

Państwo dobrem nadrzędnym w nowożytnej Europie – od dworu monarszego do administracji publicznej

„Cechą nowożytnego państwa jest świadome związanie jednostki z państwem i jego władzą”¹. Teza ta, wypowiedziana przed 65 lat przez G.L. Seidlera, jest też kanwą obecnych rozważań. Mam bowiem odpowiedzieć na pytanie, jak to się stało, iż państwo w Europie XVI–XVIII w. rozumiane jako arystotelesowska *wspólnota społeczna zupełna* wysunęło się na plan pierwszy, w jaki sposób związało tak silne i różnorodne siły społeczne i polityczne, potrafiło przybrać nowe kształty ustrojowe, przeobrazić się kulturowo, dokonać również przeobrażeń terytorialnych, przewyciężając liczne partykularyzmy. Nie jest moim zamiarem dawanie tu przeglądu licznych definicji państwa czy też wdawanie się w wyjaśnienia terminologiczne typu *korona, republika, lo stato, État*. Warto jednak wskazać na nowoczesne dzieło niemieckiego prawnika Johanna Althusiusa (1557–1638), które ukazało się w 1603 r. pod tytułem: *Politica methodice digesta atque exemplis saris et profanis illustrata*. Głosił w nim autor, iż ludzie z natury są skłonni do *consociatio symbiosis*, czyli do tworzenia wspólnoty, a jej formą najwyższą i najlepszą jest państwo. Tworzą je wszyscy, a więc państwo takie zgodnie z prawem natury ma charakter demokratyczny. Bliski w tej mierze poglądom Althusiusa pozostawał Hugo de Groot².

Europa XVI stulecia, jak to określał Jan Baszkiewicz, „znalazła się na skrzyżowaniu dróg historii ustrojowej”³. Państwo nowożytne powstawało,

¹ G.L. Seidler, *O istocie i akceptacji władzy państwowej*, Lublin 1995, s. 90.

² Por. M. Król, *Historia myśli politycznej*, Gdańsk 1998, s. 29–32.

³ J. Baszkiewicz, *Władza*, Wrocław 2009, s. 59.



przekształcając bądź likwidując struktury lenne, przy czym panującym w każdym z krajów przysługiwały różne uprawnienia zależne od lokalnej tradycji i kontraktów lennych. Miało to znaczenie we wszystkich obszarach władzy: w zarządzaniu, w wojsku, skarbowości, wymiarze sprawiedliwości. Lapidarnie ujęli to polscy autorzy *Historii Europy*: „w Europie XVI stulecia dokonywała się przebudowa struktur władzy z opartych na zależności osobistej na struktury terytorialne”⁴. Będzie to proces zdecydowanie różnorodny, mozolny i długotrwały w tych państwach, które iść będą drogą do monarchii absolutnej. Odmienny bowiem będzie początkowy absolutyzm w Anglii od rozwoju stosunków absolutnych na kontynencie, inny też będzie ostatecznie we Francji, Rzeszy Niemieckiej, Hiszpanii, Portugalii, jeszcze inny w państwach skandynawskich i Rosji. Oddzielną drogą pójdą te systemy państwowe, które nie uległy absolutyzmowi: szlachecka Rzeczpospolita polsko-litewska, porewolucyjna Anglia, także z elementami monarchizmu, Niderlandy i Wenecja, a także „czyste” republiki miejskie we Włoszech i Niemczech. Ich wspólną cechą był wpływ wyższych warstw społecznych na proces sprawowania władzy.

W owym bogactwie dróg poszukiwań nowych rozwiązań ustrojowych znaleźć można elementy wspólne czy też jednakie dla poszczególnych krajów, pozwalające wskazać na zbliżony kształt europejskiego państwa absolutnego. Zacząć należy od fundamentalnych założeń dających podstawy nowego ładu politycznego i społecznego. Zdaniem G.L. Seidlera koncepcja nowożytnego państwa wyrosłego na gruzach uniwersalizmu średniowiecznego znalazła wyraz w trzech następujących ideach: pierwsza z nich to idea racji stanu, oznaczająca uznanie nadrzędności interesów państwa w panującym systemie zasad etycznych, druga to idea suwerenności władzy państwowej, mówiąca o niezależności panującego tak w stosunkach zewnętrznych, jak wewnętrznych, trzecia – idea umowy społecznej, tłumacząca możliwie racjonalnie powstanie i funkcjonowanie państwa. Weszły one w miejsce średniowiecznych doktryn o państwie i znacząco przyspieszyły tworzenie się nowych więzi⁵. Szczególne znaczenie miała tu idea racji stanu, stając się od XVI w. pozytywną siłą integrującą państwo w jednolitą całość, zarówno w sensie politycznym jak i ekonomicznym. To dzięki niej władcy zwalczali wszelkiego rodzaju partykularyzmy stanowe, prawa i przywileje, dążyli do

