

UNIwersytet Wrocławski im. Bolesława Bieruta

Wydział Prawa i Administracji

Włodzimierz Gromski

SAMORZĄD SPOŁECZNY JAKO INSTYTUCJA PRAWNO-USTROJOWA W PRL

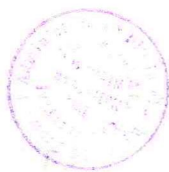
SBE

Praca doktorska napisana
pod kierunkiem naukowym
prof.dr Władysława Zamkowskiego

Wrocław 1982

382

382



SPIS TREŚCI

Wstęp	5
Rozdział I. PODSTAWOWE TYPY TEORETYCZNO-PRAWNYCH KONCEPCJI SAMORZĄDU JAKO INSTYTUCJI PRAWNO-USTROJOWEJ W PRL	
1. Uwagi wstępne	10
2. Typ pierwszy - tzw. "Państwowe" koncepcje samorządu	19
3. Typ drugi - tzw. "niepaństwowe" koncepcje samorządu	28
4. Typ trzeci - tzw. "antypaństwowe" koncepcje samorządu	42
5. Typ czwarty - tzw. "mieszane" koncepcje samorządu	51
6. Podstawowe założenia teoretyczno-prawnej koncepcji samorządu jako instytucji prawno- -ustrojowej	54
Rozdział II. ISTOTA SAMORZĄDU JAKO INSTYTUCJI PRAWNO-USTROJOWEJ	
1. Ogólna charakterystyka samorządności społecz- nej na tle władzy państwowej	58
2. Podstawowe przesłanki i formy rozwoju samo- rządnych stosunków władzy w PRL	73
3. Instytucja samorządu społecznego: istota, struktura i formy	91
Rozdział III. PODMIOTY SAMORZĄDU SPOŁECZNEGO W PRL	
1. Grupa społeczna jako podmiot samorządnych stosunków władzy	104

2. Spór o podmioty samorządu społecznego w PRL 110
3. Rola prawa w procesie kreowania podmiotów samorządu społecznego 115
4. Podmiotowe aspekty samodzielności samorządu jako instytucji prawno-ustrojowej 124

Rozdział IV. SYSTEM ORGANIZACJI INSTYTUCJI

SAMORZĄDU SPOŁECZNEGO W PRL

1. System organizacji instytucji samorządu i jego podstawowe elementy 129
2. Organizacja pionowa instytucji samorządu w PRL 133
3. Organizacja pozioma samorządu społecznego 143

Rozdział V. PODSTAWOWE FUNKCJE SAMORZĄDU JAKO

INSTYTUCJI PRAWNO-USTROJOWEJ

1. Cele, zadania i funkcje samorządu 155
2. Funkcja artykulacyjna 161
3. Funkcja organizatorska 163
4. Funkcja reprezentacji 166
5. Funkcja kontrolna 169
6. Funkcja wychowawcza 171

Rozdział VI. FORMY I METODY DZIAŁANIA SAMORZĄDU

SPOŁECZNEGO

1. Społeczny /niepaństwowy, niewładczy/ charakter form i metod działania samorządu 174
2. Stanowienie samorządowych norm postępowania 177

Zakończenie	184
Przypisy do rozdziału I	190
Przypisy do rozdziału II	199
Przypisy do rozdziału III	212
Przypisy do rozdziału IV	218
Przypisy do rozdziału V	223
Przypisy do rozdziału VI	224
Przypisy do zakończenia	225
Bibliografia	226

W S T Ę P

Zagadnienia samorządu podejmowane są w licznych, zwłaszcza w ostatnich latach, opracowaniach o zróżnicowanym charakterze. Wzrost zainteresowania tą problematyką jest zrozumiały i ma swoje uzasadnienie polityczne, ideologiczne i poznawcze. Pewne wątpliwości rodzą się natomiast w związku z tym, że wśród wspomnianych opracowań brak jest w zasadzie opracowań z zakresu teorii państwa i prawa. Nie znaczy to, że opracowaniom tym obca jest problematyka teoretyczno-prawna, jednakże problematyka ta podejmowana jest jedynie na marginesie właściwych rozważań z zakresu nauki prawa administracyjnego, konstytucyjnego itd. Zjawisko to niesie ze sobą pewne niebezpieczeństwa takie jak: tendencja do jednostronnego ujmowania najczęściej bardzo złożonych problemów teoretycznych /np. zagadnienie stosunku samorządu do państwa/, przedstawianie niektórych uogólnień sformułowanych w dyscyplinach szczegółowych jako koncepcji i rozwiązań o charakterze uniwersalnym /tak czynili np. niektórzy przedstawiciele nauki prawa administracyjnego/.

W tym stanie rzeczy zajęcie się problemami samorządu przez teorię państwa i prawa, w sposób właściwy dla tej dyscypliny naukowej, staje się coraz pilniejszą potrzebą. Skromną próbę podjęcia niektórych tylko zagadnień samorządu, przede wszystkim niektórych podstawowych problemów teoretyczno-prawnych, stanowić ma prezentowana rozprawa doktorska na temat: "Samorząd społeczny jako instytucja prawno-ustrojowa w PRL".

Już samo sformułowanie tematu wskazuje na zakres podjętych w pracy rozważań. Po pierwsze, przedmiotem zainteresowania jest samorząd pojmowany jako instytucja prawno-ustrojowa. Stwierdzenie to wymaga kilku dodatkowych wyjaśnień z uwagi na szeroki

zakres odniesienia samego terminu "instytucja prawno-ustrojowa". W rozważaniach prowadzonych na gruncie prawoznawstwa spotykamy najczęściej trzy sposoby rozumienia tej nazwy. Zgodnie z pierwszym, instytucja prawno-ustrojowa to zespół przepisów prawa konstytucyjnego lub administracyjnego lub finansowego regulujących zachowania adresatów bezpośrednio lub konstytuujących strukturę lub skład jakiegoś organu państwa lub jego części. Drugi sposób rozumienia polega na traktowaniu instytucji jako samego zachowania określonych organów lub obywateli wyznaczonego bezpośrednio przez przepisy prawa lub konkretnie funkcjonujące organy lub organizacje społeczne. Wreszcie trzecie rozumienie instytucji prawno-ustrojowej stanowić ma połączenie dwóch poprzednich. Wówczas przez instytucję prawno-ustrojową rozumie się zarówno określone zespoły norm, jak i związane z nimi zespoły zachowań, które prowadzą najczęściej do kształtowania określonego rodzaju stosunków społecznych. Wydaje się, że przedmiotem zainteresowania teorii państwa i prawa są instytucje prawno-ustrojowe przede wszystkim w trzecim znaczeniu tego terminu.

Również w tej pracy samorząd jako instytucja prawno-ustrojowa traktowany jest jako zjawisko złożone, którego wyjaśnienie nie jest możliwe jedynie w oparciu o analizę obowiązujących przepisów. Do podstawowych elementów teoretyczno-prawnej koncepcji samorządu jako instytucji prawno-ustrojowej zaliczyć należy z jednej strony charakterystykę stosunków społecznych leżących u podstaw określonych rozwiązań prawnych ponieważ rozwiązania te nie istnieją same przez się ani same dla siebie. W rzeczywistości są one produktem określonego układu stosunków społecznych, przy czym rola ich nie ogranicza się tylko do prostego odwzorowania tego

układu. Służą one nie tylko petryfikacji określonych stosunków społecznych, lecz niejednokrotnie odgrywają aktywną rolę w ich przekształcaniu i rozwijaniu. Warto przy tym pamiętać, że pewne rodzaje stosunków społecznych /np. stosunki władzy/ nie mogłyby powstawać i rozwijać się bez pośrednictwa odpowiednich norm prawnych. Dlatego z drugiej strony elementem teoretyczno-prawnej koncepcji samorządu powinna być także analiza odpowiednich, tworzących określoną całość, rozwiązań prawnych. Bardziej szczegółowo przyjęte w tej pracy podstawowe założenia teoretyczno-prawnej koncepcji samorządu jako instytucji prawno-ustrojowej przedstawione zostały w punkcie 6 rozdziału pierwszego. Zostały one tam sformułowane jako rezultat krytycznej analizy podstawowych typów koncepcji samorządu znanych dotąd doktrynie PRL.

Tym założeniom podporządkowana została również konstrukcja pracy, zwłaszcza od rozdziału drugiego. W rozdziale tym podjęta została próba określenia istoty samorządu społecznego jako instytucji prawno-ustrojowej przez odwołanie się do charakterystyki określonego rodzaju stosunków społecznych leżących u jej podstaw. Na ustaleniach poczynionych w tym rozdziale zrekonstruowana została struktura instytucji samorządu, której poszczególne elementy stały się przedmiotem rozważań w kolejnych rozdziałach.

Sformułowanie tematu pracy wprowadza jeszcze jedno ograniczenie, polegające na tym, że jej przedmiot czyni się samorząd jako instytucję systemu prawnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Poza kręgiem zainteresowania tej pracy pozostają więc wszystkie podobnego typu instytucje znane innym systemom ustrojowym, a także innym państwom o ustroju socjalistycznym.

Praca jako praca z zakresu teorii państwa i prawa ma przede wszystkim cel teoretyczno-poznawczy. Prace teoretyczne mają to do siebie, że składają się w większości z rozważań i twierdzeń o charakterze ogólnym /abstrakcyjnym/. Nie znaczy to jednak, że w pracach teoretycznych nie można realizować pośrednio określonych celów praktycznych. Również w tej pracy staram się, tam gdzie jest to możliwe bez uszczerbku dla spójności wywodów, wskazywać na wynikające z twierdzeń ogólnych kierunki działań i konkretne przedsięwzięcia mogące służyć doskonaleniu struktury i funkcjonowania instytucji samorządu społecznego w PRL.

Rozdział I

PODSTAWOWE TYPY TEORETYCZNO-PRAWNYCH KONCEPCJI SAMORZĄDU JAKO INSTYTUCJI PRAWNO-USTROJOWEJ W PRL

1. Uwagi wstępne

W latach 1956-1981 powstało w Polsce szereg instytucji, które w aktach prawotwórczych różnego typu określa się mianem "samorządu" z jednoczesnym podaniem bliższego określenia /np. samorząd robotniczy, samorząd rolniczy, samorząd mieszkańców/, bądź którym miano takie przypisuje się w doktrynie /np. samorząd wiejski, samorząd chłopski/, a które łącznie nazywa się najczęściej "formami samorządu społecznego"¹ lub zgodnie z postanowieniem art. 5 pkt. 2 Konstytucji PRL "formami samorządności ludzi pracy". W ten sposób i ustrojodawca i ustawodawca i doktryna sugerują, że mamy do czynienia z różnymi formami lub postaciami tej samej instytucji - instytucji samorządu /samorządu społecznego/.

