

KATARZYNA MAĆKOWSKA

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

LOJALNOŚĆ POLITYCZNA
CZY PODEJŚCIE TECHNOKRATYCZNE?
OBSADA URZĘDÓW LOKALNYCH W USA.
STUDIUM HISTORYCZNO-PRAWNE

1. UWAGI WSTĘPNE

Problem związków między polityką a administracją stanowi niewyczerpane źródło pracy badawczej. Choć tych związków według teorii administracji nie powinno być wiele, a pod szyldem apolityczności i odpolityczniania przeprowadzono i wciąż przeprowadza się ważne reformy, to w rzeczywistości funkcjonowania administracji lokalnej, jej zależność od polityki jest nierozzerwalna. Wydaje się, że powyższa materia budzi najwięcej wątpliwości w państwach, w których zakorzeniła się idea silnych samorządów lokalnych. Czynniki historyczne decydują o tym, iż Stany Zjednoczone stanowią forum do analizy tego zagadnienia. Uznać też należy, że tradycja lokalnej aktywności w Rzeczypospolitej Polskiej wywodząca się z sejmików ziemskich pozwala współcześnie na czerpanie z doświadczeń amerykańskich z uwagi na pewną bliskość mentalną. Niemniej weberowskie ujęcie do dziś wskazuje się studentom administracji jako jedno z kluczowych stanowisk wyrażających ideę profesjonalnego zarządzania państwem, przy czym termin „biurokracja” w powszechnym języku kojarzy się z tym, co w nauce administracji rozumiane jest

jako biurokracyzm, czyli wypaczenie pozytywnego kontekstu administracji opartej na zasadzie legalizmu i hierarchicznego podporządkowania. Dzieje się tak dlatego, że nastąpiło oderwanie się owej administracji od obywateli, a czasem wręcz przeciwstawianie pojęć „interesu publicznego” i „służby” na rzecz społeczeństwa. Od wielu lat coraz szerszy krąg w Europie zataczają reformy zwane *New Public Government*. Z uwagi na wielość i różnorodność studiów w tym przedmiocie wypada w tym miejscu wyłącznie ogólnie zaakcentować, że postulaty nowego zarządzania publicznego obejmują wprowadzenie menadżerskiego systemu zarządzania, dopuszczenie sektora prywatnego do wykonywania usług publicznych, efektywność działania administracji z uwzględnieniem zdyscyplinowanego i oszczędnego wykorzystywania zasobów. Stanowi to alternatywę dla niewydolnego modelu biurokratycznego i dotyczy zarówno administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego.

W Stanach Zjednoczonych nigdy nie zbiurokratyzowano funkcjonowania administracji publicznej w takim stopniu, jak to miało miejsce w Europie. Mimo że Amerykanie również narzekają na zjawisko – kolokwialnie rzecz ujmując „papierologii”, obowiązujące standardy i tak w o wiele mniejszym stopniu niż w Europie dezorganizują świadczenie usług publicznych.

W przedmiotowym kontekście nasuwa się analogia do rozwiązań ustrojowych wprowadzanych w okresie kolonialnym wynikających z empirycznych potrzeb, którym w identycznym czasie i bez związku z tym, co działo się w zaoceanicznych posiadłościach, nadawano odpowiednie kształty teoretyczne. Kiedy bowiem obecnie mówi się o nowym zarządzaniu publicznym, jednocześnie zapomina się, że Amerykanie podobne mechanizmy wprowadzili w sferze administracji lokalnej już na początku XX wieku.

W nowym zarządzaniu publicznym większą swobodę działania przyznaje się podmiotom prywatnym. Oczywiście, nie sposób zaprzeczyć, że tego rodzaju rozwiązanie połączone ze społeczeństwem obywatelskim zmierza do odciążenia nieefektywnej władzy publicznej. Ów problem świetnie ilustruje funkcjonowanie amerykańskich municypalitetów oraz ich postrzeganie przez lokalną wspólnotę. Rezygnacja zatem z rozbudowy struktury administracji lokalnej, np. poprzez likwidację lub

nietworzenie organu/urzędu („odchudzanie” administracji – *lean management*) i świadczenie danej usługi publicznej przez sektor prywatny z jednej strony oddała problem kwalifikacji w samej administracji publicznej, ale jednocześnie rodzi pytanie o sposób weryfikacji kompetencji merytorycznych podmiotu prywatnego, zwłaszcza gdy stosowane muszą być przepisy z zakresu prawa zamówień publicznych¹. Co więcej, nowe publiczne zarządzanie obejmuje zagadnienie tzw. efektywności i jej relacji do polityki i systemu prawnego. Jerzy Supernat podkreśla również to, że Amerykanie koncentrują się na faktycznych zmianach w życiu ludzi wynikających z działania administracji (czyli *outcomes*), a nie wyłącznie na samej jakości tychże działań (tzw. *outputs*)². Niewątpliwie stanowi to rezultat kolonialnych doświadczeń, kiedy to faktyczne potrzeby związane z budowaniem nowych organizacji społecznych wymagały racjonalizacji i elastyczności. Jako ciekawostkę warto w tym miejscu podać, że terminu „manager” używano m.in. do określenia organizatorów balów, czego przykładem jest zachowane zaproszenie skierowane przez Williama Clarka do Henry’ego G. Callowaya z 1804 r. cytowane przez Maud Carter Clement³. Terminu zaś zarządzanie na oznaczenie administracji użyto w Artykułach Konfederacji z 1777 r., w tym w art. 9, będącym podstawą do tworzenia komitetów niezbędnych do „zarządzania ogólnymi sprawami zjednoczonych stanów” (*be necessary for managing the general affairs of the united states*)⁴.

Wyjaśnienia wymaga, iż niniejszy artykuł dotyczy problematyki administracji lokalnej i z uwagi na istniejącą bogatą literaturę traktującą o rozwoju amerykańskiego konstytucjonalizmu, pominięto w nim

¹ Problemy związane z NPM w USA sygnalizował – co do dziś pozostaje aktualne – E.S. SAVAS, *Privatization and the New Public Management*, «Fordham Urban Law Journal» 5/2000, s. 1731-1737; tekst na <http://ir.lawnet.fordham.edu>, dostęp 21 kwietnia 2017 r.

² J. SUPERNAT, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. URA, Rzeszów 2004, s. 469-490.

³ M.C. CLEMENT, *The History of Pittsylvania County*, Virginia, Baltimore 1973, s. 235.

⁴ The Articles of Confederation, art. 9, [w:] *Colonial Origins of the American Constitution, A Documentary History*, red. D.S. LUTZ, Indianapolis 1998, s. 382.

kształtowanie się relacji gubernator – legislatury kolonialne, a później stanowe, historię uchwalania konstytucji stanowych oraz regulacje konstytucji federalnej, w której – zgodnie z zasadą federalizmu – przemilczano kwestie struktury administracji lokalnej, a ponadto nie precyzowano wymagań co do merytorycznych standardów obsady urzędów, nie tworząc przy tym konstytucyjnej podstawy funkcjonowania służby cywilnej⁵. Od strony zaś metodologicznej dokonano przede wszystkim analizy źródeł prawa.

2. OKRES KOLONIALNY

Przechodząc do pierwszego etapu tworzenia administracji lokalnej w USA, warto trochę przewrotnie zacząć wywód od konkretnej uwagi, że z najstarszej kolonii, czyli Wirginii, w pierwszej połowie XVIII w. wielu mieszkańców, którym się nie powiodło szukało nowej szansy tam, gdzie proces kolonizacji dopiero się rozpoczynał. Co więcej wielu znaczących Wirgińczyków inwestowało w nowe ziemie, a interesy te opierały się na spekulacji. Stąd sędzia Chalkley stwierdził: „Biurokracja i sitwa miała kolonię pod całkowitą kontrolą”⁶. Słowa te ukazują też problem długotrwałego pełnienia funkcji publicznych, mimo że w Wirginii obowiązywała wówczas w dużej części wybieralność urzędników oraz krótkie kadencje, jednak przy braku ograniczeń w reelekcji. Niemniej, według Jamesa Kirby’ego Martina, królewskich gubernatorów zaopatrywano w instrukcje, by na ważniejsze urzędy powoływać nie tylko osoby majątne i zdolne do wykonywania określonych funkcji, ale także wykazujące silne przywiązanie do metropolii i podporządkowane angielskiej administracji⁷. W efekcie, w ujęciu tego autora, ważne źródło zmian

⁵ Podobnie jak w przypadku tzw. *Ordinance z 1785 r.* oraz *Northwest Ordinance z 1787 r.*, o których szerzej K. MAĆKOWSKA, *Władza ustawodawcza w konstytucjach amerykańskich stanów północno-zachodnich w latach 1791-1821*, «Roczniki Nauk Prawnych» 2/2008, s. 113-115.

⁶ Cyt. za M.C. CLEMENT, *op. cit.*, s. 34.

