
WSCHODNI ROCZNIK HUMANISTYCZNY
TOM XVIII (2021), No 4
s. 41-51
doi: 10.36121/gszulczewski.18.2021.4.041

Grzegorz Szulczewski
(Szkoła Główna Handlowa w Warszawie)
ORCID: 0000-0001-5362-873X

Dwa wzorce działania administracji i etosu urzędniczego: Weber – Kotarbiński

Streszczenie: W artykule dokonano krytycznej oceny koncepcji biurokracji Maxa Webera. Na podstawie analizy prac naukowych stwierdzono, że rola urzędnika sprowadzać ma się do sprawnego administrowania bez potrzeby ustosunkowania się do zadań przekazywanych mu przez polityków. Przy czym decyzje polityczne nie podlegają ocenie moralnej, a jedynie wartość ich określa racja stanu. Sam Weber zdawał sobie sprawę, że taki model administracji rodzi niebezpieczeństwo, iż może on służyć również w umacnianiu władzy przywódców o zapędach totalitarnych. Również w artykule wskazano na inne problemy związane z wdrożeniem modelu biurokracji. Krytyki koncepcji Webera dokonali teoretycy nauk o administracji, politolodzy i filozofowie polityki. W artykule postawiono dwie tezy. Pierwszą tezę artykułu stanowi stwierdzenie, że Weber zbyt wąsko ujmował racjonalność. Drugą tezę artykułu stanowi stwierdzenie, że braków koncepcji biurokracji unika prakseologiczna teoria działania urzędniczego oparta na kompleksowo pojmowanej racjonalności. Polski prakseolog, Tadeusz Kotarbiński (1886–1981), wskazuje, że każdy czyn musi być rozpatrywany pod względem godziwości celów i środków podjętych do jego realizacji. Dzięki temu nie można wykorzystać administracji dla realizacji celów nakazanych przez rządy totalitarne.

Słowa kluczowe: biurokracja, administracja, totalitaryzm, Max Weber, Tadeusz Kotarbiński

Two models of administration and the clerical ethos: Weber – Kotarbiński

Annotation:

Summary: The article presents a critical assessment of Max Weber's concept of bureaucracy. Based on the analysis of scientific papers, emphasize that in his approach the role of the bureaucrats has been reduced to efficient administrators without the need to respond to the tasks delegated by politicians. At the same time, political decisions are not subject to moral evaluation, and only value is the *raison d'état*. Weber himself realized that such a model of administration poses a danger that can also serve to strengthen the power of leaders with totalitarian inclinations. The study also points to other problems related to the implementa-

tion of the bureaucracy model. The article presents two theses. The first thesis is that Weber understood rationality too narrowly. The second thesis of the article is the statement that the shortcomings of the concept of bureaucracy are avoided by the praxeological theory of officials' activity based on a comprehensively understood rationality. The Polish praxeologist, Tadeusz Kotarbiński (1886–1981), points out that every act must be considered in terms of the fairness of the aims and measures taken to implement it. As a result, the administration cannot be used to achieve the goals imposed by totalitarian governments.

Keywords: bureaucracy, administration, totalitarianism, Max Weber, Tadeusz Kotarbiński

Две модели работы администрации и этоса бюрократии: Вебер - Котарбинский

Аннотация: В статье дается критическая оценка концепции бюрократии Макса Вебера. На основе анализа научных работ было установлено, что роль чиновника должна быть сведена к эффективному управлению без необходимости реагировать на задачи, делегированные ему политиками. В то же время политические решения не подлежат моральной оценке, и *raison d'état* определяет только их ценность. Сам Вебер понимал, что такая модель управления представляет опасность, поскольку она также может служить укреплению власти лидеров с тоталитарными наклонностями. В статье также указаны другие проблемы, связанные с реализацией модели бюрократии. Критику концепции Вебера сделали теоретики административной науки, политологи и политические философы. В статье представлены два тезиса. Первый тезис статьи состоит в том, что Вебер слишком узко понимал рациональность. Вторым тезисом статьи - утверждение, что недостатки идеи бюрократии устраняет праксиологическая теория чиновничьих действий, основанная на всесторонне понятой рациональности. Польский праксиолог Тадеуш Котарбинский (1886–1981) указывает, что каждое действие необходимо рассматривать с точки зрения справедливости целей и мер, принимаемых для его реализации. В результате администрация не может использоваться для достижения целей, навязанных тоталитарными правительствами.

Ключевые слова: бюрократия, администрация, тоталитаризм, Макс Вебер, Тадеуш Котарбинский

Wstęp.