Rozwój poszczególnych instytucji tego typu, jak i całego ich zespołu, niezależnie od występujących okresowo trudności i przeszkód, stanowi trwałą tendencję charakterystyczną dla przekształceń systemu demokracji socjalistycznej w Polsce na przestrzeni ostatnich 25-ciu lat. Za podstawowe kierunki tego rozwoju ~~uznać~~ należy:

- powoływanie tego typu instytucji w coraz to nowych sferach stosunków społecznych i gospodarczych;
- doskonalenie struktury i zasad funkcjonowania poszczególnych form samorządu w miarę postępów demokratyzacji życia społeczno-gospodarczego i politycznego oraz

- wzrost znaczenia i roli tej grupy instytucji w całym systemie sprawowania władzy.

Szczególnym natężeniem we wszystkich trzech kierunkach charakteryzował się proces rozwoju instytucji samorządu w latach 1980-1981. Można przypuszczać, że również w latach następnych, chociaż w zasadniczo zmienionych wprowadzeniem stanu wojennego warunkach, proces ten będzie kontynuowany.

Rozwojowi instytucji samorządu już od 1956 r. towarzyszyło zawsze duże zainteresowanie niektórych nauk społecznych, a nauk prawnych w szczególności. Te ostatnie zwłaszcza posiadają w tym zakresie liczący się dorobek. Tworzą go zarówno liczne szczegółowe opracowania problematyki poszczególnych instytucji samorządu, jak i szereg rozważań ogólniejszej natury, które koncentrują się głównie na wybranych teoretyczno-prawnych problemach wspólnych wszystkim formom samorządu. Ten drugi nurt, badań, szczególnie interesujący z punktu widzenia celów poznawczych tej pracy, ukształtował się pod wpływem dwóch tendencji towarzyszących rozwojowi badań nad samorządem na gruncie szeroko rozumianego prawoznawstwa.

Pierwsza ze wspomnianych tendencji wyrażała się w dążeniu do takiego oznaczenia zakresu zjawisk oznaczonych mianem "samorządu", który najlepiej odpowiadałby celom i możliwościom poznawczym nauk prawnych. Natomiast tendencję drugą charakteryzowały podejmowane coraz częściej próby opracowania ogólnego pojęcia samorządu.

Dążenie do ścisłego określenia przedmiotu badań, charakterystyczne dla każdej dyscypliny naukowej, w przypadku nauk prawnych potęgowane było dodatkowo przez niejednoznaczne posługiwanie się terminem "samorząd" na gruncie różnych nauk

społecznych, w tym również w naukach prawnych. Zwraca na to uwagę wielu autorów ². J.Starościak np. wskazuje na trzy różne znaczenia tego terminu. W pierwszym, samorząd występuje jako organizacja przyszłego społeczeństwa, która powstanie po zrealizowaniu programu budownictwa socjalistycznego. W drugim znaczeniu samorząd to cały system instytucji tworzących samorządność społeczeństwa w oznaczonym okresie, a w naszym wypadku w okresie istnienia państwa socjalistycznego. W ramach tej szeroko pojętej samorządności społeczeństwa socjalistycznego mieści się i trzecie znaczenie samorządu jako formy bezpośredniego udziału społeczeństwa w wykonywaniu władzy państwowej ³.

Natomiast Z.Rybiński podaje nie trzy a pięć występujących aktualnie znaczeń terminu "samorząd". I tak - po pierwsze - termin ten występuje jako określenie historycznych form samorządu korporacyjnego i zakładowego, a szczególnie samorządu terytorialnego w Polsce międzywojennej, oraz po II wojnie światowej do 1950 roku. Po drugie, termin ten używany jest dla podkreślenia pewnego stopnia wewnętrznej samodzielności działania różnego rodzaju organizacji społecznych, instytucji gospodarczych itp. Mówi się np. o wewnętrznej samorządności organizacji społecznych, spółdzielczości, itp. Po trzecie, określenie to pojawia się dla nazwania nowych instytucji prawno-ustrojowych, służących szerszej realizacji ludowładztwa w społeczeństwie socjalistycznym. Występuje ono w nazwie samorządu robotniczego czy samorządu mieszkańców. Po czwarte, używa się go na gruncie nauki jugosłowiańskiej w zestawieniu "samorząd społeczny", "samorząd wytwórców" jako nazwy swoistych instytucji ustrojowych, przewidzianych w Konstytucji SFRJ. Po piąte, termin ten wystę -

puje jako określenie sytuacji polityczno-ustrojowej w okresie pełnego zwycięstwa ustroju komunistycznego, mówi się wówczas o "komunistycznym samorządzie społecznym" lub "samorządności społeczeństwa komunistycznego" ⁴.

Opisane przez J.Starościaka i Z.Rybickiego trudności terminologiczne pogłębione jeszcze przez fakt, że "szczegółowe badanie znaczenia, rozwoju i społecznej struktury rodzajów czy grup samorządu jest możliwe z różnych punktów widzenia" ⁵ /np. z punktu widzenia regulacji prawnej, z punktu widzenia socjologicznego/, stały się przyczyną powszechnego u przedstawicieli nauk prawnych poszukiwania specyficznego, właściwego tylko tym naukom, sposobu pojmowania samorządu.

Wielu badaczy - prawników mocno podkreśla potrzebę odróżnienia samorządu "w sensie prawnym" od samorządu "w sensie ogólnym /socjologicznym/" ⁶, czy "samorządu jako instytucji prawnej" od "samorządu społecznego" ⁷. Charakteryzując istotę tego ostatniego rozróżnienia W.Zamkowski pisał m.in.: "trzeba wskazać na odróżnienie nazwy samorząd społeczny od nazwy samorząd bez dodatkowego określenia. Samorząd społeczny występuje w plaszczyźnie funkcjonalnej procesów społecznych i oznacza wykonywanie zadań zarządzania społeczeństwem przez organizacje społeczne wszystkich typów i rodzajów w odróżnieniu od zarządzania przez organy państwowe. /.../ Natomiast samorząd jako instytucja prawna stanowi formę organizacyjną względnie luźnych zespołów ludzkich /zawodowych, społeczno-zawodowych, załogi zakładu pracy, członków wyznania, narodowości/, które autonomicznie, względnie niezależnie od organów administracji zarządzają swoimi sprawami" ⁸.

Inaczej potrzebę odróżnienia samorządu w szerszym znaczeniu /politycznym, socjologicznym/ i znaczeniu prawnym uzasadnia Z.Leoński. Uważa on, że z punktu widzenia politycznego czy socjologicznego każda organizacja /grupa społeczna/, która załatwia swoimi sprawami w sposób względnie samodzielny /"sama się rządzi"/, i to bezpośrednio lub poprzez wyłonione przez siebie organy, jest samorządem. W tym znaczeniu do samorządu zaliczyć można ogół organizacji społecznych, pewne "grupy nieformalne" oraz szereg organów państwowych. Taki punkt widzenia zaciera - zdaniem Z.Leońskiego - granice między jednostkami organizacyjnymi, które wykonują funkcje państwowe i organizacjami, które ich nie spełniają i nie należą do aparatu państwowego. W związku z tym od politycznego /socjologicznego/ rozumienia samorządu trzeba odróżnić samorząd w znaczeniu prawnym, przez który należy rozumieć tylko te grupy społeczne i ich reprezentacje, które zostały powołane przez przepisy prawne wyłącznie celem sprawowania funkcji państwowych w formach zdecentralizowanych ⁹.

Nietrudno zauważyć, że między propozycją W.Zamkowskiego i propozycją Z.Leońskiego istnieją różnice. Dotyczą one, podobnie jak w propozycjach innych autorów ¹⁰, głównie podstaw wyodrębnienia oraz zakresu zjawisk składających się na samorząd w znaczeniu prawnym. Natomiast to, co jest wspólne dla większości autorów podejmujących ten problem, to fakt, że dostrzegają i mocno podkreślają celowość odróżnienia samorządu w znaczeniu prawnym od innych jego aspektów. W zgłaszanych propozycjach samorząd w znaczeniu prawnym określa się najczęściej jako "instytucję prawną" ¹¹, "instytucję stworzoną przez

prawo i kształtowaną stosownie do przepisów prawa" ¹², "instytucję prawno-ustrojową" ¹³.

W języku prawniczym termin "instytucja prawno-ustrojowa" to nazwa o szerokim zakresie odniesienia, stąd też samo stwierdzenie, że przedmiotem zainteresowania nauk prawnych jest samorząd jako instytucja prawno-ustrojowa niewiele jeszcze wyjaśnia choć może istotnie, niekiedy nawet nadmiernie, ograniczać krąg badanych zjawisk. W teorii państwa i prawa wyróżnia się najczęściej trzy sposoby rozumienia terminu "instytucja prawno-ustrojowa": 1/ jako zespołu przepisów prawa /norm prawnych/ regulujących określoną sferę stosunków społecznych; 2/ jako zespołu faktów społecznych; 3/ jako zarówno określone zespoły norm, jak i określone zespoły faktów ¹⁴. Wybór jednego z tych sposobów pociąga za sobą określone konsekwencje zarówno w zakresie przedmiotu badań, jak i stosowanych w nich metod.

W tzw. szczegółowych naukach prawnych /np. nauka prawa administracyjnego, czy nauka prawa konstytucyjnego/ powszechne jest badanie samorządu jako instytucji prawno-ustrojowej w rozumieniu zespołu przepisów prawa /norm prawnych/. Na tej drodze większość form samorządu społecznego doczekała się licznych opracowań, których wartość z teoretyczno-prawnego punktu widzenia może być oceniana bardzo różnie. Nie wszystkie analizy prawnicze oparte głównie na badaniach formalno-dogmatycznych muszą prowadzić do pomijania w nich innych niż tylko specyficznie prawne aspektów samorządu, a tym bardziej do przeciwstawiania samorządu w znaczeniu prawnym samorządowi w znaczeniu politycznym czy socjologicznym ¹⁵. Często jednak konstruowane przy okazji takich badań definicje samorządu budowa-

ne były wyłącznie z prawnych /normatywnych/ elementów przez co w związku ze zmianą obowiązujących przepisów prawnych traciły niejednokrotnie na wartości.

Równolegle z nurtem badań koncentrujących się na poszczególnych formach samorządu rozwijała się druga ze wspomnianych tendencji. Jej przedstawiciele dostrzegając taką potrzebę pojmowali mniej lub bardziej udane próby określenia ogólnego pojęcia samorządu, zawierającego te podstawowe elementy tej instytucji, które są wspólne wszystkim formom, w jakich może ona występować ¹⁶. Próbowano takim towarzyszy często pojmowanie instytucji samorządu zarówno jako zespołu norm, jak i zespołu faktów. Umacnia się przekonanie, że przedmiotem refleksji teoretyczno-prawnej powinna być instytucja samorządu traktowana jako zjawisko prawne, a nie tylko jako zespół przepisów prawnych. Problematyka teoretyczno-prawnych koncepcji samorządu nie może ograniczać się do twierdzeń opisujących wyłącznie systemy norm prawnych.