⁷ J.K. MARTIN, *Men in Rebellion. Higher Governmental Leaders and the Coming of the American Revolution*, New York-London 1976, s. 10.

politycznych, jakie zachodziły w okresie przedniepodległościowym stanowiły konflikty między tzw. urzędnikami niższego szczebla (*lesser officials*) a urzędnikami wyższego szczebla (*higher officials*). Do tej pierwszej grupy zaliczył on urzędników sprawujących władzę na szczeblu lokalnym oraz na szczeblu powiatów, a także członków niższych izb kolonialnych zgromadzeń – do drugiej zaś urzędników działających przy boku gubernatorów, tak w koloniach królewskich, jak i prywatnych i przez nich powoływanych, co często przekładało się na to, że urzędnicy ci byli zwolennikami opcji monarchistycznej. Część z nich nazywano pogardliwie *placemen*, co oznaczało urzędników urodzonych poza koloniami, którzy korzystając z kontaktów w Londynie obejmowali urzędy w koloniach wyłącznie w celu czerpania z nich określonych profitów finansowych lub dla osiągnięcia prestiżu politycznego⁸.

Spojrzenie J.K. Martina nie oddaje jednak ducha kolonialnej administracji. Nie można przecież zapominać o bardzo istotnej roli zebrań gminnych, których uczestnicy w koloniach północnych zajmowali się wszystkimi sprawami publicznymi dotyczącymi danej gminy. Jak zauważył z kolei Dirk Hoerder, owe lokalne zgromadzenia rościły sobie prawa do regulowania kwestii ponadlokalnych, nadinterpretowując je z samego pojęcia spraw publicznych. Zjawisko to charakteryzowało zwłaszcza lata poprzedzające ogłoszenie niepodległości⁹. Rodziło to sprzeciw metropolii, która w swym ustawodawstwie zainicjowała proces ograniczenia roli zebrań do wyboru urzędników lokalnych, a to zaś stanowiło jedną z przyczyn wojny między koloniami a Koroną.

Warto w tym aspekcie podnieść, że badania nad rolą zebrań gminnych wskazują na fluktuację ich znaczenia warunkowaną przesłankami czynnego i biernego prawa wyborczego. Kenneth. A. Lockridge oraz Alan Kreider dostrzegli na przykładzie rejestrów gmin Dedham i Watertown, położonych w Massachusetts, że w pierwszym okresie ich funkcjonowania wszystkie decyzje podejmował zarząd (*board of selectmen*), który działał permanentnie, a rola zebrań sprowadzała się

⁸ J.K. MARTIN, *op. cit.*, s. 28.

⁹ D. HOERDER, *People and Mobs: Crowd action in Massachusetts during the American Revolution, 1765-1780*, Berlin 1971, s. 478.

do biernej akceptacji jego decyzji. Wraz z obniżeniem cenzusu majątkowego obowiązującego w lokalnych wyborach, zebrania gminne zaczęły odgrywać większą rolę, podporządkowując sobie *selectmanów*¹⁰.

Należy również zwrócić uwagę na to, że o ile sam ustrój kolonii często stanowił rezultat przemyślanych działań i wprowadzania w życie określonych wizji, o tyle rozbudowa samej administracji w jednostkach lokalnych wynikała po prostu ze wzrostu liczby kolonistów, rozwoju kolonii oraz konieczności pełnienia nowych funkcji publicznych. Zgodzić należy się z Francisem J. Parkerem, według którego ustanawiano po prostu kolejne urzędy, gdy dotychczasowe przestały być skuteczne¹¹. Kwestię zaś merytorycznego przygotowania urzędników regulowano ogólnie w kolonialnym prawodawstwie oraz zabezpieczano zasadą powoływania w drodze wyborów i krótkich kadencji.

Ogólne sformułowania dotyczące kwalifikacji do sprawowania funkcji publicznej oddawały ówczesnego ducha czasu. Lois G. Carr słusznie, opisując społeczny porządek kolonialnego Marylandu, dostrzegła, iż osoby o silnej pozycji (głównie majątkowej) były zobowiązane do troski o wspólnotę i to również obligowało je do uczciwego oraz rzetelnego sprawowania funkcji¹².

Profesjonalizm kolonialnych urzędników miały gwarantować przesłanki warunkujące ich powoływanie. Przykładowo, w Wirginii na mocy ustawy z 1661 r. sędziów pokoju powoływał gubernator spośród najbardziej zdolnych, uczciwych i sprawiedliwych mieszkańców poszczególnych powiatów¹³. W pierwszych jednakże prawach Wirginii sformułowanych przez Tomasza Dale'a w 1611 r. wymagano przede wszystkim, by wszyscy urzędnicy wojskowi, na tamten czas zarządzający

¹⁰ K.A. LOCKRIDGE, A. KREIDER, *The Evolution of Massachusetts Town Government, 1640-1740*, [w:] *An Expanding World. The European Impact on World History 1450-1800*, XXIII.1: *Local Government in European Overseas Empires, 1450-1800*, red. A.J.R. RUSSELL-WOOD, s. 164.

¹¹ F.J. PARKER, *A Study of Municipal Government in Massachusetts*, Boston 1881, s. 12.

¹² L.G. CARR, *The Foundations of Social Order: Local Government in Colonial Maryland*, [w:] *Town and County: Essays on the Structure of Local Government in the American Colonies*, red. B.C. DANIELS, Middletown (Con.) 1978, s. 74.

¹³ M.C. CLEMENT, *op. cit.*, s. 49.

tworzonymi osadami, egzekwowali praktykowanie wiary kościoła anglikańskiego i sami dawali przykład poprzez codzienny udział w modlitwach i nabożeństwach¹⁴. Nadto, surowość owych regulacji wyrażała się m.in. w tym, że znieważenie urzędników kolonialnych oraz nieposłuszeństwo względem ich zarządzeń karano przy trzecim przewinieniu śmiercią¹⁵. Ustanowienie zaś dwóch rad przy gubernatorze Wirginii, tworzących zgromadzenie kolonialne na mocy *Constitution for the Council and Assembly in Virginia* w 1621 r. uzasadnione zostało nie tylko potrzebą wspierania najwyższego urzędnika kolonii w wykonywaniu jego zadań, ale także koniecznością rozwiązywania pojawiających się od czasu do czasu trudności dzięki „roztropności i baczeniu” członków tych gremiów¹⁶.

W XVII w., a zwłaszcza w jego pierwszej połowie, dokumenty kolonialne wskazywały przede wszystkim na wierność wobec Korony jako przesłankę sprawowania urzędów i ogólnie formułowały, że powoływanie urzędników należy do beneficjentów nadawanych przez monarchię kart, a osoby powołane mają działać dla dobra kolonii. Z czasem owe generalne zwroty uściślano. Przykładowo, w jednym z dokumentów konstytuujących Północną Karoliną (a właściwie na tamten czas Karolinę) – *Concessions and Agreement between the Lords Proprietors and Major William Yeamans and Others* – z 7 stycznia 1665 r. znajdujemy zapis, w którym oprócz wyżej wymienionych powinności na wszystkich urzędników nałożono obowiązek składania przysięgi, że będą swe funkcje sprawować wiernie i zgodnie z prawdą oraz że będą sprawiedliwi wobec wszystkich, a w wykonywaniu zadań uczynią wszystko, jak najlepiej potrafią – bez korupcji, uprzywilejowania kogokolwiek oraz zbędnych emocji¹⁷. W dalszej części tego dokumentu zawarto podział

¹⁴ Articles, Laws, and Orders, Divine, Politic, and Martial for the Colony in Virginia, art. 1, [w:] *Colonial Origins...*, s. 315-316.

¹⁵ Ibidem, art. 13, s. 318.

¹⁶ Constitution for the Council and Assembly in Virginia, [w:] *Colonial Origins...*, s. 336-337.

¹⁷ Concessions and Agreement between the Lords Proprietors and Major William Yeamans and Others, [w:] *North Carolina Charters and Constitutions 1578-1698*, red. M.E.E. PARKER, Raleigh 1963, s. 113-114.

kompetencji pomiędzy najważniejszymi organami kolonii, odwołując się przy tym do rozwiązań, które dziś można scharakteryzować jako namiastkę zasady legalności i kontroli. Gubernatora bowiem zobligowano do sprawdzania, czy urzędnicy prawidłowo i zgodnie z obowiązującym prawem realizują swoje zadania, a jeśli nie, do nakładania na nich kar, jeśli lekceważyli ustanowione prawa lub działali sprzecznie z naturą swego urzędu¹⁸.

Warto zwrócić uwagę na wczesne przepisy kolonialne, które umożliwiały zgromadzeniom odwołanie osób pełniących funkcje publiczne, tym bardziej, że większość urzędników była powoływana w drodze wyborów. Według *Massachusetts Election Agreement* z 18 maja 1631 r., stanowiącym jeden z najstarszych kolonialnych dokumentów dotyczących procedury wyborczej, zgromadzenie składające się z mieszkańców mających status *freeman* mogło odwołać wybranych uprzednio tzw. asystentów, jeżeli dopatrzone się niewłaściwego zachowania z ich strony lub innych uchybień¹⁹.

W *Massachusetts Body of Liberties* z 1641 r. wyraźnie wskazano, że funkcji publicznych nie mogą sprawować osoby niespełniające cenzusu wieku, niepełnosprawne psychicznie (*defect of minde, fayling of senses*) oraz fizycznie (*impotencie of Lymbes*)²⁰. W art. 74 zawarto typowe dla przepisów kolonialnych sformułowanie, iż urzędnicy wybierani na kolonialnym zgromadzeniu mają działać według ustanowionych dla nich instrukcji oraz że nie mogą oni czynić niczego przeciwnego obowiązującemu prawu²¹. Zasada praworządności stanowiła również fundamentalną regułę obowiązującą urzędników lokalnych. Kolejny, również na tle innych ustaw kolonialnych usystematyzowany dokument, a mianowicie *Massachusetts Body of Liberties* z 1647 r. uprawniał mieszkańców gmin do wyboru własnych urzędników zajmujących się najważniejszymi sprawami lokalnymi, w tym tymi, które dotyczyły

¹⁸ Ibidem, s. 118.