Niezawinione trudności rozwoju nauk o administracji w Polsce

Nikogo nie należy przekonywać, jak dla jakości życia i legitymizacji władzy ważne jest sprawne działanie administracji. Wzorzec urzędnika i ogólne określenie ram działania administracji ma decydujące znaczenie dla wyznaczenia jej roli w nowoczesnym państwie. Pomimo podejmowanych prób refleksji nad administracją i korpusem urzędniczym nie miały one szczęścia do pełnego rozwinięcia w naszym kraju. Utrata niepodległości w sposób naturalny wpłynęła na myślenie o sprawach dotyczących państwa i jego organizacji.

Najważniejsza stała się walka o wyzwolenie narodowe, a w jej ramach tworzenie organizacji wojskowych i kwestia ich funkcjonowania. Polska administracja pojawiała się przez 123 lata zaborów tylko na krótko, jedynie w dobie powstań i funkcjonowania efemerycznych tworów quasi-państwowych o ograniczonej autonomii. Urzędnicy cywilni i organizacja administracji przeszła bowiem w gestie państw zaborczych. Administracja zatem służyła zaborcom do eksploatacji gospodarczej, zniewalania społeczeństwa, zapobiegania zrywom niepodległościowym, czy też ich zwalczania. Również bycie urzędnikiem w państwie zaborczym wiązało się z mniej lub bardziej idącym wy-

narodowieniem i strzeżeniem interesów zaborców na wcielonych ziemiach. Dlatego rozwijanie teorii administracji, refleksja nad rolą urzędnika, była niepopularna i mało pożądana, jak i wywoływała podejrzenie kolaboracji z władzami zaborczymi i tym samym oceniano ją jako sprzeniewierzenie się idei niepodległości. Okres dwudziestolecia międzywojennego zdawał się jedynie chlubnym wyjątkiem krzewienia ideału dobrze działającej administracji i tworzenia podstaw teorii z nim związanych. W Polsce była rozwijana w latach 1926–31 koncepcja neoetatyzmu przez Pierwszą Brygadę Gospodarczą, którą kierował Stefan Starzyński. On sam poniósł niekwestionowane zasługi w stworzeniu sprawnie działającego zarządu miasta stołecznego Warszawy.

Podejmowane po 1945 próby systematycznej pracy nad tworzeniem teoretycznych podstaw dla nowoczesnego działania administracji napotykały dwie bariery natury ideologicznej.

Najpierw do 1989 roku była to stała groźba jej negatywnej oceny ze względu na możliwy konflikt z ideologią marksizmu, a po odzyskaniu suwerenności nastąpił długi okres, do kryzysu finansowego, a więc do roku 2008, prawie w nieprzerwany sposób, panowania neoliberalnej doktryny, w tym fundamentalizmu rynkowego nawiązującego do praktyki politycznej nazwanej reaganomiką i thatcheryzmem. W jej ramach chodziło o redukcję roli państwa, czyli również administracji w działaniach związanych nie tylko z życiem gospodarczym, ale i społecznym. W Polsce oddziaływanie neoliberalnej doktryny miało wpływ na postrzeganie funkcjonowania administracji i jej złą opinię w społeczeństwie. Poszczególne przypadki uniemożliwiania realizacji inicjatyw przedsiębiorców przez administrację umacniały negatywny osąd o jej funkcjonowaniu, choć z drugiej strony podjęto i zrealizowano wiele projektów profesjonalizacji działania administracji, w tym dotyczących służby cywilnej i administracji samorządowej. Stworzono też instytucjonalne zabezpieczenie przed korupcją w postaci Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

1. Racjonalizacja sfery panowania:

legalna władza i model biurokratyczny administracji

Max Weber wskazał na proces racjonalizacji panowania zapoczątkowany w epoce nowoczesności. W odróżnieniu od władzy tradycyjnej czy patrymonialnej legalna władza podlegała kontroli parlamentarnej. Decyzje polityczne musiały mieścić się w granicach prawa i danych uprawnień.

Drugim środkiem racjonalizacji panowania było powstanie administracji biurokratycznej. Weberowi należy przypisać największe zasługi w przywróceniu pozytywnego znaczenia terminu biurokracja. Dzięki jego pracom biurokracja nie kojarzyła się już z biurokratyzmem. Terminu biurokracja używa Weber na oznaczenie typu idealnego, a zatem konstruktury myślowego absolutyzującego pewne ważne cechy, uznane przez niego za pozytywne. Typ idealny działania administracji (biurokracja) ma swoje niewątpliwe zalety, przemawia za nim racjonalna argumentacja, ma silny charakter perswazyjny i co równie ważne, jest możliwy do zastosowania.

Weberowi chodziło o stworzenie takiej charakterystyki czynności administracyjnych, która spełnia warunek racjonalności celowej. Ma to prowadzić do sprawnego, precyzyjnego i niezawodnego działania urzędu i urzędników.