⁴ *Historia Europy*, red. A. Mączak, Wrocław 1997, s. 255.

⁵ G.L. Seidler, *W poszukiwaniu naczelnej idei*, Lublin 1984, s. 40–41.

ześwieczczenia państwa. Zaznaczymy jednak, iż w XVIII stuleciu, okresie oświeconego absolutyzmu zmienił się sens pojęcia racji stanu, albowiem punkt ciężkości z problematyki wewnętrznej przesunął się do sfery stosunków międzynarodowych. O ile uprzednio idea racji stanu służyła przede wszystkim zintegrowaniu państwa i stworzeniu jednolitego systemu władzy, o tyle w XVIII w. jawi się jako ekspansywny środek polityki państw silnych, które podporządkowują sobie państwa słabe⁶.

Na podłożu ideowym wyrastały też ważne elementy spajające: silna władza monarsza będąca symbolem potęgi państwa i przedmiotem dumy narodowej oraz kształtowanie się nowych relacji łączących władcę i poddanych. W czasach monarchii absolutnej przynależność państwowa ogółu mieszkańców danego państwa wraz z ich podporządkowaniem suwerennej władzy państwowej uosabianej przez monarchę nosiła miano poddaństwa państwowego. Ów stan poddaństwa zasadniczo różnił się od poprzedniego w dobie monarchii stanowej, był bowiem rozumiany jako równość wszystkich poddanych przed panującym. Ogół poddanych podlegał scentralizowanej władzy monarszej i stawał się przedmiotem jej działań administracyjnych. Słusznie podkreśla K. Trzciński, iż „esencją tej zależności było uwypuklenie praw państwa przy jednoczesnym położeniu nacisku na obowiązki poddanego”⁷. Mimo swych cech „antyobywatelskich” poddaństwo takie było istotnym krokiem naprzód w stronę konstruowania instytucji obywatelstwa państwowego. Tak więc ówczesny poddany-obywatel, o czym pisali już Jean Bodin czy Samuel Pufendorf, posiadał przynależność do określonego państwa, pozostawał zazwyczaj pozbawiony praw politycznych i nie mógł być aktywny na niwie publicznej. Był więc daleki od arystotelesowskiego modelu obywatela, ale cieszył się wolnością osobistą, jego majątek chroniony był prawem, zaś punktem odniesienia stało się dla niego państwo, reprezentowane przez monarchę, w którym zamieszkiwał i z którym się utożsamiał. Na określenie ówczesnych zbiorowości ludzkich przyjmuje się dziś termin *apolityczne społeczeństwo obywateli*, pozbawionych wpływu na władzę skierowane jednak ku *dobru publicznemu*⁸. Nowy kształt stosunków państwo (monarcha) – poddany-obywatel musiał też opierać się na wzajemnym zaufaniu. Zdaniem J. Baszkiewicza to jeden z fundamentów

⁶ Ibidem, *W nurcie Oświecenia*, Lublin 1984, s. 178–181.

⁷ K. Trzciński, *Obywatelstwo w Europie. Z dziejów idei i instytucji*, Warszawa 2006, s. 105.