¹⁹ Massachusetts Election Agreement, [w:] *Colonial Origins...*, s. 40.

²⁰ Massachusetts Body of Liberties, art. 6, [w:] *Colonial Origins...*, s. 72.

²¹ Ibidem, art. 74, s. 80.

rozwoju osadnictwa, przy założeniu, że ich działania nie sprzeciwiały się prawu kolonii²².

Wraz z rozwojem jednostek lokalnych pojawiła się potrzeba doprecyzowania kompetencji poszczególnych organów. Analizując wczesne dokumenty wydawane na obszarze kolonii angielskich w Ameryce Północnej, dostrzegamy, że od drugiej połowy XVII wieku rośnie liczba praw ustanawianych na lokalnych zebraniach, w czasie których dokonuje się merytorycznego uporządkowania funkcji poszczególnych urzędników. Powyższe obrazuje *The Cambridge Agreement* z 4 października 1652 r., który zawiera wyliczenie zadań członków zarządu gminnego (*townsmen*), konstabli oraz nadzorców dróg²³.

Istotną rolę motywującą do rzetelnego wykonywania powierzonych zadań publicznych odgrywały na tamte czasy przysięgi składane przed objęciem urzędu. Potwierdzały one bowiem nie tylko uroczysty charakter takiego wydarzenia, lecz także jego skutki o charakterze prawnym, ponieważ ich złamanie, zwłaszcza w purytańskich społecznościach nowoangielskich, stanowiło naruszenie prawa. Dlatego w dokumentach kolonialnych wiele miejsca zajmowały teksty przysięg formułowane odrębnie dla różnych urzędników. Dobrze ilustrują to *Puritan Laws and Liberties* z 29 września 1658 r., których prawie połowa dotyczy treści przysięg. I tak na przykład skarbnik kolonialny zobowiązywał się m.in. do wiernej służby na rzecz New Plymouth, sumiennego przeprowadzania badań spraw mu zleconych i przekazywania kwot należących do skarbu kolonialnego²⁴. Wcześniej wydane, bo w 1647 r. *Acts and Orders* obowiązujące w Rhode Island zawierały z kolei ogólną i blankietową formułę powierzenia funkcji publicznych w gminie Providence, która brzmiała następująco:

Ty, A.B..., wezwany i wybrany do pełnienia funkcji publicznej na stanowisku...w wolnym głosowaniu i za zgodą Mieszkańców Prowincji Plantacji Providence (obecnie zebranych), podejmij się

²² *Laws and Liberties of Massachusetts, Townships*, art. 3, [w:] *Colonial Origins...*, s. 132.

²³ *The Cambridge Agreement*, [w:] *Colonial Origins*, s. 141-142.

²⁴ *Puritan Laws and Liberties*, [w:] *Colonial Origins...*, s. 156.

przed niniejszym Zgromadzeniu wiernego i zgodnego z twoimi najwyższymi zdolnościami wykonywania uprawnień tobie przyznanych i zobowiąż się niniejszym do działania w granicach udzielonego przez Kolonię pełnomocnictwa podług twojego najlepszego rozeznania²⁵.

Warto dodać – w kontekście kolonialnej terminologii, że w kolejnym akapicie tej ustawy użyto zwrotu *due administration of Justice*, czyli należytego wykonywania sprawiedliwości jako części formuły, w której powierzane są funkcje sądowe. Jeden zaś z podrozdziałów dotyczących przestępstw powszechnych zatytułowano „Odnoszący się do Publicznej Administracji Wymiaru Sprawiedliwości” (*Touching the Public Administration of Justice*)²⁶.

Z kolei wybierani przez uprawnionych mieszkańców kolonii członkowie zgromadzenia składali zgodnie z *Fundamental Orders of Connecticut* z 1639 r. przysięgę, że m.in. będą działać na rzecz dobra publicznego (*publike good*) zgodnie z najlepszymi umiejętnościami (*according to the best of my skills*)²⁷. W *Fundamentals of West New Jersey* z 1681 r. użyto sformułowania „dobry rząd” (*good government*), którego ustanowienie miało być celem uchwalanych przez zgromadzenie kolonialne praw²⁸. W tym kontekście warto też odwołać się do rozważań Williama Penna, który we wprowadzeniu do *Charter of Liberties and Frame of Government of the Province of Pennsylvania in America* z 1682 r. głosił swą utopijną wizję: „tak jak rządy zależą od ludzi, tak ludzie od rządów. Pozwólmy ludziom być dobrymi, to i rządy nie będą złe, a jeśli takie będą, to człowiek je uleczy. Lecz jeśli ludzie będą źli, rządy nigdy nie będą

²⁵ *Acts and Orders*, art. 14, [w:] *Colonial Origins...*, s. 181. „You. A.B____, being called and chosen vnto public employment, and the office of____, by the free vote and consent of ye Inhabitants of the Province of Providence Plantations (now orderly met), do, in the present Assemblie, engage yourself faithfully and truly to the utmost of your power to execute the commission committed vnto you; and do hereby promise to do neither more nor less in that respect than that which the Colonie [authorized] you to do according to the best of your understanding”.

²⁶ *Ibidem*, s. 194.

²⁷ *Fundamental Orders Connecticut*, art. 11, [w:] *Colonial Origins...*, s. 215.

²⁸ *Fundamentals of West New Jersey*, art. 1, [w:] *Colonial Origins...*, s. 265.

dobre [...] ²⁹. Członkowie Rady kolonialnej, będącej organem sprawującym bieżący zarząd nad kolonią, mieli cechować się mądrością (*wisdom*), cnotą (*virtue*) i umiejętnością (*ability*) ³⁰. Warto też dodać, iż William Penn, kreując system władzy, posiłkował się zasadą resortowości, dzieląc radę na cztery komitety: ds. plantacji – zajmujący się zakładaniem lokalitetów i rozstrzyganiem sporów między nimi oraz budową dróg, wymiaru sprawiedliwości, ds. handlu i skarbu oraz ds. edukacji i sztuki – ten ostatni w celu ochrony społeczności przed nieobyczajnością ³¹. Pozostali urzędnicy, czyli skarbnicy, szeryfowie, sędziowie pokoju oraz koronerzy powoływani byli przez samego Penna spośród osób, które zostały uznane przez niego za najlepiej kwalifikujące się do realizacji powierzonych im zadań (na podstawie karty z 1701 r. gubernator powoływał szeryfów i koronerów spośród kandydatów przedstawionych mu przez zebrania powiatowe) ³². Co więcej, założyciel Pensylwanii sformułował w Karcie wprost zasadę *incompatibilitas*, zakazującą urzędnikom pełnienia więcej niż jednej funkcji, tak by nałożone na nich publiczne zobowiązania wypełniali z większą uwagą i starannością (*with more care and diligence*) ³³.

W niektórych tekstach kolonialnych wagę właściwego sprawowania funkcji ujmowano jeszcze inaczej. Według nowojorskiej *Charter of Liberties and Privileges* z 1683 r. członków zgromadzenia kolonialnego uczyniono „wyłącznymi sędziami własnych kwalifikacji” (*the sole Judges of the Qualification of their owne members*) ³⁴.

Studia nad dokumentami kolonialnymi prowadzą do wniosku, że kwalifikacje osób pełniących funkcje publiczne nie były pozbawione znaczenia, przy czym pojęcia „kwalifikacji” używano w tym przypadku

²⁹ Charter of Liberties and Frame of Government of the Province of Pennsylvania in America, [w:] *Colonial Origins...*, s. 274. „Wherefore governemnts rather depend upon men, than men upon governments. Let men be good, and the government cannot be bad; if it be ill, they will cure it. But, if men be bad, let the government be never so good”.

³⁰ Ibidem, art. 2, s. 275-276.

³¹ Ibidem, art. 13, s. 277-278.

³² Ibidem, art. 18, s. 279-280.

³³ Ibidem, art. 27, s. 285.

³⁴ *Charter of Liberties and Privileges*, [w:] *Colonial Origins...*, s. 257.

dla zobrazowania poziomu wiedzy oraz staranności w pełnieniu obowiązków.

Na merytoryczną obsadę urzędów kolonialnych wpływał również fakt, że wyższe wykształcenie stanowiło przymiot, który nieformalnie gwarantował możliwość zajmowania istotnych stanowisk. W XVIII wieku, kiedy większość mieszkańców kolonii, a następnie stanów, zajmowała się rolnictwem, to kupcy, lekarze i prawnicy byli powoływani do pełnienia funkcji administracyjnych (i, rzecz jasna, dominowali w organach prawodawczych)³⁵. Przykładowo, w powiecie Halifax – jeszcze przed ogłoszeniem niepodległości zdecydowano się na zakup dwunastu tomów „Virginia Justice” Webba jako podręcznika dla sędziów pokoju, by byli świadomi swoich obowiązków³⁶. W praktyce, do rzetelnego wykonywania nałożonych zadań „zachęcać” miały kary grzywny. Jak zauważyła M.C. Clement, w rejestrach powiatu Pittsylvania udokumentowano wiele takich przypadków w stosunku do zarządców dróg, którzy zobligowani byli do właściwego utrzymania powierzonych im odcinków, a za zaniedbania sąd powiatu nakładał na nich sankcje finansowe³⁷.

