

Piotr RUCZKOWSKI*

 <https://orcid.org/0000-0003-4344-9417>

MODEL BIUROKRACJI CZYSTEJ (IDEALNEJ) MAXA WEBERA WOBEC WYZWAŃ WSPÓŁCZESNEJ ADMINISTRACJI – KRYZYS, STAGNACJA, RENESANS?

Abstrakt

Przedmiot badań: Nie ulega wątpliwości, że odkąd istnieje administracja, poszukuje się optymalnego modelu jej organizacji i funkcjonowania. Przedmiotem badań jest poszukiwanie takiego modelu administracji, który zapewni racjonalną organizację aparatu administracyjnego oraz sprawne wykonywanie nałożonych na administrację zadań. Punktem wyjścia dla takiego modelu będzie koncepcja biurokracji idealnej (czystej) niemieckiego uczonego Maxa Webera.

Cel badawczy: Zasadniczym celem opracowania jest odpowiedź na pytania, w jakim zakresie model biurokracji czystej (idealnej) odpowiada na wyzwania współczesnej administracji; czy powinniśmy mówić o kryzysie, stagnacji czy może o renesansie weberowskiego modelu biurokracji (administracji) w kontekście wyzwań, przed którymi stoi współczesna administracja? oraz o jakie komponenty ten model powinien być współcześnie uzupełniony.

Metoda badawcza: W badaniach wykorzystano metodologię charakterystyczną dla nauk społecznych, a w szczególności dla nauk prawnych, w tym metodę historyczno-prawną w celu poszukiwania genezy analizowanych instytucji, metodę obserwacji oraz metodę dogmatyczną, której celem było odkodowanie sformalizowanych reguł działania.

Wyniki: Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że weberowski model biurokracji idealnej (czystej), uzupełniony o postulaty uspołecznienia, uelastycznienia działania administracji, szerokiego planowania w procesie administrowania, może stanowić podstawę organizacji i działania administracji racjonalnej, rozumiejącej; z pewnością nie można mówić o kryzysie koncepcji administracji hierarchicznej, podporządkowanej ściśle prawu, posługującej się sformalizowanymi regułami działania, opartej na zawodowym personelu, wyposażonej w materialne środki odpowiadające charakterystyce i zakresowi jej zadań, ale jednocześnie rozumiejącej procesy społeczne i motywy zachowań jednostek, grup społecznych, uczestników życia gospodarczego, ich aksjologiczny i normatywny system determinujący życie społeczne.

Słowa kluczowe: struktury organizacyjne administracji, dobra administracja, efektywna administracja, zadania administracji.

* Dr hab., prof. UJK, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Wydział Prawa i Nauk Społecznych, Zakład Prawa Administracyjnego i Nauk o Administracji; e-mail: piotr.ruczkowski@ujk.edu.

1. Uwagi wprowadzające

Nie ulega wątpliwości, że odkąd istnieje administracja, poszukuje się optymalnego modelu jej organizacji i funkcjonowania; modelu, który zapewni sprawne wykonywanie nałożonych na nią zadań. Zasadniczym celem opracowania jest odpowiedź na pytania, w jakim zakresie model biurokracji czystej (idealnej) niemieckiego uczonego Maxa Webera¹ odpowiada na wyzwania współczesnej administracji w sferze jej organizacji, zadań, metod i form działania; czy powinniśmy mówić o kryzysie, stagnacji czy może o renesansie weberowskiego modelu biurokracji (administracji) w kontekście wyzwań, przed którymi stoi współczesna administracja?

W literaturze Michał Kasiński zwraca uwagę na krytykę tradycyjnego weberowskiego modelu biurokracji (administracji), opartego w znacznej mierze na paradygmacie legalizmu jako rzekomo nieefektywnego, zagrażającego demokracji i prowadzącego do nadmiernej jurydyzacji życia społecznego i modyfikowanego w kierunku prawa do dobrej administracji tudzież modelu opartego na paradygmacie „nowej administracji publicznej”, skutecznej, korzystnej, efektywnej w znaczeniu ekonomicznym². Autor niniejszego opracowania nie zauważa tutaj sprzeczności, a wręcz przeciwnie, w tym przypadku należy mówić o pewnej komplementarności. Oparcie administracji na paradygmacie legalizmu nie wyklucza efektywnego, w znaczeniu ekonomicznym, jej funkcjonowania, natomiast służy zapewnieniu bezpiecznej pozycji jednostki w państwie, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych i przy monopolu administracji na stosowanie przymusu; zasada legalizmu należy do kluczowych komponentów idei demokratycznego państwa prawa. Wspomniane koncepcje czy podejścia do administrowania uzupełniają się, a nie są przeciwstawne. Trzeba też pamiętać, że kwestia ekonomiczności działania administracji publicznej jest zagadnieniem kontrowersyjnym³. W szczególności toczy się dyskusja, czy kryterium ekonomiczności może odnosić się do oceny działania administracji⁴. Kryterium ekonomiczność w ocenie działania

¹ Max Weber (1864–1920) – niemiecki socjolog, historyk, religioznawca, ekonomista, prawnik, teoretyk polityki i metodolog nauk społecznych, twórca tzw. socjologii rozumiejącej, zob.: *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. 6, S–Z, B. Petrozolin-Skowrońska (Redaktor Naczelny Encyklopedii PWN), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 680.

² **M. Kasiński**, *Współczesne problemy rozwoju administracji w Polsce*, *Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym* 2011/14 (1), s. 217.

³ **S. Wrzosek**, *Polityka administracyjna a ekonomiczność działania administracji publicznej*, w: **J. Łukasiewicz** (red.), *Polityka administracyjna*, Rzeszów 2008, s. 840.

⁴ *Ibidem*, s. 840 i n.

administracji jest co prawda istotne, ale nie może być decydujące, gdyż to skuteczność wykonywania zadań, zapewnienie dostępu do usług publicznych, zaspokajanie potrzeb bytowych obywateli powinny znaleźć się na pierwszym miejscu. Zapewnienie dostępu do usług publicznych może niekiedy oznaczać konieczność ponoszenia dużych kosztów, np. komunikacja publiczna, utrzymanie czystości i porządku, sieci wodociągowe, oświata, kultura na obszarach gmin wiejskich i w małych miastach, co przecież nie może skutkować zaprzestaniem ich świadczenia przez administrację. Trzeba też podkreślić, że koncepcję biurokracji (bezosobowej administracji biurokratycznej) Max Weber odnosił do organizacji racjonalnej (również rozumiejącej, jakie procesy zachodzą w strukturach społecznych).

Nie ulega wątpliwości, że administracja jest wykonywana przez ludzi, bo to konkretne osoby pełnią funkcję piastuna organu, a co za tym idzie – nawet w maksymalnie sformalizowanej organizacji (weberowskiej bezosobowej administracji biurokratycznej) nie da się uciec od subiektywizmu. Działania urzędnika determinowane są określonym systemem wartości, etyką zawodową, jego wiedzą i doświadczeniem zawodowym⁵. Zdecydowanie podzielał pogląd Jerzego Korczaka, że zjawiska administracyjne to splot działań ludzkich i że „w istocie rzeczy nie istnieje jakaś mityczna administracja, która wykonuje swoje zadania, ale to piastunowie organów administracji, członkowie jej organów kolegialnych, pracownicy i funkcjonariusze zatrudnieni w poszczególnych instytucjach [...] i wiele innych osób w najróżniejszy sposób włączonych do administrowania, przez swoje zachowania organizacyjne współprzyczynia się do powodzenia całości organizacyjnej, którym jest realizacja wyznaczonego prawem zadania w przypisanych prawem formach działania”⁶.

Rozumienie zjawisk społecznych, celów, motywów, dążeń i postaw różnych podmiotów uwikłanych w relacje społeczne stoi u podstaw – zapoczątkowanego przez Maxa Webera – nurtu socjologii rozumiejącej. Nawiązując częściowo do tej koncepcji, autor niniejszego opracowania proponuje wprowadzenie pojęcia „administracja rozumiejąca”. W tym przypadku nie chodzi jedynie o rozumienie działań administracji, ale także o rozumienie zjawisk społecznych przez samą administrację, co pozwoli na adekwatną do potrzeb odpowiedź na wyzwania współczesności.