Próby określenia ogólnego pojęcia samorządu to pierwszy ważny krok na drodze do opracowania teoretyczno-prawnych koncepcji samorządu, a samo określenie takiego pojęcia stanowi nieodłączny element tych koncepcji.

W jednym rozdziale nie sposób wyczerpująco przedstawić wszystkich teoretyczno-prawnych koncepcji samorządu powstałych w latach 1956-1981. Ponieważ jednak problematyka ta ma istotne znaczenie dla dalszych rozważań należało wybrać taki sposób jej przedstawienia, który daje możliwie pełny a zarazem syntetyczny obraz bogatego dorobku doktryny. Osiągnięcie tego celu zapewnia odwołanie się do typologii ¹⁷, polegającej na wyróż-

nieniu pewnych charakterystycznych grup /typów/koncepcji samorządu. Podstawą każdej ^{poprawnej} ~~proponowanej~~ typologii jest dokładne wyróżnienie tzw. członów granicznych ¹⁸. W przypadku teoretyczno-prawnych koncepcji samorządu można wskazać na takie cechy, które mogą stanowić dobrą podstawę ich typologii. Cechy te ściśle wiążą się z rozstrzygnięciem fundamentalnego dla każdej koncepcji problemu, którym jest pytanie o stosunek samorządu do państwa. Ponieważ jednak termin "państwo" może być użyty na określenie bardzo różnych zjawisk ¹⁹, celowe wydaje się ujęcie stosunku samorządu do państwa jako stosunku samorządu do władzy państwowej. "Państwo bowiem to nic innego, jak specyficznie zorganizowana władza społeczna /klasowa/" ²⁰.

Zagadnienie to bywa najczęściej rozpatrywane w trzech różnych, choć ściśle ze sobą powiązanych aspektach. Może się to odbywać z punktu widzenia: 1/ funkcji, 2/ struktury i 3/ metod działania samorządu. Gdy sprawę stosunku samorządu do władzy państwowej ujmujemy z punktu widzenia funkcji chodzi o określenie charakteru zadań realizowanych przez samorząd i jego organy. Szuka się wówczas odpowiedzi na pytanie, czy funkcje spełniane przez samorząd stanowią realizację zadań państwa /władzy, państwowej/, czy też zadań o innym, niepaństwowym, charakterze. W aspekcie strukturalnym na plan pierwszy wysuwa się zagadnienie przynależności samorządu lub jego organów do struktury sprawowania władzy państwowej, czy ściślej rzecz ujmując do struktury aparatu państwowego. Stosunek samorządu do władzy państwowej ujmowany jest także z punktu widzenia metod działania samorządu, ich charakterystyki w odniesieniu do metod działania państwa.

Poszczególne aspekty wiążą się ściśle ze sobą, co nie znaczy, że w konkretnych koncepcjach brane są pod uwagę w jednakowym stopniu. W związku z tym zaliczenie niektórych koncepcji do określonego typu nie będzie zadaniem prostym i może rodzić szereg wątpliwości. Dlatego mówić można o koncepcjach mniej i więcej typowych, w zależności od tego, w jakim stopniu różnią się one od koncepcji posiadających wszystkie cechy typowe.

Przyjmując zatem za podstawę określone rozstrzygnięcie problemu stosunku samorządu do władzy państwowej, można wyróżnić następujące typy teoretyczno-prawnych koncepcji samorządu jako instytucji prawno-ustrojowej:

1/ koncepcje uznające samorząd za formę sprawowania władzy państwowej przynajmniej w jednym z trzech wspomnianych wyżej aspektów; koncepcje te można określić jako "państwowe" koncepcje samorządu.

2/ koncepcje negujące państwowy charakter instytucji samorządu z jakiegokolwiek z wyróżnionych trzech punktów widzenia; uznając społeczny charakter wszystkich podstawowych elementów instytucji samorządu w koncepcjach tych wskazuje się jednocześnie na możliwość, a niekiedy wręcz konieczność, symbiozy samorządu z władzą państwową i reprezentującymi je instytucjami; koncepcje takie można określić jako "niepaństwowe" koncepcje samorządu.

3/ koncepcje, w których tak jak w koncepcjach "niepaństwowych" uznaje się społeczny charakter samorządu ale jednocześnie przeciwstawia się instytucję samorządu państwu; koncepcje te można określić jako "antypaństwowe" i "anarchosyndykalistyczne" koncepcje samorządu.

4/ koncepcje, które w samorządzie dostrzegają elementy zarówno instytucji o charakterze państwowym, jak i instytucji niepaństwowych, i w tym połączeniu elementów państwowych i społecznych widzą istotę samorządu jako instytucji prawno - ustrojowej; koncepcje te można określić jako "mieszane" koncepcje samorządu ²¹.

2. Typ pierwszy - tzw. "państwowe" koncepcje samorządu

Za typowe cechy tzw. "państwowych" koncepcji samorządu uznać należy przede wszystkim:

- przypisywanie funkcjom realizowanym przez samorząd charakteru zadań państwowych;

- traktowanie samorządu lub jego organów jako elementu struktury sprawowania władzy państwowej, a w skrajnych przypadkach jako organów pomocniczych państwa;

- uznanie metod działania samorządu za metody "władcze", czyli charakterystyczne dla realizacji władzy państwowej.

Te bardzo ogólnie określone cechy nabierają w poszczególnych koncepcjach konkretnych kształtów i nie zawsze wszystkie występują z jednakowym natężeniem. Występujące między nimi różnice nie mają jednak decydującego znaczenia ponieważ dotyczą jedynie stopnia ogólności na jakim rozpatrywane są poszczególne zagadnienia, a nie istoty tych zagadnień.

"Państwowe" koncepcje, jedne z pierwszych koncepcji samorządu w naszej literaturze, powstawały głównie na gruncie nauki prawa administracyjnego. Autorem pierwszej liczącej się koncepcji samorządu jako instytucji prawnej w warunkach ustroju socjalistycznego był J. Starościak. Podstawy swojej koncep -

cji wyłożył przede wszystkim w pracy pt. "Decentralizacja administracji", wydanej w 1960 roku.

W pracy tej samorząd definiowany jest jako prawna forma decentralizacji administracji, jako "wykonywanie w sposób samodzielny administracji państwowej przez zrzeszenia /lub organy przez te zrzeszenia powołane/" ²².

Na podstawie powyższej definicji można wyróżnić trzy elementy konstytutywne pojęcia samorządu: 1/ wykonywanie administracji państwowej, 2/ samodzielność wykonywania administracji państwowej przez organy samorządu, 3/ wykonywanie administracji państwowej przez zrzeszenia ²³.

"Państwowy" charakter powyższego pojęcia samorządu nie budzi większych wątpliwości zwłaszcza na tle innych jeszcze elementów proponowanej przez J.Starościaka koncepcji. Po pierwsze dlatego, że "wykonywanie administracji państwowej" jest realizacją zadań państwa. Wykonywanie funkcji państwa uważa J.Starościak za niezbywalną cechę samorządu. Natomiast "takie prowadzenie spraw społecznych przez zrzeszenia czy związki, które nie jest wykonywaniem funkcji administracji państwowej nie jest samorządem /.../ bez wykonywania tych funkcji zrzeszenie byłoby tylko stowarzyszeniem społecznym" ²⁴. Po drugie, chociaż wykonywanie administracji państwowej przez zrzeszenie nie oznacza jeszcze samo przez się że "zespół osób określony prawem jako społeczny substrat samorządu jest organem administracji państwowej", to jednak całość członków zrzeszenia może być tego rodzaju organem, jeśli "uprawnienia organu nada mu wyraźnie przepis ustawy" ²⁵. Tym samym podmiot samorządu, zrzeszenie, może być w pewnych okolicznościach uznane za element

aparatu państwowego, za element struktury sprawowania władzy państwowej. W koncepcji tej nie ulega natomiast wątpliwości, że organami administracji będą zawsze organy samorządu powołane przez zrzeszenie ²⁶. Po trzecie, "skoro samorząd potraktowany został jako wykonywanie administracji państwowej, to konsekwencją tego musi być - zdaniem J.Starościaka - uznanie możliwości działania przez organy samorządu w formach prawnych właściwych organom państwowym" ²⁷. Jednak autorowi koncepcji samo uznanie możliwości nie wystarcza i w związku z tym twierdzi, ~~że~~ że "jeśli w odniesieniu do pewnego zrzeszenia nie stwierdziliśmy, że może ono posługiwać się środkami władczymi, to w konsekwencji nie można byłoby powiedzieć, iż mamy do czynienia z samorządem" ²⁸.

Na początku lat sześćdziesiątych koncepcja J.Starościaka wywołała ożywioną dyskusję, która toczyła się przez pewien czas m.in. na łamach miesięcznika "Państwo i Prawo" ²⁹.

W dyskusji słusznie zwrócono uwagę, że zadań samorządu w społeczeństwie socjalistycznym nie można ograniczać jedynie do wykonywania administracji państwowej. Samorząd mógł przecież realizować zarówno zadania, które należały do administracji państwowej, jak i te, które były wyłączone z jej gestii.

W ten sposób samorząd przestawał być tylko jedną z form decentralizacji administracji państwowej, a stawał się "formą samodzielnego zarządzania sprawami przez społeczeństwo/w oparciu o normy prawne i w ich ramach ale bez pośrednictwa organów państwowych/" ³⁰. W latach następnych, prawdopodobnie pod wpływem dyskusji, J.Starościak odszedł w zasadzie od "państwowej" koncepcji samorządu na rzecz koncepcji typu "niepaństwo -

wego" ³¹. Natomiast tę koncepcję ogłoszoną w 1960 r. należało tutaj przypomnieć z dwóch powodów. Po pierwsze dlatego, że w swoim czasie - w pewnym zakresie nawet dzisiaj - wywarła ona istotny wpływ na rozwój teoretyczno-prawnych koncepcji samorządu, zwłaszcza tych, które powstawały w kręgu nauki prawa administracyjnego ³². Po drugie, nurt "państwowych" koncepcji jest ciągle żywy i ma swoich zwolenników, którzy w większym lub mniejszym stopniu nawiązują do pierwszej koncepcji J.Starościaka.

Do typu "państwowych" koncepcji należy - moim zdaniem - ogłoszona niedawno, bo w 1977 roku, w tomie I "Systemu Prawa Administracyjnego" koncepcja samorządu autorstwa T.Rabskiej. Autorka ta wymienia następujące elementy składające się na pojęcie samorządu:

"- wyodrębniona grupa społeczna, określona przez prawo, której członkostwo powstaje z mocy prawa,

- powołana do wykonywania zadań administracji państwowej, w granicach przez prawo określonych, w sposób samodzielny, w formach właściwych dla administracji państwowej,

- posiadająca własną organizację, ustaloną w przepisach prawnych o charakterze przedstawicielskim, pozostającą pod kontrolą tej grupy społecznej, która ją wybrała,

- organizacja samorządu zbudowana jest na zasadzie decentralizacji; działając na podstawie prawa pozostaje tylko pod nadzorem organów państwowych,

- organy samorządu, nie będąc organami administracji państwowej, wchodzi jednakże w skład jednolitego aparatu administracyjnego jako całości" ³³.