Ważne jest również to, że rosnąca wraz z rozwojem kolonii liczba urzędników skazywała wspólnoty na wybór nie zawsze kompetentnych osób. Jak zauważył D. Hoerder, w latach siedemdziesiątych XVIII w. zebranie gminne Bostonu wybierało ponad 150 urzędników rocznie, przy czym regulacje prawne wydane w tym czasie nie wprowadzały żadnych kryteriów merytorycznych dopuszczających do pełnienia funkcji publicznych. Tenże autor zaproponował następującą klasyfikację tychże urzędów:

1. grupa I, czyli urzędnicy najwyższej rangi, którzy decydowali o kierunku polityki, np. członkowie zarządu gminnego (*selectmen*);
2. grupa II, czyli urzędnicy o mniejszym wpływie politycznym, ale cieszący się społecznym uznaniem, np. strażnicy, zwierzchnicy straży pożarnej;

³⁵ Dokładniejsze statystyki można znaleźć w J.K. MARTIN, *op. cit.*, s. 68-69.

³⁶ M.C. CLEMENT, *op. cit.*, s. 59.

³⁷ *Ibidem*, s. 103.

3. grupa III, pomocnicza, czyli urzędnicy zajmujący się konkretnymi zadaniami;
4. grupa IV, czyli urzędnicy najniżsi³⁸.

D. Hoerder zaznacza, iż powyższa klasyfikacja nie ma charakteru schematu i nie może być stosowana w odniesieniu do innych gmin. Analiza źródeł innych lokalitetów, których struktura lokalna ma swój paradygmat w rozwiązaniach wprowadzanych w koloniach purytańskich, wskazuje jednakże, że klasyfikacja owa ma charakter generalny, przy założeniu, iż ostatnie dwie grupy zostaną połączone. Należy też zwrócić uwagę na to, że klasyfikacja oparta na kryterium siły politycznej stanowi swego rodzaju tautologię, gdyż to mieszkańcy majątni i będący decydentami politycznymi byli właśnie wybierani (lub w inny sposób powoływani) do pełnienia najważniejszych funkcji, ewentualnie obsada urzędów zależała od ich akceptacji, co wprost prowadzi do dominacji kryterium lojalnościowego. Współcześnie również najważniejsze stanowiska federalne obsadzone są przez prezydenta na kanwie w/w kryterium z uwzględnieniem kompetencji kandydatów, przy czym powszechnie znane są przypadki Johna Adamsa, który postulował kierowanie się cechami charakteru, lecz preferował kandydatów wywodzących się z jego obozu politycznego, czyli federalistów oraz Tomasza Jeffersona, który z kolei po wygranych wyborach prezydenckich odwołał stronników silnej władzy centralnej i zastąpił ich urzędnikami należącymi do stronnictwa antyfederalistów. Służba cywilna zaś stanowi jedynie pozorne rozwiązanie determinowane w istocie względami oportunistycznym, aniżeli faktycznej troski ustawodawcy o jakość administrowania. Doświadczenia historyczne USA w tym zakresie wciąż mogą stanowić istotny kontekst rozważań nad poszukiwaniem „złotego środka”, tym bardziej, że „system łupów” wciąż przecież decyduje o procedurach nominacyjnych.

Wracając do wniosków D. Hoerder, krótkie kadencje (jakie charakteryzowały w ogóle okres niepodległościowy we wszystkich stanach

³⁸ D. HOERDER, *op. cit.*, s. 37-38.

założycielskich³⁹) nie oznaczały w przypadku Bostonu częstych zmian na stanowiskach. W praktyce bowiem reelekcje wszystkich urzędników były normą, a najczęstszym powodem zaprzestania pełnienia funkcji publicznej był wniosek samego urzędnika⁴⁰. Warto dodać, iż analiza różnych rejestrów, jeszcze z czasów kolonialnych pozwala na obserwację, że taki wniosek miał formę prośby o zwolnienie z obowiązku, co łagodziło fakt rezygnacji.

D. Hoerder użył też terminu merytokracji (*meritocracy*), uwzględniając, że spośród urzędników Massachusetts (bez rozróżniania na szczebel kolonialny/stanowy oraz lokalny) wielu uzyskało dyplomy uczelni wyższych (Harvard, Yale)⁴¹. Wydaje się jednak, że pojęcie owo mogłoby znaleźć zastosowanie w przypadku narzucania przez prawo wymogów merytorycznych. Tutaj edukacja urzędników wynikała po prostu z ich statusu społecznego. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na zjawisko „arystokratyzowania się” rodzin, wywodzących z pierwszych grup osadniczych, które chętnie nawiązywały do angielskiej *gentle*. I tak jak w krajach Starego Kontynentu dochodziło do feudalizacji urzędów, tak na obszarze kolonii, a później niezależnych republik, nie stanowiło wyjątku sprawowanie danej funkcji publicznej przez jedną rodzinę.

Pierwsze amerykańskie doświadczenia w harmonizowaniu umiejętności i lojalności pochodzą właśnie z okresu kolonialnego. Mimo istniejącego już świadomości znaczenia merytorycznych kompetencji (wyżej opisanych), nie ulega wątpliwości, że w praktyce ustrojowej ważniejsze kryterium obsady urzędów lokalnych miało charakter lojalnościowy. Nie dotyczyło to tylko działania zgodnego z interesami metropolii, bowiem na szczeblu lokalnym wpływ na ekonomiczny rozwój wspólnoty wyznaczał granice wpływu na decyzje władz lokalnych. I tak, w przypadku karty hrabstwa Wilmington położonego w Delaware z 1739 r., wskazani w niej imiennie urzędnicy lokalni popierali Williama Shipleya, dzięki przedsiębiorczości którego owa jednostka zaczęła się szybko rozwijać, ale i który strzegł własnych interesów gospodarczych, eliminując polityczne

³⁹ Na ten temat szerzej K. MAĆKOWSKA, *Normatywny wymiar amerykańskich wczesnych konstytucji stanowych*, Lublin 2008, *passim*.

⁴⁰ D. HOERDER, *op. cit.*, s. 39.

⁴¹ *Ibidem*, s. 61.

wpływy swoich przeciwników. Sam Shipley został ustanowiony *chief burgess*⁴². W tym przypadku dostrzec można również znaczenie wykształconych imigrantów, bowiem grupa wywodząca się z fali emigracji ze Szkocji i Irlandii niewątpliwie wyróżniała się ogólną wiedzą zdobytą w swych ojczyznach i to oni obsadzali urzędy lokalne, a po ogłoszeniu niepodległości również stanowe⁴³.

Pewien fenomen można również zaobserwować na przykładzie administracji okresu niepodległościowego w odniesieniu do kwestii wynagradzania urzędników. Z uwagi na to, że pensje te zależały od zgromadzeń kolonialnych, zredukowano wpływ metropolii, zwłaszcza na tych urzędników, którzy byli bądź przez monarchię wprost powoływani, bądź tych, których powoływał gubernator na kanwie kryterium lojalności wobec macierzy. Z drugiej strony wynagrodzenie sędziów Sądu Najwyższego w Massachusetts ustalane było przez Koronę, a spór między judykaturą a legislaturą potęgował nastroje, które ostatecznie doprowadziły do wydarzeń 1776 r.

3. OKRES FEDERACYJNY – ROZWÓJ KONSTITUCJONALIZMU

Kolejny etap związany z uchwaleniem wczesnych konstytucji stanowych zapoczątkował precyzyjne unormowania cenzusów, które musieli spełniać zarówno członkowie ciał ustawodawczych, jak i powoływani (najczęściej właśnie przez legislatury) urzędnicy. Rozwiązanie to przyjęto również w konstytucjach stanów, które powstawały lub przyłączały się do federacji po 1791 r. Jeśli przyjmiemy cezurę wprowadzenia kompromisu z Missouri, tj. 1821 r., to spośród 10 przyjętych w tym okresie ustaw nadrzędnych (w Vermont, Kentucky, Tennessee, Luizjanie, Indianie, Missisipi, Illinois, Alabamie, Maine i Missouri) warto zwrócić uwagę przede wszystkim na dominujący w sposobie powoływania wybór urzędników lokalnych. W konstytucji Indiany z 1816 r. uregulowano wybór urzędników powiatowych, czyli szeryfa i koronera na dwuletnie kadencje, dokonywany przez mieszkańców podstawowych jednostek

⁴² J.A. MUNROE, *Colonial Delaware, A History*, New York 1978, s. 159.