⁸ Ibidem, s. 107–108.

państwa absolutnego, ale jako czynnik subiektywny musiał po obu stronach znajdować się sposób zobiektywizowania wzajemnych relacji. Po stronie poddanych wyrażała to, wspomniana wyżej, teoria umowy społecznej, po stronie monarchów – dążenie do zobiektywizowania instytucji państwowych, wspartych na trwałych regułach, a nie na zmieniających się osobach⁹. Nie sposób tu jednak nie dotknąć zjawiska charyzmatu władców absolutnych, tkwiącego tak w ideologii świeckiej, jak sakralnej. W literaturze monarchicznej XVII w. łatwo dostrzec różne stopnie i warianty związku władcy z Bogiem. Jakub I pouczał swego następcę w taki sposób: „masz wobec Boga podwójne zobowiązanie, po pierwsze za to, że uczynił Cię człowiekiem; a następnie, że uczynił Cię małym Bogiem, byś siedział na Jego tronie i panował nad innymi ludźmi”¹⁰. Charyzmat monarchy, łączący się z jego autorytetem istotnie wspierał się i umacniał przez ceremoniał dworski, ideologię monarszą i kościelną, rolę kulturalną, a nawet legendę, a także przez aparat urzędniczy. Dodajmy, że tacy władcy absolutni jak Elżbieta I, Gustaw Adolf czy Ludwik XIV osobiście przewodniczyli centralnym organom władzy, wzmacniając wyraziście swój autorytet. Nadwątlenie charyzmatu monarszego nastąpi dopiero w wyniku sekularyzujących idei Oświecenia.

XVI-wieczna Europa dała też początek imperiom, tak kontynentalnym, jak zamorskim: Rosja wdzierać się będzie na terytoria azjatyckie, habsburska Austria wchłonie Czechy i Węgry, Turcja poszerzać będzie swe zdobycze w Europie Południowo-Wschodniej, Polska powiększy się o terytoria Inflant i lenno Prus Książęcych, od XVII w. dołączy też Szwecja panująca nad Finlandią, częścią Norwegii i Inflantami. W zdobyczach zamorskich celować będzie Hiszpania i Portugalia, aktywną politykę kolonialną prowadzić będą Anglia i Niderlandy, dołączy do nich też Francja. Dodajmy do tego reformację ze wszystkimi jej skutkami, rywalizacje dynastyczne i wojny, a otrzymamy obraz kontynentu niezwykle dynamiczny i skomplikowany politycznie oraz militarnie. Wieki XVII i XVIII nie przyniosły też w tym względzie znaczącego uspokojenia, choć wypełniły je „na dużą skalę irracjonalne »guerres de prestige« w stylu Ludwika XIV”¹¹. Gwałtowna i silna rywalizacja między państwami europejskimi zaostrzała się właściwie we

⁹ J. Baszkiewicz, *Władza...*, s. 62.

¹⁰ A. Mączak, *Rządzący i rządzeni*, Warszawa 1986, s. 118.

¹¹ J. Baszkiewicz, *Władza...*, s. 60.

wszystkich obszarach: terytorialnym, wojennym, handlowym, kolonialnym, religijnym. Absolutyzm był ekspansywny i wojowniczy: jeden z jego XVII-wiecznych teoretyków zupełnie serio twierdził, iż wielkie państwa „podobne są do tych zwierząt, które zdychają, gdy przestają rosnać”¹². To wszystko przynosiło w efekcie przekonanie, iż gwarantem powodzenia państwa, jego sukcesów, ale i skutecznej obrony winien być silny monarcha. Aspekty zewnętrzne łączące się z dumą narodową i prestiżem państwa na arenie międzynarodowej rzutowały niejako równolegle na pozycję władcy wewnątrz kraju. I tu ekspansja absolutnego monarchy rosła szybko, ogarniając różnorakie sfery życia społecznego i gospodarczego. Jak trafnie skonstruowała K. Sójka-Zielińska: „w państwach szesnastowiecznych nastąpił proces radykalnego wzmocnienia władzy centralnej, rozbudowy agend i sfer działania państwa. Absolutyzm renesansowy był już drogą do likwidacji dualizmu: Stany–Korona, drogą wiodącą – w większości państw zachodniej Europy – ku reżimowi absolutyzmu klasycznego, ku omnipotencji państwa, wkraczania aparatu władzy we wszystkie dziedziny życia społecznego, drobiazgowej reglamentacji działań poddanych”¹³. Proces ten, w sposób bardzo wyrazisty zachodził w monarchii absolutnej Francji XVI–XVIII stulecia, a głównie w czasie długiego panowania Ludwika XIV (1643–1715). Podstawa ekonomiczna przemian opierała się na merkantylizmie, ustrojowa istota monarchii absolutnej tkwiła w skupieniu w jednym ręku pełni władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowej, jak również w instytucjonalnym utożsamieniu osoby monarchy z najwyższym organem państwa, co Ludwik XIV wyrażał w słynnej formule „państwo to ja”. Wydawane przez francuskiego władcę normy prawne w dziedzinie zarządu państwem wiązały tylko obywateli-poddanych, a nie podległe mu służby. Te ostatnie bowiem realizowały jego interesy i zadania mające na celu porządek, bezpieczeństwo w państwie oraz dobrobyt mieszkańców¹⁴. Panujący w imię dobra powszechnego miał prawo wkraczać we wszystkie dziedziny życia poddanych – arbitralna wola monarchy (*le règime du bon plaisir*), działającego bez nadzoru, czego symbolem były osławione listy pieczętowane, miała znaczenie decydujące. Na terytoriach niemieckich zjawisko to miało również miejsce. Akcentowano podporządkowanie sfery swobody indywidualnej