Skutecznie odpowiedzieć na te wyzwania może tylko administracja kompetentna. Jak zobaczymy za chwilę, wymóg posiadania odpowiednich kompetencji

⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 418.

⁶ J. Korczak, *Prakseologiczna interpretacja zjawiska administracji publicznej z perspektywy relatywizmu granic organizacji*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji 2017/3802, Wrocław, s. 80.

przez urzędników dla Maxa Webera stanowi kluczowy wyznacznik biurokracji idealnej (czystej). W tym kontekście warto zwrócić uwagę na socjologiczny termin „merytokracja” (ang. *meritocracy*). Merytokracja ma być systemem, w którym pozycje (miejsce w strukturze organizacji, w społeczeństwie) uzależnione są od edukacji i inteligencji, czyli w gruncie rzeczy od kompetencji potwierdzonych obiektywnym systemem ocen, a nie od urodzenia, klasy społecznej, koneksji rodzinnych, narodowości itp. Innymi słowy, nepotyzm powinien ustąpić przed umiejętnościami. Mimo że za twórcę tego terminu powszechnie uważany jest brytyjski socjolog i politolog Michael Dunlop Young, który posłużył się nim pracy *The Rise of the Meritocracy* wydanej po raz pierwszy w 1958 r.⁷, to tym terminem wcześniej, bo w 1956 r., posłużył się socjolog przemysłu Alan Fox w artykule *Class and Equality* dla czasopisma „Socialist Commentary”⁸, przy czym w znaczeniu pejoratywnym, poddając założenia *Meritocracy* krytycznej ocenie (zresztą u M.D. Younga, jak słusznie zauważa Jo Litter⁹, merytokratyczny system ma prowadzić w ostateczności do nowego społeczeństwa kastowego, tyle że opartego na kryterium IQ, w którym to IQ określa pozycję społeczną). Pisząc współcześnie o merytokracji, podkreśla się, że chodzi o ideę, zgodnie z którą społeczeństwo powinno stwarzać dostatecznie dużo możliwości i mobilności, żeby niezależnie od pozycji społecznej w chwili urodzenia, to talent połączony z wysiłkiem pozwalały „wspiąć się na szczyt” (ang. *rise of the top*)¹⁰ i decydować o pozycji społecznej, pozycji w organizacji. Niezależnie od współczesnej krytyki merytokracji, że obiecując szanse, powoduje podział społeczny¹¹, nawiązując do podejścia Maxa Webera i tej koncepcji, proponuję wprowadzić termin „administracja merytokratyczna”, w której o powierzaniu funkcji i awansach na wyższe stanowiska urzędnicze w organizacji będą decydowały obiektywnie zweryfikowane kompetencje, doświadczenie zawodowe, a nie koneksje rodzinne, znajomości i inne pozamerytoryczne motywy.

Warto zwrócić uwagę na zmianę roli obecnej administracji, która bierze aktywny udział w kierowaniu procesami społecznymi – jest organizatorką życia zbiorowego, zapewnia usługi publiczne, a także w pewnym sensie wychowuje, wpływając na postawy obywatelskie. Jednocześnie obserwujemy proces demokratyzacji zarządzania państwem z różnymi formami partycypacji w tym procesie

⁷ M.D. Young, *The Rise of the Meritocracy. 1870–2033*, London 1958.

⁸ J. Litter, *Against Meritocracy: Culture, Power, and Myths of Mobility*, Routledge, London 2017, s. 32.

⁹ *Ibidem*, s. 34.

¹⁰ *Ibidem*, s. 1.

¹¹ *Ibidem*, s. 3 i n.

obywateli i ich organizacji, rozwój społeczeństwa informacyjnego z cyfryzacją usług publicznych i kontaktów organ–obywatel, obywatel–organ (konceptcja e-urzędu) czy też rozwój koncepcji inkluzywnej administracji i inkluzywnego prawa administracyjnego¹².

Jak trafnie zauważa Jan Zimmermann, „administracja przestaje władać, a zaczyna wspomagać i świadczyć, i takiej jej roli mają odpowiadać formy działania administracji”¹³. To powoduje, że zwiększa się rola zwłaszcza dwustronnych prawnych form działania administracji. Warto jeszcze raz przytoczyć słowa tego Autora, że „Umowa administracyjna jest najbardziej widoczna z punktu widzenia odmiany państwa prawnego nazywanej państwem socjalnym (opiekuńczym), w którym wolność nie jest tylko uprawnieniem do swobodnego działania, ale także realizacją wielu roszczeń w stosunku do państwa (o życie, o wykształcenie, o bezpłatną opiekę medyczną itp.)”¹⁴. W tym miejscu można wysnuć przypuszczenie, że administracja oparta na założeniach biurokracji idealnej Maxa Webera, gdzie kluczowe znaczenie odgrywa racjonalność, efektywność, skuteczność, jest w stanie tego typu zadaniom podołać i wpisuje się w model opiekuńczego państwa dobrobytu. Twierdzenie, że paradygmat legalizmu miałyby stanowić jakieś zagrożenie dla realizacji idei *welfare state* (ang.), *Wohlfahrtsstaat* (niem.) autor niniejszego opracowania uważa za nieporozumienie.

Logika biurokratyzmu sama z siebie nie musi oznaczać przesadnego wzrostu struktur publicznych, aczkolwiek takie zagrożenie istnieje, na co zresztą wskazuje papież Jan Paweł II w encyklice *Centesimus annus* ogłoszonej 1 maja 1991 r. w setną rocznicę encykliki Leona XIII *Rerum Novarum* (stąd też nazwa *Centesimus annus*, czyli Setna rocznica)¹⁵. W tym aspekcie widzimy nawiązanie do zasady pomocniczości, która głosi, że społeczności wyższego rzędu powinny w razie konieczności wspierać działania społeczności niższego rzędu, a nie *a priori* pozbawiać ich kompetencji.

Nie można też zapominać o zjawiskach globalizacji, integracji i umiędzynarodowienia administracji, a co za tym idzie – konieczności współpracy międzynarodowej i wymiany informacji, chociażby między państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Nie ulega wątpliwości, że mamy do czynienia z procesami europeizacji struktur administracji i prawa, któremu administracja podlega. To

¹² P. Ruczkowski, *Koncepcja inkluzywnego prawa administracyjnego*, w: W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019, s. 760–771.

¹³ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 460.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Zob. <https://jp2online.pl>; stan na 14.05.2025 r.

wszystko sprawia, że zmieniają się potrzeby administracji oraz oczekiwania wobec niej ze strony już nie tylko obywateli, lecz także cudzoziemców przebywających czy zamieszkałych poza granicami własnego kraju. To rodzi szereg wyzwań, chociażby w obszarze porozumiewania się czy też znajomości i dostosowywania się do obowiązujących przepisów (np. podnoszone często problemy z translacją prawa, wskazaniem systemu prawnego właściwego do oceny prawnej konkretnej sytuacji), związanych ze współpracą transgraniczną, integracją cudzoziemców, prowadzeniem działalności gospodarczej przez przedsiębiorców zagranicznych, świadczeniem usług przez profesjonalistów, np. zagranicznych adwokatów.

W tym kontekście warto wymienić też takie wyzwania, jak: zapewnienie tradycyjnie rozumianego bezpieczeństwa militarnego, a ponadto bezpieczeństwa cyfrowego, energetycznego, ekologicznego i socjalnego, przestępczość zorganizowaną i terroryzm, problemy demograficzne, starzenie się populacji, migracje, nierówności społeczne, ubóstwo, zmiany klimatyczne, zmiany technologiczne, transformację energetyczną, zmiany kulturowe itd.

To tylko niektóre z wyzwań i zjawisk, z jakimi musi zmierzyć się współczesna administracja, które, jak wspomniano, redefiniują jej rolę w państwie i społeczeństwie, a co za tym idzie, mają też wpływ na organizację administracji, sferę jej zadań, metod i form działania.

