozwoju właściwie powołaną, niczem się nie różni od średniowiecznej preponderancyi stanów i średniowiecznych więzów wolności obywatelskiej. — W dalszym po-



stępie teoretycznych badań zaczęto przychodzić do przekonania, że na pierwszym miejscu prawideł życia publicznego winno stać swobodne, o ile możliwości, rządzenie się jednostki swojemi sprawami, a państwo ma jedynie zadanie ułatwiać i chronić indywidualne cele i starania od starcia z analogicznymi dążeniami innych jednostek, tudzież skierowywać te odosobnione dążenia ku wspólnemu celowi względnej, możliwej szczęśliwości. W miarę jak zaczęto zagłębiać się w badaniach nad właściwym charakterem działalności państwa, spostrzeżono, że między interes jednostki a pomiędzy zadania dobra ogólnego zaczyna się wsuwać powoli, ale statecznie cień, zasłaniający sobą widok na właściwe cele życia. Zamiast wymarzonej i oczekiwanej od państwa obrony przed bezprawiem, pojawiła się ciężka zaporą na drodze życia ludzkości, nieprzepuszczająca czasem na ścieżki bezprawia, ale broniąca też bezmyślnie i drogi do uszczęśliwiania się narodów własnym działaniem. Zamiast wymarzonej równości wobec prawa, ujrzano równość, jaką zaczęli okazywać wszyscy w słabości wobec nowej siły; przyszło braterstwo ludów, ale nie w złożeniu broni wzajemnych walk, lecz właśnie w walce przeciw wspólnej przeciwniczce wszelkiej swobody, którą się stała dla narodów zrodzona z przerostu idei państwowej **biurokracya**.

Oczekiwano po państwie spełnienia wypisanych na sztandarze tej instytucji hasel: »tylko we mnie i tylko przezemnie droga do

osiągnięcia zadań ludzkości! tymczasem ujrzano, że działanie państwa i jego organów dąży do całkiem innych celów, bo do uzyskania władzy dla władzy i siły dla niej samej, ale nie dla celów, które winne leżeć po za i po nad pojęciem instytucji państwa.

Wtedy też zaczęto myśleć o zastąpieniu zawiedzionych nadziei, jakie głoszone u kolebki nowożytnego państwa, inną instytucją społecznych związków i tą drogą weszła ludzkość na drogę samopomocy, łączności w obronie wspólnych interesów po za coraz ciaśniejszemi ramami państwowego organizmu, na drogę asocjacji politycznej i gospodarczej, na której tak wspaniałe dziś święci tryumfy.

Powoli, ale systematycznie, zaczęto odbierać monopol państwu i biurokracji na uszczęśliwianie ludzkości, przyczem coraz częściej wychodziło na jaw, że, zanim biurokratyczna maszyna państwowa zdecyduje się na postanowienie, w jakiej formie pisemnej ma być otwartą drogą do rozpoczęcia jakiejś ważnej reformy społecznej, to tymczasem prywatna jednostka lub związek prywatny tychże o rzutkiej i energicznej inicjatywie dzieło to już dawno wprowadziły i jego wynikami dobroczynnymi się szczyłą.

Doszło do tego, że państwo samo, widząc że to, czego zdaniem jego czynników nie mógł spełnić kto inny należycie, w rękach prywatnych lub asocjacyjnych związków prosperuje znakomicie, — zaczęło oddawać niektóre gałęzie swej do-

tychczasowej działalności prywatnej inicjatywie i administracji, szczególnie tam, gdzie interes skarbu państwa tego wymagał lub doradzał.

Były to niestety tylko przelotne, sporadyczne i wyjątkowe zejścia na rzetelną drogę, po których następował tem gwałtowniejszy powrót na poprzednio utarty gościniec, prowadzący do monopolizowania, inkamerowania i biurokratyzowania wszystkiego.

Mimo coraz dokuczliwszego oddziaływania przerostu idei państwowej, który, jak później się okaże występuje najwybitniej we wzmagającym się z każdym dniem z biurokratyzowaniu społeczeństwa, biurokracya należy do chorób społecznych nie dość jeszcze oświetlonych, a przynajmniej nie posiada w literaturze socjalnej tak wszechstronnego opracowania, na jakie zasługuje z tytułu swego znaczenia i wpływu na stosunki życia prywatnego i publicznego.

Zdawałoby się, że chorobę biurokracyi zaniedbywano dotychczas w dziedzinie umiejętności socjalnej i w dyskusyi głębszej dlatego, ponieważ należy ona do chorób dotykających mniej istoty, treści i materji urządzeń społecznych, jak raczej ich formy i zastosowania. Przypuszczenie to utwierdza fakt, że dzisiejsza, coraz gorętsza polemika o kierunek reform i coraz dalej w tendencyach idący pesymizm nie zadowalnia się już myślą o możliwości poprawy stosunków z zachowaniem ich zasadniczych podstaw — lecz nazywając projekty biorące za cel zmianę formy paliatywa-



mi — żąda zupełnego obalenia fundamentów budowy społecznej a nawet familijnej.

Znamienny objaw tej przesady i rozgorączkowania opinii okazuje się w tem, że niechętnie daje się ona skłaniać do osiągnięcia celu na drodze spokojnej, łagodnej reformy, przez poprawę czynników, spajających a przynajmniej powołanych do spajania warstw, stronnictw, obozów i innego rodzaju odłamów społeczeństwa w jedną harmonijną całość.

Dziś więc tembardziej jest na czasie szukać dróg pośrednich między zburzeniem zupełnem wszystkiego, na co składały się wieki walk i pracy; a między pozostawieniem istniejącego porządku rzeczy, bo, z jednej strony usiłowania przewrotowe dyskredytują się coraz więcej przed zdrowym rozsądkiem trudnością w pohamowaniu przesady, wykraczając coraz częściej na pole zbrodni moralnych i społecznych, — a z drugiej strony najbardziej nawet zachowawcze obozy przychodzą do przeświadczenia, że przecież stosunki obecne tak dalej pozostać nie mogą, że chcąc zachować z dotychczasowej budowy gmachu społecznego to, co jeszcze zdrowe, silne i koniecznie potrzebne, należy samemu zrzucić niektóre zbutwiałe i przestarzałe części, mogące za lada powiewem silniejszego wiatru stać się przyczyną nieobliczalnej katastrofy i pociągnąć w ruinę to, co złe i to, co jeszcze dobre.

Z drugiej strony zarzucają niektórzy dzisiejszym krytykom urządzeń społecznych, że często błędzą przez zbyt pochopne generalizowanie obja-

wów ujemnych i przenoszenie dyagnozy pesymistycznej z drobnych szczegółowych faktów na szersze pojęcia ogólnospołeczne. Tymczasem przy bliższem przyjrzeniu się okazuje się wprost przeciwny błąd w postępowaniu. Oto opinia pisana i głoszona ustami zacieka się zbyt często w rzeczach reform społecznych a szczególnie państwowych w drobne, mniej ważne szczegóły, widzi łatwiej drobne usterki i stara się zaradzić im przez dorywcze paliatywne środki, zamiast zwrócić wzrok i uwagę na całość formalnej strony dzisiejszej organizacyi społecznej, która wykazuje błędy tem niebezpieczniejsze i tem groźniejsze, im ogólniejsze, bardziej zniwelowane formy organizacya ta przyjmuje i tem nieznośniejsze, że przez szerokie rozgałęzienie krępują uparczywie każdy samodzielny ruch i prąd ku poprawie istniejących stosunków.

Jedni widzą złe w zaostrzeniu się różnic materialnych między pojedyńczemi klasami społecznemi i szukają dróg do załagodzenia tych nierówności, nie widząc, że nie osiągną upragnionego ogólnego zadowolenia, krzyczą bowiem nadal jednakowo i ten, któremu odebrano część dóbr materialnych dla zaspokojenia drugiego, bo twierdzi, że nie miał obowiązku nic dawać — i obdarowany, który woła, że dostał za mało!

Inni widzą złe w upadku moralności, etyki, w braku oświaty przy wzmożeniu się wymogów życia, — inni wreszcie chcą obalić wszystko i budować na nowo według zmienionego planu.

Na darmo rozum przestrzega, że nie wolno



bezkarnie obalać jednym zamachem tego, na co składały się wieki pracy i wysiłków; — dążenia do zmian zasadniczych przeważają i zdaje się nie ulegać wątpliwości, że zmiany będą następywać częściej i gwałtowniej, aniżeli to leży w interesie normalnego rozwoju ludzkości.

Mało jednak ludzi poznaje, że jedną z najważniejszych dziś chorób społeczeństwa, które nie mają charakteru lokalnego, t. j. nie dotyczą ednej szcze gółowej części organizmu społecznego a przeto nie dadzą się usunąć radykalnie nawet przez amputację tej części, lecz tkwią w całym organizmie i zatruwają całe jego życie to biurokracya. Ona pasożytuje w sokach najżywotniejszych całego organizmu społecznego, niszcząc wszelkie s w o b o d n e i z d r o w e ż y c i e.





# HISTORYA BIUROKRACJI.

HISTORY A BUREAU

## II.

### a). *Urząd w czasach najdawniejszych.*

Historia biurokracyi związana jest ściśle z historią urzędów w ogólności, a służby w urzędach państwowych w szczególności.

Od najdawniejszych czasów po dziś dzień oznaczał i oznacza wszelki urząd, w znaczeniu subiektywnem, ogół obowiązków do spełniania czynności publicznych, przyjętych i wykonywanych przez tego, kto sobie czynności te obrał jako zawód; w znaczeniu zaś obiektywnem oznacza urząd pewien zakres działania, obejmujący owe obowiązki i czynności, o których wyżej mowa.

W miarę, jak w dziejach ludzkości zmieniały się kolejno źródła, z których płynęło kierownictwo spraw publicznych, — zmieniały się też i charakterystyki urzędów, Cofając się jak najbardziej w zamgloną przeszłość dziejów ludzkości, widzimy jako pierwotną, najprostszą formę współzycia r o d z i n ę, w której nie było i nie mogło być z natury rzeczy miejsca na instytucję późniejszych urzędów. W tym



najpierwotniejszym okresie dziejowym nie mogło też być mowy o stworzeniu jakichkolwiek bardziej złożonych związków społecznych.

W tym okresie przeważa zasada panowania niższych instynktów i zmysłowych popędów, objawiających się w stosunkach między pojedynczemi rodzinami a później plemionami, prawem pięści, despotyzmem fizycznej przewagi, tyranią. — Z jednej strony zmysłowe popędy, chęć użycia i przyzwyczajenie do panowania, z drugiej strony bojaźń, niedołęztwo umysłowe i ospałość. — Rządzą w tym okresie nie prawa, lecz rozkazy. — Brak w tym okresie dziejowym czynników wyższego współżycia społecznego, jak religii, sztuki, umiejętności, nauki i wymiaru sprawiedliwości, któreby wymagały prócz zwykłego rozkazu jeszcze i pewnych stałych norm i środków do ich urządzenia. — Prawo przewagi fizycznej daje z natury rzeczy władzę silniejszemu mężowi nad kobietami, ojcu nad dziećmi, które oddają się instynktownie silniejszemu w niewolę. — Ta władza i to pierwsze pojęcie prawa przechodzi dziedzicznie siłą przyzwyczajenia i ospałości oddanych w niewolę, na tego, kto po ojcu zdradza najwięcej zdolności i siły do rządzenia a to najczęściej na pierworodnego syna. Z biegiem czasu panowanie głowy rodziny zamienia się w panowanie hord, szczepów, a to znów przeobraża się po zdobyciu innych szczepów, więcej cywilizowanych i w których znachodzi się już upodobanie do rozmaitych zajęć spokojnego gospodarstwa, w panowanie kasty wojowniczej, powołanej

do bronienia tych pierwszych związków społecznych przed obcym najazdem. — Tu też leży pierwszy związek instytucji państwa, jako organizacji rodzin i plemion, powołanej do zastępowania interesów wspólnych.

W następnym okresie dziejów instytucji państwa i urzędów, góruje nad dotychczasowem życiem zwierzęcem uczucie i fantazyja, wiara w czynniki nadprzyrodzone, z której rodzi się poczucie konieczności poddania się pod rozkazy domniemanych posłanników woli boskiej, — bez wchodzenia w to, czy posłannictwo to jest rzeczywiście pochodzenia nadprzyrodzonego, czy też jest po prostu przewagą sprytu i zdolności przywłaszczania sobie pozorów nadzwyczajności. — W tym okresie państwo uważane jest za związek ludzkości, powołany do zgodnego wykonania woli istot wyższych, czyli jest instytucją teokratyczną a kapłani uważani są za jedynie kompetentnych wykonawców tej woli na ziemi. — Stosunki społeczne kształtują się pod panowaniem tych idei w państwo teokratyczne z panowaniem proroków, wieszczów, augurów, wyroczni i manipulujących nimi kast kapłanów. — W tej epoce powstają w Indjach prawa »*Manu*« u Persów »*Zoroaster (Zarathustra)*« u Żydów Mojżesz, u Greków okres heroiczny, u Rzymian państwo *Numy*, a u Germanów ustrój sięgający aż do wieków średnich.

Z pierwotnego, czysto zmysłowego okresu pozostaje naturalnie jeszcze wiele skłonności do

ulegania przedewszystkiem popędom naturalnym i walka tych dwóch idei, panowania zmysłów i budzącego się życia duchowego, wypełniają przez długie wieki historję ludzkości.

Pojęcie boskości nie może w tej epoce dopiero rodzących się zdolności intelektualnych obejść się bez wyraźnego tła, bez połączenia idei abstrakcyjnej z obrazowością pod zmysły podpadającą. Ztąd też rodzi się cały aparat religijnych obrzędów, religijnych funkcjonaryuszów, którzy wolę istoty Najwyższej ludziom z języka im niezrozumiałego tłómaczą na język ziemski. — Prawem jest w tej epoce to, co zgadza się z wolą tej istoty Najwyższej, przez uprzywilejowanych tłómaczów do wiadomości ludzi podaną. — Nie ma w tej epoce jeszcze właściwych spraw publicznych; — są sprawy ludzkie, które nie wychodzą poza obręb życia fizycznego rodziny, sprawy wspólne mają za cel obronę przed napaścią silniejszych i oddawanie czci bogom; temi sprawami zawiadują królowie i kapłani.

Łatwo zrozumieć, że w tym okresie rozwoju idei państwowej nie może być jeszcze mowy o zagarnięciu przez państwo i jego funkcjonaryuszów zbyt szerokiego zakresu władzy i o krępowaniu działań jednostki przez organizację urzędniczą.

b). *Urząd w państwie klasycznym.*

Zapatrywania ludów klasycznej starożytności, a mianowicie Greków i Rzymian wprowadziły dopiero właściwe pojęcie państwa wyrozumowanego, które przestaje być wyłącznie objawem historycznego znaczenia, lecz stanowić zaczyna przedmiot filozofii prawa państwowego. — W tym okresie państwa klasycznego (lub starożytnego) następuje zespolenie życia o ile można najzupełniejsze, a jednostka znajduje wprawdzie w związku państwowym urzeczywistnienie wszystkich swoich fizycznych, a nawet i intelektualnych potrzeb, ale też sama tonie z całą swoją indywidualnością w potęgze idei państwowej. Pojedynczy obywatel podporządkowuje swoje osobiste cele interesom całości do tego stopnia, że wyrzeka się nawet prywatnej własności, oddzielnego życia rodzinnego, a nawet życie swoich własnych dzieci ofiarowuje państwu, jeżeli tylko uznano je za zbyt słabe, aby mogły wyrosnąć na pożytek państwa. — W państwie tem nie ma odrębnej kasty urzędniczej, lecz tak, jak każdy obywatel państwa zdolny do noszenia broni obowiązany jest do służby wojskowej, tak też i wszelkie urzędy i obowiązki państwowe przyjąć musi na siebie, do jakich tylko za zdolnego uznanym zostaje.

W zamian za zupełne poświęcenie swoich osobistych celów na korzyść idei państwowej należy się w tym okresie obywatelowi najzupełniejszy



udział w państwie i jego życiu. — Przepędza on czas na *forum*, bierze udział we wszystkich zebraniach publicznych, sędzi współobywateli, wypowiada wojny i zawiera pokój i ma prawo do korzystania z wszelkich dogodności, a nawet może domagać się, aby w razie zubożenia państwo dostarczało mu środków do życia. — W sprawach publicznych w tym okresie przeważa jeszcze ciągle pierwiastek wojenny, bo nie ma rozwiniętego zakresu innych spraw, jak przemysł, handel, oświata i tp. Dowódcy sił zbrojnych państwa są równocześnie wyższymi urzędnikami państwa prawie najczęściej z nieograniczoną władzą zwłaszcza kiedy ją sprawują po za siedzibą panującego lub senatu.

Państwo klasyczne miało trojake formy rządów: ludowładczą czyli demokratyczną, arystokratyczną lub despotyczną, lecz w żadnej z tych form nie było takiego rozwielenienia się funkcyjonyuszów władzy państwowej i takiego wyodrębnienia się kasty urzędniczej, aby można mówić o istnieniu w tym okresie prawdziwej biurokracyi we właściwem dzisiejszem tego słowa znaczeniu.

Mimo to nie można mówić, aby w państwie klasycznym nie było preponderancyi władzy wykonawczej na niekorzyść swobodnego rozwoju życia obywatelskiego, owszem były już i w tych czasach nadużycia urzędników, którzy, podszywając się pod powagę idei państwowej, lub pod autorytet panującego, krzywdzili oddaną sobie do administracyi ludność nieraz w sposób prawdziwie

barbarzyński, ale mimo to nie można urzędzeń ówczesnych uważać za objaw równoznaczny z pojęciem dzisiejszej biurokracji.

W krajach, w których rządził despotyzm, objawiały się już w starożytności zaczątki demoralizującego wpływu, jaki na stosunki społeczne i państwowe wywierał stan urzędników nominowanych, a nie z woli ludu wybranych. — W tym systemie rządów wybór urzędników nie był dokonywany z uwagi na interes publiczny, lecz był często wpływem rozmaitych intryg dworskich zauszników, lub skutkiem wpływów stojących blisko tronu kobiet. — Nie rzadkie były wypadki, że ludzi najgorszej moralnej wartości wynagradzano najwyższymi urzędami za ich hańbiące usługi. — I tak u *Appiana* (Wojna syryjska § 117) czytamy, że Heraklit i brat jego Tymachus byli narzędziami rozpusty króla, zanim zostali mianowani jeden gubernatorem, drugi skarbnikiem prowincji babilońskiej.

---

c) *Urząd w Grecyi.*

W Atenach urzędnicy państwowi (*archontes*) dzielili się na urzędników zwyczajnych, wybieranych, lub wylosowywanych corocznie dla ściśle określonego zakresu działania i na urzędników nadzwyczajnych, którzy stosownie do potrzeby wybierani byli przez lud na dłuższy przeciąg czasu aniżeli 30 dni i którym powierzano wykonanie pewnej

szczególnej sprawy państwowej. — Do tych należeli np. wybierani przez gminy i okręgi na mocy uchwały ludu zarządcy robót publicznych (*teich-  
opoioi*), zarządcy skarbu publicznego itp. Każdy urzędnik czuwał nad tem, aby wydane przez niego zarządzenia były wykonane należycie, w przeciwnym razie sam nakładał grzywny, lub pociągał winnego przed sąd ludu. — Kilkakrotne piastowanie jednego i tego samego urzędu było, z wyjątkiem wojskowych, wzbronione, przez co daną była licznej warstwie ludności sposobność praktycznego wykształcenia się w administracyi spraw publicznych. — Te urzędy, które nie wymagały szczególnego fachowego uzdolnienia, jak techniczne lub wojskowe, nadawano przez losowanie.

W losowaniu brali udział wszyscy ci obywatele, którzy swe nazwiska jako kandydaci danego urzędu przed terminem wyboru zgłosili.

Urzędy były bezpłatne, lecz mimo to ubiegano się o nie licznie i gorliwie, bo otwierały drogę do zdobycia sławy, o którą dbano więcej niestety, niżeli dziś.

Przeciw ewentualnym niefortunnym wynikom losowania zabezpieczano się przez tzw. *Dokimazyę*, której poddać się musiał każdy wybrany, lub wylosowany urzędnik przed objęciem funkcyi urzędowej. *Dokimazy*a polegała na tem, że wybranemu, lub wylosowanemu kandydatowi na urzędnika stawiano przed zgromadzoną radą, lub sądem ludowym pewne pytania (*anakrincin*) dotyczące warunków, przywiązanych do danego urzędu, a więc

co do pełni praw obywatelskich, wieku, odbycia służby wojskowej etc. Przytem badano całe dotychczasowe życie kandydata. — Jeżeli *Dokimazya* powiodła się, potwierdzano wybór, jeżeli nie, odmawiano potwierdzenia wyboru (*edokimaste, -apedokimaste*).

Urząd trwał z reguły rok i urzędnik mógł być w ciągu tego roku obwiniony i z urzędu usunięty. — Nadto na każdym pierwszym zgromadzeniu ludowem każdej *Prytanii* następowała tzw. *Epicheirotonia*, która polegała na tem, że Archontowie zapytywali lud publicznie, czy urzędnicy sprawują swój urząd należycie. — Jeżeli stwierdzono wówczas jakie uzasadnione zarzuty, to zgromadzenie ludowe orzekało zawieszenie, względnie usunięcie dotyczącego funkcyjnaryusza z urzędu. Ostatecznie rozstrzygał o takiej sprawie sąd *\*Heliastów* (sąd przysięgłych).

Po ustąpieniu z urzędu mieli wszyscy urzędnicy obowiązek złożyć rachunek i zdać sprawę z wykonanych czynności; przed złożeniem rachunków nie mieli prawa wolnego dysponowania swoim majątkiem, ani nie wolno im było opuścić kraju. Odpowiedzialność ta rozciągała się na cały zakres sprawowanych czynności i obowiązków, w szczególności na zarząd powierzonymi funduszami.

Przekroczeniami urzędników, poddawanemi pod liczny sąd ludowy, przed którym każdy pokrzywdzony przez urzędnika obywatel mógł stanąć i swoją krzywdę przedstawić, były: sprzeniewierzenie funduszków, przekupstwo, kłamliwe sprawo-



zdania, zdrada interesów państwowych i zaniebdywanie obowiązków urzędu.

Poszczególni urzędnicy mieli swoje rady przyboczne (*Paredroi*), które ich w wykonywaniu obowiązków radą i doświadczeniem wspierały. Pisaniną urzędową trudnili się nie urzędnicy, których czas zajęty był ustnem rozstrzyganiem spraw i wydawaniem zarządzeń, lecz pisarze (*grammateus*) wprawdzie rekrutowani z pomiędzy wolnych obywateli, ale zajmujący podrzędne stanowisko.

Jakiejś powszechnej władzy bezpieczeństwa z zakresem działania dzisiejszych policyi, nie było w Atenach, w szczególności nie było tam ani politycznej, ani tajnej policyi. — Prawo i obowiązek każdego obywatela do wystąpienia w roli obrońcy porządku prawnego, we wszystkich przypadkach naruszenia dobra publicznego i do występowania w charakterze oskarżyciela przed sądem, prowadziły do ścisłego i troskliwego wzajemnego nadzoru uczynków i działań. W niektórych wypadkach udzielano nagrody za doniesienia o czynie karygodnym.

Rada tzw. pięciuset dzieliła się na dziesięć wydziałów urzędujących (*Prytanie*), które w porządku oznaczonym losem urzędowały po kolei przez przeciąg roku, a przewodnictwo w każdej *Prytanii* obejmował codziennie inny losem wybierany »*Epistates*«. — Posiedzenia tej rady były z reguły publiczne. Kompetencja jej rozciągała się na wszelkie sprawy publiczne administracyi państwowej. Ona była najwyższą władzą administra-

cyjną i organem przygotowującym sprawy na zgromadzenia ludowe. Przy wykonywaniu egzekutywy musiała Rada trzymać się ściśle bardzo szczegółowych zazwyczaj uchwał zgromadzenia ludowego.

Pisarz (*Grammateus*) dodany do wygotowywania na piśmie uchwał każdej Prytanii, zmieniał się razem z Prytanią i dopiero w IV wieku po Chr. stał się urzędnikiem wybieranym na przeciąg roku.

Uniformów ani odznak zawodowych nie nosili urzędnicy w Atenach i jedynie niektórzy najwyżsi urzędnicy mieli prawo nosić korony.

Analogiczne urzędnictwa co do urzędów istniały także w *S p a r c i e*, gdzie władza dwóch królów była dziedziczną, senatorowie zaś, eforowie i wszyscy urzędnicy wybierani byli przez zgromadzenie ludowe.

---

#### a) *Urzędy w Rzymie.*

W państwie rzymskim można mówić o urzędach dopiero w czasach po upadku panowania królów, bo dzieje tej epoki są ciemne i mgłą mityczną owiane.

Po obaleniu panowania królów, wywołanem przez opozycję rodów przeciw absolutystycznym i dynastycznym dążnościom i przez ucisk, jakiego doznawał »*plebs*«, pozostał uprzywilejowany stan pierwotnych obywateli czyli *p a t r y c y u s z ó w* przy posiadaniu swoich dotychczasowych prero-

gatyw. Władza wykonawcza nie uległa w swej istocie znacznej zmianie, lecz została osłabioną przez wprowadzenie zasady kolegialności, polegającej na wykonywaniu władzy równocześnie przez dwie osoby, mające jednakową kompetencję, tudzież przez skrócenie trwania władzy (do jednego roku) i przez wprowadzenie zasady wybierania urzędników przez lud.

Aby zabezpieczyć mimo to możność wprowadzenia w razie gwałtownej potrzeby napowrót bardziej jednolitej władzy, ustanowiono dyktaturę, która wchodziła w życie w razie takiej potrzeby.

Cały dalszy rozwój stosunków politycznych państwa rzymskiego polega wyraźnie na tendencji do ciągłego osłabiania władzy wykonawczej przez oddzielenie pojedynczych jej gałęzi, tak co do czasu trwania jak i co do kompetencji. — Najwięcej jeszcze ciągłości znachodzi się w dziedzinie funkcji religijnych, które powierzane były kolegium kapłanów »*pontifices*« kierowanemu przez przewodniczącego »*Pontifex maximus*« piastującego swą godność dożywotnie; kapłani ci mieli stanowisko urzędników publicznych.

Walka między patrycjuszami i plebejuszami, jaka wypełnia znaczną część dziejów Rzeczypospolitej Rzymskiej, przyczyniła się do pewnego pomnożenia ilości urzędników, bo pod presją ludu patrycjusze zmuszeni byli od czasu do czasu czynić dla niego pewne ustępstwa, w formie mnożenia posad urzędowych, aby ułatwić w ten sposób plebejuszom korzystanie z prerogatyw władzy.

Równocześnie też i patrycyusze nie zapominali o sobie i tworzyli dla siebie odpowiednie wpływową stanowiska.

Urządzenia prawne rzeczypospolitej, w których senat uznawany był za wyłączny organ rządowy, i w którym zdołała się z czasem wyrobić pewna ciągłość zasad rządzenia i pewna praktyka, musiały w naturalnej konsekwencji doprowadzić do tego, że senat przekształcił się powoli z ciała rządzącego w magistraturę kierującą państwem. Ta zasadnicza ewolucja znalazła dalszy impuls w zlaniu się plebejuszów z patrycyuszami w nowo powstałą warstwę szlachty urzędniczej (*nobilitas*), jakkolwiek prawnie istniały jeszcze między dawnymi dwiema warstwami społecznymi wybitne różnice.

Przed wprowadzeniem *imperyum* ani ilość urzędów, ani ich charakter nie mógł jeszcze zrodzić tego, co my dziś nazywamy biurokracją.

Cicero poucza nas w swojej rozprawie »*De officiis*«, że wprawdzie już za czasów rzeczypospolitej rzymskiej ubiegano się bardzo chętnie za urzędami, ale jeszcze wówczas nie było urzędów, któreby nie odpowiadały rzeczywistej potrzebie społecznej. Z drugiej strony zależały one wszystkie od wyboru przez senat, albo od ogólnego głosowania ludu i tworzenie ich następowało w razie potrzeby, ale nie miało na celu obdarzania obywateli władzą i wpływem na nieograniczony czas. Można było piastować siedm razy godność konzula, lub trybuna, lecz po każdym zgaśnięciu mandatu wracał urzędnik w poczet zwy-



kłych obywateli państwa i wówczas, kiedy oczekiwał w stanie rozporządzalności nowego poddmuchu łaski ludu, miał czas i sposobność zastanowić się nad znikomością wielkości ludzkich.

Dalszy wreszcie moment, zabezpieczający społeczeństwo od rozwielenia się stanu urzędniczego leżał w tem, że odpowiedzialność urzędnika była rzeczywistą i poważną, i że trzeba było z całą ścisłością składać rachunki z piastowanego urzędu. Nie każdy mógł wywinąć się z tej odpowiedzialności szczęśliwym zuchwalstwem na wzór *Scipiona* i w ostatnich czasach Rzeczypospolitej było więcej *Verresów*<sup>1)</sup> aniżeli *Scipionów*.

Organizacja prowincjonalnej administracji datuje w państwie rzymskiem dopiero od połowy III. wieku po Chr., kiedy państwo rzymskie zaczęło podbijać rozmaite bliższe i dalsze prowincye. Cel tej administracji był ograniczony na sprawy bezpieczeństwa i pobór podatków, co się też potężnie odbiło na losach samego państwa.

Równocześnie prawie z organizacją administracji prowincjonalnej następuje zupełne opanowanie rządów państwem przez senat, rekrutujący się przeważnie z byłych urzędników prowincjonalnych. — Urzędnicy prowincyi zmuszeni byli wyciskać z krajów poddanych ich rządowi jak największe środki materyalne, które służyły potem w Rzy-

---

<sup>1)</sup> Namiestnik Sycylijski, którego nadużycia napiętnował Ciceron w swoich *»Actiones Verrianae«*, które spowodowały jego wygnanie.

mie na kupno głosów przy wyborach do senatu, na zabawy i igrzyska ludowe mające uśpić samowiedzę polityczną ludności.

W dalszym rozwoju stosunków przychodzi idea panowania woli ludu w odróżnieniu od woli senatu, który złożony teraz z ludzi przebywających nieraz z dala od Rzymu, nie był już w stanie kierować coraz większym obszarem państwa.

Monarchia wojskowa, która wyłoniła się z dyktatury *G. Juliusza Cezara* (r. 48.) wprowadziła wiele zmian, a to: mianowanie namiestników i proponowanie innych urzędników senatowi do wyboru przez imperatora, reformę sądownictwa, administracyi finansów i administracyi gminnej, choć wiele z tych zmian nie doczekało się już wprowadzenia w życie.

Za czasów Cezara obyczaje publiczne Rzymu chyłą się gwałtownie do upadku i sprowadzają kompletny zamęt w państwie i jego urządzeniach. Odkąd urzędy publiczne przestano obsadzać przez głosowanie ludu, czyli *plebiscyt*, lecz stały się monetą zdawkową łaski panującego dla zauszników, tłumy żebrzących o posadę urzędową zaczęły zapelniać przedsionki pałacu monarszego i charaktery, które były już na niskim stopniu upadku, zeszyły na ostatni stopień serwilizmu urzędniczego. Z biegiem czasu, ponieważ panujący nie mógł mieć nigdy za dużo swoich popleczników, zachodziła zaczęła potrzeba kreowania coraz to nowych synekur, aby zadowolić i zaspokoić wszystkich proszących.

Odtąd Rzym staje się pierwszym rozsądnikiem biurokracyi w świecie, nie dla tego, jak niektórzy mylnie tłómaczą, że panowanie nad całym światem było w nim scentralizowane, lecz dlatego, że wszelkie nadużycie rodzinowe nadużycie, tak, jak chwast, rodzi chwast dopóki całe pole nie zostanie nim zasiane. Z walki potężnych w narodzie wyłonił się *Pryncypat*, forma państwowa, polegająca na panowaniu ludu, którego reprezentantem był *Princeps*. Teraz nastąpił oryginalny zwrot wpływu i władzy, polegający na tem, że cesarz stał się czynnikiem wpływającym decydująco na wybór senatu, a władza wykonawcza zaczęła mianować ciało radzące, zamiast odwrotnie.

Dzieje trzech pierwszych wieków cesarstwa nie obfitują bardzo w momenty ważne dla dziejów urzędów — z wyjątkiem chyba tego, że czasy *Claudiusza* uważać można za początek istnienia właściwego stanu urzędniczego państwowego, który następnie przez *Hadriana* i *Septima Sewera* został dalej wykształcony. W tej nowej klasie urzędników, wziętych ze stanu rycerskiego, występują prefekci coraz wyraźniej po nad dawną magistraturę senatorską, która utrzymuje się jeszcze tylko w wyższych stanowiskach wojskowych i w namiestnictwach prowincyi.

Podczas, kiedy jeszcze do czasów *Dyoklecjana* pryncypat był rodzajem magistratury, od tego cesarza staje się on już absolutną monarchiczną władzą; już senat nie mianuje panującego, lecz wybierają go sobie wojsko i urzędnicy.



W administracyi państwa następuje rozdział władzy cywilnej i wojskowej, natomiast administracya właściwa i sądownictwo pozostają złączone. Rozdział ten wywołuje potrzebę tworzenia zorganizowanej kastowo i hierarchicznie klasy urzędniczej, rycerskiego i senatorskiego pochodzenia.

Obywatelski samorząd upada razem z poczuciem łączności u ludu i zamknięty system kastowy wchodzi na miejsce wolnej myśli obywatelskiej.

Jedną z przyczyn, dla których biurokracya nie rozwinęła się w Rzymie w pełni, była okoliczność, że centralizacya urzędów ówczesnych streszczała się w granicach względnego tylko ześrodkowania władzy państwowej i urzędzeń skarbowych. Co do administracyi w ścisłym tego słowa znaczeniu, prowincye oddane były sobie samym, a gubernatorowie prowincyi, jak uczy historia, znachodzili środki do pozbycia się nawet śladów zależności od rzeczypospolitej i od metropolii, której nawet czasem prawa dyktowali. Zresztą prowincye posiadały tylko bardzo nieliczną warstwę urzędników, np. pretor Gallii miał wszystkiego 17 urzędników tj. mniej aniżeli liczy najmniejsza dzisiejsza prefektura francuska. Za to w samym Rzymie były setki urzędników, pod nazwą *duumvirów*, *edylów*, *dekurionów*, *senatorów*, *pisarzy*, *tabellionów* itp.

Silnym hamulcem przeciw rozwinięciu się biurokracyi w Rzymie był więc odrębny charakter tamtejszego urzędu, który jako *magistratus* nie był nigdy identyczny z pojęciem zarobkowego zawodu, lecz był raczej jednoznaczny z pojęciem »*honor*«



i jako taki był podwaliną prawnopaństwowego urzędnictwa narodu. Urząd, czyli magistratura był z reguły bezpłatny i honorowy, choć nie do ostatnich czasów i jedynie koszta rzeczywiście z urzędowaniem połączone, zwracała kasa państwowa. Dopiero od cesarza *Augusta* rozpoczyna się era płac urzędniczych, a to dla namiestników prowincji, mówiąc nawiasem, płac bardzo wysokich.

Odpowiedzialność urzędników cywilna i karna istniała w Rzymie w całej pełni i tylko niektórzy urzędnicy, jak dyktatorowie i cenzorowie byli od niej uwolnieni. Z wyjątkiem zakresu skarbowości, następowała ona co prawda tylko na skutek wniesionej skargi.

Jedną wreszcie jeszcze okoliczność zasługuje na wzmiankę jako moment, który również opóźniać musiał powstanie biurokracji, a to pewna przepisana kolejność urzędów, wymagająca, aby zanim kto został konzulem, przeszedł przedtem przez urząd pretora, kto miał zostać pretorem musiał przedtem być kwestorem, a jeszcze przedtem trybunem legionów i t. d.

Kolejność ta powodowała z jednej strony wszechstronne obznajomienie się urzędnika z właściwymi potrzebami ludności, a tej ostatniej dawała możliwość poznania rzeczywistej wartości urzędnika w rozlicznych gałęziach jego działalności.

c) *Wieki średnie.*

Wieki średnie nie znały jeszcze urzędów w dzisiejszem znaczeniu. Głównem zadaniem panującego w państwie czynnika najwyższej władzy, było utrzymanie idei prawa na wewnątrz i na zewnątrz, a więc utrzymanie spokoju i bezpieczeństwa publicznego w kraju i obrona granic, a co najważniejsze, wydobywanie od poddanych środków na utrzymanie potęgi tronu i dynastyi, na wojny i potrzeby dworu panującego. Organizacya urzędów była bardzo pojedyncza. Najbliżej panującego stojący feudalni panowie i doradcy stanowili najwyższą władzę rządową, a równocześnie sądową i radę koronną.

Stałych urzędników było bardzo nie wielu a ci mieli charakter urzędników dworskich, a nie państwowych.

Wprawdzie już od XIII. w. istniały urzędy kanclerzy państwa, którzy mieli pod sobą pewną ilość pisarzy do wygotowania pism urzędowych i przywilejów, lecz dopiero znacznie później pojawia się więcej regularna, biurowa działalność tych urzędów. Doradcy panujących żyli zresztą na swoich zamkach i dobrach i tylko od czasu do czasu mieli obowiązek stawać u boku panującego dla udzielenia rady i uczestniczenia w uroczystościach dworskich. — Poborów też nie znali innych ci urzędnicy, prócz dochodów z dóbr lennych, oddanych im do użytku dożywotniego, a nawet i dziedzicznego.

Dopiero z ustaleniem się rezydencji monarszych, kiedy panujący przestali zmieniać siedziby swoje z roku na rok, zaczęła powstawać pewna trwalsza organizacya urzędów i funkcjonaryuszów państwowych.

Miasta rządziły się swojemi radami miejskiemi i nie miały także długi czas zawodowych urzędników, posiadając zawsze w gronie swych rad bodaj jednego piśmiennego obywatela do sporządzania tu i ówdzie potrzebnych dokumentów.

Początek do stworzenia urzędów odwołalnych, a więc, nie jak przedtem, dożywotnich lub dziedzicznych, dała okoliczność, że w większych terytoryach feudalnych, podzielonych na mniejsze dzielnice np. hrabstwa, panowie, sprawujący władzę z ramienia panującego nad całym terytoryum księcia, zaczęli wywalczać sobie powoli niezależność przez dziedzictwo władzy i godności. Aby więc temu zapobiedz, zaczęli książęta mianować w miejsce dziedzicznych lennych hrabiów, — odwołalnych urzędników (*Vogtów*) dla sprawowania jurysdykcyi i administracyi.

W miejsce *wasalliennych*, którym prawo wykonywania publicznych funkcyi przysługiwało z mocy ich stosunku lenniczego do udzielnego księcia, ustanawiali książęta i panujący dla spraw publicznych osoby od nich zawisłe i im wyłącznie służące, które miały tylko rozkazy swych panów wykonywać. — Ci książęcy funkcjonaryusze, doradcy koronni, kanclerze, vogtowie, etc. nie stali do księcia panującego w stosunku prawnie publi-

cznym, lecz w stosunku poniekąd cywilno-prawnym a wzajemne ich prawa i obowiązki unormowane były rodzajem kontraktów o najem usług. Temsamem nie przestali jeszcze w owym czasie urzędnicy być urzędnikami dworskimi, bo płaceni byli przez panującego i jemu służyli, a nie państwu.

Instytucja urzędników zawodowych, płatnych z podatków, ściąganych rocznie na rzecz powszechnego związku państwowego, datuje się dopiero od XVI. i XVII. wieku.

Aż do tego czasu pochodzili urzędnicy prawie wyłącznie ze szlachty, dopiero w drugiej połowie XVI. wieku zaczęto przybierać do rady królewskiej i księżęcej uczonych w prawie rzymskim jurystów, bez względu na ich pochodzenie szlacheckie i oddawać im urzędy kanclerskie. Musiało to mieć miejsce także i z tego powodu, że władza sądownicza zaczęła przechodzić ze sądów ławniczych, obywatelskich na pojedynczych urzędników panującego, którzy musieli posiadać znajomość zasad prawnych i według tych zasad władzę sędziowską sprawować. Nie wystarczała już urzędnikowi znajomość kunsztu wojennego, musiał znać już i paragrafy ustaw.

Dochód z dóbr lennych stanowił wynagrodzenie urzędników za spełniane obowiązki. Sposób i granice użytkowania z tych naturalnych źródeł wynagrodzenia zależał wyłącznie od lennika, to też miały miejsce pod tym względem liczne nadużycia. Lenna stawały się dziedzicznymi i obowiązki urzędu bywały zupełnie zaniedbywane. Mogło to mieć miejsce tak długo, jak długo w ogół-



ności państwo pobierało w naturze daniny od swych poddanych. Kiedy jednak tak pobieranie tych danin, ich transport, przechowanie itp. natrafiać zaczęły na trudność, wchodzić musiały powoli w zwyczaj płace pieniężne w miarę, jak rozpowszechniało się używanie pieniędzy. Wprowadzenie płac urzędniczych w pieniądzu było zatem naturalnem następstwem rozwoju systemu pieniężnego i całej tej gałęzi gospodarczej.

Równie powolnie, ale systematycznie jak w innych krajach, następowało wyparcie państwa lenniczego i rządów lenniczych przez rządy urzędnicze w dziejach Francji.

Od początku XVI. w. powstały tam z pierwotnych ciał doradczych korony pierwsze wielkie kolegialne urzędy państwowe jak np. rada królewska, izba obrachunkowa i t. d. W miarę, jak rosły rozgałęzione zadania władzy państwowej, wydzielaly się z pierwotnych rad koronnych i inne urzędy, trybunały sądowe, wojenne, skarbowe i inne.

Z początku były we Francji urzędy, a w szczególności urzędy sędziowskie przedmiotem sprzedaży, uprawianej zupełnie otwarcie. — Nie wiadomo dokładnie w której epoce zwyczaj ten powstał, to jednak pewne, że istniał jeszcze przed panowaniem *Ludwika Świętego*. Skoro funkcyja jakaś oddaną została do wykonania, dotyczący funkcyonaryusz pobierał za sprawowane obowiązki wynagrodzenie wprost od obywateli państwa, z reguły na rachunek skarbu publicznego, tak jak za wiadowca domeny państwowej. — Ten sposób wynagradzania urzędników, uważany był jako więcej

zgodny z powagą stanu urzędniczego, aniżeli płaca ze skarbu państwa i jako więcej odpowiedni dla zabezpieczenia dobrej administracji; z drugiej strony przynosił pożytek skarbowi publicznemu i z powodu wojen najczęściej pustemu skarbowi królewskiemu, bo urzędnicy składali cenę kupna urzędu przed objęciem tegoż. Ludność czuła całą ohydę takiego systemu i domagała się przez długi czas zniesienia sprzedajności urzędów, jednak bezskutecznie. — Aby opinię ludności nieco uspokoić, wstawiono do przysięgi, którą urzędnicy składali przy objęciu służby, rodzaj zastrzeżenia, że urząd nie został ani pośrednio, ani bezpośrednio zapłacony, lecz mimo to sprzedaż ta odbywała się i nadal. Dla pokrywki nazywało się, że pieniądze, dane dla otrzymania urzędu, nie są niczem tylko pożyczką daną królowi, należy jednak zaznaczyć, że pożyczka ta nigdy nie była zwracaną.

Jeden z historyków politycznych Francyi *Cormenin*<sup>1)</sup> dopatrywał się początków biurokracyi we Francyi dopiero od czasów konstytucyi z r. 1830 lub z r. 1815, albo co najdawniej od czasów rewolucyi z r. 1789. — Tymczasem sięga ona wyżej bo oto już za czasów panowania Karola VII-go i Ludwika IX-go rozpoczyna roztaczać swoje panowanie ów »piórnik urzędowy«, jak się wyraża pewien dowcipny historyk francuski. Bez

---

<sup>1)</sup> Ludwik Cormenin (Vicomte) publicysta francuski, który pisał pod pseudonimem Timona autor znakomitego dzieła »*Droit administratif*« (1788—1868).

zaprzeczenia rządu demokratyczne i czasy imperializmu napoleońskiego były właściwą epoką szalonego wzrostu biurokracji, ale nie można zaprzeczyć, że istniały już zawiązki jej w czasach monarchicznych. — Rozsadnikiem jej były stosunki dworskie za panowania absolutnej monarchii, które charakteryzuje dosadnie Montesquieu, niezasługujący ani pochodzeniem swoim, ani zapatrywaniami, aby go uważać w tym wypadku za stronniczego, — następującymi słowy: »...ambicya mimo gnuśności, niskie instynkty pomimo dumy, chęć wzbogacenia się bez pracy, niechęć dla prawdy, pochlebstwo, zdrada, obłuda, zaniedbanie swych obowiązków, pogarda dla cnót obywatelskich, obawa, aby panujący nie był cnotliwym ani uczciwym a oczekiwanie korzyści z jego słabostek, oto przymioty składające się na charakter największej części zauszników dworskich.« Wszystkie te objawy obserwować musiał wymieniony pisarz francuski w swoim najbliższym otoczeniu i uważa je za nieodłączne od ówczesnego systemu rządów monarchicznych.

Równie trafnie cytuje tenże sam Montesquieu receptę dobrego rządzenia za pomocą oddanych na ślepo rządowi funkcjonariuszów, daną przez Richelieu'go w jego »*Testament politique*:« ...»Nie należy, mówi on, posługiwać się w urzędach ludźmi niskich stanów, bo są oni zanadto surowi i zanadto trudni do powodowania...« Miał przez to na myśli, że ludzie uczciwi nie nadawali się do ówczesnego systemu rządzenia. Richelieu nie lubi

podwładnych o zbyt ścisłym i twardym sumieniu, a następca jego teorii Ludwik XIV nie cierpi z głębi duszy w ogóle swoich urzędników. »Kiedy nadaję jaką posadę«, mawiał ten król, »to mam uczucie, że stwarzam kilkudziesięciu zazdrosnych a jednego niewdzięcznika«.

Tą samą drogą co w innych państwach przychodziło też i w Austrii do tworzenia zawodowych urzędów państwowych i rozpoczęło się przez zaprowadzenie Trybunału państwa (*Reichskammergericht* 1495 r.) i innych stałych trybunałów złożonych w części ze szlachty a w części z uczonych prawników.

W miarę rozszerzania się zadań administracji stosunków musiała też powstawać odpowiednia organizacja odnośnych władz.



a) *Czasy nowsze.*

Właściwe pojęcie i instytucja rządu datuje od XVI mniej więcej wieku, i powstała z zaczątków pierwotnych rad kolegialnych książęcych. — Głową tego pierwotnego rządu był panujący a zastępcą tegoż kanclerz państwa, koło którego zgromadzało się kolegium doradcze, jako pierwszy właściwy rząd.

Z początku, jak np. w Austrii przewodniczyli w pojedynczych gałęziach administracji dotyczącym urzędom tajni radcy, którzy z czasem pod własną odpowiedzialnością zaczęli kierować sprawami oddanego im działu (*resort*) jako samoistni urzędnicy a w odróżnieniu od nich powstał dla spraw, które sobie panujący zarezerwował, gabinet, jako wydział grona tajnych radców.

Władze średnie i niższe powstawały, albo przez konieczność oddania pewnej części zakresu władzy centralnej niższym lokalnym organom, albo tworzone były z dawnych władz centralnych tam, gdzie w drodze politycznych zmian następowało łączenie mniejszych terytoriów państwowych w większe.

Łączności zawodowej i kastowej nie mogły stworzyć jeszcze ówczesne urzędy, bo zawsze jeszcze pewne stanowiska i godności zarezerwowane były dla wybranych i dla szlachty, lub nawet dla członków rodziny panującej. Urzędnicy stali się już wprawdzie po części ze sług dwor-

skich, książęcych, urzędnikami państwa (*ministri publici*) a dotychczasowa klauzula nominacyjna »*ad bene placitum*« ustąpić musiała zasadzie, że urzędnik nie może być bez powodu dowolnie urzędu pozbawiony, lecz przeobrażenie tych praw zawodowych następowało powoli, w szerszym stopniu dopiero około połowy XVIII wieku i aż do tych czasów nie można było mówić o występowaniu kasty urzędniczej jako odrębnego silnego czynnika w życiu ówczesnego społeczeństwa.

Do wzmożenia liczby władz i urzędów państwowych przyczyniło się w ciągu wieków XVI, XVII i XVIII powolne usuwanie autonomii miast większych a szczególnie samorządnych korporacji, które z biegiem czasów ponabywały od panujących za rozliczne zasługi, najczęściej natury pieniężnej, w czasie częstych opresji wojennych, bardzo znaczne przywileje politycznej i gospodarczej natury.

Miastom i korporacyom, cechom itp. zaczęto odbierać wiele z ich dotychczasowych atrybucji i tworzyć dla tychże odpowiednie urzędy państwowe.

Wymiar prawa i ściąganie podatków przestało być jedyną atrybucją urzędów państwowych, gdyż musiały one zacząć się starać także o zaspokojenie materialnych i intelektualnych interesów poddanych. Tak zwany merkantylizm wraz z idącą za nim niwelacją administracji gospodarczej i z wprowadzeniem policyjnego systemu koncesyj przyczynić się musiał także zna-

cznie do rozszerzenia i pomnożenia urzędów państwowych.

Do pomnożenia władz sądowych przyczyniło się równocześnie powolne wprowadzanie prawa rzymskiego z pisemną procedurą i usuwanie ustnego prawa niemieckiego.

Z biegiem czasu zaczęto też wprowadzać nieznanym dotychczas system podatków spożywczych, co znów musiało wywołać potrzebę stwarzania licznych niepotrzebnych dotąd urzędów skarbowych.

---

#### α) **Rozwój biurokracji w państwie prawnym.**

Naturalnym wynikiem rozwoju życia współobywatelskiego narodów europejskich bez wyjątku, było zwiniecie przez organizm państwa prawnego (*Rechtsstaat-Gesammstaat*) wszystkich prywatno-prawnych i patrymonialnych urzędzeń średniowiecznych, które już dawno nie odpowiadały wymogom budzącego się poczucia swobód obywatelskich i wprowadzenia w ich miejsce organizacji prawnych o charakterze jednolitym.

Przywileje stanowe w prawach politycznych, i skarbowych i dawne rządy patrymonialne nie dały się pogodzić z pojęciem równości wobec prawa i z urządzeniem jednolitego gospodarstwa państwowego i społecznego. Musiała zatem wkroczyć na wszystkich polach życia publicznego jednolita

dea państwowa ze swojemi urządzeniami natury niwelującej i ze swoją armią urzędników.

Po uchyleniu wpływu kościoła, który przez długie wieki wykonywał szeroką władzę w zakresie interesów świeckich, otworzyło się dla nowożytnego państwa prawnego nowe rozległe pole działania, którego nie omieszkało ono obsadzić przede wszystkim armią swoich zorganizowanych po wojskowemu i hierarchicznie urzędników.

Życie gminne, które w miastach, choć nie-licznych ale zamożnych dość silnie biło w wiekach średnich, tworząc wprawdzie skromny co do liczby, ale nie mniej potężny jakościowo element mieszczański, musiało w miarę rozwoju państwa prawnego zginąć w zalewie nowych organizacji życia, dokonanych przez wzrastającą z dnia na dzień potęgę państwa. Gdzie jeszcze wyjątkowo pozostawiono pewnym stanom na jakiś czas resztkę autonomii własnych interesów, tam powstawała z konieczności ostra walka tych niedobitków dawnych partykularnych rządów z nową, coraz szerszą organizacją władzy i rządu.

Organizacja nowożytnego państwa prawnego zaczęła wchodzić na dobre w życie w połowie XVIII wieku, kiedy w Europie w miejsce dotychczasowej władzy książąt i feudalnych panów zaczęła wchodzić powoli władza państwa. Równocześnie z tem przekształcaniem się źródła władzy, musieli też i wykonawcy jej zamieniać się z urzędników dworu w sługi i pomocników nowożytnego organizmu państwowego.



Urzednicy ci mieli początkowo może trochę liberalniejsze poglądy na świat i życie, aniżeli sfera, z której wyszli i idea, która ich zrodziła, lecz liberalne te zapędy kończyły się na zwalczaniu przywilejów kościoła i szlachty. Politycznej wolności dla ludu oni nie chcieli i całą ich zasługą dla rozwoju praw obywatelskich było pozorne przynajmniej zrównanie wszystkich obywateli wobec prawa i poddanie ich pod posłuszeństwo państwa i jego urzędów.

Dla utrzymania swej powagi w nowym charakterze sług państwowych, gdy z utratą charakteru urzędników dworu przestał na nich spływać blask potęgi panującego, zaczęli urzednicy szeregować się w zwartą, odosobnioną od reszty świata kasty.

Równocześnie zaczęli tworzyć urzednicy stan średniej inteligencji i zabierać w sprawach kultury i postępu decydujący, choć nie zawsze dodatnio działający głos.

Ponieważ nadto i stosunki gospodarcze były wówczas jeszcze łatwiejsze, więc i pod względem materialnym stanowiła jeszcze wówczas kasta urzędników element silny i zdrowy.

Z biegiem czasu zmienia się ten stan znacznie i to głównie z niekorzyścią dla urzędników.

Przedewszystkiem nastaly czasy konstytucjonalizmu i parlamentaryzmu, które podcięły powagę i potęgę biurokracyi w znacznym stopniu.

Najważniejsze sprawy państwowe przechodzą

z rąk urzędników państwowych w ręce ciał reprezentacyjnych, ludowych a urzędowi pozostawia się zaledwie nieznaczny zakres stawiania wniosków. Adwokaci, kupcy, rzemieślnicy zaczynają krytykować i oceniać dowolnie wypracowania najwyższych dygnitarzy rządowych i ministrów dotąd wszechwładnych. Urzędnicy i to najwyższych rang i ich czyny zaczynają być poddawane publicznej krytyce i naganie. Nie trzeba już więcej kariery służby państwowej, aby zdolny i wykształcony człowiek osiągnął wpływ w sprawach publicznych, większy jak ten, który pozostał odtąd dla najwyższego dygnitarza rządu.

Opinia publiczna zaczęła mierzyć ludzi wybitnych inną miarą, aniżeli stopień w hierarchii urzędniczej, inne przymioty zaczęły ważyć na szali powodzenia w życiu publicznym, aniżeli stopień i zasługi w służbie dla państwa.

Dalszym powodem upadku powagi i znaczenia stanu urzędniczego stawała się ogromna zmiana stosunków gospodarczych i powstanie wśród niej wielkiego przemysłu z indywidualizacją kapitałów. Powstał przepych bogatych nieurzędników, który zaczął zapędzać w kąt egzystencję urzędnika, ograniczonego przez całe życie na szczupłe dochody służbowe. Powstający przemysł i handel powołał do życia i znaczenia rozliczne, niepraktykowane dotychczas zawody i zajęcia, a w szczególności nauki przyrodnicze i matematyczne zaczęły stwarzać nieznaną dotąd klasę ludzi wybitnie wykształconych o niezależnym sposobie my-

ślenia. Wzrastające podrożenie artykułów życia codziennego i potaniecie wartości pieniędzy ograniczyło znacznie możność życia znacznej warstwy urzędników a najniższe ich sfery zamieniać zaczęło wprost na szeregi proletaryatu nędzy świecącej mundurem.

To były naturalne i konieczne przyczyny upadku powagi i znaczenia urzędników państwa na polu życia publicznego i prywatnego. Cóż zatem pozostało tym, do tradycyi dawnej potęgi w myśli wciąż wracającym potomkom dawnych wszechwładnych reprezentantów średniowiecznej biurokracyi? Oto pozostał urząd i resztką władzy, którą trzeba było jeszcze w dodatku bronić przed atakami ze strony uświadomionego obywatela, dążącego do zupełnej emancypacyi z pod skrzydeł urzędów.

Tę resztkę władzy należało zacieśnić i ile możności jaknajściślejszą formą i szablonem wzmocnić, aby najmniejsze nawet ustępstwo w pojedynczych wypadkach nie mogło stanowić przykładu i dowodu, że i ta resztką władzy nie jest już więcej potrzebną. Wobec reszty współobywateli należało w obronie nadwreżonej pogorszonym położeniem materyalnym powagi stanu nadrabiać miną i zasłaniać wytarte nad pulpitem i stołem biurowym rękawy, udawać sytość »na czczo« i snuć fantastyczne obrazy lepszej przyszłości na słabej kanwie gorzkiej i trudnej do zniesienia rzeczywistości.

### β) Epoka rewolucji francuskiej.

Rewolucja francuska stanowi w historii urzędów państwowych epokę ważną. Jak już wyżej była mowa, odznaczał się system urzędów z czasów przed końcem XVIII w. zależnością od dworów panujących i przywilejów stanowych, połączeniem władzy sądowniczej z administracyjną w jednym ręku tudzież podziałem, nie według materji, lecz według prowincyi (system prowincjonalny). Dopiero rewolucja francuska, wprowadzając ideę nowoczesnego państwa, dała impuls do racjonalnego podziału i organizacji władz według pojedynczych materji i kategorii spraw publicznych, który za naśladownictwem Francji wprowadziły u siebie następnie i inne państwa.

Zaczęto wprowadzać w życie biurowe zorganizowane ministerstwa, wymiar prawa oddzielono od administracyi i w miejsce historycznego podziału wprowadzono nowy podział kraju, bardziej mechaniczny na powiaty, cyrkuły, prowincye.

Zamiast dawniejszego, kolegialnego urzędzenia rad koronnych i kolegów tajnych, wprowadzono urzędy biurowe t. j. poddane pod nieograniczoną władzę i kierunek odnośnego szefa.

Tutaj znajdujemy też po raz pierwszy pojęcie i nazwę biurokracyi, służące dla odróżnienia urzędu monokratycznego czyli biu-



rokratycznego, od dawniejszych urzędów kolegialnych.

W ciągu pierwszej połowy XIX w. oddzielono i w niższych instancjach sądownictwo od administracyi, przez co znów powstać musiał znaczny wzrost urzędów i pomnożenie urzędników, zwłaszcza, że równocześnie zniesiono w najniższej instancyi dotychczasowe urzędy patrymonialne i dominialne i ich prymitywną policyjną władzę zastąpiono urzędnikami policyi państwowej.

Jak ojczyzną nowoczesnego systemu władz i urzędów państwowych biurokratycznych była Francya, tak Anglia była pierwszym krajem, w którym prawie równocześnie a nawet nieco wcześniej rozwinęła się tendencya wprost przeciwna, zmierzająca do oddania jaknajobszerniejszej władzy w ręce samego ludu. Stamtąd szły pierwsze prądy ducha swobody dla organizacyi komunalnych, którą wywalczyły sobie najpierw miasta a za nimi i gminy wiejskie, poczem rozszerzono organizację samorządną już i na większe okręgi terytorjum państwowego.

Te komunalne związki niższej i szerszej kategorii były zaczątkiem właściwej autonomii. Najpierw oddano jej tylko pole czysto gospodarcze a z biegiem czasu i ze wzrostem tendencyi samorządnych także polityczne prawa i swobody. W miarę wprowadzania ciał reprezentacyjnych, powołanych do współdziałania dla celów państwowych obok urzędów monarchicznych i rządowych, musiano też zacząć powoływać do sprawowania

funkcyi publicznych ludzi, którzy nie uważając czynności tych za wyłączny zawód, zaczęli obok innych, właściwe ich powołanie stanowiących czynności, poświęcać się czasowo lub częściowo zadaniom państwowym.

W ten sposób powstały na wzór, w Anglii najpierw zaprowadzony, urzędy honorowe, polegające nie na zasadzie nominacyi, lecz tylko potwierdzenia ich wyboru ze strony rządu.

W odróżnieniu od tych honorowych urzędów nazywać zaczęto urzędy w ścisłem tego słowa znaczeniu państwowe, tj. zawodowe, urzędami biurokratycznymi, i tutaj mamy drugi rodzaj znaczenia, jakie pierwotnie w historii urzędów nadawano pojęciu biurokracyi, która w tem rozumieniu oznacza ogół urzędów, spełnianych przez osoby, obierające sobie urząd za wyłączny zawód.

Jednym z ważnych powodów mnożenia urzędów, jakie miało miejsce od początku XIX wieku, był wzgląd na potrzebę stworzenia systemu instancyi, czyli podporządkowania zarządzeń władz niższych pod wolę i decyzję władzy wyższej. Dążenie to miało na celu lepszą obronę słuszności i ochronę praw ludności przeciw samowoli, błędom lub nieudolności w orzeczeniach władz niższych. Ponieważ jednak tak niższe, jak i wyższe władze urządzono nie na zasadzie kolegialnej (z wyjątkiem sądownictwa) lecz na zasadzie biurokratycznej, (w ściślejszem tego słowa znaczeniu) przeto z innowacyi tej skorzystała więcej wzma-

gająca się mania biurokracyi, aniżeli interes obywateli państwa. W ten sposób zapatrywania władz państwowych, nie zawsze zgodne z interesem społecznym, nie ograniczały się na jedną tylko instancję, lecz często duch wielorzędztwa i biurokracyi opanowywał wszystkie stopnie władzy, zwłaszcza, że zaprawieni w nim urzędnicy przechodzili od niższej władzy do wyższej i odwrotnie, zaczem duch ten odbijać się musiał wyraźnie na treści i kierunku decyzji przez te władze wydawanych.

Tak przeto sprowadzono, zamiast dobrodziejstwa, tylko ciężar dla ludności, stwarzając kosztowny alembik, przez który każda drobna sprawa wlec się musi latami.

Dalszym celem systemu podrzędności i nadrzędności urzędów miało być umożliwienie nadzoru władz niższych przez wyższe. Ponieważ jednak system ten stworzony został równocześnie z zagmatwaniem strony formalnej urzędowania władz i ze skomplikowaniem ich czynności, przeto wykonywanie zamierzonego nadzoru stało się już od samego początku iluzorycznym; formalistyczna, na pierwszy rzut oka genialnie obmyślana a w rzeczywistości przez swoją sztuczność utrudniająca najprostszą ewidencję i uniemożliwiająca oryentowanie się procedura urzędów, szczególnie w zakresie gospodarstwa państwowego, nie pozwalała już od początku jej stworzenia na opanowanie jej tajników nawet zdolniejszym umysłem, skąd też poszło, że władze wyższe udawać za-

częły, że znają tok i sposób czynności władz niższych; w rzeczywistości zmuszone zostały wierzyć na ślepo w autentyczność i prawdziwość sążnionych sprawozdań i peryodycznych wykazów.

W miarę, jak rosnąć zaczęły zadania nowożytnego państwa, stworzonego na gruzach rewolucyi francuskiej, otrzymywać musiała władza rządząca w organizmie tego państwa coraz szerszy wpływ i coraz obfitsze środki do utrzymania tego wpływu i dla zjednania dla siebie posłuszeństwa u ludności. Logiczny podział zadań państwowych na pojedyncze gałęzie, których liczba rosła z dnia na dzień wywołać musiał potrzebę stworzenia całej sieci urzędów i całej olbrzymiej armii urzędników dla zabezpieczenia szybkości i jasności w działaniach władzy, zaś cały nowy dział prawodawstwa musiał obmyśleć podstawy i przepisy co do wzajemnego stosunku tych władz i urzędników do siebie, aby uniknąć starć i sprzeczek o zakres działania.

Powstała tymczasem, szczególnie w państwach o ustroju konstytucyjnym z całą ścisłością przestrzegana zasada wyłącznej odpowiedzialności naczelnego kierownika władzy państwowej i jego ministrów; idącego za tem obowiązku ślepego posłuszeństwa dla nich ze strony podwładnych organów. Zasada ta wywołać musiała konieczność stworzenia licznych n a r z ę d z i władzy, spełniających zadanie swe ślepo — bez zastanawiania się nad ich możliwym skutkiem, ściśle podług otrzymanych z góry wskazówek. Urzędnik w ten



sposób stworzony czuł nawet na małym stanowisku, że spełnia choć w małej części wolę panującego i ma pośrednio w swym ręku część jego mocy i to go przywiązywało do idei państwowej lub monarchicznej w sposób nie stojący w stosunku z korzyściami ztąd dla niego płynącymi. — Ogromna ilość urzędów wywołała liczne szeregi sług rządowych i kandydatów na posady rządowe, których byt i całe życie uczyniono zawisłym od nieograniczonej woli panującego lub jego rządu, wobec czego dążeniem ich musiało się stać staranie ciągle o łaskę i względy dotyczących najwyższych władz przełożonych. Ta liczna, zorganizowana w szeregi i w karne więzy dyscypliny biurowej ujarzmiona rzesza urzędników stawać się zaczynała powoli żywiołem potężnym, który nieopatrzonym władcom zaczął powoli odbierać pewną część ich dotychczasowej siły, a z drugiej strony uzupełniać ich wpływy, utracone w międzyczasie na innych polach życia publicznego.

---

### γ) **Rozwój biurokracji na tle dziejów administracji.**

Chcąc dalej śledzić historyczny rozwój przerostu władzy państwowej i jej chorobliwego objawu zwanego biurokracją, wypada koniecznie zastanowić się nad rozwojem administracji państwowej w ogólności.

Jak wiadomo rozróżniamy zasadniczo dwa rodzaje systemów administracyi państwa, które w stosunku do siebie są dwoma przeciwieństwami.

Jeden z nich stara się urządzić państwo podług zasady, że wszystkie sprawy publiczne, ile i jak można najbardziej, załatwiane być powinny z góry na dół tj. przez najwyższą w państwie władzę, a jak najmniej z dołu do góry tj. przez ludność samą.

Drugi system żąda przeciwnie, aby ile możności w sprawach publicznych działo się jak najmniej przez ingerencyę władzy państwowej, a jak najwięcej przez współdziałanie obywateli w rządach.

Pierwszy z tych systemów przyznaje, że wszystko, co się dzieje w sprawach publicznych, dzieć się powinno dla ludności, ale jak najmniej przez lud i żąda, aby wybór tego, co dla ludności dobre, a co złe, przysługiwał wyłącznie najwyższemu autorytetowi w państwie.