⁴³ Ibidem, s. 164.

podziału stanu, jakim były właśnie powiaty (*counties*)⁴⁴ oraz pisarza (*recorder*) na siedmioletnią kadencję⁴⁵, jak również wybór sędziów pokoju (uznanych w tym przypadku za element władzy sądowniczej) dla każdego z miasteczek (*townships*), dla których przewidziano pięcioletnią kadencję, ale pod warunkiem właściwego pełnienia funkcji – takie samo sformułowanie zostało użyte w odniesieniu do pisarzy (*so long behave well*)⁴⁶. W konstytucji Missisipi z 1817 r. odniesiono się jedynie do wyboru szeryfa i koronera na dwuletnie kadencje⁴⁷, gwarancję zaś należytego wykonywania funkcji przez urzędników niekadencyjnych stanowić miał warunek właściwego zachowania/postępowania (*good behavior*)⁴⁸. Wyraźnie wskazano w tej ustawie nadrzędne (czy chodzi o nadrzędność ustawy, czy nadrzędność przesłanek? przesłanki odwołania ze stanowiska obsadzanego w drodze wyborów (dotyczyło to trzech gałęzi władzy), a mianowicie skazanie za wręczenie korzyści lub jego usiłowanie w celu zapewnienia sobie stanowiska⁴⁹. Konstytucja Illinois z 1818 r. z kolei wprowadziła obowiązek uiszczenia przez szeryfów i poborców podatkowych wszystkich zebranych danin publicznych, jako przesłanki objęcia innego urzędu⁵⁰. Niewątpliwie dostrzec można, że system administracji oparty na konstytucjach uwzględniał:

- pozostawienie przysięgi lub ślubowania jako podstawowej gwarancji rzetelnego wykonywania funkcji oraz uregulowanie odpowiedzialności w trybie *impeachment* za każde naruszenie prawa związane z pełnioną funkcją;
- wprowadzenie cenzusu domicylu dla urzędników powiatowych (rok w Indianie⁵¹, w formie obowiązku zamieszkiwania okręgu podczas kadencji w Luizjanie⁵²).

⁴⁴ Konstytucja Indiany (1816 r.), art. IV § 25.

⁴⁵ Ibidem, art. XI § 10.

⁴⁶ Ibidem, art. V § 12.

⁴⁷ Konstytucja Missisipi (1817 r.), art. IV § 24.

⁴⁸ Ibidem, art. VI § 12.

⁴⁹ Ibidem, art. VI § 4.

⁵⁰ Konstytucja Illinois (1818), Schedule, § 3.

⁵¹ Konstytucja Indiany, art. XI § 14.

⁵² Konstytucja Luizjany (1812), art. VI § 7.

Z czasem w niektórych konstytucjach uprawnienie do obsadzania urzędów wróciło do gubernatorów i takie właśnie rozwiązania odnajdujemy w większości przypadków w modyfikowanych konstytucjach stanów założycielskich. W konstytucji Delaware z 1831 r. wymagano, by urzędnicy powoływani przez gubernatora mieli czynne prawa wyborcze do stanowej legislatury oraz zamieszkiwali dany powiat przez przynajmniej rok poprzedzający sprawowanie funkcji. Z chwilą zmiany przez urzędnika miejsca zamieszkania na leżące poza granicami powiatu będącego obszarem jurysdykcji, tracił on swą funkcję⁵³. Z brzmienia przepisu nie wynika jednakże, czy następowało to *ex lege*, czy też wymagało aktu odwołania. Pewien efekt porządkowania statusu urzędników stanowił art. 7 § 1 wyżej wymienionej konstytucji. Uregulowano w nim bowiem, że członkowie obu izb ustawodawczych, kanclerz, sędziowie oraz prokurator generalny na mocy sprawowanych przez siebie funkcji są strażnikami pokoju (*conservator of the peace*) w całym stanie, natomiast skarbnik, sekretarz, urzędnicy stanu cywilnego (*protonotaries*), urzędnicy prowadzący rejestry są strażnikami pokoju w powiatach, w których zamieszkują⁵⁴.

Jeszcze późniejsze konstytucje stanowe uchwalane w stanach tzw. Dzikiego Zachodu przewidywały wybieralność wielu lokalnych urzędów. Z jednej strony stanowiło to konstytucyjną gwarancję zasady wybieralności będącej fundamentalną cechą samorządu lokalnego, z drugiej odzwierciedlało utrwalone już w opinii publicznej znaczenie organów samorządu lokalnego. Przykładowo, Austin F. Macdonald podkreślił, że urząd burmistrza – mimo ograniczonych kompetencji cieszył się poważaniem i był stanowiskiem pożądanym przez najważniejszych mieszkańców lokalitetów⁵⁵.

⁵³ Constitution of Delaware, 1831, Art. 2 § 8, [w:] The Federal and State Constitutions, Colonial Charters and other Organic Laws of the United States, Part I, pod red. B.P. POORE, *The Federal and State Constitutions and Other Organic Law of the United States*, II, s. 293.

⁵⁴ Ibidem, s. 299.

⁵⁵ A.F. MACDONALD, *American City Government and Administration*, New York 1951, s. 50.

W Konstytucji Kolorado z 1876 r. przewidziano odrębny artykuł dotyczący urzędników. W jednym z jego paragrafów zastrzeżono, iż nikt nie może pełnić funkcji w administracji stanowej i lokalnej, jeśli nie poświęca swojej osobistej uwagi obowiązkom z niej wynikającym (*without devoting his personal attention to the duties of the same*)⁵⁶. Poborcy danin publicznych oraz ich zastępcy, jeśli stwierdzono, że dopuścili się zaniedbania, nie mogli piastować żadnej funkcji publicznej do czasu wpłacenia brakujących sum⁵⁷.

Podstawowymi gwarancjami rzetelnego wykonywania zadań publicznych pozostały instytucje przysięgi oraz *impeachment*. Na poziomie powiatów urzędnikiem mogła zostać osoba posiadające czynne prawa wyborcze do zgromadzenia stanowego oraz spełniająca cenzus domicylu⁵⁸.

W konstytucji Teksasu z 1845 r. obowiązek zamieszkiwania w jednostce lokalnej, w której pełni się funkcję publiczną, *impeachment* oraz *incompatibilitas* stanowiły triadę wymagań wobec urzędników lokalnych⁵⁹. W pierwszych zaś konstytucjach Kalifornii (1849 r.) i Kansas (1861 r.) poprzestano na zagwarantowaniu, że urzędnicy lokalni będą wybierani przez mieszkańców. W ostatnim z wymienionych aktów prawnych wyraźnie również zastrzeżono, że władza ustawodawcza mogła usunąć ze stanowiska (w administracji stanowej) osobę, która została skazana za popełnienie przestępstwa⁶⁰.

4. ADMINISTRACJA MIEJSKA, SŁUŻBA CYWILNA I TECHNOKRACJA

Druga połowa XIX wieku to okres krytyki funkcjonowania administracji lokalnej, w tym także formułowanej przez Europejczyków,

⁵⁶ Konstytucja Kolorado (1876), art. XII § 2. The Constitution of the State of Colorado, Adopted in Convention, March 14, 1876; Also the Address of the Convention to the People of Colorado, Election, Saturday, July 1, 1876, Denver, 1876, s. 35.

⁵⁷ Ibidem, art. XII § 3.

⁵⁸ Ibidem, art. XIV § 10.

⁵⁹ Art. VII § 9 i § 26, art. IX Konstytucji Teksasu (1845), tekst na <http://tarlton.law.utexas.edu>, dostęp 21 kwietnia 2017 r.

⁶⁰ Art. II § 3.

a przede wszystkim przez Jamesa Bryce'a. Jeśli dostrzeżoną korupcję i błędy w zarządzaniu osadzimy w kontekście Tocquevillovskiej gloryfikacji amerykańskiej samorządności lokalnej, to pojawia się pytanie o przyczyny patologii w procesie urbanizacji. Zagadnienie to podjął Aurelio Alaimo, słusznie podkreślając, że zmiany w funkcjonowaniu jednostek lokalnych należy analizować w aspekcie różnic między obszarami miejskim a obszarami wiejskimi⁶¹. Powyższy problem jest tym bardziej złożony, gdy skoncentrujemy się na poszczególnych stanach. Badacz administracji lokalnej w Ohio, John J. Duffey podkreślił, że porażka we wprowadzeniu niezbędnych reform lokalnych spowodowała wzrost ingerencji władzy stanowej w latach 1851 - 1912⁶². Zaś proces formułowania wyraźnych wniosków w orzecznictwie, a przede wszystkim doktryna Dillona skutkowałam rozpowszechnieniem się stanowiska, iż wymagania stawiane urzędnikom lokalnym musiały być zgodne z kartą nadaną przez stan i nie mogły być zmieniane aktami prawa miejscowego.

Dziewiętnastowieczna krytyka obejmowała wiele aspektów, w tym status lokalitetów w federalnej strukturze państwa, skuteczność ich działania oraz finanse. Pojawiły się też głosy dotyczące kryteriów obsady urzędów lokalnych. Martin J. Schiesl przywołał w swej publikacji poglądy najważniejszych reformatorów, zauważając m.in. opinię wyrażoną przez Franka P. Crandona w 1886, iż administracja lokalna będzie bardziej skuteczna, jeśli przy powoływaniu jej urzędników weźmie się pod uwagę szczególne przystosowanie do pracy (*special adaptation to work*)⁶³. Schiesl zaprezentował poglądy, które można rozważać w kontekście Nowego Zarządzania Publicznego. Wśród reformatorów postulujących stosowanie w administracji publicznej tych samych metod, jakie rządzą korporacjami prywatnymi, wymienia właśnie Crandona i przytacza jego porównanie miasta do spółki akcyjnej, w której podatnicy są udziałowcami i do nich powinno należeć prawo zarządzania sprawami

⁶¹ A. ALAIMO, *City Government in the Nineteenth Century United States. Studies and Research of the American Historiography*, San Domenico 1986, s. 2-3.