Jak się wydaje, warto więc poszukać odpowiedzi na pytanie o skuteczność weberowskiego modelu biurokracji idealnej w kontekście wspomnianych wyzwań i zjawisk, ewentualnie zastanowić się, w jakim zakresie ten model powinien być skorygowany, uzupełniony o inne niezbędne atrybuty, żebyśmy mogli powiedzieć, że mamy do czynienia z możliwie idealnym systemem administracji (administracją czystą, idealną).

Kończąc uwagi wprowadzające, warto wspomnieć jeszcze o narzędziach i metodach badawczych, którymi posłużono się w celu uzyskania odpowiedzi na postanowione pytania badawcze. W badaniach wykorzystano metodologię charakterystyczną dla nauk społecznych, a w szczególności dla nauk historyczno-prawnych oraz nauk prawnych, w tym metodę historyczną w celu poszukiwania genezy analizowanych instytucji, metodę obserwacji oraz metodę dogmatyczną, której celem było odkodowanie sformalizowanych reguł działania.

2. Model biurokracji (administracji) czystej (idealnej) w ujęciu Maxa Webera

W wielu naszych krajowych opracowaniach z zakresu teorii organizacji i zarządzania, nauki administracji czy nauk o polityce biurokratyczny model organizacji jest opisywany i analizowany¹⁶.

Termin „biurokracja” ma wiele znaczeń. Od momentu, gdy po raz pierwszy w 1745 r. posłużył się nim francuski ekonomista Jean Claude Marie Vincent, markiz de Gournay, obserwujemy ewolucję znaczenia tego słowa w kierunku pejoratywnym. Obecnie pojęcie to na ogół ma konotacje negatywne i jest utożsamiane z nadmiernym formalizmem, opieszałością w załatwianiu spraw, rozbudowaniem struktur organizacyjnych itp.

W słowniku języka polskiego pod hasłem „biurokracja” odnajdujemy takie znaczenia, jak: „system zarządzania, w którym decydującą rolę spełnia aparat administracyjny”; „grupa ludzi zawodowo trudniąca się administrowaniem i organizacją pracy instytucji państwowych, gospodarczych, społecznych”; „przerost formalistyki w działalności urzędów, bezduszne przestrzeganie przepisów w załatwianiu spraw urzędowych i interesantów”¹⁷. Natomiast „biurokratyczny”, to „związany z systemem rządów urzędniczych”¹⁸.

Z kolei w ujęciu encyklopedycznym „biurokracja” to „hierarchiczna, regulowana przepisami organizacja, oparta na określonym w kontrakcie stosunku bezpośredniej zależności służbowej między zwierzchnikiem i podwładnym, której personel przyjmuje stałe wynagrodzenie pieniężne”¹⁹. Jednocześnie zwraca się uwagę, że w języku potocznym biurokracja oznacza „niesprawne i nieskuteczne działanie administracji [...] nadmierną formalizację i opieszałość w załatwianiu spraw”.

W tym miejscu warto przypomnieć weberowskie ujęcie biurokracji (administracji) idealnej, czystej²⁰. Swoją koncepcję biurokracji idealnej Max Weber

¹⁶ E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Kraków 2005, s. 74 i n.; J. Homplewicz, *Teoria organizacji i kierownictwa (zagadnienia podstawowe)*, Katowice 1979, s. 317.

¹⁷ *Słownik języka polskiego PWN*, A–K, M. Szymczak (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 161.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, tom 1, A–C, B. Petrozolin-Skowrońska (Redaktor Naczelny Encyklopedii PWN), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 479.

²⁰ Zob. S. Paetz, *Bürokratie*, w: H.-P. Müller, S. Sigmund (Hg.), *Max Weber – Handbuch. Leben-Werk-Wirkung*, Stuttgart 2020, s. 51–53; F. Meier, U. Schimank, *Bürokratie als Schicksal? – Max Webers Bürokratiemodell im Lichte der Organizational Studies*, w: H.-P. Müller, S. Sigmund (Hg.), *Max Weber – Handbuch...*, s. 421–427.

przedstawia m.in. w wydanej w 1922 r. pracy: *Grundriss der Sozialökonomik*, III. Abteilung *Wirtschaft und Gesellschaft*²¹ (warto zwrócić uwagę na polskie wydanie: *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002)²². Użyty przez tego autora termin „biurokracja” nie ma znaczenia negatywnego, lecz jest synonimem pojęcia „racjonalny” i łączy się z charakterystycznym dla kapitalizmu racjonalnym („rozumnym”) sposobem zorganizowania produkcji²³. W tym przypadku chodzi o taki sposób organizacji działalności ludzkiej, gdzie, jak podkreśla Sławomir Oliwniak, wszelkie działania podejmowane są na podstawie bezosobowych zasad i reguł normatywnych²⁴. Według poglądu Maxa Webera biurokracja ma zapewniać korzyści wynikające z racjonalności²⁵. Jak trafnie zauważa Mary Jo Hatch, racjonalność Webera nie jest tylko związana z wydajnością techniczną, gdyż Weber „dostrzegał, że wykorzystanie racjonalizacji opiera się na kryteriach wartościujących”²⁶. Obok wyodrębnianej przez Webera racjonalności formalnej jest jeszcze racjonalność materialna odnosząca się do pożądanego celu działania²⁷. Max Weber pisał o racjonalnej biurokracji²⁸. Jak podkreśla, „«Biurokratyzacja» jest tym swoistym środkiem, który umożliwia przekształcenie «działania wspólnotowego» w racjonalnie uporządkowane «działanie stowarzyszone»”²⁹. Racjonalność to również rozumienie zjawisk społecznych.

Jest to koncepcja zaliczana do tzw. klasycznej szkoły zarządzania (kierunku administracyjnego, zarządzania administracyjnego) i koncentruje się na zarządzaniu całą organizacją³⁰. Max Weber traktował biurokrację jako narzędzie wyodrębnionego przez siebie typu władzy legalnej/racjonalnej (obok jeszcze

²¹ **M. Weber**, *Grundriss der Sozialökonomik*, III. Abteilung, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1922.

²² **M. Weber**, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, przekł. i wstęp D. Lachowska, Warszawa 2002. Podstawę polskiego wydania stanowiło: **M. Weber**, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, Fünfte, revidierte Auflage, Tübingen 1972 (Nachdruck 1990).

²³ **S. Oliwniak**, *Biurokracja i biurokratyzm w administracji publicznej*, w: **B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj** (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2009, s. 156–157.

²⁴ *Ibidem*, s. 157.

²⁵ **M.J. Hatch**, *Teoria organizacji*, przekł. P. Łuków, Warszawa 2002, s. 48.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ **M. Weber**, *Gospodarka...*, s. 715 i n.

²⁹ *Ibidem*, s. 715–716.

³⁰ **Z. Pieścikowski**, *Przedmiot nauki o organizacji i zarządzaniu* w: **J. Boroń** (red.), *Teoria organizacji i zarządzania*, Poznań 1984, s. 17; **R.W. Griffin**, *Podstawy zarządzania organizacjami*, przekł. M. Rusiński, red. nauk. przekładu Z. Mikołajczyk, Warszawa 2006, s. 44.

dwóch typów władzy, tj.: charyzmatycznej i tradycjonalistycznej), opartej na zawodowym personelu i sformalizowanych regułach działania³¹.

W postrzeganiu przez Maxa Webera biurokracji idealnej na pierwszy plan wysuwa się kwestia efektywności w dążeniu do celu przy możliwie najmniejszych nakładach. Idei racjonalności ma być podporządkowane życie społeczne, więc dotyczy to także organizacji i działań administracji. Dzisiaj biurokracja jest rozumiana negatywnie, ma konotacje negatywne, jest terminem pejoratywnym. To pojęcie jest używane jako synonim nadmiernego formalizmu, przerostów organizacyjnych, opieszałości w załatwianiu spraw, generalnie jako coś dysfunkcyjnego, wadliwego, niesprawnego, ułomnego, patologicznego, z pewnością dalekiego od wymogów racjonalności. Natomiast weberowski model biurokracji jest przeciwieństwem tych negatywnych cech i oznacza racjonalną organizację oraz sprawne, skuteczne działanie, profesjonalizację administracji. Oczywiście w tym przypadku chodzi o taką organizację, która posiada cechy wymienione przez Maxa Webera.