System pierwszy ustanawia ciągłą i trwałą kuratelę nad ludnością, uznając ją za niedojrzałą do stanowienia o swoich interesach i za pozbawioną prawa objawiania swej wolnej woli.

Rządzący są opiekunami, rządzeni pupilami, tamci rozkazują, ci są bezwłasnowolni, i różniąc się od małoletnich tylko tem, że opieka rządzących trwa stale, opieka nad małoletnimi tylko czasowo.

Równocześnie z powstaniem nowożytnych wielkich państw wprowadzano w ich organizm ten pierwszy system rządzenia, a z nim wkładać się

zaczęło, jako nieodłączna konsekwencja wielorzędztwa, które znów nie dało się pomyśleć bez równoczesnej centralizacji administracyjnej. Ta ostatnia znów wymagała do swego urzeczywistnienia hierarchicznie zorganizowanego, od głowy państwa zależnego urzędnictwa.

Głowa państwa staje się w tym systemie maszynistą, kierującym maszyną zwaną państwem z centralnego punktu. System rządów monarchicznych nadawał się najlepiej do wprowadzenia tego sposobu rządzenia z góry na dół, dlatego od wieków uważano panujących za ojców ich ludów, którzy posługiwali się zasadą patryarchalizmu, aby lepiej ugruntować wszechwładzę i usprawiedliwić najściślejszy autokratyzm.

Przez pewien czas, a to w czasie monarchii feudalnych stan ten doznał przerwy, lecz kiedy na gruzach państw feudalnych powstała monarchia nowoczesna, panujący zaczęli znów mianować się ojcami kraju, kiedy nie mogli być już ojcami ludów.

Bezpośrednim skutkiem powstania najwyższego autorytetu, samoistnego i od ludności oddzielonego, powołanego do wyłącznego administrowania państwem, był rozdział państwowo-społecznej jedności na dualizm: rządu i rządzonych. W miarę, jak pierwszy z całą armią swych pomocników otaczał się aureolą odrębności i wyższości, rosła przepaść między rządzonymi i rządzącymi, a lud spadał do roli bezwładnej masy, dającej z sobą robić co kto z góry chciał. Równocześnie powstało pojęcie

interesów dynastycznych, nie zawsze identycznych z interesami ludności.

Do tego przyszła dziedziczność tronów i ludy stały się dziedziczną własnością pewnych rodzin i mogły być dziedziczone, pozbywane, darowane, zastawiane i t. d.

Aby takiemu systemowi rządów i administracji zapewnić trwałość i powodzenie musiano starać się dodać idei monarchicznej pewną aureolę nieomyślności i wszechwiedzy, a równocześnie odjąć ludności zdolność do objawiania swej woli i swego zdania. Do tego była jedna droga: uznanie panujących za nieodpowiedzialnych wobec władz ziemskich lecz jedynie wobec Opatrzności i swego własnego sumienia.

Koniecznym w tym systemie rządzenia następstwem stało się dodanie panującemu pomocy dla wykonywania jego władzy z wyższego powołania, w osobach podwładnych organów i to w wielkiej liczbie, tak, aby uniemożliwić i zbytecznym uczynić powoływanie innych, mniej od panującego zależnych czynników do wykonania rządów.

Ten system sprowadził rządy mniejszości tj. panującego i armii jego urzędników, która wnet ujęła rządy i administrację spraw państwa w swe ręce jako monopol, usuwając coraz bardziej dawne terytoryalne i feudalno-arystokratyczne czynniki władzy. Spółka ta panującego i jego armii urzędników zagarnęła monopol politycznej wiedzy i umiejętności kierowania sprawami publicznymi, sterowania tak prawodawstwem, jak i administracją.



Arystokracja urzędnictwa stała obok ludu i nad ludem.

Tak powstał mandarynizm europejski uważający siebie za twór idei monarchicznej władzy i identyfikujący swoje powołanie z powołaniem samego państwa i znajdujący najdobitniejszy wyraz w znanym frazesie Ludwika francuskiego »*L'état, c'est moi*«.

Jak długo sztuka rządzenia i administrowania była w kolebce a publiczne wymagania i ofiary żądane od ludności były niewielkie, było też i jarzmo biurokracyi znośniejsze, bo rządzono i administrowano wogóle nie wiele.

Lud przyzwyczajał się tymczasem nie troszczyć się o sprawy publiczne i spuszczać się na to, »że urzędnicy je załatwią«.

Ten rozrost biurokracyi przyjmowany był przez społeczeństwo, niezdające sobie z doniosłości tej nowej potęgi dostatecznej sprawy, niemal z taką ochotą, z jaką w wiekach średnich przyjmowano zaprowadzenie zaciężnego wojska, które pozwoliło ludności oddawać się jej głównym zajęciom gospodarskim, pozostawiając obronę granic państwa najemnikom. Nie myślano wówczas, że biurokracja, stworzona w imię interesów społeczeństwa, wzrosła kiedyś tak w pychę, i tak się da uczuć życiu obywatelskiemu.

Złe strony, tak armii zaciężnej, jak i urzędnictwa wyszły dopiero wówczas na jaw, kiedy zaczęły rosnać nad miarę.

Kiedy z biegiem czasu i z postępem życia

publicznego zaczęły się komplikować stosunki społeczne, zaczęto się starać, nie o usuwanie trudności i przeszkód do jaknajdalej idącego upraszczania form, w jakie stosunki te ujmować należało, lecz zadawalniano się tworzeniem coraz większej ilości agentów, mających w sprawach publicznych pośredniczyć t. j. urzędników i coraz więcej krępowano swobodę obywatelską. Im więcej przybywało urzędów, tem więcej musiało przybywać spraw, bo każdy nowy urząd stawał się źródłem samodzielnie ze siebie bez współdziałania ludności sprawy rodzącem i znów do ich załatwienia nowych urzędów potrzebującym i tak powstawało owo błędne koło, które zaczęło tłoczyć cały cywilizowany świat, nie zostawiając nadziei i możliwości wyjścia.

Tymczasem łatwo można było przewidzieć, że tak, jak klasztory nie były w stanie w wiekach średnich utrzymać monopolu władzy i wpływu w dziedzinie ducha, skoro nabywanie skarbów wiedzy i nauki stało się prawem dla wszystkich dostępnem, tak też dotkliwą ponieść musi klęskę biurokracya, dumna na swoją wszechwiedzę i jedynowładztwo w dziedzinie spraw publicznych z tą chwilą, kiedy polityczne uświadomienie obejmie nieruchome dotychczas i podatne dla samowoli klasy społeczne.

Mimo jednak doznania znacznych strat w jednym kierunku, zatrzymywała biurokracya za to pod innymi względami bardzo szeroką jeszcze władzę i wpływ, bo umiała przewyższać wszelkie inne

warstwy społeczne zręcznością w kierowaniu sprawami publicznymi i znajomością zasad administracji, zaletami nabytymi przez długoletnie ćwiczenie, nie mówiąc już nic o pewnej przeciętnej powierzchownej wyższości ogólnoludzkiego wykształcenia.

To było tem łatwiejsze do osiągnięcia, ile że cała administracja spraw publicznych a państwowych w szczególności, otrzymała tak ściśle mechaniczny kierunek, że trzeba było być rzeczywiście już uczonym mechanikiem biurokratycznym, aby w tej gmatwaninie formy i szablonu mózg znaleźć początek i wyjście dla każdej drobnej nawet sprawy.

Zapewnić sobie tę władzę, przychodziło biurokracyi tem łatwiej, że była ona zawsze skora do usług dla czynników panujących i umiała stać się dla nich niezbędną.

Najlepiej świadczy o łatwości, z jaką biurokracya zakorzeniała w organizmach społecznych swoją szkodliwą działalność, ta okoliczność, że nawet prądy i zasady konstytucjonalizmu i reprezentacji ludu w rządzie, które zdołały wyrobić sobie drogę do reformy systemu rządów, nie zdołały zmienić na niekorzyść biurokracyi jej nienaturalnych prerogatyw, i mimo zmiany zasadniczej w systemie rządów, biurokracya, jak uczy historia nowszych czasów Francyi, została w państwie demokratycznym tem, czem była w państwie absolutystycznym, korporacją hierarchicznie zorganizowaną, ciągnącą siłę i blask swej władzy z idei

istoty panującej, korporacją stojącą nad ludem i będącą państwem w państwie.

Im więcej ludzkość postępywała w kulturze, im więcej interesy publiczne i społeczne się mnożyły, tem dokuczliwiej występowały objawy nadnaturalnej preponderancyi biurokratycznego żywiołu, uważającego państwo, lud i jego sprawy za swoją przyrodzoną domenę.

Biurokracya i wielorzádzstwo były z natury swej oligarchią, z wszystkimi temu systemowi społecznemu właściwymi błędami. Biurokracya zapewniała, że ona jedynie tylko dobro ludzkości ma na oku. Tymczasem przykłady zaczęły wykazywać coś zupełnie przeciwnego.

Udowodniały one na każdym kroku niezbitcie, że armia urzędników, stworzona do walki z bezprawiem i powołana do kształcenia w społeczeństwie poczucia prawnego i znajomości prawa, zaczyna używać swojej broni to jest paragrafów i ich przepastnych bezdroży już przeciw samemu ludowi i jego najważniejszemu skarbowi politycznemu t. j. przeciw wolności życia i działania, więc nic dziwnego, że zwolennicy rzeczywistego dobra ludu przychodzić musieli do przekonania, iż emancypacya z pod wielorzádzstwa biurokracyi i powołanie obywateli państwa do samodzielnego działania w rozlicznych sferach życia państwowego jest jedynym ratunkiem przed terroryzmem urzędnictwa.

Równocześnie z tem dążeniem szermierzy wolności i samorzádu spostrzegać musieli panujący, że węzły łączące ich z ludem i dające siłę ich



władzy i uprzywilejowanej potędze zaczynają się rozluźniać i grożą zupełnem prawie zerwaniem. To też nie tylko starali się mechaniczny aparat centralizacyjnego systemu w rządach państwa utrzymać, ale jeszcze dążyć musieli do zacieśnienia i ześrodkowania organizacji biurokratycznej.

Wzorem był dla nich *Napoleon*, który swoim genialnym umysłem przejrzał zalety karnej armii dla panowania nad stosunkami wewnątrz państwa imperyalistycznego.

Trzeba było w tych czasach przełomowych oprzeć się na czemś w państwie. Arystokracja rodowa upadła w wirach walk socyalnych, więc musiano obejrzeć się za inną podporą tronu i rządów i stworzono arystokrację biuralizmu.

Tu i ówdzie musiano dawać ludowi pewne ustępstwa polityczne, więc je zaraz równoważono ścieśnieniami na innem, na pierwszy rzut oka mniej znaczącem polu politycznem i kiedy musiano już przyjąć z konieczności zasadę »przez lud dla ludu« to starano się czynić to w jaknajbardziej ograniczony sposób.

Ludy zdobywały się coprawda z dnia na dzień na coraz śmielsze żądania i rzeczywiście uzyskiwały powoli na niektórych polach swobodę decydowania o swoich losach, lecz za to równocześnie państwo stawało się fabryką aktów, państwem policyjnym. Ludowi dawano pozorną władzę, ale go zaczęto równocześnie śledzić, opisywać, ograniczać dany mu zakres samorządzenia różnemi kautelami, formami, przepisami itd. Że to

nie przyczyniało się do wyrobienia moralności i kultury politycznej, to jasne. Moralność ludu, to jego poczucie własnej wartości — a tam, gdzie poczucie to krępuje się i przytłumia środkami policyjnymi, tam musi w miejsce tego samoczynnego środka antyseptyki moralnej, wkroczyć sąd, więzienie i kara.

Mówiąc o *Napoleonie*, jako o twórcy biurokracyi francuskiej nie można pominąć jeszcze paru słów na udowodnienie tego zarzutu, zrobionego człowiekowi bądźco bądź wielkiemu.

Francya stała się dzięki Napoleonowi rajem biurokracyi i wbrew opinii, jaką mają o niej ludzie, sądzący rzeczy zbyt powierzchownie, jest ona do dziś dnia ojczyzną rutyny, formalizmu i konserwatywnych tradycyj w administracyi. Dwadzieścia razy dekretowano i ogłaszano w tem państwie wolność, tymczasem niewola szablonu i więzy jakie na życie tamtejsze nakłada armia funkcyjnaruszów państwowych, świadczy, że wolność ta kończy się na szumnych frazesach, i że nie została dotąd w zupełności ani zrozumiana, ani odczuta, ani też w życie wprowadzona. Przez swoich myślicieli, poetów, artystów i elitę swej inteligencyi stała się Francya *avant-gardą* nowoczesnych społeczeństw, lecz przez armię swoich urzędników zwanych tam *»budgetivores«* ciągnie się w tyle za innymi narodami, śladem ignorancyi rzeczywistych swobód i śladem średniowiecznych przesądów.

Najdziwniejsze w tem, że człowiek, który oso-

bistem swoim wyrachowaniem i zmysłem orientacji w panującym systemie, przyczynił się najbardziej do rozwoju biurokracji i funkcjonaryzmu był sam dzieckiem rewolucji, które odrzuciło i potępiło wszystkie jej zasady i hasła i przejęło się wszystkimi zapatrywaniami dawnego porządku rzeczy. W swoim zapale organizowania, w swojej pasji do dyscyplinowania wszystkiego, co tylko napotkał w drodze, byłby zrobił z Francji, gdyby był miał ku temu czas i możliwość, naród na wzór chiński, zhierarchizowany, urządzony według przesadnej etykiety, kostyumowany od góry do dołu, poruszający się jedynie pod kierunkiem jego ręki, jak automaty wschodnie pod rękami swych despotów. W jego oczach wszystko posiadało charakter oficjalny; objawy najbardziej swobodnej natury, myśli ludzkie, nauka, sztuka, poezja, nawet historia, wszystko powinno było według jego mniemania nosić stempel urzędowy, jakby rodzaj marki fabrycznej rządowej. Miał nawet myśl dać napisać historię Francji przez swoją policję rządową. Dowodem tego jest list datowany z Bayonny w r. 1808, w którym poleca ministrowi spraw wewnętrznych »...niedopuszczać, aby kroniki narodowe komentowane były przez pierwszego lepszego (*par le premier venu*)«. — »Gdyby *Corneille* żył«, mawiał do swych zaufanych, »zrobiłbym go księciem«! I w istocie był by go zrobił księciem lub kanclerzem; przyodziawszy go w strój wyszywany złotem i obwiesiwszy go kluczami z emblematami

swojej cesarskiej godności, byłby przekonany, że w ten sposób podnosi chwałę znakomitego poety.

Przed Napoleonem w armii francuskiej było w użyciu oddawanie pewnych stopni w drodze wyboru, za jego panowania ani jeden kapral nie mógł być mianowany bez jego zezwolenia.

Gminy przed Napoleonem rządziły się pewną autonomią pod nadzorem państwa, on jednym zamachem rozpędza rady municypalne i robi z merów i ich towarzyszków swoje posłuszne maryonетки. Zanim Napoleon rozpoczął swoją praktykę inkamerowania wszystkich objawów życia obywatelskiego, miały departamenty swoje dyrektorjaty, wybierane z pomiędzy poważniejszych obywateli i zażywały pewnej niezależności; on ustanawia w ich miejsce swoich urzędników odwołaalnych, których trzyma w karchach dyktowanej z góry woli, jak maszyny, nie mające zdolności myślenia. Sądownictwo, skarbowość, szkolnictwo, wszystko przechodzi tę samą kolej i doświadcza takiego samego losu. Ani jednego strażnika polowego nie może ścierpieć, któryby nie zależał od niego i od jego urzędników. Nawet uniwersytet jest za czasów Napoleona pepinierą biurokracyi, umundurowaną i zamienioną w koszary, gdzie wypracowują się zadania przy odgłosie bębnow wojskowych. Jego marzeniem było, a powtarzał to często, aby uniwersytet funkcjonował tak, jak imieniem mu wspólny wszechświat (*l'univers*) t. j. bez żadnego odgłosu. Jeden z historyków pisze dlatego o Napoleonie, »że w roku 1812, kiedy był



u szczytu swej potęgi musiał być nareszcie zadowolniony. Po za polem bitew, świat, którym rządził, pogrążony był w ciszy cmentarnej, a liczni przezeń stworzeni funkcjonaryusze rządzili w nim, jak dozorczy cmentarza *Père-Lachaise* nad spokojnym narodem cieniów.«

Na podwalinach, dostarczonych przez Napoleona, rósł funkcyonaryzm i biurokracya jak na przygotowanym gruncie i w połowie wieku XIX musiał dojść do imponujących rozmiarów, kiedy wywołał z ust W. Księcia Konstantego rosyjskiego w czasie, kiedy zwiedzał po raz pierwszy Francję i pytany był o wrażenia jakie z tej podróży odniósł, znaną odpowiedź: »...nie widziałem tam nic prócz urzędników, szyldwachów i akcyonaryuszów (*des fonctionnaires, des factionnaires et des actionnaires*).«

Powstanie kolei żelaznych i objęcie ich przez państwo dokonało we Francyi dzieła organizacyi armii urzędniczej, bo już w roku 1870 wynosiła tam armia funkcyonaryuszów kolejowych przeszło 80.000 osób, a przyjęcie do niej zależało już wówczas od wyznawania zapatrywań politycznych, sympatycznych dla władzy rządowej.

»*Peuple de fonctionnaires, peuple des laquais*« powiedział o Francuzach jeszcze na początku ubiegłego wieku ich własny publicysta *Paul Louis Courier de Meré*; ciekawa rzecz, czyby ich nazwał inaczej dziś, kiedy funkcyonaryzm francuski doszedł do szczytu swej zgubnej dla narodu wielkości.

### δ) **Rozwój biurokracji w ostatnich czasach.**

Mówiliśmy już wyżej, że biurokracja stała się od samego jej powstania siłą i potęgą elementarną, zazdroszczącą nieraz nawet władzy panującym i zapominającą, że od nich właściwie pożyczoną tylko ma władzę. Zachodzi teraz pytanie, czy w chwilach, kiedy państwu, lub panującemu porządkowi prawnemu, na którego straży państwo biurokrację postawiło, albo wreszcie dynastycznemu stanowi posiadania, groziło niebezpieczeństwo albo zewnętrzne, albo, co w historii nowszych czasów częściej miało miejsce, niebezpieczeństwo wewnątrz samego państwa, — czy wówczas biurokracja wyhodowana i wykarmiona ideą tych pierwotnych potęg, stanęła w obronie swych mocodawców i czy zasłoniła swym wpływem i swoją mocą istniejący stan rzeczy przed katastrofami zamachów przewrotowych?

Pobieżna choćby znajomość tych zmian politycznych, jakim ulegała Francja w latach 1815, 1830, 1848, 1852, Austria i Prusy w roku 1848, Księstwo Badeńskie w r. 1849, Włochy w r. 1859 i 1860 poucza, że biurokracja nie usiłowała nawet powstrzymywać tych gwałtownych przewrotów i bronić istniejącego porządku rzeczy, lecz poczawszy ich rozmiar i żywiołową potęgę, poddała się dobrowolnie nowym kierunkom, starając się tylko z góry zapewnić dla siebie w nowej organizacji stosunków przeważny wpływ i znaczenie.

W dziejach ostatnich wieków obalano trony i państwa, — przewracano zupełnie stosunki społeczne w państwach cywilizowanych, ale w żadnym z tych wypadków istniejący porządek rzeczy nie znalazł obrony ze strony biurokracyi. Ona przyzwyczajona do ślepego posłuszeństwa nie widziała i nie badała, kto rozkazuje, trzymając się hasła: »*Le roi est mort, vive le roi!*» przywykła oryentować się w jednej chwili i, akomodować nowemu porządkowi rzeczy, który niedawno przedtem byłaby z całą zaciekłością zwalczała, jako bezprawie lub zdradę stanu, i nowemu władcy, którego byłaby niedawno uważała za uzurpatora. W wielu wypadkach dzieje dostarczyły dowodów, że biurokracya, to broń obosieczna dla potęgi, która jej moc nadaje.

Otwierając na oścież drzwi do urzędów publicznych, każdemu, kto się tylko do tego zawodu zgłosił, bez względu na to, czy z tytułu swych cnót obywatelskich i swych zdolności ma do tego kwalifikację, spotęgowały nowoczesne instytucje z jednej strony apetyt ogólny na posady urzędnicze, a z drugiej strony ułatwiły rządowi zjednywanie sobie jaknajliczniejszych stronników w szeregach podwładnych figur urzędowych. Równocześnie system, dla urzeczywistnienia którego tworzono i rozdawano cały szereg nowych urzędów, stawał w otwartej opozycji do urzędzeń demokratycznych, więc za jednym zamachem krępowano swobodę życia obywatelskiego więzami rosnącej maszyny

państwowej i obciążano ludność coraz bardziej rosnącymi wydatkami na utrzymanie armii urzędniczej.

Rozwój biurokracji znajduje następujące jeszcze wytłómaczenie w historii urzędów państwowych.

W dawnych nawet czasach, od wieków średnich już zazwyczaj, na kierujące stanowiska mianowano, nie ludzi wybitnych talentem lub administracyjnym wykształceniem zawodowym, lecz powoływano na nie osobistości, odznaczające się urodzeniem, majątkiem i koneksjami familijnymi. Często na stanowiska, na których trzeba było tęgiej głowy, powoływano tych, którzy umieli na dworze panującym pięknie tańczyć, lub inne salonowe mieli zasługi. Nic też dziwnego, że powołany na trudne i odpowiedzialności pełne stanowisko kierownik magistratury administracyjnej, musiał, chcąc nie chcąc, posługiwać się zdaniem i głową swych pomocników biurowych, musiał oddawać im do wypracowania trudne i niezrozumiałe dla niego zadania, a ponieważ ci pomocnicy, w zamian za pomoc i poświęcenie swych zdolności, żądali oddania im pewnego, mniej lub więcej szerokiego wpływu, przeto wyrabiać musiało się przez to panowanie, nie idei rządu, lecz panowanie urzędów. Najniższy nieraz rangą funkcjonaryusz, jeżeli miał spryt i zdolności, potrafił opanować swego nieudolnego szefa, zagarniając dla siebie rzeczywisty, a pozostawiając temuż często tylko pozorny wpływ.

Lecz nie samo tylko mnożenie urzędów potę-



gowało siłę biurokracji i jej zgubne oddziaływanie na stosunki społeczne, gdyż równocześnie postępywała inna strona organizacyi tej nowej potęgi światowej.

Wzrastający organizm urzędów z ich chciwymi wpływami i władzą funkcyjnaryuszami widząc, że nie da się w drodze legalnej uzyskać oficjalnego pretekstu do skrępowania społeczeństwa swym wpływem, zwłaszcza od czasu, kiedy wzrastające dążności do swobód obywatelskich postawiły zasadę, że władza administracyjna nie powinna sama przez się w życiu politycznym odgrywać żadnej roli i nie powinna mieć żadnego w tej dziedzinie wpływu, począł przemyśliwać nad rozszerzeniem sposobności do kontaktu ze społeczeństwem za pomocą coraz silniej zawikłanych i coraz bardziej swobodę obywatelską krępujących przepisów formalnych. Gdyby choć prawodawstwo było zatrzymało sobie zupełną ingerencyę i wyłączne prawo do wydawania przepisów formalnych, możnaby było utrzymać w rękach reprezentacyi obywatelskich ścisłą miarę w tworzeniu i usuwaniu tych prawideł drobnostkowych, które prawa nie stanowią, ale je kształtują z korzyścią lub niekorzyścią dla ludności. Tymczasem prawodawstwo powodowane dziwną nieostrożnością, wypuściło prawie wszędzie to ważne prawo ze swych rąk, pozostawiając je w rękach władz administracyjnych.

Przypuszczano mylnie, że tylko treść samej ustawy zasadniczej może krępować obywatela i do-

tykać jego praw prywatnych i politycznych, że natomiast forma i szczegóły wykonania nie mogą źle oddziaływać. Mylono się jednak, i to bardzo. Późniejsze doświadczenia zaczęły pouczać, że ustawy, będące w zasadzie dobrodziejstwem ludzkości, stają się przez fałszywą, tendencyjnie krępującą i wadliwą formę ich wykonania, przekleństwem i zgubą kultury i dobrobytu.

Temu rozwojowi formalizmu i temu przerostowi wpływu biurokracyi sprzyjało przez długi czas aż do chwili obecnej zbyt w ludzkości zakorzenione nawyknięcie do niewoli politycznej i ekonomicznej. Ludzkość tak przywykła oczekiwać wszystkiego od państwa, i sama niczego nie stwarzać i o żadnej innowacyi nie myśleć, że przyjmowała w milczeniu i z fałszywym nieraz zadowoleniem przesadną opiekę i troskę biurokracyi o jej byt i losy, zapominając o tem, że wygodne na pozór zrzeczenie się kłopotów, ośmielać będzie coraz bardziej opiekunów do skrępowania oddających się pod opiekę obywateli i że o oddaniu na powrót raz zagarniętej władzy nie będzie można już nigdy myśleć.

Wzrost coraz to innych i coraz więcej życie publiczne krępujących wynalazków na polu biurokratyczno-administracyjnym miał jeszcze między innymi za przyczynę ową ślepą manię naśladownictwa i owo fałszywe zamiłowanie do źle pojętej symetryi w organizacyi społeczeństwa i państwa.

Skoro skrępowano przemysł tysiącem zastrze-

żeń i wymogów prawno-administracyjnych zasadą koncesyi, stemplami, opłatami, statystyką robotniczą, opieką przejętych duchem biurokracyi inspektorów przemysłowych itp., więc nie wypadło dla semetrii nie zrobić tego samego z handlem, potem z rolnictwem, literaturą, sztuką, które za ledwie dla oryginalności pozostawiono na razie we względnej jeszcze swobodzie, nie żądając koncesyi na pisanie wierszy lub malowanie obrazów, choć pamiętano o nich na innej drodze, nakładając na literaturę i prasę więzy, z których do dziś dnia nie mogą się jeszcze wyzwolić.

Stworzywszy organizm urzędów i ich funkcyjnaryuszów i oddawszy w ręce ich potężny wpływ na stosunki ludzkie, trzeba było pomyśleć o kontroli ze strony państwa nad tym nowym organizmem, bo o kontroli ze strony obywateli nie mogło w danych warunkach jeszcze być mowy. Do tej kontroli trzeba było znów stworzyć szereg dalszych urzędów i szereg instytucyi, tysiące kółek w maszynie państwowej, które jeszcze bardziej skomplikowały ruch mechanizmu administracyjnego i skrępowwały jeszcze bardziej ludzkość we więzy zrobione ze środków dostarczonych przez nią samą.

Aby umożliwić mimo to jakie takie życie, trzeba było całej seryi przepisów, — do nich znów komentarzy, objaśnień, okólników itp. i w ten sposób powstawał istny labirynt, uniemożliwiający postęp ekonomicznego i moralnego dobrobytu.

Każda instytucya ludzka bez wyjątku od poczęcia swego nosi w sobie zaród wypaczenia swego

celu i zaród błędów, które mogą zniweczyć jej powołanie, — jeżeli w jej organizacyi popełnione będzie tak kardynalne zboczenie i tak kardynalny błąd, jak to miało miejsce w organizacyi urzędów w ogólności.

Instytucya urzędów w ogólności, a urzędów państwowych w szczególności miała cel na wskrós kulturalny i społeczny, a to zniwelowanie ideą równości wobec prawa i państwa wszelkich samowoli i działań indywidualizmu, przekraczającego miarę dobra ogólnego, lecz cel ten przez przeoczenie niebezpieczeństwa, jakie rośnie ze zbytniego potęgowania środków dla idei wytycznej, został spaczony. Środki doprowadzono do nieprzewidywanego rozkwitu, ale w blasku, bijącym od potęgi tych środków zgasł i znikł obraz samego celu.

Zdawałoby się, że na osłabienie przedstawionego wyżej nadmiernego wzrostu biurokracyi powinno było wpływać zwycięstwo idei liberalnych na polu gospodarczem, jakim odznaczał się koniec XVIII-go i początek XIX-go wieku. Wolność przemysłu, handlu, komunikacyi powinna była sprowadzić ad minimum potrzebę mnożenia funkcyjnaryuszów państwa.

Były to jednak, jak uczy dzisiejsze doświadczenie objawy przelotne, biurokracya ogładnęła się wnet za swoim coraz bardziej niknącem polem wpływu i działania i pod pozorem obrony słabszego przed silniejszym zaczęła na nowo



brać ich obydwóch w karby i więzy swojej wszechpotęgi.

Podczas, kiedy przez jakiś czas zdołała utrzymywać się przynajmniej w teorii zasada, że rozwój życia gospodarczego należy o ile możliwości pozostawić prywatnej inicjatywie jednostki i samorządnych organizacyi, to następnie zaczęły narody zdążać tem szybciej i zdążają obecnie do upaństwowiania i inkamierowania wszelkich gałęzi życia gospodarczego, szczególnie na polu komunikacyi i monopolów.

Państwa niemieckie uważane bywają przez autorów nielicznych monografii traktujących o biurokracyi za kolebkę jej i za raj dla jej zwolenników. Okazuje się też, że w Prusiech już w pierwszej połowie XIX-go wieku musiała biurokracya dawać się dobrze we znaki tamtejszemu życiu politycznemu, kiedy kompetentny znawca ówczesnych stosunków pruskich Franciszek baron *Haxthausen* mąż stanu i autor cennych monografii politycznych (1792—1867) pisze o biurokracyi jak następuje:<sup>1)</sup>

...»Obawy i niebezpieczeństwa absolutyzmu urzędniczego mamy najlepiej w Prusiech i w Niemczech przed oczyma. Absolutyzm ten dorósł w roku 1840 do takiej potęgi, że mimo, iż nigdzie w ustawach nie została władza króla ograniczoną, nie on, lecz właściwie urzędnicy panowali. Rozkaz gabinetowy, niesympatyczny dla biurokracyi z o s t a

---

<sup>1)</sup> Fr. br. Haxthausen »*Das konstitutionelle Prinzip*»

w a ł z a w s z e g d z i e ś p o d r o d z e na drabinie, po której miał schodzić w społeczeństwo, schwytany przez pilnujących swego wpływu urzędników i ginął w zwojach zapyłonych aktów, nie widząc światła dziennego i nie wszedłszy w życie...»

»Otrzymaliśmy tak zwaną monarchię konstytucyjną z jej formą reprezentacyjną, — lecz ujrzelśmy niestety, jak biurokracya weszła wnet w przykładowy sojusz z konstytucjonalizmem, naginając się do jego form i jest dziś (1851) potężniejszą, więcej panującą, samowolniejszą i absolutniejszą niż kiedykolwiek przedtem«.

W Niemczech zaczęły zwalczać biurokracyę równocześnie dwie na oddzielnych biegunach stojące partie. — Partya *Funkrów*, którym nie mogło się podobać, że dawne ich tradycyjne przywileje i prawa wyjątkowe naginać wypadło do powszechnego obowiązku rozlicznych ciężarów i powszechnego posłuszeństwa dla władzy, reprezentowanej przez demokratyczne żywioły, z drugiej strony partie liberalne walczyć zaczęły o wyrobienie dla obywateli państwa większej samodzielności i szerszego samorządu.

Równocześnie z rozbudzeniem antagonizmu przeciw rządowi biurokracyi w państwie niemieckiem powstała za sprawą biurokracyi kwestya polepszenia płac urzędnikom, która nie mogła nie dodać temu antagonizmowi siły i rozwoju. Z jednej strony konieczność znalezienia źródeł dla zaspokojenia słusznych żądań armii urzędniczej, domagającej się unormowania płac, odpowiednio do

zmienionych w znacznym stopniu warunków życia, z drugiej strony trudność znalezienia tych źródeł przy równoczesnych kosztownych zadaniach militarnych itp. łączyły się w energicznej walce przeciw biurokratyzmowi.

Szczyściem dla losów biurokracyi weszły tymczasem w Niemczech na porządek dzienny inne, niemniej aktualne kwestye, które odsunęły sprawę obrony przed zalewem życia społecznego, przez falę urzędnictwa na drugi plan. Kwestya socjalno-demokratyczna zaczyna być postrachem dla wielu obozów politycznych, które szukają teraz przed nią oparcia i obrony w silnym rządzie i w silnym organizmie urzędów.

Równocześnie podnosi głowę i rośnie po nad głowy narodu militarizm i imperyalizm państwowy, z którymi w parze postępuje zażarta walka przeciw podbitym narodowościom, a szczególnie przeciw Polakom. To wszystko odsuwa antagonizm przeciw biurokracyi odczuwany na dalszy plan, a przynajmniej przesuwa tę kwestyę w szereg spraw na razie mniej piekących.

Złudzenie to, jakoby niebezpieczeństwo ze strony biurokracyi grożące nie miało już tej aktualności co dawniej, mści się już dziś w Niemczech tem gwałtowniejszem przebudzeniem i otrzeźwieniem w rozpoznaniu właściwego wroga powagi i potęgi państwa.

---

ε) **Jak się broniła Anglia przed biurokracją.**

Przypatrzmy się teraz urzędzeniu państwa wyjątkowego w dziejach urzędnictwa, a tem państwem jest Anglia, jeden z niewielu krajów, w których biurokracja nigdy nie znajdowała dla siebie gruntu i dziś go tam nie znajduje.

Anglia jest obrazem państwa, w którym od bardzo dawnych czasów istniał system rządów, powołujący lud do stanowienia o tem, 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 kategorii sprawy sami, własnem 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 maszyneryą i stadem złączonem 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 tem mniej rozwijać się nie może. Wówczas rządy państwa działają z dołu ku górze, spoczywając na szerokiej podstawie współdziałania wszyst-



kich obywateli państwa dla jego dobra z wrodzonego instynktu potrzeby takiej organizacyi, 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 administracyi zwanego w jej języku »*Selfgovernment*«  
we wszystkich dziedzinach życia państwowego na tle, zdawałoby się niemożliwym, monarchii dziedzicznej.

Administracya angielska odznacza się tem, że w Anglii parlament ma obok zadań prawodawczych równocześnie i naczelne kierownictwo i nadzór nad sprawami administracyi, bez równoczesnej centralizacyi, praktykowanej na kontynencie.

Parlament tamtejszy ma wprowadzić ingerencyę we wszystkich ważniejszych sprawach administracyi, które cywilizacya nakłada na państwo, ale obcą mu jest owa chciwość władzy i zazdrość o władzę, zwyczajna u rządów biurokratyczno-centralistycznych na kontynencie, bo cały duch angielskiego życia publicznego ze wszystkimi w temże do rozwoju doszłymi społeczno-państwowymi stosunkami oparłby się zasadniczo i energicznie takiej tendencyi.

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

To nie ukróca autonomii obywatelskiej w pojedynczych stosunkach, o ile ona mieści się w ra-

mach 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 związkom przywilejów, konstytucyi (*chartes*), któremi przepisuje miarę i zakres ich władzy prawodawczej. Powodzi ustawodawczej (*Vielgesetzgeberei*) mimo to niema w Anglii, bo te, przez czynniki lokalne ze znakomitem znanstwem swoich potrzeb ułożone i uchwalone ustawy nie ulegają tak częstym zmianom jak gdzieindziej.

Angielski rząd parlamentarny posiada dalej co prawda »*jus supremæ inspectionis*« w najszerszem tego słowa znaczeniu, tj. prawo wkraczania kontrolującego w gospodarstwo pojedynczych autonomicznych związków, ale czyni użytek z tego prawa tylko w bardzo ważnych i wyjątkowych wypadkach, a wiemy, że właśnie cechą państwa wolnego od biurokracyi jest ta pewna miara rządu kierującego w wkraczaniu nadmiernem na pole zakresu działania związków społecznych i autonomicznych instytucyj.

Parlament angielski jest nietylko najwyższym czynnikiem prawodawczym, ale i najwyższą władzą administracyjną. Może on żądać jako najwyższy czynnik administracyi przedłożenia sobie wszelkich aktów dochodzeń, protokołów, rachunków, wykazów dotyczących administracyi państwa w ogólności lub pojedynczych spraw, albo może delegować

komisye ze swego łona do sprawdzenia i zaopiniowania tychże i poddać zbadaniu każdy dział administracyi; może wezwać każdego obywatela państwa przed swój majestat, aby złożył Izbie lub wydelegowanej przez nią komisyi ustne wyjaśnienie co do spraw administracyi i może sam, bez odnośzenia się do władz, pociągnąć każdego urzędnika państwowego do odpowiedzialności.

Prawda, że przy tej nadzorczej władzy administracyjnej parlamentu nie może być mowy o tej jednostajności działania i o tej ciągłości w kontrolowaniu spraw administracyjnych, jaka istnieje w państwach biurokratycznych, bo parlament funkcjonuje tylko czasowo, a nadto brakuje także owych pośrednich czynników do utrwalania działalności parlamentu, bo nie ma tam zupełnie skomplikowanej maszyneryi urzędów i owej hierarchii urzędnictwa, za pomocą której w innych państwach wykonuje się nieprzerwana ciągła kontrola nad życiem publicznem, ale ostateczna korzyść t. j. swoboda życia społecznego i poczucie prawa stanowi wyższość godną zazdrości. W Anglii niema też odrębnej klasy ludzi, którzyby służbę państwową obierali sobie za rzemiosło i wyłączny zarobek i zawód, słowem niema tam właściwej biurokracyi.

W Anglii administracya szczegółowa polega na przesiąknięciu w społeczeństwo tych zasad, reguł i ograniczeń, które wydana ustawa raz unormowała; kierownicy oddziałów ministeryalnych nie zajmują się szczegółami i drobnostkami, tak jak

w innych państwach, lecz pozostawiają je organom, czynnikom i władzom samorządnym, które od nich nie są zależne, bo zasadą administracji angielskiej jest poruczać wszystko to samodzielnej inicjatywie i działalności ludu, na co tylko znajdą się odpowiednie siły i środki w samej ludności. Przez to unika się tego morza ustaw, przepisów, instrukcyj, rozporządzeń i innych urządzeń koniecznych w państwach, gdzie władza rządowa a właściwie biurokracja macza wszędzie swą rękę, wszystkim rządzi i wszystko usiłuje kotłować.

Niektórzy zarzucają, że to tylko w Anglii jest możliwe, gdzie u ludności wrodzone jest poczucie prawa, obce rzekomo innym szczepom i rasom. Na to odpowiedź jest łatwa: Nie ma nic na świecie wrodzonego, bo gdyby przymioty i cnoty były wręcz przyrodzone, to nie mogłaby mieć miejsca żadna cywilizacja ani kultura.

Są pewne skłonności wrodzone, to prawda i te właśnie można albo kształcić przez przychylny stosunek i urządzenie, albo doprowadzać do powolnego wytępienia i przygnięcia przez zły system stosunków współzycia.

Tak się ma rzecz i z tem poczuciem prawa. Tam, gdzie się ludności nie pozostawia żadnego pola do samoistnego działania i samodzielnego sądzenia o swoich sprawach, tam nie może się to poczucie wyrobić. W Anglii od wieków zostawiano obywatelskiej inicjatywie i pracy znaczną część tych obowiązków i czynności, które w innych krajach spełnia z mozołem państwo, posługując



się przytem nieodzownie pomocą biurokratycznego systemu. To, co gdzieindziej nazywają wdzieraniem się ludu w prawa autorytetu, to w Anglii jest podstawą rządu.

Tem też tłómaczyć sobie należy, że w Anglii zamiast tej apatyi obywatelstwa do życia publicznego, jaką widzimy w innych nie mniej kulturalnych krajach, spostrzegać się daje uogólniony praktyczny zmysł porządku prawnego, znajomość praw i obowiązków i owo zainteresowanie się wszystkim, co dotyczy chwały i dobrobytu narodowego, bo każdy obywatel przyzwyczajony jest widzieć wszystko, a przedewszystkiem siebie samego zawsze w odniesieniu do tych zasadniczych obowiązków narodowych, a przytem czuć godność, jaka mu jako członkowi całości z tego tytułu przysłuży.

Sądząc tylko po rezultatach, widać, że w Anglii więcej zdziałano dla dobrobytu kraju aniżeli gdzieindziej, mimo, że nie pisano tyle i nie drukowano o sztuce rządu i administrowania. Jako najdoskonalszy i najlepszy w skutkach okazał się tam system rządu, który najmniej daje odczuwać ludności ucisk, idący z połączenia się w związek państwowy, który żąda ograniczenia swobód indywidualnych tylko o tyle, ile rzeczywiście tego potrzeba, i który w obywatelu państwa widzi przedewszystkiem człowieka.

Najlepiej świadczy o racjonalności systemu angielskiej administracji okoliczność, że istnieje on w Anglii od wielu wieków i tylko dodatnie zbiera

owoce. Dobrobyt tamtejszy, wolność nie przekraczająca granic samowoli i anarchii są dowodem, że system ten przeszedł znakomitą próbę. System ten wystarczył i okazał się doskonałym w Anglii nie tylko w czasach pierwiastkowych stosunków gospodarczych i społecznych, ale okazuje się doskonałym i dziś w bardzo skomplikowanych warunkach życia publicznego jednego z najbardziej kulturalnie rozwiniętych i przemysłowych krajów. Przydał się we wszystkich warunkach i we wszystkich częściach świata, gdzie doszła kultura szczepu anglosaskiego, a w koloniach i przede wszystkim w Stanach Zjednoczonych Ameryki północnej doprowadził do rozkwitu życia i do dobrobytu, wzbudzającego zazdrość po drugiej stronie oceanu.

W ostatnich czasach już i w Anglii, gdzie, jak wyżej przedstawiono, nie znano przez długi czas, co to są władze o urzędniczym ustroju, zaczęto wprowadzać za złym przykładem państw kontynentalnych system administracji, jeżeli nie wprost biurokratyczny, to w każdym razie przypominający wzory rządzeń niemieckich i innych tym podobnych. Do połowy XIX wieku nie znano prawie w Anglii zawodowych urzędników administracyjnych, bo nie było nawet egzaminów państwowych dla kandydatów na urzędników. System samorządu »*Selfgovernment*« nie uznawał nawet pewnych pożytecznych urządzeń policyjnych, które pozostawiał dowolnej organizacji czynników lokalnych autonomicznych. W szczególności miało to miejsce co do opieki nad ubogimi, co do poli-

cyi sanitarnej i co do urządzenia oświaty ludowej.

Przez porównywanie analogicznych urzędów na kontynencie i w nadziei, że one po przekulturowaniu na zdrowszy grunt angielski nie będą zdradzać tych samych wad, co na stałym lądzie, wprowadzono je powoli i w Anglii, dając tem początek tamtejszej biurokracyi. Ponieważ nie było to urządzenie systematyczne, lecz luźne ustalenie na nieprzygotowanym gruncie pojedynczych, nie złączonych z sobą urzędów, przeto powstało wnet niezadowolenie i opór społeczeństwa przeciw groźnej innowacyi nieznanym tam jeszcze niebezpieczeństw, mimo, że kierownicy nawy państwowej i mężowie stanu zaczęli przekonywać społeczeństwo, że ostrożne wprowadzenie pewnej organizacyi urzędów i urzędników zawodowych jest ze względu na interes ludności nietylko wskazane, ale i konieczne. Musi jednak doświadczenie smutnych przykładów porobionych na kontynencie, których echo przedostało się łatwo i po za kanał *«la Manche»* być silnym bodźcem, skoro walka wszczęta przed kilkadziesiąt laty między rządem, który chce tworzyć dalsze kółka machiny biurokratycznej, a między broniącym się od tego społeczeństwem, nietylko nie ustaje, ale z każdym dniem coraz bardziej się zaostrza.

RODOWÓD SŁOWA BIUROKRACJA.



WYDZIAŁ PEDAGOGIKI I PSYCHOLOGII  
KATEDRA PSYCHOLOGII

### III.

»*La bure*« znaczy już w starofrancuskim języku rodzaj materyi, sukna; słowo to powstało z określenia pewnej barwy, wspólnego kilku pokrewnym językom. W języku włoskim przymiotnik *burro*, w hiszpańskim *bujo*, oznacza kolor ciemny, ponury i zdaje się odpowiadać łacińskiemu *burrus* czyli czerwony. W dalszym etymologicznym rozwoju słowa, ponieważ stoły, przy których zasiadali ludzie, powołani do spełniania zadań publicznych, później także i państwowych, a więc urzędnicy, przykrywane były materyą zwaną *bure*, przeto stół urzędowy a następnie i lokal urzędowy, w którym odbywały się czynności urzędowe, otrzymały w języku francuskim nazwę *bureau*<sup>1)</sup>.

Jako dalsze określenie dla słowa »*biuro*« powstało pojęcie personalu, czyli grona urzędników, kierowanych przez jednego szefa i stanowiących jedno pojedyncze ogniwo w łańcuchu systemu administracyjnego. Stąd też pochodzi, że, jak już

---

<sup>1)</sup> M. Maurice Block „*Dictionnaire général de la politique*“.

wyżej wspomniałem w części historycznej, nazwa »biurowkracyjny« oznaczała pierwotnie w odróżnieniu od określenia »kolegialny« ten system urzędów, w którym sprawy nie są poddawane pod obrady i decyzję większości grona urzędników, lecz zależą od woli i decyzji jednego odpowiedzialnego kierownika, (system zwany także indywidualnym).

W tem znaczeniu nie miało pojęcie biurokracji jeszcze nic ujemnego i dopiero później nabrało cech i znaczenia ogólnej wady urządzenia administracji i stosunków prawnych w państwie i wówczas dopiero drugi składowy pierwiastek pochodzący od greckiego *κρατειν* czyli rządzić, znalazł właściwe uzasadnienie, i biurokracja zaczęła znaczyć tyle, co »kierowanie światem od stołu urzędowego (w niemieckim języku »*Schreibstube-Wirtschaft*«.)

Biurokrata, pisze Karol Heyse w swoim leksykonie języka niemieckiego, jestto urzędnik, który samowolnie, tendencyjnie rządzi się z za swego stołu, biurokracja to bezgraniczny, niepohamowany despotyzm urzędników.

DEFINICYA BIUROKRACYI I JEJ  
OGÓLNE POJĘCIE.





#### IV.

Według twierdzenia *Malchusa*<sup>1)</sup>, znakomitego znawcy dziejów polityki i jak już wyżej przedstawiając historyczny rozwój biurokracyi wspomniałem, oznaczano dawniej przez biurokracyę taki system urządzenia ministerstw i innych wyższych i średnich władz administracyjnych, który postanawiał, że sprawy publiczne nie mają być poddawane pod obrady kolegialne i pod decyzję kolegialnie urządzonego urzędu, lecz oddawane bywają przez przełożonego pojedynczym urzędnikom do załatwienia i przez nich do jego osobistej wyłącznej decyzji przygotowywane. W tem znaczeniu zatem nie miało pojęcie biurokracyi charakteru ujemnego, lecz oznaczało jeden z systemów urządzenia administracyi.

Najlepszym dowodem, że pojęcie biurokracyi jako wady ujemnej, przypisywanej ogólnie całemu systemowi rządu, wyrobiło się dopiero w nowszych czasach, jest okoliczność, że w da-

---

<sup>1)</sup> Malchus „*Politik der inneren Staatsverwaltung*“, Heidelberg 1823.

wniejszych encyklopediach prawniczych nie znajdujemy innego wytlómaczenia tego pojęcia, jak wyżej przytoczone.

Obecnie straciło pojęcie biurokracyi to znaczenie ściślejsze i stało się sumą właściwości i wad zarzucanych dzisiejszemu całemu systemowi rządzenia i działania państwa, a nawet i poza temże stojących związków. Pojęcie to i znaczenie jego urosło do obszernych, ogólnych rozmiarów.

Biurokracya jestto wada związana z pojęciem wszelkiego rządu, źle zorganizowanego w odniesieniu do żywotnych stosunków i interesów jednostki i społeczeństwa, zmiennych z powodu pulsującego w nich życia. Nie można jej jednak identyfikować z pojęciem rządu, bo nie wszystkie objawy działania państwa i rządu noszą na sobie znamię biurokratyzmu.

Tak np. nikt nie może i nie zechce poczytywać państwu za objaw biurokracyi chęci unormowania opieki nad ubogimi, nad robotnikami, ingerencyi w sprawach higieny itp., o ile urządzenia te odpowiadają potrzebie, odczutej nie tylko przez dotyczący organ urzędowy, lecz także i przez ludność, której one przyspaść mają w udziale, a przynajmniej jej wykształconym społecznie reprezentantom. Tem też tłómaczy się, że choćby w niektórych dziedzinach życia państwowego występowała biurokracya jaknajjaskrawiej, nikt z tego samego tytułu nie może negować potrzeby państwa lub rządu, jako instytucyi dobra społecznego.

O nadzwyczaj ujemnym charakterze choroby społecznej, zwanej biurokracją, świadczy okoliczność, że choć i ona jest rodzajem systemu rządzenia, nikt, czy to jednostka, czy to państwo, czy wreszcie partya społeczna, nie zechce przyjąć jej za punkt swego programu działania, ani za godło swego obozu. Nie ma ona nic wspólnego z pojęciem stronnictwa politycznego, nie można jej porównywać z pojęciem arystokracji, demokracji, liberalizmu itp., bo do wyznawania tych programów przyznawać się zwykli ludzie nieraz z całą dumą, a podniesienie i postęp zasad każdego z wymienionych obozów bywa usilnem staraniem ich wyznawców. Tymczasem do biurokracji nie przyzna się nawet rząd najbardziej nią przejęty i będzie się raczej starał na wszelkie inne przyczyny zwałać winę niezadowolonia, jakie ta choroba u ludności wywołuje.

Biurokracya i wielorzędztwo (*Vielregiererei*) nie są pojęciami jednoznaczными i nie pokrywają się wzajemnie. Może być, twierdzi Robert Mohl<sup>1)</sup>, »że niepotrzebne wielorzędztwo jest zwyczajnym przymiotem biurokracji, ale mimo to niektóre przywary i zarzuty, jakie zwykliśmy przypisywać biurokracji, nie dadzą się zawsze sprowadzić do znaczenia tego jedyne go błędu powierzchownej i formalistycznej działalności państwa i mieszania się do rzeczy, które same przez się lepiej by się załatwiły. Jeżeli biurokracie przypię-

---

<sup>1)</sup> Mohl „*Politik*“, Tübingen 1862.



sujemy pewną butę, nieznajomość rzeczywistego życia, uporczywe obstawanie przy swoim zapatrywaniu, apatyę przy wydawaniu rozkazów, które nie mogą być i nie bywają spełniane, to są to błędy odmiennej natury, aniżeli to, co nazywamy wielorządztwem.«

Nie można także identyfikować z biurokracją rządów absolutnych, o ile te ostatnie kładą zaporę przywilejom stanowym, nie wszystkie bowiem rządy biurokratyczne rozwijały się na tle absolutyzmu, choć z drugiej strony nie da się zaprzeczyć, że biurokracja i nieograniczona władza monarsza, to rzeczy w wielu kierunkach identyczne.

Również i wstręt biurokracji do samorządu ludowego nie jest jej wyłącznym, ani też głównym rysem charakterystycznym, bo jak widzimy, znajduje się ona w znacznej mierze w państwach, które wprowadziły u siebie zasadę samorządu ludowego, jak np. we Francyi. Nie można tak samo powiedzieć, aby biurokracja była wynikiem, lub współczynnikiem urządzeń stanowych, bo znajdujemy ją w krajach, które nie znają urządzeń stanowych — tak samo jak z drugiej strony może ona objawiać się w państwach konstytucyjnych w rzeczach, które nie mają żadnego związku z urządzeniem stanowym.

Rządy państwa zaborczego nad ludnością podbitą niekoniecznie muszą mieć charakter rządów biurokratycznych, chociaż najczęściej w krajach, gdzie rządy sprawowane bywają przez urzędników

obcej narodowości, antagonizm, jaki panuje między ludnością a rządem, przypisywany bywa biurokratycznemu ich działaniu, bo stan urzędniczy w takich krajach odznacza się wadami przypisywanymi powszechnie biurokracyi, jako to: odrębnością i odosobnieniem społecznym, kastowem trzymaniem się na uboczu i nieprzychylnością dla interesów ludności. Mimo tych jednak wad, przypominających w znacznym stopniu biurokracyę, mogą rządy zaborcze odznaczać się sprężystością, brakiem zbytniego formalizmu i skuteczną inicjatywą. Bywają wszakże wypadki, a najlepszą ich ilustracyę stanowią przedkonstytucyjne dzieje Galicyi, że rządy wykonywane przez funkcyonaryuszów obcych narodowościowo stają się wzorem systemu biuralicyi.

Idąc dalej drogą negatywnej analizy wypada zapytać, czy biurokracya nie jest identycznym pojęciem z wszechmocą państwa.

Jeżeliby państwo było przejęte jedynie myślą o uszczęśliwieniu społeczeństwa i używało wszelkich swych sił do spełnienia tego zadania, to jego wszechmoc znaczyłaby tyle, co szczyt dobrobytu i szczęścia ludzkości. W tym wypadku żadne zarządzenie władz państwowych, przejęte tym duchem nie może nosić cechy działania szkodliwego i takim rządowi, choćby były wyrazem bardzo silnej potęgi państwa, nie przypisze nikt ujemnej wartości i nie nazwie ich dlatego biurokratycznymi, że są silnymi. Z drugiej strony, ograniczenie mocy państwa na jakiś skromniejszy zakres działania

jeszcze nie koniecznie musi wykluczać rzeczowo fałszywe i co do formy czcze działanie w pozostałej, ograniczonej dziedzinie, — jeszcze i tutaj może istnieć biurokracja urzędnicza nieudolna i szkodliwa. Chorem na biurokrację nie jest to państwo, które panuje wszechmocnie nad stosunkami swoich poddanych i od choroby biurokratycznej nie uzdrowia ludzkości odebranie państwu jego wszechmocy, lecz usunięcie z organizmu państwowego chronicznego zaślepienia na właściwe cele związku państwowego i na drogi do ich osiągnięcia wiodące.

Zadanie państwa, pojętego według nowszych zapatrywań, ograniczać się powinno na uregulowanie stosunków między jednostkami i pomiędzy związkami społecznymi, które powstały przez poczucie tych składników do szerszych obowiązków, aniżeli zasklepienie się w sferze samolubnych prywatnych interesów, czyli pomiędzy związkami zawodowymi. Dalej obowiązkiem państwa powinno być uregulowanie celów prawnych *całości*, jako takiej, a wreszcie unormowanie stosunku do obcych państw.

Jeżeli jednak rząd stoi po za społeczeństwem, po za 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 się stać antytezą instytucji i powołania wyżej wspomnianego.



Przeciw tak zorganizowanemu państwu podnosić się muszą powszechne zarzuty, które sprowadzone następnie do wspólnego mianownika dają w rezultacie definicyę państwa biuokratycznego.

Zarzuty, jakie podnoszą się przeciw działalności spalonego przez biuokrację związku państwowego polegają na dwojakim ocenianiu rzeczy.

Albo zdarza się, że państwo zaniedbuje w sposób uporczywy wydanie i stworzenie urzędzeń, 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 po za 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 tem 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.

Prócz tych dwóch, wprost przeciwnych sobie rodzajów fałszywego zakresłania sobie przez państwo granicy działalności, z których jeden grzeszy zbytnią skromnością i bojaźliwością, a drugi przesadną zarozumiałością w swoje siły, błędzi najbardziej państwo biuokratyczne przez oddanie nieograniczonego kierownictwa rozbujaniem do nieznanym dawniej granic życiem publicznem



w ręce urzędników, którzy z rządzenia robią zawód i tylko do tego zawodu specjalnie bywają kształceni, a konserwując w organizmie skomplikowanym, od reszty świata murem chińskim odgrodzonym, ducha odrębności i kastowości, stają się rządem w rządzie, państwem w państwie.

Żeby choć przywilej rządzenia w ten sposób dostawał się przynajmniej z reguły w ręce ludzi o wybitnych talentach, swobodnych zapatrywaniach i wysokich, szczytnych dążeniach, rezultat nie byłby tak ujemny — tymczasem wobec zapotrzebowania do szeregów armii urzędniczej idącego w setki tysięcy zdarzać się muszą i zdarzają się w tej licznej armii ludzie mierni, prawdziwi wyrobownicy w rzemiośle rządzenia. Tacy rzemieślnicy urzędowi trzymają się suchej czczej formy, nie badając treści urzędzeń państwowych i ich właściwego celu, raz dlatego, że nie rozumieją ich ducha, powtóre, bo to dogadza i odpowiada ich umysłowej ospałości i etycznej obojętności, a nadto uwalnia ich od związanej z każdym samodzielniejszym działaniem odpowiedzialności.

Biurokracja nie zna co to jest wola ludności, choćby najpowszechniej wyrażona, której przecież zawsze jakaś rzeczywista potrzeba musi służyć za podstawę, a której zaniedbanie i ryczałtowe odrzucanie przynieść musi szkodę interesom państwa bezpośrednio lub pośrednio. Zamiast uznać

opinię rządzonej ludności i jej prawnie objawioną wolę za podstawę i punkt wyjścia do nowego ukształtowania stosunków, lub do porzucenia dotychczasowych nawyczek, biurokracya prędzej uważać ją będzie jako skierowany przeciw sobie wyrzut i jako wpływ ducha opozycyi.

Biurokracya zatem nie jest niczem innym, jak twierdzi w swej definicyi Mohl,<sup>1)</sup> jak »fałszywym pojmowaniem powołania instytucyi i idei państwa, spełnianego przez olbrzymią armię urzędników, złożoną po największej części z miernej wartości elementów, poprzestającą na formalistycznej manipulacyi, dotkniętą różnorodnemi przywarami i traktującą zawód swój jako rzemiosło«.

Dawniej mylnie rozumiano pod biurokracyą jedynie formalistyczne załatwienie spraw z pominięciem uwagi na treść i ducha, tudzież jako kastową organizacyę stanu urzędniczego, który uprawia rządzenie jako rzemiosło, odosobnia się od reszty obywateli państwa i butnie nosi głowę po nad resztą świata. W tem pojmowaniu zapominano o ważnym błędzie biurokracyi, a mianowicie, że ona nie pojmuje należycie zadań państwa i wiele rzeczy zupełnie zaniedbuje, nie umiając ocenić ich potrzeby i korzyści. Dalej w pojęciu tem nie obejmowano możliwości szkodzenia przez

---

<sup>1)</sup> Mohl „*Politik*“.

biurokracyę społeczeństwu, — choćby stanowczem i treściwem działaniem, ale skierowanem na szkodę społeczeństwa przez złe zrozumienie jego potrzeb.

W tak ograniczony sposób zapatruje się na biurokracyę *Brater* w Encyklopedyi nauk politycznych.<sup>1)</sup> Szersze znaczenie pojęcia biurokracyi znajdujemy dopiero w przytoczonej wyżej definicyi Mohla.

---

<sup>1)</sup> Bluntschli „*Staatwörterbuch*“, str. 293, 300.

OBJAWY BIUROKRACJI OGÓLNEJ  
NATURY.





## V.

Czemu przypisywać, że w państwach, które rządzą się systemem parlamentarnym, a więc tam, gdzie zdawałoby się, że wybór środków rządzenia i ich sposób zastosowania leży w rękach reprezentacyi ludności, niemal na każdym posiedzeniu ciała parlamentarnego, ile razy są na porządku dziennym sprawy ogólniejszej natury, albo i przy omawianiu pojedynczych spraw słyszeć się dają ciągle utyskiwania na nadużycia władz i na krzywdzenie praw ludności przez urzędników? Posłowie, nawet z obozów zwanych umiarkowanymi, żalą się, że chociaż pewne prawa, wywalczone długim i uciążliwym staraniem i zagwarantowane zasadniczymi ustawami, przyznają ludności pewne uprawnienia i ochronę jej interesów, władze do praw tych i do brzmienia ustaw nie stosują się i albo po prostu przechodzą nad nimi do porządku, negując milcząco ich istnienie, albo interpretują te ustawy tak sprzecznie z ich duchem i właściwą wolą prawodawcy, że równa się to prawie ich wyraźnemu zawieszeniu.

Czyżaż to wina, jeżeli nie rozwielenienia się tej trzeciej moralnej osoby, prócz ludu i prawa, jaką jest biurokracya, która zna tylko jeden cel a to: zadukomentowanie swego istnienia szeregiem dokuczliwych objawów w życiu prywatnem i publicznem?

Czy można przypuszczać, aby prawodawca ulegając przeważającej woli ludności państwa, dawał jej prawo tylko dla formy, tylko tak, jak się dzieciom płaczącym obiecuje dać księżyc świecący za oknem, lub gwiazdę odbijającą się w zwierciadle wody?

Takie pojnowanie rzeczy prowadzioby do zwątpienia w prawdę i uczciwość najświętszych dotychczas i najważniejszych zasad wszelkiego życia politycznego i prawnego.

Jeżeli się teraz zważy, że te narzekania, jakie podnoszone bywają w ciałach reprezentacyjnych ludowych i na zgromadzeniach wolnych związków społecznych, przeciw wykonaniu przez władze ustaw zasadniczych i innych, rozchodzą się i odbijają echem wśród milionów obywateli państwa, to jak się potem dziwić, że czasem i wyjątkowo dobrze pomyślany czyn i krok władzy, nie znajduje spodziewanego uznania i przyjęcia w umysłach ludności, że się ujemne spostrzeżenia pojedynczych faktów generalizuje i potęguje do znaczenia powszechnej, regularnej krzywdy i że się podnosi opozycya przeciw panowaniu biurokracyi nad ludem.

Jeżeli w tej walce o właściwe cele idei pań-

stwowej i o oparciu administracji przede wszystkim na potrzebach i prawach ludności, rozchodzi się o prawa zupełnie nowe, gdzieindziej nieznanne, to możliwe byłoby jeszcze bronienie biurokracji względami na potrzebę wypróbowania żądanych innowacyj i poddania ich pod miarę t. zw. wyższych celów państwowych, któremi biurokracya tak chętnie lubi się zasłaniać.

Żadnej jednak wymówki nie ma i mieć nie może krępowanie obywateli państwa zachciankami biuralicyi, jeżeli rozchodzi się o zdobycie na egzekutywie rządowej, jako administracji stosunków społecznych, tych ulepszeń i reform, które zaprowadzono już dawno w innych szczęśliwszych, bo silniejszych i odważniejszych krajach i które stanowią ich słuszną dumę; jeżeli w staraniach o te zdobycze natrafia się na zimny, bezmyślny opór biurokracyi, nie znoszącej żadnych zmian, to czyż można się dziwić, że społeczeństwo odsuwa się coraz bardziej od tej kasty samolubnej i chciwej władzy, która służy pod sztandarem biurokracyi. Nic dziwnego, że w tych warunkach lud, coraz bardziej uświadamiany na punkcie swoich praw i ich rzeczywistego uznania, przechyla coraz bardziej swoją sympatyę ku jednostkom i partynom, może i nie we wszystkim dobrze myślącym, ale odważnie przeciw nadużyciom biurokracyi występującym i zapisuje się do obozów, wywieszających hasło *o p o z y c y i d l a o p o z y c y i*, byle zwalczać rząd, któremu już nie ufa.

Jak się dziwić, że lud nie ufa urzędnikom,



o których słyseć musi codziennie nietylko z ust radykałów, ale i od ludzi zresztą politycznie umiarkowanych, że jego prawa depczą i jego wolność krępują, na których nominacyę nie ma żadnego wpływu, owszem przyzwyczajony podejrzywać urzędników, że tylko wstrzymywaniem się od zjednania sobie popularności i tylko unikaniem dogadzania życzeniom ludu dochodzą do szybkich awansów i odznaczeń.

Widzimy też na codziennem doświadczeniu, do czego prowadzi konsekwentnie wzrastająca przepaść nieufności między ludem a organizmem rządowych funkcjonaryuszów, powołanych do jego uszczęśliwiania; widzimy od lat stu przeszło do jakich obozów nieprzyjaznych wszelkiemu spokojnemu rozwojowi społecznemu zapędzany zostaje lud przez ten rozdźwięk między jego wrodzonym poczuciem prawa do sprawiedliwej opieki, a między zimną, biurokratyczną maszyneryą państwową.

Antagonizm ten i jego skutki znikają chwilowo z oczu naszych i z uwagi tych, którzy powinni by zdawać sobie sprawę z grożącego stąd niebezpieczeństwa dla samej istoty państwa, a to pod wpływem walk narodowościowych i politycznych, toczących się w parlamentach i pod wpływem zaciekłych partyjnych antagonizmów. Skoro jednak tylko ucichnie zawiść między pojedynczymi obozami społecznymi i narodowymi, możemy być kiedyś świadkami gorszej i nie-

bezpieczniejszej walki ludu z jego naturalnymi i odwiecznymi kierownikami.

Tymczasem biurokracya pracuje codziennie niemal nad utrwaleniem opinii, że ona jest głównym powodem zwłoki, jakiej doznaje wprowadzenie instytucyj prawnych i społecznych, zabezpieczających ludności udział w rządzie i mających chronić prawa jednostki i ogółu przed samowolą rządów. Zarzucają jej, że to ona podszeptuje panującym odrazę i obawę tych reform politycznych, a przynajmniej nakłania ich do odwlekania tych nawet zmian, które okazują się z biegiem czasu niezbędnymi i nieuniknionymi.

Biurokracya nie chce dzielić się z nikim władzą, zdobytą nieprawnie, bo nie z woli ludu, ani z woli jego pierwszych naturalnych przywódców, pochwyconą podstępnie i obłudnie pod pozorem stania na straży interesów państwa. Ona nie może pojąć żadną miarą, że władzę uzyskuje się nie tylko rozkazem i siłą, i że to, co dziś opanowała przez swój przemożny i nie znoszący żadnej konkurencji wpływ, to samo mogła osiągnąć przez przewagę korzyści widocznych i przez dowody dobrych chęci.