⁶² J.J. DUFFEY, *Non-charter municipalities: Local self-government*, «Ohio State Law Journal» 21/1960, s. 305.

⁶³ M.J. SCHIESL, *The Politics of Efficiency. Municipal Administration and Reform in America 1800-1920*, Berkely-Los Angeles-London 1977, s. 8.

lokalnymi⁶⁴. Oczywiście rozwijający się wówczas nurt reformatorski dotyczył miast. Rozwój przemysłowy, industrializacja i urbanizacja skutkowały koniecznością wprowadzenia zmian w statusie tych jednostek lokalnych. O ile w Wielkiej Brytanii potrzeba modyfikacji wynikała również z niedostosowania nowej sieci lokalnej do prawa wyborczego do Izby Gmin, w tym pozbawienia prawa reprezentacji tzw. „zgniłych miast”, o tyle w Stanach Zjednoczonych od razu skoncentrowano się na problematyce nadawania statutów władztwa miejscowego (*home – rule*) i rozszerzenia autonomii funkcjonalnej i fiskalnej. Paradoksalnie bowiem, utrzymujący się podział wpływów w legislaturach i egzekutywach stanów, w których następowała szybka urbanizacja, przyczynił się do deficytów w reprezentacji nowych warstw społecznych.

Co jednak istotne, M.J. Schiesl odniósł się również do wielu innych dziewiętnastowiecznych głosów, które w kontraście do negatywnego obrazu ówczesnie funkcjonującej administracji miejskiej, wychwalały czasy, w których urzędnicy lokalni działali sprawnie, a umożliwiały im to ich apolityczność. Autor zaznacza oczywiście, że opinie to koloryzowały rzeczywistość, czyniąc „niezależność polityczną fetyszem praktyki”⁶⁵. Ta obserwacja daje asumpt do głębszych, bardziej społecznych studiów nad zjawiskiem ewolucji publicznego zarządzania. Przykład Stanów Zjednoczonych, które swą strukturę zaczęły budować na początku XVII wieku, stanowi skondensowaną materię badawczą, tym bardziej, że rozwiązania anglosaskie bywają traktowane jako wzorzec dla innych państw. Nie można zatem zapominać, iż społeczny fenomen „dziury pokoleniowej” dawał asumpt do krytyki funkcjonowania administracji lokalnej w USA w oderwaniu od jej stanu rzeczywistego. Nie jest bowiem prawdą, że na początku XIX wieku czy jeszcze wcześniej, wyjątkowe zdolności menadżerskie wolne od politycznych zawirowań decydowały o obsadzie urzędów lokalnych. Jak zostało jednak już zilustrowane, ogólne przesłanki właściwości charakteru nie stanowiły kryterium dominującego. Warto również nadmienić, że kolejny etap krytyki skutkowałam powstaniem na początku XX wieku teorii „miejskiej

⁶⁴ M.J. SCHIESL, *op. cit.*, s. 10.

⁶⁵ *Ibidem*.

republikii” (*city government*). Tzw. Progresywiści postulowali zwiększenie autonomii miast i ograniczenie wpływów władzy stanowej, dopuszczali zaś ingerencję władzy federalnej. Co istotne, optowali oni za menadżerskim systemem zarządzania municypalitetami⁶⁶. I tak w 1897 r. utworzono dla całego stanu nowojorskiego Komisję Służby Cywilnej (*New York Civil Service Commission*). W przygotowanym przez nią raporcie, przedstawionym legislaturze, stwierdzono, że powszechnie panująca wówczas opinia o obniżeniu standardów obsady urzędów po zmianach wprowadzonych w 1898 r. nie odpowiada rzeczywistości. Wręcz przeciwnie uznano, że wymagania były surowsze oraz odpowiadające praktycznym potrzebom. Zauważono wyraźną tendencję do powoływania na stanowiska kierownicze (w administracji stanowej) osób, które otrzymywały wysokie lokaty podczas egzaminów organizowanych na potrzeby służby cywilnej⁶⁷. Co istotne, nowe standardy wiązały również wszystkie miasta leżące w granicach stanu Nowy Jork. Wymagało to jednakże wprowadzenia przez nie lokalnych aktów prawnych. W swym raporcie Komisja odniosła się zatem również do kwestii transponowania nowych wytycznych do miejskiego prawodawstwa. Miejskie projekty musiały przy tym zostać pozytywnie zaopiniowane przez samą Komisję. Na marginesie warto zwrócić uwagę na podporządkowanie lokalitetów władzy stanowej w myśl reguły Dillona zilustrowane przez powyższy mechanizm. I tak na 38 ówczesnie istniejących jednostek miejskich tylko dwie nie uruchomiły procedury wdrażania nowych standardów. W raporcie wymieniono każde z miast, wyjaśniając, jakie konkretne kroki zostały przez nie poczynione. Przytoczono także art. 154 Kodeksu karnego, konstytuującego przestępstwo zaniechania wykonania obowiązku przez funkcjonariusza publicznego, uznając, że będzie on miał zastosowanie wobec burmistrzów miast, które nie dostosowały się do wymogów ustawy z 1898 roku⁶⁸.

⁶⁶ Szerzej J. KINCAID, *Local Autonomy in the United States of America. Report Prepared for The Japan Local Government Center*, Easton 1998, s. 17-18.

⁶⁷ Sixteenth Report of the New York Civil Service Commission, 1899, [w:] *Annual report of the New York State Civil Service Commission*. <https://books.google.pl>, s. 5. *New York State Merit System*.

⁶⁸ *Ibidem*, s. 9-10.

Należy uczynić wzmiankę o raporcie Komisji przedłożonym w grudniu 1898 r., w którym zawarto zarzuty dotyczące nowych standardów w kontekście samego sposobu organizacji egzaminów, do czego zresztą odnosił się właśnie wyżej opisany raport z 1899 r. Zaakcentowano w nim bowiem, że liczba kandydatów spadła w porównaniu do lat poprzednich o kilkaset osób. Za główną tego przyczynę uznano właśnie niedogodności organizacyjne związane z egzaminami (np. konieczność dwukrotnej długiej podróży). Niemniej odniesiono się jeszcze do jednej okoliczności, a mianowicie stopniowej poprawy gospodarki i rozwoju handlu⁶⁹. Jest to przecież czynnik, który od zawsze wpływa na selekcję kandydatów, niezależnie od reguł prawnych rządzących obsadą stanowisk. Wszak istnieje pewne sprzężenie pomiędzy sytuacją ekonomiczną a chęcią sprawowania funkcji publicznych wyrażające się w traktowaniu służby w administracji publicznej jako źródła stałego dochodu, zwłaszcza w niesprzyjających warunkach panujących na rynku pracy. Z drugiej strony, wysokie wynagrodzenia dla urzędników zwiększają selekcję kandydatów i pozwalają na „wybór” osób z najwyższymi kwalifikacjami.

Warto też dodać, że Komisja dostrzegła uchybienia w zakresie przedmiotowym polegające na uzupełnianiu wakatów przez osoby, które w ogóle nie przystąpiły do egzaminów, mimo że zgodnie ze zmienionymi standardami należało powołać kandydata, który uzyskał wynik wymagany dla danej klasy. Zaproponowane rozwiązanie zmierzające do zlikwidowania takich procederów dotyczyło przesyłania Komisji dokumentów będących podstawą wypłaty wynagrodzenia. W ten sposób mogłaby ona (komisja) weryfikować, czy dany urząd piastują osoby mające wymagane kwalifikacje⁷⁰.

Przypomnienia w tym miejscu wymaga, iż w odniesieniu do administracji federalnej podstawę do utworzenia służby cywilnej stanowiła tzw. Ustawa Pendletona uchwalona w 1883 r., której celem było stopniowe odejście od „systemu łupów”. Powołaną zaś na jej kanwie Komisję Służby Cywilnej zlikwidowano w 1978 r., a w jej miejsce utworzono 3 nowe agencje:

⁶⁹ Chief Examiner's Annual Report, 1898, [w:] Annual..., s. 28.

⁷⁰ Ibidem, s. 33.

- Urząd do spraw Zarządzania Personelem (*Office of Personnel Management*);
- Zarząd do spraw Ewaluacji Kompetencji (*Merits Systems Protection Board*);
- Federalny Urząd do Spraw Pracowniczych (*Federal Labor Relation's Authority*).

Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, wskutek ustawy Pendletona wobec /prawie/niemal/niespełna 80% funkcjonariuszy administracji federalnej stosowano kryteria merytoryczne.