W modelu biurokracji Maxa Webera system administracji ma się opierać na sformalizowanych regułach działania (bezosobowym porządku prawnym). Normy prawne powinny w sposób precyzyjny określać kompetencje (uprawnienia i obowiązki) na poszczególnych stanowiskach. Podział kompetencji powinien być bezsporny i nie powinien budzić wątpliwości. Podział kompetencji wiąże się z podziałem pracy w organizacji. Prawo powinno być na tyle precyzyjne, żeby w maksymalnym stopniu ograniczać aktywizm urzędniczy³². Urzędnik powinien być „ustami ustawy” i podlegać bezosobowemu porządkowi prawnemu. To sformułowanie bywa odnoszone czasami do sędziów, ale w tym przypadku odnosi się także do urzędników. Ograniczenie aktywizmu urzędniczego z pewnością przyczynia się do urzeczywistniania zasady pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego obywateli. Nadmierna elastyczność w procesie stosowania prawa może stanowić przyczynek do przenikania pozaprawnych motywów rozstrzygnięć, na przykład nacechowanych preferencjami politycznymi, określonym systemem wartości nieuznawanych przez ogół itp. Uznanie administracyjne i inne formy luzów decyzyjnych określone przez prawo nie powinny przekształcić się w niekrepowaną prawem swobodną działalność organów i innych podmiotów administrujących. Z drugiej jednak strony luzy decyzyjne czy pewna wariantowość działania w procesie stosowania prawa są konieczne ze względu na wymóg zagwarantowania możliwie najbardziej optymalnego rozstrzygnięcia, z uwagi na

³¹ M. Weber, *Grundriss...*, s. 124 i n.; J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2005, s. 36 i n.

³² M. Weber, *Grundriss...*, s. 650.

dany stan faktyczny i chyba też niemożliwe do całkowitego wyeliminowania, z powodu chociażby wieloznaczności języka, którym się posługujemy.

W odniesieniu do struktur organizacyjnych Max Weber postulował ścisłą hierarchiczność, dyspozycyjność podwładnych i monokratyczny (jednoosobowy) model budowy organów administracji³³. Z jednej strony z pewnością monokratyczny model budowy organów administracji sprzyja sprawności, efektywności działania i w pewnym zakresie racjonalności, chociażby w kwestii kosztów ponoszonych na utrzymanie aparatu administracyjnego, ale z drugiej strony zwiększa ryzyko błędnych decyzji i podatność na korupcję. W weberowskim modelu biurokracji idealnej urzędnicy niższego stopnia zobowiązani są do wykonywania poleceń przełożonych, którzy jednocześnie są uprawnieni do kontrolowania ich działań. Co warto podkreślić, podwładni mają możliwość odwoływania się od poleceń przełożonych. Prawo powinno określać zasady relacji pomiędzy elementami struktury organizacyjnej, natomiast komunikacja pomiędzy administrującymi powinna przybierać formę pisemną. Różnego rodzaju akty wewnętrzne, np. statuty, regulaminy, instrukcje, wytyczne, określają wewnętrzne struktury organizacyjne, podziały czynności i zadań w ramach danej jednostki organizacyjnej.

W ujęciu proponowanym przez Maxa Webera pojawiają się postulaty, które możemy określić mianem antykorupcyjnych. Do takich należy zaliczyć m.in. oddzielenie osobistych interesów od stanowisk służbowych, oddzielenie urzędników od własności substratu majątkowego administracji, ograniczenie możliwości podejmowania przez urzędników innych zajęć zarobkowych, dokumentowanie poszczególnych czynności urzędniczych w celu umożliwienia weryfikacji ich poprawności³⁴. W koncepcji tej urzędnicy pełnią funkcję piastuna organu i powinni otrzymywać z tego tytułu stosowne wynagrodzenie³⁵.

W biurokracji idealnej działalność urzędowa ma pochłaniać zasadniczo wszystkie siły urzędnika. Według obecnej nomenklatury byśmy powiedzieli, że ma to być praca na cały etat. Mimo że czas pracy w biurze może być ściśle ograniczony, to sprzeczne z tą koncepcją jest traktowanie spraw urzędowych jako zajęcia ubocznego³⁶.

Wymóg posiadania kompetencji fachowych implikuje sposób zatrudniania urzędników. W biurokracji idealnej ma to odbywać się na podstawie mianowania (kontraktu), a nie wyboru, i po przeprowadzeniu swobodnej selekcji³⁷. Dzisiaj

³³ *Ibidem*, s. 125 i n.; s. 650–651.

³⁴ *Ibidem*, s. 126–127; J. Łukasiewicz, *Zarys nauki...*, s. 37.

³⁵ M. Weber, *Grundriss...*, s. 654.

³⁶ M. Weber, *Gospodarka...*, s. 694–695; M. Weber, *Grundriss...*, s. 651.

³⁷ M. Weber, *Gospodarka...*, s. 164–165.

ten postulat jest realizowany w przypadku przeprowadzania konkursów na poszczególne stanowiska urzędowe.

Z powyższego wynika, że biurokratyczny aparat urzędniczy w koncepcji Maxa Webera powinien mieć charakter w pełni zawodowy, przejawiający się w otrzymywaniu przez urzędników wynagrodzenia, które miało stanowić podstawowe źródło ich utrzymania, oraz istniejącym cenzusie kwalifikacji zawodowych jako kluczowego kryterium branego pod uwagę podczas naboru urzędników³⁸.

W biurokracji Maxa Webera szczególną rolę odgrywa profesjonalizacja organizacji, czemu służyć miał postulat wymagania od urzędników odpowiednich kwalifikacji, przygotowania i doświadczenia zawodowego. Ta koncepcja kładzie więc silny nacisk na profesjonalny charakter aparatu urzędniczego. Postulat profesjonalizacji kadr urzędniczych jest szczególnie aktualny dzisiaj z uwagi chociażby na rozwój technologii informatycznych, które w coraz szerszym zakresie są wykorzystywane w procesie administrowania.

Max Weber postuluje również jasną ścieżkę kariery zawodowej urzędników, opartą na wysłudze lat lub osiągnięciach w pracy podlegających ocenie przez przełożonych³⁹. Również współcześnie jasna ścieżka kariery zawodowej może stanowić istotny bodziec i motywację do lepszej, efektywniejszej pracy.

3. W jaki sposób weberowski model biurokracji idealnej odpowiada na wyzwania współczesnej administracji?

W poprzednim punkcie skupiliśmy się na przypomnieniu sformułowanej przez Maxa Webera koncepcji biurokracji (administracji) czystej (idealnej), czyli pewnego modelu hierarchicznej struktury, opartej na profesjonalnym substracie osobowym, odpowiednich środkach materialnych i posługującej się sformalizowanymi regułami działania. Z kolei w tym miejscu warto zastanowić się, jak ta formuła wpisuje się w dzisiejszą rzeczywistość administracji publicznej, w dobie powszechnej cyfryzacji i wdrażania narzędzi sztucznej inteligencji, różnych kryzysów i zagrożeń o charakterze naturalnym bądź będących wynikiem działalności człowieka, w szybko zmieniającym się otoczeniu społecznym, gospodarczym, ekonomicznym. Współcześnie mamy więc do czynienia z szeregiem zjawisk, które determinują organizację administracji i mają wpływ na metody i formy jej działania. Zjawiska te cechuje określona dynamika, zmienność w czasie oraz przestrzeni i na te zmiany musi odpowiadać administracja. Wymagamy więc

³⁸ M. Weber, *Grundriss...*, s. 127, 654.