Okazywanie na każdym kroku obawy przed wprowadzeniem żądanej powszechnie odpowiedzialności publicznej urzędników, nie może żadną miarą wzbudzić wiary w dobre chęci biurokracyi dla wolności i interesów ludności, zwłaszcza, że ocieężała w każdym innym

razie i niedołączna, kiedy chodzi o cofnięcie jej na więcej ograniczone pole działalności, broni się z rzadką energią i siłą przerażonego zmysłu samozachowawczego.

W krajach, gdzie istnieją już nieco wolniejsze formy życia państwowego, nie mogą one rozwijać się swoją naturalną siłą, bo biurokracja stara się wszelkimi siłami o ograniczenie uzyskanych przez ludność praw do *minimum*, aby nie stracić ani odrobiny z przywilejów, pozostałych dla niej z idącego przeciw jej woli rozwoju samorządu.

Walka ludu o prawa naturalne, to miecz Damoklesa wiszący nad głową biurokracji, nie dziw, że ze strachem i z rozpaczą, godną lepszej sprawy, spogląda na rwący się z każdym dniem włos, na którym wisi jej życie.

Zamiast liczyć się samej do tego samego obozu, gdzie stoi lud, którego prawa winny być celem nowej formy państwa, i którego rozwój winien leżeć każdemu czynnikowi państwowemu na sercu według jego siły i możliwości, oddziela się biurokracja w ograniczonym samolubstwie i doszukuje się w zadaniach dobra publicznego swojej zagłady. Ona nie mając nawet prawa do bytu w uświadomionem co do swoich praw społeczeństwie i nie mająca na swoją obronę nawet tradycji jakiegokolwiek, uzbrojona w zarozumiałość i pretensjonalność, usiłuje pozorem pożytecznej władzy stawać na przekór wszelkiemu postępowi w sposób, w jaki żaden z wydziedziczonych dziś stanów tego nie robił.



Nie da się zaprzeczyć, że dla utrzymania ładu i porządku, tudzież pewnej przejrzystości w zarządzie interesów państwowych i w celu zabezpieczenia równomiernego traktowania wszystkich jednakowych spraw i wszystkich obywateli państwa, potrzeba pewnych stale unormowanych form, które jednak wyrodzić się mogą łatwo zamiast dobrodziejstwa w ucisk, jeżeli nie będą odpowiadać szczególnym stosunkom i indywidualnym właściwościom. Nie łatwym też, ale koniecznym zadaniem organizacyi związku państwowego jest urządzić stronę formalną rządu i wykonywanie władzy państwowej tak, aby z jednej strony unikać szablonowego uogólnienia i pomijania szczegółowych przypadków, przez ostrożne pozostawienie urzędnikowi pewnej swobody w wyborze dróg i środków do zastosowania prawa, — a z drugiej strony zapobiedz w tym kierunku samowoli, nadużyciom i złej woli, zwłaszcza, że trzeba uwzględnić pewien średni stopień kwalifikacyi ludzi, będących urzędnikami, co do których trudno wymagać, aby byli bez wyjątku mężami stanu i politykami. Zbytina swoboda działania doprowadziłaby jednostki etycznie mierne albo do apatii z obawy zbłądzenia i dla uniknięcia odpowiedzialności za samodzielne zarządzanie, albo do krzyczących nieraz nadużyć. Usunięcie samowoli i dokuczliwości w drobnych rzeczach, którą odznacza się biurokracja, nie powinna zaraz prowadzić do bezsilności państwa wobec obywateli. Owszem, niech państwo okazuje siłę, ile razy chodzi o prze-



prowadzenie w czyn idei równości wobec prawa i o zjednanie posłuszeństwa dla ustaw. Tymczasem biurokracya zapomina najczęściej o swojej sile tam, gdzie użycie jej byłoby właśnie na czasie, albo odwrotnie używa jej nie w porę i wojuje z wiatrakami na wzór *Don Quixoté'a*.

Znamiennym objawem biurokracyi jest okoliczność, że nieprzyjaciele jej rekrutują się prawie ze wszystkich warstw społecznych i brzemię jej czują i potępiają wszystkie obozy społeczne i polityczne; oburzają się przeciw niej równie dobrze stronnictwa zachowawcze, jak postępowe, tak samo feudali jak demokraci, partye klerykalne jak i liberalne, socyalna demokracya walczy przeciw niej obok reprezentantów wielkiego kapitału, rolnik obok przemysłowca i kupca, wieś i miasto, prasa i nauka, słowem wszyscy zgadzają się w potępianiu tej choroby społecznej, mimo, że tak olbrzymia nieraz przepaść dzieli pod każdym innym względem te obozy i partye.

Stany uprzewilejowane zarzucają jej skłonność do ukracania tradycyi tj. resztek oddziedziczonych przywilejów i później uzyskanych ekwiwalentów dawnych praw stanowych, żalą się, że biurokracya niweluje ich prawa podług miary ogółu obywateli państwa i skarży się na bezwzględność i rubaszność w obejściu się i traktowaniu w urzędzie. Ten antagonizm szlachty i klas uprzewilejowanych przeciw biurokracyi jest czasem tak silny, że wywołuje nieraz przejście gorętszych jej przeciwników nawet

do obozu opozycyjnego klas upośledzonych, byle tylko zyskać sprzymierzeńców w walce z wspólnym nieprzyjacielem i to bywa najczęściej jedyny punkt styczny, na którym te dwa wrogie zresztą obozy się schodzą.

Mężowie stanu i politycy zarzucają biurokracyi zaślepienie na najważniejsze zadania chwili i twierdzą, że najgenialniejsze plany reform, jeżeli tylko pochodzą od męża, który nie wyszedł z jej łona, natrafiają na bezmyślny opór biurokracyi, a to dlatego, ponieważ ona dąży, nie do uzyskania materialnych wyników wydawanych przez nią samą zarządzeń, lecz jedynie poprzestaje na peryodycznem, formalnem, regularnem ich załatwianiu bez żadnej uwagi na skutek i cel tychże. Zdaniem ich niema mowy, aby biurokracya przewidziała kiedyś przyszłe ukształtowanie się stosunków społecznych i aby była w stanie poczynić dość wczesnie przygotowania dla wykorzystania przychylnych, lub odwrócenia groźnych dla społecznej harmonii wypadków; ona ospale oczekuje tego, co przyszłość przyniesie, aby załatwić zagadnienia najdonioślejsze jak »z w y c z a j n ą p o c z t ę b i u r o w ą« według utartych reguł urzędowych.

Biurokracya nie uznaje postępu nauk, choćby te były jak najbardziej przekonywujące i nawet dla celów państwowych nie bez znaczenia. Urzędnik biurokrata — zagrzebany w jednostronnem zapatrywaniu, zniechęcony przez nawal bezmyślnej codziennej pracy, najczęściej pozbawiony możności

dalszego kształcenia się i obznajamiania z urzędzeniami i stosunkami innych narodów, musi pozostać obcym ruchowi życia umysłowego. — Tem, czego się w dzieciństwie i w młodości z książek nauczył, wojuje przez cały okres swej zawodowej pracy i przeforsowuje za pomocą służącej mu władzy teorye, nad którymi tymczasem nauka i duch czasu przeszły już dawno do porządku dziennego.

Zdobycze naukowe dzisiejszych czasów miewają też tak mały wpływ na stosunki publiczne nie dlatego, aby były niewykonalne, lecz dla tego, że nie znają ich ci, którzy mają władzę zdobycze te w życie wprowadzić. Wykształcenie biurokracyi i stan, w jakim znajduje się nauka w danej chwili bywają co najmniej o jedno pokolenie od siebie oddalone.

W pogoni za władzą, którą chce utrzymać za każdą cenę, wdziera się biurokracya nawet w czysto duchową dziedzinę życia umysłowego i religijnego, interesuje się stroną moralną i etyczną życia obywateli państwa nie dla idei opiekowania się ludzkością, lecz dla utrzymania jak najobszerniejszego wpływu i władzy. Bierze w obronę pewne wyznania, prześladując równocześnie inne nie dla samej wiary, lecz dla tego, bo czuje, że jedność i wzmacnianie panującej religii jest najlepszą rękojmią trwałości dotychczasowych urzędzeń. Panującego kościoła i wyznania broni biurokracya nie dla przekonania, lecz dla



tego, że chce w zamian używać wpływu sług dotyczącego kościoła do utrwalenia swego panowania i dla dodania swej działalności pewnego nimbusu duchowej wyższej misyi.

To, co powiedział *Turgot* minister i uczony francuski XVIII. w. o stosunku ówczesnego państwa do religii, można zastosować i do stosunku, jaki zachodzi między biurokracją a religią w ogólności, mianowicie: ...»że proteguje ona religię, jako rzecz pożyteczną, ale nie jako rzecz polegającą na prawdzie, a żadna religia nie zasługuje, aby jej w ten sposób nadużywano do celów politycznych«.

Z szczególniejszą intenzywnością zwraca się biurokracja przeciw związkom samorządnym i korporacyom, które umieją bronić swą żywotną działalność i swój autonomiczny byt przeciw wtargnięciom obcej władzy i niepotrzebnej opieki. W ślepej nienawiści przeciw wolnym, choćby z korzyścią dla celów społecznych prosperującym korporacyom jest biurokracja w stanie zniszczyć życie nawet tych z pomiędzy nich, które wyręczają państwo w urzeczywistnianiu jemu właściwie przypisywanych zadań. Historia prześladowania korporacji zakonnych we Francyi za dzisiejszego socjalistyczno-biurokratycznego rządu jest więcej wynikiem biurokratycznych zamachów, aniżeli indyferentyzmu religijnego i masońskich tendencyj.

Biurokracja nie pojmuje i nie znosi żadnego oporu przeciw swoim zarządzeniom, uważając go zaraz za zamach na całość i bezpieczeństwo idei



państwa i istniejącego porządku prawnego. Tymczasem powinnyby wiedzieć i pamiętać, że jeżeli w wykonaniu przez państwo, choćby słusznej, ale nie mniej przykrew obrony prawa siłą, zdarza się opór i niezadowolenie pokonanych czynników bezprawia, to jest to jedynie naturalny odruch, dający się łatwo psychologicznie wytłómaczyć, ale niema całkiem obiektywnej podstawy ani do zarządzania represyi jeszcze silniejszej przeciw objawom opozycyjnym, ani do wprowadzania zmiany w działaniu dotyczącego organu władzy.

Tak samo nie należy myśleć, że państwo powinno natychmiast zaprzestawać nawet koniecznej, słusnością i prawem wskazanej czynności, skoro tylko wśród obywateli, lub pewnego ich grona objawi się niezadowoienie z wydanych zarządzeń i skoro tylko dotyczące organa urzędowe spotykają się z naganą lub opozycją. Zaślepionych na właściwe zadania związku państwowego, samolubnych, źle myślących, którym państwo ze swojemi niezbędnymi urządzeniami stoi na zawadzie, będzie zawsze dość na świecie, ale tych nie należy mieszać z warstwą ludzi, widzących błędy w urządzeniach państwowych i dążących legalnymi środkami do ich naprawy i usunięcia.

W takich razach spokój, powaga i miara w energii i w użyciu siły dla zwalczania opozycji przeciw zarządzeniom władz rządowych ochronią państwo od zarzutów poddania się panowaniu biurokracyi, zarzutów, które podnosić będą elementy zdrowe.

Często się zdarza, że urzędnicy, przyjęte z początku opozycją i krzykiem oburzenia zjednują sobie z biegiem czasu ogólny poklask przez ostrożne i oględne zastosowanie. — Ale z drugiej strony zdarza się jeszcze częściej, że w państwach biurokratycznie rządzonych, trwają fatalne urzędnicy prawne i administracyjne z niepowetowaną szkodą dla postępu w kulturze, w dobrobycie, całymi szeregami lat, bo biurokracja broni ich jako stanu posiadania swoich wpływów z energią i wytrwałością, uważając każdą dążność do zmiany za zamach na swój byt i swoje prawa.

Idea państwowa, w przesadnym pojęciu biurokracji, polega na wzmacnianiu władzy państwa za każdą możliwą cenę i upoważnia wykonawców swoich do użycia w tym celu wszelkich środków, nawet kłamstwa i podstęp, uważając każdy środek za dozwolony, byle zdążyć do wzmocnienia władzy rządowej. »Czyż tryumf takiej idei państwowej« mówi *Henry Michel*<sup>1)</sup> »nie jest wyraźnym wykluczeniem praw moralności z dziedziny polityki«.

W tem fałszywym pojęciu idei państwowej jest biurokracja wygodnym i silnym środkiem utrzymania władzy panującej, ale tylko tak długo, jak długo ta władza sama nie jest osłabioną i sparaliżowaną. W rzeczywistości niebezpieczeństwie potęga ta, jak już wyżej w części historycznej

---

<sup>1)</sup> Henry Michel »*L'idée de l'état*« Paris 1896.

wspomniałem, lubi zawodzić i odmawia posłuszeństwa swoim dotychczasowym panom. Można jej jeszcze do pewnego czasu ze skutkiem używać do tłumienia zapędów wolnościowych społeczeństwa i ludu; przeciw żywiołowym przewrotom i przeciw najazdom obcym nie stanowi ona żadnego oparcia ani obrony.

---

a) *Szablon i rutyna.*

Jednym z głównych i charakterystycznych objawów biurokracyi ogólnej natury jest ślepe trzymanie się szablonu, który obrońcy panowania urzędów lubią całkiem fałszywie identyfikować z pojęciem rutyny.

Fałszywe to pomieszanie dwóch zupełnie odmiennych pojęć jest być może jedną z głównych przyczyn, że w dzisiejszych, na każdym innym polu tak wybitnie postępowych czasach, utrzymuje się jeszcze wiara w wyższość uzdolnienia do rządów ludzi posiadających teoretyczne, prawnicze i praktyczno-urzędnicze, biurowe wykształcenie nad ludźmi, którzy wnoszą do zawodu urzędnika znajomość rzeczywistego realnego życia, stosunków społecznych i gospodarczych.

Przy bliższem rozważeniu tych pojęć okazuje się, że rutyna jest to doświadczenie, nabyte dłuższą praktyką w jakimś zawodzie. Temu doświadczeniu mają do zawdzięczenia ci, co je po-

siadają, że w skarbcu ich pamięci i znajomości zawodu znajdują w wątpliwych wypadkach zawsze jakiś analogiczny stosunek i pamiętając, jaki kierunek nadany wówczas traktowanej sprawie poprowadził ją na prawidłowe pod każdym względem tory, a kiedy w analogicznym wypadku źle zrobiony wybór zawiódł oczekiwania, mają możliwość w każdej wątpliwości wyjść obronną ręką i osiągnąć jaknajlepszy skutek wydanego zarządzenia.

Nawet tak pojęta rutyna nie może jednak zastąpić samokrytyki działania; pamiętanie o środkach, jakich użyćby 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. Wszak i złodziej miewa swoją rutynę i jest ona cnotą chyba w jego własnym katechizmie. 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 urzędów państwowych od pojedynczych środków do celu tego wiodących, urzędnik, który patrząc na zadanie swoje w poszczególnej sprawie potrafi po za drobnymi szczegółami jej objąć równocześnie okiem także i szersze wymogi społeczne lub gospodarcze, lecz czem, jeżeli nie szablonem stać się musi ona w rękach funkcyjnarusza władzy, który boi się i nie umie po prostu



rzucić okiem po za granice swojego stolika biurowego, lub po za widnokrąg, dający się objąć z okna danego urzędu.

Rutyna już przez samą swoją naturę, generalizującą szczegóły potrzeb życia publicznego i prywatnego, przez mechaniczne powtarzanie jednej i tej samej czynności zabija umysł i autokrytycyzm działania, prowadzi do ślepego naśladownictwa w postępywaniu, które wymagałoby właśnie samodzielnej i dobrze pojętej inwencji, — dlatego zostanie ona zawsze bronią ludzi o umysłach słabych, niezdolnych myśleć codziennie i samodzielnie; umysł bystro na świat i życie patrzący nie będzie numerował idei przez patron rutyny, lecz będzie kształtował działanie swoje według procesu psychicznej pracy, przeprowadzonego każdym razem oddzielnie i nie będzie zamykał sobie i ludzkości drogi do postępu.

Na obronę rutyny urzędniczej, a więc w konsekwencji na obronę szablonu w rządzeniu lubią niekiedy interesowani obrońcy biurokracji przytaczać okoliczność, że ona ułatwia pracę zawodową funkcyjaryuszowi, który ją posiada, bo uchyla w wielu wypadkach potrzebę powtarzania procesu myślenia nad formą i stylem danego zarządzenia. Jestto zupełnie błędne zapatrywanie, a ci, którzy je podzielają, nie znają najwidoczniej przepastnych bezdroży, na jakie prowadzi zazwyczaj poszukiwanie w bezbrzeżnym oceanie dzisiejszego forma-

lizmu państwowego za odpowiednim szablonem dla pojedynczej sprawy.

Ten zasób psychicznej pracy, jaki w biurowym urzędzie państwowym włożyć musi funkcjonariusz urzędu w poszukiwanie za zupełnie odpowiednim i przystosować się dającym kluczem formalizmu biurowego i na mechaniczne obrobienie tego szablonu w razie, jeżeli dane warunki nie zgadzają się we wszystkim z wyszukany wzorem, wystarczyłyby z wszelką pewnością nawet mniej zdolnemu urzędnikowi na sklejenie własnej samodzielnej myśli i z zapasu natężenia umysłowego pozostałoby prawdopodobnie jeszcze pewien procent na wyszukanie tych szczególnych właściwości traktowanej sprawy, które wykluczają z góry wszelkie posługiwanie się szablonem.

Życie społeczne i gospodarcze dzisiejszych czasów jest sumą objawów tak rozmaitych, tak skomplikowanych i tak nieznoszących nieostrożnego sprowadzania do wspólnego mianownika, że wynajdywanie szablonowych form prawnej ich organizacyi powinno być zastrzeżone inicjatywie i inżynierii najszybszych umysłów, łączących głęboką wiedzę teoretyczną z wszechstronną znajomością stosunków rzeczywistego życia.

---

b) *Pisanina.*

Dalszym objawem biurokracji ogólniejszej natury jest przesadna pisanina i wywołane przez

nią marnotrawstwo materialnych i intelektualnych sił społeczeństwa.

Mania przelewania na papier najbardziej nawet blahej sprawy i przesada w piśmiennem opracowywaniu zarządzeń władzy, o ile panowała w dawnych czasach tylko ściśle w wewnętrznym życiu władz, w ich wzajemnym stosunku, pochłaniała wprawdzie niestosunkowy zasób sił społeczeństwa, które mogły być użyte do pożyteczniejszej pracy, lecz przynajmniej nie szkodziła tak społeczeństwu, jak to ma miejsce w dzisiejszem spotęgowaniu się pisaniny urzędowej.

W miarę rozwoju stosunków, kiedy z jednej strony objawy rządzenia musiały wyjść po za granice biura, a z drugiej strony, odkąd dopuszczalną się stała ocena i krytyka urzędów i sprawowania władzy i z rzeczy tolerowanej, ze zwyczaju, urosła na prawo i obowiązek obywateli i społeczeństwa, stał się szal pisarski w urzędach prawdziwą klęską społeczną i chorobą instytucji państwa, istnem marnotrawstwem przyborów pisarskich. Zamiast osobistej interwencji urzędnika, który przy jakiejś zdatności może ocenić rzecz na miejscu w krótkim przeciągu czasu i w kilku słowach zarządzić i uporządkować to, do czego drogą pisaniny biurowej potrzeba szeregu lat i mozolnej pracy, — pisze się polecenia i sprawozdania, sprawozdania i polecenia całymi latami, a rzecz sama stoi na dawnym miejscu, albo też po latach wielu wychodzi nareszcie zarządzenie, które nie odpowiada już rzeczywistości i po porównaniu

ze zmienionym tymczasem stanem rzeczy budzić musi w odczytującym je obywatelu państwa śmiech politowania i zozydzać w społeczeństwie powagę rządu i władzy.

Obarczenie, spowodowane rozwielenioną do niepojętych granic manią pisarską, musi z natury rzeczy wywoływać zaniedbywanie przez dzisiejsze urzędy wszystkich innych zadań, bardzo ważnych dla celów państwowych i społecznych, które nie polegają na spisywaniu foliałów papieru. Kiedy władze mają zajmować się inicjatywą dobra społecznego, dobrobytu gospodarczego, lub rzeczami postępu i kultury, skoro czas ich schodzi na samem rejestrowaniu setek tysięcy aktów, jakie w ciągu roku do urzędu napływają? »*Vor lauter Bäumen sieht man den Wald nicht*«, jak mówi dosadnie niemieckie przysłowie.

Panujący dziś przeważnie w administracji państw nowożytnych centralizm jest obok innych przyczyn także powodem rozszerzania się manii pisarskiej i jej zgubnych dla organizacji urzędów skutków. Wyobraźmy sobie np., że w państwie, urządzonem tak jak nasza monarchia, zaszedł przy wpisaniu pewnego nazwiska do metryki urodzonych wypadek pomyłki i nazwisko to zostało mylnie zapisane. Ponieważ chodzi, dajmy na to o pociągnięcie obywatela zapisanego pod tem mylnem nazwiskiem do obowiązku uiszczenia np. kilku koron taksy wojskowej, więc centralna władza państwowa, do wiadomości której doszła niemożebność odszukania odnośnej osobistości, wydaje



zarządzenie do wszystkich rządów krajowych, te znów do wszystkich naczelników powiatów, ci wreszcie do wszystkich urzędów gminnych w kraju, aby zbadano i doniesiono, czy X. Y. nie pochodził z tamtejszej gminy, lub czy się tam nie urodził. Zapytanie takie kosztuje zatem i wymaga wypracowania kilkudziesięciu tysięcy aktów urzędowych, a ponieważ musi być na nie dana pisemna odpowiedź, więc ta powoduje drugich kilkadziesiąt tysięcy aktów, tyle, ile gmin liczy państwo. Pomijając okoliczność, że sprawa tak błaha w rzeczywistości, wywołuje prócz tych setek tysięcy aktów urzędowych, jeszcze i trudną do cyfrowego obliczenia pracę urzędową podrzędnych organów, nie objętą pismem i biorąc na wzgląd, że takich wypadków wywoływania istnej powodzi aktów zajść może w przeciągu jednego roku sto albo i więcej, okazuje się w rezultacie, że państwo sportrzebowało do stwierdzenia najbliższych okoliczności w jednym roku kilka milionów arkuszy papieru! Czy to nie absurd wywołany manią biurokratyczną?!

Przykład powyżej przytoczony jest wzięty z życia i daje zaledwie w przybliżeniu miarę rzeczywistych aberacji nowożytnej biurokracji w kierunku marnowania sił własnych.

Jednym z powodów, który wywołuje nadmiar pisaniny biurokratycznej i połączone z tem utrudnienia w działalności władz, to jest nadmierna mania wzajemnego kontrolowania się

urzędów bez zrozumienia, że często sama kontrola jest dla ogólnego wyniku bilansowego państwa kosztowniejszą, aniżeli owa wartość, uratowana przez zbyt skomplikowaną kontrolę.

Znany socyolog francuski *Proudhon* twierdzi, że »wprowadzenie podwójnej rachunkowości z ową niezrównaną świadomością, ile ktoś ma a ile winien i z owym całym systemem rachunków różnolitych, uważać należy za prawdziwe arcydzieło wynalazczego ducha ludzkiego.« Biurokracya nie rozumiawszy należycie wartości tej zdobyczy, wypaczyła zasadę wzajemnej kontroli i doprowadza do tego, że kontrola kontroluje kontrolę, a tę znów dalsza nadkontrola tak, że właściwie tworzy się łańcuch bez końca, którego ostatnie ogniwo nie ma już świadomości celu, dla jakiego czynność swoją spełnia i dlatego spełnia ją bez żadnej korzyści dla ogółu. Pani *de Savigné* twierdziła, że знаła pewną starszą damę, która mogła powiedzieć: »moja córko powiedz córce twojej córki, że córka jej córki płacze.« — Otóż coś takiego ma miejsce z dzisiejszą manią kontroli urzędowej nowoczesnej biurokracyi, której łatwo się zgubić w istnem morzu urzędzeń kontrolujących.

»Są szefowie biur« mawiał *Timon* (*Ludwik Cormenin*), którego uwagi już wyżej w części historycznej cytowałem, »którzy od rana do wieczora nic innego nie robią, jak tylko kładą na stosach papierów napis »w i d z i a n o«, »z g o d a«, »d o b r z e« lub coś podobnego, następnie podają te same akta

przez okienko swego biura innym szefom urzędu, którzy znów nic innego na tych aktach nie piszą, jak te same wyrazy: »w i d z i a n o«, »z g o d a«, »d o b r z e« i tak idzie dalej, a pióra takich machin pisarskich, jakiemi stawać się muszą w tych warunkach urzędnicy, trafiają już machinalnie na dotyczące miejsce aktu i kreślą bezmyślnie podpis. Na pierwszą myśl o tak lekkim urzędowaniu, możnaby zazdrościć podobnie sytuowanym naczelnikom władz, tymczasem nie musi być to tak miłe i lekkie zajęcie, skoro żalił się na nie jeden z panujących austriackich zeszłego wieku, mówiąc w jakiś czas po objęciu rządów pytającym go o wrażenie, jakie nań robi ciężar panowania: »panowanie byłoby jeszcze bagatelą, ale najgorsze, to to ciągle podpisywanie się!«

---

c) *Ton urzędowy.*

Biurokracyi zarzucają dalej ogólnie pewien niedopowiedni ton tak w ustnem, jak pi-semnem odnoszeniu się jej do ludności, przypominający zwyczaje k o s z a r w o j s k o w y c h.

W dawnych czasach, kiedy warstwa urzędników państwowych rekrutowała się przeważnie ze sfer byłych wojskowych, przyzwyczajonych trakto-wać obywatela państwa ze stanowiska k o m e n - d a n t a, obowiązanego utrzymywać podwładnych w k a r b a c h d y s c y p l i n y w o j s k o w e j, mógł uchodzić

w styczności urzędnika z ludnością rubaszny, ostry ton. Dziś, kiedy w państwach cywilizowanych zyskała prawo obywatelstwa zasada, że urzędnik jest organem wykonawczym woli ludności, wyrażonej przez ciała reprezentacyjne, płaconym przez nią i poddanym kontroli jej reprezentantów, nie wolno mu stawać do niej w pozycji, pretendującej jakąś wyższość i obywatel państwa musi oburzać się, kiedy ze strony władz i urzędników spotyka go ton ostry i butny; ludność zaczyna już dokładnie odróżniać delikatne nawet odcienie sposobu mówienia i pisania, — o czym nie jeden urzędnik biurokrata nie wie, lub zdaje się nie wiedzieć.

Oględny ton i pewne umiarkowanie w stylizacji ustnych czy pisemnych zarządzeń i rozkazów nie oznacza jeszcze, jak sądzą mylnie niektórzy biurokraci, braku energii; tylko istoty niższego ustroju fizyologicznego słuchają prędzej bata aniżeli perswazyi, choć i co do tresury zwierząt są na tym punkcie zdania znających rzecz bardzo podzielone. Człowiek, jako istota obdarzona rozumem słucha zazwyczaj, jeżeli wie, że słuchać potrzeba, a przynajmniej słucha wówczas chętniej, łatwiej i trwalej, jeżeli zaś słucha dla tego, że musi, to niema gwarancyi żadnej, czy nie będzie się starał przy najbliższej nadarzonej sposobności przymusu sobie nałożonego przymusem uchylić.

...»Urzędowy język i styl« mówi Robert Mohl<sup>1)</sup>

---

<sup>1)</sup> R. Mohl »Politik«.



»to nie to samo, co kokieteryjny styl salonowy, ani pełen ciętości i myśli styl mowy kandydata do paryzkiej akademii, lecz z drugiej strony ordynarność w wyrażeniach i w tonie nie może być zaletą ani przymiotem władzy publicznej a napaśtliwość będzie zawsze dowodem braku wykształcenia i ogłady, jedno zaś i drugie prowadzić musi tylko do stworzenia wrogów«. — Urzędnik mówi zawsze i pisze w imieniu prawa i państwa i to nie do niewolnika, lecz do wolnego obywatela tego państwa i do pośredniego twórcy tego prawa, które jego słowom, lub pismu moc nadaje. Równością wobec prawa nie można też żadną miarą usprawiedliwiać ostrości i braku taktu w stylizacji aktów urzędowych. Przełożony, który toleruje takie traktowanie obywateli przez podwładnego sobie urzędnika, daje sam dowód, że nie dorósł swemu zadaniu i daje powód do przypuszczenia, że to, czego nie powstrzymuje, lub powstrzymać nie umie, leży w jego własnej intencji lub w jego sposobie myślenia.

W dawnych czasach zaniedbanie wspomnianych warunków styczności urzędu z ludnością prędszej mogło uchodzić bezkarnie i nie wywoływało w społeczeństwie zasłużonej reakcyi, dziś jednak poczucie niepodległości i wolności wobec prawa tak urosło, że społeczeństwo nie znosi nawet pozorów lekceważenia swobody. Toteż zdarza się dziś często, że dokuczliwa forma jakiegoś zarządzenia władzy wywołuje większe oburzenie i gniew, aniżeli właściwa materyalna krzywda, lub ciężar przez urząd nałożony. Przy szczegółowem omówieniu biuro-

kracyi fiskalnej będę miał sposobność zastanowić się jeszcze szerzej nad przytoczonym co dopiero objawem. Tutaj nadmienić tylko jeszcze wypada, że objaw ten jest jedną z najsilniejszych przyczyn antypatyi, z jaką spotyka się biurokracya u społeczeństwa.

Tak, jak jedną z głównych przyczyn rozwielmożnienia się w niektórych państwach wady biurokratycznego traktowania przez urząd obywateli państwa »z góry« jest zbytnia pobłażliwość społeczeństwa, które nie powinno znosić nieodpowiedniego traktowania siebie przez urzędników, dochodząc zawsze swoich praw w przepisanej drodze aż do uzyskania zadośćuczynienia, które stanowi równocześnie gwarancją poprawy, tak z drugiej strony, trzeba sprawiedliwie przyznać, że państwo samo stwarza warunki, w których najlepszymi nieraz zaletami ogłady i taktu obdarzony funcyonaryusz, staje się z biegiem czasu, spędzonego w przykrej służbie państwowej, szorstkim, opryskliwym, dokuczliwym i przykrym w każdym zetknięciu się z publicznością. Zdarza się to najczęściej z personelem egzekutywy administracyjnej, mającym zadanie ścierania się codziennie z życiem publicznem i z interesami jednostek. Obarczeni zadaniem trudnem nieraz do wykonania, jeżeli nie w ogóle niewykonalnem, (jak np. przy ściąganiu należności rządowych od kontrybuentów ubogich) czujący, że są narzędziami niesprawiedliwej często idei i niesłusznych wymagań, sami skazani na niedostatek, czyż mogą ci świadomi lub mimowolni

pionierowie biurokracyi nowoczesnej nie popaść w pewien pesymizm, moralną i fizyczną drażliwość, która, jeżeli zawód taki trwa dalej, staje się drugą naturą, rodzi ciągle starcia z ludnością i wywołuje powszechne narzekania. Dość popatrzeć na tych niewolników dzisiejszego systemu biurokratycznego, ślęczących za okienkiem pocztowem, kolejowem, lub kasowem w dusznej atmosferze, lub w szalonych przeciągach, wśród dymu i hałasu, zajętych gorączkową, przechodzącą ich siły pracą, odpowiedzialnych za listy, pieniądze, dokumenta i t. p. często po nad stan ich materyalny, a trudno nie przyznać, że taka praca absorbująca cały organizm, niszcząca wszelkie szlachetniejsze skłonności i fizycznie degenerująca, nie może być szkołą salonowego *savoir vivre* i taktu.

---

a) *Drobiazgowość.*

Biurokracyi zarzucają dalej ogólnie przesadną *drobiazgowość*, jakby rodzaj dzieciinnienia starczego, które objawia się w tem, że do rzeczy błahych, do spraw chwilowej, lokalnej, przemijającej wartości, przywiązuje się przesadną wagę a równocześnie zaniedbuje się uporządkowania i dopilnowania rzeczy prawdziwie ważnych. Dzieje się to już z winy samej słabej natury ludzkiej, która łatwiej skłania się do myśli nad drobiazgami, aniżeli do rzeczy wymagających natężenia umysłu, tem więcej jednak zasadniczego wystrzegania się



tej wady wymagać powinny urządzenia administracyi państw, które mają być wzorowymi związkami społecznymi dla uszczęśliwienia ludzkości.

W tym kierunku daje przykład ujemny ustawodawstwo, normując z przesadną skrupulatnością szczegóły i szczególiki działalności władz, przeocząc równocześnie i właśnie z powodu zbytniego zajęcia się drobiazgami, rzeczy ważne, zasadnicze. Zdarza się także coraz częściej, że ustawodawstwo zaczyna normować z komiczną skwapliwością szczegóły w sprawach publicznych, których ogólne zasady chwieją się już tymczasem z powodu będących na porządku dziennym i zaawansowanych wyraźnie reform społecznych. Administracya biurokratyczna otrzymawszy tymczasem nowe przepisy nie patrzy całkiem na zbliżającą się żywiołową siłę, która uczyni wnet bezprzedmiotowem trzymanie się owych szczegółików, lecz przywiązuje do formalistycznego stosowania ich taką wagę, jakby miały istnieć całe wieki i jakby zbawienie ludności leżało w wyuczeniu się na pamięć i w wypróbowaniu na wszystkie strony każdego najdrobniejszego postanowienia. Nikomu też nie przychodzi na myśl z pomiędzy kapłanów biurokracyi, że państwo to czynnik ciągłości podstawowych urządzeń społecznych, ale nie instytucya do uporządkowywania administracyjnych zabawek.

Jeżeliby miarą kultury i postępu miało być urzeczywistnienie starania, aby na każdy, najbardziej nieobliczalny objaw życia ludzkiego istniał osobny przepis prawny, normujący dopuszczalność



i warunki tego lub innego stosunku faktycznego, to w takim razie ideałem narodu kulturowego byłby naród pruski (nie mówię niemiecki, bo to określenie błędne, jakkolwiek nieraz używane jest pojęciem niejednolitem). Tymczasem historia wieków i lat ostatnich uczy czegoś zupełnie odmiennego.

Historia ewolucji, jaką odbywa poczucie praw do wolności u tego ostatniego narodu, — poucza najlepiej, jak to łatwo zarazić sferę ducha przyzwyczajeniem do więzów i formułek, przepisanych dla każdej kategorii objawów społecznego życia. Siła, która dziś idzie tam przed prawem, czy to w stosunkach wewnętrznych państwa, czy w występowaniu na dalekich scenach światowej polityki nie jest niczem innym, jak produktem pierwotnego fałszywego zamiłowania do rzekomego »ładu« w drobnostkach, przerośniętym w samowolę w rzeczach pierwszorzędnej wagi.

I tak dzieje się powszechnie. Najpierw ogranicza się przepisami prawnymi te drobne, niby nic nie znaczące objawy wolnej woli obywatelskiej, na ochronie których przecież nikomu nie może zależeć, bo nie stanowią kwestyi wolności i ujęcie ich w ścisłe prawidła nie powinno zagrażać rozwielmożnieniem się formy po nad treść. W tej nadziei ci nawet, którzy z tytułu swego właściwego zadania stać powinni na straży ducha wolności, przykładają rękę do dzieła jej powolnego zniszczenia. Tymczasem »*l'appetit vient en mangeant*« jak mówi przysłowie, — więc kiedy ujęto

w karby i szczegółowe ramki drobne wybujałości woli ludzkiej, jak się to dla okłamania siebie samego nazywać zwykło, — przychodzi kolej naturalna na dalsze, ważniejsze elementa życiowe, bo te się zbyt silnie łączą z poprzednimi, aby je zostawić odłogiem, — więc i one podlegają powoli skrępowaniu w nieprzekraczalną żadną miarą formy i powoli, idąc od objawów białych do najważniejszych, całe życie obywatelskie i społeczne ulega wtłoczeniu w karby, spełniające rolę kagańca dla wolnej działalności.

W roli wykonawcy tak tworzonych przepisów organizujących życie, biurokracya kieruje się zasadą usuwania drobnych kamyczków z drogi życia, na której pozostają mimo to dalej karkołomne wyboje. Robi ona wrażenie maszynisty, kierującego pociągiem błyskawicznym, który całą uwagę swoją skierowuje na to, aby kurki, rączki i sztabki mechanizmu lokomotywy były zawsze wyczyszczone i zapatrzone w drodze na te drobiazgi, nie widzi w razie niebezpieczeństwa przepaści, grożącej zgubą jemu i powierzonym jego opiece ludziom.



BIUROKRACJA W URZĘDZIE.



BIURO KASY W. L. N. D. P. E.

## VI.

### a) *Przygotowanie przyszłego urzędnika biurokraty.*

Chcąc mówić o objawach biurokracji w urzędach tj. w jej kolebce i w głównej dziedzinie jej panowania, nie można nie rozpocząć od podania choć w kilku słowach ogólnikowej definicyi urzędu państwowego, nie da się bowiem zaprzeczyć, że w historii rozwoju biurokracji odegrało państwo ze swoją coraz bardziej komplikowaną organizacją administracyjną pierwszorzędną rolę i że urzędy państwowe stały się rozsądnymi systemu biurokratycznego, a instytucjom samorządnym i prywatnym przychodziło jedynie z trudnością utrzymać z nimi na tem polu konkurencyą i jeżeli dziś w tych sferach spotyka się rosnącą chorobę biurokratyczną, to jest ona bezsprzecznie wynikiem ślepego naśladownictwa urzędów państwowych.

Otóż urząd państwowy, analogicznie do podanej wyżej w części historycznej definicyi

urzędu w ogólności, oznacza w pojęciu subiektywnem ogół obowiązków i uprawnień do kierowania i wykonywania tych zadań, jakie idea związku państwowego nakłada na państwo wobec własnych obywateli i wobec drugich państw, zaś w znaczeniu obiektywnem zakres tych uprawnień i zadań państwowych, określony przepisami. Urzędy zatem i władze państwowe są to urządzenia do sprawowania określonego zakresu funkcji państwowych z powołania i celu państwa wypływających.

Urzeczywistnienie idei państwa jest celem jej stworzenia; — urzędy są nieodzownym środkiem do osiągnięcia tego celu i organami, które mają trwale współdziałać w urzeczywistnieniu powołania najwyższego na razie związku społecznego, jakim jest państwo. Za pomocą nich pociąga państwo działalność jednostek i związków społecznych wszelkich innych kategorii do celów dobra ogólnego w pewien stały, jakościowo i terytoryalnie określony i ograniczony sposób.

Prócz zasad kierujących potrzeba do spełnienia zadań, jakie ciążyą na związku państwowym także i sił ludzkich i środków materialnych. Osoby powołane do wykonywania tych praw i obowiązków państwowych nazywamy urzędnikami państwa.

Żaden urząd w ogólności, a tak samo i urząd państwowy, niema władzy sam ze siebie, lecz otrzymuje ją w drodze poruczenia od innych czynników państwowych, które nie będąc urzędami mają władzę samodzielną, opartą na tradycyi, do-

tychczasowem posiadaniu lub na woli ogółu ludności. Takimi czynnikami są w państwach monarchicznych panujący, albo sami, albo wspólnie z reprezentacją ludności, w innych ta ostatnia sama.

Ograniczony charakter władzy, jaką piastuje urząd państwowy i pośrednie jej pochodzenie jest całkiem naturalnem następstwem powołania, do jakiego jest stworzony; ma on być, nie celem, lecz jedynie środkiem, tym mechanicznym organem, którym kieruje idea państwa i stojąca nawet po nad tą ostatnią wola ludu ku uzyskaniu swego wspólnego dobra.

Każdy urząd państwowy powinien mieć ograniczony zakres działania i to tak ku górze, jak i ku dołowi, tj. tak w stosunku do kierującej głowy państwa, jak i w stosunku do społeczeństwa. Ograniczenie to ma miejsce w odnośnych ustawach i to tak w ustawach konstytucyjnych, zasadniczych, jak i w przepisach administracyjnych. Pierwsze zawierają ogólne, kierujące zasady co do tworzenia urzędów i co do stanowiska prawnego urzędników i co do odpowiedzialności najwyższych reprezentantów urzędu, t. j. ministrów wobec reprezentacji ludności; te drugie zawierają szczegółowe postanowienia o urządzeniu władz i ich wzajemnym stosunku, przepisy materyalne o wykonywaniu przez władze pojedynczych spraw administracyjnych i o ich formie.

Jednym z najważniejszych wymogów do objęcia urzędu państwowego w dzisiejszem państwie



prawnem jest pewne, przepisami unormowane wykształcenie zawodowe, zastosowane do powołania odnośnej kategorii służby państwowej, a którego wymiar jest dla pojedynczych działów oznaczony jednym ogólnym szablonem, tak, że w danej kategorii najniższy i najwyższy funkcjonariusz wykazują się jednym i tym samym miernikiem zawodowego wykształcenia.

Ma to tak samo zastosowanie w zawodach sędziowskich i administracyjnych, zajmujących, jeżeli nie co do liczby, to w każdym razie co do znaczenia pierwszorzędne miejsce w hierarchii urzędów państwowych i wymagających tych samych studyów prawniczych od najniższego funkcjonariusza, co i od ministra, jak nie mniej w innych kategoriach t. zw. fachowych, zajmujących całkiem niesłusznie drugorzędne miejsce w szeregu urzędów państwa.

Ponieważ, w teorii przynajmniej, urząd państwowy w dzisiejszych czasach dostępny jest dla każdego obywatela państwa, który potrafi wykazać się przepisaniem wykształceniem zawodowym i ono stanowi z reguły najważniejszy warunek kwalifikacji urzędnika, przeto zanim będzie mowa o innych stronach i przymiotach stanu urzędniczego, wywołujących objawy biurokracyi urzędów warto zastanowić się dokładniej nad pytaniem, jakim jest wykształcenie dzisiejszych urzędników i czy w urządzeniu tegoż nie leży jeden z głównych powodów wzmacniania się biurokracyi.

Ponieważ, jak wspomniałem, w organizacjach dzisiejszych państw zajmują urzędnicy prawnicy dominujące stanowisko i mają przeważny wpływ na tok wszystkich spraw państwowych, przeto nasuwa się samo przez się pytanie, czy wykształcenie jurydyczne i tak urządzone jak obecnie, daje urzędnikowi dostateczną podstawę do spełnienia swego, coraz trudniejszego zadania i czy daje państwu z urzędnika ten pożytek, jakiego ono w dzisiejszych, bardzo zmienionych warunkach od niego potrzebuje.

Mówi się obecnie tak wiele o wartości wykształcenia akademickiego, o odbytych studiach uniwersyteckich, nie zastanawiając się nad tem, że są to określenia czysto formalnej natury, nie dające, prócz nie wiele mówiącego domniemania, żadnej dokładniejszej miary tej wartości wiedzy, jaką mają oznaczać. Szerszemu ogółowi wystarcza do spokojnego powierzenia swych losów w ręce urzędu wiara i pewność, że »prawa jego muszą być bezpieczne w rękach urzędników, którzy ukończyli studia prawnicze« i stąd pochodzi też powszechne przekonanie, że nauka prawa jest zarazem nauką sprawiedliwości i nauką dobra społecznego.

Przedstawmyż sobie teraz proces kształcenia dzisiejszego urzędnika państwowego, jurysty, biorąc na uwagę, dla uniknięcia nie dość ścisłej dedukcji, kandydata o wzorowych zaletach uzdolnienia i pilności.

Skończywszy szkołę średnią i osiągnąwszy na znak przebywania kilkoletniego »za pan brat« z duchami starożytnego klasycyzmu i średnio-wiecznego humanizmu i w nagrodę za »stronienie jaknajdalej od zgubnych powiewów realnego życia i przewrotowych teorii nowożytnego świata« patent dojrzałości do rozpoczęcia wyższych studyów, zabiera się młody kandydat prawa z całym zapalem do nauki. Encyklopedia prawa, Instytucye, historia prawa rzymskiego, Gajus, corpus juris etc. zapełniają powoli umysł, który wyćwiczony należycie podczas studyów gimnazjalnych do ścisłego, teoretycznego, oderwanego myślenia, zatapia się teraz z zamiłowaniem w tajemnicach podstawowej wiedzy prawniczej. Młodego słuchacza bawi z początku nowość nieznanych teorii, odmienność teoretycznych zasad i wyobrażeń od spotykanych przypadkowo w dotychczasowem niedługiem życiu, ale nie mniej trwale w umyśle zapisanych warunków rzeczywistego dzisiejszego życia; czasem błysnie w młodej głowie wrażenie niestosunkowo małej wartości zgłębianych z trudem teorii, oddalonych czasem i stosunkami od celów współczesnego życia, lecz wnet przemaga wpajana ciągle wiara, że tylko głębokie studia nad suchą teorią prowadzą do prawdziwej wiedzy i wykształcenia.

Odgrywa przytem pewną rolę zwyczajna u młodych badaczy teorii prawa, pewna ambicya w pokonywaniu trudności ścisłego myślenia i kazuistycznych łamigłówek. To ciągle zapuszczanie się w bezgraniczne labirynty oderwanej suchej teorii

staje się w dalszym ciągu studyów koniecznością, którą niejednen z uczniów prawa bierze mylnie za rodzenie się zamilowania do obranej umiejętności.

Zdawałoby się, że nauka historii prawa rzymskiego jest niezbędnie konieczną drogą do poznania systematycznego rozwoju, jakiemu ulegały od najdawniejszych czasów pojedyncze zasady prawne i tych wszystkich czynników, które złożyły się na kunsztowną budowę prawa rzymskiego.

Tymczasem bliższe przyjrzenie się drodze, jaką kroczy nauka prawa w pierwszych początkach studyów, okazuje, że młody kandydat otrzymuje zapas czysto pamięciowych wiadomości zacząwszy od dekalogu, aż do Prokulianów i Sabinianów, umie wyliczyć na pamięć dekrety cesarzy rzymskich i senatuskonzultry, ale nie umie przedstawić ewolucyjnego rozwoju, jakiemu ulegały pojedyncze pojęcia prawne na tle ówczesnych stosunków społecznych i faktów historycznych i nie umie w ten sposób spożytkować nabytych wiadomości teoretycznych dla zrozumienia późniejszych objawów w rozwoju prawa.

Od samego początku studyów wpaja się w studenta prawa błędne mniemanie, że prawo jest budową filozoficznych teorii, zamiast go nauczyć, aby rozwój jego śledził na tle charakterów pojedynczych narodów i na tle historycznej prawdy, którą nie tak łatwo zachwiać, jak filozoficzną hipotezę.

Nie lepiej ma się rzecz z nauką Pandektów,



przy której system góruje zwykle nad treścią, pamięciowa technika nad właściwym celem nauki, jakim jest zrozumienie dzisiejszego życia prawnego na tle jego historycznego rozwoju. Zapuszczanie się w dociekanie słuszności między bronionymi przez pojedynczych uczonych starożytnych zapatrywaniami prawnymi, które dotyczą często takich drobnostek, na które szkoda było wyteżać umysł nawet w wiekach znacznie niższej ceny czasu od dzisiejszych, zajmują i absorbują młody umysł prawnika ze szkodą innych ważniejszych wiadomości.

Najgorzej ma się rzecz z nauką prawa karnego, która odbywa się tak chaotycznie, tak niesystematycznie, że ukończony prawnik poza wiadomościami oderwanymi o teoriach prawa karnego i po za suchemi, mnemotechnicznie przyswojonemi zasadami prawa karnego nie umie podać ogólnego obrazu rozwoju historycznego, jakiemu prawo karne u pojedynczych narodów ulegało. Nauczony budować pojęcia prawne, syntetycznie nie potrafi przeprowadzić analizy najprostszego objawu zwyczajowego prawa, lub zastosować zapamiętanej zasady do praktycznego przykładu. Jak każde prawo, tak i prawo karne jest budową historyczną, a nie filozoficzną, o czem za mało pamiętano przy ułożeniu dzisiejszych programów nauk prawniczych.

Umiejętności prawnicze, z którymi obeznaje się kandydat prawa w dalszych swoich studiach

jak n. p. prawo kanoniczne, prawo prywatne niemieckie, historia prawa niemieckiego, prawo handlowe, wekslowe, dopełniają powoli zapas teorii, mający posłużyć w dalszym zawodzie za kanwę, na której ukończony prawnik snuć ma dalej haft praktycznego wymiaru praw, ucząc się w ostatnim okresie swych nauk umiejętności politycznych, ekonomicznych i prawa formalnego.

We wszystkich tych działach panuje jednak ciągle teoria nad praktycznym uczeniem się sprawiedliwości, suche wpajanie w pamięć wiadomości nie związanych z życiem i z dziejowym rozwojem ludzkości po nad poznawaniem przyczyn, które składały się na stan zapatrywań prawnych najliczniejszej warstwy każdego społeczeństwa państwowego, t. j. ludu; prawo uważane zawsze przez teoretyków za dziedzinę umysłów wyższych, oświeconych, ograniczone bywa w nauce na studyowanie urzędzeń i teorii obcych tylko dla tego, że one dały podstawę do wytworzenia się dzisiejszych urzędzeń prawnych, przy czem pozostaje na uboczu pytanie, czy dla dobra społeczeństwa nie byłoby lepiej, gdyby za podstawę tych urzędzeń były wzięte rodzime, miejscowe i narodowe pojęcia prawne i zwyczaje ludu, dla którego dzisiejsze prawa w pierwszym rzędzie istnieją. Mówią, że prawa rzymskie, niemieckie są podwalinami dzisiejszych urzędzeń i pojęć prawnych, ale dla kogo? czy dla wszystkich obywateli dzisiejszego państwa?

Konsekwencyą takiego sposobu myślenia i takiego urządzenia nauk prawniczych, w których nauka rodzimego prawa albo całkiem nie istnieje, albo traktowaną jest jako przedmiot nadobowiązkowy w sposób bardzo lekceważący, jest zupełnie zrozumiały rozdzwitek między prawem i jego wykonawcami, a między ludnością, której trudno bez głębokich studyów wznieść się na wysokość abstrakcyjnej, czysto filozoficznej umiejętności prawniczej.

Z drugiej strony nic dziwnego, że przy dzisiejszym systemie nauczania prawa, który może być dobrym dla kształcenia uczonych, ale nie dla przygotowania praktycznych wykonawców prawa, umysł studyującego tę umiejętność, przyzwyczajony do ciągłego zaciekania się w teorii i systemach, nie może pojąć inaczej całokształtu urządzeń prawnych, jak tylko jako budowę abstrakcyjną, filozoficzną, w której jedno słowo definicyi znaczy więcej, aniżeli cała myśl i cel, owe o ile się tak wyrazić można, duchowe strony prawa. Ukończony słuchacz praw umie myśleć logicznie, umie rozwiązywać zawile zagadki prawne, które były ulubioną materią kierowników jego nauk, ale na wspomnienie ducha ustaw, uczucia prawnego wzrusza niedowierzająco ramionami, nie znalazłszy tych pojęć w swoich naukach; do budowania żywotnych idei społecznych brak mu najpierw podstawowych nauk, bo umiejętności społecznych, lekceważonych w programie nauk, do-



tknął się zaledwie w przelocie, a potem brak mu potrzebnego zapалу, którego pozbawiła go sucha, na tle obcych stosunków wyrosła teoria.

Jakiż los czeka uzbrojonego w takie wykształcenie prawnika w praktycznym zawodzie, którego różne rodzaje stoją dla niego teraz otworem?

Przedewszystkiem spotyka go zaraz w pierwszych początkach w każdym zawodzie rozczarowanie, bo zaczyna się od razu przekonywać, że wyrozumowane teorie prawne i filozoficzne systematy, któremi ma przepelnioną głowę, są dla niego bardzo cennym skarbem, z którego jednak nie może korzystać w praktycznym zastosowaniu; są kapitałem uzyskanym wielkim nakładem pracy, nie dającym się jednak zużytkować na potrzeby praktycznej działalności w urzędzie, oddanym jego staraniom. W niewielu wyjątkowych zawodach służby państwowej znajduje ukończony prawnik możliwość oddawania się dalej studjom nad teoriami prawa, w największej liczbie gałęzi urzędowych nie ma możliwości kontynuowania jakiegokolwiek pracy nad nauką prawa, bo ciężkie zadania praktycznej służby absorbują w zupełności jego umysł i czas.

Tutaj trzeba zstąpić z piedestału wyrozumowanych teorii na twarde i nieznanne pole rzeczywistości trzeba przykładąć rękę do skomplikowanego mechanizmu współczesnego życia społecznego, którego się prawie zupełnie nie zna. Z jednej strony pewna ambicyja, aby nie po-



kazać nieświadomości najprostszycy nie raz pojęć praktycznych i prawideł kierujących światem rzeczywistym, dla których młody kandydat na urzędnika nie może mimo skrzętnych poszukiwań w swoim skarbcu wiedzy teoretycznej znaleźć odpowiedniej formuły i odpowiednich konstrukcyi rozumowych, z drugiej strony pewien żal do autorów programu nauk, nie dających potrzebnego w praktyce wykształcenia i do siebie samego, że się po za tym programem własną intuicyą nie rozszerzyło wiadomości, to wszystko wywołuje już w początkach karyery każdego urzędnika silne rozgoryczenie, zniechęcenie i apatyę.

Z jednej strony niemożebność dalszego bujania w przestworzach teoryi, tak jak za czasów nauk uniwersyteckich i rozwiązywania z zamiłowaniem kazuistycznych zagadek prawnych, nie mających nic wspólnego z dzisiejszem życiem, z drugiej strony brak podstawy do należytego ocenienia objawów codziennie spotykanych, wywołuje w konsekwencyi zupełne ostygnięcie zapala do obranego zawodu, zajęcie z miejsca stanowiska chłodnego wobec prądów bieżącego życia społecznego i wobec ludzi wszystkich innych, nie urzędniczych zawodów a po teoretycznej głębokości dociekań prawno-filozoficznych następuje płytkość, obojętność i niechęć w osądzaniu objawów oddanego swojej pieczy życia społecznego.

Możnaby przypuszczać, że w pracy zawodowej urzędnika powinno znachodzić dobitny wyraz

wzajemne oddziaływanie na siebie teorii umiejętności prawniczej i praktycznych objawów życiowych, i że w śledzeniu tego wzajemnego oddziaływania powinien urzędnik znachodzić dostateczne zadowolenie i wrażenie, że jest wybitnym czynnikiem w kulturalnym i społecznym rozwoju swoich współobywateli. Takby rzeczywiście być powinno, o ileby zachodził faktycznie warunek ścisłej wzajemności w oddziaływaniu na siebie tych wspomnianych co dopiero współczynników stanu prawnego w państwie.

Takie oddziaływanie wzajemne teorii prawa i rzeczywistego życia jest jednak możliwe tylko tam, gdzie prawo powstaje drogą naturalnej ewolucji z rodzimych pierwiastków, jakimi są wrodzone instynkty i pojęcia prawne danego społeczeństwa, jego zwyczaje prawne uświęcone tradycją, starszą nawet od filozofii prawa, ale nie może mieć miejsca w naszych stosunkach, gdzie główne fundamenty całej organizacyi prawnej są produktem importowanym z obcego świata pojęć i obcych stosunków i uchodzą za doskonałe i nie dające się zastąpić tylko dla tego, że nie próbuje się zastąpić ich innemi.

Doskonałość prawa rzymskiego, uznawana jeszcze do dziś dnia, mimo, że zbudowane na jego podstawach państwo rzymskie już przed

wiekami legło w gruzach, pochodziła nie z kąd inąd, jak z tej przyczyny, że nie było ono płodem wyrozumowanym, lecz rodziło się na tle współczesnych potrzeb stosunków i zapatrywań, tworzyło się samodzielnie, ale nie było sztucznie robione, płynęło z odczucia konieczności swojej, ale nie było tworem spekulacji umysłowej. Wtedy można było mówić o oddziaływaniu teorii na praktykę i odwrotnie, ale nie dziś, kiedy wymagania jednej i drugiej są przeważnie różne, a w wielu wypadkach diametralnie sprzeczne.

Praktyka uważa niektóre zasady teoretyczne za błędne, ludność, której wrodzonym pojęciom wydają się niektóre z obowiązujących prawideł prawnych zupełnie obce, narzucone, spogląda z niedowierzaniem na instytucje prawne, którym tylko z konieczności się poddaje, i nie mogąc na wiele obowiązujących przepisów znaleźć wytłómaczenia w swoim wrodzonym instynkcie, uważa je po prostu za bezprawie a wykonującego je urzędnika za swego wroga, gorzko w dodatku potem własnej pracy opłacanego. Teoria tymczasem nie chce ustąpić ani na piędź ze swojego dotychczasowego królestwa nieomyślności i wszechwiedzy i każde żądanie zmiany zasad prawnych odpowiednio do ducha czasu i do zmieniających się stosunków uważa i traktuje jako zamach na całokształt budowy prawa i państwa, które mu daje firmę i opiekę. Mówimy o językach martwych i staramy się zastępywać je coraz bar-



dziej językami żywotnymi, ale o tem nie myślimy, że dzisiejsze prawo jest także tworem martwym prawa rzymskiego i chociaż przez szereg wieków ulegało kształceniu, to działo się to ciągle w ramach teoryi, ale nie na tle praktycznego życia. Tem doprowadziliśmy do fałszywego na wskroś zapatrywania, że prawo jest polem abstrakcyjnych wiadomości, które należy studyować jak filozofię, których nie potrzebuje posiadać profan, bo ich nie potrafi ani odczuć, ani zrozumieć.

Widzimy zatem, że wobec braku łączności między podstawami teoryi prawa — a między poczuciem prawnem w społeczeństwie nie można tak łatwo mówić o szczytnem zadaniu urzędnika, rozpoczynającego swój zawód pośredniczenia między tymi dwoma czynnikami, bo zadanie to napotyka z góry na kardynalne przeszkody zasadniczej natury.

Na tem rozdrożu, kiedy różowe nadzieje oddawania się z zapałem kierownictwu życia prawnego w społeczeństwie za pomocą przyswojonego skarbu wiedzy rozprószą się jak mgła zwoźnicza, a myśl o porzuceniu obranego zawodu rozbija się o konieczność zapewnienia sobie chleba, zjawia się przed pełnym zwątpienia młodym urzędnikiem imponujący majestat idei państwowej, która wabi go do siebie, obiecując skromne, ale pewne korzyści, w zamian za oddanie się na jej usługi ciałem i duszą, myślą i uczynkiem.

Zaprowadzenie egzaminów dla kandydatów



do służby państwowej, które miało miejsce najpierw w Niemczech około początku XIX wieku, przynajmniej w tym czasie dopiero została sprawa tych egzaminów zupełnie uregulowaną, miało na celu, nie tyle dostarczenie miernika kwalifikacji do służby, ile raczej usunięcie dawnych przywilejów urodzenia, powinowactwa, wynagradzania urzędem za niemoralne nieraz usługi i t. p. Równocześnie miała ta innowacya na celu zapobieżenie tłoczeniu się zbyt wielkiej ilości kandydatów do służby państwowej, a dopiero trzecim motywem było oznaczenie miary wymaganych studyów.

Nie wszystkie te cele zostały jednakowo osiągnięte przez zaprowadzenie egzaminów i teoretycznej kwalifikacji. Wprawdzie zapobieżono w zasadzie możliwości przyjmowania do służby rządowej sędziowskiej i administracyjnej ludzi bez żadnego wykształcenia wyższego, li tylko dla ich urodzenia lub koneksyi familijnych, ale nie znaczy to, ażeby ci właśnie, o ile mają te wymogi kwalifikacyjne na równi z innymi, nie mieli bez porównania szybciej iść po szczeblach drabiny urzędniczej od innych, mniej szczęśliwie urodzonych.

Jak z jednej strony nie można wprawdzie żądać, aby każdy kto ma w ręku świadectwo z odszczególnieniem ukończonych nauk miał przez to samo koniecznie prędzej zostać ministrem, prezydentem senatu, lub t. p. od innych kandydatów, tak z drugiej strony nie da się zaprzeczyć, że przy wyborze kandydatów na stanowiska wybi-

ne prócz innych przymiotów, nie objętych świadectwami nauk, powinna grać rolę także i zdolność, fachowa wiedza i wykształcenie ogólne.

Dzieje się jednak w dzisiejszych czasach nie zawsze tak, jakby z powyższej teorii wynikało. Są liczne urzędy korzystne i wpływowe, na które zawsze jeszcze kwalifikuje się ludzi, nie podług ich rzeczywistych zdolności i wiedzy fachowej, lecz podług miary protekcji, jaką potrafią się wykazać; jedno wpływowe słowo osobistości, nie mającej nieraz żadnego wyobrażenia o wymogach, potrzebnych do należytego spełniania zadania na urzędzie, o którego rozdanie chodzi, znaczy daleko więcej, aniżeli najwybitniejsze zdolności, praca i zasługi już położone, lub inne względy. Interes samej służby, niebezpieczeństwo połączone z powierzeniem jej osobie, nie dającej gwarancyi należytego i z celem zgodnego wypełniania obowiązków, ustępuje zwyczajnie na drugi plan wobec siły, jaką wywiera list, bilet polecający, lub słówko szepnięte przez możnego protektora. Decydujący w takim wypadku na niekorzyść urzędu kierownik ma na wytłumaczenie swojego nieodpowiedniego wyboru gładką odpowiedź: »musiałem!«... Wobec tego słowa umilknąć musi interes nawet samego państwa, a tem bardziej głos pokrzywdzonych konkurentów.

Choć służba dla państwa obiecuje nie wiele, żądając wszystkiego, co człowiek ze swego »ja« na tej ziemi jest w stanie odstąpić, czyż

można się dziwić, że znajduje dla swojej idei tak łatwo i tak chętnych zwolenników? Jej rosnąca z każdym dniem potęga olśniewa każdego, przyciąga jednostki słabe, które w jej mocy materialnej szukają dla siebie oparcia a jednostki silne zwabia nadzieją, że przy pomocy jej siły potrafią nad światem zapanować.

Zahypnotyzowany raz przesadnym wyobrażeniem o potędze państwa i fałszywym zrozumieniem właściwych celów tej instytucji, przestaje urzędnik widzieć po za t. zw. powagą władzy, po za interesem państwa stojące cele społeczne i kulturalne i staje się w nieuniknionej niczem konsekwencji biurokrata.

Czy każdy urzędnik musi stać się z czasem biurokrata?

To pytanie nasuwa się teraz mimowoli a odpowiedź na nie wypływa z dalszego przyjrzenia się zadaniom, jakie dzisiejsze państwo wkłada na swoich urzędników.

Już wyżej starałem się wykazać, jaką płytkość poglądów na rzeczywiste stosunki życia współczesnego, jaką obojętność na objawy i prądy żywiołowe idące przez świat dzisiejszy wnosi urzędnik w swój zawód, a poniżej postaram się udowodnić, że te ujemne przymioty nie tylko nie ustępują miejsca lepszemu pojmowaniu obowiązków z biegiem lat służby państwowej, lecz przegradzają się w co raz większą bezmyślność, bierność i niechęć do reszty społeczeństwa, które są charakterystycznymi znamionami biurokracji.



Samodzielna myśl, inicjatywa odczuta więcej sercem, aniżeli rozumem wyspekulowana, to rzeczy nie znane i nie popłatne wśród urzędnictwa nowoczesnego państwa a słowo uczucie, nie znajduje miejsca w słowniku biurowym. Tylko ten, kto bezmyślnie i bez poddawania się wrażeniom uczucia stara się odgrywać na ślepo funkcję martwego kółka maszyneryi państwowej, nadaje się w dzisiejszem urzędzeniu tejże i ma widoki zaawansowania z czasem na kółko wyższej kategorii, nie mniej martwe i bezmyślne, ale lepiej wynagradzane i estymowane. Odczuwanie jakichś szlachetnych porywów, chęć wprowadzenia do suchej mechanicznej pracy biurowej jakiegoś ciepła, miłości dla kraju, narodu lub innych nieprzewidzianych w ustawach i przepisach ideałów, nie tylko nie znajduje uznania zasłużonego w oczach przełożonych i zdemoralizowanych serwilizmem biurokratycznym kolegów, lecz bywa najczęściej powodem usuwania takich urzędników, którzy mają odwagę podobne zapatrywania głośno wyznawać na podrzędne stanowiska rzekomo z powodu »niedostatecznego skupienia myśli nad pracą biurową, zajmowania się rzeczami nie mającemi nic wspólnego z urzędowaniem« i t. p.

Jeżeli zdarzy się urzędnik, który wyjątkowo



wnosi do służby prócz suchego materiału teoretycznych wiadomości jeszcze pewne poczucie do innych wyższych zadań życia, aniżeli mechaniczne zapisywanie stosów papieru, jeżeli nie zgasi w nim tego zapалу do zaznaczenia swoich obywatelskich, narodowych czy altruistycznych instynktów pierwszy zaraz okres biurowego życia, to, albo otrzymuje w tajnej kwalifikacji miano *mal k o n t e n t a*, *n i e s p o k o j n e g o d u c h a*, a co najmniej *i d e a l i s t y* i kwalifikacja ta kładzie kres wszelkiej dalszej wyższej jego karyerze, albo z czasem stara leczyć się z tych niepopłatnych w zawodzie biurokratycznym zapatrywań, co przy pomocy stosunków panujących w jego otoczeniu, przez asymilację i emulację z współkolegami udaje mu się z czasem w zupełności i pozbywszy się niepotrzebnego balastu, staje się w końcu *w z o r o w y m u r z ę d n i k i e m*.

Są i tacy, co zachowują do końca swej kariery urzędowej w najskrytszej głębi niestrawionego działaniem biurokracyi serca i umysłu prawdziwie obywatelskie i ludzkie uczucia, zapatrywania i porywy, ale z całych sił starają się, by nawet najmniejszy objaw nie zdradził tego ukrytego ich wewnętrznego duchowego skarbu i obywatel spotykający się z zimnem, w ciasne karby przepisów zamkniętem, jeżeli nie odpychającym wprost obejściem się takiego urzędnika, nie domyśla się nieraz, że na dnie okazanej powierzchownie obojętności tleją szlachetniejsze motywy i ukrywa się całkiem

inne zdanie od wygłoszonego z urzędu i całkiem odmienne uczucie.