¹² Ibidem, s. 70–71.

¹³ K. Sójka-Zielińska, *Jednostka wobec państwa w tradycjach kultury polityczno-prawnej Zachodu* (w:) *Przez tysiąclecia: państwo–prawo–jednostka*, t. 1, red. A. Lityński, M. Mikołajczyk, Katowice 2001, s. 17.

¹⁴ W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 23.

interesom państwa, jako że urzeczywistniana mogła być tylko poprzez celowe działania władzy. W patriarchalnej wizji państwa jako zbiorowości ukształtowanej na wzór rodziny obowiązkiem monarchy jako jej głowy było zharmonizowanie interesu indywidualnego z dobrem powszechnym¹⁵. Podkreślmy jednak, w ślad za dzisiejszą literaturą, iż system absolutny nie miał ambicji totalitarnych i nie starał się o całkowitą kontrolę nad obszarem państwa i jego ludnością. Ustrój i metody funkcjonowania państwa absolutnego także ulegały transformacji, zwłaszcza w XVIII w. wraz z przenikaniem prądów ideowych Oświecenia. Ujawniło się wówczas jego podwójne oblicze: modernizacyjne i tradycjonalistyczne, a wraz z nim „w miarę racjonalizacji mechanizmów rządzenia proces samoograniczania się władzy absolutnej, wyznaczania przez samych monarchów pewnych granic jej wykonywania, a co za tym idzie – ujawniania się w życiu państwowym dziedzin niepodlegających wszechwładnej dotąd aktywności organów państwa”¹⁶. J. Baszkiewicz z dwoistego oblicza absolutyzmu wywiódł wniosek, jak głębokie były różnice między ambicjami tej *nieograniczonej władzy* a jej realnymi możliwościami. Władza – pisał – „zastrzegła sobie zazdrośnie monopol decyzyjny w obszarach uznanych za istotne i sama określała to, co za istotne uznać należy (...), ale jej decyzje zderzały się nieraz z niedostatkiem sił i środków, ponosząc żałosne klęski”¹⁷. Przekonali się o tym zarówno Ludwik XIV, jak i Piotr Wielki, a granice władzy absolutnej wyznaczały ciągle nieprzejrzyste struktury społeczne (oparte na przywilejach, immunitetach, lokalnych regulacjach prawnych) i liczne bariery techniczne (szczupły personel, problemy komunikacyjne, łącznościowe itp.).

Niemniej przez cały czas omawiany filarami monarchii absolutnych pozostawały: rozrastający się korpus urzędników, wojsko, coraz bardziej profesjonalne, zróżnicowane dochody skarbu (obok domeny nowe systemy podatkowe) oraz zintensyfikowana działalność ideologiczno-propagandowa, płynąca ze strony czynników władzy. Pora przejść do bliższej charakterystyki elementu nas interesującego, tj. aparatu urzędniczego. Jakże słusznie pisał w 1986 r. Antoni Mączak, iż kształt nowożytnych państw absolutnych określał przede wszystkim „stopień i formy wrośnięcia patrycjatu i szlachty w aparat państwowy oraz kreowanie przez władzę elity władzy”, dodając

¹⁵ K. Sójka-Zielińska, *Jednostka...*, s. 20.

¹⁶ *Ibidem*, s. 19.