³⁹ *Ibidem*, s. 127.

od administracji z jednej strony profesjonalizacji i przestrzegania kompetencji, z drugiej zaś oczekujemy od struktur administracyjnych racjonalności oraz elastyczności form i metod działania. Dynamicznie zmieniające się otoczenie nie dotyczy tylko poszczególnych państw, lecz jest obecne w wymiarze europejskim czy nawet światowym. Do niedawna globalizacja i związane z nią uniwersalistyczne trendy społeczne, gospodarcze, kulturowe były postrzegane jako coś nieuchronnego, w pewnym sensie oczywistego, naturalny kierunek, w jakim podąża świat, od czego nie ma odwrotu, natomiast dzisiaj już tak nie jest, bo doświadczamy czegoś wręcz przeciwnego, a mianowicie ucieczki od globalizacji. Można zadać więc pytanie, czy to koniec globalizacji, jaką znamy? Pewnie nie da się udzielić jednoznacznej i ostatecznej odpowiedzi na to pytanie, niemniej jednak administracja poszczególnych państw i struktury organizacyjne na poziomie międzynarodowym czy ponadnarodowym muszą to zjawisko brać pod uwagę podczas planowania strategicznego. Odwrót od globalizacji może być zagrożeniem, ale też szansą na rozwój i od tego, jak wykorzystamy nasz potencjał, może zależeć to, który z tych scenariuszy stanie się naszym udziałem.

Zjawisko globalizacji, umiędzynarodowienia, internacjonalizacji, uniwersalizacji wartości, procesy integracyjne w Europie i na świecie wywierają wpływ na struktury administracji, jej rolę w społeczeństwie, zadania, metody i formy działania podmiotów administrujących. Wpływ ten jest efektem przyjmowania norm prawa międzynarodowego i ponadnarodowego, zwłaszcza prawa UE, które określają standardy administracji i procesu administrowania. Umowy międzynarodowe, Traktaty UE, Karta Praw Podstawowych (KPP), Europejski Kodeks Dobrej Administracji, rekomendacje, rezolucje i zalecenia Rady Europy zawierają dyrektywy, których analiza pokazuje, że w wielu miejscach są one zbieżne z proponowanymi standardami biurokracji idealnej Maxa Webera. Przykładami takich regulacji mogą być chociażby wymogi dotyczące bezstronnego, jawnego i terminowego załatwiania spraw przez organy władzy publicznej (art. 41 KPP), wymóg działania instytucji UE zgodnie z określonymi procedurami, celami, zasadami (art. 13 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej), wymóg transparentności działania instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych UE (art. 15 ust. 3 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej), wynikające z Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji obowiązki działania zgodnego z odpowiednimi regulacjami i procedurami, zakaz nadużywania uprawnień czy też wymogi bezstronności, obiektywizmu, niezależności, konsekwentnego, uczciwego i rozsądnego działania, odpowiadania na pisma, potwierdzania odbioru każdego pisma skierowanego do instytucji, terminowego załatwiania spraw (art. 4, art. 7, art. 8, art. 9, art. 10, art. 11, art. 13, art. 14, art. 17) czy chociażby wynikające

z Rekomendacji Rec (2007)7 Komitetu Ministrów Rady Europy – prawo do dobrej administracji⁴⁰, które, jak wspomniano, przynajmniej pośrednio nawiązują do modelu weberowskiej biurokracji. W każdym razie w świetle tych regulacji standardy biurokracji Maxa Webera nie straciły na znaczeniu i nadal można brać je pod uwagę w procesie tworzenia współczesnych struktur administracyjnych. Hierarchiczność, kompetencyjność, ukierunkowanie na efekty działań, oddzielenie interesów osobistych urzędników od interesów organizacji i społeczeństwa, profesjonalizacja aparatu urzędniczego należą do standardów wyznaczonych – chociażby regulacjami unijnymi – dobrego administrowania tudzież prawa do dobrej administracji. Nieprzewidywalność, niepewność sytuacji na świecie, to, że mimo wspólnych zagrożeń przestajemy być wspólnotą interesów, wymaga sprawnego, stabilnego, przewidywalnego aparatu administracyjnego; właśnie weberowskiego modelu biurokracji idealnej.

Jak pamiętamy, w biurokracji idealnej kluczową rolę odgrywa istnienie sformalizowanych reguł działania. Reguły te mogą przyjmować różną postać, w tym aktów planowania. Jednym z warunków skutecznego działania administracji jest określenie celów i zadań oraz harmonogramu ich realizacji, co odbywa się w aktach planowania. Nie bez przyczyny więc wśród prawnych form działania administracji coraz większe znaczenie przypisuje się planom, programom, strategiom i innym tego typu aktom planistycznym, w których często zawiera się diagnozę obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej, trendy rozwojowe w przyszłości, określenie celów rozwoju, określenie kierunków polityki państwa, źródła finansowania itd. Dynamika zmian na świecie musi zatem znaleźć odzwierciedlenie w treści planów, programów i strategii działań administracji.

W weberowskim modelu biurokracji idealnej mamy do czynienia z systemem sformalizowanych reguł działania, wyznaczających miejsce w strukturze, prawa i obowiązki poszczególnych ogniw organizacji⁴¹. We współczesnym państwie prawa, w którym jedną z kluczowych zasad, dotyczących administracji jest zasada legalizmu, cała działalność administracji i jej struktura organizacyjna opiera się na wspomnianych sformalizowanych regułach działania; opiera się na prawie, które te reguły tworzy. A zatem do fundamentalnych wyzwań, przed jakimi stoją współczesne państwa, należy tworzenie dobrego prawa. Z jednej strony prawa precyzyjnego, zrozumiałego dla adresatów, formułującego reguły zachowania w sposób niebudzący wątpliwości, z drugiej zaś odpowiednio elastycznego,

⁴⁰ Recommendation CM/Rec (2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration, <https://rm.coe.int/16807096b9>; stan na 5.10.2025 r.

⁴¹ **M. Weber**, *Grundriss...*, s. 125–127, 650 i n.; **M. Weber**, *Gospodarka...*, s. 693–695; **J. Homplewicz**, *Teoria organizacji...*, s. 317 i n.

wpisującego się we wspomnianą wyżej dynamikę zmian zjawisk społecznych, gospodarczych, kulturowych.

Postulaty, jakie formujemy w odniesieniu do jakości prawa, dotyczą zarówno prawa powszechnie obowiązującego, jak i aktów prawa wewnętrznego, które obowiązuje tylko w sferze wewnętrznej działania administracji (ma też wpływ pośredni na sferę zewnętrzną i relacje administracji z obywatelami). Bez dobrego prawa nie ma dobrej administracji; można też powiedzieć, że bez dobrej administracji nie ma dobrego prawa. Weberowski model działania, oparty na formalnych regułach postępowania, również znajduje odzwierciedlenie współcześnie w koncepcjach legalizmu działania administracji. Wyzwania współczesności wymagają skutecznego aparatu administracyjnego także działającego na podstawie jasnych, sformalizowanych reguł.

Biurokracja idealna miała zapewnić skuteczność, efektywność wykonywania przypisanych jej zadań, generalnie – racjonalność działania struktur państwa. Również obecnie skuteczność działania administracji należy do kluczowych zasad nie tylko o charakterze prakseologicznym, nie jest już tylko niewiążącym postulatem, lecz ma charakter prawnie wiążącej dyrektywy. Do zasady sprawności, efektywności, rzetelności wykonywania zadań publicznych odwołuje się bezpośrednio lub pośrednio szereg aktów normatywnych, w tym Konstytucja RP, gdzie w preambule odnajdujemy wprost odwołanie do konieczności zapewnienia w działaniu instytucji publicznych rzetelności i sprawności. Sprawność działania nie musi odnosić się do ekonomiczności. Jak trafnie zauważa Stanisław Wrzosek, ekonomiczność działania administracji publicznej jest ważnym kryterium sprawności systemu administracji publicznej, przy czym w tym przypadku powinno być traktowane jako kryterium uzupełniające wobec kryterium skuteczności⁴². Od administracji wymaga się przede wszystkim skutecznego wykonywania zadań publicznych. Administracja to nie przedsiębiorca, a administrowanie to nie prowadzenie działalności gospodarczej, w przypadku których zysk jest głównym punktem odniesienia. Ekonomiczne i menedżerskie podejście do wykonywania zadań publicznych jest elementem idei nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*). Jak podkreśla Kamilla Marchewka-Bartkowiak, doktryna ta oznacza „przejście od administrowania, bazującego na sztywnych procedurach i wpływach politycznych (tzw. model biurokratyczny), do zarządzania opartego na ekonomicznej ocenie

⁴² S. Wrzosek, *Polityka administracyjna a ekonomiczność działania administracji...*, s. 841; S. Wrzosek, *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008, s. 180.

efektywności działania i wykorzystaniu mechanizmów rynkowych (tzw. model menedżerski)⁴³. Idea ta jednak nie wszędzie się sprawdziła, bo kryterium rachunku ekonomicznego w ocenie działań administracji nie wytrzymało konfrontacji z koniecznością zagwarantowania skutecznego wykonywania zadań publicznych w oparciu właśnie o model biurokratyczny.