Urzędnik jest wykonawcą ślepych liter prawa i przepisów mówi państwo, nie wolno mu powodować się uczuciem, litością, przestrzega przełożony urzędu, nie wolno mu zapalać się do innych ideałów prócz wyrobienia aktów, mówi doświadczenie zawodowe, nie dziw więc, że wśród tych hasła i prawideł staje się bezduszną maszyną, mumią spowitą za życia w zwoje urzędowych aktów, po za które nie wolno mu ani patrzeć ani czuć.

b) *Urzędnik=biurokrata a Urzędnik=obywatel.*

Z każdym innym obywatelem państwa można w rozmowie poruszyć sprawy szerszego pokroju, zagadnienia społeczne, pytania jakie stawia przeszłość każdemu, kto się nad nią choć trochę zastanawia, tylko w sferach urzędników nie łatwo znaleźć chętnego i nadającego się do dyskusji interlokutora, bo w tej sferze panuje niepodzielnie myśl tylko o awansie, protekcji, remuneracyach, dodatkach osobistych, po za którymi nie istnieje nic godnego uwagi i zapamiętania.

Przejęty takim duchem sędzia jest zimnym matematykiem, który konstruuje sprawiedliwość podług suchych prawideł ustawy, będąc w duszy

najświęciej przekonany, że zbłądzić nie może, bo trzyma się pisanego prawa, które go chroni należycie przed możliwością zajścia na manowce sentymentalizmu, bo tym wyrazem określa biurokracya wszelkie porywy szlachetne serca i uczuć. Dla niego każdy objaw życiowy, każdy moment walki o jakieś prawo prywatne czy publiczne jest suchym faktem prawnym, którego nie wolno rozbierać inaczej, jak w oświetleniu teorii, którego nie może zgłębiać nawet w razie szczerzej chęci pójścia po za granice szablonu, bo go w pracy pędzi nawał czynności, zmuszając umysł do maszynowego działania. Po pewnym przeciągu czasu takiej pracy mechanicznej, szablonowej w zawodzie, któryby wymagał wielkiej swobody zdania, czasu i zupełnego niekrępowania się drobnostkowymi względami na formę, termin, liczbę spraw czekających na swoją kolej, zaczyna wykonawca najwyższej w państwie dziedziny prawa przychodzić do przekonania o swojej słabości i nieudolności, zaczyna tracić wiarę w wyższość swego posłannictwa, zaczyna tracić powoli poczucie tego, czem wymiar sprawiedliwości w idealnych warunkach być powinien i bezwiednie staje się biurokratą.

Nie lepiej ma się rzecz z urzędnikiem administracyi państwowej. Temu uśmiecha się w czasie studyów prawniczych myśl, że z czasem ma się stać gospodarzem w organizmie państwowym, więc z całym zapalem studyuje skromnie w programie uniwersytetu reprezentowane nauki poli-



tyczne i przyswaja sobie tę garść wiadomości o ekonomii społecznej, którą już przy samym końcu nauk ma sposobność poznać. Znając trochę teorii wstępuje do służby państwowej i odrazu staje w szeregu pracowników, zaabsorbowanych czynnościami biurowymi tak, że o dalszem koniecznem kształceniu się nie może być mowy. Dokończenie studyów teoretycznych i zdawanie ostatnich egzaminów w czasie rozpoczętej już służby zawodowej, dopuszczone w ostatnich czasach w niektórych państwach z powodu braku kandydatów na posady administracyjne i dla zachęcenia młodych prawników do poświęcania się temu zawodowi, mści się fatalnie na dalszej kwalifikacyi ich do obranego powołania. Zmuszeni poświęcać się przede wszystkim czynnościom biurowym, traktują naukę umiejętności społecznych, najważniejszych dla urzędnika administracyi, a przede wszystkim ekonomię, jak najpobieżniej, zdają egzamina z tych podstawowych dla administracyi nauk z pewną łatwością, nieodpowiadającą zasobowi posiadanej wiedzy, bo już są urzędnikami i mają patent na mądrość administracyjną.

Z tem ubóstwem wiedzy łączy się zupełna nieznanomość stosunków rzeczywistych społeczeństwa; olbrzymi postęp w pojęciach, w zapatrywaniach na kwestyę socyalną, jest im znany co najwyżej w najogólniejszych zarysach, przeczytanych w zwięzłym podręczniku lub skryptach uniwersyteckich. Mimo to otrzymują odrazu w rękę władzę, często dla braku innych wytrawniejszych urzędni-



ków nawet zupełnie samodzielna, stają zupełnie nieprzygotowani wobec jednego z najtrudniejszych zadań działalności państwa, mają być regulatorami zawikłanych i coraz bardziej wikłających się stosunków gospodarczych i społecznych.

Od samego początku wpaja się w nich dumę, że są czemś wyższem, czemś niezmiernie wpływowem i rozstrzygającym w państwie, swoboda w rozsądzaniu spraw, oddanych dowolnemu ocenieniu władz administracyjnych, powoduje pewien zawrót głowy, tembardziej, że trzeba niejednokrotnie ukrywać zupełną nieznajomość przedmiotu, który poddany ma być tej dowolnej decyzji. Referent dla spraw rolnictwa ukrywać musi zgrabnie, że nie ma wyobrażenia o najprostszycy elementarnych stosunkach kultury rolnej, targu zbożowego, wartości melioracyi rolnych i o warunkach, w jakich istnieją w kraju jednostki gospodarstwa rolnego; referent dla spraw przemysłu tać się musi z zupełną nieznajomością przemysłu i rządzących nim prawideł, z kompletną nieświadomością rozmiarów, rodzajów i stosunków produkcji krajowej i zagranicznej; kwestye takie, jak powody pauperyzacyi rzemiosła, emigracyi, jak rozwój taniego kredytu dla słabych ekonomicznie jednostek gospodarczych i inne materye, których nie było możności poznać gruntownie na ławkach szkolnych i uniwersyteckich, a których nie może nauczyć praktyka poświęcona trutynowaniu foliałów biurowych i studyowaniu całego morza formalistycznych przepisów, okólników, instrukcyi i t. p.

pozostają dla reprezentanta administracji nieznaną krainą mitycznych podań!

Z tego nieodpowiedniego stosunku między trudnością powołania, między wymogami zawodu nadzwyczaj ciężkiego i odpowiedzialnego, a między przygotowaniem do niego i zasobem potrzebnej wiedzy i znajomości stosunków, rodzi się w usposobieniu urzędnika administracyjnego, jeszcze prędzej aniżeli u sędziego, zniechęcenie, oziębłość dla stosunków życia, którego się nie zna, a które za późno już poznawać wśród nawału zajęć biurowych. Obok obojętności jednak i ospałości dla gorętszych kwestyi i obok apatyj do intensywniejszej pracy, pozostaje wysoka pretensjonalność do władzy, do wpływu i znaczenia w społeczeństwie. Istniejące urządzenia prawa publicznego, a nawet i prywatnego, wymagają na każdym kroku ingerencji władz administracyjnych i ich decyzji. Urzędnik administracyjny nie widzi w tem urządzeniu dowodu wysokiego powołania i niezmiernie ciężkich obowiązków swego zawodu, lecz dopatruje się w zapotrzebowaniu swojej działalności we wszystkich stosunkach społecznych i politycznych znaku swojego niezmiernego znaczenia, władzy i mądrości, która ma świadczyć, że bez jego woli i pośrednictwa nie powinno nic w państwie mieć miejsca, a jeżeli przypadkowo coś powstało, to już przez to samo nie może być dobrem dla państwa i obywateli jego, że nie zrodziło się przy pomocy wszechmocnej administracji.

Ludność państwa może mieć w ro-

zumieniu urzędnika administracyjnego, biurokraty, tylko sprawy, ale nie może mieć interesów ogólnej natury, wolno jej wnosić szczegółowe, co do formy, toku instancyi i wysokości stempla należyście skonstruowane podania, ale nie wolno jej podnosić szerszych życzeń, nie wolno jej dawać wyrazu niezadowolonia z istniejących urzędzeń, bo te nie dadzą się załatwić jednym aktem, nie mogą być traktowane według przepisanego szablonu, nie mogą stanowić »kawałka«.

Rozejrzyjmy się w dzisiejszym świecie urzędniczym. Są w nim rzadkie wyjątki, zachowujące mimo fatalnego oddziaływania atmosfery biurowej myśl szerszą i głębszą, zapatrywania swobodniejsze i śmielsze na właściwe zadania państwowe, może nawet jest takich więcej, aniżeli myślimy i przeczuwamy, ale zalety te są tak ukryte pod zimną powierzchnią bezmyślności, są tak spowite w fałdy skrojonego do jednej miary uniformu, że nie można znaleźć ich wówczas, kiedy ich potrzeba, są widoczne, jakby od wielkiego święta, ale ich nie widać w życiu codziennem i w pracy powszedniej.

Czy w społeczeństwach dzisiejszych jest już z natury rzeczy tak wiele szczytnych myśli, programów, tak wiele wzniosłych ideałów i emulacji w dostrojeniu stosunków codziennego życia do prawideł etycznych i moralnych, że można ze spo-



kojem patrzeć na to, jak urzędnik, administrator tego społeczeństwa rusza obojętnie ramionami na wzmiankę o potrzebie wciągnięcia do spraw publicznych czynnika nie przewidzianego w ustawodawstwie i postępowaniu administracyjnym? Czy prawo, którego obojętnym wykonawcą jest taki urzędnik biurokrata, nie znosi innego tła, prócz papierowej bibuły i dusznej atmosfery biurowej?

Odejmiemy tym maszynom w ludzkim ciele tę jedyną stronę duchową, jaką jeszcze posiadają t. j. ten element władzy i siły rozkazywania, jaką mają z ramienia wszechpotężnego państwa, wytrąćmy im z ręki ten jedyny sposób zarobkowania, jakim jest dla nich manipulacja suchymi przepisami ustaw, a zobaczymy, co z nich pozostanie; bezduszne manekiny, niezdolne do żadnej konkretnej pracy, które prąd lekceważonego przez nich życia ciśnie precz, jako bezużyteczny balast. Czyż nie tak się dzieje z ową coraz liczniejszą armią emerytów państwowych? Dopóki służą, otacza ich rzeczywistość płytkość i obojętność na żywotne kwestye i ich nieudolność do jakiegś realnej społecznej pracy, fałszywy, od majestatu idei państwowej zapożyczony nimbus, dopóki wysiadują w swoich przybytkach registratualnej mądrości i oddają się niczem nie zamąconej kontemplacyi nad formularzami, rubrykami i wykazami, dopóty uchodzą jeszcze za współdziałających w pracy organicznej nad postępem i dobrem ludzkości, choć w rzeczywistości oni postęp wszelki swoim ciężarem apatyi i bierności powstrzymują, lecz z chwilą,



kiedy urzędowy okres tej pozornej ich działalności się kończy, stają się niepotrzebnym, kosztownym ciężarem społeczeństwa i skarbu państwowego, który z ukontentowaniem zamyka pobory ich zapracowanej emerytury na pierwszą wiadomość o ubytku w szeregach tych wyzyskanych już do ostatka rzemieślników biurowych.

O tej swojej ograniczonej na lata czynnej służby i na martwe cele biurowe użyteczności, kończącej się z chwilą otrzymania arkusza pensyjnego, przeświadczony bywa każdy urzędnik już od pierwszego okresu zawodowej pracy i ta myśl wyćpiea w nim resztkę nadziei, aby mógł stać się czemś innym dla ludzkości, jak bezduszną maszyną biurową, ta myśl skierowuje jego całą dążność ku wyzyskaniu przynajmniej tej jedynej biurokratycznej swojej wartości, przez jaknajobszerniejsze wyzyskanie warunków materialnych służby, jedynym jego marzeniem staje się, nie wewnętrzne zadowolenie swoich skłonności, nie uznanie i wdzięczność współobywateli, lecz uznanie przełożonych, odznaczenia i ordery, a przede wszystkim jaknajszybszy awans, choćby po grzbietach więcej spracowanych, zasłużonych i zdolniejszych kolegów. Zrobienie szybkiej i dobrej kariery póki czas, póki sposobność, poparcie, znajomości i zbieg okoliczności sprzyja, to ideał, to zadanie

urzędnika biurokraty dzisiejszych czasów.

Zdarzają się tymczasem mylne zapatrywania, że państwo i społeczeństwo najlepiej wychodzą na tem, że ogół urzędników jest takim, jak go tutaj przedstawiłem, a nie innym; mówi się, że urzędnik jest nie na to, aby prowadził politykę społeczną lub ekonomiczną na swoją rękę, że najlepiej jest w państwie wówczas, kiedy każde kółko organizacyi państwowej spełnia milcząco (nie chce się powiedzieć bezmyślnie) swoje zadanie, że urzędnik, który spełnia prawidłowo ten, choćby szczupły zakres działania, jaki wkładają na niego pojedyncze ustawy i rozporządzenia, już tem samem pracuje dla dobra społecznego, że powinien być wolnym od wszelkich m r z o n e k (tak nazywa się miłość kraju, ojczyzny, chęć szerszej pracy społecznej i t. p.), nie powinien ulegać żadnym prądom czasu lub popędom serca, bo państwo to nie zakład humanitarny, że ponad interes swój osobisty, swojej rodziny, ponad zamiłowania i skłonności wewnętrzne, powinien stawiać zawsze i wszędzie dobro państwa i jego służby, jednym słowem wychodzi się z założenia, że państwo jest jedną wielką maszyną, a urzędnik jednym z kółek tej maszyny, nie obowiązany i nie uprawniony do myślenia poza ramami nałożonych na niego form urzędowych.

Nie można zaprzeczyć, że ten sposób zapatrywania i urzędzenia jest jedyną drogą do zachowania państwu jego wszechwładzy i do spotęgo-

wania teje na niekorzyść swobodniejszego rozwoju społecznego, i że wszechwładza ta musiałaby zacząć upadać z chwilą, kiedy ludzie, stojący dziś z zawiązanymi oczyma na jej usługi, zaczęliby spoglądać z poza urzędowych okularów na świat i na sposób, w jaki dzisiejsze państwo nim rządzi i przychodzić do przekonania, że bywają jeszcze inne cele życia prócz poświęcenia całego swego »ja« na usługi urzędu, lecz nie może także ulegać wątpliwości, że z tą chwilą, kiedyby urzędnik poczuł się obywatelem pełnych praw, służącym najpierw społeczeństwu, a potem państwu, bo państwo jest dla społeczeństwa a nie odwrotnie, z tą chwilą wróciłyby musiała pełna wiara w zbawienną działalność państwa, którą budząca się i potężniająca biurokracya niebezpiecznie zachwiała. Z tą chwilą wszedłby w skostniały pod wpływem biurokracyi organizm nowoczesnego państwa nowy duch i nowe życie i odpadłby jeden z najważniejszych powodów do dzisiejszego pesymizmu, apatyi i niezadowolonia z istniejących urzędzeń.

---

c) *Prawa i obowiązki urzędnika.*

W teorii utrzymuje się zapatrywanie, że dla stanu urzędniczego korzystną zdobyczą i drogą do zabezpieczenia jego praw było zaprowadzenie w miejsce dawniej za czasów państwa patrymonialnego praktykowanego systemu dziedziczenia urzędu, nowej metody *nominacji* urzędników t. j. odwołalnego nadawania urzędów. W praktyce okazuje się, że ten słuszny i zastosowany do nowoczesnych urzędzeń społecznych system obsadzania urzędów publicznych doznaje jeszcze dzisiaj pewnych, dość licznych wyjątków, są bowiem jeszcze dziś pewne kategorie urzędów państwowych, a szczególnie dworskich, wymagających niezwykłej pewności charakteru i zupełnego zaufania, które, choć nie formalnie, ale milcząco, zwyczajem, prawie stale piastowane są przez pewne rody i familie.

Po za tą wyjątkową kategorią urzędów, przypominających nieco stosunki pierwotnej organizacyi państw lennych, z reguły wszystkie urzędy państwowe przystępne są dla każdego obywatela państwa, odpowiadającego równym dla każdego wymogom kwalifikacyjnym.

Co do samego źródła i podstawy praw, jakie z nominacyi urzędnika przez naczelną głowę państwa bezpośrednio lub pośrednio dla niego wypływają, podzielona jest opinia teoretyków; jedni twierdzą, że podstawą tych praw jest jedno-



stronny objaw woli głowy państwa, która urzędnika aktem nominacyjnym do służby państwowej powołuje, inni utrzymują, że akt nominacji urzędnika jest obustronnie wiążącym układem, opartym na prawie cywilnem. Ta niepewność, pominiawszy, że stanowi jeden ze słabych punktów w nauce umiejętności politycznych, nie daje nadto urzędnikowi dostatecznej jasności w pojmowaniu swojego stosunku do państwa i płynących z niego praw i obowiązków. Z tej niepewności wynika ów brak odpowiedniego miernika, do czego urzędnik wobec państwa, a do czego państwo wobec urzędnika jest obowiązane. W dalszej konsekwencji zdarza się, że urzędnik uważa nieraz to, co mu się według najprostszycch zasad słuszności należy, za dowód łaski, lub uznania za pożyteczną dla państwa działalność, lub odwrotnie domaga się od państwa świadczeń, które nie dają się wyprowadzić ze stosunku wzajemnych usług i korzyści.

Wobec braku jednak bezstronnej instancji, któraby w sporze urzędnika z państwem o wzajemne świadczenia wymierzała sprawiedliwość bez względu na interes skarbu państwa i wobec zamkniętej przepisami organizacyi urzędów drogi prawa w takich sporach, nie pozostaje urzędnikowi nic innego, jak oddać się z wszystkiemi swojemi żądaniami i potrzebami na łaskę i niełaskę państwa i pozbyć się już z góry wszelkiej materialnej niezależności.

Zależność urzędnika od państwa po za stroną

czysto materialnych interesów ma jeszcze miejsce w znaczniejszym stopniu co do wszelkich innych praw, które państwo, o ile chodzi o jego własne prawa, unormowało z całą ścisłością, nie dopuszczającą żadnej wątpliwości, przynajmniej na korzyść urzędnika, zabezpieczając sobie pełne wykorzystanie jego sił i zdolności, lecz o ile chodzi o jego wzajemne prawa pozostawiając taką swobodę dowolnemu ocenieniu i swojej dobrej woli, że w niewielu tylko wypadkach może urzędnik mówić o zupełnem zabezpieczeniu swoich interesów. Z wyjątkiem urzędników sędziowskich, którym przyznano niezależność i swobodę przekonań częścią w ustawach zasadniczych a częścią w osobnych ustawach, normując zarazem ściśle warunki odpowiedzialności za spełnianie obowiązków urzędowych, przeważna część urzędników nie posiada żadnej pragmatyki służbowej i oddaną jest na łaskę tajnych kwalifikacyi, przeniesienia w drodze służbowej bez obowiązku ściślejszego motywowania, na szczykany trudnych do zadowolenia, mimo najszczerzej chęci, położonych, na nieuchwytne staranie się o dobrą reputacyę w służbie i poza służbą i na inne niepewne i śliskie warunki.

Nic dziwnego, że w tych warunkach urzędnik popada od początku swojej służby w zupełną niewolę fizyczną i duchową i po za staraniem zjednania sobie względów państwa, jako swego wszechmocnego władcy i chlebowadcy, nie widzi

żadnych innych impulsów do obywatelskiej działalności.

Obowiązki urzędnika ogólnej natury t. j. odnoszące się do postępywania jego i zachowania się w ogólności tak w urzędzie jak poza urzędem, unormowane są w ustawach, przepisach i instrukcyach organizacyi urzędów państwowych w ogólności, albo też są natury szczególnej i wówczas znachodzą się w pojedynczych przepisach prawa materyalnego i formalnego, które określają kompetencyę terytoryalną i przedmiotową urzędów i formę ich czynności.

Do ogólnych obowiązków urzędnika należy przede wszystkim spełnianie czynności urzędowych, poruczonych mu przez nominacyę, według najlepszej wiedzy i sumienia i nieprzerwana działalność w powierzonym sobie urzędzie.

Obowiązek ten wymaga od urzędnika w państwach biurokratycznych zupełnego poświęcenia swego czasu i swych zdolności na usługi państwa i nie dopuszcza równoczesnego zajmowania się zajęciami ubocznymi a przynajmniej ogranicza dopuszczalność ich względami na t. z. powagę stanu.

Takie ograniczenie urzędnika na wyłączne zajmowanie się tylko pracą urzędową ma na celu wyzyskanie na cele czysto państwowe całego zasobu sił intelektualnych i fizycznych funkcyjnarjusza państwowego i równocześnie zerwanie wszelkiej łączności między nim i światem nieurzędniczym, aby niedopuszczyć do jakiegokolwiek



wpływu stosunków zewnętrznych na bieg i kierunek spraw państwowych. W państwach niekonstytucyjnych zapobiega się w ten sposób najmniejszej nawet ingerencji społeczeństwa na kierunek akcji rządu, która pozostaje tajemnicą biurową, w państwach zaś rządzonych przez reprezentację ludową, stanowi urządzenie czysto biurokratycznego urzędnictwa jedyną podporę będącego przy władzy stronnictwa i przeciwwagę dla ulegających fluktuacyom prądów politycznych. W obydwóch wypadkach odgrywa biurokracja, traktująca urząd jako jedyny środek egzystencji materialnej, rolę armii zaciężnej, którą każdy może kupić i która nie pyta się komu i na co służy, zadowolniając się tem, za co służy. Urzędnik ograniczony na źródło utrzymania swego i swojej rodziny z pensyi, jaką pobiera od państwa i nie mając w rękach żadnego innego zawodowego uzdolnienia, stać się musi mimowolnie niewolnikiem swego chlebobdawcy, nie mogącym marzyć o opuszczeniu swego zajęcia nawet w razie, kiedyby zajęcie to stanęło w pewnych okolicznościach w zupełnej sprzeczności z jego zapatrywaniami i zasadami etyki, moralności i uczuć człowiekowi wrodzonych. Troska o utrzymanie rodziny i niemożebność porzucenia zawodu raz obranego stanie w takim razie jako nieprzewyższona przeszkoda do pozostania przy własnych



przekonaniach i zasadach i nie pozostaje wówczas urzędnikowi nic innego, jak zaprzedać się w całości na usługi działania, które go w głębi ducha oburza i upokarza poczucie własnej wartości. W tych warunkach rodzić się musi w umyśle urzędnika, prócz uczucia zależności niewolniczej od każdorazowego rządu, jeszcze i odraza do obranego zawodu.

Do powstania takiej wewnętrznej walki w sumieniu urzędnika między wrodzonym poczuciem uczciwości a między obowiązkiem urzędu, względnie rozkazem przełożonych, dostarczają jak wiemy licznych sposobności nawet w państwach najbardziej konstytucyjnie rządzonych każdorazowe wybory do reprezentacji sejmowych czy parlamentarnych albo komunalnych, a że mało jest rządów, któreby zasadniczo zrzekały się pretensyi do wpływu na akcyę wyborczą, więc i korupcyja stanu urzędniczego nie może nie postępować coraz bardziej.

Najjaskrawszą ilustracyę bezwzględnej zależności urzędników od każdorazowego kierunku rządów stanowią stosunki panujące we Francyi, gdzie po każdorazowych wyborach i zmianie stronnictwa rządzącego a nawet po każdej zmianie gabinetu następują na szeroką skalę zmiany w obsadzeniu posad rządowych, tak u władz centralnych jak i na prowincyi...

Są jeszcze i inne fatalne następstwa biurokracyjnego urzędzenia zawodu urzędników państwowych i ograniczenia ich na wyłączne życie z urzędu. Ponieważ państwo nie kładzie wyraźnie za warunek objęcia urzędu posiadania pewnego własnego

majątku, choć faktycznie okoliczność ta stanowi bardzo korzystny czynnik przy obsadzaniu niektórych posad rządowych, przeto zdarza się, że do urzędu wstępują ludzie, nie mający żadnych prywatnych dochodów a bardzo często i tacy, co są jeszcze w gorszym położeniu, jeżeli n. p. mają długi zaciągnięte na dokończenie studyów lub odziedziczone po przodkach.

W pierwszych początkach służby urzędowej stanowią pobory urzędnika, o ile nie musi służyć jakiś czas zupełnie bezpłatnie, tak skromną kwotę, że zdarzyć się może zupełnie bez winy z jego strony, iż nie tylko nie wyrówna swoich dawnych ciężarów, ale popada w jeszcze większe długi. Tam, gdzie urzędnik obok zawodu biurowego ma możliwość wykonywać jakiś poboczny prywatny zawód, tam ma możliwość, albo przez zdwojoną energię w tem zajęciu podnieść wydatność otrzymywanych z tegoż dochodów i w ten sposób wybrnąć z trudnego położenia finansowego, albo widząc, że dalsze łączenie zajęcia urzędowego z pobocznem zatrudnieniem stoi na zawadzie do wydobycia się z kolizyi materyalnej, może każdej chwili porzucić zawód urzędniczy i całą swoją usilność poświęcić na uzdrowienie swoich stosunków materyalnych. Przy biurokratycznym urządzeniu urzędów jest w podobnych warunkach położenie urzędnika prawie bez wyjścia i kończyć się musi nieuniknioną korupcją i deprawacją urzędników. Z jednej strony trudności materyalne domagają się gwałtownie uporządkowania, grożąc ujemnem oddziaływaniem na

reputację i szacunek w społeczeństwie, z drugiej strony stoi twarda i zimna rzeczywistość, ograniczenie swobody zarobkowej i niemożebność podniesienia się materialnego, czy przez własną pracę po za czasem zajęcia urzędowego, czy przez pracę członków rodziny. Cóż za tem pozostaje w tych warunkach urzędnikowi do zrobienia? Albo brnięcie dalej w błoto nie uporządkowanych stosunków materialnych, z długów w długi, coraz gorsze, coraz niemoralniejsze, albo zupełne zerwanie z uczciwością służbową, a więc branie podarunków urzędowych skądbydź i od kogobydź, albo wreszcie zupełny rozbrat ze zwykłą uczciwością, nadużycia, sprzeniewierzenia i inne zbrodnicze środki zdobycia pieniędzy.

Wyjątkowo uczciwy urzędnik porzuci w takich razach służbę urzędową i pójdzie zarabiać gdzieindziej na chleb i na poprawienie położenia materialnego.

---

d) *Obowiązek wierności.*

Dalszym obowiązkiem służbowym urzędnika ogólnej natury jest t. z. k w a l i f i k o w a n y o b o w i ą z e k w i e r n o ś c i urzędnika dla najwyższej głowy w państwie, który przewyższać powinien stopień wierności innych poddanych, a to zdaniem teorii z powodu szczególniejszego stosunku, jaki łączy urzędnika z władzą panującą.



Inni teoretycy jak n. p. Meyer<sup>1)</sup> twierdzą, że skoro urzędnikowi danem jest w zasadzie czynne i bierne prawo wyboru do reprezentacji parlamentarnych, przeto wolno mu uważać się za obywatela zupełnie na równi obowiązanego do wierności dla stojącego nad nim rządu z resztą obywateli państwa i nie potrzebuje wstrzymywać się od wszelkiej działalności politycznej przeciw każdoczesnemu rządowi i powinno mu być dozwolonem dawać wyraz swoim indywidualnym zapatrywaniom.

Zapatrywanie to ma najzupełniejszą rację, trudno bowiem twierdzić, aby objawianie przez urzędników ich zapatrywań politycznych miało zawsze być identycznym z brakiem wierności dla panującej głowy państwa. Wszak właśnie urzędnicy, trzymając bezustannie rękę na pulsach społeczeństwa, uczestniczący i współdziałający w urzeczywistnieniu idei państwowej, mogą łatwo przyjść w położenie, w którym widzą dokładnie błędy danego rządu a przewidując zgubne skutki kierunku przezeń obranego, jedynie w poczuciu wierności do Tronu i państwa mogą chcieć przez objawienie swego fachowego zdania skierować działalność odpowiedzialnych i miarodajnych czynników na właściwe tory. Można śmiało powiedzieć, że tylko wówczas poczuje się urzędnik do obowiązku wystąpienia sa-

---

<sup>1)</sup> Mayer »Staatsrecht« 1885.



modzielnie z własnem zapatrywaniem politycznem i do bronienia tego zapatrywania dopuszczonymi w ustawach środkami, — jeżeli stosunek jego do państwa i do najwyższej władzy będzie, nie zimną, na interesie wzajemnych świadczeń opartą umową o usługi, lecz rodzajem służby dla idei, »*pour l'honneur du drapeau*«.

Urzędnik biurokrata, liczący obowiązki swoje na godziny, przeznaczone do odsiedzenia w biurze przy zielonym stoliku i na libry zapisanego papieru i zużytego atramentu a prawa swoje na grajczary podniesionej płacy i otrzymanych remuneracyi, nie będzie brał z pewnością udziału w życiu politycznem społeczeństwa swego ani w dyskusyi nad ochroną idei własnego państwa, bo mu na jego potędzenie zależy; on gotów dziś służąc monarchii jutro poddać się republice, byle nie stracić prawa do dodatków funkcyjnych i do jaknajtłuszczej emerytury.

Ci, co odmawiają urzędnikowi prawa do swobodnego objawiania swych zapatrywań politycznych, czy w akcji wyborczej, czy w innych dziedzinach życia publicznego, niech nie zaprzeczają potem, że od urzędnika wymaga się poświęcenia nie tylko pracy ale sumienia i woli, — niech nie bronią urządzeń dzisiejszej organizacyi urzędów państwowych przed zarzutem zbiurokratyzowania,

bo w ten sposób popełniają krzyżującą niekonsekwencyę.

Porównując urządzenie urzędów państwowych we Francyi, gdzie urzędnicy są przeważnie biurokratami płatnymi i ograniczonymi na utrzymywanie się z urzędu, lecz nie są mimo to tak związani z urzędem i nie tworzą tak kastowej organizacyi jak gdzieindziej, dalej urządzenia analogiczne w Szwajcaryi, w Stanach zjednoczonych Ameryki północnej, gdzie urzędnicy są płatni, ale przeważnie nie nominowani, lecz wybierani przez reprezentacye ludowe i to niekoniecznie z pomiędzy zawodowych prawników, a wreszcie urządzenia w Anglii, gdzie urząd sprawowany bywa najczęściej dobrowolnie, i albo całkiem bezpłatnie, albo tylko za małym wynagrodzeniem, prawie najczęściej bez warunku zawodowego wykształcenia, i zawsze tylko przez pewien ograniczony czas, — widzi się niezmierną różnicę w urządzeniu urzędów niemieckich, austriackich i rosyjskich, polegającym na armii płatnych, do urzędu niewolniczo przywiązanych, na wyższych stanowiskach całkiem niestosunkowo do wyteżenia i do zakresu pracy wynagradzanych urzędników.

Ambicya i gorliwość urzędników ostatniej kategorii musi być z natury rzeczy znacznie słabszą i łatwiej ulegać apatyi, jak u urzędników pełniących swój zawód nie dla chleba wyłącznie, ale więcej z poczucia obywatelskich obowiązków, z poczucia ambicyi i zaszczytu, jaki przynosi im przykładnie i chlubne sprawowanie powierzonego urzędu.

W systemie urzędów honorowych nie ma dalej

tego, co ma miejsce w państwach o biurokratycznej organizacyi urzędów, że tysiące bogatych i materialnie niezależnych ludzi pasożytuje na ciele społecznem bez żadnej dla niego korzyści; system taki honorowych urzędów stanowi pewien rodzaj rozsądnego progresywnego opodatkowania moralnego, a ponieważ z piastowaniem urzędu połączone są także i ciężary, więc i opodatkowania materialnego możnych rodzin i ludzi na korzyść warstw uboższych.

e) *Tajemnica urzędowa.*

Dalszym obowiązkiem ogólnym, który ciąży na każdym urzędniku i obowiązuje go tak w czasie służby jak i po opuszczeniu jej, jest tajemnica urzędowa, polegająca na wzbronieniu wyjawiania tego, co w drodze urzędowej dochodzi do wiadomości urzędnika i liczy się do tajemnic urzędu, komuś trzeciemu, kto nie jest uprawniony do posiadania tych wiadomości a tem mniej ogłaszania ich publicznie.

Zdradzenie tajemnicy urzędowej zagrożone jest w przepisach organizacyjnych urzędów państwowych karami dyscyplinarnymi a w państwie niemieckiem co do urzędników dyplomatycznych uznane jest nawet przez tak zwane prawo Arnima (*Arnim-paragraph* § 353 a.) p. u. k. niemieckiej za zwyczajną zbrodnię.

Państwa biurokratycznie rządzone starają się

przykładać do tajemnicy urzędowej bardzo wielką wagę i być może, że w niektórych wypadkach może przynieść zachowanie tajemnicy pewną korzyść dla państwa, nie da się jednak równocześnie zaprzeczyć, że przeciw tajemnicy w rządzeniu przemawiają także i ważne argumenty.

Przedewszystkiem o absolutnej, bezwarunkowej tajemnicy nie może być mowy, bo codzienne doświadczenie poucza nas, że coraz gorętsze i ściślejsze poszukiwania historyków wydobywają na jaw nieraz po niezbyt odległym czasie z pod najsubtelniejszych zamków państwowych i dyplomatycznych archiwów fakty dziejowe i wypadki państwowe, które w swoim czasie uważane były za największą tajemnicę stanu.

Lecz nie tylko dzięki poszukiwaniom historyków wydostają się na świat szerszy tajemnice, których znaczenie zbladło przez upływ czasu i zmianę stosunków, zdarza się bowiem, że jeszcze w okresie ich największej pielęgnacji, mimo ostrożnego doboru ludzi, piastujących wysokie godności państwowe i dworskie, mimo najskrupulatniejszego formalizmu, który ma otaczać pewne czynności dyplomatyczne lub wewnętrzne państwowe mgłą tajemnicy przed oczyma niepowołanych, jeden fałszywy krok w dopuszczeniu do tych tajemnic jakiegoś funkcyjariusza rozwiewa mgłą tajemnicy i sekret, na którym spoczywa, lub przynajmniej spoczywać się zdaje los całych państw, dostaje się do szerszej wiadomości, albo dostaje się do publicznej wiadomości przedwcześnie, wywołując kom-



plikacye donośne w skutkach tylko dla tego, że dotyczące zarządzenie trzymane było w tajemnicy i wyszło na jaw w najniestosowniejszą porę.

Mimo częstych, a w miarę postępu deprawacyi materialistycznej coraz na brudniejszym tle występujących doświadczeń, jakie na tem polu robią państwa cywilizowane, szczególnie w dziedzinie tajemnic wojskowych, nie przestają troski o zabezpieczenie tajemnic urzędowych zaprzętać głów ludzi stojących u steru a zdolność do dyskrecyi nie przestaje być najczęściej decydującą przy wyborze kandydatów na urzędy dworskie i państwowe, nieraz z ujmą dla innych stron wartości moralnej i intelektualnej danej osobistości.

Skłonność do tajemniczości ma bez zaprzeczenia ważne znaczenie i rację bytu w pewnych sferach życia państw i narodów, jako jeden ze środków utrzymania siły mocarstwowej na zewnątrz, jako broń silniejsza nieraz od armii i amunicyi, jako groźny element, trzymający często w szachu silniejszego materialnie wroga. Tak, jak życie rodzin ukrywa nieraz tajemnice dramatów familijnych i hańbiących przejęć i ukrycie ich chroni niewinnych przed moralnemi katuszami wstydu i pośmiewiska, tak i życie państw i narodów może mieć tajemnice, których bronić przed okiem zawistnego wroga jest obowiązkiem każdego uczciwego obywatela.

Tego rodzaju tajemnicy państwowej nie można zupełnie kwestyonować, lecz jest inny rodzaj tajemnic urzędowych, przeciw którym oświadczyć

się trzeba z całą stanowczością, a tym rodzajem jest tajemnica w administracyi wewnętrznej państwa.

Każda tajemnica ma już z natury swojej coś ujemnego i niemoralnego w swoim powstaniu i istnieniu: już samo zadanie jej ukrywania się przed okiem i uchem otaczających znamionuje, że ten, w czym umyśle powstała, wstydzi się lub boi możliwości dojścia sekretu do wiadomości drugich, albo co jeszcze gorsze, zamierza po prostu korzystać moralnie lub materyalnie z nieświadomości tych, przed którymi tajemnicę stwarza i broni. Dlatego też w dziedzinie praw prywatnych uznało prawodawstwo działanie jednostki, zmierzające do korzystania z nieświadomości cudzej w chęci zysku materyalnego, za czynność karygodną, a prawo karne podciągnęło działanie to pod znamię jednej z najbardziej hańbiących zbrodni, zbrodni oszustwa, karanej dotkliwie i pociągającej za sobą surowe następstwa prawne.

Okoliczność, że korzystanie z tajemnicy jedynie w sferze moralnej nie jest, prócz małych wyjątków, prawnie za karygodne uznane, nie odejmuje takiemu działaniu piętna niemoralnego ze stanowiska etyki ogólnoludzkiej, nie darmo też pracowała ludzkość nad tem, ażeby w rozwoju cywilizacyjnym wywalczyć usunięcie tajemnicy przynajmniej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości karnej i cywilnoprawnej i poczucie etyczne wrodzone człowiekowi doprowadziło nareszcie po upływie wieków do tego, że dziś sądzony i sądzący a prócz nich i każdy

obywatel państwa ma możność i sposobność działania otwarcie na korzyść idei prawdy i sprawiedliwości, które są pojęciami identycznymi, nierozdzielalnymi i obie nie znoszą tajemniczości.

W walce o zdobycie realnej prawdy, jaka toczy się przed sądem cywilnym lub karnym i od której wyniku zależy często egzystencya moralna lub materyalna jednostek i rodzin, jest dana sposobność każdemu, kto chce dać wyraz prawdzie, współdziałania nad zrealizowaniem szczytnej zasady »*pereat mundus fiat iustitia!*«

Krzywdę wyrządziłby zresztą pewnej części ludzkości ten, ktoby sądził, że usunięcie tajemnicy z wymiaru sprawiedliwości karnej lub cywilnej, — jest zdobyczą najnowszej cywilizacji i postępem w porównaniu z dziejami przeszłości. Jakby dla stwierdzenia, że nic na świecie nie ma nowego, uczy historia rozwoju stosunków społeczno-prawnych, — że ta sama jawność rozpraw, która kosztowała tyle mów gorących w naszych parlamentach europejskich w ostatnich czasach i tyle rozpraw uczonych filozofów, prawników i polityków, — ta sama jawność istniała w zamierzchłych początkach dziejów ludzkości u ludów pierwotnych i ta sama, niby cywilizacyjna zdobycz istnieje do dziś dnia u ludów niecywilizowanych w krajach dalekich od zbawionego oddziaływania kultury europejskiej. Co więcej, ludy te uwolniły się od stworzenia tajemnicy nie tylko w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, ale i w dziedzinie administracji stosunków między jednostką a państwem.



Tylko u nas, w stanie rozkwitu pojęć etycznych o swobodzie obywatelskiej i równości wobec prawa istnieje jeszcze w sferze administracyi wewnętrznej ta spuścizna wieków nietolerancyi na każdym polu życia publicznego, wieków obłudy i fałszu w jaką państwa i rządy starały się przyoblekać swoje zarządzenia i swoje bezprawia, lekające się światła krytyki i głosu sumienia ogólnoludzkiego.

W wiekach średnich, kiedy ścierały się z sobą w życiu wewnętrznem narodów instynkty dzikości barbarzyńskiej z rodzącemi się pojęciami praw etyki religijnej i społecznej, kiedy rządy ukrywać musiały z obawy oporu najszlachetniejsze nawet zamiary wobec swoich poddanych, wówczas tajemnica w rządzeniu miała swoje wytłómaczenie i usprawiedliwienie utylitarne, lecz dziś okrywanie się tajemnicą zasad rządzenia stosunkami obywateli w państwach konstytucyjnych, opartych już z natury swojej na odpowiedzialności rządu za każdy krok wobec reprezentantów ludności, jest nierozumnym grzebaniem wiary w szczerść rządzących i podkopywaniem zaufania rządzonych do państwa.

Najbardziej demoralizującą jest tajemnica urzędowa w zakresie praw osobistych stanu urzędniczego, gdzie występuje najjaskrawiej w t. z. taj-



nych kwalifikacjach, tudzież w zakresie działalności władz państwowych przy wszelkich wyborach ciał reprezentacyjnych.

Urzędnik, ulegający tajnemu ocenieniu, nie może nigdy pracować z pełną ochotą i śmiałością i zamiast włożyć w wykonanie swoich obowiązków służbowych cały zasób energii i zdolności, będzie zawsze większą wagę i cały zasób inteligencji wkładał w odgadywanie słabostek i ułomności fizycznych i moralnych swego szefa, — aby dogadzając im zapewnić sobie jego przychylność i co za tem idzie »dobrą kwalifikację«, którą może jedynie przeczuć i co najwyżej domysłami często fałszywemi z humoru przełożonego odcyfrować, bo mu prawo zabrania wiedzieć, co o nim mówią i piszą przełożeni.

W tych warunkach powstać musi z reguły nieufność podwładnego do przełożonych a z nią chwiejność w postępywaniu i pracy dla dobra służby i państwa, obok serwilizmu biurokratycznego i podchlebiania się wpływowym przełożonym.

W zakresie współdziałania władz państwowych przy wyborach do ciał reprezentacyjnych pociąga za sobą tajemnica urzędowa nie mniej zgubne skutki dla obywatelskiego umoralnienia społeczeństwa.

Wszelkie zapewnienia o bezstronności władz przy wyborach, wszelkie zaprzeczenia i zbijanie zarzutów nadużyć, dokonanych rzekomo przy tym, czy przy tamtym wyborze, okazałyby

się raz na zawsze zbytecznemi i bezprzedmiotowemi, gdyby rządy państw zerwać zechciały raz z systemem tajnych reskryptów, szyfrowanych depesz, relacji »na ucho« i innych środków utrzymania tajemnicy urzędowej, a to choćby z tego prostego i jasnego powodu, że przekonanie o możliwości bezwzględnej tajemnicy jest mrzonką i obalamucaniem samego siebie.

Wiadoma rzecz, że do utrzymania tajemnicy potrzeba bardzo pewnych i wytrawnych ludzi o wyrobionym charakterze i zupełnej niezależności materialnej. Zdarza się tymczasem najczęściej, że aparaty władz, którym powierzane bywają tajemnice wyborcze, składają się z osobistości słabych moralnie i materialnie, ciemnych co do przeszłości i o pajęczem sumieniu, bo inni do podobnych funkcji nie tak łatwo dają się używać; im słabszy moralnie i podatniejszy do akcji wyborczej tajnej element, tem większem cieszy się zaufaniem i tem ważniejsze powierza mu się tajemnice — na to, aby za lada podmuchem losu, pozbawiającym takiego człowieka — »do tajnych poruczeń« — dotychczasowego stanowiska, — tajemnica urzędowa stała się — »tajemnicą publiczną«. Najgorszym wynikiem takiego przemykania tajemnic urzędowych jest najczęściej potworne przekręcanie faktów, przesadnicowanie dobrych nieraz zamiarów rządu, — co stanowi silną broń w arsenale stronnictw opozycyjnych.

Jeżeli nie można marzyć o tak radykalnem wykorzenieniu objawu biurokracyi, którym jest — »tajemnica urzędowa«, — jakie nastąpiło już w niektórych państwach n. p. w Stanach Zjednoczonych Ameryki północnej, które wystawiają swoje dokumenta dyplomatyczne jako osobny dział w pawilonie Ministerstwa spraw zagranicznych na wystawie powszechnej w Buffalo, nie obawiając się żadnych złych następstw ze zdradzenia tajemnic swojej dyplomacyi, to przynajmniej dążyć by należało do ograniczenia tajemnicy na wypadki rzeczywiście państwowego znaczenia, ale nie robić z niej zasady biurokratycznego urządzenia administracyi państwowej.

---

1) *Obowiązek posłuszeństwa.*

Dalszym ogólnym obowiązkiem urzędnika jest posłuszeństwo dla rozkazów położonych, które nie może być bezwzględne, lecz powinno być posłuszeństwem rozumne, (*Intelligenter Gehorsam*) jeżeli stosunek urzędnika podwładnego do przełożonego ma być organizacją opartą na duchowej wyższości związków społeczno-ludzkich nad objawami współżycia zwierząt. Stosunek ten nie może być czysto mechanicznem podporządkowaniem woli choćby starszego wiekiem i doświadczeniem, ale niższego sztucznie wytworzoną rangą, pod rozkazy innego, równie omylnego, czasem mniej doświadczonego, byle tylko lepiej

dotowanego i w odznaki wyższej rangi zaopatrzonego funkcjonariusza, lecz powinien polegać na zasadzie presumcyi, że kto nabył wyższe wykształcenie zawodowe i posiada większy zasób ogólnej wiedzy, a oprócz tego przebył dłuższą praktykę w tej samej kategorii służby państwowej i miał szerszą sposobność nabrania doświadczenia, ten musi tem samem posiadać większą zdolność i łatwość oceniania kierunków, w jakich iść powinny poszczególne zadania państwowe a zatem winien mieć prawo decydowania i rozkazywania działalnością młodszych, mniej wykształconych i mniej doświadczonych współpracowników.

Jak wspomniałem, zasada ta polegać może jedynie na domniemaniu, które, uwzględniając omyłność wszelkich ludzkich urzędzeń, nie może być bezwzględnie pewnem, a będzie niem o tyle więcej, o ile przy powoływaniu urzędników na wyższe stanowiska zdarzać się będą rzadziej wyjątki od wyżej wymienionej reguły.

Wyjątki te zdarzają się wszędzie tam, gdzie oprócz biurokracyi panuje pokrewna jej wada, zwana protekcyą, i gdzie przy doborze urzędników na stanowiska wyższe nie odgrywają roli ich wrodzone i nabyte przez głębsze nauki zdolności, ani dłuższa działalność w odnośnej gałęzi zawodowej, ani wreszcie inne przymioty potrzebne do kierowania drugimi, lecz czysto przypadkowe okoliczności, urodzenia, majątku, znajomości lub osobistego upodobania. W takich warunkach w zastosowaniu zasady posłuszeństwa istniećby powinna



niezwykła ostrożność i względność, jeżeli interes społeczeństwa i samego państwa nie ma być narażony na niebezpieczeństwa a urząd na utratę powagi i znaczenia.

Kolizya między otrzymanym rozkazem a pomiędzy brzmieniem ustaw państwowych, lub przepisów formalnych, wywołuje całkiem naturalne pytanie, czy urzędnik jest obowiązany usłuchać rozkazu swego przełożonego, jeżeli rozkaz ten sprzeciwia się obowiązującym przepisom prawnym lub zasadom moralności, lub też nawet żąda działania, które zagrożone jest w ustawach karą.

Za czasów absolutyzmu i w państwach dziś tym systemem rządzonych nie może mieć konflikt taki miejsca a przynajmniej nie może być mowy o trudności w rozwiązaniu kwestyi między rozkazem a ustawą, bo rozkaz dany podwładnemu staje się tam równocześnie ustawą i nie znosi żadnego innego czynnika woli lub namysłu.

W systemie rządów konstytucyjnych zastrzeżono tu i ówdzie bardzo niejasno i trwożliwie urzędnikowi prawo do t. z. remonstracyi, czyli przedstawienia swych wątpliwości co do legalności, lub praktyczności otrzymanego rozkazu, lecz biurokracya potrafiła zniweczyć i osłabić to ochronne urządzenie przez swoją nienasyconą chciwość władzy i nietolerancję dla jakichkolwiek, choćby uzasadnionych ograniczeń sztucznego podporządkowania obywateli państwa pod swoje rozkazy i potrafiła wkorzeńć fałszywy wstyd i strach w szeregi urzędników, nie pozwalający na śmiałe wystąpienie

przeciw nielegalności, niepraktyczności lub bezpodstawności otrzymywanych w toku instancyj rozkazów.

Od urzędnika biurokraty, przejętego urzędowem przekonaniem o nieomyślności i potędze władz wyższych i wiarą, że tylko przez zupełną ślepą uległość i schlebienie woli i upodobaniom przełożonych dochodzi się do korzystnych rezultatów w karierze urzędowej, nie można wymagać, aby poświęcał te żywotne względy dla poczucia słuszności lub moralności, której biurokratyczny system wprawdzie nie zabrania, ale też i nie kształci.

Było to możliwem w pierwszych wiekach chrześcijaństwa za prześladowania wiary, lub w wiekach średnich w czasie reformacji, kiedy sumienie zwyciężało nad obawą utraty urzędu, lecz dziś, w wieku ciężkiej walki o chleb powszedni jest to znacznie trudniejsze i należy do prawdziwych wyjątków.

Historja nowszych czasów poucza, że biurokratyczny serwilizm, który zniewala urzędnika do ślepego słuchania rozkazów przełożonej władzy, nawet w razie, kiedy otrzymany rozkaz urąga najprostszym zasadom sprawiedliwości i uczciwości, panuje w niektórych państwach nie tylko w administracji, gdzie znajduje korzystne warunki rozwoju w wielkiej zależności i braku pragmatyki służbowej urzędników, lecz potrafił wkraść się w szeregi czynników sądownictwa, mających stać na straży sprawiedliwości i mających prawo wymiaru jej nawet tam, gdzie jako strona spór wiodąca staje państwo w swoim własnym majestacie.

Słyszymy coraz częściej o wypadkach, że sędziowie wydają wyroki oparte, nie na zasadzie tryumfu ścisłej, bezwzględnej prawdy i słuszności, lecz spowodowane względami na rzekome interesy i cele państwowe, lub rozkazami otrzymanymi — »z góry« — (Sprawa Dreyfussa we Francyi, procesy hakatystyczne w Niemczech itp.)

---

g) *Zachowanie się w urzędzie i poza służbą.*

Każdy urzędnik obowiązany jest wreszcie do godnego jego stanowia i do zasługującego na powszechny szacunek zachowanie się w urzędzie i poza urzędem.

Jest to jeden z obowiązków tak ogólnej natury, że właściwie rzecz biorąc nie powinien znajdować się w szeregu powinności, jakie wkłada na człowieka i obywatela urząd państwowy przepisami formalnymi, i wymienienie go w warunkach organizacji urzędów powinno właściwie być uważane za uchybienie poczuciu godności ludzkiej.

Obowiązek ten bowiem ciąży nie tylko na urzędniku, lecz powinien być ogólną miarą cywilizacji stosunków społecznych a opieranie jego potrzeby w urządzeniu urzędów na odrębności i jakiejś wyższości stanu urzędniczego nad innymi zajęciami obywatelskimi jest już dziś anachronizmem społecznym i dowodzi, jak trudno społeczeństwu nowoczesnemu uwolnić się od choroby biurokratyzmu.

W obecnych warunkach i w dzisiejszem pojęciu równości obywatelskiej jest każdy stan jednakowo godny szacunku, każde zajęcie, o ile zmierza do uczciwego znalezienia środków do życia, jest jednakowo godnem szacunku i wymaga jednakowej miary godności i przyzwoitości w spełnianiu przyjętych na siebie obowiązków wobec innych współobywateli.

Niektórzy próbują teoretycznie uzasadnić pojęcie godności stanu urzędniczego tem zapatrywaniem, które wymaga od urzędnika państwowego, ażeby prócz spełniania roli wykonawcy ustaw lub administratora stosunków społecznych był jeszcze i umoralniającym czynnikiem w państwie i aby jako taki przyświecał niezwykłym przykładem etycznych i moralnych zalet w obejściu swoim w urzędzie i po za urzędem.

Zapatrywanie to byłoby słusznem i tak pojmowana godność stanu urzędniczego nie miałyby na sobie cechy separatyzmu społecznego i tej kastowości, jaką odznacza się stan urzędniczy w państwach biurokratycznych, gdyby zasadniczem dążeniem urzędników było rzeczywiście, nie wyróżnianie się na każdym kroku po nad resztę współobywateli, nie uważanie siebie za coś wyższego, lepszego i do większych praw stworzonego, lecz przyświecanie przy każdej sposobności przykładem szlachetnego sposobu myślenia, nieposzlakowanego życia obywatelskiego i rodzinnego, taktem i uprzejmością w biurze i po za urzędem.

Urzędnik biurokrata nie rozumie



jednak inaczej godności stanu, jak tylko jako obowiązek nie zajmowania mniejszego pomieszkania od niższego rangą lub stanowiskiem obywatela, nie ubierania się u mniej dystygowanego krawca, nie zajmowania pośledniejszego miejsca w teatrze, nie trzymania mniejszej ilości służby itp. Od samego początku jego służby państwowej kładzie mu się w uszy tyle nauki, tyle frazesów o t. z. »*decorum*« urzędowem, o tem, co urzędnikowi, a co innemu śmiertelnikowi wypada, o wybitnem stanowisku urzędnika w hierarchii społecznej, że w końcu musi on uwierzyć, chcąc nie chcąc, iż jest rodzajem nadczłowieka i nadobywateła w społeczeństwie, stworzonym na to, aby go inni słuchali i szanowali dla jego odznak na kołnierzu mundurowym, więcej, aniżeli dla przymiotów umysłu i charakteru. W tem rozumieniu godności stanu urzędniczego mieści się pojęcie koniecznego odgraniczenia kasty urzędniczej od reszty współobywateli państwa murem odrębności, która ma przyczyniać się do utrzymania powagi stanu, a która w rzeczywistości wykopuje przepaść nienawiści, a co najmniej obojętności i nieufności między reprezentantami autorytetu państwowego a społeczeństwem.

Warunek godności w zachowaniu się urzędnika w urzędzie służy urzędnikowi biurokracie, o ile rozchodzi się o zachowanie wobec stron prywatnych, za powód do uważania każdego, kto jawi

się w biurze, za kandydata do łaski państwowej, któremu łaskę tę wymierza się już przez to samo, że się z nim w ogólności w biurze mówi, i że mu się raczy udzielić żądanej, a raczej proszonej, — bo od władzy nie wolno w jego rozumieniu niczego żądać, — informacji. Każdy petent, jawiący się w urzędzie, jest w pojęciu biurokraty już z zasady obwinionym, którego słowa zasługują tylko o tyle na wiarę i uwzględnienie, o ile poparte są dokumentem, wystawionym ściśle podług przepisanej formy i na przepisanymsztemplu.

Wzgląd na stan zdrowia, wiek, potrzeby materialne lub inne okoliczności, mogące wpływać na kierunek sprawy i wymagające odpowiedniego traktowania petenta w urzędzie, nie istnieją w rozumieniu biurokracyi, która zna tylko jeden wyłączny wzgląd t. j. i n t e r e s p a ń s t w a a raczej interes jego fałszywie pojętej powagi i władzy. Odpowiednio do takiego pojmowania, inaczej przyjmuje się w urzędzie petenta, który przychodzi w sprawie państwowej, jeżeli jeszcze w dodatku piastuje wyższą godność w hierarchii biurokratycznej, a inaczej obywatela państwa, który równie uczciwie a może i z większą korzyścią społeczną pracuje dla dobra ludzkości, lecz nie reprezentuje jakiejś władzy, lub uprzywilejowanej klasy społecznej. Urzędnik biurokrata ma w tym kierunku tak subtelnie wyrobione i wykształcone czucie i praktykę, że dzieli pojedyncze przedmioty swojego urzędzenia biurowego na poszczególne klasy i sadza jednych na kanapie, innych na fotelu, innych na krześle a resztę

klientów swoich przyjmuje stojąco, zachowując jeszcze i wobec nich rozmaite stopnie i odcienie grzeczności, trzymając się zasady takiego samego podziału społeczeństwa na rangi, jaki panuje w jego własnym otoczeniu zawodowym.

O ile rozchodzi się o stosunek w urzędzie do współtowarzyszy zawodowych, decyduje w rozumieniu biurokracyi o sposobie obejścia się urzędnika przede wszystkim ranga, tytuł i wpływowe stanowisko. Wobec przełożonego należy być uniżonym, uprzedzająco powolnym, zawsze zadowolonym, bez względu na doznawane traktowanie, można być od przełożonego pilniejszym, ale nigdy mędrszym lub więcej wiedzającym, a jeżeli już koniecznie wymagają okoliczności objawienia innego zdania od zdania przełożonego, należy je podawać zawsze z odpowiednią skromnością, z pewnem niedowierzaniem w swoją własną znajomość rzeczy, lub przedstawiać swoje zapatrywanie tylko jako nieśmiałe przypuszczenie, zdradzając gotowość podporządkowania wyrażonego zdania zapatrywaniu przełożonego.

Wobec podwładnych należy przede wszystkim zachować odpowiednią do różnicy w randze powagę i energię i to nie tylko w przyświecaniu im przykładem własnej pracy i pilności ile raczej w tonie, sposobie przemawiania i unikaniu »spoufaleńia«, pod którem rozumie się w biurowym pojęciu podanie ręki, wskazanie krzesła, rozmowę o innych rzeczach prócz ściśle urzędowej materii itp.



Ten fałszywy sposób pojmowania skutków, jakie wywierać ma na stosunek starszego urzędnika do podwładnego za mało sztywne i nie dość miarą różnicy rang odmierzone traktowanie podwładnych, polega na błędnem domniemaniu, że do szacunku i do wzbudzenia powagi należy człowieka przyzwyczajać tak, jak się tresuje wyżła, aby na każde skinienie był posłusznym. Człowiek jest stworzeniem myślącym i o ile nie jest osobnikiem już zdemoralizowanym i na wrażenia popędów szlachetnych psychicznie stępsiałym, to szanuje i ceni rzeczywiście tylko tego, kto potrafi wzbudzić w nim szacunek dla siebie wiekiem, doświadczeniem, rozsądkiem i pełnym taktu i szlachetności postępywaniem. Jeżeli nie ma w danych stosunkach tych warunków, to podwładny, zmuszony koniecznością i przepisami formalistycznej etykiety urzędowej, będzie udawał poważanie, będzie na zewnątrz okazywał wymuszoną czołobitność, ale w duchu będzie lekcewał nawet najwyższego przełożonego, który nie będzie posiadał wymienionych wyżej zalet.

Biurokracja nie uznaje tej prawdy i pod pozorem konieczności utrzymania w organizacyi urzędów potrzebnej dyscypliny i powagi, w trwodze, aby zasada mierzenia ludzi według ich faktycznej wartości nie stała się początkiem jej upadku, trzyma się prawidła »czyn czyną poczyta jet« nakazując zachowywać w okazywaniu czci i szacunku miarę odpowiednią do rang, tytułów i wpływu.



h) *Przysięga służbowa.*

Na zabezpieczenie wszystkich wyżej wymienionych obowiązków i jako gwarancję ich ścisłego wypełnienia składa urzędnik przy obejmowaniu dotyczącego urzędu *p r z y s i ę g ę s ł u ż b o w ą*, która w niektórych państwach (§ 359 ustawy karnej niemieckiej) stanowi względ obciążający przy przestępstwach, popełnionych przez urzędników.

Można się sprzeczać długo i szeroko co do etycznej i praktycznej wartości przysięgi służbowej urzędników i w tym kierunku w teorii nauk politycznych przeprowadzono szeroką polemikę; co do jednej strony tej instytucji administracyjnej nie powinno być dwóch zdań, a mianowicie, że w ostateczności, kiedy już samo poczucie godności ogólno-obywatelskiej nie może wystarczyć do zapewnienia sobie dostatecznej sumienności, pilności i wierności urzędnika dla państwa, to przynajmniej powinno mieć miejsce złożenie jednej ogólnej przysięgi przy objęciu po raz pierwszy obowiązków służby państwowej na cały jej przeciąg bez obowiązku składania, jak to powszechnie ma miejsce, tylu przysiąg, ile razy urzędnik przechodzi z niższej rangi do wyższej, lub z jednej kategorii zawodowej do drugiej.

Takie domaganie się od urzędnika za każdym razem osobnej przysięgi służbowej, zdaje się polegać na przypuszczeniu, że innej uczciwości, wierności i pilności należy się domagać i spodziewać

od urzędnika piastującego mniej znaczącą rangę, jak od urzędnika, zajmującego wyższy urząd, lub że zalety te zawisłe są od rodzaju i zakresu przeznaczonej dotyczącemu urzędnikowi działalności. Takie urządzenie jest niczem innym, jak wspomaganie rozwoju biurokracyi, która nie zadowolniając się klasyfikacją materialnych stosunków stanu urzędniczego, stara się wprowadzić zasadę podziału ludzi na rangi nawet w sferę ich ducha i sumienia.

#### 1) *Uniform.*

Uprawnienia, które urzędnik z mocy nadanego mu urzędu posiada, są albo prawami, przekazanemi mu przez państwo, w wykonaniu których spełnia on swoje obowiązki służbowe, albo są jego własnymi prawami, które znów mogą być natury moralnej lub materialnej.

Do praw moralnych urzędnika należy przede wszystkim możność domagania się obrony w urzędowaniu od ewentualnej krzywdy moralnej, jak n. p. obrazy, oszczerstwa, co stanowi razem pojęcie t. z. obrony urzędowej, tudzież przywilej posiadania pewnej wyższej kwalifikowanej wiary (*publica fides*) polegającej na tem, że świadectwo złożone przez urzędnika z powołaniem się na jego charakter urzędowy stanowi wyższy stopień dowodu, aniżeli świadectwo, złożone przez

zwykłego obywatela państwa, i nie wymaga szczegółowego udowadniania innymi środkami dowodowymi. Prawa moralnej natury obejmują wreszcie pewne osobiste, honorowe przywileje, jak noszenie odpowiedniego munduru i innych odznak służbowych, używanie tytułu, prawo zasiadania w niektórych ciałach reprezentacyjnych bez wyboru itp.

Niektóre z wymienionych praw opierają się na tej zasadzie, że urzędnik państwowy potrzebuje dla łatwiejszego spełnienia swego poruczonego mu przez państwo zadania okrycia się w pewien, pośrednio od majestatu swego mocodawcy spływający nimbus władzy i wyjątkowej powagi, bez czego zachodziłaby obawa, że sam fakt spełniania funkcji w imieniu idei prawa i ładu społecznego nie wystarczy do zjednania im posłuchu i poszanowania.

Taka przezorność jest łatwo zrozumiałą, o ile rozchodzi się o urządzenia, istniejące w państwach absolutnie rządzonych, pochodzące z czasów, kiedy urząd państwowy był identycznym z służbą dworską i wojskową, prócz której nikt w kraju nie miał prawa rządzić, ani rozkazywać, a więc musiały istnieć pewne zewnętrzne, wpadające w oko odznaki, po których obywatele poznawali reprezentanta najwyższej w państwie władzy, aby mu oddać przepisane honory i — podatki. W państwach rządzonych reprezentacyjnie mniej już dają się wytłomaczyć niektóre z przywilejów stanu urzędniczego, bo tutaj urzędnik jest takim samym obywatelem, jak każdy inny a okoliczność, że ma zawód wykonawcy niektórych objawów woli ogół-

nej, nie powinno nadawać mu prawa do używania szczególnych przywilejów i odznaczeń.

Jak wiele innych stron właściwych organizacji urzędów, tak i tę dziedzinę praw moralnych i przywilejów stanu urzędniczego wyzyskała biurokracja na swoją korzyść t. j. dla wykopania jaknajwiększej przepaści między urzędnikiem i resztą społeczeństwa i dla utrudnienia wszelkiej asymilacji urzędnictwa z żywiołami obywatelskimi.

Jednym z najbardziej skutecznych w tym celu środków stała się wzmagająca się z dnia na dzień *m a n i a u n i f o r m o w a n i a* wszystkich, kto tylko służy pod sztandarem państwa.

Pod pretekstem, że w służbie państwowej wykonawczej wymaga bezpieczeństwo i powaga urzędnika, stykającego się bezpośrednio z ludnością, ażeby nosił stale oznaki swego powołania, wprowadzono najpierw w Anglii, potem we Francyi, w Niemczech i w innych państwach zupełnie na modłę wojskową urządzony system umundurowania urzędników, nie bez zejścia tu i ówdzie na pole śmiesznej przesady i operetkowych pomysłów. W zapale różniczkowania hierarchii biurokratycznej, w zamiarze podzielenia jej na rozliczne stopnie, godności, rangi, klasy, użyć musiano wszystkich kombinacji, stojących do dyspozycji w nowoczesnej technice metalurgicznej, krawieckiej, farbiarskiej i t. p. a więc metali, złota, srebra, niklu itd. wszystkich możliwych krojów ubrania, kolorów sukna, form kapełusza, i t. p. aby tylko stworzyć jaknajwiększą pewność i bezpieczeństwo, żeby obywatel państwa



nowoczesnego nie wziął sędziego za prokuratora, poborcę podatków za inspektora szkół, weterynarza za prezydenta sądu lub t. p. Nie bacząc zupełnie na trudność, z jaką nawet wtajemniczonymu w te skomplikowane kombinacje barw i formy przyjdzie zorientować się i nie popełnić omyłki, stworzono z hierarchii urzędniczej drugą zacieźną armię na wojennej stopie, o której charakterze ma świadczyć broń sieczna, dodana każdemu funkcjonariuszowi bez względu na kalectwo ciała i śmieszność budzący wygląd.

System takiego uniformowania reprezentantów najwyższej władzy może być dobrym dla społeczeństw o bardzo prymitywnej kulturze, gdzie guzik świecący i odbijający egzotycznym krojem strój i nakrycie głowy jest identyfikacją władzy, której charakterystyczne znamiona jak: poczucie sprawiedliwości, znajomości tajników duszy ludzkiej i rozum stanu nie mogą mieścić się w osobniku ubranym w przeciętny strój cywilizowanego człowieka, lecz zaprowadzanie tak przesadnie w praktyce zastosowywanego wciskania każdego, kto tylko spełnia funkcje państwowe w ciasne więzy liberyi, prowadzić musi w konsekwencji do coraz jaskrawszego podziału społeczeństwa na rządzących i rządzonych, co nie może żadną miarą leżeć w interesie społecznego zharmonizowania ludzkości.