Wracając w tym aspekcie do opisywanego raportu, należy podkreślić, że właśnie fakt wyłączeń z obowiązku egzaminowania stanowił przedmiot odniesień Komisji. Przytoczono w nim nawet fragment orzeczenia w sprawie *Chittenden v. Wurster* z 1897 r., w którym sąd uznał, iż wymóg egzaminowania nie zawsze będzie uzasadniony. Istnieją bowiem stanowiska, których obsada z racji natury oczekiwanych/spodziewanych(realizować można zadania) kompetencji wymaga uwzględnienia innych niż merytoryczne kryteriów. Zilustrowano to m. in. przykładem osób, które odbierają i czytają korespondencję kierownika czy też właśnie doradców, w przypadku których najistotniejszy jest walor zaufania⁷¹. W tymże orzeczeniu dokonano klasyfikacji urzędów na jawne, co do których obowiązuje zasada jawności obsady oraz tajne (*confidential*), co do których nie obowiązują wymogi egzaminacyjne przewidziane dla służby cywilnej. Pewien konsensus wypracowano w orzeczeniu *People ex. Rel. Sweet v. Lyman*. Stanowi on swego rodzaju złoty środek godzenia kryteriów lojalności politycznej i kwalifikacji merytorycznych polegający nie na wyraźnym rozdzieleniu urzędów na kanwie tych dwóch wytycznych, lecz na uznaniu, że wszystkie stanowiska powinny być obsadzane na podstawie wymogów egzaminacyjnych, za wyjątkiem sytuacji, gdy nie jest to praktyczne dla wyłonienia odpowiedniego i kompetentnego kandydata⁷².

⁷¹ Report, s. 46. Treść orzeczenia także na <https://casetext.com/case/chittenden-v-wurster-1>, dostęp 21 kwietnia 2017 r.

⁷² Ibidem, s. 50. Treść orzeczenia na <https://casetext.com/case/people-ex-rel-sweet-v-lyman-2>, dostęp 21 kwietnia 2017 r.

Nie ulega wątpliwości, iż kształtowanie się systemu menadżerskiego jako jednej z form administrowania lokalitetami determinowała mniejsza – wskutek urbanizacji i wzrostu liczby miejskich populacji – efektywność organów uchwałodawczych. Zwraça na to uwagę M.J. Schiesl⁷³ bez odwołania się jednakże do eksperymentu ustrojowego wprowadzonego w większości stanów na mocy ich pierwszych konstytucji. Wskutek bowiem przeważającej pokolonialnej niechęci do urzędu gubernatora, zdecydowanie wzmocniono status władzy ustawodawczej, wyposażając ją w wiele tradycyjnie należących do egzekutywy uprawnień. Co prawda, rozwiązanie to dotyczyło szczebla stanowego, niemniej ze względu na to, że okazało się nieskuteczne, wciąż stanowi pomocnicze tło do rozważań nad funkcjonowaniem form komisyjnych w administracji lokalnej.

W moim przekonaniu reformy administracji miejskiej, które wprowadzano w Stanach Zjednoczonych po 1880 r. stanowiły załączek tego wariantu, który L. Rajca, powołując się na H. Wollmana charakteryzowała jako skoncentrowany na kontroli efektywności⁷⁴. Co więcej, analizując ów nurt amerykańskich doświadczeń dostrzegamy w nim postulaty tzw. managerializmu⁷⁵. Ciekawa jest również obserwacja, że wśród pięciu miast, które wiodły prym w szukaniu nowych rozwiązań u schyłku XIX wieku, M.J. Schiesl wskazał nowy Jork i Milwaukee⁷⁶, które z kolei L. Rajca przywołuje jako główne przykłady, w których burmistrzowie entuzjastycznie przyjęli idee NPM⁷⁷ (co miało miejsce pod koniec XX wieku).

Warto dodać, że współczesne Milwaukee, mające status miasta-hrabstwa funkcjonuje jako wykonawczy model powiatów, czyli *county executive system*. Jak zauważyła Lucyna Rajca, władza wykonawcza należy do szefa administracyjnego wyłanianego w wyborach powszechnych na czteroletnią kadencję, który może wetować uchwały rady powiatu

⁷³ M.J. SCHIESL, *op. cit.*, s. 18.

⁷⁴ L. RAJCA, *Koncepcja New Public Management a reformy samorządu terytorialnego wybranych państwa Europy Zachodniej*, «Studia Regionalne i Lokalne» 2/2009, s. 74.

⁷⁵ W kontekście różnic pomiędzy managerializmem a NPM por. *ibidem*, s. 75.

⁷⁶ M.J. SCHIESL, *op. cit.* s. 32.

⁷⁷ L. RAJCA, *Koncepcja...*, s. 84.

jednocześnie realizując kompetencje nadzorcze, budżetowe oraz kadrowe (zatrudnia i zwalnia urzędników)⁷⁸. Autorka podkreśliła, że w konstytucji Wisconsin z 1848 r. nie określono żadnych wymagań kwalifikacyjnych wobec urzędników powołanych na stanowiska nie-polityczne (*non-partisan*)⁷⁹. Należy w tym kontekście podnieść, że właśnie konstytucyjnie normowany podział na stanowiska polityczne i niepolityczne był jedną z odpowiedzi na dylemat wyboru między kryterium lojalnościowym a merytorycznym, w różnym stopniu powielanym przez administrację federalną w XX wieku.

Hellmut Wollman i Kurt Thurmaier zauważyli, że system menadżerski, który po raz pierwszy wprowadzono w USA na szczeblu lokalnym w 1908 r. stanowił odpowiedź na przedstawione wyżej problemy upolitycznienia i korupcji⁸⁰. Warto przytoczyć także kilka uwag tychże autorów, które pozwalają zrozumieć procesy zachodzące w amerykańskiej administracji lokalnej:

- część amerykańskich lokalitetów funkcjonujących w systemie burmistrz - rada również zatrudnia profesjonalnego menadżera na stanowisku głównego administratora (CAO – *chief administrative officer*);
- początkowa autonomia personalna charakteryzująca lokalitety została ograniczana od 1960 r. wskutek wprowadzenia federalnych dotacji.

Zawieranie umów w przedmiocie wykonywania określonych usług publicznych przez sektor prywatny wynikało właśnie przede wszystkim z potrzeby szukania oszczędności. To jednak z kolei warunkuje potrzebę posiadania przez osoby zawierające kontrakty NGOs kwalifikacji menadżerskich lokalnych decydentów⁸¹.

⁷⁸ L. RAJCA, *Samorząd terytorialny w stanie Wisconsin*, «Studenckie Zeszyty Naukowe» 1/1997, s. 11.

⁷⁹ Ibidem, s. 12.

⁸⁰ H. WOLLMAN, K. THURMAIER, *Reforming local government institutions and the New Public Management*, [w:] *The Oxford handbook of urban politics*, red. K. MOSSBERGER, S. CLARKE, P. JOHN, Oxford 2012 s. 193.

⁸¹ Ibidem, s. 194-198.

Warto zatem w tym miejscu podkreślić, iż modyfikacje modelu amerykańskiego federalizmu w sposób istotny rzutują na status administracji lokalnej. Federalizm kreatywny, który zapoczątkowały reformy lat 60. XX wieku ograniczył niektóre aspekty samodzielności lokalnej, które zostały utrzymane mimo pomniejszenia liczby dotacji federalnych. Ten właśnie problem był z kolei bezpośrednim impulsem do poszukiwania nowych form zarządzania lokalnego.

Pewną refleksję nad efektywnością działania administracji lokalnej rodzą również kryzysowe sytuacje, w tym stany klęski żywiołowej będące swego rodzaju “prakseologicznym testem”. Warto tu odwołać się krótko do wielokrotnie przywoływanego w literaturze przykładu municypalitetu Galveston położonego w Teksasie. Tam bowiem w 1901 r. utworzono po raz pierwszy zarząd komisaryczny złożony z pięciu komisarzy stojących na czele następujących departamentów: robót publicznych, wody i kanalizacji, ochrony porządku publicznego oraz finansów. Potrzeba wprowadzenia nowej formy administracji lokalnej wynikała z wielkich zniszczeń spowodowanych przez huragan i porażką systemu rada – burmistrz w zwalczania jego skutków. W takim stanie faktycznym zrezygnowano z tradycyjnych rozwiązań opartych na decentralizacji zarządzania. XX wiek to zaś okres obserwacji niewydolności tradycyjnych systemów, rozwoju umiejętności menadżerskich oraz *New Public Government*.

5. WNIOSKI

Stany Zjednoczone jako federalna demokracja ideologicznie wyrosła na gruncie walki z rozwiązaniami Starego Świata stanowiąc fascynujące tło rozważań nad problemem technokracji w demokracji immanentnie związanej z polityką. To, co można zaobserwować na podstawie reform przeprowadzanych w lokalnej, stanowej oraz federalnej administracji to relatywnie szybkie dostrzeżenie, że w celu efektywnego zarządzania należy zharmonizować kryterium lojalnościowe i wymagania merytoryczne, przy jednoczesnym podkreśleniu, iż samorząd lokalny wymaga wybieralności organów. Ów amerykański funkcjonalny pragmatyzm wynika z doświadczeń kolonialnych w czasach, kiedy

praktyczna potrzeba poprzedzała rozważania o systemie politycznym oraz prawnym. Na początku procesu kolonizacji niewielka liczba osadników pozwalała na wprowadzanie decyzji grupowego oraz rozwój przywódczej roli charyzmatycznych osób. Z czasem osadnicy, którzy odnieśli sukces w budowaniu swojej pozycji byli w sposób naturalny postrzegani jako kandydaci do sprawowania funkcji publicznych. Etos pracy i służby, jak również symbolika przysięgi i prawne konsekwencje jej złamania nabrały szczególnego znaczenia w koloniach purytańskich. Drugi ważny czynnik, który pojawił się w okresie kolonialnym, to ingerencja metropolii i traktowanie lojalistów jako wrogów kolonialnej samorządności, co skutkowało w okresie niepodległościowym zaakcentowaniem wyborów jako sposobu obsadzania urzędów.