Weber podaje szereg warunków, które ma spełniać organizacja administracji. Do nich należą porządek strukturalny za sprawą ścisłego określenia kompetencji i procedur

administracyjnych. Również model biurokracji wyznacza oparty na przepisach prawa zakres działań, uprawnień i odpowiedzialności organów administracyjnych i urzędników. Precyzyjne określenie ról i zakresu kompetencji, jak i określenie procedur wypełniania zadań, czyli profesjonalne działanie administracyjne powinno być ściśle uregulowane przepisami. Biurokratyczny model administracji zakłada również hierarchiczność stanowisk tworzonych na podstawie przepisów, a nie uznaniowo. Sami urzędnicy są mianowani na dane stanowisko, przy czym warunkiem koniecznym mianowania jest posiadanie określonego wykształcenia oraz ukończenie egzaminem ustalonego w przepisach wewnętrznych szkolenia. Ścisła hierarchia urzędników, dokumentowanie pracy urzędu i sprawozdawczość umożliwia kontrolę pracy niższych szczebli administracji. Pozwala ona stwierdzić, na ile działania administracyjne spełniają wymogi działania racjonalności celowej. Również dzięki wdrażaniu systemu kontroli aparat urzędniczy staje się wysoce zdyscyplinowany. Biurokracja jako typ idealny organizacji pracy urzędu wyznacza oddzielenie działań służbowych od spraw osobistych, w tym własności prywatnej od własności urzędu. Dzięki czemu urzędnicy stosują się tylko do przepisów i przy podejmowaniu decyzji nie uwzględniają własnych sympatii i uprzedzeń czy pokrewieństwa lub znajomości. W ostateczności umożliwia to bezstronne podejmowanie decyzji administracyjnych. Jak wskazuje Weber działanie kadry urzędniczej powinno również wiązać się z zapewnieniem urzędnikom wysokiego statusu społecznego polegającego na stałym zatrudnieniu i zagwarantowanej emeryturze. Ma to zapobiegać korupcji.

Biurokratyczny model administrowania do dzisiaj staje się podstawą stale ponawianych prób udoskonalania działania administracji.

2. Granice wykorzystania dorobku M. Webera w racjonalizacji działania administracji

W ujęciu Webera każdy, kto podejmuje działanie celowo-racjonalne bierze pod uwagę „cel, środki i skutki uboczne oraz rozważa przy tym racjonalnie środki w odniesieniu do celów, jak i w odniesieniu do skutków ubocznych, podobnie jak możliwe różne cele”¹ Urzędnicy mają być, wedle Webera, skupieni jednak tylko na ustalaniu celów cząstkowych, doborze środków i wzięciu pod uwagę skutków ubocznych. Natomiast cel główny w przypadku działań administracyjnych wynika z decyzji polityków, jak i nie stanowi przedmiotu oceny przez urzędników.

Ceną za racjonalizację pracy administracji, realizującej wzorzec celo-racjonalnej działalności jest de facto bezwolne i bezrefleksyjne, a nawet wbrew sobie podporządkowanie urzędników zadaniom zleconym przez polityków, jakie ma wypełnić administracja. Urzędnicy bowiem, nie mogą pozwolić sobie na niesubordynację. Wedle Webera honor urzędnika „[...] polega na umiejętności, by w sytuacji, gdy wbrew jego [urzędnika] zdaniu, nadrzędna wobec niego władza obstaje przy poleceniu, które wydaje mu się niesłuszne, wykonać je na odpowiedzialność wydającego to pozwolenie w sposób sumienny i dokładny, tak, jak gdyby odpowiadało ono własnemu przekonaniu urzędnika; bez tej w najgłębszym sensie moralnej dyscypliny i zdolności urzędnika do zaparcia się samego siebie rozpadłby się cały aparat”².

¹ M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo*, Warszawa 2002, s. 19.

² M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, [w:] *Polityka jako zawód i powołanie*, Kraków 1989, s. 32.

Jest to niepokojące, ponieważ Weber nie opowiada się za etyczną oceną poleceń samych polityków wyznaczających cele działań administracyjnych. Przedstawia ich jako dążących do realizacji obranego celu zgodnego z racją stanu, niezależnie od tego, czy ma on z punktu etycznego dobry, czy zły charakter. Przyjęcie takiej koncepcji polityki i działania urzędników, a szerzej koncepcji biurokracji i działalności politycznej opartej na primacie racjonalności celowej, prowadzi do niebezpiecznych konsekwencji, a mianowicie możliwości wykorzystania administracji przez totalitarne rządy.