¹⁷ J. Baszkiewicz, *Władza...*, s. 73.

w innym miejscu, że „problem ewolucji nowożytnego państwa, jego zmierzania ku absolutyzmowi jest problemem stanu urzędniczego”¹⁸. Zaczniemy od kształtowania się stanu urzędniczego. W Europie XVI-wiecznej rosły dwie siły: monarchia i mieszczaństwo, i obie stanowiły swoiste zagrożenie dla tradycyjnej szlachty-rycerstwa. Warstwa ta stanęła przed dylematem: czy przeciwstawić się państwu w jego nowych formach działania, czy też przejść na jego stronę, zająć możliwie najlepsze miejsca w jego strukturze i szukać dla siebie maksymalnych korzyści. Obserwowany jeszcze w XV–XVI w. opór szlachecki w zgromadzeniach stanowych przeciwko centralizacji władzy i biurokratyzacji stawał się coraz bardziej słaby i niekonsekwentny i właściwie bez szans na sukces. Przeciwnie, udział w nowożytnym aparacie państwa okazywał się nader lukratywny i szlachta chętnie dawała się kupować. Mało tego, przy ograniczonej liczbie stanowisk i silnej konkurencji ze strony mieszczan wyścig do urzędów niósł ze sobą coraz wyższe wymagania, szczególnie w zakresie wykształcenia. Na starcie bowiem szanse mieszczanina wydawały się lepsze: był on na ogół lepiej wykształcony, a z racji pochodzenia – dopiero urzędem wyniesiony ponad plebejuszy – nie rościł sobie wielu pretensji i dawał większe gwarancje lojalności¹⁹. Istotną cechą państwa ery nowożytnej stawało się dążenie do monopolizowania szans. Aparat władzy, cywilny i wojskowy, obok godności w Kościele katolickim, ściśle zresztą z państwem związanych, stwarzał możliwości awansu społecznego. Awans ten dotyczył tak mieszczan, jak innych plebejuszy, a także młodych synów szlacheckich, tych wszystkich, którzy nie mieli szans na dziedziczenie majątku i pozycji bądź też pochodzili z biedniejszych rodzin. Służba w aparacie administracyjnym wymagała od kandydata wykształcenia, najlepiej, jeśli były to studia prawnicze, i pozwalała na nabycie kwalifikacji praktycznych. W ten sposób, jak powszechnie podkreśla się w literaturze, „ewolucja systemów władzy była czynnikiem przemian społecznych: w różnych formach rozwijał się stan urzędniczy”²⁰. Była to *noblesse de robe* we Francji, *nobiltà di toga lunga* we Włoszech, *gelehrte Räte* w Niemczech, *letrados* w Hiszpanii czy *stands personer* w Szwecji. Stawali się oni zawodowymi urzędnikami, lojalnymi fachowcami, tworząc w miejsca dawnych układów patriarchalnych nowe, pionowe struktury zależności

¹⁸ A. Mączak, *Rządzący...*, s. 81, 130.

¹⁹ *Ibidem*, s. 157–158.

²⁰ *Historia Europy*, s. 261 i n.

wewnątrz urzędów, pozwalające na awanse i wykorzystywanie stanowisk do prowadzenia własnych interesów równoległe z działalnością służbową. Na dwa zjawiska dotyczące świata urzędniczego zwróciłbym uwagę. Pierwsze, to charakterystyczna dla znacznej części państw Zachodu, takich jak Anglia za Stuartów, Hiszpania, Francja czy państwa włoskie, zasada sprzedawalności urzędów. Najwyraziściej realizowana była we Francji według tzw. systemu Paulette stworzonego przez Henryka IV w 1604 r., a funkcjonującego aż do Rewolucji. Według niego nabywca urzędu opłacał dodatkową roczną takse, ale w zamian mógł go odstąpić osobie trzeciej, spełniającej kryterium wieku (20 lat) i odpowiedniego wykształcenia. W ten sposób urząd „wchodził do obrotu”, a jego zbywalność bądź dziedziczenie przynosiły, oprócz znacznego dochodu dla państwa, znaczące korzyści polityczne w postaci ścisłego sojuszu monarchy z nową warstwą dygnitarzy. Nie trzeba bowiem dodawać, iż taki system kupna protegował kręgi osób (krewniaków, przyjaciół, klientów) dotychczasowych właścicieli urzędów, tworząc kolejne dynastie *noblesse de robe*. Tylko niektóre, wysokie urzędy wyłączano we Francji z zasady sprzedawalności, takie jak sekretarzy stanu czy intendentów, ale z drugiej strony znaczące dochody i wysokie ceny urzędów przynosiły ich duży, nie zawsze racjonalny rozrost. Pojawiały się takie terytorialne urzędy jak kontrolerów siana, rachmistrzów pomarańczy itp. Natomiast we wschodniej części Europy, w Prusach, Austrii, Rosji czy Szwecji sprzedawalność urzędów była zjawiskiem marginalnym i w tych krajach monarchowie panowali nad obsadą stanowisk²¹.