Pisząc o efektywności, skuteczności, rzetelności działania instytucji publicznych i dobrym prawie, warto zauważyć, że nawet najlepiej napisane prawo samo w sobie nie jest skuteczne, gdyż bardzo wiele zależy od odpowiednich kwalifikacji, motywacji osób i innych podmiotów, które to prawo wykonują, oraz od zaplecza finansowego, rzeczowego, jakimi dysponują. Kluczowe znaczenie ma niewątpliwie jakość kadr administracji. Jak wspomniano wyżej, biurokratyczny aparat urzędniczy wg koncepcji Maxa Webera odgrywa istotną rolę i powinien mieć charakter zawodowy, przejawiający się w otrzymywaniu przez urzędników wynagrodzenia, oraz cechować się odpowiednimi kwalifikacjami. W optymalnym modelu kwalifikacje powinny być potwierdzone odpowiednim egzaminem i poświadczony dyplomem. Dobrze wykształcona i wyposażona kadra urzędnicza może przyczynić się do podniesienia efektywności działania administracji. Mimo że to stwierdzenie dla wielu czytelników może wydawać się czymś oczywistym i brzmi zapewne jak truizm, to dwie rzeczywistości, a mianowicie: polityczna i urzędnicza, pozostawiają w tym zakresie wiele do życzenia. Zatrudnianie na stanowiskach urzędniczych na podstawie koneksji, według klucza rodzinnego, partyjnego, budzące wątpliwości konkursy czy nawet zatrudnianie z pominięciem trybu konkursowego, stanowią naszą rzeczywistość.

Podobnie rzecz się ma z wysokością wynagrodzenia, zwłaszcza na stanowiskach operacyjnych, gdzie kontakt administracji z obywatelami jest bezpośredni, który pozostawia wiele do życzenia i zamiast stanowić motywację do sprawnego i efektywnego działania, częściej jest źródłem frustracji wpływającej na jakość wykonywanej pracy. Jedną z przyczyn dysfunkcji aparatu biurokratycznego jest nie tylko niskie lub stosunkowo niskie wynagrodzenie osób zatrudnionych na niższych stanowiskach urzędniczych, ale także duże dysproporcje w wynagrodzeniach na różnych szczeblach w strukturze aparatu urzędniczego, w wielu przypadkach niezajdujące uzasadnienia charakterem zadań czy nawet zakresem odpowiedzialności za podjęte decyzje. Dostosowanie wynagrodzenia do posiadanych kwalifikacji i stażu pracy, zakresu i charakteru zadań oraz zakresu odpowiedzialności czy wreszcie zmniejszenie często rażących dysproporcji w wynagrodzeniach

⁴³ K. Marchewka-Bartkowiak, *Nowe zarządzanie publiczne*, „Infos”, Biuro Analiz Sejmowych 2014/18, s. 1.

pomiędzy kierownikami oraz „zwykłymi” stanowiskami urzędniczymi, uzupełnianie zasadniczego wynagrodzenia odpowiednio skonstruowanymi dodatkami motywacyjnymi należą do tych działań, które mogą przyczynić się do poprawy efektywności wykonywania zadań i poprawy relacji urzędnik – obywatel. Zmiany w tym zakresie należą do wyzwań, jakie stoją przed administracją.

Reasumując, wykonywanie funkcji urzędniczych powinno być traktowane jako wykonywanie głównego zawodu, a uzyskiwane z tego tytułu środki finansowe, współmierne do zakresu odpowiedzialności i charakteru zadań, powinny stanowić główne źródło utrzymania.

Zgodnie z zasadą legalizmu administracja może działać tylko w granicach przyznanych jej przez prawo kompetencji. Sprawne wykonywanie zadań publicznych wymaga precyzyjnego przypisania kompetencji do poszczególnych ogniw aparatu administracyjnego. W tym kontekście warto zauważyć, że biurokracja idealna Maxa Webera ma cechować się niebudzącym wątpliwości podziałem kompetencji. Kompetencje mają być wyraźnie określone i przypisane do poszczególnych ogniw, komórek organizacyjnych, stanowisk w strukturze organizacyjnej za pomocą obowiązujących w organizacji sformalizowanych reguł działania. Jest to zagadnienie związane ze wspomnianym wyżej problemem jakości prawa, a w szczególności realizacją zasady określoności przepisów kompetencyjnych. Kwestie związane z podziałem czynności w obrębie danej jednostki organizacyjnej administracji są regulowane w szerszym zakresie aktami prawa wewnętrznego oraz niemającymi normatywnego charakteru aktami generalnymi stosowania prawa, stanowiącymi rodzaj wytycznych, instruktażu, wskazówek interpretacyjnych. W tym przypadku ważne jest więc przestrzeganie odpowiednich standardów jakości prawa również w odniesieniu do aktów prawa wewnętrznego. Nie ulega wątpliwości, że ten aspekt funkcjonowania aparatu biurokratycznego odgrywał istotną rolę zarówno w koncepcji Maxa Webera, jak i współcześnie nie stracił na aktualności.

Biurokratyczny aparat urzędniczy Maxa Webera miał charakteryzować się ściśle hierarchiczną strukturą i w wielu przypadkach nadal ten model wydaje się być przydatny, zwłaszcza podczas wykonywania zadań o charakterze szeroko rozumianej policji administracyjnej przez różne inspekcje, służby i straże. W przypadku wykonywania zadań wymagających specjalizacji, gdzie mamy do czynienia z wymogiem dyspozycyjności, władczym charakterem działań administracji i korzystaniem z przymusu państwowego, w tym z siły fizycznej, układ hierarchiczny sprawdza się dobrze. Nie zmienia tego podejścia częściowe odejście przez ustawodawcę od resortowego modelu administracji na rzecz zespolenia i zwierzchnictwa administracji w terenie, a także urzeczywistnianie zasady

decentralizacji. Przykładem może być przede wszystkim rządowa administracja zespolona, działająca pod zwierzchnictwem wojewody, np. komendanci wojewódzcy Policji, wojewódzcy inspektorzy farmaceutyczni, wojewódzcy inspektorzy nadzoru budowlanego, wojewódzcy lekarze weterynarii. Zwierzchnictwo wojewody nie ma charakteru służbowego, gdyż mimo zespolenia nadal zwierzchnikami służbowymi tych organów na poziomie wojewódzkim są odpowiednie organy administracji centralnej, np. Komendant Główny Policji czy Główny Inspektor Farmaceutyczny.