Zasłanianie systemu uniformowania wykonawców prawa potrzebą dodania ich działaniu pewnej zewnętrznej powagi, nie wytrzymuje krytyki, bo czyż z chwilą zaprowadzenia uniformów dla

sędziów i prokuratorów wzmogła się powaga ferowanych przez sądy wyroków, lub czy ustały może ataki obrońców na trybunał w razach widocznego pokrzywdzenia praw obrony przez zbyt gorącego prokuratora? — Czy może sędziowie przysięgli z szacunku dla peruki prokuratora angielskiego lub dla togi sędziego austriackiego ferują swe wyroki z większą uwagą i pod ściślejszym rachunkiem sumienia?

Tam, gdzie dla zewnętrznej wykonawczej służby wymaga nieodzowna potrzeba, aby obywatel państwa wiedział, że w danym wypadku ma do czynienia z urzędnikiem państwowym, o ile da się pomyśleć zapewnienie takiej subiektywnej pewności, że nie zaszło w danym razie nadużycie charakteru urzędowego, tam w wyjątkowych warunkach da się wytłomaczyć system mundurowy, ale robienie z uniformu powszechnej klasyfikacyi społeczeństwa, jak to dziś ma miejsce, jest, jak wspomniałem, antyspołecznym wynalazkiem biurokracyi, mającym za cel wyodrębnienie urzędnika od reszty obywateli.

Jestto jeszcze i ciężar dotkliwy, nałożony na skromny i tak budżet urzędników, z których nie jeden zmuszony jest pokrywać świecącymi guzikami munduru krzyczącą w domu nędzę rodziny. Miłe to może być i pożądané urządzenie dla dostojników i dygnitarzy wysokich rang, którym szelst piór drogich na kapeluszu galowym lechce przyjemnie ucho, przywykłe słyszeć jedynie szept

admiracyi i serwilistycznego uszanowania, i którzy nie znają z własnego doświadczenia głosu rodziny wołającej o chleb powszedni i cieszą się wrażeniem pompy i przepychu, jakie wywiera na bezmyślny tłum i na dzieci pojawienie się ich na miejscach publicznych, ale niech ten obowiązek strojenia się w fałszywy przepych nie obarcza całej rzeszy biednych funkcjonariuszów, którzy nędzę domową, ścigającą swym głosem głowę rodziny aż do bramy urzędu, ukrywać muszą pod fałdami wziętego na kredyt galowego munduru.

Mówimy zwyczajnie o niektórych, na niskim szczeblu kultury stojących społeczeństwach i kołach ludności, że na nich działa silnie widok czapki urzędowej i zewnętrznych odznak władzy; czy to nie smutne świadectwo w ten sposób wystawia się ludzkości dzisiejszej i jej zdolności do przyjmowania kultury, jeżeli uważa się takie powierzchowne teatralne akcesorya za drogę do zdobycia stanowi urzędniczego powagi i posłuchu. Więc nie ten urzędnik, kto umiejętnie i z miarą w słowach i formie reprezentuje prawa i obowiązki związku państwowego wobec ewentualnych kolizyj ich z wolą jednostki lub społecznych związków, lecz ten, kto ubierze na siebie pewną przepisanej miary i koloru szatę; więc nie wiara w wyższość kulturalną instytucji państwa nad prywatnymi związkami ludzi, lecz zmysłowe wrażenie błyskotliwego ubioru rządzić ma współży-



ciem obywatelskiem i skierowywać ludzkość do uznania ważności ładu społecznego. A przecież apostołowie wiary i pierwsi krzewiciele nowych prawd religii chrześcijańskiej nie nosili mundurów, a szły za nimi tłumy, dając, nie bezmyślne posłuszeństwo, ale życie swoje w ofierze dla głoszonej przez nich idei i prawdy.

Równie nierozsądnie byłoby przytaczać na udowodnienie potrzeby umundurowania urzędników okoliczność, że urzędnik w uniformie więcej liczyć się musi z powagą swego stanu i rzadziej dopuszczać się będzie działań i postępów tej powadze uchybiających, jak już bowiem wyżej zauważyłem, nie można w dzisiejszych warunkach rozwoju zasady równości obywatelskiej stawiać prawidła wyższości stanu urzędniczego nad inne zawody i w konsekwencji, płynącej z takiego fałszywego prawidła, wypadałoby wymagać, aby każda warstwa społeczna, a więc adwokaci, rzemieślnicy, rolnicy, utytułowana szlachta i t. p. nosili odrębne uniformy, celem zabezpieczenia godnego ich stanowi i powołaniu zachowania się.

Widzimy przecież w ostatnich czasach, że wybrańcy ludności w ciałach parlamentarnych, tam, gdzie o ich wysokim dostojenstwie nikt nie może mieć wątpliwości, zachowują się w sposób karczemny, godny najgorszych wyrzutków społeczeństwa. Może zaprowadzenie mundurów dla deputowanych zaradziłoby, według biurokratycznej metody, temu poniżaniu godności idei parlamentaryzmu?

---



### 3) *Prawa materialne urzędnika.*

Do praw materialnych urzędnika należą: zwrot wydatków poniesionych dla dobra służby a przede wszystkim płaca służbowa, która ma być wynagrodzeniem za spełnianie obowiązków urzędowych, odmierzonym z jednej strony kwalifikacją kapitału włożonego w wykształcenie zawodowe, i zakresem poruczonego zadania i odpowiedzialności, a z drugiej strony koniecznością dostarczenia urzędnikowi odpowiednich do stanowiska środków egzystencji. Płaca rośnie nie tylko ze znaczeniem urzędu, ale i z latami służby i progresywność jej jest pewnego rodzaju premią za dłuższe wytrwanie w obranym zawodzie.

W początkach istnienia urzędów wynagradzano urzędników albo w naturze, przez oddanie im do użytkowania dóbr państwowych, albo przez oddanie im prawa do taks, pobieranych za czynności urzędowe. Z czasem zmieniono ten system i z wyjątkiem niektórych działów administracji monopolów państwowych, opłat stemplowych itp. starano się wprowadzić pozory bezpłatności w administracji, której koszta pokrywa się z ogólnych podatków.

Zdawałoby się, że system ten powinienby prowadzić do powściągliwości państwa w tworzeniu ciągle nowych urzędów, bo każdy nowo kreowany urząd, to nowa rubryka w budżecie państwowym, obciążająca inne istniejące już ru-

bryki, tymczasem dzieje się przeciwnie, bo państwa nowożytne, naśladując się nawzajem do przesady, wprowadzają z każdym rokiem coraz to nowe komplikacje w systemie wymiaru praw prywatnych i w systemie administracji spraw publicznych a ponieważ starają się o ile możności jak najmniej pozostawić swobody w urządzeniu nowych form życia prawnego samemu społeczeństwu i jego prywatnym związkom, przeto w konsekwencji zachodzi ciągła potrzeba mnożenia rządowych funkcjonaryuszów administracji, co pochłaniać musi olbrzymie sumy, ze szkodą istotnych potrzeb rozwoju gospodarczego i społecznego. Przy każdej nowopowstającej potrzebie wprowadzenia nowych, nieznanych dotychczas urzędów administracyjnych, nie stawia się nigdy zasady, że każda innowacja administracyjna powinna zmierzać do uproszczenia, do ujednostajnienia prawideł współżycia państwowego, lecz wychodzi się już z góry z założenia, że do wprowadzenia w życie każdej drobiazgowej zmiany potrzeba zaraz całkiem nowych kółek w maszynie administracyjnej, całkiem nowych odrębnych czynników, nowej kadry w armii urzędników państwowych. Nie liczy się przy tem nigdy tego, czy wartość mającej się wprowadzić innowacji dorównuje wysokości kosztów, z jakimi organizacja nowej gałęzi administracyjnej będzie połączona; jest jakby jakaś gorączka w tworzeniu coraz to nowych urzędów i coraz to większej liczby urzę-

dników, tak, jak gdyby miarą cywilizacyi danego państwa i jego mocarstwowej potęgi miała być grubość szematyzmu państwowego i suma wypłacanych pensyi. W ten sposób tworzy się jakby drugi rodzaj militarizmu biurokratycznego, który swoim rosnącym z dnia na dzień ciężarem przygniata straszliwie ludzkość nie ustępując pod tym względem militaryzmowi wojennemu.

Jeżeli narody jęczą i skarżą się na straszliwe skutki zbrojnego pokoju, a nie widzą i nie czują, że równocześnie z topieniem miliardów na cele zbrojenia wojennego, idą krocie milionów na armię biurokratyczną i jej potrzeby, to jestto tem silniejszy dowód niebezpieczeństwa, bo świadczy o zupełnem zaślepieniu na inne niebezpieczeństwa, które prócz molocha wojny grożą dzisiejszej ludzkości.

Leroy-Beaulieu, znany ekonomista francuski tak określa swoje zapatrywania na bezmyślne mnożenie urzędów w nowoczesnych państwach<sup>1)</sup>:  
....»Każde księżątko chce mieć swoich paziów; paziami są dzisiaj całe zastępy urzędników różnych stopni, wyspecjalizowanych we wszystkich rodzajach służby, jakie tylko wyobraźnia pracodawców może stworzyć, usprawiedliwiających swoje istnienie i pobierane przez siebie pensye pracą swą i wydawaniem przepisów bez liku i bez

---

<sup>1)</sup> *Paul Leroy-Beaulieu „L'état moderne et ses fonctions“ Paryż 1896.*

miary. Narodom cywilizowanym obcą jest zaiste uczciwa szczerłość narodów dzikich. Opowiadano mi niedawno w Tunisie, że przed naszą okupacją bej na skutek rekomendacji naszego konzula przyjął na służbę kilku naszych inżynierów, którym atoli nie dawał żadnej roboty, poprzestając na regularnem wypłacaniu im pensyi, co miało być dowodem wielkiego z jego strony poważania. Razu pewnego inżynier naczelny, któremu dokuńczył już brak zajęcia, udał się do pierwszego ministra z prośbą, aby go zatrudniano na seryo. »Pobierasz swoją pensyę, na cóż się więc uskarżasz?» — odrzekł mu na to minister. — Odpowiedź ta może nie była niedorzeczną; ileżby zyskały narody współczesne, gdyby poprzestawano na płaceni pensyi wielu z tych ciągle powstających zastępów urzędniczych, nie żądając od nich w zamian żadnego trudu!

Zasady, jakimi powinno kierować się państwo przy tworzeniu nowych urzędów i przy koniecznem w konsekwencji obciążaniu budżetu na opłacanie ich, określa trafnie prof. dr. Max Heckl<sup>1)</sup> pisząc: »..... Najważniejsza zasada całego systemu płac polega na odpowiednim stosunku między służbą państwową i jej potrzebami z jednej, a pomiędzy opłacaniem urzędników państwowych z drugiej strony. Z tego daje się wyprowadzić reguła, że państwo nie powinno tworzyć więcej urzędów,

---

<sup>1)</sup> „*Besoldung u. Besold. Politik*“ Handw. d. Staatsw. Conrad u. Lexis Jena 1899.



aniżeli tego wymagają rzeczywiste potrzeby, że tych jednak urzędników, którzy już istnieją, należy opłacać w dostatecznej mierze. Zbyt liczna armia urzędników nie daje całkiem gwarancyi lepszego wykonywania obowiązków urzędowych. Z drugiej strony można uzyskać dla stanu urzędniczego i utrzymać w nim dzielne żywioły tylko przy zapewnieniu dostatecznych płac. Przy lichych płacach będą się zgłaszać do objęcia urzędów tylko mniej zdadni, albo ludzie, którzy w innych zawodach doznali zwichnięcia«. Bez wątpienia zdarzały się wypadki, że t. zw. towarzyska powaga i zewnętrzny blichtr muszą uzupełniać lichą płacę służbową; ten przymusowy środek jednak nie może nigdy zakryć prawdziwego stanu rzeczy. Urzędnik, jeżeli ma spełniać należycie swe obowiązki, uwolnionym być musi w normalnych warunkach od troski o chleb powszedni dla siebie i swej rodziny».

System płac stałych, pensyi wymierzanych za czas, bez względu na intensywność i wydajność pracy i rosnących w miarę długości służby dla państwa, przyjął się prawie we wszystkich gałęziach urzędów państwowych i tylko w nielicznych wypadkach (n. p. notaryusze) pobiera urzędnik państwowy wynagrodzenia za swój trud w formie taks bezpośrednio od osób, którym funkcyje urzędowe załatwia.

System ten ma swoje liczne dobre strony, bo zapobiega nierównomiernemu rozdziałowi korzyści materyalnych z zawodu urzędowego, chroni

ludność od dowolnego wymierzania należytości za funkcje urzędowe i od ewentualnych nadużyć, lecz z drugiej strony musi z natury rzeczy prowadzić do obniżenia energii, ochoty do pracy u większej części urzędników, którzy mając zapewniony pobór pewnej, ściśle określonej płacy i nie mając możliwości wyjednanania przez zwiększoną pilność wyższego wynagrodzenia, popaść muszą mimowoli w inercję, apatyę i obojętność na warunki materialnej egzystencji. Są kategorie służby państwowej, w której nie pomoże największa pilność, zdolność i energia w pracy, lecz potrzeba koniecznie przebyć pewną przepisaną ściśle ilość lat służby, aby dostać się na wyższy szczebel w hierarchii, czyż można się więc dziwić, że w takich warunkach urzędnik popada w ospałość i apatycznie oczekuje, kiedy w szeregu peryodycznych awansów przyjdzie na niego kolej. Jednym z charakterystycznych objawów biurokracji rządzonej społeczeństw jest ogólne zamiłowanie, zwłaszcza u młodzieży, do obierania sobie z reguły zawodu państwowego urzędu a to głównie dla osiągnięcia jak najrychlej stałej pensji, która wprawdzie nie daje środków do wygodnej egzystencji, ale daje choć w części możliwość bezmyślnego pogrążenia się w *dolce far niente* bez troski o jutro. Zapewnienie spokojnego bytu i stałych dochodów, niezależnych od natężenia pracy, ma rację dla ludzi, którzy już w życiu złożyli dowody męstwa i energii w walce o byt, ale ograniczanie ogromnej ilości młodych

obywateli, zdolnych do najenergiczniejszych wysiłków pracy, na skromne pobory i odjęcie im z zasady swobody zdobywania sobie w wolnym współzawodnictwie owoców pracy, musi prowadzić do ogólnego zdemoralizowania, zgnuśnienia i rozleniwienia najwybitniejszych sił ludności, z oczywistą krzywdą dla przedsiębiorczości, ducha postępu i gospodarczego rozwoju.

Z wyjątkiem niewielu wyższych posad, do których przywiązany jest pobór płac wystarczających urzędnikowi na utrzymanie się z rodziną na odpowiedniej stopie, cała ogromna falanga urzędników, pomimo uzyskiwanych od czasu do czasu z wielkim wysiłkiem podwyższeń, ograniczoną jest na płace, które mimo jak najdalej idącej oszczędności nie mogą wystarczyć do egzystencji, zwłaszcza wobec wymogów fałszywie pojętej godności stanu, o której wyżej mówiłem. Względ na to, co urzędnikowi wypada, a co ubliża rzekomo jego godności, walczy w budżecie urzędników z szczupłą granicą dochodów, a że z kolizji tej wychodzi najczęściej zwycięzko fałszywy wstyd, więc nic dziwnego, że bilans urzędnika kończy się z reguły niedoborem, który w najlepszym razie pokrywa pożyczka, zaliczka na płacę, ale którego częstszym skutkiem jest oddanie się na pastwę lichwiarskich długów, kompletna pauperyzacja, lub, co gorzej, oddanie uczciwości urzędowej na sprzedaż temu, kto więcej za nią zapłaci.

# BIUROKRACJA I ŻYCIE PRAWNE.





## VII.

Chcąc nawet najściślej ograniczyć się w określeniu pojęcia i objawów biurokracyi na całokształcie życia społecznego, nie podobna ominąć zasadniczego tła, na jakim ten cień ponury znaczy swoje istnienie w życiu jednostki i ogółu, a tem tłem jest organizacya życia prawnego w państwie.

Czem jest właściwie życie prawne?

Według *Savigny'ego* ..... »prawo nie ma bytu samo dla siebie, lecz istota jego jest identyczną z współżyciem ludzi, rozpatrywanem z pewnego punktu widzenia«. Według tego zapatrywania prawo jest wyrazem charakteru ludności, wynikającym z konieczności uporządkowania stosunków współżycia z zastrzeżeniem równych praw każdego współobywatela i jest odbiciem sposobu czucia i myślenia danego społeczeństwa. Prawo jest więc naturalnym produktem myślenia ludności »*communis opinio omnium*« a zatem, jest miarą intelektualnej wartości danego społeczeństwa.

Duchowe, obyczajowe i prawne życie społeczeństwa związane jest w nierozzerwalną spójnię

i jeżeli zechcemy traktować prawo danej ludności jako odrębną, niezawisłą rzecz, to pozbawimy je jego właściwego charakteru a temsamem jego właściwej wartości. W ten sposób może powstać prawo niezawisłe od życia prawnego, lecz równocześnie to ostatnie musi zamarzeć, pozbawione swoich żywotnych soków.

Prawo abstrakcyjne, bezwzględne, jest absurdem, bo prawo istnieje dla ludzkości, a nie odwrotnie i jedynym probierzem wartości danego prawa może być tylko ogólne odczucie jego potrzeby i użyteczności.

Jak się też przedstawiają urządzenia nasze pod tym względem i czy można mówić w dzisiejszych warunkach o życiu prawnem w właściwym tego pojęcia znaczeniu?

W dzisiejszych cywilizowanych państwach panuje niepodzielnie prawo rzymskie, albo prawo z niego wyrosłe, produkt obcy, wyrosły nie na tle życia i jego potrzeb, lecz importowany z odległych czasów i odmiennych stosunków, do którego nagiąć się musiały sztucznie wrodzone poczucia i zwyczaje prawne. Szerokie warstwy ludności nie tylko w czasach recepcyi tego narzuconego obcego prawa rzymskiego uważać je musiały jako obcą, narzuconą sobie niewolę prawną, lecz jeszcze i dziś, pomimo upływu tylu wieków, można niejednokrotnie spostrzedz, że lud uważa niejedyn przepis prawny, oparty na wyrozumowanych zasadach instytucyi rzymskich, za proste bezprawie,

za gwałt zadany swoim naturalnym pojęciom i zwyczajom prawnym.

W ten sposób stworzono u nas prawo ponad życiem prawnem społeczeństwa i po za jego naturalnymi źródłami a choć pierwsze musiało siłą faktów historycznych zwyciężyć napotykaną u ludności na każdym kroku wstręt i opór, to stać się to mogło jedynie z równoczesnym zamieraniem zdrowego życia prawnego, które nie może się rozwinąć bez wiania w nie ożywczych soków rodzimego prawa.

Prawo dzisiejsze rozwija się, rozrasta się i kształci, ale pozostaje zawsze tworem sztucznym, zimnym, niezdolnym ożywić i uzdrowić stosunków społecznych, które kształtują się po za 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.

Ztąd pochodzi ta powszechna niezna-



jomość prawa, ta obojętność dla urzędzeń prawnych, których uczy dopiero bieda w chwili kolizyi z prawem i doświadczenie krzywdy, doznanej z powodu ignorancyi przepisów prawnych.

Wykonawcy prawa, urzędnicy, czują tymczasem, że posiadają wyłączny monopol na mądrość prawniczą, czują z jednej strony wyższość swoją po nad 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 informacye i pouczanie stron o zasadach prawa materyalnego i formalnego.

Zanim zastanowimy się obszerniej nad stosunkiem, jaki zachodzi między biurokratycznym urządzeniem państwa a między życiem jego prawnym, wróćmy jeszcze do podstawy tego ostatniego tj. do pojęcia prawa samego.

...»Pojęcie prawa jest pojęciem praktycznym« mówi *Rudolf Ihering* w jednej ze swoich znakomitych rozpraw<sup>1)</sup> »t. j. pojęciem celu prawa, pojęcie zaś celu jest z natury swej dwoistem, zamyka bowiem w sobie przeciwstawienie celu i środków; nie wystarcza tutaj samo wymienienie celu, lecz trzeba zarazem określić środki mające służyć do osiągnięcia oznaczonego celu. Na te obydwie

---

<sup>1)</sup> Ihering »*Walka o prawo*«.

pytania powinno prawo dać wyczerpującą odpowiedź.«

Celem prawa jest, ze stanowiska jednostki, osiągnięcie najwyższej sumy dobrobytu moralnego i materialnego, przy równoczesnem spótykaniu się podobnych dążeń wielu jednostek, ze stanowiska społeczeństwa jest celem prawa umożliwienie i ułatwienie tej równoczesnej i zgodnej gonitwy za ideałami bytu, z uniknięciem ile możności starć i walki.

Zupełne uniknięcie walki o prawo jest niemożliwe a udowadnia to jasno i obszernie Ihering w powołanej wyżej rozprawie.

»W pojęciu prawa, mówi ten uczony, zachodzą zawsze dwa przeciwieństwa. Walka i pokój, pokój jako cel, walka jako środek prawa, obydwa w pojęciu prawa zawarte i od niego nieodłączne«.

»Każde prawo na świecie musiało być wywalczonem, każde postanowienie prawne musiało być do uznania go przez tych, którzy mu się opierali, przywiedzione, to też każde prawo, tak prawo ludu, jak prawo jednostki przypuszcza ciąglą gotowość do jego utrzymania. Prawo nie jest pojęciem czysto abstrakcyjnym, lecz pojęciem w znacznej części fizycznej siły. Ztąd też sprawiedliwość, trzymając w jednej ręce wagę, którą prawo odważa, dzierży w drugiej ręce miecz, mający służyć do wywalczenia w danym razie i utrzymania w trwałości prawa. Miecz bez wagi, byłby zwyczajnym fizycznym gwałtem, — waga bez miecza — to bezsilna niemoc prawa«.

Jeżeli więc prawo nie może być pojętem bez

ciągłej walki z bezprawiem, a to walki prowadzonej przez państwo i jednostkę, względnie ich związki z jednej strony, to czyż nie rozumie się samo przez się, że obydwoj ci sprzymierzeńcy iść powinni do tej walki ścisłym związani sojuszem, ręka w rękę, zasłaniając się wzajemnie i broniąc od pocisków przeciwnika nieuznającego prawa.

W przymierzu tem trudno przypuszczać możliwość zdrady, lub choćby opieszałości po stronie jednostki lub społeczeństwa, bo przecież ich interes wymaga wyraźnie oparcia się na silnym i wszechmocnym na tem polu sojuszniku, jakim jest państwo w walce o prawo. Daleko częściej zdarza się zerwanie przymierza po stronie państwa, które w zapale walki zapomina o właściwym celu t. j. o potrzebie zwalczania bezprawia, i o konieczności ograniczenia się na zwycięstwo odniesione nad bezprawiem, lecz nienasycone tym tryumfem, zapędza swoje zagony aż na pole interesów tego, którego miało bronić przed bezprawiem i walczy już potem nie przeciw bezprawiu, lecz przeciw własnym obywatelom i najlepszym do niedawna sprzymierzeńcom.

Dzieje się to z winy nadmiernego wyobrażenia o potęgę państwa u tych, którzy jako jego reprezentanci w wymiarze prawa występują, jeżeli utracą raz poczucie, że są najpierw współuczestnikami państwowego związku, a potem jego najemnikami.

Takie postępowanie państwa wywoływać musi w naturalnem następstwie brak zaufania jednostek



i ogółu w szczerą jego zamiarów dla zwalczania bezprawia, a uzasadniona podejrzliwość powoduje, albo ociąganie się w obronie najbardziej słuszych interesów, albo naprowadza na pomysł szukania równowagi prawnej bez współdziałania państwa co w jednym i drugim przypadku wykrzywia i wykoleja zadanie i istnienie pojęcia prawa.

Do wywołania tych fałszywych stosunków między obowiązkami państwa, wypływającymi z pojęcia prawa a rzeczywistą działalnością jego na tem polu, przyczyniła się także niemało i umiejtność t. j. nauka prawa, zajmująca się zawsze więcej stroną teoretyczną prawa, jego logicznym wyrozumowaniem, aniżeli jego stosunkiem do państwa z jednej a do społeczeństwa z drugiej strony i to stosunkiem realnym, codziennym, żywotnym, trudniejszym, co prawda, do ujęcia w formuły systematyczne, ale niemniej istotnym dla właściwego celu prawa.

Prawo nie jest pojęciem objawu zmartwiałego, niezmiennego, przeciwnie, prawo żyje, i to żyje życiem naturalnem, przystosowaniem do rozwoju zmieniających się ideałów, zapatrywań i form życia ludzkości. Porównanie rozwoju i przetwarzania się prawa z życiem organicznym, ma rację choćby z tego jednego względu, że prawo samo z siebie się odradza, przystosowując się do danych warunków miejsca i czasu.

Odradzanie się prawa nie może mieć miejsca bez silnego oddziaływania na stosunki już istniejące, bo tak przez prawo nowe w znaczeniu przed-



miotowem musi uleść zniszczeniu, albo zmianie, dotychczasowy przepis prawny, jak i co do prawa podmiotowego nastąpić musi przechylenie względnej równowagi ze strony obdarzonego dotychczas prawem, na rzecz tego, kto ma je teraz otrzymać.

W filozofii prawa toczy się od dawna spór nad rozwiązaniem pytania, jakie granice oddziaływania ustawodawstwa i państwa, jako czynnika kierującego ruchem ustawodawczym, należałoby zakreślić w rozwoju prawa i przetwarzaniu się tegoż, aby uniknąć przykrych i niepożądanych starć i kolizyj.

Pewna część uczonych, jak Puchta, Stahl, Savigny i w. i. zgadzają się z tem, że każde nowe prawo jest wdarciem się w prawa już istniejące i w stosunki społeczne, które na zasadzie tych praw w czasie ich obowiązywania utworzyły się, i że wdarcie to nie może odbyć się bez pewnej mniejszej, lub większej, słabszej lub silniejszej walki, bez bólów, których ślady zostają częstokroć jeszcze długo po wejściu w życie nowego prawa.

Bez zbytniego przeceniania znaczenia, jakie dla harmonii i trwałości stosunków społecznych posiada zwyczaj i ugruntowane na jego podstawie prawo zwyczajowe, trzeba jednak przyznać, że w dostosowywaniu się prawa do danych stosunków społecznych odgrywa zwyczaj ważną rolę i że nawet do prawa, na pierwszy rzut oka niesympatycznego, przyzwyczajają się z biegiem

czasu obywatele państwa i przystosowują się stosunki.

Czyż więc wobec tego korzystnym może być dla rozwoju i postępu stosunków prawnych w państwie ciągle zmienianie prawa i niedostateczne oglądanie się na miejscowe upodobania i zwyczaje prawne ludności.

Czy nie mamy doskonałego dowodu i obrazu, w jak trwały sposób zakorzenia się w społeczeństwie pewne pojęcie i urządzenie prawne, szczególnie w sferze społecznej, nie obdarzonej umysłem wygimnastykowanym intelektualnie, a więc u potężnej jego części t. j. u ludu, na ciągle jeszcze niewyrównanym systemie miar wag i waluty w pojęciach ludności wiejskiej? Wszak lud w Galicyi liczy w wielu okolicach jeszcze na dutki a nawet w sferach ludzi wykształconych utrzymują się nazwy szóstki i mimo upływu wielu lat od wprowadzenia systemu metrycznego ciągnie nas zawsze jeszcze przyzwyczajenie do łokcia, cala, funta a w przemyśle i handlu utrzymują się trwale zwyczaje liczenia na tuziny i mierzenia na cale.

Wynikają z tego trwania przy dotychczasowych zwyczajach prawnych liczne trudności i nieporozumienia, bo jedni mierzą na morgi, drudzy na hektary, jedni ważą na funty, drudzy na kilogramy; można sobie teraz wyobrazić, co by to się działo w dziedzinie choćby takiej jednej, jak miary i wagi, gdyby, tak, jak się to dzieje z innymi przepisami prawnymi, zmieniano je po kilka-

kroć w ciągu jednych dziesięciu lat. Powstałaby istna wieża Babel, prawdziwa anarchia. I nie można powiedzieć, aby tak nie było w wielu gałęziach nowoczesnego ustawodawstwa, które zmienia się, jak pogoda kwietniowa, bez innej najczęściej przyczyny, prócz manii biurokracyi państwowej do tworzenia coraz to nowych przepisów.

Tym, którzy prawo tworzą, t. j. prawodawcom zdaje się przeważnie, że oni je rzeczywiście wprowadzają w życie, i że z chwilą, kiedy wydzwoni pierwsza godzina dnia, w którym według brzmienia odnośnego końcowego paragrafu ustawy, ma ono obowiązywać, prawo nowe weszło w istocie w życie. Tymczasem to czysta iluzya. Prawo to weszło w życie, ale w życie »papieru«, ono żyje, ale tak, jak żyje gałąź drzewa, z której zima wypędziła soki do ziemi, a słońce nie miało czasu rozprowadzić ich na nowo, — lada wiatr taką gałąź złamie, bo jej brak ożywczej siły, jaką daje prawdziwe życie.

Dziewięć dziesiątych obywateli państwa, dla których nowe prawo wydano, nie ma najmniejszego wyobrażenia, ani o jego istnieniu, ani o jego zamierzonym dobroczynnym wpływie, i albo dowiaduje się o niem, jak o niespodziance, w chwili wejścia w kolizyę z brzmieniem jego przepisów, lub dochodzi do świadomości, że takie, lub owe prawo istniało, w chwili, kiedy się już mówi o jego uchyleniu lub zmianie.

Mówi się zazwyczaj, że przyczyna ignorancji prawa leży w braku oświaty, lecz dlaczego są

pewne prawa jak n. p. prawa przyrody, których dokładną znajomość intuicyjną posiadają warstwy nawet najmniej oświecone. Górale tatrzańscy są znakomitymi znawcami meteorologii, bo im nikt nie zmienia z roku na rok prawideł, na jakich nauczyli się odgadywać pogodę w górach.

Do każdego więc tworzenia nowego prawa, lub do każdego przeobrażenia istniejącego urządzenia prawnego winno się przystępować, jak do ciężkiej operacji na osobie drogiej i cenniejszej i jak do walki dla wyższych ideałów, a więc z tem postanowieniem, aby, skoro tylko da się uniknąć przykrego starcia prawa dziejowego, prawa przeszłości, wytworzonego na stosunkach istniejących i mającego za sobą próbę ognia, z prawem pomyslanem, nowem, w teorii może najlepiej skonstruowanem, ale niepewnem i niebezpiecznem, bo nieznanem w działaniu i skutkach, aby wówczas, raczej dziesięć razy wstrzymać maszynę prawodawczą w zapędzie i obejrzeć ze wszystkich stron nowy produkt fabrykacji prawodawczej, zanim społeczeństwo obdarzone zostanie jego rezultatami.

O niebezpieczeństwach, wpływających ze zbyt gorączkowej pracy ustawodawczych maszyn, panuje dostateczne przeświadczenie w szeregach nawet tych czynników, które mają w tym kierunku wpływ decydujący, lecz tu najczęściej pocieszają się, że, choćby nowy eksperyment prawodawczy się nie udał »to nie wielkie nieszczęście, bo to się przecież da zmie-



nić w danym razie; coś się doda, coś się zmieni drogą późniejszej noweli, resztę uzupełni się rozporządzeniami wykonawczemi, okólnikami, orzeczeniami w toku instancyi i t. p. i jakoś nowe prawo się utrze«. W tem właśnie leży niemoralność hiperprodukcji prawodawczej i charakter biurokratyczny dzisiejszego ustawodawstwa.

Czyż bowiem życie gospodarcze państwa, kraju, powiatu, gminy, nie cierpi dotkliwie wskutek ciągłych zmian dekoracyi i scenizacyi prawodawczej, wśród której to życie płynie? Zaledwie pewien dział życia społecznego i ekonomicznego zacznie się przystosowywać do istniejących norm prawnych, — zaledwie, powikłane już z natury rzeczy przejawy stosunków społecznych i prawnych, zaczną płynąć korytem wyrobionem przez długie działanie i uregulowanem obowiązującymi przepisami prawnymi, przychodzi błyskawicznie działająca powódź biurokratycznej maszyny prawodawczej, tocząca nawał reform ustawowych i naturalnym biegiem rzeczy następuje zastój, spiętrzenie interesów publicznych i prywatnych i stagnacya w postępie dobrobytu i kultury.

Są chwile przełomowe w życiu prawa pisanego, tak jak są przejścia i przesilenia ostre w życiu społeczeństw i narodów, w których walka pojęć prawnych, istniejących, z koniecznością reform społeczno-prawnych i z budzącemi się do życia nowemi teoryami prawnymi odbywa się ży-

wiołowo, nie bez katastrof i klęsk materyalnych i moralnych. Wszystkie poważniejsze zmiany w ustroju społecznym narodów cywilizowanych odbywały się w taki gwałtowny, samodzielnie żywiołowo występujący sposób, dość przypomnieć zniesienie niewoli, poddaństwa, zmiany stosunków wyznaniowych, tolerancyi religijnej, przeobrażenie stosunków własności i t. p. Tutaj byłyby nie pomogły żadne pisane nowe prawa i nikt nie miałby być odwagi wydawać je w zwyczajny sposób, tutaj zatem, potrzeba zmiany istniejącego stanu rzeczy utorowała sobie sama drogę w prądach czasu i prawodawca nie miał trudności w obmyśleniu reform, bo te przyszły lawiną i z siłą wichru łamiącego stuletnie zastarzałe formy i prawa.

O tem, aby bez takiej, odczutej przez miliony potrzeby zmiany zasadniczych praw, samo prawodawstwo mogło skierować w chwilach przełomowych poczucie prawne mas w kierunku wytyczonym nowem, teoretycznie obmyślanem prawem, i o tem, aby takich elementarnych katastrof, jakimi znaczyły swoją drogę reformy społeczne, — można uniknąć przez biurowe obmyślenie i opracowanie prawa, — mogą marzyć chyba ci tylko, co nie znają losów naszej konstytucyi 3 maja. Tu była szlachetna na wskroś i rozumna wola prawodawcy, a mimo to, nie stała się żywym prawem, bo

nie było dostatecznego odczucia tej woli w narodzie.

Wielkie i ważne ewolucje życia społecznego i prawnego narodów odbywają się bez pomocy biurokratycznej maszyny prawodawczej, towarzyszy im owszem większe, lub mniejsze zawieszenie istniejących, wyrozumowanych przez biurokracyę praw, które mogą przez jakiś czas życie sztucznie normować, ale go nie mogą samodzielnie stworzyć lub poprawić.

Obozy konserwatywne i partye, stojące u steru rządów, zwykły nazywać każde stronnictwo, dążące energiczniej do zmiany istniejących stosunków, stronnictwem »przewrotu«, tymczasem, przy bliższem rozważeniu okazuje się, że właśnie stronnictwa stojące u steru maszyny prawodawczej, przez zbyt szybkie i nierozważne zmiany ustaw, szczególnie w dziedzinie gospodarczej, pełnią rolę czynników, wywracających istniejący ład. Prąd, jaki zapanował n. p. w Galicyi przeciw włościom rentowym, gminom zbiorowym, t. z. lex Hupka i t. p. nie był niczem innem, jak odruchem warstw najbardziej interesowanych przeciw zbyt dorywczo podjętym reformom zasadniczych stosunków gospodarczych.

Mogą te prawa być w zasadzie korzystne i rozumne, lecz, jak długo będą »robione« w biurach państwowych przy zielonym stoliku, lub w biurach stronnictw, które nie reprezentują tej warstwy, o której skórę w danej ustawie chodzi, tak długo dla całej masy ludności nie prze-



staną być tworem biurokracji, niesympatycznym, a co najmniej, obojętnym.

Przy zielonym stoliku przychodziło n. p. łatwo uskuteczniać częste i zasadnicze zmiany w ustawach dotyczących wolności dzielenia gruntów włościańskich, lecz w praktyce zmiany te, narzucone bez odpowiedniego przygotowania ludności, wywoływać musiały gwałtowne odruchy i nie mogły w pojęciach jej wyrobić zaufania do trwałości obowiązujących urzędów prawnych.

W Galicyi n. p. do roku 1858 istniała wolność dzielenia gruntów włościańskich, od r. 1858 do roku 1868 nie było wolno dzielić niektórych gruntów włościańskich i za ledwie po dziesięcioletniem istnieniu ograniczeń, wprowadzono ustawą z 1 listopada 1868 zupełną swobodę w rozporządzaniu własnością małorolną. Naraz dowiaduje się niewtajemniczony w motywa nowoczesnych projektów agrarnych chłop galicyjski, że znów nie będzie mu wolno rozporządzać dowolnie oddziedziczoną po przodkach ziemią. Czyż można się dziwić, że do umysłów, zdemoralizowanych taką ekwilibrystyką ustawodawczą, trafiają z łatwością hasła tendencyjnych skrajnych agitacji partyjnych, i że chłop już nikomu, a nawet najwyższą sankcją autoryzowanej ustawie nie wierzy, widząc, jak łatwo się tą ostatnią eksperymentuje.

Nieinaczej miała się rzecz z galicyjską ustawą drogową, której zasady zmieniano po kilka razy w przeciągu niedługiego czasu, a zmiany te zbyt dorywcze, układane biurokratycznie i przy-



gotowywane bez należytego poprzedniego zbadania usposobienia interesowanych warstw ludności, musiały zapisywać się krwawemi literami w kronice krajowego biurokratyzmu prawodawczego.

To nieliczenie się prawodawstwa, przejętego duchem biurokratycznym, wierzącego w doskonałość ustaw robionych przy zielonym stoliku, bez ostrożnego ocenienia potrzeb życia i usposobienia ludności, okazuje się także i co do porządku, w jakim pojedyncze ustawy bywają w życie wprowadzane, lub reformowane.

Biurokratyczna maszyna prawodawcza ma zwyczaj, przynajmniej u nas w Galicyi przeska-kiwać w działaniu reformatorskiem przez prawo zasadnicze, istniejące i uznane ogólnie za złe i niekorzystne, do reformy ustaw szczegółowych formalnego prawa, a to dlatego, że tamto zbyt ważne i skomplikowane i nie da się, tak jak to biurokracya lubi, zmienić jednym zamachem przez wydanie noweli, regulaminu lub t. p.; to drugie zaś, mniej w organizm społeczny wrośnięte, można dowolnie przykrawywać, łątać i zszywać i w ten sposób utrzymywać zgrabnie pozory, że najwyższa reprezentacya autonomiczna pracuje niez mordowanie nad uszczęśliwieniem kraju przez postępowe ustawodawstwo.

Dobitną ilustracyą tych praktyk ustawodawczych jest w Galicyi historia reformy administracyi gminnej i ustaw drogowych, budowniczych, ogniowych i t. p.

Reformę administracyi gminnej przeskoczono,

bo to zbyt drażliwa sprawa i nie tak łatwa do przeprowadzenia i nie zastanawiając się nad tem, że bez tej niezbędnej podstawy niemożliwą jest rzeczą budować szczegóły administracyi stosunków gminnych, zaczęto na starym, rozsypującym się materiale, tknąć cudowne hafty nowych urzędzeń autonomicznych.

I cóż za skutek takiej roboty? Oto wobec pozostawienia zasadniczej organizacyi gminnej w dawnym stanie, t. j. słabej, niedołożnej i nie mogącej spełnić ani jednej dziesiątej części dotychczasowego, skromniejszego zadania administracyjnego, stać się muszą nowe ustawy drogowe, budowlane, sanitarne i t. p. papierowymi kwiatami, bez życia i woni, które nie potrafią okryć wyzierającej na każdym kroku nędzy administracyjnej.

Biurokratyczny charakter prawodawstwa objawia się też niejednokrotnie w zbyt niem zaufaniu społeczeństwa do zdolności kodyfikatorskiej i prawodawczej ludzi w prawie teoretycznie uczonych i zbyt lekceważenie przy pracy ustawodawczej sił mniej w teorii, lecz za to więcej w praktycznym zrozumieniu potrzeb, wybitnych.

Właściwie zdawałoby się, że czynność prawodawcza powinna być tak rozłożoną, że szkieletu do każdej ustawy, opartego na teorii prawa i na zasadach jego filozofii, dostarczać winni teoretycy, uczeni prawnicy, a na tem tle, w drodze praktycznych dyskusyi, ankiet, obrabiają szczegóły ludzie praktyki, którzy jedni mogą tra-

fnie ocenić, czy i które postanowienia szczegółowe i formalne dadzą się zastosować do danych warunków rzeczywistego życia, do sił ekonomicznych i intelektualnych obywateli, i czy nie będzie przy usunięciu dotychczasowego i zaprowadzeniu nowego prawa — jak mówi niemieckie przysłowie: *»das Kind mit dem Bade ausgegossen«*.

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 znajdując w projektowanym nowem prawie swą własną korzyść, albo w przeciwnym razie, jeżeli już nie można dłużej zwlekać z wprowadzeniem narzuconej ogólnej opinii reformy, chcą przynajmniej zachować pozory władzy nad reformą danej ustawy i zapewnić sobie przynajmniej wpływ na formalne jej obróbenie, więc oddają surowy projekt prawa do obróbenia swoim biurowym maszyneryom 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 najzawilsze komplikacje. Bierze się tysiące szczegółów, możliwości i wątpliwości, wyszukuje się niejasności na białem i krzywizny na prostem i niby dla zapobieżenia niezrozumieniu lub fałszywej interpretacji ustawy, zaopatruje się



ją w tysiączne kazuistyczne przyczepki, które zamiast rzecz samą rozjaśniać, jeszcze bardziej ją zaciemniają i same znów wymagają licznych dodatków dla ich wyjaśnienia i dla ułatwienia stosowania ustawy samej. W tem istnem nieraz morzu paragrafów, ustępów, odsyłaczy, wyjątków od reguł, które znów są wyjątkami, — w tym labiryncie najsprzeczniejszych z pozorów, a jak często późniejsze doświadczenie poucza i w rzeczywistości, przepisów, z których każdy zgmatwany jest niezliczone razy z całym aparatem innych postanowień, wyznaje się i orientuje zaledwie z trudnością umysł zawodowego jurysty, wygimnastykowany przez długoletnie studia prawne i ciągle 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, papyrusem, zapisanym językiem i pismem *sanskrytu*, który czyta na kuli ziemskiej zaledwie kilkunastu ludzi.

Ustawa jest ślicznie opracowana, bogata w paragrafy, obmyślana na wszelkie wątpliwości, tylko zapomniano w niej o jednym koniecznym postanowieniu t. j. o obowiązku odszkodowania obywateli państwa za stratę czasu, potrzebnego do przyswojenia sobie jej zawitych postanowień, wymagających skomplikowanej mnemotechniki.



Jestto wykwit idei biurokratycznego prawodawstwa, które daje prawo nie dla ludu, lecz dla wybranych umysłów, a ty szarytłumie, bądźż 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 twej skórze jej sekretów nauczą!

Czy można w tych warunkach mówić o zaufaniu społeczeństwa do prawa, i czem, jeżeli nie teroryzmem biurokratyzmu prawodawczego, jest wobec tego postanowienie powszechnej księgi ustaw cywilnych, że »nieznajomość prawa nie uwalnia od odpowiedzialności«?

Jeżeli jeszcze uwzględnimy, że nad tworzeniem łamigłówek ustawowych pracuje nie jedna wyłącznie maszyna, lecz najczęściej kilka gatunków czynników, a więc parlament uchwalający ustawę ramową, sejmy krajowe i władze państwowe centralne i krajowe wydające do ustaw rozporządzenia wykonawcze, dalej reprezentacje i władze powiatowe, wydające okólniki, które mają dane przepisy objaśniać, — to w rezultacie znajdziemy zrozumienie owego obrazu pomieszania pojęć prawnych, kompetencyi, nieznajomości ustaw i braku zaufania do władz i do wydawanych przez nie przepisów, jaki daje się spostrzegać codziennie w życiu dzisiejszego społeczeństwa.

Zdawałoby się może, że zarzut powyższy, zrobiony dzisiejszemu prawodawstwu, iż za mało bierze na wzgląd przy tworzeniu prawa czynnik

samorządny społeczeństwa i jego wrodzone poczucie prawa, znajduje oparcie w tem, że przecież w ciałach parlamentarnych, nie kto inny, lecz właśnie reprezentanci ludności, ludzie praktycznie uzdolnieni, decydują o treści i formie przygotowanych przez biurokracyę ustaw i uchwalają je, przyjmując paragraf za paragrafem, a nadto, już przed wprowadzeniem projektu ustawy na porządek dzienny obrad ciała prawodawczego daje się ludności sposobność w drodze ankiet, kwestyona-ryuszów i innych środków wyrazić swoją opinię na zasady i szczegóły projektu.

W oświetleniu rzeczywistych stosunków zarzut ten nie wytrzymuje krytyki. Z jednej strony wystarczy choćby pobieżnie znać sposób funkcyonowania dzisiejszych parlamentów, aby zrozumieć, że tam, gdzie taką rolę grają względy partyjne i polityczne, gdzie zacierzewienie z powodu waśni narodowościowych i socyalnych zajmuje umysły, zresztą zimne i krytyczne, tam nie może być miejsca na ocenienie doniosłości formalnego wypracowania ustaw, a nawet ich zasadniczych podstaw, i że tam nie ma czasu na przykrojenie biurokratycznych wypracowań do rzeczywistych stosunków i potrzeb społeczeństwa.

Rezultatem tego lekceważenia stylizacyi ustaw jest przewaga w każdej ustawie elementu biurokratycznego, — niepraktyczność przepisów prawnych, sprzeczność ich z zagadnieniami najnowszymi objawów życia, a często wprost bezmyślność ustawy.

Kalendarz parlamentarny, wypełniony wiecznem młóceniem tych samych tematów politycznych i oratorskimi popisami, nie pozwala na ostrożne przetrwanie najważniejszych ustaw, które przepuszcza się przez pytel obrad komisyjnych i plenarnych. Nic więc dziwnego, że w tym stanie rzeczy wychodzą otręby i plewy z młyna prawodawczego.

Takich ustaw przepytlowanych i w praktyce trudnych do wprowadzenia, można zacytować wiele w ustawodawstwie austriackiem, a wystarczy przytoczyć choćby jedną tylko ustawę o sądach przemysłowych z r. 1869, o której *Dr. Baernreither* tak mówi w jednej ze swych rozpraw<sup>1)</sup> ...»te sądy przemysłowe okazały się bardzo praktycznymi, lecz szersze ich zaprowadzenie utknęło, bo nie było możliwości przewyciężyć tak łatwo trudności, jakie znalazły się w niektórych niepraktycznych postanowieniach ustawy z r. 1869«.

Okazało się mianowicie wkrótce, że postanowienie, iż przed zaprowadzeniem każdego pojedynczego sądu przemysłowego zasiągniętą ma być opinia Sejmu krajowego lub Wydziału krajowego, nakłada każdej takiej sprawie niepotrzebne więzy, dalej, że ukonstytuowanie tych sądów napotykało na tę trudność, iż przedsiębiorcy i robotnicy tylko w nader rzadkich wypadkach zgadzają się w wyborze osoby przewodniczącego, a wreszcie, że

---

<sup>1)</sup> Dr. J. M. Baernreither »*Die sozialpolitischen Aufgaben der neuen Regierung*« Wiedeń 1894.



w ustawie zapomniano unormować najważniejszej sprawy, a to sprawy kosztów.

To też upłynęło przeszło trzydzieści lat od czasu uchwalenia tej ustawy, a zaledwie kilka sądów przemysłowych w państwie weszło w życie!

Ankiety i kwestyonyariusze, które mają na celu zasiągnięcie wiadomości o zapatrywaniach ogółu ludności na projekt pewnej ustawy, byłyby środkiem odpowiednim do zamierzonego celu, gdyby i na nich nie ciążyło piętno panującej powszechnie w stosunkach życia prawnego biurokracyi.

Mianowicie kwestyonyariusze, przesyłane do kół fachowych i do władz podwładnych administracyjnych mają tutaj do walczenia z fałszywem zapatrywaniem, że wystarczy poddać zbadaniu samą treść i zasadę prawną ustawy a ułożenie jej formalne i szczegółowe wypracowanie należy pozostawić urzędnikom, bo »przecież oni się na tem najlepiej rozumieją«.

Władze administracyjne, obarczone balastem biurokratycznym i doprowadzone prawie do stagnacji w załatwianiu swoich bieżących zadań, otrzymawszy do zaopiniowania projekt nowej ustawy lub zarzuty przeciw obowiązującym przepisom prawnym, poprzestają albo na głośłownej odpowiedzi, że dotychczasowa ustawa jest zła, a nowy projekt dobry, albo zaledwie pobieżnie szkicują niejasne wrażenia z ogólnych głosów obywateli powiatów i kraju.

Z powodu nadmiernego obarczenia narosłemi



do nieludzkich wprost rozmiarów agendami mechaniczno biurokratycznymi, sprawy zaopiniowania projektowanych ustaw leżą razem z wielu innymi żywotnymi sprawami w stosach zaległości biurowych i dopiero ponaglenia władzy centralnej i przekroczone już termin załatwienia wydobywa taki akt ze stosów zapomnianych. Odpowiada się więc na poczekaniu, na kolanie, i rejestruje się rzekome opinie ludności wprost z powietrza, bo na faktyczne zasięgnięcie wiadomości o zapatrywaniach kół interesowanych, któreby dały prawdziwy obraz praktyczności danego projektu prawa, nie ma już bezwarunkowo czasu. Czyż można w tych warunkach żądać, aby władze pośredniczące w dostarczeniu prawodawstwu opinii ludności, stawiały ze swej strony, lub ze strony sfer interesowanych, wnioski pod względem, ile możliwości jasnego i niepowikłanego ułożenia strony formalnej danego projektu ustawy.

Zdawałoby się, że dokładniejszym i bardziej wartościowem współdziałaniem powinny odznaczać się w wspomnianym wyżej kierunku urzędy autonomiczne, które już z natury swej cierpią mniej na chorobę biurokracyi, a utrzymując ściślejszy kontakt z czynnikami samorządu obywatelskiego, mają większą łatwość dostarczenia prawodawstwu autentycznych opinii interesowanych co do pewnego projektu ustawy sfer społecznych. I tu jednak potrafił już drogą asymilacyi dotrzeć zarazek biurokratycznego szablonu i suchego formalizmu i przynajmniej co do wartości opinii galicyjskich

urzędów autonomicznych bardzo niekorzystne zdanie znajdujemy w pracy kompetentnego znawcy tych urzędów *Dra Hupki* o galicyjskiem ustawodawstwie drogowem<sup>1)</sup>. Wykazuje mianowicie autor tej pracy, że na kwestyonaryusze w sprawie projektowanych zmian ustaw drogowych jedne i te same Wydziały powiatowe przedkładały w przeciągu kilku lat o jednej i tej samej materji zupełnie sprzeczne opinie a towarzyszące okoliczności nie pozwalały przypuszczać, aby zmiana tych opinii polegała na zmianie stosunków, lub pochodziła z odmiennego ukształtowania się składu reprezentacji powiatowej. Należało raczej przypuszczać, że ani w jednym, ani w drugim wypadku przedłożona opinia nie była wyrazem faktycznie panującego w opinii ogółu zapatrywania, lecz była komponowanym z powietrza elaboratem funkcyonaryuszów powiatowych.

Preponderancya elementu biurokratycznego w prawodawstwie i lekceważenie wpływu, jaki społeczeństwo samo winno mieć na swój własny ustrój prawny, na które nie można znaleźć dość słów potępienia, wyradza jeszcze jeden znamieny i szkodliwy objaw, dający się spostrzegać w historii tworzenia nowszych ustaw. Oto kodyfikatorowie, biurokraci, którym społeczeństwo ze spokojnem sumieniem oddaje w rękę monopol fabrykacyi ustaw, nie mając przypadkowo dla pewnego, zupełnie nową dziedzinę obejmującego projektu prawa,

---

<sup>1)</sup> Dr. Jan Hupka. »*Ustawa drogową*«.

gotowego szablonu w registraturze prawodawczej własnego państwa, radzą sobie w tej potrzebie i idą po tak zwanego s z y m l a (*simile*) do sąsiedniego państwa i zapożyczwszy tam gotowej formy, starają się wtłoczyć daną im do obrobienia materię w ciasne, nieodpowiednie i nie dające się przystosować do warunków miejscowych, karby wyrobów obcej mechaniki prawodawczej.

Dzieje się to od szeregu lat szczególnie w ustawodawstwie austriackim, dla którego prawie wyłącznym wzorem są ustawy i przepisy państwa niemieckiego.

Powstawać stąd musi z natury rzeczy konieczny rozdzźwięk między stosunkami rzeczywistymi i wymogami życia miejscowego, a pomiędzy treścią i formą ustawy, zapożyczonej z odmiennych zupełnie warunków.

Naśladownictwo to okazało się bardzo ujemnem w wielu gałęziach nowszego ustawodawstwa, a szczególnie w dziedzinie szkolnictwa tak w organizacyi szkół średnich, jak i szkół wyższych, tudzież prawie w całym ustawodawstwie nowszem socyjalnem co do ochrony życia i zdrowia klas robotniczych.

Skomplikowane urządzenia asekuracyi robotniczej przeniesiono żywcem ze stosunków zachodnio-europejskich, o całe niebo wyżej rozwiniętych, od prymitywnych i patryarchalnych związków życia ekonomicznego w Galicyi, i w innych na równi z nią zacofanych prowincyach i żądano, aby te delikatne latorośle, okulizowane



na leśnych dziczkach, rodziły od razu w pierwszych latach prawidłowe owoce nowoczesnej kultury. Na papierze ta organizacja wypadła prześlicznie, jak ona jednak wygląda w rzeczywistości, o tem świadczą jednozgodne głosy oburzenia, tak ze strony pracodawców, jak i ze strony klas robotniczych na ucisk, jaki wywierają na obydwie strony ciężary, nie stojące w żadnej proporcji do korzyści osiągniętych z importowanych urządzeń.

Gdyby prawa dzisiejsze obowiązywać miały tylko urzędy, byłyby jeszcze zanadto biurokratyczne, bo zawiłe w nich balastu szczegółów, w których zgubić się musi nawet przed okiem wprawmem właściwa myśl i cel ustawy, tem mniej więc odpowiadać mogą na użytek społeczeństwa, któremu nie można nałożyć obowiązku poświęcania całego życia na uczenie się ustaw. Im prostsze prawidła, im bardziej przystępne, nawet dla umysłu średnio wyćwiczonego w kazystryce, tem większa gwarancya, że prawo przyjmie się na gruncie codziennego życia, że wejdzie w soki organizmu społecznego i stanie się jego instynktem i siłą, kierującą bezwiednie ku postępowi w kulturze.

O wartości biurokratycznych środków dla organizacyi spraw społecznych wyraził się niedawno dosadnie człowiek, którego nie można podejrzewać o skrajne, lub przesadne zapatrywania, a to austriacki centralny inspektor przemysłowy radca dworu Muhl, na zgromadzeniu niższo-austriackiego Związku przemysłowców w czasie



narad nad zatrudnianiem dzieci w przemyśle. Ten rozumny reprezentant rządu austriackiego powiedział między innymi: »...co się tyczy środków i dróg, nie mogę zgodzić się z podniesionymi projektami (proponowano uregulowanie sprawy w drodze rozporządzeń ministeryalnych). Jestem sceptycznie usposobiony dla wszelkich podobnych ministeryalnych lub policyjnych zarządzeń. Tą drogą nic nie uzyskamy. Ja wiem, że nim wyjdą ustawy, minie wiele lat, raczej dziesiątki lat, a zanim one będą wykonane dalsze dziesiątki lat«<sup>1)</sup>.

Prawo biurokratyczne żyje, ale życiem sztucznym, oddycha powietrzem urzędu, który je stworzył i nim kieruje; ono zna jeden cel samolubny i nierozumny: wykazywać swoje istnienie szeregiem bólów i przykrości, jakie swoim działaniem sprawia; właściwy cel t. j. współdziałanie w rozwoju życia jest mu obojętnym, bo ani pochodzeniem, ani działaniem swym nie jest związane z rzeczywistością. Jego tryumf, to statystyka wypadków, w których dało wyraz swej mocy, kładąc ciężką rękę na swobodnej dążności społeczeństwa do samodzielnego rozwoju. Prawo biurokratyczne nie usuwa się, tak jak prawo czuciem społecznem zrodzone, dyskre-

---

<sup>1)</sup> „*Soziale Praxis*“ Nr. 21 z roku 1902.

tnie na drugi plan, pamiętając o tem, że jest tylko środkiem kultury, ale nie jej celem, lecz butnie wysuwa wszędzie naprzód swoje »ja«, nie uznając innych współczynników dobrobytu ludzkości.

---



BIUROKRACJA  
I ŻYCIE GOSPODARCZE.



BIBLIOTEKA  
I ZYKIE GOSPODARSTWA

## VIII.

Zwolennicy teorii regulowania wszelkich spraw publicznych za pomocą systemu jaknajbardziej skomplikowanej biurokratycznej maszyny administracyjnej, lubią w zapale bronienia teorii dowodzić, że skoro dzisiejsze życie publiczne składa się z objawów bardzo sztucznie, prawie mechanicznie ze sobą powiązanych, szczególnie w dziedzinie życia gospodarczego, przeto nie można pomyśleć sobie dalszego normalnego rozwoju tego życia bez równoczesnego kształcenia, wydoskonalania i mnożenia specjalnych czynników, powołanych do wiązania tych milionów nici, które łączą ludzi i ich działania w pewną organiczną całość, zdążającą ku jednemu i temu samemu celowi, jakim jest zdobywanie względnego dobrobytu.

Według ich zapatrywania potrzeba koniecznie dla ułatwienia ludziom zgodnego współdziałania na polu gospodarczym jeszcze trzeciego (wychodząc z założenia, że w życiu ekonomicznym każdy postęp odbywa się przez wzajemną emulację dwóch elementów) zupełnie bezstronnego czynnika, któ-

ryby, nie mając sam bezpośredniego interesu w żadnej z gałęzi gospodarczych, był jedynie łącznikiem i regulatorem stosunków, jakie obywatele państwa na polu gospodarczym między sobą zawierają. Ma to być działalność, stojąca po nad interesem jednostek, wyższa nawet od celów i zadań wszelkich naturalnych prywatnych związków współdzielczych, bo stworzona dla celów obejmujących wszystkie gałęzie, wszystkie objawy i wszystkie rodzaje pracy ekonomicznej.

W praktycznym zastosowaniu tych zapatrywań za taki czynnik wyższego powołania do opieki nad życiem gospodarczym uznaną została władza administracyjna, przede wszystkim państwowa, podzielona na kategorie hierarchiczne. Podział władz, mających się opiekować stosunkami gospodarczymi, nie miał w zasadzie odpowiadać różnorodności materii gospodarczych, bo istniał już dawniej przed zróżniczkowaniem się objawów gospodarstwa społecznego; te ostatnie zostały też przydzielone pojedynczym instancjom bez różnicy materii, jedynie stosownie do mniejszej lub większej ważności i stosownie do zakresu wpływu, jaki na całokształt życia publicznego mogą wywierać. Uznano, że charakter władzy administracyjnej państwowej, powołanej do kierowania wszechżyciem publicznym, wymaga skupienia działalności gospodarczej w rękach jednej i tej samej instytucji, bez różnicy treści.

W chwili, kiedy powstał gwałtowny rozwój stosunków ekonomicznych, nie zastanawiano się

długo nad wyborem i organizacją instytucji państwowych, mających administrować życiem gospodarczym, lecz wychodząc z założenia, że stosunki ekonomiczne tworzą przedmiot prawa publicznego, oddano cały ich ciężar i rosnące z dnia na dzień zadanie w ręce władz, powołanych już w owym czasie do wymiaru prawa publicznego, tj. w ręce władz administracyjnych.

Okoliczność, że w chwili przebudzenia się życia ekonomicznego z średniowiecznych pleśni władza administracyjna była urzędem, mającym właściwie za zadanie wykonywać w państwie politykę, ściągać podatki, dostarczać rekruta i wymierzać sprawiedliwość, nie przeszkodziła oddaniu jej pod opiekę sfery interesów natury tak odrębnej od dotychczasowego zakresu zadań państwowych, tak nieobliczalnej i nieuchwytniej w karby biurokratyczne jak te, które składają się na życie gospodarcze.

O utworzeniu dla zarządu stosunkami gospodarczymi jakiejś nowej, specjalnie ukwalifikowanej instytucji państwowej, nie mogło być mowy, bo właśnie wówczas u szczytu władzy stojąca biurokracja byłaby nie dała sobie wydrzeć z ręki kierownictwa spraw, obiecujących bardzo znaczny wpływ na życie publiczne, a to tem bardziej, że w tym czasie właśnie wydzielono z zakresu biurokratycznych władz administracyjnych wymiar sprawiedliwości i tem samem pozbawiono je znacznej części dotychczasowego znaczenia. Tem mniej można więc było myśleć o stworzeniu dla



spraw ekonomicznych samorządnej administracji, bo o tej śnić wolno było tylko w dalekich do urzeczywistnienia marzeniach.

Władze administracyjne państwowe przyjęły z całą ochotą nowy dział agend budzącego się życia gospodarczego, jako korzystną sposobność do wzmocnienia słabnącego w innym kierunku wpływu i nikomu nie przyszło z pewnością wówczas na myśl troszczyć się obawą, czy organizacja przygotowana wyłącznie na załatwianie szablonowych »kawalków« i przyzwyczajona brać życie publiczne tylko ze stanowiska dotyczącego przepisu biurowego lub jurydycznej kazuistyki, potrafi wyznać się należycie i współdziałać skutecznie i korzystnie w dziedzinie stosunków, które były dla większości jej reprezentantów zupełnie nową, nieznaną krainą arktyczną.

Dla zaspokojenia możliwych skrupułów wystarczała okoliczność, że w programie teoretycznych studyów prawniczych, których ukończenie stanowiło pierwszorzędny, choć w początkach nie wolny od wyjątków warunek przyjęcia do służby administracyjnej, znajdowały się między innymi i nauka ekonomii politycznej, skarbowości i nieco statystyki porównawczej, które miały rzekomo wystarczyć do wszechstronnego wykształcenia przyszłych kierowników życia gospodarczego w jego różnorodnych objawach.

Nie uważając na niebezpieczeństwo, jakim groziło oddanie losów życia gospodarczego, nie dającego się tak łatwo ująć w zimne formy prawideł

ustawowych, w ręce ludzi, przejętych zbytnią wiarą w posłannictwo teorii prawa, powiedziano raz, że administratorem tych stosunków może być tylko prawnik i na tej teorii jeździ do dziś dnia administracja państw nowoczesnych, wiodąc narody swoje na coraz karkołomniejsze drogi.

W owym czasie, który mam na myśli, t. j. w początkach wieku XIX, poczęły występować na jaw zjawiska społeczne, wywołujące z natury rzeczy rozszerzenie działalności państwa. Wielki przemysł, który zaczął skupiać około siebie wielkie masy robotników, dających się jako element bezrolny i bezdomny coraz trudniej opanowywać, wywołał ważne zmiany w ukształtowaniu się stosunków społecznych, — zaczęto budować koleje, które wymagały przyznania wyjątkowych praw, jak np. wywłaszczenia, przywilejów monopolistycznych; budowy fabryk zaczęły wymagać opieki i kontroli ze strony państwa nad życiem i zdrowiem robotników, którymi prawodawstwo zaczęło się coraz bardziej interesować, wkraczając w sferę ich materialnych i moralnych interesów.

W tem wszystkim stanęło państwo ze swoim aparatem biurokratycznym w roli wszechwiedzącego, wszechmocnego i nie uznającego innej mądrości lub woli.

Przesadne mniemanie, jakie o wartości współdziałania państwa na polu gospodarczym panuje od początku żywszego rozwoju ekonomicznego,

charakteryzuje *Leroy Beaulieu*<sup>1)</sup> twierdząc, iż «...wskutek zadaleko posuniętej analogii, cuda, jakich widownią był świat przemysłowy, zrodziły wiarę, że i w świecie stosunków społecznych za sprawą państwa może nastąpić równie szybko i gruntownie odrodzenie społeczne».

Jeszcze gorzej obchodzi się z inicjatywą państwa na polu gospodarczym *Herbert Spencer* w swoim studyum o polityce<sup>2)</sup> twierdząc, że «...machina rządowa jest tam, gdzie idzie o interes gospodarczy ludności, powolna, głupia, rozrzutna i sprzedajna».

Natomiast prawie bałwochwalczą cześć oddają inicjatywie państwowej na polu ekonomicznym Niemcy, dzięki wzrostowi monarchii pruskiej, której nie pojmowano inaczej, jak tylko jako maszynę administracyjną, panującą nad różnorodnym zlepkiem kilkudziesięciu nie mało różniących się między sobą państweczek. Propagatorowie bezgranicznej potęgi i ingerencji państwa, *Lorenz, Stein, Wagner, Schäffle, Bluntschli* i wielu innych nie mogli teoryjami swojemi o niegraniczonym posłannictwie państwa nie wywołać mylnego zapatrywania, że nie ma postępu w żadnym, a także i gospodarczym życiu, bez wpływu rządów i jego organów.

Ten przykład ograniczenia swobód indywidualnych i prywatnych przez urzędy państwowe musiał też podziałać demoralizująco na inne także

---

<sup>1)</sup> Paul Leroy Beaulieu «*L'état moderne et ses fonctions*» Paryż 1889.

<sup>2)</sup> H. Spencer «*Studyum o polityce*» str. 28—36.

związki a w szczególności na związki samorządne, parlamenty, rady prowincjonalne, okręgowe i municypalne, które przyjęły świadomie, a często i nieświadomie tę fałszywą naukę o urzędowym źródle dobrobytu.