Tym samym rozrost władzy administracji realizującej typ idealny biurokracji może być niebezpieczny dla społeczeństwa. Dlatego Weber wierzył, że najlepszym zabezpieczeniem społeczeństwa jest, by kierownicy administracji wybierani byli spośród parlamentarzystów, a sam parlament ma sprawować kontrolę nad nimi i charyzmatycznymi przywódcami zlecającymi wykonywanie prac administracyjnych. Działania administracji opartej na modelu biurokracji mają w ostateczności podlegać, oprócz administracyjnej odpowiedzialności również parlamentarnej.

Ponieważ, jak dowodzi historia, nie zapobiegło to wykorzystaniu administracji przy realizacji zbrodniczych planów polityków, należy krytycznie ustosunkować się do koncepcji Webera biurokracji i leżącej u jej podstaw koncepcji racjonalności celowej.

Na początek należy zauważyć, że powstała bogata krytyka przekształcania administracji na wzór typu idealnego biurokracji, nie tyle negująca osiągnięcia Webera w stworzeniu nowoczesnych zasad działania administracji, co raczej przedstawiano towarzyszące temu negatywne konsekwencje dla jej działania i dla kształtowania postawy urzędników.

Najogólniej ujmując, zarzuty względem działania administracji i określeniu roli urzędnika, wedle standardów działania jakie wyznacza idealny typ biurokracji są formułowane przez trzy środowiska naukowe, a mianowicie teoretyków nauk o administracji, politologów i filozofów polityki.

Krytycy z dziedziny nauk o administracji wskazują na problematyczne efekty racjonalizacji systemowej do jakich przyczynia się wprowadzenie modelu biurokratycznego. Sprowadzają się one przede wszystkim do stwierdzenia, że pełna racjonalizacja działania administracji, tak jak ją przedstawił Weber, w ostateczności, w wielu przypadkach, pozbawia bardzo istotnej cechy działania administracji, a mianowicie jej elastyczności, a bardziej ściśle wyrażając się, uniemożliwia optymalizację podejmowanych decyzji administracyjnych. Elastyczność nie sprowadza się bowiem do dowolności, ani też oczywiście do ulegania naciskom administracyjnym ze strony zwierzchników, czy spoza urzędu. Polega ona na zdolności do podejmowania sprawiedliwych decyzji w duchu prawa w sprawach wyjątkowych, gdy nie ma ustalonych przepisów, czy też w uzasadnionych przypadkach, poszukiwania szerszej interpretacji przepisów dla dobra ogółu. Mimo bowiem szczegółowości przepisów są sytuacje, w których ściśle trzymanie się konkretnego przepisu przyczynia się do większej sumy szkód niż zysków dla społeczeństwa. Kiedy najwyższą wartością staje się formalizm, czyli zgodność z przepisami, to wtedy mówi się właśnie o „sztywnym” trzymaniu się przepisów, które stają się święte, a same wypełnianie procedur pełni funkcję rytuału.

Ani, jak chce Weber administracja nie jest podobna do maszyny, mechanicznie porządkującej działalność społeczeństwa, ani urzędnicy nie są automatami. Tym samym wprowadzenie wszystkich wskazań, jakie formułuje Weber dla modelu biurokracji doprowadziłoby też do zaprzeczenia jego głównej intencji, mianowicie sprawności działa-

nia administracji. Urzędnicy bowiem sami podlegający ścisłym regulacjom określającym ich działalność nie byłoby zainteresowani dążeniem do ulepszania pracy administracji, raczej sami stosowaliby bezmyślnie przepisy, a w przypadkach trudnych decyzji nie podejmowałoby żadnych decyzji powodujących ryzyko. Doprowadziłoby to do dysfunkcji systemowej opisywanej terminem biurokracja w negatywnym sensie i typem działania zwanym biurokratyzmem, a z samego urzędnika czyniłoby biurokratę.

Politolodzy z kolei badając rozkład władzy w administracji wskazują na niebezpieczeństwa związane z ukrytą walką o władzę w organizacjach typu biurokratycznego, gdzie istnieje niebezpieczeństwo wykorzystania przepisów i podejmowania decyzji administracyjnych dla uzyskania awansu i w celu umocnienia swej władzy.

Bezpieczeństwo socjalne w postaci stałych dochodów i emerytury prowadzi może do chęci zabezpieczenia wspomnianych przywilejów przez eliminację zdolnych podwładnych, którzy stają się zagrożeniem. Z kolei na niższych stanowiskach administracyjnych, z tych samych motywów, dochodzi może do przyjmowania postaw oportunistycznych pozwalających za wszelką cenę utrzymać się na stanowisku. Rutyna, brak innowacyjności, konformizm a nawet służalczość względem przełożonych to cechy osobowości zbiurokratyzowanej.