Proponowane przez T.Rabską określenie samorządu zawiera obok znanych już z definicji J.Starościaka elementów pewne nowe sformułowania, które jednak nie są w stanie zmienić jego istoty. Nie zmienia "państwowego" charakteru proponowanej koncepcji stwierdzenie, że "instytucję samorządu w ustroju socjalistycznym rozpatrywać należy przede wszystkim jako szczególną formę demokratyzacji zarządzania, ustanowioną w celu realizacji nieprzeciwstawnych państwu interesów" ³⁴, skoro kształtowanie zakresu działalności samorządu, przy zwiększającej się ingerencji państwa, dokonywać się może tylko poprzez przekazywanie na rzecz organów samorządu zadań państwowych. Przy czym charakter tych ostatnich rzutuje na formy ich podejmowania, tak że w tym zakresie "nie występują zasadnicze różnice między działalnością organów samorządowych a organów administracyjnych" ³⁵. Ponadto zdaniem T.Rabskiej, organy samorządowe podejmują, w granicach otrzymanych kompetencji, jednostronne akty władcze ³⁶.

Elementy nowe to przede wszystkim uznanie za ~~podmiot~~ podmiot samorządu grupy społecznej ³⁷ posiadającej własną organizację zbudowaną na zasadzie decentralizacji oraz odmowa uznania organów samorządu za organy administracji państwowej. Zwłaszcza ten ostatni element mógłby wskazywać na próbę odejścia omawianej koncepcji od konsekwentnie "państwowego" charakteru. Niestety próba ta nie zostaje doprowadzona do końca, a o braku zdecydowania świadczy uznanie samorządu za "formę organizacyjną administracji" ³⁸ i zaliczenie jego organów "w skład jednolitego aparatu administracyjnego jako całości" ³⁹.

Ten sam charakter ma również koncepcja samorządu rozwijana przez Z.Leońskiego, który uważa, że "w znaczeniu prawnym przez samorząd należy rozumieć tylko te grupy społeczne i ich reprezentacje, które zostały powołane przez przepisy prawne wyłącznie celem sprawowania funkcji państwowych /administracji państwowej/ i w formach charakterystycznych dla organu państwowego" ⁴⁰. Wartą podkreślenia specyfikę tej koncepcji stanowi natomiast pogląd, że określenie "w formach charakterystycznych dla organu państwowego" nie musi koniecznie oznaczać posługiwania się przez samorząd lub jego organy metodami władczymi. W zupełności wystarczy, jeśli będzie to "działalność uznana za charakterystyczną dla zadań państwa i przewidziana w przepisach prawa" ⁴¹.

Zdaniem Z.Leońskiego działanie organu państwa w formach niewładczych /tzw. działalność organizacyjno-masowa lub społeczno-organizacyjna/ nie może prowadzić do odbierania tej działalności atrybutu działalności państwowej. Ponadto są organy państwowe spełniające również "inne zadania przewidziane prawem, które nie posiadają charakteru aktów władczych /niektóre organy państwa spełniają wyłącznie taką działalność/ i również z tego tytułu nie odbieramy im charakteru "państwowego". Co najwyżej jeśli taka działalność dominuje w kompetencjach organu, nazywamy go pomocniczym organem państwa /pomocniczym organem administracji/" ⁴².

Takie stanowisko prowadzi niekiedy autora do określenia niektórych form samorządu społecznego, np. samorządu mieszkańców miast i wsi, jako "organów pomocniczych państwa /pomocniczych organów administracji państwowej/" ⁴³.

Obok przedstawicieli nauki prawa administracyjnego, którzy zdecydowanie przeważają wśród twórców "państwowych" koncepcji samorządu, zwolennikami tego typu koncepcji okazują się nie - kiedy także teoretycy państwa i prawa. A.Łopatka np. nazywa samorządem "wszelkie formy bezpośredniego udziału poszczególnych grup ludności w wykonywaniu działalności władczej państwa" ⁴⁴. Organy samorządu uzupełniają działalność ogólnych organów administracji państwowej, czy poszczególnych ogniw organizacyjnych aparatu państwowego. Organy te nie tworzą "jednolitego aparatu administracyjnego" zachowując na ogół znaczną samodzielność w rozwiązywaniu powierzonych im spraw ⁴⁵.

Tę charakterystykę niektórych konkretnych "państwowych" koncepcji samorządu uzupełnić warto kilkoma uwagami ogólnymi.

Przede wszystkim należy wskazać na niektóre doktrynalne źródła koncepcji określonych tutaj mianem koncepcji "państwowych", a zwłaszcza koncepcji J.Starościaka, sprowadzającej samorząd do ^{prawnej} ~~pełnej~~ formy decentralizacji administracji państwowej. Szczególnie w przypadku koncepcji J.Starościaka widoczne są wpływy niektórych burżuazyjnych teorii samorządu.

Na związek ten wskazywał już M.Jaroszyński, który twierdził wprost, że definicję samorządu zaproponowaną w 1960 r. przez J.Starościaka "odpowiada /.../ na ogół przeważającym w nauce burżuazyjnej teoriom samorządu /na które zresztą Starościak szeroko się powołuje/ i że zawarte w niej charakterystyczne cechy rzeczywiście znamionują instytucję samorządu w państwie burżuazyjnym" ⁴⁶.

Opinię tę można rozciągnąć również na pozostałe "państwowe" koncepcje samorządu, zwłaszcza na te, które powstały na gruncie nauki prawa administracyjnego. W koncepcjach tych wpływy doktryny burżuazyjnej zaznaczają swoją obecność głównie poprzez ograniczenie przedmiotowego zakresu działania samorządu do administracji państwowej oraz poprzez wmontowywanie, najczęściej na zasadzie decentralizacji, samorządu lub jego organów w strukturę organów państwa, przede wszystkim w strukturę organów administracji państwowej. Wpływy burżuazyjnej doktryny samorządu na terenie nauki prawa administracyjnego biorą się m.in. stąd, że była to ta dziedzina prawoznawstwa, której przedstawiciele opracowali dzisiaj już klasyczne koncepcje samorządu jako instytucji państwa burżuazyjnego.

W Polsce koncepcje te dominowały nie tylko w okresie międzywojennym, również w latach 1944-1950 szeroko wykorzystywano je w badaniach nad instytucją samorządu terytorialnego powołaną do życia dekretem PKWN z 23 listopada 1944 r.⁴⁷. Nie należy się więc dziwić, że do koncepcji tych, po krótkiej przerwie w latach 1950-1956, sięgnięto ponownie na przekomic lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych.

Niektórzy autorzy twierdzą nawet, iż trwające do dziś trudności z określeniem pojęcia samorządu w państwie socjalistycznym związane są m.in. z nieprzezwyciężeniem do końca pojęć związanych z tą instytucją w państwie burżuazyjnym⁴⁸.

Niewątpliwie wpływy nauki burżuazyjnej na "państwowe" koncepcje samorządu, chociaż mają swoje znaczenie, nie mogą stanowić wyłącznej podstawy do ostatecznej i jednoznacznej oceny tych koncepcji. Pamiętać należy, że dążenia samorządowe

niezależnie od typu państwa zawsze były wyrazem tendencji postępowych i demokratycznych. Również niektóre idee zaliczone tutaj do typu "państwowych" koncepcji samorządu, a zwłaszcza koncepcja J.Starościaka, odegrały swoją pozytywną rolę w procesie przezwyciężania błędów, które wystąpiły w organizacji oraz w funkcjonowaniu społeczeństwa i państwa w pierwszej połowie lat pięćdziesiątych.

T.Rabska sugeruje nawet, że był to jedynie pierwszy etap rozwoju instytucji samorządu i jej koncepcji w PRL ⁴⁹.

W związku z kierunkiem jaki przybrał ostatecznie rozwój różnorodnych form samorządu, powstające współcześnie "państwowe" koncepcje samorządu, takie jak koncepcja samorządu jako "formy społecznego współudziału w wykonywaniu administracji państwowej" /T.Rabska/, czy koncepcja samorządu jako "pomocniczego organu administracji państwowej" /Z.Leoński/, chcąc zachować "państwowy" charakter instytucji samorządu muszą uciekać się do daleko posuniętego ograniczenia zakresu instytucji, które uznają za samorząd. Często w koncepcjach tych podkreśla się, że samorząd interesuje je jedynie jako instytucja prawa administracyjnego ⁵⁰. Ponadto w większym lub mniejszym zakresie odchodzi się w tych koncepcjach od cech uznanych za typowe dla samorządu jako instytucji wyłącznie państwowej. To osłabienie państwowego charakteru samorządu następuje bądź przez odmowę uznania jego organów za organy państwowe /czyni tak, choć nie do końca konsekwentnie T.Rabska/, bądź przez odrzucenie metod władczego działania jako istotnego elementu samorządu /Z.Leoński/, przy jednoczesnym zachowaniu innych atrybutów jego państwowości.

Obecnie "państwowe" koncepcje samorządu nie odgrywają już tej roli, jaka na początku lat sześćdziesiątych przypadła koncepcji J.Starościaka i raczej znajdują się na marginesie głównego nurtu badań nad samorządem jako instytucją prawną - ustrojową w PRL.

3. Typ drugi - tzw. "niepaństwowe" koncepcje samorządu

W badaniach nad samorządem przeważa aktualnie taki typ koncepcji, który można określić mianem "niepaństwowych" koncepcji samorządu. Ta dominująca grupa koncepcji ukształtowała się w znacznym stopniu pod wpływem krytyki ⁵¹, z jaką od samego początku spotkały się niektóre koncepcje "państwowe", zwłaszcza koncepcja samorządu jako prawnej formy decentralizacji administracji państwowej. O rozmiarach, trafności i skuteczności krytyki przeprowadzonej wkrótce po opublikowaniu tej koncepcji przede wszystkim przez S.Zawadzkiego, o czym była już mowa, najlepiej świadczą późniejsze propozycje teoretyczno-prawnych koncepcji samorządu rozwijane przez J.Starościaka, które zrywały z koncepcją samorządu jako formy sprawowania wyłącznie władzy państwowej ⁵². W ślad za tym powstało i nadal powstaje szereg koncepcji, które charakteryzują się następującymi cechami:

- funkcjom wypełnianym przez samorząd odmawiają charakteru zadań państwowych,
- samorząd umieszczają poza strukturą aparatu państwowego, a jego organów nie uważa się ^{w nich} za organy państwowe,
- za charakterystyczne dla pracy samorządu, uznają tzw. niewładcze metody działania.