Jak mówi *Leroy Beaulieu* w cytowanym wyżej dziele «...powstało ogólne mniemanie, że państwo powinno wytwarzać ruch postępowy, nie wystarcza już nikomu, aby państwo było sterem, chcą, aby jeszcze zostało i śrubą. Ślady też tego» — kończy *Beaulieu* — «noszą na sobie nasze budżety, zarówno gminne, jak prowincjonalne i ogólnopaństwowe».

---

a) *Państwo jako gospodarz.*

Ażeby ocenić należycie wpływ biurokratycznego urzędnictwa nowoczesnych państw na życie gospodarcze, zacznijmy od rozejrzenia się w tej dziedzinie działalności państwa, w której występuje ono samo jako gospodarz.

Na pierwszy rzut oka wydawałoby się, że w miarę, jak system pokrywania potrzeb państwowych z domen i królewszczyzn państwowych (*domanium* i *regale*) ustępować zaczął systemowi podatków stałych tudzież opłat i podatków pośrednich, powinna się była ścieśniać dziedzina, na której państwo występuje jako gospodarz lub przedsiębiorca samoistny, konkurujący z przedsiębiorczością prywatną. — W rzeczywistości nie na-



stąpiło nic innego, jak tylko zrzeczenie się ze strony państwa niektórych nielicznych gałęzi produkcji, jak n. p. gospodarstwa rolnego i lasowego, które w nowoczesnych warunkach nie obiecywały takiej wydajności, jakiej co raz pożądliwsze wysokich a łatwych dochodów skarby rządowe potrzebują do połatania wzrastających w geometrycznym postępie budżetów, a za to wymagają intensywnej niebiurokratycznej administracji. Po za tą abnegacją, ogranicza się własna działalność gospodarcza państwa jeszcze w pewnym stopniu w dziedzinie przemysłu, choć i tutaj nie brak usiłowań konkurowania niektórych rządowych przedsiębiorstw z prywatną produkcją. Dzieje się to nie tylko pod pokrywką obowiązku państwa do stwarzania wzorowych urządzeń fabrycznych, kształcenia środkami rządowymi szczególnie uzdolnionych robotników i t. p. przez zakładanie i utrzymywanie takich fabryk, jakimi są fabryki porcelany we Francji, w Rosji i w Prusiech, lub sławna fabryka gobelinów w Paryżu, lecz najczęściej grają w takim razie role mniej szlachetne i altruistyczne pobudki, a społeczeństwo z takiego wpychania się konkurencyi państwowej na pole produkcji przemysłowej odnosi tylko szkodę. Będę się starał przytoczyć poniżej szczegółowe przykłady na poparcie tego twierdzenia. W ogólności jednak można przyjąć, że państwa nowoczesne biorą słaby udział w samodzielnej produkcji przemysłowej.

Co do zdolności produkcyjnej państwa, znajdziemy znamiennej opinię w dziele o skarbowości

dr. *Józefa Kaizla*<sup>1)</sup> teoretyka, ale również i męża, który będąc długi czas parlamentarzystą, a potem ministrem skarbu, miał możność oparcia swych badań na podstawie najbardziej miarodajnej praktyki. Odpowiadając mianowicie na pytanie, czy na polu urzędzenia społecznej produkcyi należy pozostawić większą swobodę inicjatywie indywidualnej lub też dać pierwszeństwo ingerencyi państwa, pisze dr. *Kaizl*: «.....Państwo ma jak najmniej powołania i zdolności do zajmowania się t. zw. prywatno-gospodarczemi przedsiębiorstwami wtedy zwłaszcza, jeżeli działalność produkcyjna składa się z szeregu funkcyi skomplikowanych, zmiennych i nie tak łatwo podlegających kontroli, funkcyi, które podlegają bezustannie zmiennym konjunkturom, słowem, które nie są tak pojedyncze, jak np. komunikacya pocztowa, telegraficzna, eksploatacyja realności w drodze najmu, niektóre interesa bankowe (przyjmowanie depozytów, emitowanie listów zastawnych, skup solidnych papierów, lombard lub interesa hipoteczne) a wreszcie komunikacye kolejowe. Tam, gdzie zachodzi potrzeba przystosowywania się przedsiębiorcy do konjunktur, wywoływanych zmiennością techniki przemysłowej, mody, stosunków targowych i t. d. tam, gdzie przedsiębiorstwo ma charakter ryzykowny, gdzie rozchodzi się o skomplikowane wyrobienie zbytu dla produkowanego towaru, gdzie zatem potrzeba

---

<sup>1)</sup> Dr. Józef Kaizl »*Finanční Věda*« Praga 1892 (Josef R. Vilimek).

energii i bystrości kierującego czynnika, znajdującego swój interes w wyniku finansowym przedsiębiorstwa i za ten wynik odpowiedzialnego, tam zdobywa dotychczas przynajmniej, nieruchawa i najczęściej niedoleżna administracja państwowa bardzo nędzne wyniki. Biurokratyczny aparat opiera się, jak to widać w wielu krajach, bardzo często koniecznym reformom i bardzo niechętnie opuszcza wygodne od dawna ulubione drogi; skomplikowany automatyzm i nieruchawość tej administracji, nie umiejącej dać sobie rady bez pisemnej drogi (korespondencja do niższych i wyższych władz) bez licznych instancji i kontroli, udaremnia nie tylko przeprowadzenia mniejszych, tu i ówdzie możliwych oszczędności, lecz czyni także niemożliwym szybkie przesunięcie całej tendencji i całego systemu produkcji a tem samem wykorzystanie chwilowych przychylnych konjunktur«.

Prawdopodobnie dr. *Kaisl* nie zmienił swoich wyżej cytowanych zapatrywań na wydajność pracy produkcyjnej przedsiębiorstw rządowych po przyjęciu się jej z bliska w czasie kierowania finansami państwa austriackiego.

Mimo tej niekorzystnej opinii, wypada śmiało przyznać państwu prawo do jednej gałęzi przemysłowej, którą mogłoby uprawiać na wielką skalę, t. j. do przerabiania na wielką skalę tych milionów kilogramów papieru, który zużywany bywa przez nowoczesną biurokrację, i który bezpotrzebnie gnije w registraturach, na nowy materiał takiej samej kosztownej zabawki.



W niektórych gałęziach przemysłowych konkuruje państwo swojemi biurokratycznemi przedsiębiorstwami z prywatną produkcją, ale nie na tych zasadach, na jakich opiera się w przemyśle wolna konkurencya, lecz tylko przy pomocy swojej siły i przymusu. I tak n. p. drukarnie rządowe dostarczają druków na najlichszych jakie sobie można wyobrazić papierach do użytku urzędów, którym nie wolno pobierać wyrobów tych z drukarni prywatnych. W zakładach karnych prowadzi państwo produkcję rzemieślniczą a nawet i fabryczną, wprawdzie pod pozorem konieczności zajęcia więźniów i wdrażania ich do uczciwego zarobku, lecz ponieważ kierownicy takich zakładów czują się więcej urzędnikami, jak obywatelami powołanymi do strzeżenia także interesów opodatkowanej produkcji, przeto normują ceny swoich wyrobów w sposób krzywdzący w najwyższy sposób uginających się pod ciężarami publicznymi rzemieślników, których narzekania na ten wyzysk uprzywilejowanego konkurenta coraz częściej dają się słyszeć.

Biurokracyi państwowej już z tego tytułu brak zdolności do występywania w roli samoistnego przedsiębiorcy, że państwo nie posiada i nie może w danych warunkach posiadać takiego ducha przedsiębiorczego i wynalazczego, jaki jest nieodzownym warunkiem każdego szerszego produkcyjnego działania. Jego aparat może być najczęściej i jest w rzeczywistości tylko bierną maszyną, mechanizmem bezwładnym, który nic nie wynalazł i nic



nie mógł wynaleźć, chyba wtedy wysilając swój spryt, kiedy chodzi o znalezienie jak najpewniejszego sposobu skrępowania obywateli policyjnymi ograniczeniami. Ma to miejsce n. p. co do zabezpieczania interesów fiskalnych przy poborze podatków spożywczych, gdzie państwo wynajduje za pomocą swoich urzędowych mechaników zegary do mierzenia płynów, podlegających opodatkowaniu; i tu jednak spotyka je często zawód, bo jak słyszymy, zostaje ono nieraz w pomysłowości przez prywatnych wynalazców na swoją szkodę zdystansowane.

Wszak nawet w dziedzinie najściślej państwowej t. j. w dziedzinie wojskowej, najważniejsze wynalazki nie powstały w głowach biurokratów cywilnych lub wojskowych, lecz zawdzięcza je moloch wojny prywatnej pomysłowości. — I tak: proch miał wynaleźć zakonnik, dynamit spokojny obywatel szwedzki *Nobel*; w czasie oblężenia Paryża zarząd wojskowy państwowy nie chciał użyć tego materiału, nie dowierzając prywatnej wynalazczości.

Wynalazcę śruby okrętowej *Savage'a* zamyka państwo do więzienia za długi, skąd idzie do domu obłąkanych. Telefony znalazły zastosowanie w rozmaitych prywatnych instytucjach prędeej, zanim państwa zdecydowały się użyć tej wspaniałej potęgi ducha wynalazczego. Biurokracya państwowa nie może też mieć na swoje usługi ludzi znakomitych wiedzą i doświadczeniem technicznym, bo albo, jeżeli takich dostanie w swe szeregi, marnieją oni w mechanicznej bezmyślnej pracy, albo

uciekają do zawodów prywatnych, nie mogąc wytrzymać w pętach biurokratyzmu.

W dzienniku belgijskim «*Le Précurseur*», wychodzącym w Antwerpii znajdował się w jednym z zeszlórocznych numerów artykuł p. t.: «*Le fonctionnarisme*» w którym nieznany z nazwiska autor przytacza na poparcie twierdzenia, że państwo i jego biurokratyczny system nie umie ocenić należycie wartości wynalazków, następujący przykład: «...Znaliśmy pewnego inżyniera dróg i mostów, człowieka wybitnych zdolności, pracowitego, obdarzonego niezwykłym talentem wynalazczym. Zamiast przepędzać wieczory wolne w kawiarniach, wypracowywał on projekty różnych praktycznych urządzeń technicznych, odnoszących się do jego zawodu, które musiały mieć realną wartość, skoro za niektóre z nich otrzymał wysokie odznaczenia na wystawach publicznych. Projekty te ofiarowywał najczęściej bezinteresownie administracji swojego urzędu, ciesząc się, że może w ten sposób stać się użytecznym krajowi w obranym zawodzie. Przełożeni jednak, zmuszeni badać te pomysły i składać o nich sprawozdania władzom centralnym, okazywali za każdym nowym wynalazkiem zamiast radości z posiadania w swem gronie tak znakomitej siły, raczej zły humor, aż wreszcie jeden z nich zwrócił wynalazcy jeden z projektów z uszczypliwym dopiskiem: «*Surtout, monsieur l'ingénieur, plus d'idées nouvelles!*» — Każda biurokracya jest taką — kończy autor wspomnianego artykułu — żaden *Volta*, *Edison* ani *Mar-*

*coni* nie wyjdzie nigdy z szeregów biurokracji, bo przy pierwszym objawie wybitniejszego talentu, przygłuszonoby najgenialniejsze porywy w zarodku».

Drugim z ogólnych ujemnych objawów działalności państwa biurokratycznego na polu gospodarczym jest zupełny brak konkurencji, tej siły społecznej, najenergiczniejszej i najbardziej do udoskonalenia społeczeństwa i jednostki przyczyniającej się. Rząd, posiadając możność narzucania ludności swej woli i siły, nie potrzebuje się obawiać, ile razy działa na własnym polu, żadnego współzawodnictwa i jest zabezpieczony od wszystkich rodzajów niepowodzeń i klęsk, na jakie narażają się jednostki i stowarzyszenia swobodne, wywiązujące się ze swego zadania źle, lub miednie. Usiłowania więc państwowe na polu zarobkowym nie mogą służyć żadną miarą za przykład prywatnej inicjatywie, bo obracają się w zupełnie anormalnych warunkach.

Jest też i pewne niebezpieczeństwo społecznej natury w zbyt niemiłym rzucaniu się państwa na pole produkcji przemysłowej. W czasie przesilenia ekonomicznego stowarzyszenie prywatne ma możność wczesnego obliczenia redukcji pracy i sił roboczych, celem uniknięcia katastrofy; państwo tymczasem w chwilach katastrofy nie może zmniejszać swego biurokratycznego aparatu, który ciąży wówczas groźnie na słabnącym budżecie państwowym, powodując jeszcze większe zachwianie się stosunków ekonomicznych i finansowych. Objawy takie



sposptrzeć możemy często w stosunkach ekonomicznych niektórych państwewk wschodnich w Europie, gdzie dochodzi do długich nieraz przerw w wypłacaniu przez rząd pensyi urzędnikom i funkcjonaryuszom rządowym, przyjmowanym bez względu na możliwość opłacenia ich ze skarbu państwa.

Stosunkom gospodarczym, oddanym pod opiekę i kierownictwo maszyny biurokratycznej, szkodzą, ogólnie biorąc, częste zmiany w osobach kierujących różnymi gospodarczymi działami, czego nie ma na tak wielką skalę w przedsiębiorstwach prywatnych. Zanim dotyczący szef ma możliwość rozejrzenia się w odrębnych warunkach odnośnego przedsiębiorstwa, zostaje ze względów służbowych, które nie mają nieraz nic wspólnego z względami na dobro danego interesu, przeniesiony na inne stanowisko, gdzie ta sama historia znów się powtarza.

Biurokracya nie zna wreszcie racjonalnej oszczędności, zastosowując ją fałszywie do ograniczania wydatków technicznych na ulepszenia realne, dopuszczając się równocześnie nagannej rozrzutności na wydatki biurowe, formalnej natury i na przesadną kontrolę. Chęć skontrolowania, zapisania, zarejestrowania wszystkiego ma za rezultat, że zabezpieczenie funduszków liczących dziesiątki — kosztuje — setki.

W tych gałęziach gospodarczych, które państwo zagarnęło dla siebie w drodze monopolów, rządzi się ono dzięki biurokratycznemu ich urzą-



dzeniu tak, że z jednej strony zaprzepaszcza główny ich cel, t. j. podniesienie gałęzi gospodarczej, której dany monopol dotyczy, przez otoczenie jej opieką, bez której nie mogłaby się całkiem, albo tylko niedostatecznie rozwijać, z drugiej strony nie prosperuje też i strona fiskalna, bo dotyczące przedsiębiorstwo w rękach prywatnych mimo braku sił i powagi równej powadze państwa, przynosiłoby znaczniejsze dochody. Widzimy to dokładnie u nas na monopolu soli, której produkcyja, mogąca przynieść nieobliczalne korzyści gospodarstwu i przemysłowi krajowemu, stosować się musi do ciężkich warunków biurowego mechanizmu. Jakby dziś kwitły: rolnictwo, chów bydła, przemysł chemiczny i t. d. gdyby nie bezmyślne trudności, stawiane przy nabywaniu soli dla bydła lub soli nawozowych i chemicznych. Podobno niedawno odkryto w jednej z rządowych kopalni galicyjskich pokłady soli nawozowych, lepszych, a przynajmniej równie dobrych jak sole stasfurtskie, przewidywać można śmiało, że dużo wody upłynie, zanim władze kompetentne, przesiąknięte biurokratycznym wstrętem do wszelkiej innowacyi i do wszelkich śmielszych kroków na polu przemysłu kameralnego, zdobędą się na rozsądną i szeroką eksploatacyę tego surowca, dającego podwójną korzyść, raz w zmniejszeniu się pozycyi dowozu w ogólnym bilansie handlowym państwa, a powtóre przez podniesienie się rolnictwa i płynącej z tegoż siły podatkowej kraju. Będą z pewnością wdrożone korespondencye, narady, relacye, inspekcye, ekspertyzy techników

rządowych i rachmistrzów fiskalnych, aż wreszcie cała rzecz ugrzęźnie w jednym z licznych biur skarbowej administracji w pyle spoczywających tam podobnych aktów.

Jasna rzecz, że państwo, jeżeliby chciało raz pozbyć się manii biurokratycznej swoich urzędów, to mogłoby dzięki swemu wyjątkowemu położeniu wywierać w dziedzinie gospodarczej zbawienny wpływ na rozwój ich i na ogólny postęp ekonomiczny. Jeżeli też przypisujemy państwu rozliczne przymioty wyższości moralnej i materialnej nad innymi związkami społecznymi, to możemy żądać od niego także i dobrego przykładu na polu gospodarczym, którym przyświecać powinno wszystkim innym przedsiębiorcom. Tymczasem w dzisiejszych warunkach ludzie prywatnej inicjatywy, widząc w przedsiębiorstwach rządowych ślamazarność, nierozumną oszczędność, brak energii i dziecienną bojaźliwość, muszą upadać na duchu i tracić wiarę w widoki swoich prywatnych przedsięwzięć, nie rozporządzających taką siłą materialną i prawnopolityczną, jaka służy interesom rządowym.

W przedsiębiorstwie prywatnem kaprys lub widzimisię zarządu może mieć fatalne skutki, ale to odbije się co najwyżej na losach tej pojedynczej jednostki gospodarczej. Inna rzecz z przedsiębiorcą, państwem. Dzisiejsze państwo jest tak potężną firmą gospodarczą, że niezgrabne zarządzenie, wydane przez administratora państwowego, patrzącego nie dość przezornie, lub zbyt biurokra-

tycznie, może mieć doniosły wpływ na ukształtowanie się stosunków całego gospodarstwa danej gałęzi. W sprawach organizacyi warunków płacy i warunków pracy w warsztatach rządowych nierozważnie wydane zarządzenie, może mieć doniosłe następstwa, bo działać będzie jako przykład, o którego rozszerzenie na prywatne przedsiębiorstwa starać się będą ci, którym to niesłuszne zarządzenie będzie dogadzać.

Mimo to wszystko, państwo widząc nie wiele korzyści dla siebie z użytkowania gałęzi czysto produkcyjnych, rzuciło się tem skwapliwiej na pewne pola zarobkowe, tworząc z nich monopole, a co niedostawało do równowagi budżetowej, to miało znaleźć pokrycie w pośrednim i bezpośrednim opodatkowaniu ludności.

W zmonopolizowanych bankach państwowych nagromadzono olbrzymie kapitały, zainkamerowano poczty, telegrafy, koleje, upaństwowiono żeglugę, loteryę, kierując się we wszystkich tych wystąpieniach przeciw indywidualnej i prywatnej wolności ekonomicznej przedewszystkiem względami na interes skarbu państwa, obarczonego nienasyconą zachłannością molocha wojny, a potem dopiero w znacznie mniejszym stopniu — względami na harmonijny i normalny rozwój dobrobytu ludności.

Już samo założenie t. j. staranie o wydobywanie jak największych dochodów było i jest fałszywe, kiedy jeszcze do tego przyłączyło się błędne i szkodliwe wykonanie i przeprowadzenie szczegółów, to w rezultacie musi mieć miejsce niezadowolenie



z ingerencyi państwa i budzić się musi przekonanie, że zbytek rządzenie się państwa na polu ekonomicznem nie zawsze przynosi korzyść interesom społeczeństwa.

Na polu interesów czysto pieniężnych jest stanowisko państwa i jego biurokratycznie urządzonych instytucji kredytowych w obec dominującej potęgi kapitału, szczególnie w krajach ekonomicznie słabszych, niezwykle wpływowem i decydującem; jeżeli między kierownikami banków państwowych, odgrywających w takim wypadku rolę głównego ogniska, ogrzewającego cały ruch gospodarczy siłą swego kredytu, znachodzą się ludzie nie dość po kupiecku, a za to więcej po biurowemu myślący, ludzie, którzy już z tego tytułu, że reprezentują kapitał administrowany pod gwarancją państwa, starają się przez przesadną bojaźliwość o każdy cent powierzonych sobie funduszy, raczej wykazać mniejszy obrót ogólny, aniżeli spowodować niebezpieczeństwo jakiejś minimalnej straty, albo jeżeli w zaspakajaniu wymagań lokalnego targu pieniężnego wprowadzają drobniactwo, ociężałość i formalizm, albo jeżeli nie posiadają po za czysto biurowem wykształceniem, szerszego poglądu na interesy przemysłu, handlu i innych gałęzi gospodarczych, w takim razie następuje spaczenie zasady, jaka służy za podstawę instytucji uprzywilejowanych banków państwowych.

Jakkolwiek trudno w zwięzłych ramach niniejszej pracy zajmować się szerzej pojedynczymi



objawami biurokracji w poszczególnych gałęziach działalności państwa, to wypada wspomnieć o jednym ujemnym skutku, jaki następuje przez zbyt biurokratyczne pojmowanie obowiązków kierownika państwowego instytutu kredytowego. Taki dyrektor banku, lub filii instytutu państwowego, dla ułatwienia sobie ambarasu z badaniem wartości kredytowej pojedynczych klientów bankowych, nie stara się znać ich więcej prócz pewnej niewielkiej ilości, którym stale, nieraz bardzo wysokiego, czasem nadmiernego kredytu udziela, opierając się na wypróbowanej i renomowanej solidności takiego uprzywilejowanego eskontera. Tymczasem taki eskonter jest najczęściej po prostu brudnym, wstrętnym lichwiarzem, który spienięża swoją niezasłużoną powagę kredytową z lichwiarskim zyskiem na szkodę drobnych jednostek, potrzebujących kredytu prawdziwie dla ekonomicznych, produkcyjnych celów. W ten sposób, lichwiarski wyzysk otrzymuje dzięki biurokracji kierownika banku rządowego wydatną i taną pomoc państwa, które na innym polu usiłuje daremnie zwalczać lichwę paragrafami ustawy karnej.

Jak wygląda gospodarstwo biurokratyczne państwa na polu komunikacji?

Przedewszystkiem trzeba skonstatować, że już samo założenie, z jakiego wychodziły państwa od najdawniejszych czasów, urządzając nowe środki komunikacyjne, a mianowicie wyłączny wzgląd ich na potrzeby wojenne, stał i stoi do dziś dnia w rażącej sprzeczności z właściwymi interesami gospodarczego postępu. Wymogi strategiczne w połą-

czeniu z obojętnem traktowaniem potrzeb produkcji rolniczej, leśnej, przemysłowej i handlu, które nie dadzą się ująć w stałe prawidła kodeksów lub normalistów biurowych, spowodowały, że w licznych okolicach krajów, gdzie inicjatywie samorządnej w kierunku budowania dróg, mostów, kolei i t. p. od niedawna dopiero otwarto pole działania, znajdują się wspaniałe gościńce, zarośnięte trawą, przygotowane na transporty wojsk w razie wojny, po których na razie nikt nie jeździ, są koleje dwutorowe, na których chodzą pociągi próżne, podczas kiedy na drogach, stanowiących wyłączne linie komunikacyjne rozbudzonego życia gospodarczego, toną ludzie, konie i wozy ciężarowe w średniowiecznym błocie i obywatele państwa tracą w materiale pociągowym i na kosztach utrudnionego transportu w jednym roku więcej, aniżeli wynieśćby mógł koszt budowy porządnego gościńca albo nawet kolei.

Na gościńcach rządowych panują porządki administracyjne, urągające najprostszym zasadom techniki, znanym każdemu laikowi. Dla uniknięcia jednorazowego większego wydatku, kupuje się najtańszy i najlichszy szuter, wietrzejący i lasujący się na pierwszym deszczu tak, że zbiera się później w formie błota więcej materiału, aniżeli go otrzymała droga w formie kamienia. Zdarza się, że z powodu biurokratycznych formalności szutruje się drogi o kilka tygodni później, aniżeli pozwalają na to warunki atmosferyczne, przez co nie tylko nie osiąga się zamierzonego celu kon-

serwacyi, ale wprost marnuje się wydatek. Najsmutniejszy wreszcie pomnik polityki komunikacyjnej biurokratycznego państwa to owe już ginące nareszcie, ale w niektórych państwach jeszcze tolerowane rogatki, które wysokością dochodów, jakie przynoszą w stosunku do kosztów ich utrzymania i administrowania nie opierają się krytyce i stanowią średniowieczną zaporę swobodnej i bezpiecznej komunikacyi.

Przy formalistycznym, szablonowem traktowaniu spraw komunikacyjnych zdarzać się muszą wypadki rażącej nieporadności i niekonsekwencji ze strony organów rządowych w tych wypadkach, kiedy rozchodzi się o przyjscie w pomoc ludności bezrobotnej. Urzędnik drogowy, związany biurokratycznym formalizmem, przyjmuje do roboty przy drogach robotników nie wtedy, kiedy wymaga tego stan drogi, lub kiedy wymagałaby tego wzmaga jąca się i groźna w skutkach podaż sił roboczych, lecz wówczas, kiedy doczeka się pozwolenia swoich kilku wyższych instancyi. W rzeczywistości pozwalają mu one usuwać śnieg z gościńca w miesiącu maju albo zgarniać błoto wówczas, kiedy panują już mrozy.

Co się tyczy monopolu pocztowego, to ten uważany był w teoryi do niedawna jako czysto fiskalna instytucya, przeznaczona do wydobywania dla skarbu państwa jaknajwiększego dochodu, bez względu na interes ludności. Obecnie odstąpiono przeważnie w państwach europejskich od tego zapatrywania i po największej części panuje zasada,



że komunikacja pocztowa stanowi jeden z najważniejszych czynników gospodarczego i intelektualnego rozwoju, którego urządzenie powinno odpowiadać przede wszystkim temu głównemu celowi, a dochód, jaki przynosi państwu, powinien być uważany jako okoliczność uboczna.

W praktyce zasada ta znajduje w niektórych państwach tylko bardzo połowiczne zastosowanie i jak wykazuje statystyczne porównanie budżetów niektórych państw, ciągną one z monopolu pocztowego ogromne zyski. Ta przewaga czynnika fiskalnego daje się tem dotkliwiej odczuwać interesom ludności, że administracja poczt, obok fałszywie pojętej oszczędności, przesiąknięta jest jeszcze zawsze reminiscencyami dawnego biurokratyzmu tem bardziej szkodliwego, im żywszem jest tętno życia gospodarczego danej okolicy. Przede wszystkim szkodliwym jest zbytnie zcentralizowanie administracji pocztowej, wymagające z jednej strony większej znacznie armii urzędników do wykonywania skomplikowanej kontroli i do połączenia techniczno-biurowego pojedynczych instancyi, a powtórne utrudniające w wysokim stopniu przeprowadzenie każdej reformy lub technicznej zmiany, które codziennie niemal okazywać się mogą potrzebnymi w obec wytężonej w nowszych czasach pomyślności na polu urzędzeń komunikacyjnych.

Jak wygląda biurokratyczna administracja poczt rządowych w porównaniu z prywatną inicjatywą, tego obraz, spostrzeżony przed kilkunastu laty w jednej z miejscowości galicyjskich



przy zmianie urzędu pocztowego prywatnego na rządowy, tkwi mi jeszcze w pamięci: Urząd ten składał się w czasie upaństwowienia go z pocztmistrza, dwóch młodych urzędników i jednego listonosza i spełniał swoje zadanie ku zupełnemu zadowoleniu mieszkańców miasta. Kiedy go upaństwowiono, otrzymał zamiast trzech, siedm pokoi i personal liczył od razu sześciu urzędników, trzech woźnych, dwóch listonoszów; o ile mogę pamiętać, nie spostrzeżono żadnej gwałtownej zmiany na lepsze w działaniu nowego tego rozsadnika urzędowej biurokracji. Wyspecjalizowano tylko robotę po nad miarę zwykłej dziennej pracy pojedynczego człowieka, stworzono manipulację, która wymagała szczególnych sił, obciążono budżet państwa, a korzyść ogólna z tej zmiany pozostała w granicach minimalnych. Takie przykłady podrożenia i skrępowania działalności instytucji ważnych dla życia gospodarczego, z chwilą przejęcia ich przez państwo we własny zarząd, mają oprócz bezpośredniego, niekorzystnego efektu na ogólny bilans państwowy, także ważny skutek moralny, bo ludność, widząc ujemne strony inkameracji niektórych gałęzi administracyjnych, nabiera zasadniczego uprzedzenia do powołania państwa w życiu gospodarczym i broni się od ingerencji rządowej nawet wówczas, kiedy ona w danych warunkach jest niezbędną, lub przynajmniej wskazaną,

To samo, co wyżej przytoczono o monopolu pocztowym, odnosi się analogicznie do komunikacji telegraficznej i telefonicznej. Szybkie przenoszenie

wiadomości i gładkie funkcjonowanie dotyczących urzędzeń, stanowi dziś, w wieku gorączki życiowej, w czasach zupełnej kosmopolityzacji handlu, ogromnie ważny czynnik i jeżeli gdzie, to tutaj biurokratyczny szlendryan, patryarchalna ociężałość obok zacofania kupieckiego może fatalnie oddziaływać na interesy przemysłu, handlu, prasy i innych interesowanych stron życia publicznego. Na tem polu stoją niektóre państwa, a między nimi Austria jeszcze bardzo w tyle, a niedawno przeprowadzona dyskusya w parlamencie austriackim wykazała dotkliwe braki komunikacji telefonicznej, pochodzące nie z innych powodów, jak tylko z zacofanego biurokratycznego traktowania tej gałęzi gospodarczej przez miarodajne czynniki.

Koleje żelazne stanowią dział komunikacji transportowej, przy którym względy, jakie zwolennicy upaństwowienia środków komunikacyjnych przytaczają na obronę swoich zapatrywań, odgrywają tem ważniejszą rolę, ile że tutaj obok interesów gospodarczych ludności, wchodzi w grę konieczność zabezpieczenia życia ludzkiego i odpowiedniego uregulowania tak budowy, jak i ruchu kolei.

Nie wdając się w szczegóły walki, jaka toczy się od lat wielu w teorii ekonomii i w polityce na temat korzyści płynących z upaństwowienia kolei żelaznych, wypada nadmienić, że nawet zwolennicy zasady upaństwowienia kolei obok korzyści ekonomicznych, jakie ten kierunek polityki kolejowej obiecuje, widzą ujemne strony, wpły-

wające z tradycyjnej skłonności państwa do biurokratyzowania swoich instytucji, choćby one z natury swego przeznaczenia jak najmniej nadawały się do kultywowania tej wady.

Dosadną charakterystykę wad biurokratycznego administrowania kolejami przez państwo, znajdujemy w sprawozdaniu, złożonem belgijskiej Izbie deputowanych przez posła *Lehardy de Beaulieu* w imieniu sekcji centralnej w przedmiocie budżetu ministerstwa robót publicznych na rok 1880, które przytacza *Leroy Beaulieu* w jednym ze swych dzieł. Poseł ten twierdzi jak następuje: «...W państwowem przedsiębiorstwie przewozowem wszystko jest anormalne. W przedsiębiorstwie prywatnem ryzykują ci, którzy niem zarządzają i kierują i ci, którzy za nie odpowiadają. Gdy państwo administruje, to faktycznie nikt nie jest odpowiedzialnym w prawnem tego słowa znaczeniu. Jedyłą odpowiedzialnością, stanowiącą dla kraju rękojmię, jest odpowiedzialność męża stanu, sprawującego chwilowo urząd ministra robót publicznych! Wypływa ztąd, że nasze państwowe drogi żelazne są kierowane, zarządzane i kontrolowane na sposób administracyjny, nie zaś, jak być powinno, na sposób handlowy. Stąd ciągle spory, ciągle zatargi z publicznością, pociągające za sobą stratę czasu i pieniędzy. Zarząd państwowy, nawet gdy ludzie zdolni i wyróżniający się w swojej specjalności będą go reprezentować, nie będzie posiadał sprytu kupieckiego, którego nabywa się w ciągłych walkach, jakich widownią jest dzie-



dzina prywatnego przemysłu i handlu. Ludzie ci nie umieją decydować i działać natychmiast, na poczekaniu. Informacje są tutaj również gorsze; nie ma tu takiego pośpiechu, ani takiej wiarogodności. Co więcej, ogół nie ma odwagi traktować z zarządem tak, jak z osobą prywatną i jest to nawet bardzo naturalne. Ta mania zarządu państwowego regulowania wszystkiego, kierowania wszystkim ze swych dobrze ogrzanych gabinetów brukselskich, zmusiła tabor kolejowy do wykonania niejednego fałszywego poruszenia, przez co park ten niejednokrotnie zapychał niektóre stacje wówczas, gdy o kilka mil dalej zachodził gwałtowny brak wagonów na innych stacjach«.

»Personal państwowych dróg żelaznych jest w stosunku do ich rozciągłości i panującego na nich ruchu znacznie liczniejszy od personalu, obsługującego linie towarzystw prywatnych, na których ruch przewozowy jest znaczniejszy. Trzeba baczyć, aby ta przewyżka nie stała się nadmierną. Za często personal państwowy dogadza sobie, za często spażnia się, za często odchodzi przed czasem, i w dodatku strofuje publiczność.

Wszystkie zarządy państwowe dążą do ciągłego powiększania swych kadrów celem powiększenia widoków szybkiego awansu. Ażeby usprawiedliwić potrzebę powiększania personalu, rozpoczyna się niepotrzebną pisaninę i niepotrzebne szperanie po szpargałach biurowych«.

— »Czas jest, — konkludował poseł belgij-



ski, — zdaniem sekcji centralnej, — zwrócić na seryo uwagę wyższych sfer rządowych na potrzebę zmniejszenia i usunięcia w większej części przypadków korespondencji pomiędzy naczelnikami, posiadającymi swe biura w jednym i tym samym gmachu lub w jednym i tem samym mieście...

Te trafne uwagi na temat biurokracyi w administracyi kolejowej, odnoszące się do stosunków belgijskich, o ileż bardziej zastosować by się dały do stosunków innych państw, w których biurokracya święci znacznie większe tryumfy.

Biura rachunkowe, departamenty kontroli, liczą urzędników na setki, a tymczasem kierownictwa ruchu najbardziej ożywionych linii zebrać muszą o każdą siłę techniczną lub administracyjną, jak o największą łaskę. Największy procent wypadków kolejowych pochodzi jak wiadomo, z przyczyny niedostatecznej kontroli ruchu na liniach i stacyach pierwszorzędnych a powód tego braku leży w tem, że urzędnik powołany do tej czynności jest więcej maszyną pisarską, aniżeli kontrolorem podwładnych organów ruchu. Wówczas, kiedy naczelnik stacyi, lub urzędnik ruchu powinien być na miejscu, gdzie bezpieczeństwo życia setek ludzi powierzających się z zaufaniem administracyi kolejowej wymaga jego obecności, nakazują mu obowiązki biurowej manipulacyi ślepczeć nad sprawozdaniami i na różnorodne sposoby zagmatwanymi rachunkami. Z pewnością strata, jaką ponoszą w jednym roku zarządy kolejowe

przez wypłatę odszkodowań za utratę życia i zdrowia podróżujących, za zniszczenie i uszkodzenie towarów i parku kolejowego, przewyższa wartość korzyści, osiągniętej przez przesadną kontrolę i rachunki. Jeżeli biurokracja kolejowa wychodzi z założenia znanego przysłowia francuskiego *«L'occasion fait le larron»* to w konsekwentnem przeprowadzeniu tej zasady wypadaloby każdemu funkcjonaryuszowi dodać agenta śledczego, któryby pilnował go i patrzył mu na ręce.

Jedną jeszcze bardzo ujemną stroną biurokracji kolejnictwa wymienia *Leroy Beaulieu* w cytowanym już przezemnie wyżej dziele o nowożytnem państwie i jego zadaniach, pisząc:

— ...»Jedną z ujemnych stron eksploatacyi dróg żelaznych przez państwo polega na wprzęgnięciu do rydwanu rządowego olbrzymiej liczby urzędników różnego rodzaju, nie mówiąc już o dostawcach i t. p. W Wielkiej Brytanii takich urzędników jest około 300.000, we Francyi około 200.000 (daty te dotyczą lat 1889—1890, obecnie cyfry te musiały znacznie się podnieść). Doświadczenie poucza, że w każdym kraju rząd dąży do tego, ażeby urzędnicy jego byli duszą i ciałem oddani jego polityce. — Jestto prawdą tak samo w Stanach Zjednoczonych, jak w Europie. Wiadomo każdemu, że gdy wybór nowego prezydenta otwiera podwoje Kapitolu dla nowego stronnictwa, jestto znak, że we wszystkich zarządach państwowych rozpoczną się porządki generalne; zmienia się wtenczas nawet listonoszów. We Fran-

cyi żaden rząd, a już najmniej republikański, nie przyznawał swym urzędnikom swobody głosowania i przekonań. Im mniej jest w kraju urzędników, tem więcej ma on widoków zachowania tak cennej swobody politycznej; w tem położeniu znajdują się Stany Zjednoczone i Anglia. Przeciwnie, gdy urzędnicy stanowią od 5 do 6 procent wyborców, wówczas swoboda polityczna jest mocno zachwiana. Swoboda ta przestaje istnieć, gdy urzędnicy państwowi stanowią 10 procent wyborców».

Nie lepiej dzieje się biurokratycznemu państwu na innych polach komunikacyjnej organizacyi, czego najlepszy dowód stanowią dzieje początkowe budowy kanałów spławowych w Austryi.

W lecie r. 1901 uchwalił parlament austriacki ustawę o budowie dróg wodnych a uchwalił ją w ogniu zapału i gorączki, jaka ogarnęła najniespodziewaniej umysły, zacierzewione dotąd walką narodowością i polityczną. Z razu zdawało się, że i sfery ministryalne porwane tym zapalem dołożą starań, aby ustawa nie pozostała długo na papierze, nabożnem życzeniem, lecz, aby się stała polem do konkretnej pracy ekonomicznej. Tymczasem z powodu fałszywego, jak się teraz okazuje, rozdziału administracyi, wyszło dopiero w trakcie rozpoczętych kroków na jaw, że w tej sprawie mają do gadania dwa działy, czyli resorty, a to: ministerstwo handlu ze swoim biurem technicznym i ministerstwo spraw



wewnętrznych, powołane do ingerencji w sprawach wodnych i posiadające także swoje biuro hydrotechniczne. Wieść o konieczności ruszenia tej sprawy z miejsca w szybszym tempie, aniżeli nakazywał zwyczaj, wywołała w obydwu ministerstwach nieopisane zamieszanie i rwetes. Okazało się, że mimo skomplikowanej i niby na wszystko z góry obrachowanej maszyneryi administracyjnej i biurowej, ustawa o kanałach wodnych przewraca do góry nogami cały system techniczny służby państwowej dla budowli wodnych i wymaga, albo ściślejszego złączenia departamentów technicznych ministerstwa handlu i spraw wewnętrznych dla celów budowy dróg wodnych, albo stworzenia jeszcze jednej, zupełnie nowej instytucyi administracyjnej, t. j. rady przybocznej dla spraw dotyczących budowy dróg wodnych, dalej generalnej dyrekcyi do zwierzchniczego kierownictwa budowy, a wreszcie stworzenia odpowiedniego aparatu technicznego w krajach, w których budowa kanałów ma być prowadzoną.

Uplęnęło wiele czasu i biurokracya, tak zresztą skora, ile razy idzie o pomnożenie ogniw łańcucha, opasującego życie publiczne i gospodarcze, nie mogła się długo zdecydować na formę i sposób dalszego zagmatwania administracyi technicznej dróg komunikacyjnych.

Zaczęto myśleć przedewszystkiem o tem, kto ma zostać prezydentem, kto szefem sekcyjnym, kto sekretarzem nowych dykasteryi; dalej wcho-



działa w grę konieczność obmyślenia, kto obejmie miejsce po osobistościach powołanych na te nowe stanowiska z innych dotychczasowych posad, słowem zaczęła się zwyczajna w życiu biurokracyi walka o posady i synekury, podczas kiedy rzecz sama poszła w odwłokę. Uplłynęło też wiele czasu, zanim rozstrzygnięto pytanie, czy na czele nowo stworzyć się mającej instytucyi stanąć ma człowiek z wykształceniem technicznym, czy też prawnik.

W dalszym toku uciążliwych wysiłków biurokracyi, nieprzywykłej do rzeźkiego działania, okazało się, że nie ma ona odwagi przystąpić do budowy kanałów, które dla innych państw są chlebem powszednim, lecz że musi najpierw przedsięwziąć próby, urządzić w jednym miejscu »na próbę« przyrząd do podnoszenia okrętów, w innym miejscu wykonać także »na próbę« kawałek kanału, poczem dopiero będzie można przystąpić do szczegółowego wypracowania projektów kanałowych. Przez takie ospałe działanie nastąpi odwleczenie sprawy, na którą czekają kraje interesowane jak na zbawienie z odwiecznego zastoju ekonomicznego, o jakie 10 lat najmniej poza termin, przewidziany w dotyczącej państwowej ustawie.

Jestto jeden dowód więcej, że biurokracya traci głowę tam, gdzie chodzi o śmielsze jakies zadania, przechodzące zakres codziennych »kawałków« i »szyberów«.

b) *Biurokracja a budżet państwowy.*

Przechodząc po kolei rozmaite pola, na których biurokracja wywiera fatalny wpływ w dziedzinie własnego gospodarstwa państwowego, natrafia się na każdym z nich na ujemne wyniki materialne, które w ogólnym rezultacie dają niezmiernie obciążenie budżetu państwowego wydatkami, których nie znają kraje wolne od choroby biurokratyzmu.

Budżet państwowy, to organizm, na którym rak biurokracji pasożytuje, z każdym dniem coraz więcej niszcząc wszelką żywotność gospodarczą i zdrowie finansowe na długi szereg lat ze szkodą racjonalnego rozwoju i postępu gospodarczego.

Biurokracja oprócz tego, że pochłania olbrzymią sumę inteligencji, która mogłaby stać się pożyteczną na innych, bardziej żywotnych polach, pominąwszy, że unieruchomia znaczną część kapitału narodowego, wyludnia wsie i małe miasteczka, ściągając armię funkcyjaryuszów do wielkich miast, obciąża jeszcze skarb państwa wydatkami, rosnącymi bez końca i miary. Nie znaczy to, aby urzędników wynagradzano tak hojnie, lecz jest urzędów i urzędników wprost za wiele w stosunku do innych zawodów wolnych i produkujących, a nadto istnieje zbyt wielka przepaść materialna pomiędzy urzędnikami różnych stopni.

Urzędnikom wyższych rang dostają się płace

przerastające wartość ich pracy nawet z uwzględnieniem lat służby, obowiązków rodzinnych i innych względów słuszności. Za to urzędnicy niskich stopni, skazani na wieczny niedostatek, stanowią wyraźne zaprzeczenie dzisiejszych fałszywych hasel równości.

Kilka porównań zaczerpanych ze stosunków dwóch państw, z których jedno potrafiło bez pomocy biurokracyi stanąć pod względem materyalnym na czele świata, a drugie mimo pozornego postępu doprowadziło funkcyonaryzm do szczytu potęgi, rzuci najlepsze światło na powyższe twierdzenie.

We Francyi urzędnicy najniższego stopnia pobierają 1000—1200 fr. W Ameryce, t. j. w Stanach Zjednoczonych najniżej płatny funkcyonaryusz otrzymuje około 4000 fr. We Francyi sekretarz generalny ministerstwa otrzymuje rocznie 24000 fr. W Stanach Zjednoczonych zadowalnia się tenże płacą 10000 fr. Prefekt francuski, oprócz wspaniałych apartamentów, umeblowanych do najdrobniejszych szczegółów, otrzymuje płacę od 20000 do 48000 fr. W Stanach Zjednoczonych prezydent stanu, sześć razy obszerniejszego i dziesięć razy bogatszego od największego departamentu Francyi, zadowalnia się płacą 1200 dolarów, czyli 6500 fr. Prezydent Stanów Zjednoczonych pobiera płacę 500000 fr., a tymczasem lista cywilna prezydenta rzeczypospolitej francuskiej wynosi 25,000.000 fr. oprócz użytkowania z dóbr państwowych, niegdyś koronnych i innych jeszcze

dochodów. Potęga tradycyi arystokratycznych tworzy razem z nawyczkami biurokratycznemi zbyt silną tamę, aby miały zwyciężyć głosy ludzi rozsądnych, żądających rozsądniejszego podziału płac urzędników publicznych.

Choćby budżet państwowy przez taką regulacyę płac urzędniczych nie miał otrzymać bezpośrednio ulgi, to w każdym razie usuniętą zostaby silna dotychczas zachęta do tworzenia tłustych synekur dla wynagradzania ludzi, idących danemu rządowi na rękę, a zasada demokratycznej równości uzyskalaby prawdziwy i rzetelny wyraz.

Tak, jak dziś rzeczy stoją, to obok militaryzmu drugim potężnym wrogiem równowagi budżetowej państw europejskich jest niepomierny rozwój atrybucyi państwa i jego centralnej, prowincjonalnej, powiatowej i municypalnej biurokracyi. Jedynym też hamulcem przeciw jeszcze dalej idącemu mnożeniu i komplikowaniu maszyny biurokratycznej jest, nie co innego, jak właśnie kłopoty finansowe skarbów publicznych. Gdyby nie okoliczność, że wszystkie posługi publiczne, jakich się państwo podejmuje, wymagają nakładów pieniężnych, i że finanse żadnego państwa nie dadzą się do nieskończoności rozciągać, większość państw ładu stałego rozgospodarowałaby się w dziedzinie przekazanej duchem czasu prywatnej inicjatywie i stowarzyszeniom samorządnym z większą jeszcze niż dotychczas bezwzględnością. Deficyt bu-



dżetowy jest jedynym hamulcem dla dalszego rozwoju biurokracji, która też to skrępowanie dalszego rozrostu wynagradza sobie tem silniejszym oddziaływaniem na stosunki w dotychczasowej swej sile.

W rozdziale o statystyce biurokracji będmiał jeszcze sposobność wykazać cyframi, zaczerpanemi z szczupłego niestety materiału, stojącego w tym kierunku do dyspozycji, jak wygląda oddziaływanie biurokracji na stan dzisiejszych budżetów niektórych państw i jak wypada porównanie odnośnych stosunków między dwoma niezbyt odległemi epokami.

---

c) *Biurokracja fiskalna.*

W przedostatnim rozdziale była mowa o oddziaływaniu biurokracji w dziedzinie gospodarczej, w której państwo występuje jako samoistny gospodarz. Zanim z kolei przejdziemy do omówienia objawów biurokracji w tej sferze działania państwa, gdzie ono występować powinno jako czynnik wspierający swoją uprzywilejowaną powagą usiłowania gospodarcze prywatnych jednostek i innych związków społecznych, wypada zatrzymać się przy zakresie stosunków, stanowiących punkt styczny między interesami gospodarczymi państwa, a interesami prywatnych i wolnych gospodarstw. Jestto jeden z najbardziej przykrych do omówie-

nia tematów, bo rozchodzi się o pytanie, czy świadczenia, jakich doznają obywatele i ich związki od państwa w formie opieki i podpory prawnej ich usiłowań gospodarczych stoją w należytej proporcji do wysokości świadczeń, jakich nawzajem domaga się państwo od swoich obywateli, tudzież, czy sposób i forma domagania się i wymuszania w danym razie tych świadczeń, odpowiada celowi i powadze idei państwa, jako niezbędnej instytucji społecznej.

Nikt nie zaprzeczy, że państwo ma prawo żądać od swoich obywateli fizycznych i moralnych ofiar tylko dla tego i tylko o tyle, o ile za świadczenia te udziela ze swej strony wzajemnych świadczeń i korzyści. Tylko w tym, a nie innym celu nastąpiło dobrowolne połączenie się jednostek w związki państwowe i tylko w tym celu zdecydowały się one na utratę swobody czynu, słowa a nawet i myśli, aby w zamian za to, co państwu dawać muszą ze swych przyrodzonych praw, otrzymać równoważne korzyści.

Ani materyjalnej równowagi nie widać niestety między tem, co obywatel dzisiejszych państw składa na ołtarzu idei państwowej, a tem co w zamian mu się daje, ani forma, w jakiej ta wymiana ofiar jednostki na dobrodziejstwa eraryalne następuje, nie znajduje nigdzie uznania.

Dotknięte obłudem militaryzmu, toczą rządy państw szaloną walkę o prawo do fałszywej i złudnej wyższości mocarstwowej, zapominając, że potęga złożona w magazynach wojennych nie

daje prawdziwej siły wtedy, kiedy ją okupiono zniszczeniem materialnego dobrobytu ludności. Na tę olbrzymią grę *va banque*, na ten hazard miliardów idą już gdzieś ostatnie soki organicznej egzystencji narodów.

Gdybyż przynajmniej w tem szukaniu środków do urzeczywistnienia zadań państwowych po kieszeniach obywateli panowała zasada przezorności gospodarczej, która nakazuje obchodzić się oględnie i oszczędnie z siłami materialnymi źródła, z którego się czerpie soki żywotne dla utrzymania swego własnego organizmu, nie byłoby tak powszechnych narzekań na ucisk fiskalny, jakie dają się słyszeć we wszystkich niemal krajach. Takiej przezorności nie muszą uznawać dzisiejsze administracje skarbowe państwowych, skoro pojęcie fiskalizmu nie tylko nie przestaje utrwać się w teoretycznym i praktycznym traktowaniu spraw społecznych, ale owszem zyskuje z każdym dniem coraz szersze prawo obywatelstwa z tytułu swego wydatnego oddziaływania na byt i rozwój narodów.

Błędy, jakie popełnia państwo w dziedzinie rozkładania ciężarów materialnych swojego bytu i swoich zadań na obywateli i przy pobieraniu środków tych z kieszeni swoich poddanych, to znów nic innego, jak skutek mylnego pojmowania celów państwa, fałszywego zrozumienia środków do osiągnięcia tych celów wiodących,

błędnego urządzenia maszyny administrującej gospodarstwem skarbowem, jednym słowem to biurokracya skarbowości, która rodzi pokrewną sobie chorobę: »fiskalizm«.

Nikt nie może zaprzeczyć, że państwo potrzebuje nieodzownie do swojej egzystencji środków materyalnych w formie podatków, opłat skarbowych, monopolów itp. to jasne jak słońce. Spadają na nie z każdym dniem coraz trudniejsze zadania, które dają się spełnić tylko przy użyciu wydatnych środków materyalnych. Administracya wszystkich gałęzi wymaga szeregu urzędników, to samo wymiar prawa, obrona granic; niedoskonałość ludzkich urządzeń wymaga opieki, pomocy, ochrony, która znów bez nakładów nie może być pomyślaną. Państwo musi wspierać oświatę, sztuki piękne, urządzenia etyki społecznej, usiłowania gospodarcze, wszystko to wymaga pieniędzy, pieniędzy i jeszcze raz pieniędzy.

Ludność opodatkowana spogląda tymczasem na gospodarstwo państwa uważnie i choć większa jej część, nawet w krajach konstytucyjnie rządzonych, bezbroną jest wobec pretensyi skarbu do jej kieszeni, to jednak trudno przypuścić, aby nie czuła i nie umiała odróżnić dokładnie, które z wydatków czynionych przez rząd państwa przynieść mogą realną korzyść jego obywatelom, a które są tylko smutną konsekwencyą fałszywie pojmowanej potęgi i powagi rządów, lub które są



prostem następstwem błędów w organizacyi urzędów państwowych.

Te same warunki zachodzą tak co do osobistych świadczeń obywateli na rzecz państwa w formie ograniczenia wolności obywatelskiej, lub w formie osobistych usług, jak i przy dostarczaniu materialnych ofiar. Mówi się zazwyczaj, że trudności, na jakie napotykają administracye skarbów państwowych przy pociąganiu ludności do ofiar na rzecz państwa, są całkiem naturalnym objawem, bo w naturze człowieka leży dążność do uchylania się ile możności od wszelkich ofiar, szczególnie jeżeli one nie dają bezpośredniej, zaraz widocznej korzyści. Jest to zupełnie słuszne zapatrywanie i nie można nic przeciw tej argumentacyi zarzucić, lecz właśnie to zastrzeżenie odczuwania bezpośrednich korzyści mieści w sobie wytłumaczenie oporu, na jaki napotyka państwo przy ściąganiu ofiar podatkowych. Dlaczego człowiek nie waha się rzucać kosztownego nasienia zboża w rolę, choć wie, że na razie będzie ono dla niego stracone i choć nieraz warunki gospodarcze grożą mu ciężkim przednowkiem, — bo wie, że chwilowa ofiara i wyrzeczenie się tymczasowych potrzeb przyniesie mu w przyszłości obfity plon, w którym mieścić się będzie wartość zrobionego wkładu i odpowiedni naddatek. Otóż tych samych rezultatów oczekuje obywatel od gospodarstwa skarbu państwowego, w którego rolę rzucać musi nieraz cały zasób środków swojej egzystencyi, zraszając ją krwa-

wym potem swojej ciężkiej pracy. Skoro jednak widzi, że znaczna część jego ofiar, nie tylko nie przynosi oczekiwanej korzyści, lecz służy na utrzymanie urzędzeń, których organizacja i sposób funkcjonowania wstrzymuje naturalny bieg interesów społecznych, wywołuje niepotrzebne starcia i opóźnia samodzielny rozwój dobrobytu, wówczas niech mu się nikt nie dziwi, że obowiązki materialne wobec państwa traktuje jako wojenny haracz, broniąc się od uiszczenia go wszelkimi moralnymi a nawet niemoralnymi środkami.

Ztąd łatwo wyprowadzić się daje powołanie państwa do ścisłego przestrzegania, aby sumę nieproduktywnych wydatków doprowadzić do jak najmniejszego rozmiaru i do utrzymania ciężarów podatkowych w tych granicach, w których ludność widzieć będzie zupełne ich uzasadnienie i nie znajdzie wymówki do ich uiszczenia. Da się to uskutecznić tylko przez usunięcie systemu biurokratycznego, który pożera miliony, dając w zamian ludności kosztowną, skrzypiącą maszynę, wymagającą ciągłych uzupełnień, ciągłych poprawek, krępującą stosunki prywatne i publiczne w sposób zupełnie sprzeczny z zadaniami państwa i jego szczytnej idei.

Obywatel państwa broni się z jednej strony

sam własnym zmysłem przeciw obowiązkowi uiszczania środków materialnych na cele nieproduktywnych wydatków państwowych, z drugiej znów strony daje się zupełnie dobrowolnie obciążać ofiarami tak niemoralnej natury, jak n. p. loterya. Mówią nam finansiści, że jest to źródło dochodów skarbowych, które nie da się tak łatwo zastąpić innym, moralniejszym sposobem opodatkowania. Czy to nie wygląda na sofizmat biurokratycznego fiskalizmu, jeżeli się rachuje jako dochód wartość uzyskaną ze zniszczenia zakładowego majątku setek tysięcy jednostek gospodarczych? Organizm społeczny, który chce czerpać środki swojej egzystencji z takich źródeł, nie może zejść daleko w swoim gospodarstwie, ciągle czerpanie sił z własnych tylko żywotnych soków nie może nigdy rokować długiego życia.

Niemoralnem źródłem są także i zwyczajne podatki ustawowe, jeżeli przekraczają pewną ostateczną granicę wydatności źródeł, z jakich się je czerpie. Jak już wyżej mówiliśmy, nie ulega żadnej wątpliwości, że jednostka za to, co od państwa otrzymuje w formie prawnej i gospodarczej opieki, obowiązana jest przyczyniać się odpowiednio do utrzymania państwa i jego urzędzeń ofiarami osobistemi i materialnemi. Ofiarowuje ona chętnie część swojego zarobku, jeżeli ma widoki, że państwo otoczy byt i naturalny rozwój jego zarobkowego gospodarstwa troskliwą opieką i nie dopuści się ani samo na niej krzywdy w formie żądania przesadnych ofiar, ani nie pozwoli na

zniszczenie jej przez zawiść innych podobnych jednostek gospodarczych. Do tego potrzeba, aby jednostka czuła, że tylko w państwie leży przyszłość jej bytu gospodarczego, że tylko przez państwo dojść może do dobrobytu i że po za związkiem państwowym musiałaby zginąć w morzu sprzecznych dążeń, jak żdźbło porwane burzą.

Jeżeli jednak obywatel państwa spostrzeży, że fałszywa praktyka gospodarstwa państwowego niszczy podstawę jego zarobkowego warsztatu, że państwo nie zadowalnia się pewną częścią nadwyżki dochodów swoich poddanych, lecz trzyma się zasady: »wszystko, co kto zarobi w moim związku należy bezpowrotnie do mnie...« — lub jeżeli biorąc lwią część owoców pracy obywatela, zostawia mu tylko małą część w formie żebraczej jałmużny, to postępowania takiego nie można nazwać inaczej, jak niemoralnym i nierozumnym wypaczaniem wytycznych zadań społecznych państwa, które pod obłudną pokrywką dobroczynnej opieki, dopuszcza się wstrętne wyzyski i formalnego rabunku na kieszeniach swoich własnych poddanych.

Biurokracja fiskalna nie zna tymczasem innej metody, jak tylko taki podział owoców zarobkowej



pracy państwowego kontrybuenta, w którym temu ostatniemu zabiera się wszystko, zostawiając mu tylko tyle, aby »na razie z głodu nie zginął«.

W pamięci mojej zostanie zawsze przykre wrażenie, jakiego doznałem raz będąc świadkiem odwiedzin egzekutora podatkowego w jednej z biednych wiosek galicyjskich. Po kilkodniowym pobycie jego we wsi podsłuchałem w jednej z chat rozmowę dwóch mieszkańców, w której jeden zapytywał drugiego lakonicznem? »...a cóż wam zostawił?...« Tych kilka prostych słów mało wało całą grozę rzeczywistej tendencyi, z jaką ów organ skarbowy spełniał swoją misję gospodarczą. Wśród mieszkańców weszło też w zwyczaj oczekiwać, co im będzie zostawione, a nie, co im ma być wzięte.

Biurokratyczny fiskalizm nie zważa, że panujące od lat niepamiętnych przesilenia ekonomiczne doprowadziły w wielu krajach rolnictwo do zupełnej ruiny. Wieśniak zaledwie wyżyć może z rodziną na coraz szczuplejszym zagonie, szczęśliwy, jeżeli mu go nie sprzedano dotychczas w przymusowej drodze za długi. Przeważnej części włościan już nie jest w stanie wyżywić rola, stają się raczej zarobnikami i komornikami, a gdzieś-niegdzie tłumną emigracją za morze ratują się od zupełnej zagłady. Czy można im się dziwić, że odwracają się plecyma od ojczyzny, która ich już wyżywić nie może? Prawda, że do tego upadku małej własności rolnej przyczyniły się także inne

międzynarodowe stosunki, ale ucisk fiskalny do-  
kończył dzieła zniszczenia podstawy wszelkiej  
pracy produkcyjnej, jaką jest dobrobyt drobnej  
własności ziemskiej, przez swoje bezwzględne dzia-  
łanie.

Ten sam los, co rolnictwo, spotyka i inne  
gałęzie produkcyjne. Przemysł wielki i mały zmu-  
szone taić rzeczywiste rozmiary swojej działalno-  
ści przed zazdrosnem okiem nienasyconego funk-  
cyonaryusza skarbowego, widzącego szczyt po-  
święcenia i życzliwości dla idei państwowej, której  
się oddał na służbę, w wyciskaniu jak największych  
dochodów z każdej na jaw wychodzącej pracy, —  
mogą istnieć i rozwijać się tylko wówczas, jeżeli,  
albo są wyjątkowemi otoczone okolicznościami,  
pozwalającemi na opłacanie haraczu skarbowi  
państwa, albo, jeżeli przygotowują swoją kalkulację  
finansową z góry na kapryśne ataki fiskalnej po-  
lityki podatkowej. Biurokrata podatkowy  
nie rozumie, że każda nowa gałąź  
produkcyi, której pozwoliłby powstać  
i rozwinąć się swobodnie, to nowy za-  
wiązek siły podatkowej kraju i pań-  
stwa, mogący w dodatku wywołać  
w swoim najbliższem otoczeniu po-  
wstanie pokrewnych gałęzi i ognisk pro-  
dukcyi, z czego w rezultacie wynikłoby  
wzmożenie się ogólnego bogactwa, mo-  
gącego dopiero przynieść skarbowi  
państwa odpowiednie dochody.

Lecz nie tylko nadmiar ciężarów podatkowych

i nierozważny ich rozkład znamionuje biurokratyczną politykę skarbową państwa, to samo można powiedzieć o formie, w jakiej ofiary ludności na rzecz skarbu państwa bywają wymierzane i ściągane.

Biurokracya nie uwzględnia tej ważnej zasady, że przy każdym świadczeniu, której żąda się od ludności dla państwa, ma kontrybuent prawo żądać, aby mu równocześnie z wymiarem żądanego świadczenia przedłożono wyjaśnienie tytułu prawnego, na jakim polega dotyczący nakaz płatniczy i aby mu dano możliwość bronienia się przewidzianymi w ustawach środkami przeciw ewentualnemu bezprawiu fiskalnemu. Ona zapomina, że w całym świecie, z wyjątkiem jej własnego, nikt nie zapłaci kupcowi, ani nikomu, żadnej należności, która nie będzie popartą odpowiednim rachunkiem, bo każdy ma prawo wiedzieć płacąc, za co i dla czego płaci.

Biurokratyczny system skarbowy nie zna tych sprawiedliwych pretensyi i przechodzi nad nimi do porządku dziennego. Dla niego głównem zadaniem pozostaje wyciągnąć na wszelki możliwy, choćby niegodziwy sposób, jak największy dochód z oddanych mu do dyspozycji kieszeni obywatelskich, a co czują, jak o nim myślą ofiary takiego postępowania, to mu jest zupełnie obojętne.

Charakterystyczny wyraz wrażenia, jakie wywołuje u obywateli państwa takie postępowanie

organów skarbowych o jakim wyżej mowa, zawiera petycja wniesiona przez kilkudziesięciu najpoważniejszych posłów galicyjskiego Sejmu na posiedzeniu w dniu 1 lipca 1901, zawierająca ogólne zarzuty szerokiej warstwy ludności kraju przeciw praktykom podatkowym. Petycja ta zawiera następujące ustępy:

»...Najlepsze ustawy są, jak wiadomo, martwe, gdy nie znajdują rozumnych i sumiennych wykonawców, a przeciwnie, nawet złe ustawy stają się znośniami, jeżeli wykonawcy ich strzegą interesów społeczeństwa i przejęci są ideą sprawiedliwości, — ale wadliwe ustawy, jakimi są ustawy podatkowe, stają się prawdziwą klęską materialną i moralną dla ludności, jeżeli ich wykonawcy zapominają o tem, że są organami władzy publicznej i w sposób małostkowy i stronniczy nadużywają niejasnych lub niedokładnych postanowień ustawy na szkodę swoich współobywateli, a ku wątpliwej korzyści skarbu państwowego. A niestety właśnie w praktyce skarbowej naszego kraju zakorzenił się wadliwy, stronniczy system fiskalny, objawiający się systematycznie w całym kraju w jednakowych błędach i w jednakowych nadużyciach organów skarbowych. Nie chodzi tedy tylko o luźne wypadki omyłek i nadużyć skarbowych, jakie w każdym państwie i w każdym systemie zdarzyć się mogą, i które łatwo usunąć za pomocą zwyczajnych środków prawnych, ale o fiskalizm, jako system, znany w całym kraju, a którego naczelne władze skar-



bowe, powołane do czuwania nad zachowywaniem ustaw podatkowych nie starają się wykończyć.

Fiskalizm w takim znaczeniu, jest czynnikiem powszechnej demoralizacji społecznej i politycznej. Ogół ludności, zwłaszcza lud wiejski, żyje pod przygnębiającym wrażeniem, że w sprawach podatkowych nie rządzą ustawy, lecz dobra lub zła wola, łaska lub niełaska organów władzy skarbowej i w skutek tego panuje powszechna niepewność i nieufność, która podsyca ferment społeczny, przenosi niezadowolenie na wszystkie inne pola działalności państwa i moralnie usprawiedliwia walkę z władzami podatkowymi, nawet wtedy, gdy kontrybuent używa w niej środków niemoralnych, jak n. p. zatajeń, mylnych fasyi, nieuzasadnionych rekursów i t. d. które wobec postępywania władz skarbowych nieraz za środek koniecznej obrony uważać należy. Tak zwana moralność podatkowa nie może tak długo zlać się z etyką społeczną, z pojęciem moralności obywatelskiej, dopóki władze podatkowe nie dadzą od siebie przykładu takiej moralności kontrybuentom, dopóki nie wzniosą się na wyższy poziom pojmowania i wykonywania swoich funkcji publicznych. Obalenie stronniczego systemu fiskalnego... jest tedy jednym z koniecznych warunków politycznego i społecznego uzdrowienia kraju i jego przyszłości...»

Zacytowałem umyślnie obszerniej ten ustęp

petycyi sejmowej, bo zawiera on, nie teoretyczne wywody, z którymi można się zgodzić lub nie, lecz stanowi wyraz faktycznego stanu osłabienia wiary obywatelskiej w uczciwość polityki skarbowej, wywołanego biurokratycznym pojmowaniem tej gałęzi administracyjnej.

d) *Biurokracja wobec prywatnych usiłowań gospodarczych.*

W poprzednich ustępach mówiąc o biurokracji fiskalizmu miałem sposobność poruszyć tyle stron działalności systemu biurokratycznego w odniesieniu do rozmaitych zawodów gospodarczych w państwie, że nie wiele pozostaje już do wyczerpania tematu, obejmującego stanowisko chorego na biurokrację państwa wobec prywatnych usiłowań ekonomicznych. Rozchodziłoby się jeszcze o krótkie przynajmniej zastanowienie się nad pytaniem, jaki wpływ wywiera jeszcze biurokracja na stosunki gospodarcze jednostek prywatnych i samorządnych związków poza objawami wyżej wspomnianymi?