Jak zauważają również politolodzy biurokratyzacja administracji prowadzi do kolejnego niebezpiecznego zjawiska, a mianowicie do izolacji grup hierarchicznych, które skupiają się tylko na swoich zadaniach. Wewnątrz tych grup dochodzi do utraty ogólnej perspektywy w jakiej podejmowane są decyzje. Urzędnicy niebezpiecznie skupiają się na celach cząstkowych jakim jest rozpatrzenie konkretnego wniosku, co powoduje, że choć urzędnik sam zachowuje się zgodnie z kryterium racjonalności to może on uczestniczyć i nieświadomie wspomagać realizację nieracjonalnego projektu powstałego w wyniku irracjonalnych decyzji politycznych.

Filozofowie polityki z kolei zwracają uwagę na zagrożenie wolności, brak odpowiedzialności, jak i zło jakie może, choć nie powinno być wynikiem działania administracji ukształtowanej na modelu biurokracji. Rozrost ingerencji administracji w imię utrwalania procesu racjonalizacji powoduje, że jej przepisy w coraz szerszym stopniu określają, jak ludzie mogą się zachowywać, by nie naruszyć przez nią ustalonego porządku. Tym samym administracja realizująca model biurokratyczny dąży do przejęcia władzy w sposób niewidoczny, usiłując zastąpić prawo serią własnych rozporządzeń. Źródłem takiego podejścia upatruje Arendt w tradycji wojskowej dyscypliny utrwalanej za pomocą dekrétów i sprawozdań³. Rozrost biurokracji powoduje, że władza zmienia również, wedle Arendt, swój charakter i dochodzi do zastąpienia władzy państwowej, osobowej, bezosobową administracją. Jak stwierdza Arendt „rządy biur i instytucji w odróżnieniu od rządów ludzi, jednego człowieka, grupy lub masy – to niestety są to rządy nikogo i z tego właśnie powodu jest to chyba najbardziej nieludzka i okrutna forma sprawowania władzy”⁴. W konsekwencji pełnego wprowadzenia modelu biurokracji, nie tylko zagrożona jest wolność, ale również znika odpowiedzialność. Panują rządy bezosobowych przepisów i urzędników, dla których przrzucanie odpowiedzialności na innych urzędników i petentów należy do codziennych praktyk. Działanie administracji według modelu biurokracji Webera powo-

³ H. Arendt, *Korzenie totalitaryzmu*, Warszawa 1993, s. 228.

⁴ H. Arendt, *Odpowiedzialność osobista w warunkach dyktatury*, [w:] *Odpowiedzialność i władza sądenia*, Kraków 2003, s. 64.

duje, że niemożliwe jest rozliczenie i ponoszenie odpowiedzialności przez urzędników, gdy wszystko przeprowadzone jest zgodnie z przepisami. Co jest równie niepokojące, realizacja modelu biurokracji w obszarze administracji powoduje, że urzędników cechuje ślepotą moralną i brak odpowiedzialności za własne decyzje. Urzędnicy chętnie usprawiedliwiają się w przypadkach naruszania zasad etycznych tym, że ich decyzje są zgodne z przepisami. Bycie dobrym urzędnikiem w ramach organizacji typu biurokratycznego może zatem różnić się z byciem dobrym, w sensie moralnym, człowiekiem.

Jak wskazuje H. Arendt przede wszystkim sumienie jakie powinien posiadać każdy, w tym urzędnik, mogłoby w postaci skrupułów moralnych powstrzymać czynienie zła. Na podstawie analizy wypowiedzi Rudolfa Höße komendanta, głównego administratora obozu koncentracyjnego Auschwitz, dochodzi do wniosku, że do działania w organizacji skupionej na sprawności i zgodnie ze wskazaniem jaki wyznacza typ idealny biurokracji zamiast sumienia wystarczy sumienne wypełnianie powierzonych zadań⁵.

H. Arendt, jak i Z. Bauman wskazują, że wykluczanie ludzkiego sumienia jako organu kontrolnego urzędniczych decyzji, jakie ma miejsce w modelu biurokracji, prowadzi w ostateczności do niebezpieczeństwa, które się realnie spełniło w historii. Polegało ono na beznamietnej, ale za to skutecznej realizacji sięgającej już czasów kolonializmu „zorganizowanej rzezi”, by można było sprawnie administrować podbitą ludnością. Urzędnicy nawet dochodzący do wniosku, że ich działania czynią zło, bronili się przed własną nie-subordynacją twierdząc, że ich decyzje są mniejszym złem, i że bardziej odpowiedzialne było wykonanie swoich obowiązków niezależnie od ich skutków. W rzeczywistości akceptacja mniejszego zła przy specyfice pracy urzędniczej polegającej na podziale pracy, który prowadzi do podejmowania poszczególnych decyzji bez oglądu całości skutków działania administracji w danej sprawie, jak i powoływanie się na polecenie zwierzchników, przy narzuconym kulcie cnoty posłuszeństwa, skutkuje bierną akceptacją samego czynienia zła.