Cechy te nie wyczerpują jednak w pełni charakterystyki "niepaństwowych" koncepcji samorządu. Istotną właściwością tych ostatnich okazuje się również dążenie do godzenia, ~~na~~ wiązania ~~z~~ samorządu ~~z~~ jako instytucji niepaństwowej z instytucjami państwa socjalistycznego, z różnymi formami sprawowania władzy państwowej, przede wszystkim z formami demokracji socjalistycznej. Warto podkreślić, że wbrew pozorom konsekwentne odróżnienia samorządu od form sprawowania władzy państwowej nie musi wcale prowadzić, i w koncepcjach "niepaństwowych" rzeczywiście nie prowadzi, do przeciwstawienia instytucji samorządu socjalistycznemu państwu /władzy państwowej/. Przeciwnie, odróżnienie to pozwala lepiej dostrzec i uwydatnić sam problem stosunku między samorządem a państwem. Znajduje to potwierdzenie w zasadzie we wszystkich koncepcjach zaliczanych tutaj do typu koncepcji "niepaństwowych", choć problem ten podejmują one często w odmienny sposób i z różnym skutkiem. Najczęściej - o czym będzie jeszcze okazja się przekonać - sprowadza się to do wykazywania subsydiarności lub komplementarności samorządu wobec socjalistycznego państwa i jego instytucji.

Po tej ogólnej charakterystyce warto przyjrzeć się bliżej "niepaństwowym" koncepcjom samorządu. Oczywiście z licznej grupy koncepcji tego typu uwzględnić można tylko niektóre. Sama decyzja o wyborze tych a nie innych koncepcji oparta została na dwóch kryteriach. W pierwszej kolejności uwagę skierowano przede wszystkim na te koncepcje, w których najłatwiej daje się uchwycić właściwą im specyfikę, widoczną zwłaszcza na tle charakterystyki koncepcji "państwowych", przedstawionej w punkcie 2 tego rozdziału. Następnie wybrano tylko te

konceptje, które jednocześnie podjęły oryginalne, mniej lub bardziej udane, próby pozytywnej charakterystyki samorządu jako instytucji niepaństwowej.

Ważniejsze różnice między "niepaństwowymi" a "państwowymi" typami koncepcji samorządu ujawnia sposób w jaki zmodyfikował swoje poglądy na samorząd jako instytucję prawno-ustrojową J.Starościak, znany już nam jako zwolennik koncepcji sprowadzającej samorząd do prawnej formy decentralizacji administracji państwowej. Krytyka tej koncepcji przeprowadzona w naszej literaturze przez M.Jaroszyńskiego i S.Zawadzkiego ⁵³ spowodowała, głównie jednak za sprawą poglądów tego drugiego, istotną zmianę stanowiska zajmowanego w tej kwestii przez J.Starościaka w późniejszych jego publikacjach ⁵⁴.

W pracach tych J.Starościak wskazując na trzy możliwe sposoby rozumienia samorządu: 1/ jako organizacji przyszłego społeczeństwa, 2/ jako systemu instytucji tworzących samorządność społeczeństwa w oznaczonym okresie, oraz 3/ jako formy bezpośredniego udziału społeczeństwa w wykonywaniu władzy państwowej, zauważa jednocześnie, że w prawoznawstwie nie ma zgody co do trzeciego z wymienionych sposobów rozumienia samorządu. Natomiast często można spotkać się, że stwierdzeniem, "iż udział w wykonywaniu władzy państwowej jest czymś innym niż samorządność społeczna, której cechą jest, że nie wiąże się ona z wykonywaniem władzy państwowej". "Że zatem tam, gdzie zaczyna się wykonywanie władztwa państwowego, kończy się problematyka samorządności społecznej" ⁵⁵.

Sam J. Starościak nie wypowiada się zdecydowanie za lub przeciw takiemu stanowisku modyfikuje jednak swoje dotychczasowe poglądy. W nowym ujęciu samorząd pojmowany jest nie tylko znacznie szerzej niż wykonywanie administracji państwowej ale jak się wydaje, zrywa się w nim z "państwową" koncepcją samorządu. "Samorząd - jak pisze J. Starościak - może być pojmowany jako wykonywanie zarządu sprawami społecznymi przez zrzeszenie /lub organy przez to zrzeszenie powołane/" ⁵⁶.

Samorząd /lepiej samorządność społeczna/, jest tu zcharakteryzowany w płaszczyźnie funkcjonalnej. Natomiast formami tego samorządu są różne typy organizacji samorządowych tworzonych na podstawie różnych kryteriów ⁵⁷. Żeby stać się taką formą organizacja musi obejmować prawnie wyodrębniony zespół osób, który powinien uzyskać kompetencje do prowadzenia i decydowania o załatwianiu określonych prawnie spraw o znaczeniu społecznym.

Ponadto, samo wyodrębnienie organizacyjne i ustalenie kompetencji powinno być trwałe, a więc do prowadzenia działalności w czasie nie oznaczonym. I na koniec organizacja musi posiadać uprawnienia do samodzielnego rozstrzygania o sprawach z zakresu swych kompetencji ⁵⁸. Z państwem, jego organami, tak rozumiany samorząd, łączy jedynie fakt, że "wszystkie te organizacje działają w ramach prawa i pod nadzorem organów państwa" ⁵⁹.

Zaprezentowane wyżej nowe pojęcie samorządu, chociaż uznać je należy za istotny postęp w przezwyciężaniu ograniczeń związanych z "państwowymi" koncepcjami samorządu, nie rozwiązuje jednak automatycznie wszystkich problemów i wątpliwości. Zwłaszcza, że jego autor nie wyjaśnia do końca co rozu-

nie przez "zarządzanie sprawami o znaczeniu społecznym".

Z tego co na ten temat pisze, można wnosić, że rozumie on ten termin bardzo szeroko i jednoznacznie nie wyklucza "zarządzania sprawami o znaczeniu społecznym" poprzez wykonywanie władzy państwowej. Wątpliwości te potwierdza ponadto fakt, że już po opublikowaniu nowej koncepcji J.Starościak nadal posługuje się pojęciem samorządu jako prawnej formy decentralizacji administracji państwowej ⁶⁰.

Kilkakrotnie wspomniano już o roli jaką odegrały poglądy S.Zawadzkiego w przezwyciężaniu tego typu refleksji o samorządzie, jaki był charakterystyczny dla koncepcji "państwowych", warto więc poglądom tym poświęcić nieco więcej uwagi.

Samorząd, jako szczególną formę organizacyjną zarządzania sprawami społecznymi charakteryzują - zdaniem S.Zawadzkiego - dwie cechy: "a/ prawo określonej wspólnoty /społeczności/ do wyłaniania własnej reprezentacji /przedstawicielstwa/, b/ określony stopień samodzielności przyznanej tej wspólnotcie w celu rozwiązywania poprzez wyłonioną przez siebie reprezentację bądź bezpośrednio własnych spraw /prawo do samorządzenia sprawami wspólnoty/" ⁶². Tak pojmowana instytucja samorządu stanowi swoistą formę demokracji socjalistycznej, co nie znaczy jednak, że instytucja ta mieści się w klasycznym pojęciu demokracji jako formy państwa, formy sprawowania władzy państwowej. Wręcz przeciwnie, samorząd "reprezentuje niepaństwowe formy życia społecznego" i "nie wchodzi w skład systemu organów państwowych" ⁶³. Stąd też biorą się trudności, jakie ma teoria państwa z prawidłowym zakwalifikowaniem form samorządu w mechanizmie demokracji socjalistycznej. Sam S.Zawadzki

zalicza poszczególne formy samorządu do szeroko rozumianych form demokracji bezpośredniej, chociaż zdaje sobie sprawę, że być może "najbardziej słuszne byłoby potraktowanie samorządu jako formy współudziału obywateli w rozwiązywaniu spraw społecznych, występującej wprawdzie w ścisłym powiązaniu z klasycznymi formami demokracji pośredniej i bezpośredniej ale różniącej się zarówno od jednych, jak i od drugich"⁶⁴. W ten sposób zwraca jednocześnie uwagę, że samorządu jako instytucji społecznej nie można przeciwstawiać państwu, że między państwem a samorządem istnieje "ściśle powiązanie".

Ustalenia S.Zawadzkiego stały się punktem wyjścia i inspiracją wielu rozważań o samorządzie w ogóle, bądź o poszczególnych jego formach⁶⁵. Do pierwszego nurtu rozważań trzeba zaliczyć przede wszystkim koncepcję rozwijaną ostatnio przez T.Fuksa, która nie tylko nawiązuje wprost do poglądów S.Zawadzkiego, lecz w wielu punktach poglądy te rozwija i uściśla w ten sposób, że nie może już budzić żadnych wątpliwości jej konsekwentnie "niepaństwowy" - w rozumieniu przyjętym w tej pracy charakter.

Po pierwsze - jak twierdzi T.Fuks powtarzając za S.Zawadzkim - samorząd stanowi "niepaństwową formę organizacji życia społecznego, jest instytucją społeczną polegającą na samodzielnym zarządzaniu przez poszczególne grupy społeczne określonym zakresem spraw"⁶⁶. Fakt, że odbywa się to w ramach określonych przepisami prawa, że podstawą powołania samorządu jest wydany przez państwo przepis prawny nie uzasadnia jeszcze państwowego charakteru instytucji samorządu.

Zdaniem T.Fuksa, przepis prawa powołujący instytucję samorządu "reguluje jej byt właśnie jako instytucji społecznej, nie wchodzącej w skład aparatu państwowego" ⁶⁷.

Po drugie, samorządność społeczna zaczyna się tam, gdzie kończy się wykonywanie władztwa państwowego. W związku z tym możemy wyróżnić dwie formy zarządzania: państwową i społeczną. Ta pierwsza sprawowana jest przez organy socjalistycznego państwa przy pomocy państwowowładczych form działania, druga wykształca się w wyniku rosnącej aktywności społecznej obywateli. ⁶⁸ W tej sytuacji niezbędne jest wyraźne odróżnienie organów państwowych, również tych, które opierają się na niezawodnym czy też nieetatowym składzie osobowym, od organów samorządu, ponieważ pierwsze wyrażają wolę państwa i występują w jego imieniu, oraz upoważnione są do stosowania środków władztwa państwowego, natomiast drugie wyrażają potrzeby i interesy określonych grup społecznych, występują w ich imieniu i posługują się środkami społecznego oddziaływania ⁶⁹.