Weberowski model biurokracji idealnej może być realizowany równoległe z zasadą decentralizacji. Stosownie do treści art. 15 ust. 1 Konstytucji RP ustrój terytorialny ma zapewniać decentralizację władzy publicznej, czego najlepszym przykładem jest samorząd terytorialny. Co prawda samorząd terytorialny korzysta ze względnej samodzielności, która stanowi istotę decentralizacji, wykonując zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP), to również w ramach tej administracji mamy do czynienia z – opartym na hierarchicznym podporządkowaniu (choćby relacje wójta z pracownikami urzędu gminy) – aparatem biurokratycznym. Zawarty w preambule do Konstytucji RP oraz powtórzony w przepisach ustaw zwykłych wymóg zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych odnosi się również do administracji zdecentralizowanej, w tym do samorządu terytorialnego⁴⁴. Obecnie istotną część zadań publicznych powierza się jednostkom samorządu terytorialnego, które zlokalizowane są bliżej obywatela i mogą skuteczniej zmierzyć się z wyzwaniem, przed którym stoi administracja. Nastawiony na profesjonalizację i realizację sformalizowanych reguł działania weberowski model biurokracji sprzyja skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych, również w przypadku form zdecentralizowanych. Trzeba jednak pamiętać, że to na poziomie lokalnym jest największa przestrzeń do partycypacji obywateli w procesie administrowania, co zresztą dostrzega sam ustawodawca, wprowadzając różne rozwiązania prawne, które tę partycypację przewidują⁴⁵. Przykładami mogą być regulacje dotyczące

⁴⁴ **S. Lewandowski**, *Charakter normatywny preambuły*, *Studia Iuridica* 1998/36, s. 113 i n.; **J. Królikowski**, *Preambuła nie tak całkiem bez znaczenia*, *Rzeczpospolita* 28.03.2008/74, s. C8; **P. Winczorek**, *Słowny wyraz wartości*, *Rzeczpospolita* 1.06.2004/127, s. A8; zob. **M.E. Stefaniuk**, *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989–2007*, Lublin 2009; *Sie hören von meinem Anwalt!*, <https://sie-hoeren-von-meinem-anwalt.de/2015/06/die-bedeutung-einer-praeambel-i/>; stan na 6.10.2025 r.; Wyrok TK z 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK ZU 2005/5A, poz. 49; Wyrok TK z 11 maja 2007 r., K2/07, OTK ZU 2007/5A, poz. 48.

⁴⁵ Zob. **W. Firek**, *Partycypacja obywatelska jako wartość konstytucyjna w demokratycznym państwie prawnym*, *Przegląd Konstytucyjny* 2023/2, s. 53–73; **K. Jurek**, *Dialog i partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym na przykładzie miasta Krakowa*, *Zeszyty Naukowe*

wymogu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami w przypadku planowanej zmiany granic gmin albo granic miasta czy też odnoszące się do szczególnej formy konsultacji społecznych, jaką jest budżet obywatelski (zob. art. 4a ust. 4 oraz art. 5a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym)⁴⁶. Pisząc o modelu administracji współdziałającej, o współrzędzeniu, mamy na myśli przede wszystkim administrację samorządową. Oparcie administracji samorządowej na weberowskim biurokratycznym modelu organizacji i funkcjonowaniu organizacji musimy uzupełnić o wymóg zagwarantowania członkom wspólnot samorządowych możliwie najszerzego udziału w wykonywaniu zadań publicznych o charakterze lokalnym i regionalnym w oparciu o te instrumenty, które przewidział ustawodawca.

Skomplikowany charakter współczesnych stosunków społecznych, zadań i wyzwań wymaga wielowymiarowego podejścia, uwzględnienia różnych punktów widzenia, w tym partycypacji społecznej, tj. osób bezpośrednio zainteresowanych danym rozstrzygnięciem.

Cechą charakterystyczną administracji publicznej jest możliwość posługiwania się przymusem, czasami również siłą fizyczną, a co za tym idzie, mimo wzrostu znaczenia niewładczych form działania, to nadal szczególną rolę odgrywają władcze prawne formy działania. W tym kontekście warto zauważyć, że Max Weber postulował wyraźne określenie dopuszczalnych środków przymusu oraz przesłanek ich stosowania, co zresztą wiąże się z wyżej wspomnianą zasadą określoności kompetencyjnej.

W kwestiach ustrojowo-organizacyjnych aparatu urzędniczego Max Weber również się wypowiadał. Jego zdaniem biurokracja idealna powinna składać się organów monokratycznych, które gwarantują większą sprawność działania, wolną od konieczności kompromisów oraz zmian nastawienia większości. Nie można jednak niedoceniać zalet organów kolegialnych, również tych, w których czynnik społeczny i merytoryczny odgrywa istotną rolę.

4. Wnioski końcowe

W niniejszym opracowaniu zastanawialiśmy się, w jakim zakresie model Maxa Webera biurokracji czystej (idealnej) odpowiada na wyzwania współczesnej administracji.

Collegium Witelona 2023/49 (4), s. 49–59; **R. Marchaj**, *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016; **Z. Zychowicz**, *Konsultacje społeczne w samorządzie*, Szczecin 2014.

⁴⁶ T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1153; zob. **D. Rybińska**, *Instytucja budżetu obywatelskiego jako narzędzie rozwoju samorządu lokalnego*, *Finanse i Prawo Finansowe* 2018/1 (17), s. 49–65.

Administracja oparta ona założeniach biurokracji idealnej Maxa Webera, gdzie kluczowe znaczenie odgrywa racjonalność, efektywność, skuteczność, profesjonalizm, dobrze odpowiada na wyzwania współczesnego świata i jest w stanie podołać zadaniom, które wiążą się z tymi wyzwaniami. Wpisuje się też w model opiekuńczego państwa dobrobytu. Twierdzenie, że weberowskie paradygmaty legalizmu i formalizmu miałyby stanowić jakieś zagrożenie dla demokratycznego państwa prawa, opartego na zasadach solidarności społecznej, efektywności, skuteczności, ekonomiczności działania administracji czy też realizacji idei dobrej administracji i *welfare state* nie jest uzasadnione. Idea biurokratyzmu sama z siebie nie musi oznaczać przesadnego wzrostu struktur publicznych i kryzysu ich funkcjonowania, chyba że przybierze ona postać współcześnie rozumianej biurokracji, która z weberowskim rozumieniem idealnego administrowania – poza tożsamością nazewnictwa – ma niewiele wspólnego.

Warto też podkreślić, że weberowski model biurokracji idealnej wpisuje się w koncepcję dobrej administracji i prawa do dobrej administracji. Większość cech biurokracji idealnej Maxa Webera stanowi jednocześnie dyrektywy dobrego administrowania.

Na kanwie przeprowadzonych rozważań, dotyczących biurokracji idealnej (czystej) Maxa Webera, autor niniejszego opracowania proponuje wprowadzenie dwóch terminów, a mianowicie: „administracja rozumiejąca” oraz „administracja merytokratyczna”. W pierwszym przypadku mamy na myśli administrację rozumiejącą motywy i uwarunkowania zjawisk społecznych, procesy społeczne, gospodarcze, polityczne oraz poszukującą adekwatnych do tych procesów rozwiązań organizacyjno-funkcjonalnych, w drugim zaś budowanie organizacji na sformalizowanych regułach działania, na kompetencjach potwierdzonych obiektywnym systemem ocen, gdzie wiedza i doświadczenie zawodowe odgrywają decydującą rolę w postępowaniach rekrutacyjnych i awansowych oraz w procesie administrowania, innymi słowy, gdzie nepotyzm, powiązania rodzinne, polityczne i inne tego typu motywy ustępują przed wiedzą, doświadczeniem zawodowym, talentem i umiejętnościami.

Postulowany przez Maxa Webera model organizacji administracji i procesu administrowania (bezosobowej administracji biurokratycznej) wydaje się być skuteczny i efektywny, chociaż powinien być uzupełniany o elementy inkluzywnej administracji, administracji rozumiejącej, demokratyzacji zarządzania, administracji elastycznej i dostosowującej się do aktualnych wymagań otoczenia. Weberowska koncepcja biurokracji idealnej wymaga pewnego odformalizowania, uelastycznienia, zdynamizowania, ukierunkowania na współdziałanie i współpracę z obywatelami.