W ostateczności filozofowie polityki, zauważają, że z jednej strony zachowanie urzędników w postaci niezaangażowania emocjonalnego, z dystansu podejmowania decyzji w administracji ukształtowanej na wzorec typu idealnego biurokracji, pozwalało zachować wysoce cenioną bezstronność, ale z drugiej strony, umożliwiło bez skrupułów moralnych organizację techniczno-logistycznych narzędzi zagłady. By spełniać zadania wyznaczone przez Urząd Administracyjno-Gospodarczy Trzeciej Rzeszy (WVHA), zajmujący się zagładą europejskich Żydów, wystarczyło bowiem być urzędnikiem zachowującym się tak, jak wszyscy inni urzędnicy stosujący jedynie kryterium racjonalności celowej, do której Weber sprowadza racjonalne działania administracji.

Tym samym przedstawiona krytyka koncepcji biurokracji kieruje nas ku poszukiwaniu głębszej przyczyny negatywnej jej oceny. Pomocne jest w tym celu przedstawienie odrębnej możliwości ukazania założeń, które powinny ukształtować działania administracji.

3. Prakseologiczna koncepcja racjonalności

i jej użyteczność w budowie etyki administracji i etosu urzędniczego

Początki badań prakseologicznych sięgają XIX wieku. Po raz pierwszy w 1882 roku prakseologia została zdefiniowana jako nauka o sprawności działania przez Loui-

⁵ H. Arendt, *Eichmann w Jerozolimie. Rzecz o banalności zła*, Kraków 1987.

sa Bourdeau w książce „*Theorie des Science*”. Z kolei Alfred Espinas w 1890 roku definiuje prakseologię jako naukę o sztukach praktycznych. Po II wojnie światowej teoria prakseologiczna rozwijana jest nieprzerwanie do dziś w Polsce. Wokół działalności naukowej Tadeusza Kotarbińskiego powstała polska szkoła prakseologii. W dwóch książkach „*Hasło dobrej roboty*” i „*Medytacje o życiu godziwym*” oraz szeregu artykułów i wystąpień Kotarbiński rozwinął ogólną, kompleksową teorię racjonalnego działania uwzględniającą problematykę etyczną.

Należy zauważyć, że dopiero korzystając z prakseologicznej teorii działania możemy stworzyć alternatywny względem Weberowskiego model funkcjonowania administracji i etyki zawodowej urzędnika spełniający również wysokie standardy racjonalności, ale nie tylko racjonalności celowej.

Kotarbiński na początku tworzy własną koncepcję racjonalności instrumentalnej. Działanie rozpatrywane w tej perspektywie oceniane jest, jak ujmuje Kotarbiński z punktu walorów technicznych. Do nich należy: przydatność, celowość, sprawność rozumiana jako spełnienie wymogu skuteczności i gospodarności. Jak precyzuje Kotarbiński „skuteczność polega na tym, że robi się to, co jest dobrym środkiem do postawionego celu i nie popełnia się pod tym względem błędów. Gospodarność, czyli ekonomiczność, zasadza się na tym, że się operuje w sposób oszczędny i wydajny posiadanymi zasobami miejsca, czasu, materiału, narzędzi i energii. Możemy je zużytkować oszczędniej, tzn. dla pewnego celu zużytkować mniej zasobów, niż by się zużyło, gdyby się postępowało inaczej albo też wydajniej (może lepiej powiedzieć: produkcyjnie), czyli tak, by przy danym wkładzie, jak najwięcej osiągnąć nabytków”⁶.

W ujęciu Kotarbińskiego racjonalne działanie zarówno na poziomie indywidualnym jak i zbiorowym wymaga jednak nie tylko skuteczności w realizacji celu, sprawności w doborze środków, rozpatrzeniu skutków ubocznych, czy też niezawodności własnej. Jak stwierdza Kotarbiński, „nie trudno nie przyznać, że co innego jest robić dobrze to, co się robi, a co innego — dobrze postępować. Można bowiem nader sprawnie wykonywać haniebne zadania. Nam zaś idzie o to, by sprawne działanie służyło godziwym celom ...”⁷. Nie chodzi tylko bowiem o to, by przy ocenie racjonalności działania było ono rozpatrywane jedynie z punktu widzenia stopnia sprawności, zapewniania skuteczności i stopnia przyczyniania się do ekonomiczności dokonywanych wysiłków, ale również zarówno cel działania, jak i środki podjęte do jego realizacji muszą być ocenione, czy są zgodne z ludzkim poczuciem tego, co jest dopuszczalne. Wyczuwamy bowiem intuicyjnie sens słowa „czcigodny”, jak i słowa „haniebny”. Jednocześnie miarą naszego moralnego zachowania, jest wedle Kotarbińskiego to, czy podejmując konkretne działanie zasługujemy na szacunek ze strony ludzi godnych szacunku i dzięki temu kryterium mamy możliwość powstrzymania się od podejmowania złych, w sensie moralnym decyzji.