Odróżnienie samorządu i jego organów od organów państwowych nie zawsze jest łatwym zadaniem. Pewne trudności pojawiają się wówczas, gdy państwo przekazuje samorządowi określone zadania organu administracji państwowej. Samorząd ani jego organ, któremu przekazano takie funkcje nie staje się w żadnym wypadku organem państwowym. Bardziej skomplikowana okazuje się jednak kwestia zmiany bądź zachowania państwowego charakteru samej funkcji. Zdaniem T.Fuksa można tu wyróżnić dwie sytuacje. W pierwszej, przekazana funkcja zachowuje swój państwowy charakter, gdy jej realizacja wiąże się ze stosowaniem środków

władztwa państwowego. W drugiej, przekazana funkcja traci swój państwowy charakter, gdy jej realizacja opiera się wyłącznie na sterowaniu środków społecznych ⁷⁰. Może więc powstać sytuacja, w której samorząd, lub jego organ, zachowując swój społeczny charakter realizować będzie w jakimś zakresie funkcje państwowe.

Uznanie, że instytucja samorządu ma konsekwentnie społeczny charakter nie stanowi w koncepcji T.Fuksa, podobnie jak u S.Zawadzkiego i innych jeszcze zwolenników ⁷¹ "niepaństwowych" koncepcji samorządu, podstawy do przeciwstawienia samorządu socjalistycznemu państwu i jego instytucjom.

Rozgraniczenie zarządu państwowego i zarządu społecznego nie oznacza jednak przeciwstawienia sobie obu form. "Przeciwnie, obie zmierzają do jednego celu, jakim jest budowa socjalizmu, w odmiennej pracy nawzajem się uzupełniają, a w wielu przypadkach są ze sobą nierozłącznie powiązane" ⁷².

Związki samorządu z państwem polegają na tym, że samorząd nie działa w izolacji, że jest on jednym z ogniw szeroko rozumianej demokracji socjalistycznej. Stąd też nie gdzie indziej, ale właśnie "w zabezpieczeniu prawidłowego funkcjonowania całego mechanizmu demokratycznego poszukiwać należy gwarancji rozwoju samorządności" ⁷³.

W sprawie pojęcia samorządu w zgodzie z założeniami "niepaństwowych" koncepcji samorządu wypowiedział się także S.Iwanowski. Wypowiedź ta jest godna uwagi o tyle, że stanowi chyba jedyną w polskiej literaturze przedmiotu próbę skonstruowania poprawnej definicji samorządu jako dającego się wyodrębnić typu instytucji prawno-ustrojowej w PRL.

W zaproponowanej przez tego autora definicji samorząd przedstawiony został jako "forma udziału mas w rządzeniu, polegająca na samodzielnym wykonywaniu zadań społeczno-organizatorskich przez wyodrębnione na zasadach powszechnej przynależności terytorialnej, zawodowej lub innej lokalne grupy społeczne i organy przez te grupy wyłonione" ⁷⁴. Natomiast w tym miejscu istotne jest zastrzeżenie co do tego, czy chodzi tu rzeczywiście o niepaństwową formę zarządzania, skoro autor posługuje się zwrotem "udział w rządzeniu". Zdaje sobie z tego sprawę zresztą sam autor i dlatego wyjaśnia w przypisie, że "sformułowanie "udział w rządzeniu" nie powinno być pojmowane w sensie zawężającym to zjawisko do sfery wpływania na działalność aparatu państwowego; przeciwnie, jest ono traktowane w znaczeniu szerokim, jako ogół przejawów społecznej aktywności obywateli i ich organizacji w państwie socjalistycznym /inaczej: udział w zarządzaniu/" ⁷⁵. Następnie, żeby uniknąć ostatecznie dalszych wątpliwości, dodaje, że "samorząd reprezentuje niepaństwowe formy życia społecznego, jest formą organizacyjną społecznej aktywności" ⁷⁶.

Cechą charakterystyczną "niepaństwowych" koncepcji samorządu jest to, że samorząd nie stanowi dla nich instytucji tylko prawa administracyjnego, jak to ma miejsce w przypadku większości "państwowych" koncepcji samorządu, lecz staje się instytucją przede wszystkim prawa państwowego /konstytucyjnego/ ⁷⁷.

Wśród tego typu koncepcji na wyróżnienie zasługuje bardzo interesująca koncepcja W. Zakrzewskiego. Autor ten, analizując konstytucyjną zasadę ludowładztwa doszedł do wniosku, że peł -

nia władzy ludu pracującego nie ogranicza się do tych jej atrybutów, które są realizowane w działaniu organów przedstawicielskich, lecz obejmuje trzy zazębiające się ze sobą i uzupełniające się wzajemnie dziedziny: 1/ "kształtowania społecznego mechanizmu działania ludu pracującego i organizowania za jego pośrednictwem kierownictwa i kontroli w stosunku do aparatu państwowego"; 2/ "wykonywania władzy państwowej za pomocą systemu przedstawicielskich organów ludu pracującego stanowiących polityczną podstawę aparatu państwowego"; 3/ "społecznego współdziałania z państwowym aparatem władzy i administracji w celu wykorzystania twórczej inicjatywy i krytyki społecznej dla zwiększenia efektywności prac wszelkich ogniw złożonego mechanizmu państwowego, jak również dla kształtowania warunkujących optymalizację rozwoju społecznego postaw partycypacji społecznej w procesach budownictwa socjalistycznego" 78.

Do tej ostatniej sfery zalicza W.Zakrzewski, obok wszelkich form niewładczego współdziałania społecznego z instytucjami państwowymi, także wszelkie formy samorządnej aktywności społecznej służącej zaspokojeniu potrzeb ludności, a więc samorząd w różnych jego postaciach.

W koncepcji tej mocno akcentuje się niepaństwowy, społeczny charakter samorządu. Samorząd nie posiada atrybutów państwowych, nie realizuje władzy państwowej i nie działa w imieniu państwa. Jego organy są powoływane jako organy społecznych wspólnot środowiskowych, w których interesie mają działać bądź same, bądź organizując działalność grupową. Samorządy i ich organy powinny służyć optymalizacji działania aparatu państwo-

wego przez prezentowanie potrzeb i interesów poszczególnych wspólnot. Natomiast godzenie tych potrzeb i interesów z interesami ogólnospołecznymi jest już zadaniem władzy państwowej, głównie poprzez działalność organów przedstawicielskich. "Tym samym poszczególne ciała samorządowe nie są formą działania narodu czy ludu pracującego, jako całości i nie mogą mieć odpowiednich atrybutów władczych" ⁷⁹.

Z drugiej strony, samorząd nie będąc formą sprawowania władzy państwowej, jest jednocześnie wielostronnie powiązany z państwem i jego instytucjami. "Samorzady są jak gdyby przedłużeniem przedstawicielskich form sprawowania władzy przez uzupełnienie działalności państwowej dobrowolnie zorganizowaną aktywnością społeczną na rzecz tych potrzeb środowiskowych, dla realizowania których wystarcza aktywność zainteresowanych grup" ⁸⁰. Z państwem samorzady współdziałają wówczas, jeżeli rozmiary lub charakter potrzeb środowiskowych tego wymagają.

Do typu "niepaństwowych" koncepcji samorządu zaliczyć należy także niektóre jeszcze nie często podejmowane, próby szerszego spojrzenia na zagadnienie samorządu nie ograniczone tylko do punktu widzenia szczegółowych nauk prawnych, np. nauki prawa konstytucyjnego, lecz starające się przejąć punkt widzenia i metody badania charakterystyczne dla teorii państwa i prawa. Wstępny zarys takiej koncepcji można znaleźć między innymi w poglądach W. Zamkowskiego ⁸¹. Autor ten nie ujmuje zjawiska samorządu jedynie w wymiarze instytucjonalno-prawnym, bada je w szerszym planie, jako określony rodzaj stosunków społecznych, jako jedną z postaci władzy społecznej. ⁸² Z tego właśnie punktu widzenia poddane są analizie

zagadnienia samorządu głównie, jednak w kontekście stosunku samorządu /samorządzenia/ do władzy państwowej.

W.Zamkowski zwraca uwagę, że historycznie rzecz biorąc samorządzenie odróżniono od władzy państwowej, a nawet jeden z tych rodzajów władzy społecznej przeciwstawiano drugiemu, np. w koncepcjach wywodzących się z prawa natury. Później koncepcja ta ewoluowała w kierunku uznania samorządu za sposób sprawowania administracji państwowej⁸³. W społeczeństwie socjalistycznym, które przejęło niektóre tradycyjne formy samorządu oraz powołało nowe, powstała "odmienna od burżuazyjnej, socjalistyczna koncepcja samorządu, w której na nowych zasadach zostały ukształtowane stosunki między władzą państwową a samorządem". "W koncepcjach socjalistycznych nieprzypadkowo pojawił się termin samorząd społeczny, czy sięgając dalej w przyszłość komunistyczny samorząd społeczny"⁸⁴.

Samorząd społeczny czy - funkcjonalnie sprawę ujmując - samorządność społeczna /w odróżnieniu, ale nie w przeciwstawieniu do władzy państwowej/ to po prostu sposób zarządzania sprawami określonych grup i wspólnot. W.Zamkowski nie daje jednak wyczerpującej charakterystyki tego sposobu zarządzania, ogranicza się jedynie do bardzo interesującej, choć w wielu miejscach dyskusyjnej, charakterystyki jego strony podmiotowej oraz wskazuje niektóre główne cechy samorządności od strony metod i form sprawowania tego typu władzy społecznej⁸⁵.

Od tak pojmowanego samorządu W.Zamkowski odróżnia wyraźnie instytucje samorządu społecznego, które stanowią formę zarządzania swoimi sprawami przez grupy społeczne⁸⁶. Widzimy więc, że samorząd społeczny występuje tutaj raz jako swoisty

sposób zarządzania, a więc pewien kompleks stosunków społecznych, drugi raz jako forma kształtowania i petryfikacji /utrwalania/ tego typu stosunków, a więc instytucja prawno-ustrojowa.

Jeśli chodzi o stosunek tak pojmowanego samorządu do władzy państwowej to w prezentowanej koncepcji:

1/ uznając go za jeden z rodzajów władzy społecznej, nie utożsamia się go z władzą państwową,

2/ mając świadomość różnic w formach i metodach działania obu porównywanych postaci władzy społecznej, uznaje się samorząd za "swojego rodzaju" uzupełnienie władzy państwowej.⁸⁷

Kończąc prezentację wybranych "niepaństwowych" koncepcji samorządu, warto zwrócić uwagę na niektóre nasuwające się w związku z tym wnioski.