Drugie zjawisko charakterystyczne dla monarchii absolutnej to kolegialność urzędów, zwłaszcza w aparacie centralnym państwa. Organy kolegialne, takie jak francuskie czy hiszpańskie rady, pruskie departamenty i ministerstwa, rosyjskie czy austriackie kolegia, realizujące głównie doradztwo dla monarchy, stanowić miały ciała bardziej wszechstronne, fachowe, przygotowujące merytorycznie określone sprawy i zapewniające zarazem wzajemną kontrolę osób wchodzących w ich skład. To ostatnie miało zapobiegać korupcji w administracji czy utrudniać działania sprzeczne z prawem. W ustroju absolutyzmu oświeconego dopuszczanie do udziału w procesie zarządzania państwem przedstawicieli społeczeństwa miało też na celu polityczne „kanalizowanie” nastrojów, zwłaszcza w obliczu zmian zachodzących w rewolucyjnej Francji. Wadami struktur kolegialnych stawały

²¹ A. Mączak, *Rządzący...*, s. 232–233; J. Baszkiewicz, *Władza...*, s. 78–80.

się jednak zrutyinizowanie, powolność procedur i podejmowania decyzji – tak że w miarę rozrostu zadań państwa i powstawania biurokratycznego aparatu urzędniczego stawały się one hamulcem działań administracyjnych. Różnorakie kolegia, działające na przełomie XVIII i XIX w., nie mogły sobie poradzić zarówno ze wzrostem liczby załatwianych spraw, jak i ze stopniem ich złożoności i zasada kolegialności ustępowała atrakcyjnemu wzorcowi, jakim stawała się jednoosobowość²².

Ten wyżej scharakteryzowany „świat urzędniczy” kumulował się przede wszystkim na dworze monarszym rosnącym w siłę od XVI stulecia. „Dwór panującego – jak piszą celnie autorzy *Historii Europy* – nabrał znaczenia szczególnego w okresie renesansu i później baroku. Stanowił zarazem centralny organ władzy, środowisko dla elit, a z czasem, w epoce Wersalu i rozkwitu wiedeńskiego Hofburgu, może przede wszystkim scenę, z której płynęły wzorce obyczajowe i która służyła tworzeniu mitu i prestiżu władcy”²³. W okresie monarchii absolutnej funkcje dworu uległy istotnej przemianie. Na plan pierwszy zaczęły wysuwać się zadania polityczne i administracyjne, usuwając w cień jego znaczenie jako domu panującego i salonu towarzyskiego. Dwór stanowił teraz organiczny związek osób, z których każda miała realną lub przynajmniej symboliczną i ceremonialną funkcję, poważnie związaną w jakiś sposób z panującym. Stawał się *machiną biurokratyczną*, kosztowną, ale pracującą intensywnie i sprawnie, a o pozycji na nim jednostki decydowało nie tyle urodzenie, ile dopuszczenie do życia dworskiego. Niewchodzący formalnie w skład dworu francuskiego radcy, rejenci, sekretarze i urzędnicy skarbowi mieli w nim swe miejsce, czego widocznym świadectwem było prawo stołowania się; byli *domestiques* (domownikami) i *commensaux du roi*²⁴. Od połowy XVII stulecia zaczęto publikować we Francji, a w XVIII w. w Niemczech wykazy dworzan, konieczne dla ścisłej orientacji w coraz liczniejszym środowisku, jak również stanowiące listę osób, które liczą się w towarzystwie. Nowym funkcjom dworu przydawały teraz blasku luksusy, zabawa, rozbudowany i sztywny styl życia łącznie z wymaganą etykietą. Teatralność życia stawała się też jego istotnym bytem, służącym autorytetowi władzy. „Zarazem – jak to ujmował filozof Christian Wolff w 1721 r. – popospolity człowiek, który jedynie

²² W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 40–41.