Tak, jak celem etyki zawodowej jest tworzenie wysokich standardów zachowań i określenie na czym polega profesjonalne działanie urzędnika oraz kodyfikacja powinności zawodowych, tak celem etyki indywidualnej, niezależnie od zajmowanego stanowiska i zawodu, więc i pracownika administracji, jest, wedle Kotarbińskiego, krzewienie ideału życia zacnego, bycia porządnym człowiekiem. By zasłużyć na szacunek

⁶ T. Kotarbiński, *Hasło dobrej roboty*, Warszawa 1984, s. 13.

⁷ Tamże, s. 188.

należy postępować odpowiedzialnie, to znaczy w ujęciu Kotarbińskiego, oceniać pod względem moralnym skutki przyszłych czynów. Urzędnicy ponoszą bowiem nie tylko konkretną odpowiedzialność zawodową, prawnodyscyplinarną, wynikającą z przepisów prawa i rozporządzeń, ale i odpowiedzialność moralną. W szczególnych przypadkach może dojść do konfliktu pomiędzy tymi dwoma rodzajami odpowiedzialności i wtedy spełnienie wymogów odpowiedzialności moralnej jest ważniejsze, choć może być trudne do realizacji i wymagać odwagi i zdolności do ponoszenia ofiar, gdyż działanie urzędnika będzie traktowane jako przypadek niesubordynacji.

By zasłużyć na osąd pozytywny ludzi godnych szacunku moralną instancją jest sumienie ludzkie, przed którego osądem człowiek nie może uciec. Sumienie wyrokuje nie przyjmując usprawiedliwień, jakie stanowi nasza racjonalizacja motywów złych działań i decyzji. Jest ono również ponad nakazami wypełniania powinności zawodowych, jeśli ich spełnianie przyczynia się do zła. Nie wszystkie zatem działania przechodzące test spełniania wymogów racjonalności celowej są dopuszczalne. Co prawda sprawność jest warunkiem koniecznym dzielności, lecz nie stanowi warunku wystarczającego. Choć bowiem można wykonywać czynności administracyjne po mistrzowski to jednak mogą się one spotkać z potępieniem moralnym. Co więcej, „dzielny jest mianowicie ten i tylko ten, kto działa sprawnie w sprawie godziwej. Celowość, energia i ekonomiczność na usługach niecnego zamiaru, nie tylko nie wystarczają do uzasadnienia dodatniej oceny moralnej za całość działania, lecz przeciwnie wzmagają jej negatywny charakter”⁸. Dzielność moralna, która powinna cechować każdego człowieka, w tym urzędnika, polega na trosce o najwyższą sprawność w osiągnięciu godziwych celów i odrzucaniu tych, których realizacji nie pozwala osąd sumienia, czyli które nie są zgodne z normami moralnymi. Należy również, wedle Kotarbińskiego, dobierając w ramach przepisów i procedur środki działania, dokonać etycznej oceny ich konsekwencji zastosowania. Szczególnie pamiętając, że cel nigdy nie uświęca środków, a przeciwnie użycie złych środków budzi zastanowienie co do sensowności obranego celu.

Zakończenie.

Prakseologiczna koncepcja racjonalności wobec etyki światowej M. Webera

Rozszerzając pojęcie racjonalności Kotarbiński stworzył teorię prakseologicznej racjonalności umożliwiającą kompleksową ocenę czynu, dzięki czemu, nigdy nie dochodzi do zawieszenia działania sumienia. Sumienie wzbrania angażowania się w realizację złych celów, choćby nawet osiągniętych pośrednio, przez administracyjną organizację środków potrzebnych do jego osiągnięcia. Przyjmując koncepcję Kotarbińskiego, gdy nawet sam cel wyznaczony przez polityków do realizacji przez administrację jest dobry, również nie możemy się zgodzić na uświęcanie nim radykalnych środków administracyjnych. Kotarbiński nie zgodziłby się więc z Weberem, który uważał, że „każda etyka świata musi stawić czoło faktowi, że osiągnięcie »dobrych« celów jest w wielu wypadkach związane ze zgodą na użycie moralnie wątpliwych lub co najmniej niebezpiecznych środków”⁹.

Nie do przyjęcia są więc stwierdzenia nie tylko o racjonalności celowej jako jedynym kryterium wyznaczającym typ idealny działania administracji, ani też teza o obo-

⁸ T. Kotarbiński, *Drogi dociekań własnych*, Warszawa 1986, s. 176.