W sferze metod i form działania należy postawić nacisk na współdziałanie administracji z obywatelami, ale także na formy działań o charakterze twórczym, z charakterystycznym dla tych form dużym udziałem samodzielności działającego organu, przy czym należy zapewnić sądową kontrolę legalności tego typu działań. Istotną rolę w proponowanym przez autora modelu powinny odgrywać różne akty planistyczne, które mimo że w większości przypadków nie mają charakteru normatywnego, to powinny zapewniać racjonalność i ciągłości działań administracji. Perspektywa myślenia o administracji i jej zadaniach powinna wykraczać poza jedną kadencję parlamentu czy też organu samorządu terytorialnego. Model biurokracji Maxa Webera powinien być uzupełniony o wspomniany element planowania w administracji.

Należy stwierdzić, że w świetle pojawiających się różnych koncepcji zarządzania w administracji, to nadal weberowski model biurokracji (administracji) idealnej (czystej), uzupełniony o wspomniane postulaty uspołecznienia, uelastycznienia działania administracji, szerokiego planowania w procesie administrowania, powinien stanowić podstawę (jądro, trzon, kręgosłup) organizacji i działania administracji racjonalnej, rozumiejącej; z pewnością nie można mówić o kryzysie koncepcji administracji hierarchicznej, podporządkowanej ściśle prawu, posługującej się sformalizowanymi regułami działania, opartej na zawodowym personelu, wyposażonej w materialne środki, odpowiadające charakterystyce i zakresowi jej zadań, ale jednocześnie rozumiejącej procesy społeczne i motywy zachowań jednostek, grup społecznych, uczestników życia gospodarczego, ich aksjonormatywny system determinujący życie społeczne.

Bibliografia

Opracowania

- Firek W.**, *Partycypacja obywatelska jako wartość konstytucyjna w demokratycznym państwie prawnym*, Przegląd Konstytucyjny 2023/2, s. 53–73.
- Griffin R.W.**, *Podstawy zarządzania organizacjami*, przekł. M. Rusiński, red. nauk. przekładu Z. Mikołajczyk, Warszawa 2006.
- Hatch M.J.**, *Teoria organizacji*, przekł. P. Łuków, Warszawa 2002.
- Homplewicz J.**, *Teoria organizacji i kierownictwa (zagadnienia podstawowe)*, Katowice 1979.
- Jurek K.**, *Dialog i partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym na przykładzie miasta Krakowa*, Zeszyty Naukowe Collegium Witelona 2023/49 (4), s. 49–59.
- Kasiński M.**, *Współczesne problemy rozwoju administracji w Polsce*, Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym 2011/14 (1), s. 215–226.
- Knosala E.**, *Zarys nauki administracji*, Kraków 2005.

- Korczak J.**, *Prakseologiczna interpretacja zjawiska administracji publicznej z perspektywy relatywizmu granic organizacji*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji 2017/3802, Wrocław, s. 79–102.
- Królikowski J.**, *Preambula nie tak całkiem bez znaczenia*, Rzeczpospolita 28.03.2008/74, s. C8.
- Lewandowski S.**, *Charakter normatywny preambuły*, Studia Iuridica 1998/36, s. 113–136.
- Litter J.**, *Against Meritocracy: Culture, Power, and Myths of Mobility*, Routledge, London 2017.
- Łukasiewicz J.**, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2005.
- Marchaj R.**, *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016.
- Marchewka-Bartkowiak K.**, *Nowe zarządzanie publiczne*, „Infos”, Biuro Analiz Sejmowych 2014/18, s. 1–4.
- Meier F., Schimank U.**, *Bürokratie als Schicksal? – Max Webers Bürokratiemodell im Lichte der Organizational Studies*, w: H.-P. Müller, S. Sigmund (Hg.), *Max Weber – Handbuch. Leben-Werk-Wirkung*, Stuttgart 2020.
- Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. 1, A–C, B. Petrozolin-Skowrońska (Redaktor Naczelny Encyklopedii PWN), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. 6, S–Z, B. Petrozolin-Skowrońska (Redaktor Naczelny Encyklopedii PWN), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Oliwniak S.**, *Biurokracja i biurokratyzm w administracji publicznej*, w: B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2009.
- Paetz S.**, *Bürokratie*, w: H.-P. Müller, S. Sigmund (Hg.), *Max Weber – Handbuch. Leben-Werk-Wirkung*, Stuttgart 2020.
- Pieścikowski Z.**, *Przedmiot nauki o organizacji i zarządzaniu*, w: J. Boroń (red.), *Teoria organizacji i zarządzania*, Poznań 1984.
- Ruczkowski P.**, *Koncepcja inkluzywnego prawa administracyjnego*, w: W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019.
- Rybińska D.**, *Instytucja budżetu obywatelskiego jako narzędzie rozwoju samorządu lokalnego*, *Finanse i Prawo Finansowe* 2018/1 (17), s. 49–65.
- Słownik języka polskiego PWN*, A–K, M. Szymczak (red.), Warszawa 2002.
- Stefaniuk M.E.**, *Preambula aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989–2007*, Lublin 2009.
- Weber M.**, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, przekł. i wstęp D. Lachowska, Warszawa 2002.
- Weber M.**, *Grundriss der Sozialökonomik*, III. Abteilung, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1922.
- Weber M.**, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, Fünfte, revidierte Auflage, Tübingen 1972 (Nachdruck 1990).
- Winczorek P.**, *Słowny wyraz wartości*, Rzeczpospolita, 1.06.2004/127, s. A8.
- Wrzosek S.**, *Polityka administracyjna a ekonomiczność działania administracji publicznej*, w: J. Łukasiewicz (red.), *Polityka administracyjna*, Rzeszów 2008.
- Wrzosek S.**, *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008.
- Young M.D.**, *The Rise of the Meritocracy. 1870–2033*, London 1958.
- Zimmermann J.**, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022.
- Zychowicz Z.**, *Konsultacje społeczne w samorządzie*, Szczecin 2014.

Orzecznictwo

Wyrok TK z 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK ZU 2005/5A, poz. 49.

Wyrok TK z 11 maja 2007 r., K 2/07, OTK ZU 2007/5A, poz. 48.

Strony internetowe

<https://jp2online.pl>; stan na 14.05.2025 r.

Recommendation CM/Rec (2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration, <https://rm.coe.int/16807096b9>; stan na 5.10.2025 r.

Sie hören von meinem Anwalt!, <https://sie-hoeren-von-meinem-anwalt.de/2015/06/die-bedeutung-einer-praeambel-i/>; stan na 6.10.2025 r.

Piotr RUCZKOWSKI

MAX WEBER'S MODEL OF PURE (IDEAL) BUREAUCRACY IN THE FACE OF MODERN ADMINISTRATIVE CHALLENGES – CRISIS, STAGNATION OR RENASCENCE?**Abstract**

Background: There is no doubt that there has been the search for an optimal model of administrative organization and operation since it existed. The research subject is to find a model of administration so as to ensure the rational organization of the administrative apparatus and the efficient performance of the tasks assigned to it. The starting point for this model involves the German scholar Max Weber's concept of ideal (pure) bureaucracy.

Research purpose: The primary purpose of this study is to answer the questions of to what extent the model of pure (ideal) bureaucracy responds to the challenges of contemporary administration. Is it about speaking of crisis, stagnation, or perhaps a renaissance of the Weberian model of bureaucracy (administration) in the context of the challenges facing contemporary administration? In addition, what components should be added to this model today?

Methods: In the research the following were applied: methodology characteristic of the social sciences, particularly legal sciences, including the historical-legal method to search for the origins of the institutions analysed, the observation method, and the dogmatic method used to decode formalized rules of operation.

Conclusions: The carried-out analysis facilitates the conclusion that the Weberian model of ideal (pure) bureaucracy, supplemented with postulates of socialization, more flexible administrative operations, and extensive planning in the administrative process, can be the basis for the organization and operation of a rational, understanding administration. No crisis in the concept of hierarchical administration is observed, so long as it: is strictly subordinated to the law, uses formalized rules of operation, is based on professional personnel, and is equipped with material resources corresponding to the characteristics and scope of its tasks. However, at the same time it involves social processes and the motives behind the behaviour of individuals, social groups, participants in economic life, and their axiological and normative system determining social life.

Keywords: organizational structure of administration, good administration, effective administration, tasks of administration.