²³ *Historia Europy...*, s. 265.

²⁴ A. Mączak, *Rządzący...*, s. 260.

od zmysłów zawisł... nie potrafi wyobrazić sobie, czym jest majestat króla; jednak poprzez rzeczy, które w oczy wpadają... otrzymuje on pojęcie o potęgzie i o władzy. Wynika z tego wyraźnie, że godny dwór i ceremonie dworskie nie są niczym zbytecznym”²⁵.

W XVIII stuleciu dochodzi do kryzysu dworu i przeżycia się tej instytucji. Złożył się na to szereg przyczyn, takich jak wysokie koszty utrzymania, utrata zaufania ze strony różnych sił społecznych, krytykujących niemoralny tryb życia dworskiego, spadek prestiżu i przywództwa kulturalnego. Co nas tu powinno przede wszystkim interesować, jednym z istotnych powodów stał się wykształcający styl rządów biurokratycznych będących odwrotem od dworskiej hierarchii urzędów i rang. Absolutyzm oświecony stanowił próbę modernizacji starego porządku społecznego i politycznego, dość skuteczną, biorąc pod uwagę trwałość centralistycznych monarchii w Prusach, Austrii czy Rosji, w przeciwieństwie do dramatycznych losów monarchii absolutnej we Francji, obalonej krwawą rewolucją w końcu XVIII w. Wprowadzone w tych państwach na znaczącą skalę reformy administracji doprowadziły do rozbudowy systemu rządów centralistycznych i biurokratycznych, a w konsekwencji do narodzin państwa policyjnego ograniczającego wolność osobistą jednostki, często bezbronnej wobec aparatu władzy państwowej. Gdy spojrzymy na administrację publiczną państw europejskich przełomu XVIII i XIX w., zauważymy jej charakterystyczne cechy. Tworzył ją wyodrębniony, racjonalnie dobrany zespół ludzki, zarządzający fachowo sprawami państwa na różnych szczeblach (a nie tylko na dworze), z hierarchiczną strukturą stanowisk, wyspecjalizowanym podziałem zadań, rutynową procedurą załatwiania spraw, oddzieleniem funkcji urzędników od ich spraw osobistych; zespół ten poza rozwiązywaniem spraw doraźnych miał też wyraźnie wytyczone cele ogólne prowadzące do policystycznie ujmowanego dobrobytu państwa i ludności²⁶. Nie bez znaczenia były tu także reformy administracji dokonane we Francji za Napoleona I. Administracja napoleońska (szczególnie system *ministerialny* w administracji centralnej) stworzyła kompletny, scentralizowany system, szybki, skuteczny, sprawnie działający, i okazała się w dużej mierze przełomowa dla Europy. Z drugiej strony w doktrynie prawno-materialnej i myśli politycznej tego okresu utrwałała się też idea przeciwstawności społeczeństwa

²⁵ *Historia Europy...*, s. 268.

²⁶ W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 20.



i państwa. W miarę radykalizacji, jak pisze K. Sójka-Zielińska, postaw anty-absolutystycznych coraz ostrzej rysowała się przeciwstawność państwa, organizmu zbiorowego dysponującego władzą i zbiorowości niezależnych od władzy obywateli czy społeczeństwa obywatelskiego²⁷. Coraz silniejsze stawały się tendencje do radykalnego ograniczania funkcji państwa, a gwarantowania obywatelom bezpieczeństwa w korzystaniu z wolności, umożliwiającego realizację celów indywidualnych i zbiorowych. „Gromadzono materiał pod przyszłą budowę »modelu idealnego« państwa liberalnego z jego hasłem »sfera wolności indywidualnej jest w zasadzie nieograniczona, a uprawnienia państwa w zasadzie ograniczone«”²⁸. W XIX w. rozpoczęła się epoka poszukiwań, do dziś aktualnych, równowagi między liberalną a interwencjonistyczną wizją państwa, między interesem indywidualnym a dobrem społecznym, między obszarami prawa prywatnego i publicznego.

²⁷ K. Sójka-Zielińska, *Jednostka...*, s. 21.

²⁸ *Ibidem*, s. 23.