Związek państwowy ma między najważniejszymi swemi zadaniami na celu, otaczać całe życie gospodarcze, oparte na prywatnej inicjatywie pojedynczego obywatela lub asocjacji wolnych związków troskliwą i równomierną opieką, stojąc na stanowisku zupełnej bezstronności i wy-

chodząc z tego rozumnego przekonania, że tylko w rozwoju zgodnym wszystkich pojedynczych usiłowań leży ogólny interes państwa, jego byt i jego przyszłość. Jednostka, niezdolna do podjęcia na własną rękę coraz trudniejszej walki ekonomicznej z napotykanymi na każdym kroku usiłowaniami, skierowanymi do uzyskania materialnej nad nią przewagi, szuka oparcia w państwie i jego urządzeniach organicznych, widząc w nich jedyną sprawiedliwą i życzliwą obronę przed uciskiem mocniejszego, lub wyzyskiem w środkach nieprzebijającego nieprzyjaciela.

Pierwszym warunkiem prawdziwej wartości tej obrony i opieki jest zatem zupełna bezstronność państwa wobec pojedynczych członków jego organizmu, bez której zadanie państwa na tem polu zostaje nie tylko spaczone, lecz szczytna idea wyższego powołania i pochodzenia instytucji państwa zamienia się w haniebnny wyzysk materialnej siły fizycznej, na szkodę słabszych elementów, albo jeżeli następuje zupełne przechylenie interesów na stronę jednej gałęzi gospodarczej, to inne tracić muszą wiarę i przeświadczenie o potrzebie istnienia państwa i jego urzędów.

Bezstronność państwa na polu gospodarczem nie wyklucza chwilowej konieczności wydatniejszego popierania pewnych rodzajów pracy ekonomicznej a to szczególnie wówczas, jeżeli one z własnej lub cudzej winy znalazły się w położeniu, grożącym zupełnym zanikiem lub osłabieniem

szkodliwem dla ogólnej równowagi. To samo powinno mieć miejsce w razie zachwiania się równowagi ekonomicznej w terytoryalnym lub politycznym jej znaczeniu t. j. wówczas, kiedy pewne okolice kraju lub państwa stają się materialnie zależnemi od innych, z powodu chwilowego lub trwałego zastoju, albo poprzedniego zaniedbania. Tu jest pole wdzięczne dla instytucyi państwa wprowadzić napowrót równowagę materialną wśród nierówną bronią obdarzonych przeciwników, tem bardziej, że zaniedbanie tego obowiązku zwykło mścić się na własnym interesie ciągłego bytu państwa, bo przesadne protegowanie niektórych części składowych, ze szkodą innych, wywoływać musi zamęt, już nie tylko ekonomiczny, ale i polityczny, w którym łatwo o bezpowrotną utratę potęgi i powagi a nawet i samoistnego bytu państwa. Są to prawidła stare jak świat i dziejami narodów aż nadto udowodnione.

Biurokratyczny system rządów nie zwykł pamiętać dostatecznie o doniosłości tych zasad, i jak bliskie nam stosunki udowadniają, nie ma dnia, aby nie okazywały się fatalne następstwa biurokratycznych rządów, które protegując pewne kraje na szkodę innych, stworzyły obok groźnych fermentów politycznych i narodowościowych równie niebezpieczny ferment walk ekonomicznych, który hamuje normalny bieg interesów państwa. Walka



ekonomiczna pomiędzy pojedynczemi państwami i narodami ma niewątpliwie szkodliwe skutki dla celów ogólnoludzkich i dla powszechnego dobrobytu ludzkości, ale walka wewnętrzna między krajami połączonymi chwilowo czy trwale w jeden organizm państwowy, wywołana bezmyślnem zaślepieniem lub tendencyjnym przymróżeniem oczu biurokratycznych rządów na wartość ogólnej harmonii w państwie, — to objaw na wskrós chorobliwy, świadczący o zgubnych skutkach »polityki zielonego stołu«.

Obok bezstronności odznaczać się musi działalność urzędów wobec życia gospodarczego troskliwą życzliwością, energiczną i szybką pomocą, bo nic tak nie tamuje naturalnego budzenia się inicjatywy gospodarczej, nic tak nie przygusza wzrostu krzewiących się organizacji pracy wytwórczej, jak sucha atmosfera formalizmu, obojętność, chłód i lekceważenie, napotykanne ze strony czynników, które z mocy swego urzędowego stanowiska i swojej prawem unormowanej ingerencji mają w swoich rękach losy wszelkich przedsiębiorstw ekonomicznych.

Słuszność tej zasady okazuje się najdobitniej z tego, że najzagorzalszymi przeciwnikami biurokracyi są reprezentanci zawodów wolnych, którzy biorą sobie za zadanie wprowadzać życie gospodarcze na nowe tory szybszego postępu dla

osiągnięcia ogólnego dobrobytu. Reprezentanci wielkiego przemysłu i handlu, technicy, kupcy, ludzie śmiałej inicjatywy, potrzebujący zupełnej swobody i wolności dla rozwinięcia swoich projektów, obliczonych na praktyczne zastosowanie dla dobra ludzkości dokonanych wynalazków, nowych środków komunikacji, uprzystępnienie szerokim warstwom społecznym dobrodziejstw kultury, dostarczenie proletaryatowi robotniczemu korzystniejszych warunków pracy itd. wszyscy oni duszą się pod dotknięciem ciężkiej ręki systemu biurokratycznego. Biurokracja nie widzi w nich innych ludzi w porównaniu z tymi, którzy służą pod jej sztandarem; dla niej istnieje tylko pojęcie — funkcjonariusza, który powinien załatwiać tylko to, co mu w urzędzie zostanie przydzielone; ona zna tylko pisarzy dziennych, których wartość mierzy się na arkusze zapisanej bibuły kancelaryjnej. Potrzeba pośpiechu istnieje dla niej tylko w zakresie załatwienia nakazów władz wyższych, lub kiedy rozchodzi się o przedłożenie peryodycznej relacji, dotyczącej bezmyślnych wykazów biurowych. O tem, że interes publicznej lub prywatnej sprawy gospodarczej załżeć może w całości od szybkiego jej załatwienia i że szkoda wyrządzona społeczeństwu przez przewlekanie każdej najdrobniejszej sprawy daje w ogólnej sumie sto razy większą szkodę, aniżeli wszystkie biurokratyczne względy, o tem nie myśli żaden

biurokrata, a jeżeli nawet w chwili wyjątkowego *lucidum intervallum* przejdzie mu przez myśl prawdziwy stosunek jego do rzeczywistych potrzeb życia, to wnet zakorzeniony silnie obłęd urzędowej pychy i krótkowidztwo na właściwe zadanie państwa zasłonią mu wzrok mgłą zwyczajnej biurowej apatyi.

Biurokracya zna tylko jedną formę opieki państwa nad życiem gospodarczem, a tą jest skrupulatne domaganie się, aby każdy, najmniej ważny krok, skierowany ku żywшему zorganizowaniu tego życia, odmierzony był ściśle według przepisów prawa formalnego, odpowiadał co do joty wymogom urzędowym. Wyrazem tej opieki jest pojęcie *koncesyi*, które w języku umiejętności ekonomicznych oznacza ograniczenie wolności zarobkowania w pewnych gałęziach przemysłowych i handlowych ze względu na interes ogólnego dobra, lecz w języku biurokratycznym jest synonimem *beznadziejnych starań*, jakie przechodzić musi każdy, kto zamierza rozpocząć jakiś zawód zarobkowy, zanim doczeka się przychylniej lub odmownej odpowiedzi urzędu. Najprostsza sprawa, dotycząca udzielenia uprawnienia zarobkowego, wyrasta w rękach biurokraty do znaczenia kwestyi gabinetowej, następuje wędrówka aktu z biura do biura, deliberowanie, komisye, dochodzenia przez władze bezpieczeństwa, badanie osobistych stosunków proszącego, dolepienie stempli, uzupełnianie podania metrykami,

świadectwami uzdolnienia, stwierdzanie zadość uczynienia obowiązkowi wojskowemu, słowem wyszukuje się wszystkie możliwe i niemożliwe wątpliwości, niejasności i braki formalne, byle tylko nie okazać zbytnej pochoptności w ułatwieniu rozpoczęcia pracy zarobkowej temu, kto na nią czeka jak na zbawienie, widząc w niej swoją egzystencję i przyszłość.

Drugim charakterystycznym wyrazem opieki biurokratycznej nad usiłowaniami gospodarzami obywateli, to owa znana w administracji zasada swobodnego uznania władzy, która w teorii ma na celu pozostawienie organom administracji pewnej swobody w ocenianiu warunków, pod jakimi dopuścić można istnienia danych stosunków zarobkowych ze względu na interes publiczny, a która w praktyce wyradza się w zupełną dowolność a raczej samowolę urzędów przy załatwianiu wszelkich spraw. Teoria nauk państwowych i prawodawstwo zamierzało przez stworzenie tej zasady dać w ręce administracji spraw publicznych, a w szczególności także i gospodarczych władzę dyskrecyjną, umożliwiającą jej pójście po za ciasne ramy formalnego prawa, które nie może wszystkiego przewidzieć i na wszystko przygotować formuły, a to za każdym razem, kiedy stosunki dane wymagają liberalniejszego postanowienia. Biurokracja zrozumiała tę zasadę odmiennie i stosuje ją zawsze



tylko w formie zakazu, lub utrudnienia, widząc w niej sposobność do skrępowania prywatnej obywatelskiej działalności, ale nigdy drogę do złagodzenia postanowień prawnych na korzyść idei wolności.

---

BIUROKRACJA W SZKOLNICTWIE.



## IX.

Czy biurokracja potrafiła wkroczyć także na pole szkolnego wykształcenia i czy także tutaj objawia swoją szkodliwą działalność? Niestety tak jest i w tem leży cecha charakterystyczna tej rozwielnionej choroby społecznej, że nie oszczędza ona żadnej dziedziny działalności publicznej, znacząc w każdym kierunku pracy kulturalnej swoje spalone tendencje i swoje fatalne praktyki.

Jeszcze przy końcu XIX w. chlubił się jeden z poważniejszych niemieckich podagogów *Gedike* w obszernem studyum o warunkach dobrego szkolnictwa <sup>1)</sup>: »...ja jeden chyba tylko mam to szczęście, że mi nie związano rąk bezmyślnym regulaminem biurokratycznym, tak jak wszystkim dzisiejszym pedagogom i że moi przełożeni przypadkowo są tak rozumnie patryotyczni, iż nie żądają odemnie, abym o każdej najdrobniejszej zmianie planu naukowego donosił sążnistemi re-

---

<sup>1)</sup> Fryderyk Gedike *Schulschriften* Berlin 1795.



lacyami i domagał się upoważnienia...» Minęło przeszło sto lat od tego czasu, ale chyba nie wiele zmieniło się pod tym względem na lepsze, kiedy dziś każdy, kto ma to ciężkie powołanie współdziałać czynnie przy szkolnem wykształceniu młodzieży wzdraga się słysząc słowo *biurokracya*, zawierające w sobie znaczenie większej części błędów dzisiejszego szkolnictwa.

»...Biurokratyczny system, — pisze znów inny pedagog niemiecki i to w najnowszych czasach — przytłacza swoim ciężarem całe dzisiejsze szkolnictwo; administracya oświaty publicznej nie zważa całkiem na poważne głosy przestrogi, wychodzące od doświadczonych pedagogów i dlatego w związku z reformami szkolnemi ostatnich lat zdołał się wytworzyć fałszywy system hierarchizacyi szkolnictwa i rodzaj kancelaryjnej pedagogii. polegającej na zasadzie, że nad rozdawnictwem skarbów nauki, tak jak nad każdym innym objawem społecznego życia, czuwać musi troskliwe oko policyi.

Wynalazcą tej recepty uniwersalnej na dobrą organizacyę szkoły — zdaniem pedagoga, którego słowa cytuję — był jeszcze kanclerz austriacki *hr. Rottenhann*; od r. 1792 t. j. od czasów urzędowania tego klasycznego ojca szkolnej biurokracyi umiano we wszystkich krajach przejąć się należycie jego teoryami, i gdyby dziś *hr. Rottenhann* powstał z grobu, doznałby szczerego zadowolenia, widząc jak posiew jego idei znalazł

urodzajną wszędzie glebę i troskliwych zwolenników.

Dzisiejsze szkolnictwo nie różni się niczem w niektórych swoich urządzeniach od sławnej chińskiej pedagogii, ma bowiem sporą dozę bezmyślnego szablonu, zna ten sam sposób uniformowania młodzieży i klasyfikowania jej zdolności podług ilości wyrecytowanych mechanicznie zdań i krzewi w niej taki sam serwilizm, jaki uchodzi w państwie niebieskiem za szczyt cnoty i wychowania obywatelskiego. Tak samo karmi się młodzież od najwcześniejszej epoki kształcenia zapasem porubrykowanej, fragmentarycznej suchej wiedzy, wtłacza jej się mechanicznie, za pomocą bębnienia, ułożonego w ścisły porządek, olbrzymi zasób oderwanych frazesów, żądając następnie przy wszystkich egzaminach nie znajomości przedmiotu, lecz wiadomości ustępów, zdań i słów, i to w tym samym porządku, jak je w czasie nauki planem przepisywano. Jeżeli uczeń pamięta, na której stronicy czytanki, tej lub innej klasy, znajduje się taki lub inny ustęp, albo jeżeli potrafi wyliczyć wszystkie imiona panujących z historii obcego kraju i daty panowania, wówczas nazywa się, że dał dowód gruntownego obeznania się z dotyczącym przedmiotem nauki. O samodzielny zmysł spostrzegawczy, o pogłębienie wiadomości w szkole nabytych, przez porównanie ich z objawami życia, o odczucie wyższych ideałów, o wyrobienie poszanowania dla każdego rodzaju

pracy i o stworzenie w umyśle dziecka początków krytycznej refleksyi, nikt się nie pyta, to są rzeczy obce dzisiejszej szkole, która nie ma czasu na takie nadzwyczajne przedmioty, bo ją absorbuje wykonanie urzędowych regulaminów i planów naukowych.

Powody biurokracyi szkolnictwa leżą, tak samo jak na innych polach administracyi spraw publicznych, przede wszystkim w nadmiernem wyobrażeniu urzędów o potędze własnej, opartej na szablonie, nie uznającym żadnych różnic lokalnych ani indywidualnych, na rutynie, nie uznającej ani uczuć, ani intuicyi, a wreszcie na zakorzenionej aż do śmieszności zasadzie, że podwładnemu wolno być od swego przełożonego pilniejszym, ale nie wolno mu być mędrszym, ani doświadczeńszym.

W tej przesadnej opinii o wartości opieki urzędowej nad szkołą doszły systemy administracyi szkolnej niektórych państw tak daleko, że uznały sprawę kontroli nad szkołą i nad kierunkiem działalności jej za dziedzinę wyłącznej ingerencyi urzędników, nie dopuszczając do tej części pracy społecznej żadnego mieszania się społeczeństwa, rodziny, lub innych czynników, choćby najbardziej interesowanych i ukwalifikowanych do tego zadania. Opiekunów szkolnictwa szuka się tam w sferach wysłużonych wojskowych, pensyonowanych urzędników, zasłużonych około idei państwowej funkcjonariuszów, byle

tylko ludzie ci posiadali pełne zaufanie rządu i dobrą opinię organów policyjnych, z tytułu swojej nieposzlakowanej lojalności. Tacy kierownicy kontroli szkolnej dają dostateczną gwarancję, że szkoła potrafi dostarczyć przede wszystkim wiernych istniejącemu porządkowi i spokojnych obywateli, którym zresztą nie broni się coś tam wiedzieć i rozumieć z nauk wolnych od wszelkich świeższych idei lub nieuznanych urzędownie teorii. Urządziwszy taki system opieki nad szkołą, spostrzeżono dopiero, że nadaje się ona nadzwyczajnie na krzewicielkę potrzebnych w danej chwili wyobrażeń politycznych i wzięto się z całą energią do wykorzystania tej myśli, doprowadzając właściwe zadanie szkolnictwa do zupełnego zaniedbania i upadku.

I w tych krajach, gdzie system szkolny od pewnego czasu opiera się na zasadzie dopuszczenia czynników samorządnych do współudziału w kontroli i opiece nad wykształceniem publicznym, nie dzieje się o wiele lepiej, zaledwie bowiem w całym obszarze stosunków publicznych zakorzenił się zwyczaj traktowania ingerencji obywateli w rzeczach administracji publicznej, jako *prekaryjnej* łaski, jako ostrożnie udzielonego ustępstwa, aby można mówić, że sprawy szkolnictwa nie leżą już w rękach samych urzędników, lecz że mają na nie równy wpływ reprezentanci niezawisłej woli ludności.

W wydanej przed paru laty broszurze, rozbiegającej krytycznie stan administracji politycznej



galicyjskiej<sup>1)</sup>, znajduje się cały ustęp, przedstawiający w następujący sposób stanowisko czynników autonomicznych w ciałach autonomicznych szkolnych w Galicyi: »...Właściwa rada szkolna, t. j. stanowiący grono jej członkowie z wyboru pochodzący, schodzą się raz na miesiąc, radzą i uchwalają wiele ważnych i pożytecznych rzeczy, które, mówiąc nawiasem, zostają im najczęściej w gotowej formie podane i po podpisaniu kwitu na zaliczone za trud i podróż kosza, jadą spokojnie do domu, pozostawiając cały ciężar zamiany ich pożytecznych myśli, uchwał i projektów w rzeczywistość i realną postać istniejącej jedynie na papierze instytucyi wykonawczej t. j. Radzie szkolnej okręgowej, a właściwie Starostwu. Starosta i inspektor szkolny, to cała maszyna, która ma wykonywać obszerny materiał obrad owej autonomicznej rady szkolnej. Ponieważ inspektor szkolny, szczególnie w rozleglejszych powiatach prócz objeżdżania szkół i kontrolowania nauki, do czego w pierwszej linii jest obowiązany i prócz układania sprawozdań o wizytacjach, nie wiele poświęcić może czasu na działalność rady szkolnej, jako urzędu, więc któż ma właściwie podjąć się wypracowywania administracyjnych czynności i aktów szkolnych? Oto spychane bywają one jako jeden jeszcze więcej balast na obciążone i tak ponad wszelką miarę władze powiatowe, względnie na

---

<sup>1)</sup> Gryf *Administracja polityczna Galicyi w świetle prawdy*. Lwów 1900.

urzędników tychże, i leżą stosami pomiędzy innymi czekającymi lepszej przyszłości zaległościami. Tymczasem nauczyciele dziwią się i złorzeczą inspektorowi, jako domniemanemu winowajcy, że po kilka miesięcy czekać muszą na asygnowanie należącej się dawno płacy, gminy nie mogą doczekać się zarządzenia rozprawy organizującej szkołę, lub w sprawie budowy szkoły, naczelnik gminy nie może podjąć w urzędzie podatkowym dodatków gminnych, bo nie doręczono mu jeszcze wykazu, wiele w tym roku wypadnie ściągnąć tytułem prestacyi szkolnych, jednym słowem najważniejsze sprawy wloką się, gmatwają, upadają, bo nie ma ich kto załatwić w porę...«

Dzieje się tak zawsze, jeżeli biurokratyczny system powoduje się przesadną zarozumiałością na punkcie swojej wydatności w pracy, nie uważając, że obarczenie dzisiejszych urzędów nadludzką pracą, nie tylko nie pozwala na dalsze zagarnianie funkcji, które mogłyby załatwiać się staraniem poszczególnych związków społecznych prywatnej natury i na wkładanie ich na barki urzędów, lecz że jedyna droga do uporządkowania stosunków dzisiejszych prowadzi przez zmniejszenie balastu i powierzenie wielu zadań własnemu staraniu ludności.

Przypatrzmy się teraz, jak wygląda biurokratyczna kontrola nadzorców szkolnych.

Wizytacje szkół przez ludzi, stojących najpierw na stanowisku urzędnika, a potem dopiero

pedagoga, polegają na porównaniu przepisane go ściśle planu nauki z relacjami, jakie o przebiegu jej szkoła peryodycznie przedkładać musi i ze stanem skonstatowanej wiedzy uczniów dotyczącego zakładu. Zasada, która przytem stanowi motyw kierujący, wymaga, aby nauczyciel pracował więcej dla treści protokołu rewizyjnego, aniżeli dla życia i rozwoju prawdziwej oświaty. Jeżeli w protokole rewizyjnym stwierdzono należyłą zgodność chwilowego stanu nauki z tą lub inną rubryką planu naukowego, w takim razie nauczyciel może być pewnym uznania i opinii dobrej w kwalifikacyjnych tabelach. Zakorzeniony formalizm zmusza nawet inspektorów zdrowiej na zadanie swoje patrzących, do zapisywania wyników pracy nauczycielskiej w sposób cyfrowy do przepisanych rubryk tabelarycznych i do obliczania ich wartości na grosze zdawkowej monety. Łatwo pojąć, jaka ztąd korzyść dla prawdziwej oświaty.

W każdej gałęzi administracyjnej ma biurokracya swoje ulubione pole, na którem rozwija w całej pełni obraz swojej szkodliwej działalności; w szkolnictwie polem tem jest system t. zw. planów naukowych.

Nie da się zaprzeczyć, że w każdym kierunku pracy społecznej, a więc także i w sprawie oświaty publicznej, muszą istnieć pewne zasadnicze prawidła, których ułożenie, wymagające nadzwyczajnego doświadczenia i gruntownej wiedzy, nie może być pozostawione dowolności każdego pojedynczego nauczyciela. Nie ma też kwestyi, że



w pewnym bardzo ostrożnie odmierzonym stopniu musi nauka być ujętą w stałe okresy, według wieku uczniów, według najbliższego celu nauczania t. j. według kierunków zawodowych, których przygotowanie przypada jej w udziale, dalej według ilości czasu na naukę przeznaczonego i wreszcie według wymogów zachowania zdrowia uczniów i ich normalnego rozwoju fizycznego. Przeciw konieczności wyznaczenia takich podstawowych norm programowych wszelkiej nauki nie da się nic zarzucić, ani ze stanowiska rozumowego, ani ze względów pedagogicznych. Nie można jednak nazwać tego inaczej jak biurokratycznym zamachem na swobodę nauczania i na dobre chęci nauczyciela i na zamiłowanie jego do pracy, jeżeli zamiast zasadniczych ogólnych prawideł, przepisuje się nauczycielowi, którą literę którego dnia, jaki wiersz rano, a jaki popołudniu uczyć mu wolno z przepisanej książki, jeżeli mu się wyznacza materiał naukowy do najdrobniejszych szczegółów, bez względu na to, że zastosowanie się do takich drobnostkowych programów zależne jest od najrozmaitszych względów lokalnych, indywidualnych, że czasem drobna okoliczność tamuje normalny bieg nauki, wywracając jednym zamachem kunsztowny plan urzędowego fabrykatu do góry nogami. Nauczyciel rozumny w takim wypadku z czystym sumieniem pominie przepis i bez obawy postara się przystosować postępywanie swoje do danych warunków i do zmienionego porządku rzeczy, bacząc przede wszystkim na to,



aby oddani jego kierownictwu uczniowie postępowali systematycznie w naukach bez względu na to, czy plan na ten lub ów dzień przewiduje ten lub ów rozdział podręcznika. Nauczyciel biurokrata natomiast nie będzie się zastanawiał zupełnie nad tem, czy stan wiadomości uczniów wymaga odmiennego traktowania nauki, aniżeli wskazuje rubryka urzędowego planu, czy uczniowie będą mieć podstawy lub początki czy nie, to jego nic nie obchodzi, bo dla niego nie ma wyższej mądrości nad tę, która przemawia do niego z paragrafów instrukcji.

Jeżeli rozumny przełożony znajdzie się wobec stwierdzonego faktu, że nauczyciel z konieczności zmuszony był zmienić plan nauki przepisany urzędowym regulaminem, to potrafi ocenić należyte warunki, które wywołały zmianę i nie znajdzie powodu do wymówek lub nagany. Jeżeli jednak zdrowo myślący pedagog trafi na przełożonego biurokratę i ten na wiadomość o naruszeniu wydanych rozporządzeń nie zechce całkiem zrozumieć powodów dokonanej zmiany, to w konsekwencji z takiego nauczyciela musi się wyrobić z czasem typ pedagoga-rzemieślnika w rodzaju takiego *profesora Flachsmana*, przedstawionego z świetnym realizmem w jednej z nowszych komedyi niemieckich.

W jednym z dzienników krajowych żalił się niedawno pewien nauczyciel, że natrafił na trudny do pokonania opór przełożonych przy wprowadzeniu w swojej szkole systemu rozpoczęcia

nauki kaligrafii od pisania ołówkiem na papierze, zamiast rysikiem na tabliczce i nie pomogły w tym wypadku żadne, najbardziej do przekonania przemawiające argumenty, bo metoda przepisana urzędownie musiała mieć rację. W takim zwracaniu przesadnej uwagi na przepis staje się celem nauki ćwiczenie przyszłych obywateli w uległości dla ujętej w paragrafy mądrości, ale nie oświata i połączone z nią korzyści.

Ten sam biurokratyzm daje się spostrzegać na polu ułatwiania nauki metodą pogładową i za pomocą środków naukowych.

Wyższość nauki pogładowej nad systemem suchego, książkowo-pamięciowego nauczania została już dawno psychologicznie udowodnioną i w niektórych krajach zrobiono na tem polu znaczne postępy. Przekonano się, że uczeń, który uczył się swego zadania pogładowo, przywołuje w razie potrzeby reprodukcji umysłowej swoich wiadomości obrazy przedmiotu nauki wprost z zapasu bezpośrednich wrażeń, otrzymanych przy naocznem oglądaniu danego przedmiotu, podczas kiedy uczeń, który lekcję z książki wybębnił, musi podwójną wykonywać pracę umysłową; raz sztucznie odtworzyć wrażenie, jakie autor podręcznika naukowego w swoich pierwotnych, lub może także pamięciowo reprodukowanych spostrzeżeniach odniósł, a potem dopiero wywołać swoje pamięciowe obrazy słów i zdań, w jakie autor książki ubrał udzielane czytelnikowi wiadomości naukowe. Sama natura dyktuje nam system

nauki pogładowej jako najracjonalniejszą metodę dydaktyczną, — wszak najpierwotniejsze wiadomości człowieka, tak w rozwoju jednostki od urodzenia, jak i w rozwoju ludzkości, przyswojone zostały nie książką, bo jej niemowlę nie odczyta, a człowiek pierwotny nie posiadał, — lecz przez spostrzeżenia naoczne i żywy pogląd na otaczający świat i przyrodę.

Przypatrzmy się teraz, jak system nauki pogładowej wygląda w praktyce, w urzędzeniu i programach dzisiejszych szkół, biorąc za przykład jedne z najuboższych, jakimi są bezsprzecznie szkoły galicyjskie. W szkołach ludowych wiszą tu i ówdzie nędzne obrazki na ścianach, mające pogładowo uzmysłwić uczniom pojęcie domu, wsi, miasta, morza i t. p., trochę obrazków w elementarzu i więcej nic, ale to literalnie nic, bo przecież trudno nazwać materiałem do nauki pogładowej istne parodje gabinetów przyrodniczych, znajdujące się w jednej na pięćdziesiąt szkół, zaopatrzone w kilka niefunkcjonujących przyrządów fizykalnych, w jakiegoś wypchanego ptaka, który równie dobrze wygląda na mewę, na nurka, jak na kaczkę domową. Jeżeli to ubóstwo szkół ludowych co do środków naukowych da się jeszcze jeżeli nie usprawiedliwić, to przynajmniej częściowo wytłómaczyć naszym ubóstwem społecznem i krajowem, to natomiast nie można żadną miarą znaleźć usprawiedliwienia na brak środków naukowych w szkołach średnich. Tych jest bez porównania mniej, opłaty szkolne



przynoszą państwu jaki taki dochód, więc tutaj niezaopatrzenie szkoły w potrzebne przybory świadczy albo o nagannem skąpstwie, albo o pojmowaniu potrzeb nauki w sposób biurokratyczny i stawianiu szkoły obok urzędowej kancelaryi, która obejdzie się papierem i atramentem.

W celu oszczędzenia innych przyborów prócz tych, które są do dyspozycyi, uczą w dzisiejszych szkołach botaniki w zimie, wśród czterech ścian klasy, pchając do głowy ucznia suchą nomenklaturę rodzajów, gatunków, układów, komórek, cyfry pręcików, słupków itp. rzeczy czysto pamięciowe, szkoda tylko, że nie ułożone przez jakiego natchnionego poetycznie pedagoga w rymowaną formę wiersza, na kształt używanej dawniej w naszych szkołach gramatyki łacińskiej Poplińskiego i owych reguł w wierszyki ujętych. Mineralogia polega na wybębnieniu skomplikowanych form i układów osiowych i wzorów matematycznych, a do uzmysłowienia tych, trzeba przyznać, bardzo nieprzystępnych i trudnych do spamiętania wiadomości, służy kilka lichych z tektury sklejonnych pudełek i parę kamyków. Nie lepiej z nauką fizyki i chemii. Gabinety albo całkiem nie zaopatrzone, albo wyjątkową zapobiegliwością i często własnym kosztem dotyczących nauczycieli skromnie i niedostatecznie wyposażone, zakrawają na ironię zbiorów naukowych.

To też skutki tej błędnej oszczędności i tego biurokratycznego pojmowania zadań i środków naukowych okazują się aż nadto dowodnie. Ukoń-



czony gimnazjalista wyprowadzony w pole lub do lasu zaledwie jeden na dziesięciu rozróżni buka od graba, kukurydzę od końskiego zęba, sojkę od kukulki — będzie umiał na pamięć recytować zasady krystalizacji minerałów i układy osiowe, ale poszedłszy w Tatry nie będzie umiał oznaczyć układu geologicznego choćby jednej góry, ani nie będzie wiedział po jakich stąpa kamieniach; jako abiturient będzie umiał doskonale rozwiązywać zrównania matematyki fizykalnej, i pisać wzory na wahadło Foucaulta, ale nie potrafi umocować w domu zerwanego przypadkowo druta dzwonek elektrycznych ani też określić zasad mechanicznych w używaniu najprostszyc narzędzi stolarskich, kowalskich lub t. p. Skąd to pochodzi? Oto ztąd, że system nauczania w szkołach dzisiejszych jest tak samo przesiąknięty mądrością papierową i książkową, jak urzędy nowoczesne mądrością kancelaryjną, biurokratyczną. Nauka sucha, martwa, zimna i szablona męczy umysł, wciska mu w komórki pamięciowe zwoje poplątanych i nie trzymających się razem pojęć i szczegółów, ale nie daje żywego i barwnego obrazu natury, życia i świata otaczającego nas.

Potrzeba też gwałtownej i gruntownej w tym kierunku reformy, jeżeli rozwiązany ma być stawiany w ostatnich czasach problem: w jaki sposób dać dziecku i młodzieńcowi rosnący z każdym dniem zasób wiedzy jak najrychlej jak naj-

łatwiej i jak najtańszym kosztem jego sił intelektualnych i fizycznych.

Nie zamykać tego wdzięcznego i nad wyraz pojętnego obserwatora, jakim są zmysły i umysł młodego chłopca w ciasnym, ciemnym i martwym murach szkół, gdzie widzi przed sobą niemą książkę i często nie zbyt wesołą twarz nauczyciela, lecz dać mu pod troskliwym okiem kierownika nauki bezpośredni pogląd na naturę i jej objawy, czy to naturalne, czy sztucznie za pomocą przyrządów naukowych i zbiorów wywołane, a rezultat nauki będzie szybszy, wydatniejszy a przede wszystkim zdrowszy. Nie należy bać się, że w gronie uczniów, wyprowadzonych na naukę botaniki w pole, albo na naukę zoologii do gabinetu, czy choćby do przejezdnej wędrowniej menażeryi, rozprzęgnie się dyscyplina, którą nibyto łatwiej w czterech ścianach klasy utrzymać, to jest fałszywe zapatrywanie, trzeba tylko chcieć i umieć zająć młode umysły w sposób prawdziwie interesujący przedmiotem nauki, a wtedy odejdzie uczącym się ochota do wybryków i psot.

Takimi zasadami pedagogicznymi kierują się jak wiadomo najgenialniejsi wychowawcy, jakimi są w dzisiejszych warunkach bezsprzecznie Anglicy, którzy dzięki tej nadzwyczajnej przezorności w wyrabianiu indywidualnych własności charakteru młodzieży doprowadzili do tego, że siła ich

rasy budzić zaczyna podziw, zazdrość i obawę u sąsiednich narodów.

Sławny socyolog francuski *Edmund Demolins*, który tym trzem, co dopiero wymienionym uczuciom wzbierającym w umysłach Francuzów na widok rozszerzania się zakresu wpływów angielskich dał wyraz w obszernem studyum<sup>1)</sup> tak określa zasady panujące w szkołach angielskich, wygłoszone przez jednego z pedagogów tamtejszych:

...»Celem naszego (angielskiego) wychowania jest wyrobienie i rozwinięcie harmonijne wszystkich zdolności umysłowych i fizycznych człowieka. Dziecko ma stać się kiedyś człowiekiem pełnej wartości, aby mózdz spełnić wszelkie zadania życia. Aby osiągnąć ten cel nie może stanowić szkoła sztucznej atmosfery, w której nie ma innej łączności z życiem rzeczywistem, jak tylko za pomocą książek; ona musi być rodzajem małego rzeczywistego świata, który pozwala zbliżyć dziecko jak najbardziej do natury i faktycznych jej stosunków. Nauka w takiej szkole nie może ograniczać się na przyswajaniu samej teorii objawów życiowych, lecz musi okazywać niejako i ich fakta, a obydwie te elementy powinny występować w szkole w takiej samej łączności, w jakiej spotykamy je dookoła nas na każdym kroku; w ten sposób kształcony młody człowiek

---

<sup>1)</sup> Edmond Demolins. *A quoi tient la superiorité des Anglo-Saxons*. Paryż M. Didot.

wchodząc w życie nie spotyka się ze światem dla siebie zupełnie obcym, dla którego nie był przygotowany i który musiałby go razić działając błędnie na jego wyobraźnię. Człowieka stanowi nie tylko sama inteligencja, lecz harmonijne połączenie zdolności fizycznych i intelektualnych, dla tego szkoła powinna równie troskliwie kształcić energię, wolę, siłę fizyczną, zgrabność ręczną i ruchliwość...\*

Biurokracja szkolnictwa znajduje dobitny wyraz w fałszywym stosunku, jaki panuje między szkołą i rodziną.

Szkoła jako instytucja mająca za zadanie nie tylko kształcić, ale i wychowywać, potrzebuje bezwarunkowo pełnego zaufania rodziny. Dziecko należy przedewszystkiem do rodziny i do niej należy też prawo decyzji, w jakim kierunku ma być za pomocą szkoły z materiału przez nią dostarczonego urabiany człowiek, obywatel.

W życiu rodzinnem tkwi zaczątek pracy wychowawczej, ono jest rolę, na której kiełkować zaczynają cnoty, i na której wschodzą ziarna błędów późniejszego życia. Szkoła nie może mieć pretensyi do równego w tym kierunku wpływu, bo otrzymuje już materiał częściowo urobiony, nie mając potem ani czasu, ani środków odpowiednich do wyrównania zaniedbań pierwotnego rodzinnego wychowania. Jednak i tego skromniejszego wymiaru swoich wpływów nie może szkoła należycie wyzyskać na korzyść powierzonych sobie młodzieży, jeżeli zajmie wobec rodziny



stanowisko nieprzychylne, albo tylko obojętne. Ona powinna iść z rodziną ręką w rękę i tworzyć ściśle skojarzoną, zgodną i wspólną instytucję wychowawczo-naukową.

Biurokracya nie zna wartości tych zasad, ona uważa każdego ucznia za przedmiot listy alfabetycznej szkolnego katalogu, który ma prawo do jednego miejsca w odnośnych rubrykach wykazu szkolnego. Z chwilą, kiedy przed dzieckiem otworzą się drzwi szkolne, z tą chwilą rodzina traci je bezpowrotnie. Po za temi drzwiami ustaje wszelki wpływ ojca i matki, a jeżeli pozostaje, to chyba tylko na to, aby był ofiarą nieufności i lekceważenia ze strony tych, którzy swój paragrafami strzeżony wpływ chcą utrzymać na pierwszym miejscu. Rodzinie pozostawia się wolność urabiania serca i duszy, kto jednak zastanawia się nad tem, że te dwa nieoszlifowane szlachetne kamienie po nadaniu im banalnych form w biurokratycznym rzemieślniczym warsztacie nie dadzą się już na nic lepszego urobić, nawet ręką najlepszego artysty. Rodzice oddawszy dzieci do szkoły czują, że ona prowadzi je według swego suchego urzędowego systemu, niwecząc choćby najlepszy poprzedni wpływ domowego wychowania i udaremniając naprawę tego, co zepsuje szablon kasarnianej pedagogii.

Nic też dziwnego, że potem rodzina uważać musi szkołę za nieuniknione zło i że w niższych sferach społeczeństwa żywi się dla publicznego

wychowania nietajoną niechęć a w sferach wyższych traktuje się szkołę z chłodną obojętnością.

Biurokratyzm szkolnictwa objawia się dalej w przesadnym niwelowaniu charakterów młodzieży, którą uważa za pojęcie arytmetyczne, za sumę oddanych jej do dyspozycji indywidualuów, zamiast patrzeć na nią jak na łan wrażliwego zboża, w którym nie ma dwóch równych całkiem listków, dwóch równych ździebeł.

»...Indywidualny system wychowania — mówi jeden z pedagogów rosyjskich, wymaga indywidualnego traktowania młodzieży, i tak postępuje każdy rozumny pedagog; tymczasem dla biurokratycznie pojętej pedagogii jest każdy uczeń tylko numerem, który stosować się musi do przestrzeni i porządku w klasie i który powinien za młodu przyzwyczajać się do tej myśli, że najwyższym szczęściem życia jest otrzymanie z czasem funkcji urzędowej, posady rządowej, karyery. Gdyby ci, którzy z taką usilnością starają się zaszyć młodzież dzisiejszą, także pod względem umysłowego rozwoju, w ciasne więzy szkolnego uniformu, mieli choć słabe wyobrażenie o prawidłach psychologii i fizjologii wychowawczej, toby przyszli może po pewnym czasie do przeświadczenia, że najszlachetniejsze, najlepsze i najczystsze etycznie postęпки ludzkie są bezpośrednim wpływem naturalnych skłonności człowieka, objawiającym się

bezwiednie, bez długiego rozumowania i bez pomocy spekulacyjnych motywów. Kto zrozumie należycie tę prawdę, ten wystrzeżać się będzie szablonowego traktowania charakterów tak czułych na fałszywe dotknięcie ręki, jakimi są charaktery młodzieży, ten z należną czcią badać będzie indywidualne, przyrodzone skarby natury ludzkiej, oddanej mu w opiekę, które dadzą się wydobywać na jaw, kształcić i formować, ale nie dadzą się bezkarnie korygować lub wygładzać strychnicem koszarowej metody«...

Szkoła pojęta jako instytucja pierwszorzędnej społecznej wartości, ale nie jako dział administracji kancelaryjnej, powinna być rodzajem stacji doświadczalnej, powołanej do przygotowawczego podziału przyszłych obywateli kraju według ich wrodzonych zdolności, które powinna umieć należycie spostrzegać, klasyfikować, stosownie kształcić i na właściwe tory przyszłej działalności kierować. Ilu z pomiędzy tych, którzy uprawiają rozliczne zawody, czuje się zupełnie dobrze w obranym zajęciu, a ilu znalazłoby się ludzi, którzy złorzeczą tej chwili, w której obrali sobie zawód nie odpowiadający w niczem ich wrodzonym skłonnościom, ich zapatrywaniom i ich uczuciom, gdyby tylko można wywołać z ich duszy szczerą spowiedź i otwarte wyznanie, nie tajone względami na okoliczności krępujące swobodę zdania? Co trzeci człowiek z pewnością wyznałby otwarcie, że czuje się nieszczęśliwym, że mu obrany zawód ciąży jak



kajdany więźniowi, ale żenie pora już zmieniać cel życia i rozpoczynać na nowo walkę o chleb powszedni.

— Na takie uwagi lubią niektórzy odpowiadać, że to już leży w naturze ludzkiej narzekać na własny zawód i widzieć szczęście w tem, co drugiemu los dał w udziale. Nie tu jednak leży przyczyna tak często spotykanego dziś niezadowolenia z obranego zatrudnienia zawodowego. Wina to wadliwego kształcenia charakterów, których nikt nie studyje w szkole, nie bada skłonności dziecka, młodzieńca, bo tego nie przewiduje biurokratyczny system szkolny, bo to się nie da ująć w formy instrukcyi urzędowej. Gdyby szkoła chciała i umiała spełniać wobec swoich uczniów rolę odczynnika, wykazującego szczegółowo skład, zalety, wady i skłonności każdego charakteru dziecięcego, tak jak odczynniki chemiczne wykazują te szczegóły co do związków chemicznych, gdyby nauczyciele uwolnieni od ciężaru szablonowej pracy i od troski o chleb powszedni potrafili zająć się każdym uczniem z osobna tak, aby nie uszedł ich uwadze żaden rys indywidualny jego charakteru i gdyby mogli zająć się wyrabianiem dotyczących zdolności i skierowywaniem ich na odpowiednie pole przyszłej pracy, to wówczas miałby każdy z uczniów sposobność poddania swoich skłonności już od najwcześniejszej młodości pewnego rodzaju próbie, która ułatwiłaby zawczasu zorientowanie się co do wartości zamięłowania i uzdolnienia do pewnych gałęzi pracy i uczeń wychodząc ze szkoły miałby już świadomość swego powołania i kwalifikacyi



do pewnego zawodu. Na tej drodze wybór zawodu nie byłby tak jak dziś sprawą przypadku, chwilowej fantazyi, nie opierałby się na zasadzie dziedziczenia skłonności, zupełnie fałszywej, dobrej może w czasach staroegipskich, ale nie w dzisiejszych warunkach i prowadzącej do kastowego wyodrębniania się ludzi.

Biurokracya w dziedzinie swojej właściwej t. j. w urzędach nie zna granicy, któraby określała pewną maksymalną liczbę aktów dających się załatwić siłami jednego urzędnika, nie troszczy się ona też po największej części, jak sprawy bywają załatwiane, dbając jedynie o to, aby w wykazach zaległości »nie figurował ani jeden numer«. — Temi samemi zasadami kieruje się system biurokracyi w szkolnictwie, w oddawaniu nauczycielom pracy nad kształceniem, bez żadnej uwagi na ilość uczniów w stosunku do sił nauczyciela. — Nawet w systemie wojennym istnieją teoretyczne prawidła, ustanawiające pewne granice możliwości dla opanowania przez komendantów odpowiedniej ilości żołnierzy głosem, wzrokiem, przez co powstało pojęcie t. zw. j e d n o s t e k t a k t y c z n y c h, tylko szkoła dzisiejsza nie zna granic wytrzymałości płuc, oczu, słuchu i zdrowia nauczyciela i w urzędzeniu szkół natrafić można pod tym względem na oburzające stosunki.

Fałszywa oszczędność w połączeniu z lekceważeniem właściwego celu nauki powoduje, że postępujący w geometrycznym progresie wzrost frekwencyi szkół spotyka je zupełnie nieprzygotowa-

nemi na przyjęcie całej ilości uczniów, jaka się do nauki zgłasza i na rozmieszczenie ich w sposób odpowiadający względem pedagogicznym, zdrowotnym, tudzież względem na siły i zdrowie nauczycieli. — Szkole przypisuje się własności, które przysłowie naszego narodu jako właściwość staropolskiej gościnności uważało i przypuszcza się, że ściany jej powinny rozstępować się dla każdej danej ilości uczniów. — W tej płonnej nadziei i w braku innego wyjścia w chwili napływu młodzieży do szkół, pcha się ją po ciasnych ubikacjach jak śledzie w beczkę, po stu do jednej klasy i pod kierunek jednego nauczyciela, każąc temu radować się z poważnej ilości materiału, jaki zostaje jego pieczy poruczony.

Rezultat takiego postępowania, to właśnie ów szablon, owa konieczność traktowania nauki na wzór koszarowych ćwiczeń, owo otwieranie i zamykanie książek na komendę, gubienie się istoty dziecka w masie uczniów, zatracanie indywiduów wobec cyfry koniecznych do zadania pytań, wobec stosów piśmiennych wypracowań, pozwalających zaledwie na rzucenie okiem. — Nauczyciel widzi nadmiar pracy przechodzący siły jednego człowieka, widzi lekceważenie szczytnego powołania szkoły, przestaje być pedagogiem, kiedy go zamianowano dozorcą tłumy spędzonych na jedno miejsce dzieci.

Jak wygląda strona higieny szkolnej, jak kształtuje się w takich warunkach możliwość nadzoru nad moralnością dzieci, to łatwo pojąć, choć

trudno rozważać bez wstrętu i żalu nad marnowaniem najżywotniejszych sił przyszłego społeczeństwa.

Jak wreszcie w takich warunkach usprawiedliwić zasadę przymusu szkolnego, której trzymają się państwa uważające sprawę oświaty jako dziedzinę monopolu swojej władzy i swego wpływu.

Można prowadzić spór teoretyczny na temat racjonalności przymusu szkolnego i rzeczwiście w teorii spór ten trwa do dziś dnia, to jednak pozostaje zawsze pewnem, że ten, kto przywłaszcza sobie prawo zmuszania ludzkości do czerpania dobrodziejstw oświaty według pewnych prawideł ujętych w formy, których nie wolno dowolnie zmienić i kto nie pozwala bezkarnie z pod tego przymusu wyłamywać się, ten winien pamiętać, że przypisując sobie przywilej na uszczęśliwianie ludzi urzędową wiedzą, zaciąga temsamem wobec nich ciężki obowiązek i poważną odpowiedzialność, że wymuszona w ten sposób oświata stanie się dla nich rzeczywistym skarbem, kapitałem, który przyniesie owoce materialne i moralne, ale nie będzie bezużytecznym worem kosztowności, znalezionym przez głodnego tułacza wśród pustyni.

Kto ma właściwie przyrodzone naturalne prawo i obowiązek wychowywania i kształcenia? Tylko rodzice mają wobec dzieci to prawo i nikt więcej. — Był przecież czas, kiedy o państwie jako sztucznym związku społecznym nie myślano jeszcze, podczas kiedy naturalne prawo rodziny do wychowywania młodzie-



ży w całej pełni istniało. — Jeżeli już państwo chce zastąpić w tym wypadku wyłącznie uprawnioną opiekę i wolę rodziców i jeżeli chce kierować nauką według swoich urzędowych zapatrywań, to równocześnie winno rozwinąć jak najtroskliwsze staranie, aby posiew tej nauki przynosił realne korzyści, odpowiadające sumie ofiar poniesionych przez obywatela na dopełnienie obowiązku posyłania dzieci do szkoły.

Niektórzy usiłują wytłomaczyć przymus szkolny i prawo państwa do normowania nauki początkowej tem, że państwu nie może nie zależeć na tem, aby wszyscy obywatele posiadali przynajmniej najelementarniejsze wiadomości czytania, pisania i rachowania, bez których rzekomo nie można marzyć o żadnym postępie w kulturze i dobrobycie. — Czy to jednak jest możliwe tylko na drodze przymusowej nauki i na drodze publicznej szkoły?

Spojrzyjmy na Francję, w której do niedawna nie było przymusu szkolnego, popatrzmy na Anglię, gdzie go nie ma do dziś dnia i gdzie znaleźć można tysiące ludzi, którzy w życiu swoim nie uczęszczali do żadnego zakładu publicznego. — Czy Francya lub Anglia straciły coś na taklem liberalnem traktowaniu oświaty?

Nic nie pomoże najsurowszy przymus uczenia się, nie pomogą najdotkliwsze kary za nieposyłanie dzieci do szkoły, nie pomogą wszelkie inne środki urzędowej pedagogii, jeżeli państwo swoją ciężką biurokratyczną ręką



ką krępować będzie swobodny rozwój społeczeństwa, jego gospodarcze usiłowania, jeżeli zamiast być cieplarnią dla delikatnych kiełkujących usiłowań prywatnych, mrozić będzie chłodem formalizmu, szablonu i przygniatać brzemieniem fiskalizmu wszelkie starania ludności o zdobycie pola dla wykorzystania oświaty. Przymuszając do nauki miliony a nie starając się o przygotowanie pola dla tych wykształconych choćby tylko prymitywnie milionów, na którym mogłyby zbierać realne korzyści swojej wiedzy, — zasługuje państwo na podejrzenie, że mu chodzi w pierwszej linii o armię tanich dyurnistów, ale nie o prawdziwy dobrobyt społeczny.

---

KILKA DAT DO STATYSTYKI BIU-  
ROKRACYI.

WIE DZISZYSTE OZI TAD AKLIK  
KILKA DAT IZ STYJSKI BIR  
KORNOCI

## X.

Już w poprzednich rozdziałach wyjaśniono dokładnie, że nadmierny rozwój atrybucji państwa pod wieloraką postacią reprezentujących je władz centralnych, prowincjonalnych, okręgowych, municypalnych i gminnych, który zaczął się dokonywać w pierwszej połowie XIX w. miał analogiczny rozpęd, jak zbrojenie się mocarstw na polu wojennej obrony i takim samym też ujawnił się skutkiem na losach i kieszeniach narodów, — a to: finansową ruiną i uciskiem ekonomicznym, szczególnie warstw biedniejszych, bo warstwy majątniejsze same partycypowały w korzyściach ze wzrostu maszyny administracyjnej, zajmując w niej najintratniejsze miejsca i funkcje.

Nie inny też powód, jak tylko finansowe kłopoty państw powstrzymuje dalszy szalony i bezmyślny rozwój urzędów i biurokracji. Można sobie wyobrazić, jak horrendalny obraz przedstawiałyby dziś aparaty urzędnicze nowoczesnych państw, gdyby nie naturalna i trudna na szczęście do pokonania tama, polegająca w tem, że każda nowa



organizacja biurokratyczna wymaga olbrzymich nakładów pieniężnych a budżety państw i ciężące już na nich olbrzymie długi nie dadzą się już żadną miarą dalej bez obawy katastrof wyśrubowywać.— Starają się wprowadzić nowoczesne państwa omijać tę przeszkodę w ten sposób, że tworzą coraz liczniejsze szeregi tanich niewolników biurowych, którym każą z jednej strony wykazać pełną kwalifikację zawodową i spełniać funkcje nieraz bardzo ważne, — a z drugiej strony trzymają ich całymi latami na niskich klasach rang i płacy wynoszącej daleko mniej, aniżeli przeciętne minimum egzystencji, — w każdym jednak razie ciężary publiczne wywołane zwiększeniem armii urzędniczej rosną ponad wszelką miarę a w niektórych państwach obudziła się energiczna opozycja społeczeństwa przeciw dalszemu brnięciu w bezbrzeżny ocean funkcyonaryzmu i biurokracyi.

Dla ocenienia całego obrazu niekorzyści i strat, jakie ponosi normalny rozwój i postęp nowoczesnych społeczeństw przez niestosunkowe rozwielenie się w nich elementu biurokratycznego i wyrośnięcie tego ostatniego ponad wszelkie inne dążenia do racjonalnego ukształtowania się pojedynczych klas i zawodów, byłoby nieodzownem posiadać szczegółowe daty statystyczne z kilku odrębnych okresów czasu, któreby uwidaczniały podział społeczeństw cywilizowanych podług zawodów w różnych okresach czasu, a tem samem posłużyły do udowodnienia, jak niestosunkowo i niekorzystnie wzrósł w nowoczesnych państwach

i ciągle wzrasta element biurokratyczny, przygląszając swoją ilością, swoim wpływem i swoim ujemnym przykładem wszelkie swobodniejsze życie moralne i materyalne.

Do tego celu powinnyby według uzasadnionego przypuszczenia posłużyć gałąź umiejętności statystycznej, stanowiąca t. zw. statystykę zawodową, nad stworzeniem której pracuje się już od dawna.

Sprawa ustalenia szematycznego podziału ludności w peryodycznych spisach według zawodów była przedmiotem bardzo głębokich studyów i międzynarodowych kongresów, które miały na celu wprowadzić jednolitą w tym kierunku metodę — dla ułatwienia statystyki porównawczej między pojedynczymi państwami.

W r. 1872 zwołany po raz pierwszy do Petersburga międzynarodowy kongres statystyczny wziął sobie za jedno z głównych zadań doprowadzić do ustalenia jednolitego, międzynarodowego statystycznego szematu zawodów, do czego jednak nie doprowadził. W r. 1889 J. Bertillon przedłożył na posiedzeniu kongresu statystycznego w Paryżu zasady nomenklatury zawodów, które poddane zostały badaniom osobnej komisji, a ta przedłożyła następnie wyniki swych obrad kongresowi statystycznemu w Wiedniu w r. 1891. — W dalszym ciągu zajmował się tą sprawą kongres statystyczny w Chicago w r. 1893 i uchwalone na tym kongresie szematy obejmowały 61 wzglę-

dnie 207 i 500 zawodów objętych w 12 grupach i 4 działach.

Podział ten został ostatecznie ustalony na kongresie statystycznym w Bernie w r. 1895.

Mimo tylu wyczerpujących narad i tylu gruntownych prac, podziały szematyczne, przyjęte przez wspomniane międzynarodowe kongresy i opracowane na zasadzie ich zestawienia statystyczne najnowszych czasów, nie dają możliwości ścisłego oddzielenia od innych zawodów tych wszystkich zajęć, które dają się podciągnąć pod pojęcie urzędnictwa, biurokracyi (*Beamtenhum, Fonctionnarisme*) bo po największej części w tabelach statystyki zawodowej złączono osoby trudniące się zawodami biurokratycznymi razem z trudniącymi się zawodami wolnymi pod jedną rubryką; nadto w zestawieniach dzisiejszej statystyki nie uwzględniono prawie nigdzie dostatecznie tej okoliczności, że do zawodów biurokratycznych zaliczyć należy także osoby zostające na emeryturze, które jeden z takich zawodów piastowały, tudzież wszystkich tych, którzy przygotowują się do zawodu urzędniczego w szkołach, uniwersytetach i na bezpłatnej praktyce.

Wskutek tego okazuje się zestawienie jakiegokolwiek, choćby najbardziej niedokładnej statystyki biurokracyi, nawet tylko dla najnowszych czasów, bez pożądanego bardzo, porównawczego opracowania tej gałęzi statystyki w odniesieniu do dwóch, co najmniej, okresów czasu,

rzeczą prawie niemożliwą a przynajmniej wymagającą odrębnego studium i mozolnych poszukiwań.

Jak wspomniałem we wstępie do niniejszej pracy odpowiedziano nam u wszystkich najkompetentniejszych źródeł, do których zwracaliśmy się o pomoc w zestawieniu choćby szkicu do statystyki biurokracyi, że ten rodzaj statystyki zawodowej dotąd nie istnieje, lecz że prawdopodobnie z powodu takich i tym podobnych zapytań w krótkim przeciągu czasu będzie musiał być założony.

Nie zrażeni tem niepowodzeniem postanowiliśmy zbierać dalej potrzebne materyały do odrębnej w tym kierunku pracy, a tutaj poprzestaniemy tylko na przedstawieniu kilku najbardziej charakterystycznych dat, mogących rzucić światło na ten interesujący dział obranego w niniejszej pracy przedmiotu.

Tabelaryczne zestawienie wyników spisu zawodowego ludności w Niemczech z lat 1882 i 1895<sup>1)</sup> wykazuje, że ilość osób samoistnych bez zawodu wynosiła w Niemczech:

w r. 1882 . . . . .	1,354.486	czyli . . .	3 <sup>0</sup> / <sub>0</sub>	ludności
w r. 1895 . . . . .	2,142.808	» . . .	4.14 <sup>0</sup> / <sub>0</sub>	»

Urzędowy komentarz państwowej komisji statystycznej tłumaczy ten niestosunkowy na pozór wzrost ilości osób, nie mających żadnego zawodu w ten sposób, że nie jest on wynikiem wzrostu

<sup>1)</sup> »Beruf u. Berufsstatistik« *Dr. Fryderyk Zahn* (Handwörterbuch der Staatswissenschaften *Dr. J. Conrad Dr. W. Lexis* etc. 2 wyd. 2 tom Jena 1899).



ilości osób, żyjących z zaopatrzenia lub dobroczynności, których liczba spadła w wymienionym czasie o 4002, lecz, że pochodzi ze wzrostu ilości osób żyjących z zaopatrzenia, lub żyjących z pensji emerytalnych. — Mianowicie naliczono emerytów (razem z rentyerami) w r. 1895 o 478.026 więcej aniżeli w r. 1882. — Ciekawa rzecz, że *Dr. Zahn* w tem zestawieniu i wzroście ilości osób żyjących z renty lub pensji widzi dowód podniesienia się ogólnego dobrobytu.

Na dowód, jak zawody biurokratyczne absorbują siły żywotne społeczeństw, zabierając tych, którzy im się poświęcają, na swój wyłączny użytek, posłużyć mogą następujące daty, wzięte z cytowanej wyżej pracy statystycznej *Dr. Fryderyka Zahna*.

Mianowicie w r. 1895 było w Niemczech w ogólności przypadków zgłoszenia przez osoby liczone w spisie zawodowym, oprócz zawodu głównego także jeszcze i zawodu ubocznego:

w roln.	3,648.237	czyli 73.71%	z ogól. sumy wyp. ubocz. zaj					
w przem.	619.386	» 12.51%	»	»	»	»	»	»
w handlu	569.877	» 11.51%	»	»	»	»	»	»
w zajęciach								
służby dom.	16.765	» 0.34%	»	»	»	»	»	»
w służ. pub.	95.436	» 1.93%	»	»	»	»	»	»

Dla Austrii zdołałem z tymczasowych materiałów zestawić następującą tabelę:

	Ilość urzęd. różn. kat.			Płace ich w koronach	
	1874	1891	1900	1891	1900
Rada państwa, Tryb. państ. Rada ministr. Tryb. adm.	32	60	106	366.166	663.684
Min. spr. wew.	3.191	3.469	4.736	8,918.164	14,619.986
Min. obr. kraj.	57	123	214	377.460	670.200
Ministr. ośw.	2.904	5.081	6.650	14,602.804	27,724.907
» skarbu	8.067	8.712	15.409	18,318.490	36,504.782
» handlu	4.970	10.512	11.439	19,944.764	26,068.624
» kolei	—	—	14.491	—	25,880.890
» rolnic.	772	824	1.022	2,153.172	3,445.702
» spraw.	6.843	6.991	11.103	18,379.140	32,639.274
Najw. Izba obr.	39	46	51	191.000	251.000
Adm. dżugu pań.	94	85	194	200.988	522.832
Razem . .	27.019	35.903	65.415	83,452.148	168.991.881

Chcąc porównać powyższe daty z datami jeszcze dawniejszego okresu czasu, odnoszącemi się do Austryi samej bez Węgier, trzeba sięgnąć do oficjalnego rękopiśmiennego zestawienia z r. 1828<sup>1)</sup>, które przedstawia się jak następuje:

	Skar- bowość	Sądow.	Władze		Władz. nadzor.	Razem	Władz. centr.	Buchal. nadw.
			Polit.	polic.				
Urzęd.	6.738	1.437	3.282	226	833	12.516	730	1.073
Prakt.	974	328	835	40	99	2.276	41	116
Dyurn.	333	59	79	—	159	630	13	83
Studzy nadzo. robot.)	35.583	385	3.740	151	31	39.893	194	30

<sup>1)</sup> Daty te zawdzięczam pomocy uprzejmej *Dr. Józefa Bucka* znanego statystyka, pracującego w centralnej komisji statystycznej w Wiedniu.

Płace tych osób w złr. monet. konw.:

Skarbo- wość	Sądo- wnict.	Władze		Władze nadzor.	Razem	Władze central.	Buchal. nadw.
		Polit.	polic.				
6,934,630	1,508 710	2,811.288	200.942	596,048	12,051.618	1,525.005	1,011.210

Jeżeli teraz uwzględni się cyfry ogólne ludności cywilnej Austrii z wymienionych okresów czasu pochodzące :

w r. 1827 . . . . .	15,131.362
» 1869 . . . . .	20,217.531
» 1890 . . . . .	23,707.906
» 1900 . . . . .	26,150.599 (z wojskiem)
» 1900 . . . . .	25,921.575 (bez wojska)

to okaże się w rezultacie, że ilość urzędników wzrosła w Austrii od r. 1828 do r. 1874 dwukrotnie, a do obecnych czasów pięciokrotnie i że w tym samym mniej więcej stosunku wzrosły ciężary, jakie utrzymanie armii biurokratycznej na ludność nakłada.

Jeżeli w tym samym stopniu miałyby wzrastać szeregi utrzymywanych ze skarbu państwa funkcjonaryuszów i dotyczące rubryki budżetowe i jeżeli miałyby nadal pozostać tasama dysproporcya między wzrostem ludności i wzrostem armii urzędniczej, to w nieubłaganej konsekwencji przejść by musiała cała ludność na etat służby rządowej.

Na dowód, jak słabą wartość naukową przedstawiają materiały statystyki urzędowej dla zestawienia statystyki wzrostu biurokracyi, może

posłużyć poniższa tabela, zestawiona ze źródeł statystyki urzędowej austriackiej <sup>1)</sup>.

	Ilość urzęd. bez różnicy kategorii r. 1857	Ludność r. 1857	Urzednicy czynni słu- dzy rząd. i inn. wsluz. publ. zost. osoby	Ludność
			R o k	1 8 6 9
Austria niższa . . . . .	14.760	1,681.697	15.532	1,990.708
» wyższa . . . . .	4.216	707.450	2.809	736.557
Solnogród . . . . .	1.466	146.769	1.318	153.159
Strya . . . . .	5.129	1,056.773	3.524	1,137.990
Karyntya . . . . .	1.498	332.456	1.076	337.694
Kraina . . . . .	2.254	451.941	1.543	466.334
Tyrol z Voralbergiem	4.595	851.016	4.866	885.789
Pobrzeże . . . . .	3.994	520.978	3.747	600.525
Czechy . . . . .	25.490	4,705.525	16.581	5,140.544
Morawa . . . . .	9.620	1,867.094	4.981	2,017.274
Śląsk . . . . .	2.728	443.912	1.317	513.352
Galicya . . . . .	17.469	4,597.470	11.424	5,444.689
Bukowina . . . . .	1.316	456.920	1.555	513.404
Dalmacya . . . . .	2.108	404.499	1.874	456.961

Z tabeli tej, nie zasługującej już na pierwszy rzut oka na żadną wiarę, ani nie nadającej się do żadnego poważniejszego użytku, okazywałoby się, że w niektórych tylko krajach monarchii austriackiej a to w Bukowinie i w Tyrolu wzrosła w czasie między rokiem 1857 a 1869 ilość urzędników, w innych zaś mniej lub więcej spadła.

<sup>1)</sup> *Statistische Uebersicht über die Bevölkerung und den Viehstand von Österreich nach der Zählung vom 31 October 1857 (Wien 1859) und vom 31 Dezember 1869 (Wien 1870).*



Z wiarogodniejszych już, bo późniejszych zestawień statystyki z lat 1874 i 1900 <sup>1)</sup> wynika, że w roku 1888 liczono w Austrii 32.660 urzędników cywilnych natomiast w roku 1900 już 65.415!!

Co do Galicyi, to według cyfr konskrypcyjnych liczono w tym kraju w r. 1784 t. zw. *Beamte u. Honoratiores* 1.758 na 3,107.761 ówczesnej liczby ludności. — W r. 1817 było w Galicyi tej samej kateryi osób 4.420 na 3,702.116 ludności.

Z cyframi temi porównać warto szczegółowe i dobitnie ilustrujące rzecz zestawienia, jakie co do przerostu biurokracyi w Galicyi znajdujemy w znacznej pracy *Szczepanowskiego* na temat stosunków krajowych <sup>2)</sup> przedstawiające się jak następuje:

Według preliminarza budżetowego na r. 1888 wynosiła w tym czasie w Galicyi ilość:

Urzęd. i dyur.	7.094	z płac.	9,353 000	złr. czyli	18,706.000	kor.
Sług i organ.wyk.	7.102	»	2,872.000	»	»	5,744.000
Pensyonistów	12.400	»	2,422.031	«	»	4,844.062
Urzęd. kolej.	1.700	»	2,200 000	»	»	4,400.000
Sług kolej.	2.600	»	1,300.000	»	»	2,600.000

Razem przeto 30.896 z pl. 18,147.031 złr. czyli 36,294.062 kor.

Oprócz powyższych cyfr armii urzędniczej wylicza *Szczepanowski* duchowieństwo, które zdaniem jego zamienia się coraz bardziej w hierarchię biurokratyczną, wynoszące w tym samym czasie (1888) liczbę 3.800 osób, dalej nauczycieli wiejskich i pomocniczych, liczących 7.322 osób, wreszcie przyjmuje liczbę urzędników autonomicznych t. j. urzędników Wy-

<sup>1)</sup> *Statistische Monatschrift B. I. S.* 518 (za rok mniej więcej 1874) i to samo T. XIX str. 35 tudzież późniejsze.

<sup>2)</sup> *Szczepanowski „Nędza Galicyi w cyfrach“* Lwów 1888.

działu krajowego, Rad powiatowych, administracy miejskiej, wraz z policją miejską na 2.000 osób tak, że w rezultacie dochodzi do wyniku, iż maszyna biurokratyczna liczyła w r. 1888 w Galicyi prawie 43.000 osób, opłacanych sumą 24,000.000 złr. rocznie!

Zaznaczyć jeszcze wypada, że w tym czasie armia wojskowa, stojąca załogą w Galicyi liczyła 35.000 osób i kosztowała 10,000.000 złr.

Równie ciekawe zestawienia robi *Szczepanowski* w powołanej wyżej pracy, cytując daty z rocznika statystycznego *Dr. Rutowskiego*, według którego cała inteligencya niezależna składająca się z adwokatów, notaryuszów, architektów, lekarz i t. d. wraz z rodzinami i służbą stanowi tylko 0.36<sup>0</sup>/<sub>0</sub> (a więc daleko mniej aniżeli  $\frac{1}{2}$ <sup>0</sup>/<sub>0</sub>) ogółu ludności, podczas, kiedy inteligencya biurokratyczna, zależna wynosi  $3\frac{1}{4}$ <sup>0</sup>/<sub>0</sub> ludności, a zatem prawie 10 razy tyle.