Rozwój "niepaństwowych" koncepcji samorządu należy uznać z jednej strony za ważne osiągnięcie przy opracowywaniu adekwatnej do społeczno-prawnej rzeczywistości PRL koncepcji samorządu jako instytucji prawno-ustrojowej. Powstały warunki do ostatecznego przezwyciężenia, odżywiających od czasu do czasu we współczesnej literaturze przedmiotu, niektórych tradycyjnych poglądów na temat samorządu, zwłaszcza tych, które sytuowały samorząd wśród form sprawowania administracji państwowej. Stopniowo zmienia się także sposób podejścia do samorządu, jako przedmiotu zainteresowania ze strony prawoznawstwa. Od nauki prawa administracyjnego, poprzez naukę prawa konstytucyjnego, stał się samorząd przedmiotem ustaleń teorii państwa i prawa. Nastąpiło znaczne rozszerzenie punktów widzenia reprezentowanych przez badające samorząd szczegółowe nauki prawne.

Jednak z drugiej strony koncepcje "niepaństwowe", choć mają niepodważalne sukcesy, nie usunęły jeszcze wszystkich trudności i wątpliwości na drodze do poznania złożonych zjawisk samorządu. Zdecydowana większość twórców tego typu koncepcji skoncentrowała się głównie na polemice z "państwowymi" ujęciami samorządu poprzez dążenie do wykazania jednoznacznie społecznego charakteru tej instytucji. I starania te, co trzeba podkreślić, skończyły się w zasadzie powodzeniem. Pojawiające się gdzieś próby powrotu do "państwowych" koncepcji samorządu stanowią - o czym była już mowa - jedynie wąski margines rozważań o samorządzie. Jednocześnie poszczególnym koncepcjom nie zawsze udało się odpowiedzieć w miarę precyzyjnie na pytanie o istotę samorządu jako instytucji społecznej. Nagminne odwoływanie się w tym przypadku do tak ogólnych określeń i formuł, jak "zarząd sprawami społecznymi" /J.Starościak/, "samodzielne zarządzanie sprawami" /S.Zawadzki/, "Organizacja życia społecznego", "zarząd społeczny" /T.Fuks/, "samodzielne wykonywanie zadań społeczno-organizatorskich" /S.Iwanowski/, "dobrowolnie zorganizowana aktywność społeczna" /W.Zakrzewski/, "rodzaj władzy społecznej" /W.Zankowski/ nie może być uznane za zadawalającą odpowiedź na postawione pytanie.

Brak, jak dotąd, takiej odpowiedzi nie znaczy jeszcze, że postawione w pytaniu problemu nie da się pomyślnie rozwiązać na gruncie "niepaństwowych" koncepcji samorządu, a największe możliwości poznawcze stwarza odwołanie się do koncepcji dostrzegającej w samorządzie formę kształtowania i utrwalania szczególnego rodzaju władzy społecznej, odmiennej od władzy państwowej.

4. Typ trzeci - tzw. "antypaństwowe" koncepcje samorządu

Obok scharakteryzowanych już dwóch typów koncepcji, trzeba również zwrócić uwagę na tzw. "antypaństwowe" koncepcje samorządu. Istota tych ostatnich polega na uznaniu, podobnie jak w przypadku koncepcji "niepaństwowych", jednoznacznie społecznego charakteru instytucji samorządu we wszystkich trzech aspektach /funkcji, struktury i metod działania/ przy zdecydowanym przeciwstawieniu samorządu i jego organów państwu i wszelkim jego instytucjom.

W PRL ten, opierający się w znacznej mierze na założeniach koncepcji anarchosyndykalistycznych, wydawałoby się zarzucony już typ refleksji o samorządzie rozpowszechnił się ponownie 88 wkrótce po wydarzeniach sierpniowych 1980 r. Najliczniejsze jego przejawy znajdujemy w koncepcjach programowych i działaniach Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego "Solidarność" oraz innych ruchów i organizacji społecznych mocniej lub słabiej z nim związanych, np. tzw. "Sieci".

W chwili obecnej pełna rekonstrukcja, a tym bardziej wszechstronna ocena "antypaństwowych" koncepcji samorządu rozwijanych w kręgu "Solidarności" nie jest jeszcze możliwa. Po pierwsze, dlatego że zbyt wiele emocji i mitów narosło wokół tej organizacji związkowej już od samego momentu jej powstania. Po drugie, zbyt krótki okres działalności NSZZ "Solidarność" nie zawsze sprzyja prawidłowemu oddzieleniu od siebie posunięć taktycznych od zamierzeń strategicznych, rzeczywistych celów działania od celów pozorowanych. Po trzecie wreszcie, wiele zgłaszanych koncepcji przybierało raczej postać wypowiedzi programowych lub publicystycznych, niż usystematy-

zowanych rozważań naukowych.

Pamiętając o powyższych zastrzeżeniach, można jednak podjąć próbę uchwycenia przynajmniej tych najbardziej charakterystycznych tendencji dla samego procesu wyodrębnienia się z wielkiej liczby różnorodnych poglądów na temat dróg i sposobów "odnowy" samorządności społecznej grupy poglądów określanych tutaj mianem "anty państwowych" koncepcji samorządu.

W pierwszej kolejności należy wskazać na znamienne ewolucję jaką przeszły poglądy na temat samorządu i niektórych jego form w koncepcjach ustrojowych zgłaszanych przez NSZZ "Solidarność". W odróżnieniu od koncepcji niektórych kręgów opozycji politycznej, np. KSS "KOR"⁸⁹ problemy samorządu nie od razu znalazły się w centrum zainteresowania kształtowanych przez "Solidarność" programów działania. Co prawda w porozumieniu zawartym przez Komisję Rządową i Międzyzakładowy Komitet Strajkowy w dniu 31 sierpnia 1980 r. w Stoczni Gdańskiej wspomina się o konieczności oparcia reformy gospodarczej na "zasadniczo zwiększonej samodzielności przedsiębiorstw i rzeczywistym uczestniczeniu samorządu robotniczego w zarządzaniu", a także o "stworzeniu warunków dla odrodzenia samorządu wiejskiego"⁹⁰, to jednak w pierwszych miesiącach swego istnienia nowy związek zawodowy odnosił się do idei samorządu z dużą nieufnością i rezerwą⁹¹. Dopiero w miarę upływu czasu, gdy zaczęły przybierać konkretne kształty projekty ustaw o przedsiębiorstwie państwowym, o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego, o samorządzie rolniczym, o radach narodowych, problemy samorządu, zwłaszcza samorządu pracowniczego, zaczęły nabierać w koncepcjach NSZZ "Solidarność" coraz więk-

szego znaczenia. Przy czym - co jest właśnie charakterystyczne - w miarę zaostrzania się walki politycznej, w którą wbrew zasadom statutowym zaangażował się związek, wypowiedane na temat samorządu poglądy ewoluowały bardzo szybko od rozwiązań umiarkowanych w kierunku propozycji coraz bardziej radykalnych.

Ewolucję niektórych elementów koncepcji programowej NSZZ "Solidarność" w kierunku koncepcji samorządu o wyraźnie "antypaństwowych" treściach można najlepiej zaobserwować w związku z kształtowaniem się założeń programowych w sprawach samorządu pracowniczego, jego uprawnień i struktur organizacyjnych, a także niektórych innych form samorządności społecznej, zwłaszcza rad narodowych i samorządu terytorialnego. Założenia takie przedstawiono po raz pierwszy w sposób rozwinięty w tzw. tezach do dyskusji nad kierunkami działania związku ogłoszonych w kwietniu 1981 r.⁹².

Rozwiązania zaproponowane wówczas jako przedmiot dyskusji miały bardzo umiarkowany charakter i nie zapowiadały jeszcze kierunku rozwoju jaki miały przybrać w niedalekiej przyszłości. W tezach uznano nie tylko możliwość, lecz wręcz konieczność powołania "autentycznych samorządów pracowniczych". Tezy nie precyzowały bliżej co oznacza w tym przypadku pojęcie "autentyczny". Postulowano natomiast wyposażenie samorządu w "kompetencje umożliwiające mu efektywne decydowanie o działalności przedsiębiorstwa, a więc /.../ prawo decydowania o kierunkach produkcji i sprzedaży, metodach wytwarzania i o kierunkach inwestycji"⁹³. Do samorządu powinny należeć także decyzje o podziale dochodu przedsiębiorstwa. Jednocześnie

dopuszczono możliwość kształtowania szczegółowych rozwiązań w zależności m.in. od rozmiarów i specyfiki przedsiębiorstw. W kwestii obsadzania stanowiska dyrektora, która w późniejszym okresie wywołała tyle sporów i emocji, tezy wypowiedziały się za koniecznym udziałem samorządu pracowniczego w powoływaniu i odwoływaniu dyrektorów w różnych formach od mianowania poprzez opiniowanie do organizowania konkursów włącznie.

W tezach nie pojawiły się jeszcze problemy zawierania poziomych porozumień czy organizacji pionowych struktur samorządów pracowniczych. Zadeklarowano natomiast poparcie ze strony związku dla działań "na rzecz prawdziwej samorządności" ⁹⁴. Szczególnie na rzecz samorządu sędziowskiego, autonomii szkół wyższych oraz samorządności placówek naukowych i organizacji spółdzielczych.

Na zakończenie wystąpiono z ostrą krytyką wobec rad narodowych, ograniczoną jednak przede wszystkim do samego sposobu ich powoływania. Postulaty dotyczyły głównie zmiany ordynacji wyborczej do rad narodowych tak, aby wyborcy rzeczywiście wybierali jednego spośród kilku kandydatów oraz tak, aby każdy mógł kandydować, jeżeli uzyska poparcie odpowiedniej ilości obywateli. Ten fragment też zamykało żądanie przeprowadzenia przed upływem 1981 r. nowych wyborów do rad narodowych w oparciu o zdemokratyzowaną ordynację wyborczą ⁹⁵. Warto podkreślić, że w omawianym dokumencie nie pojawiła się jeszcze koncepcja tworzenia samorządów terytorialnych jako alternatywy dla systemu rad narodowych.

Zaproponowana w kwietniu 1981 r. koncepcja samorządu nie utrzymała się długo. W miesiąc później opublikowano projekt stanowiska KKP w sprawie rad pracowniczych przygotowany w Ośrodku Prac Społeczno-Zawodowych i zaakceptowany przez Radę Programowo-Konsultacyjną Ośrodka ⁹⁶. Już sam tytuł pod jakim opublikowano projekt, "Samorząd musi rządzić", ujawniał główny kierunek zmian jakie zamierzano wprowadzić do koncepcji zaproponowanej zaledwie miesiąc wcześniej.

W projekcie uznano za pilne uchwalenie i wprowadzenie w życie ustaw o przedsiębiorstwach państwowych i o samorządzie pracowniczym w takim kształcie, aby zawierały gwarancje realnej samodzielności ekonomicznej przedsiębiorstw oraz autentycznego samorządu pracowniczego. W przeciwieństwie do tzw. tego projekt precyzował bliżej co należy rozumieć pod pojęciem "autentycznego samorządu pracowniczego". Samorząd "autentyczny" to taki, w którym załoga i rada pracownicza są całkowicie niezależne w podejmowaniu decyzji, a "współpraca rady z organizacjami społecznymi i politycznymi nie może im być narzucona przy pomocy przepisów prawnych" ⁹⁷.