Rozwój konstytucjonalizmu stanowego wiązał się z przyjęciem pewnych reguł obsady urzędów w ustawach zasadniczych, co z kolei kształtowało regułę podporządkowania lokalitetów władzy stanowej. W rezultacie kolonialnych resentymentów dominowało przekonanie, że urzędy powinny być obsadzone w drodze wyborów. Współcześnie sami Amerykanie podkreślają, iż wybory są przez nich postrzegane jako rozliczenie z jakości sprawowania władzy, co w kontekście szerszego rozumienia w systemie anglosaskim pojęcia administracji, braku precyzyjnego rozdzielania organów od urzędów, komplikuje metodologię w badaniu problemu relacji między demokracją a technokracją w obsadzie stanowisk.

Istotny ruch reformatorski pojawił się w XIX w. w efekcie urbanizacji. Przeszarżałe zasady prawa wyborczego, oddolne dążenia w miastach do uniezależnienia się od władzy stanowej, wątpliwości dotyczące stosowania praw specjalnych ukształtowały zasadę *home – rule*. Rodziło to pytania o zakres autonomii municypalitetów, zwłaszcza w aspekcie ich finansowania. I tak jak powszechnie znane powiedzenie B. Franklina, że pewna jest tylko śmierć i podatki, rozwinięte przez Aleksandra Hamiltona, który podnosił, iż dostęp do pieniędzy („money”) jest jedną z najważniejszych zasad wspólnoty politycznej⁸², co skutkowało

⁸² Na ten temat ciekawie pisze D.W. FORSYTHE, *Taxation and Political Change in the Young Nation 1781-1833*, New York 1977, passim.

podjęciem próby zorganizowania i uporządkowania sposobu poboru podatków na etapie budowy federacji, tak w okresie „rewitalizacji” samorządności lokalnej czyniono i czyni się kroki zmierzające do zapewnienia autonomii finansowej lokalitetów funkcjonujących na podstawie statutów władztwa lokalnego.

Do dziś ów problem stanowi ważkie tło dyskusji nad ideą samorządności w USA. Niemniej, zmiany XIX wieku przyniosły pogłębienie autonomii strukturalnej, a przy tym - w najszerszym jej wariancie możliwość samodecydowania o formie władztwa lokalnego oraz o sposobie obsady urzędów, przy jednoczesnym wypracowywaniu zasad służby cywilnej, jak również przejmowaniu paradygmatów zarządzania w handlu.

Konkludując, proces budowania Stanów Zjednoczonych od dołu, wzmocniony etosem pracy oraz myślą Ojców Założycieli, jak również jego zakorzenienie w systemie prawa powszechnego, implikuje swoistą elastyczność funkcjonowania całego systemu ustrojowego USA, której nie da się odgórnie wprowadzić w innym otoczeniu. Owa elastyczność to również większa swoboda w obsadzie urzędów przy próbie pogodzenia kryterium lojalności, jak również kompetencji. Amerykańskie doświadczenia historyczne pozwalają na wyciągnięcie wniosku, że złoty środek może stanowić autonomiczne podejście do odpowiedzialności (nastawienie na „bycie odpowiedzialnym”), aniżeli ujęcie heteronomiczne (oparte na zasadzie pociągania do odpowiedzialności).

LOJALNOŚĆ POLITYCZNA CZY PODEJŚCIE TECHNOKRATYCZNE?
OBSADA URZĘDÓW LOKALNYCH W USA.
STUDIUM HISTORYCZNO-PRAWNE

Streszczenie

W niniejszym artykule przedstawiono zagadnienie kształtowania się standardów obsady urzędów lokalnych w Stanach Zjednoczonych, z uwzględnieniem nacisku na harmonizowanie kryterium lojalnościowego i kryterium merytorycznego, przy jednoczesnym wprowadzeniu wątków przyczynkowych dotyczących kształtowania się menadżerskich form zarządzania w administracji publicznej. W pierwszej części

artykułu rozważania poświęcono okresowi kolonialnemu. Na bazie analizy źródeł prawa, przedstawiono regulacje prawne wskazujące na cechy charakteru, których wymagano od kandydatów do pełnienia funkcji publicznej, jak również na okoliczności, które pozwalały na usunięcie ze stanowisk urzędników. Zagadnienia te uzupełniono na kanwie literatury przedmiotu. W dalszej części publikacji poruszono zagadnienie wpływu konstytucji stanowych na kształtowanie przesłanek obsady urzędów lokalnych, zwłaszcza w okresie przed rozpowszechnieniem się statutów władztwa miejscowego, które zapewniały mieszkańcom określonych jednostek lokalnych autonomię strukturalną. Druga połowa XIX wieku przyniosła z kolei intensywne zmiany w statusie prawnym jednostek lokalnych wynikających z urbanizacji i skutkujących rozwojem form municypalnych. Jednocześnie krytyka tzw. „systemu łupów” przyczyniła się do wprowadzania służby cywilnej na szczeblu lokalnym, co sankcjonowały orzeczenia sądowe, który to aspekt poruszono w ostatniej części artykułu.

POLITICAL LOYALTY OR A TECHNOCRATIC APPROACH?
LOCAL GOVERNMENT APPOINTMENTS IN THE USA:
A RESEARCH PROJECT ON LEGAL HISTORY

Summary

This article is on the evolution of the standards for the appointment of local government officers in the United States. A tendency may be observed in such appointments to balance the two main criteria, a candidate's loyalty and his qualifications. I also make some remarks on New Public Management. In the first part of the article I consider the colonial period, examining the legal sources to determine and discuss the regulations which defined the characteristics candidates for public service were required to have, and the situations in which an officer could be dismissed. I refer to the bibliography for this issue. I continue with a discussion of the influence of the state constitutions on the way the criteria for appointment developed, particularly before the proliferation of the home rule charters, which endowed local communities with

a structural autonomy. The latter half of the 19th century brought major changes in the legal status of local communities, due to urbanisation and the growth of municipalities. At this time criticism of the spoils system helped to bring the civil service system into local government, in a process endorsed by judicial rulings. I discuss this point in the last part of the article.

Słowa kluczowe: administracja lokalna w USA; obsada urzędów, kryterium lojalności; służba cywilna.

Keywords: local administration in the U.S.; appointment of local government officers, the loyalty criterion; the civil service.

Literatura

- ALAIMO A., *City Government in the Nineteenth Century United States. Studies and Research of the American Historiography*, San Domenico 1986
- CARR L.G., *The Foundations of Social Order: Local Government in Colonial Maryland*, [w:] *Town and County: Essays on the Structure of Local Government in the American Colonies*, red. B.C. DANIELS, Middletown (Con.) 1978, s. 72-110
- CLEMENT M.C., *The History of Pittsylvania County, Wirginia*, Baltimore 1973
- DUFFEY J.J., *Non-charter municipalities: Local self-government*, «Ohio State Law Journal» 21/1960, s. 305
- FORSYTHE D.W., *Taxation and Political Change in the Young Nation 1781-1833*, New York 1977
- HOERDER D., *People and Mobs: Crowd action in Massachusetts during the American Revolution, 1765-1780*, Berlin 1971
- KINCAID J., *Local Autonomy in the United States of America. Report Prepared for The Japan Local Government Center*, Easton 1998
- LOCKRIDGE K.A., KREIDER A., *The Evolution of Massachusetts Town Government, 1640-1740*, [w:] *An Expanding World. The European Impact on World History 1450-1800*, XXII.1: *Local Government in European Overseas Empires, 1450-1800*, red. A.J.R. RUSSEL-WOOD, s. 147-172
- MACDONALD A.F., *American City Government and Administration*, New York 1951.
- MAĆKOWSKA K. *Normatywny wymiar amerykańskich wczesnych konstytucji stanowych*, Lublin 2008

- MAĆKOWSKA K., *Władza ustawodawcza w konstytucjach amerykańskich stanów północno-zachodnich w latach 1791-1821*, «Roczniki Nauk Prawnych» 2/2008, s. 113-115
- MARTIN J.K., *Men in Rebellion. Higher Governmental Leaders and the Coming of the American Revolution*, New York-London 1976
- MUNROE J.A., *Colonial Delaware. A History*, New York 1978
- PARKER F.J., *A Study of Municipal Government in Massachusetts*, Boston 1881
- RAJCA L., *Koncepcja New Public Management a reformy samorządu terytorialnego wybranych państwa Europy Zachodniej*, «Studia Regionalne i Lokalne» 2/2009, s. 72-87
- RAJCA L., *Samorząd terytorialny w stanie Wisconsin*, «Studenckie Zeszyty Naukowe» 1/1997, s. 11
- SAVAS E.S., *Privatization and the New Public Management*, «Fordham Urban Law Journal» 5/2000, s. 1731-1737, <http://www.ir.lawnet.fordham.edu>, dostęp 21 kwietnia 2017 r.
- SCHIESL M.J., *The Politics of Efficiency. Municipal Administration and Reform in America 1800-1920*, Berkely-Los Angeles-London 1977
- SUPERNAT J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. URA, Rzeszów 2004, s. 469-490
- WOLLMAN H., THURMAIER K., *Reforming local government institutions and the New Public Management*, [w:] *The Oxford handbook of urban politics*, red. K. MOSSBERGER, S. CLARKE, P. JOHNS, Oxford 2012 s. 193.