⁹ M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie...*, s. 102.

wiązku działania urzędnika nawet wbrew własnemu sumieniu. Nie jest też możliwe zawieszenie działania własnego sumienia a posłuszeństwo w ramach wykonywania czynności administracyjnych ma granicę, sumienie bowiem, zabrania podejmowania czynności haniebnych. W tym więc przypadku niemożliwa byłaby realizacja ogromnego zamierzenia logistyczno-administracyjnego „zorganizowanej rzezi”, jakim była wspomniana już zagłada Żydów europejskich. Nie jest więc prawdą konkluzja Webera, do której doszedł na długo przed II wojną światową, mająca na celu usprawiedliwienie podejmowania działań nieetycznych dla dobra racji stanu. Również nie ma zgody na instrumentalne potraktowanie administracji i na nakaz wykonywania bez protestu wszelkich poleceń przez urzędników.

Na koniec warto zauważyć, że cała odrębność obu etyk (Webera i Kotarbińskiego) kształtujących etykę zawodową administracji, w tym etos urzędnika, wiąże się z zasadniczymi rozbieżnościami ich twórców, co do funkcji etyki. Dla Webera centralną cnotą urzędnika jest sprawność, działanie spełniające wymogi racjonalności celowej. Natomiast Kotarbiński zauważa, że „przecież sprawność to zaleta tylko techniczna Toteż moralisci, etycy nie nawołują do sprawności po prostu, lecz do dzielności, a dzielność to sprawność zastosowana do działań o celach godziwych”¹⁰. Dla Webera etyka zwana światową to etyka polityki pełniąca funkcję umacniania i rozszerzania dążeń mocarstwowych, dlatego jej ostateczną instancją jest racja stanu. Dla Kotarbińskiego natomiast etyka pełni funkcję obronną. Według niego „specyficzna ocena etyczna wyrobiła się w dziejach społeczeństw jako reakcja na zachowanie się członków własnego społeczeństwa, którzy bronili innych jego członków w sytuacjach o charakterze zagrożenia wymagających wysiłku i stawiania czoła niebezpieczeństwom”¹¹. Tym samym mamy do czynienia z dwoma różnymi typami etyki, a mianowicie z weberowską etyką światową opartą na kulcie sprawności i etyką Kotarbińskiego, etyką życia godziwego opartą na dzielności. Radykalnie inaczej określają one etos urzędnika i styl działania administracji. Dla Webera jest nim urzędnik bezrefleksyjnie spełniający czynności określone przepisami, który ma być trybikiem, jak pisał Weber, w wielkiej maszynie administracyjnej, i to wystarczy by administracja realizowała typ idealny biurokracji. Natomiast dla Kotarbińskiego urzędnik jest profesjonalistą spełniającym wymogi racjonalności instrumentalnej, ale zawsze instancją nadrzędną dla niego jest liczenie się z opinią ludzi godnych szacunku i jego własne sumienie pozwalające na ujęcie się w słusznej sprawie i obronnie osób zależnych od jego decyzji.

By uniknąć złych konsekwencji koncepcji działania administracji opartej na modelu biurokracji Webera, kształtując etos urzędniczy i poszukując wzorców racjonalności dla koncepcji administracji, należy, wykorzystując zalety modelu biurokracji Webera, jednocześnie korzystać z tradycji teorii działania organizacyjnego i indywidualnego wypracowanej przez prakseologię.

¹⁰ T. Kotarbiński, *Medytacje o życiu godziwym*, [w:] *Pisma etyczne*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1987, s. 393.

¹¹ T. Kotarbiński, *Istota oceny etycznej*, [w:] tamże, s. 111.

BIBLIOGRAFIA-REFERENCES

- Arendt H., *Eichmann w Jerozolimie. Rzecz o banalności zła*, Kraków 1987.
- Arendt H., *Korzenie totalitaryzmu*, Warszawa 1993.
- Arendt H., *Odpowiedzialność osobista w warunkach dyktatury*, [w:] *Odpowiedzialność i władza sądzienia*, Kraków 2003.
- Kotarbiński T., *Drogi dociekań własnych*, Warszawa 1986.
- Kotarbiński T., *Hasło dobrej roboty*, Warszawa 1984.
- Kotarbiński T., *Istota oceny etycznej*, [w:] *Pisma etyczne*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1987.
- Kotarbiński T., *Medytacje o życiu godziwym*, [w:] *Pisma etyczne*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1987.
- Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo*, Warszawa 2002.
- Weber M., *Polityka jako zawód i powołanie*, [w:] *Polityka jako zawód i powołanie*, Kraków 1989.