Wracając jeszcze do Austryi, to według zestawienia zamieszczonego w powołanej wyżej pracy *Dr. F. Zahna*, obejmującej porównawczą statystykę zawodową, wynosiła w r. 1890 liczba osób trudniących się bezpośrednio zawodem służby publicznej cywilnej (urzędnicy i słudzy publiczni) 263.544; licząc zaś do tej cyfry także i osoby nie mające bezpośrednio zawodu publicznego, lecz utrzymujące się pośrednio z zarobku urzędników publicznych otrzymamy ogólną cyfrę osób żyjących z zawodu urzędniczego cywilnego 696.563, czyli około 3<sup>0</sup>/<sub>0</sub> ogółu ludności.

Dodawszy do tej cyfry ilość osób służących czynnie w armii 187.507 tudzież ilość osób żyjących pośrednio z zarobku tych ostatnich 211.633, otrzymujemy cyfrę, która wykazuje, że armia biurokratyczno-wojskowa stojąca na żołdzie publicznym w Austrii wynosiła w r. 1890 imponującą ilość 908.196 czyli blisko milion osób, co stanowi 5<sup>0</sup>/<sub>0</sub> ogółu ludności.

Przy tem trzeba uwzględnić, że w tej cyfrze nie są liczeni emeryci, ani osoby przygotowujące się do zawodu biurokratycznego. — Cyfry tych ostatnich dwóch kategorii nie dadzą się łatwo wypośrodkować, liczono bowiem łącznie rentjerów i osoby pobierające zaopatrzenie z funduszków publicznych na 563.701 a z osobami przez tamtych utrzymywanymi na 889.381. — W tej cyfrze mieścić się musi poważna ilość pensyonistów, tak, że można śmiało liczyć armię stojącą w Austrii na żołdzie publicznym na 8<sup>0</sup>/<sub>0</sub> ogółu ludności.

Dla porównania powyższych dat ze stosunkami innych krajów, podaję jeszcze niektóre cyfry z przytoczonej wyżej pracy *Dr. Zahna*:

W Węgrzech według podziału przyjętego przez tamtejszą statystykę urzędową za rok 1890 mieszczą się osoby zajęte w zawodzie urzędniczym w ogólnej cyfrze osób zarobkujących intelektualnie, która wynosi 527.071 czyli 3<sup>0</sup>/<sub>0</sub> ludności. Do tego doliczyć trzeba wojsko 131.598 czyli 0.8<sup>0</sup>/<sub>0</sub> razem 658.669 czyli prawie 4<sup>0</sup>/<sub>0</sub> ludności.

Żyjących z renty, między którymi mieszczą się liczni pensyoniści, liczono w Węgrzech w tym czasie 243.696 czyli 1.4<sup>0</sup>/<sub>0</sub> ludności.

W Szwajcaryi liczono w r. 1888 osób zatrudnionych w administracyi publicznej i w zawodach prawniczych 13.137 czyli 1·1<sup>0</sup>/<sub>0</sub> ludności a razem z żyjącymi z zarobku tamtych 39 706 czyli 1·5<sup>0</sup>/<sub>0</sub> ludności.

We Francyi według stanu z r. 1891 wynosiła liczba osób, zatrudnionych w administracyi publicznej: osoby czynne bezpośrednio 240.269, ich służba 32.526, domownicy 426.816, razem 699.611, czyli prawie 2<sup>0</sup>/<sub>0</sub> ogółu ludności. — Dodawszy do tej cyfry osoby równorzędnych kategorii, należące do armii 561.875, floty 12.138, żandarmeryi 141.611 policyi 715.624 czyli znów przeszło 2<sup>0</sup>/<sub>0</sub> ogółu ludności otrzymujemy w rezultacie jako cyfrę armii biurokratyczno-wojskowej we Francyi 1,414.235 czyli 4<sup>0</sup>/<sub>0</sub> ludności.

Co do Anglii przegląd jest trudny, bo odmiennie od podziału przyjętego w innych państwach liczono tam tylko osoby zatrudnione bezpośrednio w poszczególnych zawodach, dodając do nich tylko służbę, natomiast członków rodziny liczono odrębnie pod rubryką *»unoccupied class«*.

W szczególności liczono w Wielkiej Brytanii t. j. w Anglii, Szkocyi i Irlandyi w r. 1891:

w służbie publicznej . . . . .	192.396 osób
w służbie kościołów i wyznań . . . . .	80.980 »
prawników (bez sędziów) . . . . .	59.652 »
osób zatrudnionych przy pielęgowaniu chorych	97.169 »
osób zatrudnionych kształceniem . . . . .	515.105 »
Razem . . . . .	<u>945.302 osób</u>

czyli 2·6<sup>0</sup>/<sub>0</sub> ogółu ludności.



W Stanach Zjednoczonych półn. Ameryki było w r. 1890 osób zatrudnionych czynnie i bezpośrednio w administracji publicznej razem z oficerami armii i marynarki 82.590

a bez tych ostatnich (liczących 2.926) . 79.661

Ilość ogólna ludności wynosiła w tym czasie w Stanach Z. 62,622.250.

Jeżeli do powyższej cyfry dodamy nie uwzględnionych w niej:

prawników i zastępców prawnych wszel-

kiej kategorii, liczących razem . . . . 99.353

osób zajętych w kościelnej administracji 88.209

lekarzy . . . . . 128.797

osób zajętych oświatą . . . . . 347.344

Otrzymamy razem cyfrę . . . . 743.364

wprawdzie imponującą na pozór, ale w rzeczywistości nie wynoszącą więcej jak 1·2<sup>0</sup>/<sub>0</sub> ogółu ludności.

Okazuje się więc z tego porównania, że najmniej biurokratycznym państwem na świecie jest Rzeczpospolita Ameryki północnej.

Co do wzrostu armii biurokratycznej w Belgii znalazłem daty w jednym z czasopism ekonomicznych francuskich<sup>1)</sup>, które podaje je jak następuje:

W roku 1855 liczba urzędników i funkcyjnaruszów cywilnych w Belgii (nie licząc kleru katolickiego) wynosiła 14.497 osób a suma pobieranych

---

<sup>1)</sup> „*Journal des Chambres de Commerce*“ z 25 grudnia 1901.

przez nie płac 21,361.310 franków. — Przeciętna płaca wynosiła w tym czasie 1.473 franków.

W dziesięć lat później t. j. w r. 1865 wynosiła już liczba urzędników i sług 16.213, którzy kosztowali rocznie 28,853.990 fr. a przeciętna ich płaca wynosiła rocznie 1.840 fr.

W roku 1876 wzrosła liczba personelu biurokracyi rządowej do 22.133, suma płac do 44,359.170 fr. a przeciętna płaca do 2.004 fr.

W r. 1885 wynosiła cyfra urzędników i funkcyjnarjuszów 28.184, suma płac 60,235.104 fr. a przeciętna płaca 2.137 fr.

Wreszcie w r. 1897 wynosiła już liczba personelu urzędniczego 33.647, suma płac 75 milionów franków a przeciętna płaca 2.254 franków.

Z tego okazuje się, że w przeciągu czterdziestu lat wzrosła armia biurokratyczna w Belgii z 14.498 na 33.647 osób a koszt ich utrzymania z 21 na 75 milionów franków.

Ciekawe daty dla charakterystyki biurokratyzmu panującego w współczesnej Francyi podaje jedno z pism tamtejszych<sup>1)</sup>, biorąc za podstawę wykaz posad przeznaczonych do obsadzenia przez prefekturę departamentu Sekwany w roku 1902 i wykaz podań wniesionych na te posady. — W szczególności na:

20 wakujących posad woźnych, listonoszów i odźwier- nych wpłynęło podań . . . . .	7.000
320 wakujących posad drożników na drogach publicznych	38.839

<sup>1)</sup> »Progrés«, Dijon z 6 czerwca 1902.

2	wakujących posad	dozorców parków publ. wptyn. pod.	3.200
43	»	» nadzorców dróg wodnych . . .	2.469
45	»	» dozorców w służbie asanacyjnej	2.930
7	»	» dozorców kanałów publicznych	4.380
20	»	» stróżów szkolnych . . . . .	5.261
50	»	» nauczycieli . . . . .	489
150	»	» nauczycielek . . . . .	2.066

i t. d. i t. d.

Świadczy to wymownie zdaniem powołanego pisma, jak demoralizujący wpływ na zmysł samodzielnego wywalczenia sobie stanowiska materialnego wywiera w społeczeństwie zbiurokratyzowanym nadzieja łatwej i popłatnej pod różnemi formami egzystencji w szeregach armii rządowo-biurokratycznej.

---

JAK WALCZYĆ Z BIUROKRACJĄ?





Tyle odpowiedzi na to pytanie, ile kierunków w nowoczesnych walkach społecznych i politycznych. — Jedni chcą czekać aż do ziszczenia się fantastycznych pomysłów o przekształceniu z gruntu stosunków społecznych i politycznych, drudzy widzą ratunek w ochranianiu resztek wolności indywidualnej od przerostu wszechwładzy państwa, inni wreszcie żądają naprawy maszyny administrującej stosunkami publicznymi, ile możliwości w granicach dzisiejszego układu społecznego. — W każdym razie łatwiej obalać gmach budowy społecznej, jak ją potem na nowo stawiać. — Czasem budynek dawne pamiętający wieki po odnowieniu i naprawieniu części dotkniętych zębem czasu większą daje gwarancję trwałości, jak niejedna nowomodna tandeta.

Na poparcie tej ostatniej teorii przytaczają niektórzy słusznie, że to, co nazywamy biurokracją, jest w znacznej mierze tylko nowem słowem, określeniem rzeczy starej. — Wszak już nieraz w dziejach świata zdarzało się rozmaite pojmowanie zadań państwa: — raz za ściśle, to znów za obszerne; czyż nie objawiło się już nieraz staranie państwa i jego bezpośrednio interesu-

wanych czynników, aby wpływ swój i znaczenie coraz bardziej utrwalić i rozszerzyć? Mimo to uczą dzieje, że nawet najbardziej radykalne zmiany ustroju społecznego, których widownią była n. p. Francya przy końcu XVIII w. nie tylko nie doprowadziły do usunięcia systemu biurokracyi państwowej, ale ją wzmacniały do najwyższej potęgi.

Tylko powolna ewolucya pojęć o zadaniach najwyższego związku społecznego, jakim jest państwo, i tylko powolne przejmowanie się fundamentalną ideą istnienia tego związku, polegającą na dobrowolnem połączeniu się ludzi w celach wspólnego dobra, wykorzenić może powoli panowanie fałszywych teoryi o jakimś innem jeszcze powołaniu państwa, aniżeli dobro tych, którzy się na ten związek składają.

Myliłby się, ktoby sądził, że już dawniej nie odczuwano szkodliwości biurokratycznych systemów rządzenia, i że przeciw niej walki nie toczono. — Jeżeli nie znachodzi się dość wyraźnych śladów walki z biurokracyą w dawnej teoryi i literaturze politycznej, to tylko dla tego, że nieprzyjaciel, z którym należało walczyć, umiał skutecznie nakazywać milczenie tym, których głos był mu nie na rękę.

Dziś nastał czas i wolność krytyki systemów rządzenia i działalności państwa i nie tak łatwo przysłoby nakazać milczenie tym wszystkim, którzy odczuwają zgubę i zaturę prawdziwego postępu w chronicznym obłądźcie funkcyonaryzmu, przez dopuszczenie ich do wspólnego korzystania z obfi-

tych owoców grabieży dokonywanej na organizmie społecznym.

Dawniej wmawiano w cierpliwą i apatyczną ludność, że błędy w systemie rządów, to dopust losu, który należy cierpliwie znosić; — dziś myśli się i pracuje nad ich usunięciem.

Są obrońcy istniejących stosunków, którzy dopatrują się w walce przeciw biurokracyi zamachu na ład społeczny i na byt państwa. Ale właśnie dla tego, że pewnej garstce ludzi fałszywy blask bijący od pozornej siły rządów, opartej na formie i udawanem 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. — Dość już rozstroju między państwem a obywatelami jego z koniecznej przyczyny coraz cięższych ofiar osobistych i materialnych, jakie przychodzi składać na ołtarzu idei państwowej, jeżeli już musi mieć miejsce operacya »*in anima vili*« to niech się odbywa bezboleśnie, i niech nią kieruje delikatna ręka troskliwego i zgrabnego chirurga.

».... Walka o wymiar praw obywatelskich, mówi *Robert Mohl* w cytowanym już przezemnie dziele o polityce, ...jeszcze nie skończona i kto



wie gdzie jej granice? Stosunki ekonomiczne coraz gorsze — różnica położenia materialnego klas coraz jaskrawsza, — więc sam rozum dyktuje potrzebę uwagi na bezpieczeństwo ładu społecznego i nakazuje nie dzielić do reszty ludu od państwa, ale go z niem łączyć coraz silniejszymi węzłami i spajać w harmonijną całość. — Stosunki międzynarodowe coraz bardziej niepewne, zaostrome, więc trzeba siły wewnętrzne skupiać i wzmacniać. — Walki narodowościowe i religijne, zamiast ustawać w miarę postępu cywilizacji ludzkości, jeszcze bardziej się wzmagają«.

Od czasu kiedy *Mohl* pisał te słowa nic się na lepsze nie zmieniło. — Powstają owszem coraz inne objawy i napięcia zawiści narodowościowej, jak: szowinizm, hakatyzm, pangermanizm i panslawizm i t. p., które nie znają już ani granic terytoryalnych, ani politycznych, ani nie biorą sobie do serca względów na istniejący stan rzeczy, więc sam instykt zachowawczy powinien dyktować tym, którym zależy na utrzymaniu istniejącego porządku rzeczy, troskliwość i staranie o wzmacnianie powagi i siły państwa drogami wszelkich reform, choćby przyszło przytem poświęcić tak ukochane i ulubione dziecko nowoczesnej idei państwowej, jakim jest bezsprzecznie biurokracja.

Pauperyzacja tłumów łaknących pracy i chleba w zamian za nią, organizowanie się milionów obywateli poza ramami związków państwowo-prawnych i ponad głowami sfer dotąd kie-

rujących, wreszcie najstraszniejszy obłąd polityczny, anarchizm, wszystko to woła o natężenie całej uwagi rządów, — one tymczasem tracą czas na obmyślanie nowych form kapeluszków stosowanych i ilości guzików na liberyi urzędowej, i na wynajdywanie nowych rubryk w swoich wykazach statystycznych i nowych form stylu urzędowego.

Nie trzeba koniecznie być zwolennikiem teoryi politycznej, mówiącej o istnieniu państwa jedynie dla interesów możliwych tego świata i dla obrony ich stanu posiadania, dla obrony kapitałów i biurokracyi, aby czuć i stwierdzać na każdym kroku, że państwo ma szlachetne cele, ale dla spełnienia tych celów ma złe sługi, nie umiejące chodzić koło swego zadania. Prawda, że anarchizm dąży do gwałtownych przewrotów, — propaganda czynu chce wszystko zniszczyć ogniem i sztyletem, ale nie będzie przesadą, jeżeli obok tej hydry stugłowej postawimy łagodniejszą pozornie o całe niebo, biurokrację dzisiejszą. — Wszak ona w zaślepieniu swem nie do czego innego prowadzi, jak do rosnącego powoli, ale statecznie niezadowolenia tłumów, do żywiołowego kiedyś wybuchu tłumionych do czasu nienawiści.

Zadaniem dzisiejszego państwa powinno być szukanie coraz to nowych sił i środków do urzeczywistnienia swoich szczytnych zadań; trudno nie widzieć, jak traci ono siły i znaczenie przez

spokojne spoglądanie, jak ludność nienawidzi służby i narzędzia rządów.

Dążyć do usunięcia biurokracji, to nie znaczy negować istnienie państwa. — Ono jest, było i pozostanie czynnikiem kultury i dobrobytu nieobliczalnej doniosłości i trzeba być barbarzyńcem, aby szukać uszczęśliwienia ludzkości w zupełnym uchyleniu wpływu państwa nawet i w tych dziedzinach życia, w których ono jest niezbędnym. — Również nikt nie zaprzeczy, że do osiągnięcia rozlicznych zadań państwa potrzeba środków i to tem większych, im sztuczniej i intensywniej rozwijać się będzie dzisiejsze życie społeczne, i że środków tych musi dostarczyć nie kto inny, jak tylko ludność, — ale z drugiej strony słusznem jest żądanie i dążenie, aby usunąć wszelkie przykrości i uciążliwości, których występywanie dla objawów władzy i działań państwa nie jest niezbędnem, a to tembardziej, jeżeli nawet nie dotyczą celu i treści, lecz samej tylko formy i środków. — Każdy ma prawo żądać, aby maszyna władzy państwowej nie młóciła gołej słomy, lecz aby przysparzała społeczeństwu ziarna realnych korzyści, materialnych i moralnych.

Na pytanie, kto ma walczyć z biurokracją i kto ma pracować nad usunięciem jej, odpowiedź łatwa: — wszyscy, komu ona szkodzi i komu dobro ludzkości leży na sercu, — a więc, przede wszystkim — państwo, samo społeczeństwo, wybitne jednostki, prasa i nauka.

a) *Zadanie państwa.*

Zadaniem państwa powinno być usuwanie wszystkiego, co wywołuje przerost objawów władzy ponad miarę rzeczywistej potrzeby, i co mnoży ciężar materialny ludności na utrzymanie narzędzi tej władzy, a nadto łagodzenie drażniącej i dokuczliwej formy stosunków między rządem i społeczeństwem.

Stać się to może łatwo przez jaknajdalej idące uproszczenie materialnego i formalnego prawa, które stało się dziś wyłącznym skarbem mądrości pojedynczych jednostek, zamiast być szeroką i ogólną wiedzą podstaw życia człowieka w społeczności państwowej, tak dla niego przystępną, jak dlań są odwieczne prawa przyrody napotykanne w codziennem życiu.

Dalszem zadaniem państwa powinno być zrewanie z dotychczasową manią komplikowania do nieskończoności budowy maszyny administracyjnej, do czego posłużyć powinno przeświadczenie, że im bardziej różnolite kształty i objawy przybiera dzisiejsze życie społeczne, tem bardziej proste i jednolite powinny być urządzenia steru, który tem życiem ma kierować i tem mniej zakrętów, wzniesień i spadków winna mieć droga, po której błyskawiczny pociąg postępu i kultury pędzi świat do wymarzonej doskonałości. — Czy dzisiejsze kolosy lokomotyw pospiesznych, owe arcydzieła genialnej inwencji ducha ludzkiego, mogłyby toczyć



się bezpiecznie po kręconej i pełnej nierówności linii kolejowej? — Najprostsza zasada wszelkiej techniki nakazuje, aby dla ruchu szybkiego, jeżeli ma się odbywać bezpiecznie, tworzyć drogi proste i równe; tylko życie publiczne ma mieć według fałszywych pojęć biurokracyi wyjątkowe prawa i dla tego na drodze życia dzisiejszych państw zdarzać się muszą coraz częstsze katastrofy.

Równocześnie z uproszczeniem maszyny administracyjnej powinno iść dostarczenie jej takiej obsługi, któraby uważała się za coś lepszego, aniżeli zimne bezmyślne części martwego mechanizmu a zarazem umiała się przejąć duchem i celem ruchu każdej części składowej, aby z połączenia wszystkich działań organizmu powstała zgodna harmonia. — Rozumny maszynista wstrzymuje i oczyszcza maszynę, skoro usłyszy, że w jej wnętrzu coś zgrzyta i trzeszczy, aby usunąć powód błędnego funkcjonowania maszyny i ochronić ją od zupełnego zepsucia, kto tej ostrożności nie zachowuje niech się potem nie dziwi, że robota idzie na marne.

Państwo więc starać się powinno o dobór urzędników i o ich należyte wyposażenie w środki działania moralnej i materialnej natury.

Mimo, że urzędy dzisiejsze są w znacznej mierze rozsądnikami i kulturą biurokracyi, to jednak nie można mówić, że urząd i urzędnik to rzeczy zbędne. — Jak długo będzie istnieć państwo, lub w miejsce jego inny zorganizowany związek społeczny o kierowniczym zakresie działania, będą

musiały istnieć urzędy i urzędnicy, będą oni mieć zawsze wpływ znaczny na dołę i niedolę społeczeństwa. — Aby jednak ten wpływ był korzystny i dobroczynny, nie wystarczy, aby w urzędzie znachodził się tu i ówdzie wyjątkowo dzielny człowiek, »obywatel urzędnik« jak się to mówić zwykło, lecz trzeba, aby cały stan był przejęty godnością swego powołania, swej powagi i znaczenia. — Stan ten powinien pociągać nie tyle łatwym zdobyciem chleba, ile pracą ponętną, bo prowadzącą do zdobycia prawdziwych zasług, dalej zupełną niezawisłością materyalną, swobodą przekonań poza biurem i nie powinien odstraszać najlepszych sił, które jedynie dla niezawisłych przekonań zawodowi urzędniczemu poświęcić się nie mogą.

W tym celu przystęp do urzędu powinien być dla wszystkich jednakowo otwarty, bo zdolności rządzenia drugimi nie dzielą się ani podług wyznania, ani podług przypadkowego stanowiska społecznego, lecz zależą wyłącznie od wykształcenia, zdolności i uczciwości a więc od rzeczy nie podlegających ani monopolom, ani przywilejom ochronnym.

Warunkiem uzyskania odpowiednich sił dla urzędów jest rozumne urządzenie wykształcenia przygotowawczego, które w teorii powinno dawać nie uczoność prawniczą, lecz znajomość zasad prawnych, będących nie tworem chwili, lub płodem fantazyi, lecz powstałych z pracy tysięcy umysłów, z do-

świadczenia całych wieków, z walk o prawo i z pracy nad prawem.

Znajomość teoryi prawa daje szeroki pogląd na całokształt dziedziny prawa i jego oddziaływań na stosunki ludzkie, chroni od fałszywego wyboru zasady, którą do danego objawu życia wypada zastosować i od zejścia ze szczytnej i idealnej drogi służenia społeczeństwu za drogowskaz sprawiedliwości i za kierownika w powikłanych stosunkach społecznych, — na bezmyślną, przez ślepe owce wydeptaną ścieżkę szablonu i rutyny.

Rutyna dobra w rzemiośle, ale nie w urzędywistnieniu ideału państwa i prawa.

Czy może dziś jeszcze za mało uczą kandydatów na urzędników? Czy może jeszcze za mało egzaminów teoretycznych każe mu się składać? Nie to, lecz fakt to niewątpliwy, że uczą rzeczy nie potrzebnych w życiu i działaniu urzędnika. — To też wychodzą ze studyów kandydaci na urzędników, nie mało wyuczeni, lecz źle nauczeni, znają rzeczy, których w całym swoim zawodzie nie będą mieli sposobności zużytkować, a nie znają prostych nieraz zasad życia gospodarczego i intelektualnego społeczeństwa, nad którym mają dzierżyć władzę i wykonywać prawo.

Dostęp na posady wyższe, dające szerszy zakres działania i wydatniejsze wynagrodzenie, powinien opierać się nie na widzimisię i uprzedzeniach przełożonych, lub na względach majątkowych lub towarzyskich, lecz winien następować w drodze rzeczywistych zasług, doświadczenia



i zdolności, ku czemu służyć powinna zasada konkursów publicznych, umożliwiających każdemu ubieganie się o nagrodę jego wartości. — Protekcyjonalizm i biurokracya — to rodzeństwo, które się wspiera wzajemnie, to pokrewne chwasty i pasożyty na ciele społeczeństwa; powinno się je plewić równocześnie i skrzętnie, jeżeli rola społeczna ma rodzić zdrowe ziarno postępu.

Urzędnikowi należy zabezpieczyć byt taki, aby wobec innych warstw społecznych nie miał powodu uważać się za *paryasa*, za niewolnika w jarzmie państwowem, który ma odmierzoną porcję, poza którą nie śmie wychodzić jego apetyt i jego dążenie. — Należy z jednej strony dążyć do zmniejszenia armii ludzi żyjących w więzach ograniczonego budżetu rocznego, nie znoszącego żadnych nieprzewidzianych wydatków i nie pozwalającego na żadne rozszerzenie choćby najwytrwalszą pilnością i pomysłowością, a z drugiej strony należy tym, którzy w zawodzie urzędniczym pozostaną, zapewnić zupełną niezależność materialną a przytem dać im swobodę przysparzania sobie dochodów w sposób uczciwy, nie kolidujący z obowiązkami urzędu. — Niech urzędnik bierze czynny udział w życiu gospodarczem swojego kraju i społeczeństwa, niech pozna je trudnościami, na jakie napotykać musi prywatna jednostka w walce o chleb powszedni, niech widzi sam na swojej skórze skutki wadliwego ustawodawstwa w dziedzinie sto-



sunków ekonomicznych i wpływ wadliwego funkcjonowania administracji, a wówczas potrafi być wzorowym regulatorem teorii i formy w zakresie swoich obowiązków, wówczas potrafi pomistrzowsku zastosowywać wymogi suchego prawa do drgających życiem organicznem stosunków oddanego mu świata.

Inaczej musi pozostać ignorantem, chłodnym obserwatorem, jakby widzem, który spogląda na objawy społeczne tak, jak na ciekawe widowisko cyrkowe lub teatralne, dlatego tylko interesujące, że bezpłatne.

Dalszym środkiem przeciw biurokracyi jest unikanie takiego niepotrzebnego ścieśniania zakresu działania urzędnika, jakie dziś przeważnie ma miejsce. Winno temu przesadne zhierarchizowanie urzędów, przesadne zagmatwanie toku instancyi w najdrobniejszych nawet sprawach przez odebranie urzędnikom prawa decyzji i zniewolenie ich do zasięgnięcia zezwolenia w drobnostkach od kilku wyższych instancyi po kolei. — Obywatel państwa, pomniawszy, że cierpi dotkliwie przez zwłokę każdej bagatelnej sprawy, nadto widząc, że władza, którą ma nad sobą, nie ma właściwie żadnego znaczenia i że na każdy najmniej ważny krok musi żądać upoważnienia w drodze bezużytecznej pisaniminy, traci do tej władzy zaufanie i szacunek. — Urzędnik przydzielony do działania w takim bezsilnym, udającym władzę urzędzie, tak się przy-

zwyczajają do braku wszelkiej swobody i samodzielnej inicjatywy, że sam objąwszy z czasem stanowisko decydujące i wpływowe, nie umie już znaleźć w sobie odwagi i ducha do działania według wrodzonych a niewykształconych praktyką zasad sumienia i swej najlepszej wiedzy. — Centralizacja administracyi jest rzeczą w niektórych tylko wyjątkowych wypadkach potrzebną, ale jest zawsze rzeczą niebezpieczną, bo często chcąc w zasadzie ześrodkować w jednym ręku najważniejsze główne zadanie władzy, jak uczy doświadczenie, samym rozmachem tego prądu dośrodkowego porywa z ważnemi rzeczami także i błahostki nic nie znaczące, któremi obarcza władzę centralną i na których utrudnieniu cierpi życie publiczne w pierwotnych swoich elementach tak, że szkoda ztąd wynikająca przewyższa nieraz korzyści płynące z zabezpieczenia spraw przekazanych wyższym instancjom do decyzji. — Nie należy bowiem zapominać, że suma tych poprzednich codziennych spraw daje w rezultacie także poważną wartość społecznych interesów.

Widzimy przykłady i skutki takiej fałszywej metody centralizowania n. p. na urządzeniu administracyi poczt i kolei w Austryi, gdzie o każdą najmniejszą rzecz trzeba spisywać toliały do Wie-

dnia ze szkodą interesów publiczności, nie mogącej się doczekać wprowadzenia najprymitywniejszych i najskromniejszych potrzeb, — a co gorzej ze szkodą nieraz bezpieczeństwa komunikacyi i samej finansowej strony przedsiębiorstwa.

» *Tant vaut le chef tant valent les employés*« powiada francuskie przysłowie, więc jeżeli stan urzędniczy ma być dobry i działać dla społeczeństwa z korzyścią i dobrodziejstwem, na czele tego stanu, tej armii stać winni wodzowie bez skazy i bez wady, tak co do wiedzy, znajomości życia i jego potrzeb, jak i co do uczciwości zamiarów. — Winni oni nadto mieć potrzebny zapas odwagi cywilnej dla rozstrzygnięcia narzucającego im się nieraz w zawodzie dylematu: »albo zdołam przeprowadzić rzecz konieczną dla dobra mojego działu pracy publicznej albo raczej ustąpię z zawodu, aniżelibym miał cofać się przed obowiązkiem wiedzy i sumienia«. — Skoro kierownicy naczelni spraw publicznych będą mieli odwagę wypowiedzenia szczerze takiej niezłomnej woli do przeprowadzenia szlachetnych zamiarów, i jeżeli nie będą powodować się niejednokrotnie ślełą powolnością dla biurokratycznych tradycyi lub obawą utraty teki, wówczas uniknie państwo i społeczeństwo niejednego przykrego starcia w życiu publicznem, wywołanego niezgodą między życzeniem ludu i jego reprezentantów a stanowiskiem rządu.

Jeżeli cały stan urzędniczy w pewnem państwie ma być wolnym od wady biurokracyi, to przedewszystkiem wymagać trzeba aby nie byli



biurokratami naczelnymi kierownicy a więc szefowie naczelnych władz państwa. — Ci muszą być mężami stanu, mężami nauki i głębokiej teoretycznej i praktycznej wiedzy. — Jeżeli ich szeroki z powołania horyzont, zaciemniony jest mgłą biurokratycznych nawyknień, to nie można żądać, aby z naczelnego miejsca padało światło dobrego przykładu na działalność i zachowanie się urzędów wobec życia i społeczeństwa. — Ministrów musi rodzić opinia ogółu obywateli, wskazująca panującemu przy wyborze doradców na ich wybitne zdolności, lecz nie powinna ich rodzić duszna atmosfera kancelaryjnej rutyny i choćby mrówczej papierowej pilności. — Inaczej nie można się spodziewać, aby w miejsce dzisiejszego rządu biurokracyi, nastąpił rząd zasad i ideałów politycznej myśli, który nie znając tajników szablonu i utartych ścieżek zdołałby wyplewić ten chwast bujający swobodnie na polu życia państwowego. — Rutynę, jeżeli już o nią koniecznie chodzi, niech mają podwładni doradcy ministra, na których wieloletniem doświadczeniu mógłby w danym razie z zaufaniem się oprzeć, — on sam niech będzie tem źródłem życia politycznego państwa, które ożywiać powinno zerwane niestety węzły życzliwości i sympatyj, jakiej narody domagają się dziś od swoich rządów.

Że takie stosunki bywają możliwe, tego mieliśmy dowody w Austryi, kiedy na czele najtrudniejszych działów administracyi stali ludzie, których



zasługi położone dla państwa i dla ludności zjednały im trwałą pomnik wdzięczności.

»... Niekoniecznie opozycja przeciw każdoczesnemu rządowi, — mówi uczony niemiecki *F. Rohmer*,<sup>1)</sup> ma rodzić idealnych ministrów, bo można być mężem stanu pierwszorzędnej miary i nie być w opozycji, a z drugiej strony bywa często opozycja płaszczykiem do pokrycia apetytu na wysokie wpływowe godności.

Dalszym warunkiem do usunięcia biurokracji powinna być dążność, aby każdy reprezentant jakiegokolwiek urzędu i władzy czuł się częścią organiczną tego społeczeństwa, wśród którego został postawiony, obowiązany do współdziałania dla dobra ogólnego zupełnie tak samo, jak każdy inny obywatel państwa. — Jemu nie wolno stać na jakimś sztucznym piedestale powagi, jakiejś fałszywej wyższości, nie wolno mu przyoblekać się w nie-naturalną powagę lub pychę; — nie będzie to mieć miejsca wówczas, kiedy urzędnik będzie obowiązany czuć się synem tej ziemi, na której pełni swe obowiązki, i jeżeli będzie mu wolno widzieć interes pierwszorzędny w rozwoju kultury i dobrobytu swoich współobywateli. — Jak długo będzie mu wolno zachowywać się wśród swego oto-

---

<sup>1)</sup> *F. Rohmer* „*Deutschlands alte u. neue Bureaukratie*“.  
München 1848.

czenia, jak w kraju co dopiero zawojowanym, tak długo będzie biurokracya mieć w nim najlepszego obrońcę i najgorliwszego pioniera.

Urzędnik winien zejść do ludu, a nie czekać, aby lud czuł jako wielką łaskę, że mu wolno pielgrzymować do jego urzędowej siedziby i oglądać podługiem wyczekiwaniu jego dostojne oblicze.— To, co przez zapyłone okna biurowe daje się widzieć tylko niedokładnie, lub co w drodze pisemnej korespondencyi wymaga długiego czasu, formalności lub nieraz nie dopuszcza należytego zorientowania się, to przez obejrzenie naoczne i przez osobistą interwencyę daje się nieraz załatwić na poczekaniu ku ogólnemu zadowoleniu.— Przez szybką decyzyę, powziętą na miejscu, gdzie toczący się spór wzywa interwencyi urzędu, unika się po największej części wzrostu pieniactwa, bo albo doraźne pośrednictwo urzędnika uchyla możliwość sporu, albo wszczęty spór kończy się obopólną zgodą.

Obywatelom państwa, zmuszonym do czekania w urzędzie na swoją kolej, należy się przyzwoity lokal jako poczekalnia, bez względu na ich stan społeczny; inaczej, jeżeli jednych przyjmuje się w ciepłym pokoju i sadza się na fotelu, a drugim każe się czekać na mrozie całemi godzinami, musi powstawać wątpliwość w prawdziwość zasad rzekomej równości wobec prawa i ludność czuć się musi czemś, nie mającym żadnych praw, w po-

równaniu do urzędnika ulokowanego w zbyt kowo urządzonym opalonym pokoju.

Jeżeli urzędnik uniknąć chce zarzutu, że jest biurokratą, powinien uważać, aby wówczas, kiedy wydaje jakieś zarządzenie lub orzeczenie, ten, kogo ono bezpośrednio dotyczy, miał dokładny obraz, czego władza od niego żąda, lub co mu nakazuje i aby objaw jej woli nie wyglądał na zagadkę, lub na wyrocznię delficką. — Każdy wyraz woli i władzy urzędu winien być poparty jasnym przedstawieniem faktów i użytych motywów. — Ton ustnego lub pisemnego zarządzenia powinien być poważny, energiczny jeżeli potrzeba, ale nie butny. Przy pisemnych poleceniach żądać trzeba rzeczy rozumnych, możliwych, lecz nie zadawałniać się czcą formą, aby się tylko nazywało, że napisano. — Takie wypadki, o jakich niedawno wspominało jedno z pism codziennych galicyjskich, że któraś władza zażądała od gmin swego okręgu sprawozdania w miesiącu lutym, czy tegoroczna różka chrząszcza majowego dała się w dotyczącej okolicy we znaki, przyczyniają jedynie tematu do humorystyki biurokratycznej i podkopują w najwyższym stopniu powagę władzy, która i tak w dzisiejszych czasach wielu ma nieprzyjaciół.

Powinno się starannie unikać tych osławionych wykrętów kancelaryjnych zwanych potocznie »*szymbarami*«, które są prawdziwem nieszczęściem biurokracyi, trudnem do wykorzenia, a których powód leży nie w czem innem, jak tylko w olbrzymim nawale formalistycznych zajęć urzędów, które

im tylko przy pomocy pobieżnego pytlowania spraw mogą podolać. — Lepiej załatwić bez kropki brakującej nad »i« ale załatwić merytorycznie, ostatecznie i szybko, aniżeli przewlekać sprawy dla błahych formalnych braków. — Przez nieuzasadnioną zwłokę traci obywatel państwa, czekający na załatwienie sprawy więcej, aniżeli wart ów tryumf urzędu z uzupełnienia rotulu aktów nowymi papierami.

»... Administracya nie ma prawa, — mówi *Robert Mohl*, prowadzić procesu cywilnego z życiem społecznem«, a niczem innym jak pieniactwem biurokracyi nazwać nie można tego wywlekania w stosunkach urzędowych formalistycznych braków i odmawiania dla nich pomocy prawnej, jakiej się obywatel od władzy w niecierpiących zwłoki sprawach domaga.

»... Nie zapomnę nigdy, — mówił mi raz jeden z urzędników administracyjnych w przystępie żalu, jakiego, doznawał widząc się skazanym na pracę w jarzmie biurokracyi nowoczesnej, — bolesnego wrażenia, jaki wywarł na mnie w początkach mego zawodu widok pewnej matki, która leżala u nóg mego powiatowego szefa w jego biurze i łkając błagała o przyspieszenie sprawy imatrykulacyjnej, spowodowanej mylnem zapisaniem córki jej do metryk pod mężkiem imieniem. — Z powodu tej myłki dziewczyna nie mogła wyjść za mąż, a że sprawa wlokła się w urzędach przez sześć lat, skończyło się na tem, że dziewczyna zesłała na bezdroża rozpusty. —



Ten, kto ma jeszcze pewne wątpliwości co do antyspołecznego działania biurokracyi, niechby był przysłuchał się w takiej sytuacji, wyrazom rozpaczliwych próśb, jakie ta nieszczęśliwa matka zanosiła do mego szefa, — kończył ów urzędnik, a byłby pojął konieczność walki z biurokracją, jak z jedną z najstraszniejszych chorób».

Ktoś może powie, że to drobny fakt i drobny ból moralny jednostki, nieunikniony w skomplikowanym życiu nowoczesnym. — Lecz jeżeli się weźmie na uwagę, że takie wypadki to nie wyjątek, ale reguła w działaniu urzędzeń biurokratycznych, to wówczas otrzyma się z sumy takich bólów nie co innego, jak właśnie ten wielki ból społeczny i ten krzyk o ratunek jaki się dziś zewsząd odzywa.

Zdaniem obrońców biurokracyi urzędnik winien mieć rozum, ale nie wolno mu mieć serca, bo wówczas, kiedy kieruje nim zimne wyrachowanie i prawna bezwzględność, wówczas staje się typowem narzędziem biurokracyi, której sprawiedliwość budzi postrach, ale nie zyskuje znikąd uznania ani sympatyi. — To, co potrafi dokazać w chwilach starć społecznych lub klęsk publicznych objaw prawdziwego współczucia urzędnika dla cierpiącej ludności, tego nie zdoła zastąpić najskrupulatniejsza czynność urzędowej rozwagi lub biurokratycznego zimnego wyrachowania. — Jedno zimne słowo rzucone w tłum potrafi oburzyć i podjudzić tysiące, odwrotnie jedno cieplejsze słowo reprezentanta rządu, świadczące, że nim kieruje współczucie dla nędzy moralnej lub mate-

ryalnej, zdoła nieraz uspokoić najbardziej wzburzone namiętności i zabezpieczyć równowagę w chwilach groźnych zaburzeń.

Urzędnik, który nie chce być narzędziem biurokracyi, winien znać życie, ludzi, stosunki i obok znajomości prawideł prawnych winien mieć pewne wyobrażenie o technicznej stronie przynajmniej najważniejszych zawodów zarobkowych, z którymi przychodzi mu się spotykać w jego zakresie działania. — Technika nie darmo nazywa się mistrzynią w wyzyskiwaniu sił przyrodzonych dla dobra ludzkości i przynajmniej najogólniejsze jej zasady powinny być znane tym, którzy mają w swych rękach kierunek działań, mających to dobro na celu. — Ten warunek znajomości zasad technicznych życia gospodarczego nie powinien jednak wykraczać poza granice potrzeby i nie powinien prowadzić do fałszywej zarozumiałości urzędników na punkcie ich rzekomej wszechmądrości. — Urzędnik, który w razie zetknięcia się z ludźmi innych zawodów chce im imponować swoją biurową mądrością, lub nie uwzględniając ich fachowego zdania rządzi się swoim uporem, naraża siebie na śmiech a urząd na poniżenie powagi, która nie powinna być narażoną na łatwą krytykę, uzasadnioną błędnem patrzeniem urzędu na szczegóły życia ludności.

Z tego samego powodu urzędnik wystrzegać się powinien wady, zarzucanej powszechnie biurokracyi jaką jest przesadna żądza władzy, to co Niemcy nazywają »*Herschsucht*«. Ten kto drży,

by podwładny mu urzędnik nie załatwił przypadkowo o jeden milimetr ważniejszej sprawy, aniżeli dopuszcza przepis, choćby załatwienie to mogło być równie dobre a nawet może i lepsze, jak jego własne, ten niech pamięta, że władza pojęta należycie to nie tylko zaszczyt, to nie tylko przywilej, ale raczej ciężar i trudny obowiązek.

W zakresie wewnętrznych urządzeń i działania władz unikać należy bezpotrzebnej pisaniny, która zabiera czas potrzebny na inne ważniejsze czynności. — Jedną z przyczyn mnożących dzisiejszą manię pisania biurowego jest przesadne ujmowanie wszystkiego w formę wykazów statystycznych, które znów wymagają osobnych dla siebie wykazów. — Statystyka jest bezsprzecznie ważnym działem administracyi, ale chybia ona w zupełności swego celu, jeżeli pracuje się nad nią kosztem najżywotniejszych realnych zadań rządowych. — Wówczas, kiedy układanie wykazów odbywać się musi tylko przez odłożenie najpilniejszych postulatów agendy urzędowej, nie można się dziwić, że statystyka taka bierze daty z powietrza, a rezultaty jej są czystą komedią i dziecinną zabawką nie mającą żadnej realnej wartości. — Jeżeli się żąda od władz podwładnych relacyi o stosunkach publicznych, gospodarczych lub innych, to niech to będzie przedmiot rzeczywiście ważny, ale nie błahostki, które budzić muszą śmiech i lekceważenie u organu podwładnego, który się taką robotą obarcza. — Takie periodyczne relacye nie powinny wreszcie stawać



się tajemnicą skarbów registratualnych, lub pokarmem dla myszy biurowych, lecz powinny dostawać się do wiadomości ogółu, by dać substrat do studyów, do kontroli i współdziałania ludności z rządem.

Powinno się żądać, aby sprawozdania przedkładane przez władze podwładne zgodne były z prawdą, bo przyjmując relacye kłamliwe za dobre, podkopuje się wiarę w powagę i wartość całej pracy urzędowej. — Nie powinno się też żądać relacyi o rzeczach, co do których można z góry przewidzieć, że nie mogą być należycie znane temu, kto je przedkłada lub, że tenże nie zechce prawdy napisać a więc wówczas, kiedy rozchodzi się o obwinienie siebie samego przed władzą przełożoną. — Takie wypadki mają często miejsce n. p. w Galicyi kiedy rozchodzi się o doniesienie jakieś wniesione przeciw naczelnikom gmin o różne nadużycia. — Doniesienia te przesyłane bywają wprost obwinionemu do sprawozdania, a wyjaśnienie interesowanego wystarcza do uznania zupełnej jego niewinności i do złożenia skargi do aktów.

Ponadto wszystko najważniejszym warunkiem uchronienia się od biurokracyi, powinno być ściśle przestrzeganie zasadniczych ustaw konstytucyjnych przez wszystkie urzędy i przez każdego urzędnika z osobna. — Nie znaczy to, aby już sama forma rządów konstytucyjnych usuwała sama przez



się możliwość biurokracyi, widzimy bowiem, że panuje ona także i w krajach rządzonych konstytucyjnie i autonomicznie, lecz przestrzegając ściśle zasad konstytucyi odejmuje rząd najczęstszą sposobność do wzmagania się pasożytu biurokracyi, — której wpływ rośnie równocześnie z osłabieniem podstawy prawnej działania, — zarazem odbiera się ludności powód do najczęstszych zażaleń, skarg i niezadowolenia. — Nikt nie zaprzeczy przecież, że żądanie lub zakaz pewien, sprzeciwiający się zasadniczej ustawie nie może utrzymać się na dłuższy czas, lecz musi w końcu uleść silniejszemu poczuciu słuszności i przynieść wstyd i kompromitację dotyczącej władzy. — Historia konstytucyi państw nowożytnych uczy zresztą dokładnie, że poczucie słuszności i prawa zasadniczych przywilejów wolnej ludzkości wywalczają sobie z czasem uznanie i byt mimo nieprzychylnego usiłowania przeciwnej takim wolnościowym reformom biurokracyi i dziś nikomu nie przyjdzie na myśl sprzeczać się o rzeczy, które do niedawna uważane były za niedoścignione marzenia i fantastyczne mrzonki.

---

b) *Zadanie samego społeczeństwa.*

Nasuwa się teraz z kolei pytanie, jak się ma zachować wobec biurokracyi samo społeczeństwo,

którego cały byt i rozwój cierpi na każdym kroku z winy tej odwiecznej choroby.

W idealnym składzie rzeczy odpowiedź na to pytanie winnaby się mieścić dokładnie w tem wszystkim, co wyżej przytoczono jako obowiązek współdziałania państwa nad wytępieniem biurokracyi, państwo bowiem z natury swego celu i swego powołania winno być synonimem pojęcia społeczeństwa, powinno być jego duszą, jego rozumem i jego wolą.

Państwu biurokratycznemu właśnie wskutek tej jego wady trzeba odmówić na razie prawa reprezentowania pełni interesów społeczeństwa i dla tego zadanie tego ostatniego w walce przeciw biurokracyi trzeba traktować z odmiennego stanowiska.

Temi samemi drogami, jakimi ludzkość zdobywała i zdobywa jeszcze dziś codziennie reformy społeczne i kulturalne, tymi samymi środkami winna domagać się i dążyć do uwolnienia jej od więzów biurokracyi, musi jednak działać ze świadomością celu i dróg do niego wiodących i nie wahać się w śmiałym przyłożeniu lancetu do tej zgangrenowanej rany.

Czynniki, które stanowią każdorazowy wyraz woli ludności a więc parlamenty, sejmy i t. d. nie powinny tak jak dziś z lekkim sercem i ukontentowaniem wotować za ciąglem mnożeniem urzędów i urzędników, którego możnaby śmiało uniknąć przez zdjęcie połowy ciężaru bezmyślnej

dzisiejszej ich pracy, lecz wypadaloby im wystąpić z taką samą energią, jakiej dowody dają wówczas, kiedy chodzi o najdrobniejsze zdobycze w stosunkach narodowościowych i żądać zupełnej zmiany materji i formy urzędów w takim kierunku, aby zacząwszy od najniższych, a skończywszy na najwyższych, odpowiadały najściślejszej potrzebie, aby przyjęcie jednego funkcyjnarjusza ponad tę potrzebę uważanem było na równi z defraudacją grosza publicznego i na równi z nadużyciem traktowane. — Równocześnie powinno się żądać, aby urządzenie władz, ich sposób załatwiania spraw, styl, ujęte były w jak najprostsze formy tak, aby forma stosowała się do treści, ale nie jak dziś jest, odwrotnie. — Są to rzeczy nie tak trudne, choć w rozumieniu biurokraty uchwodzić mogą za niedoścignione mrzonki, potrzeba tylko szczerzej woli i prawdziwej chęci poprawy.

Po za tą zasadniczą drogą reformy powinno społeczeństwo używać na razie w całej dozwolonej rozciągłości środków prawnej obrony i drogi zażaleń do władz wyższych na podwładne a przed ciałami reprezentacyjnymi, powołanemi do kontroli żalić się w danym razie na wyższe władze wykonawcze. — Czemu przypisać, że w państwach o niebiurokratycznym urzędzeniu

władz panuje tak przyzwoity ton ich w odniesieniach się do obywateli jak n. p. w Anglii, Belgii, Szwajcaryi, Stanach Zjednoczonych i t. d. Oto tej prostej okoliczności, że tamtejsi obywatele innego traktowania i innego postępywania wprost nie zniesliby. — Jeżeliby każdy, kogo dotknie ostry, lekceważący ton ze strony urzędu, — czyja sprawa bezpotrzebnie ze szkodą jego interesów ulega zwłóce, lub na czyją niezależność lub wolność obywatelską uczyniono niesłuszny zamach, — nie wahał się użyć wszelkich prawnych środków obrony, aż do wywalczenia w najwyższej instancyi odpowiedniego zadośćuczynienia, wówczas musiałaby nastąpić gruntowna zmiana dzisiejszych anormalnych stosunków i większe rachowanie się urzędów z prawami obywateli. — Prawda, że droga ta nie usłana na różach, ale przykrości, których przyszłoby doznać w tej walce o słusność 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 biurokracyjnych zachcianek, to nie zasługuje na inny los.

Nasuwa się teraz pytanie, kto ma bronić obywateli państwa przeciw zakusom biurokracyi na polu praw prywatnych i publicznych?



Co do pierwszego działu mamy obrońców aż nadto. — Stan adwokacki usłużny i świadomy swego zadania daje dostateczną, choć może nieco dla niższych warstw za kosztowną obronę, tam, gdzie rozchodzi się o pomoc prawną dla obywatela zagrożonego w swoich prawach prywatnych. — Zreformowane wskutek długotrwałych powszechnych nawoływań sądownictwo dzisiejsze i postępywanie cywilne — zabezpiecza względnie należytą i szybką opiekę w wypadkach, kiedy państwo wkroczyłoby krzywdząco w dziedzinę czyjegoś prawa prywatnego.

Inaczej ma się rzecz z obroną przed bezprawiem, lub przed uciskiem biurokracyi w zakresie prawa publicznego, a w szczególności praw politycznych i ustaw administracyjnych.

Najlepszym też dowodem, jak społeczeństwo poddało się w zupełności w niewolę biurokracyi jest okoliczność, że w szeregu reform, jakich domagają się reprezentacje ludowe i ich kierownicy od wielu lat nie podniesiono dość skutecznie potrzeby zorganizowania lepszej, aniżeli dotychczasowa, obrony prawnej w dziedzinie administracyi publicznej.

Dzisiejsza obrona nie może żadną miarą wystarczyć. Adwokaci kształceni przeważnie w zawodzie spornego cywilnego prawa, zaabsorbowani są tak w czasie swej praktyki przed otworzeniem własnej kancelaryi, jak i później, przez sprawy sporne procesowe i dział niespornego prawa cy-

wilnego, — że nie można od nich żądać takiej znajomości całokształtu przepastnych tajemnic ustawodawstwa i praktyki administracyjnej, jakiej potrzeba koniecznie do dobrego *ciceronowania* w tym labiryncie, ani nie można im się dziwić, jeżeli tej znajomości nie posiadają. — Jeżeli się weźmie na uwagę, jakie bezbrzeżne morze zawikłanych, trudnych do pamięciowego opanowania ustaw, rozporządzeń, okólników, orzeczeń prejudykujących i. t. d. stanowi całość dzisiejszego ustawodawstwa administracyjno-politycznego i że drugie takie samo morze stanowi ustawodawstwo administracji skarbowej, to widzi się dowodnie, że dla osiągnięcia biegłości i pewności w tych labiryntach wiedzy i praktyki administracyjnej, potrzebaby poświęcić się wyłącznie tej gałęzi jurydycznej już od samych studyów prawniczych zaczawszy.

W braku takich, specjalnie w kierunku administracyjnym wykształconych obrońców prawnych zmuszeni są dziś obywatele państwa, mający aż nadto powodów do szukania obrony i opieki szczególnie w dziedzinie fiskalnej, przed nadużyciami biurokracji administracyjnej, albo udawać się z konieczności o pomoc do adwokatów, albo oglądać się za niemoralną, ale często najskuteczniejszą jeszcze pomocą pokątnych pisarzy.

Adwokaci zmuszeni zadaniem i powołaniem swego zawodu dostarczać opieki prawnej każdemu, kto się do nich o nią udaje, przyjmują sprawy administracyjne tylko bardzo niechętnie, bo albo zmuszeni są poświęcać niestosunkowo wiele czasu na

odbycie przygotowawczego studyum i obznajmienie się dodatkowe z odnośną materią prawną, względnie przypomnienie jej sobie, przez co obrona nawet najdrobniejszej sprawy stać się musi niestosunkowo kosztowną, — albo, co gorzej, spychają sprawy administracyjne na barki koncypientów i pisarzy swoich, którzy robią je błędnie i nieudolnie.

Ogół zrażony smutnem doświadczeniem niepraktycznej i słabej obrony administracyjnych spraw przez adwokatów, zwraca się w poszukiwaniu za lepszą pomocą do sfery doradców i pisarzy pokątnych, unikającej światła dziennego, sfery najczęściej moralnie brudnej i niebezpiecznej, — ale wśród której znaleźć można prędeż wybitną siłę i znawcę ustawodawstwa i kazuistyki administracyjnej, — aniżeli wśród urzędowej palestry.

Tym to katylinarnym egzystencyom, bez jutra, bez oparcia o moralną podstawę reputacyi i bez widoku na przyszłość oddane jest społeczeństwo na łaskę i niełaskę w trudnej walce z biurokracją administracyi i u nich szukać musi opieki przed szkodliwymi zamachami na prawa obywatelskie.

Trudno przypuścić, aby państwo z rozmysłu nie stawiało kwestyi dostarczenia poddanym odpowiednio zdolnej i sumiennej opieki prawno-administracyjnej na porządku dziennym reform nowoczesnych dla uniknięcia kontroli swego działania, i aby w tej myśli poprzestawało na niejasnem jak n. p. w Austryi unormowaniu tej kwestyi przez dopuszczenie t. zw. »Agencyi publicznych«, których powstanie zależy od swobodnej oceny wła-



dzy nadającej koncesyę, a więc których dostarczenie społeczeństwu jest aktem dowolności kompetentnych władz.

Co raz jaskrawsze nadużycia fiskalizmu dzisiejszego i coraz głośniejsze skargi na ucisk podatkowy niczem lepiej nie dadzą się wytłomaczyć jak tem, że obywatela państwa nie ma kto dziś bronić przed bezprawiem fiskalnym; do tego trzeba być lepiej »kutym« w paragrafach wiedzy podatkowej jak najtęższy urzędowy fiskalista, a takich obrońców gdzie dziś szukać?

Idea wolnej asocyacji to jedna z najpotężniejszych broni przeciw potędze biurokracyi. — Dążność do łączenia się w wolne stowarzyszenia polityczne i gospodarcze to najlepszy środek do uchylenia zamachów biurokracyi na swobodę obywatelską i do wykorzenia ospałości, szlendryanu i beżproduktywności urzędów.

Tam, gdzie jednostka pozostawiona samej sobie musiałaby dla dopięcia przedsięwziętego interesu politycznego lub gospodarczego udawać się o pomoc do władzy rządowej i zetknąć się tutaj z działaniem biurokracyi, tam w wielu wypadkach stowarzyszenie asocyacyjne dla pewnej kategorii spraw zastąpić potrafi skutecznie ingerencyę państwa i pozwoli uniknąć możliwych i przykrych starć z objawami biuromanii. — Najlepszą też drogą do osłabienia i do wytępienia biurokracyi, to staranie usilne, aby obchodzić się ile możności w ramach obowiązujących ustaw bez ingerencyi pań-



stwa 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, — tem mniej przyjdzie im walczyć z apatyą lub z ujarzmieniem w karby form i szablonu biurokratycznego.

— Widok licznych, inicjatywą prywatną zbudowanych i kwitujących przedsiębiorstw, musi wzbudzać po stronie biurokracyi szacunek coraz większy dla idei obywatelskiej i utrwałać w niej przekonanie, 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 organizacyi i działalności władz i urzędów państwowych; ztąd przychodzi umiejętność rządzenia się sobą i liczenia na swe własne siły.

Rozwinięcie szerokie idei wolnych asocyacji zmierza nie tylko do zwalczania biurokracyi, ale stanowić może środek leczniczy na rozpowszechniające się epidemicznie obłądy mrzonek socjalistycznych, które wprowadzają do umysłów prze-

jętych niedoścignionymi ideałami równości i wspólności materialnej, zaślepienie na daleko bliższe i przystępniejsze drogi postępu.

Rozwój swobodnego i zdrowego ekonomicznie życia gminnego jest ważnym środkiem do zwalczania biurokracyi. — Tem smutniejszym objawem wydawać się musi fakt, że mimo nastania czasów panowania idei zupełnej swobody obywatelskiej słyszeć można dziś coraz częściej głosy, nawet ze strony ludzi zresztą społecznie dobrze myślących, domagające się ściśnienia pod pewnym względem życia autonomicznego gmin i powiatów i poddania ich ściślejszej kontroli ze strony władz rządowych. — Prawda, że doświadczenia najnowszych czasów dały podstawę do przekonania, że gminy złożone z elementów słabych intelektualnie nie mogą spełnić należycie swych trudnych zadań administracyi, ale dla czego szukać przyczyn dalej, skoro one leżą całkiem blisko, — dla czego radzić amputację tam, gdzie usunięcie powodu gangreny da się osiągnąć przez mniej niebezpieczną, częściową operację na organizmie autonomii?

Ogólny materializm i egoizm ekonomiczny gniotący każdego kto ma słabsze środki obrony, z drugiej strony ucisk fiskalny i upadek drobnego rzemiosła i handlu, które są głównem źródłem dobrobytu gmin, nie mogły nie spowodzić gmin miejskich i wiejskich na brzeg upadku ekonomicznego, za którym idzie i upadek wszelkiego innego życia publicznego. To jednak nie może jeszcze

wystarczyć jako argument przeciw dalszemu pozostawieniu gminom swobody dźwigania się z dzisiejszego zastoju własnymi siłami. — Tak, jak przez nakrycie się parasolem nikt nie zatamuje strumieni padającego deszczu, tak przez ścieśnienie życia politycznego gmin nie uzdrowi się ich ani ekonomicznie, ani moralnie. — Przez usunięcie sposobności do politycznego wyrabiania się dzielnych przewodców gminnych lub powiatowych, nie zdoła nikt dać tym podstawowym jednostkom społecznego ładu i rozwoju siły potrzebnej do wydobycia się na suchy grunt z dzisiejszych zabagnionych warunków.

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 biurokracyi.

---

e) *Zadanie nauki i prasy.*

Jakie stanowisko zająć ma wobec biurokracyi nauka? — Czy ma tylko przypatrywać się obojętnie, jak forma urzędzeń społeczno-prawnych, przesiąknięta zarazkiem tego średniowiecznego systemu, wypacza zupełnie ich szczytne zadanie i po prostu zarejestrowywać tę chorobę do wykazu objawów społecznych i wyliczyć w nim formy i skutki jej oddziaływania?



Nauka powinna brać czynny udział w walce przeciw biurokracyi, niosąc światło sprawiedliwej, umiejętnej krytyki istniejących stosunków, wskazując miarę i oznaczając środki do zwalczania tej choroby społecznej, bez schodzenia na tory politycznej stronnicości lub zbyt teoretycznem pojmowaniem wywołanej przesady. — Ona nie może wprawdzie działać bezpośrednio, — ale za to niech oddziałuje pośrednio na umysły, przez kształcenie w zdrowym kierunku tych, którzy kiedyś będą mieli zadanie występować na szerokiej widowni życia publicznego i walczyć z hydrą biurokracyi. — Nauka powinna śledzić i orzekać, czy i o ile skargi na biurokracyę są uzasadnione, lub o ile wchodzą w grę przesadne pojęcia teoryi indywidualizmu, lub też fałszywe wyobrażenia o własnych przywilejach niektórych warstw społecznych, lub też tradycyjne uprzedzenia, które nie oceniają należyście znaczenia idei państwowej i przypisują błędnie sługom państwa i rządu skutki, wypływające z konieczności istnienia państwowego organizmu.

Nauka powinna przekonywać i wyjaśniać umiejętnem traktowaniem przedmiotu, że zwalczanie biurokracyi nie oznacza jeszcze zwalczania idei państwowej i że ten, kto zwalcza państwo opozycją dla opozycyi, odejmuje właśnie państwu trwale siłę do osiągnięcia ważnych zdobyczy postępu, między któremi znaleźć się musi z czasem i rozbrat z manią biurokracyi.

Działanie takiego bezstronnego czynnika, jakim jest teoria umiejętności państwowych powinno być



skierowane do wykazania, dla czego pewne właśnie nadużycia władz i urzędów, lub pewne niedomagania formalnej strony funkcji urzędów wywoływać muszą niechęć i oburzenie ludności i zarazem powinno dać wskazówkę, że tylko przez usunięcie nadużyć i udaremnienie ich powtarzania się, uniknąć się da osłabienie zupełne ogólnej idei obyczajowej i społecznej.

W dziejach narodów, zacząwszy od starożytności a skończywszy na historyi państw nowoczesnych, znaleźć się powinna olbrzymia skarbnica doświadczeń i nauki, jaką drogą dochodzą społeczeństwa najbardziej zaniedbane w krótkim stosunkowo czasie do stanu kwitnącego w kierunku moralnym i materyalnym. — Statystyka porównawcza, umożliwiającą zestawienie wysokości wydatków ponoszonych przez pojedyncze państwa na cele biurokratyczne i na cele prawdziwej kultury, potrafi dostarczyć dobitnego dowodu, że tylko u tych narodów nie ma silnie rozwiniętej i piekącej kwestyi społecznej, gdzie ciężary ponoszone na biurokracyę zajmują jedno z najpodrzedniejszych miejsc w bilansach skarbowych.

Wreszcie i prasa, bez względu na stanowisko partyjne i na barwę polityczną, powinna i może skutecznie wziąć udział w walce przeciw rozwielnionej biurokracyi tak samo, jak bierze udział w walce z innymi chorobami społeczeństwa. — Ta nowoczesna potęga, z którą liczą się inne na

pozór wszechmocne potęgi, powinna zabierać głos w każdym wypadku ogólnych objawów fałszywego pojmowania obowiązków ze strony urzędów i urzędników a także nie zamilczać pojedynczych faktów nadużyć, przesadnej chęci rządzenia, lekceważenia swobód poręczonych ustawami zasadniczymi lub innych błędów biurokracyi. — Z drugiej strony koniecznym warunkiem skutecznej działalności prasy w tym kierunku musi być ściśle, z prawdą zgodne przedstawienie faktów i unikanie staranne przesady; wykraczając w jednym lub w drugim kierunku, poniża prasa wartość swojej nieocenionej zasługi społecznej, jaką jest szerzenie światła w dziedzinie stosunków społecznych i przyzwyczajają społeczeństwo do traktowania głosów dzienników, jako fałszywych alarmów, które tylko pierwszy raz mogą się udać.

Państwo ze swej strony powinno zaniechać dotychczasowej nieuzasadnionej praktyki zabrania-  
nia, aby wiadomości o nadużyciach urzędników dostawały się do wiadomości publicznej za pośrednictwem prasy i wpłynąć na swych podwładnych, aby przestali jak dotychczas lekceważyć sobie t. zw. »krzyki dziennikarskie«. Przeciwnie, obowiązkiem każdego urzędnika powinno być, aby na uczyniony mu publicznie zarzut dał wyczerpującą poważną odpowiedź, ale nie zgrabny wykręt lub gołosłowne zaprzeczenie. — Nic nie straci na tem powaga urzędu, ale owszem zyska zaufanie ludności w szczerą chęć urzędników zadośćuczynienia opinii publicznej, bo będzie dany dowód, że

się urzędnik rzeczywiście z nią rachuje i dba prawdziwie o jej przychylność dla siebie i dla reprezentowanego przez siebie urzędu. — Będzie to lepsza kontrola należytego prowadzenia się urzędnika w urzędzie i poza urzędem aniżeli dzisiejsze tajne kwalifikacye, a oprócz tego środek do wykorzenia dysharmonii między społeczeństwem a biurokracją.

KONIEC.

# TREŚĆ:

	Str.
Przedmowa . . . . .	V—VII
Uwagi ogólne . . . . .	1
Historia biurokracji.	
a) Urząd w czasach najdawniejszych . . . . .	21
b) Urząd w państwie klasycznym . . . . .	25
c) Urząd w Grecyi . . . . .	27
d) Urzędy w Rzymie . . . . .	31
e) Wieki średnie . . . . .	39
f) Czasy nowsze . . . . .	46
α) Rozwój biurokracji w państwie prawnem . . . . .	48
β) Epoka rewolucyi francuskiej . . . . .	53
γ) Rozwój biurokracji na tle dziejów administracyi . . . . .	58
δ) Rozwój biurokracji w ostatnich czasach . . . . .	71
ε) Jak się bronila Anglia przed biurokracją . . . . .	81
Rodowód słowa biurokracya . . . . .	91
Definicja biurokracyi i jej ogólne pojęcie . . . . .	95
Objawy biurokracyi ogólnej natury . . . . .	107
a) Szablon i rutyna . . . . .	120
b) Pisanina . . . . .	123
c) Ton urzędowy . . . . .	128
d) Drobiazgowość . . . . .	132
Biurokracya w urzędzie.	
a) Przygotowanie przyszłego urzędnika biurokraty . . . . .	139
b) Urzędnik-biurokrata a Urzędnik-obywatel . . . . .	159



c) Prawa i obowiązki urzędnika . . . . .	169
d) Obowiązek wierności . . . . .	176
e) Tajemnica urzędowa . . . . .	180
f) Obowiązek posłuszeństwa . . . . .	188
g) Zachowanie się w urzędzie i poza służbą . . . . .	192
h) Przysięga służbowa . . . . .	198
i) Uniform . . . . .	199
j) Prawa materialne urzędnika . . . . .	206
Biurokracja i życie prawne . . . . .	215
Biurokracja i życie gospodarcze . . . . .	247
a) Państwo jako gospodarz . . . . .	253
b) Biurokracja a budżet państwowy . . . . .	279
c) Biurokracja fiskalna . . . . .	282
d) Biurokracja wobec prywatnych usiowań gospo- darczych . . . . .	295
Biurokracja w szkolnictwie . . . . .	305
Kilka dat do statystyki biurokracyi . . . . .	333
Jak walczyć z biurokracją? . . . . .	351
a) Zadanie państwa . . . . .	357
b) Zadanie samego społeczeństwa . . . . .	374
c) Zadanie nauki i prasy . . . . .	384