Organów autentycznego samorządu pracowniczego nikt nie może zastępować w wykonywaniu ich funkcji i uprawnień, ani też ich w tym dublować. Podstawowym warunkiem autentyczności samorządu pracowniczego musi być wyposażenie go w takie kompetencje, które pozwolą radzie pracowniczej rzeczywiście zarządzać w imieniu załogi autonomicznego przedsiębiorstwa" ⁹⁸

W tej sytuacji uznano, że najważniejszym uprawnieniem rady pracowniczej powinno być prawo powoływania i odwoływania dyrektora przedsiębiorstwa, którego pozycja powinna być

jednoznacznie ustalona, jako organu wykonawczego rady pracowniczej i przed nią odpowiedzialnego. Natomiast odpowiedzialnemu organowi administracji państwowej należy zagwarantować prawo sprzeciwu wobec wybranego przez radę dyrektora, a także ewentualnego postulowania jego odwołania. Wszelkie spory powstałe na tym tle powinny być rozwiązywane w drodze negocjacji i rozjemstwa.

Wśród różnych elementów koncepcji samorządu pracowniczego popieranej przez NSZZ "Solidarność" w prezentowanym projekcie na szczególne podkreślenie zasługuje podjęcie zagadnienia zawierania przez samorzady poziomych porozumień oraz zagadnienie organizowania pionowych struktur samorządu. Autorzy projektu uznali, że samorząd pracowniczy nie powinien się zamykać w granicach przedsiębiorstwa. Wprawdzie, jak się jeszcze podkreśla, rady nie powinny tworzyć hierarchicznej organizacji poza strukturą przedsiębiorstwa, winny jednak mieć możliwość porozumiewania się i wymiany doświadczeń w skali lokalnej i regionalnej, a także w odpowiednich formach w skali krajowej⁹⁹. Ten nowy element stanowił pierwszy krok na drodze do koncepcji samorządu i jego struktur organizacyjnych /poziomych i pionowych/ jako konkurencyjnych wobec instytucji sprawowania władzy państwowej, a z czasem nawet jako ich alternatywy.

Koncepcja ta została rozwinięta w projekcie ustawy o tzw. przedsiębiorstwie społecznym przygotowanym przez tzw. sieć wiodących zakładów¹⁰⁰.

Do dalszej radykalizacji stanowiska zajmowanego przez NSZZ "Solidarność" w sprawie samorządu doszło w trakcie obrad I Krajowego Zjazdu Delegatów w Gdańsku. Na Zjeździe tym uchwa-

lono program działania związku ¹⁰¹, którego istotnym elementem stała się koncepcja "samorządnej Rzeczypospolitej". W Programie podjęto w zasadzie większość wątków występujących w zaprezentowanych wyżej propozycjach, przy czym niektóre z nich rozwinięto z wyraźną tendencją do skłaniania się w kierunku "antypaństwowych" koncepcji samorządu.

Po pierwsze, podstawę samorządnej Rzeczypospolitej powinien stanowić zgodnie z Programem, autentyczny samorząd pracowniczy, oparty na oddzieleniu władzy politycznej od gospodarczej.

Po drugie, inaczej niż do tej pory została wyrażona zarysowana koncepcja samorządów terytorialnych. Można sądzić, że chodziło tu o stworzenie alternatywy lub przynajmniej konkurencji dla systemu rad narodowych, o których w tekście prawie wcale się nie wspomina. Natomiast dla organów samorządu terytorialnego przewiduje się "uprawnienia do decydowania o całości kształcie spraw lokalnych". Ustawowo uregulowany nadzór nad organami samorządu terytorialnego sprawowany przez organy państwowe może służyć jedynie kontroli przestrzegania prawa. W razie sporu między samorządem a organami administracji rozstrzygnięcie należeć powinno do sądu. Ponadto za celowe uznano wyposażenie samorządów w osobowość publiczno-prawną ¹⁰².

Po trzecie, sformułowano propozycję rozpatrzenia potrzeb powoływania ciała o charakterze samorządowym w postaci izby samorządowej lub izby społeczno-gospodarczej, na szczeblu najwyższych władz państwowych, oraz podstawowych instytucji na różnych szczeblach, których zadaniem byłby nadzór nad realizacją programu reformy gospodarczej i polityki gospodarczej.

Niezależnie od wydobytych wyżej elementów samo sformułowanie koncepcji "samorządnej Rzeczypospolitej" pozostało jednak na tyle ogólne, że bez uwzględnienia całego kontekstu sytuacyjnego jaki towarzyszył powstaniu tej koncepcji uznanie poglądów na temat samorządu reprezentowanych przez NSZZ "Solidarność" i zbliżone do niej kręgi za typowe dla "anty - państwowych" koncepcji samorządu może budzić pewne wątpliwości. Zwłaszcza co do tego, czy mamy tu rzeczywiście do czynienia z celowym i jednoznacznym przeciwstawieniem samorządu władzy państwowej. Można przecież dowodzić, że miało np. miejsce w przypadku propozycji zgłaszanych przez tzw. Sieć, że dążenie do stworzenia możliwie szerokich gwarancji niezależności samorządu przede wszystkim w stosunku do państwa /aparatu państwowego/, nie musi być od razu działaniem wymierzonym przeciw władzy państwowej. Ani tym bardziej działaniem, którego ostatecznym celem jest likwidacja tej władzy. Z drugiej jednak strony o tym, że wątpliwości takie w odniesieniu do koncepcji "samorządnej Rzeczypospolitej" nie znajdują potwierdzenia świadczy jednoznacznie większość prób rozwijania tej koncepcji w prasie związkowej. Daje się to zauważyć w wypowiedziach czołowych działaczy i doradców NSZZ "Solidarność" publikowanych na łamach "Tygodnika Solidarność" krótko po zakończeniu I Krajowego Zjazdu Delegatów ¹⁰³. Prawie wszyscy wypowiadający się na ten temat podkreślając z jednej strony fakt niedopracowania wielu aspektów samej koncepcji, nie zostawili z drugiej strony żadnych wątpliwości co do "antypaństwowego" charakteru leżących u jej podstaw założeń.

W wypowiedzi Warzkiewicza, idea "samorządnej Rzeczypospolitej" traktowana jest jako środek do "upodmiotowienia" społeczeństwa", które już trwa. Jednocześnie zachodzą procesy odwrotne polegające na "upaństwowieniu". Zdaniem J. Warzkiewicza, "te dwa procesy walczą ze sobą" ¹⁰⁴. Inny doradca "Solidarności" B. Geremek twierdzi z kolei, że "problemem społeczeństwa współczesnego jest opór wobec państwa molocha, anonimowego lewiatana", a ruch na rzecz samorządów jest jednym z istotnych przejawów tego oporu ¹⁰⁵.

Wyraźnie "antypaństwowy" charakter ma rozwinięcie koncepcji "samorządnej Rzeczypospolitej" przez M. Wilka. Pisze on wprost: "nie od państwa, lecz od nas samych zależy powodzenie idei samorządności i - co więcej - idea ta stoi w jawnej opozycji wobec hegemonistycznych zakusów aparatu partyjno-państwowego, zaś jej realizowanie nie może odbywać się przy aprobacie tego aparatu, lecz poza nim" ¹⁰⁶.

Jedną z podstawowych przesłanek nasilenia w okresie po sierpniu 1980 r. "antypaństwowych" koncepcji samorządu była przede wszystkim, choć napewno nie wyłącznie, skrajnie negatywna ocena niektórych dotychczas obowiązujących zasad ustrojowych społeczeństwa socjalistycznego. "Antypaństwowy" w przyjętym w tej pracy rozumieniu charakter, sporej liczby zgłaszanych koncepcji samorządu był konsekwencją absolutyzowania obiektywnych sprzeczności między aparatem państwowym a społeczeństwem. Negowanie społecznego charakteru własności państwowej łączyło się z krytyką aktualnego systemu władzy państwowej. Warto zauważyć, że reprezentanci "antypaństwowych" koncepcji oparli się na złudnym przeświadczeniu, że zastąpienie aparatu

państwowego pionową strukturą samorządów wyeliminuje wszystkie źródła biurokratyzmu. Pozwoli zastąpić znienawidzoną władzę państwową społecznym systemem zarządzania wolnym od wszystkich wad obciążających system władzy państwowej. Zapomniano natomiast, o tym, że w społeczeństwie socjalistycznym na obecnym etapie jego rozwoju nadal istnieją obiektywne, w tym przede wszystkim klasowe, przesłanki istnienia władzy państwowej.

5. Typ czwarty - tzw. "mieszane" koncepcje samorządu

W literaturze przedmiotu spotkać można niekiedy poglądy, które dostrzegają w samorządzie zarówno elementy o charakterze państwowym, jak i elementy instytucji niepaństwowych. Nie było by to nic nowego - elementy o charakterze społecznym pojawiają się przecież np. w "państwowych" koncepcjach samorządu - gdyby w omawianej grupie poglądów nie ograniczano istoty samorządu jako instytucji prawno-ustrojowej, jedynie do specyficznego połączenia w tej instytucji elementów państwowych i społecznych. Tak więc, o ile np. dostrzegana w "niepaństwowych" koncepcjach samorządu możliwość przejmowania przez samorząd niektórych funkcji państwowych nie prowadzi do zmiany jego społecznego charakteru, o tyle w koncepcjach "mieszanych" samo przemieszczanie elementów państwowych i społecznych stanowi o specyfice samorządu jako formy zarządzania sprawami społecznymi.

Przykładem "mieszanej" koncepcji samorządu są poglądy W. Ratyńskiego. Autor ten ujmując zagadnienie samorządu społecznego od strony funkcjonowania określa go jako "rządzenie się określonych środowisk i zbiorowości w sprawach o charakterze

terze lokalnym i zawodowym" ¹⁰⁷. Takie określenie nie rozstrzyga jednoznacznie stosunku samorządu do władzy państwowej z punktu widzenia funkcji realizowanych przez samorząd. "Rządzenie się w sprawach o charakterze lokalnym i zawodowym" może polegać zarówno na realizacji zadań władzy państwowej, jak też na realizacji zadań o innym, niepaństwowym charakterze. To, że funkcje samorządu mogą mieć taki właśnie "mieszany" charakter znajduje swoje potwierdzenie w innych szczegółowych już elementach charakterystyki samorządu dokonanej przez W. Ratyńskiego. Zgodnie z tą charakterystyką samorząd "łączy w sobie cechy organizacji społecznych i ogniw państwowych" ¹⁰⁸. Wyraża się to w posiadaniu przez samorząd charakterystycznych dla organów państwowych władczych kompetencji w zakresie decydowania, kontrolowania i oceniania przy jednoczesnym działaniu - "według zasad i metod typowych dla organizacji społecznych" ¹⁰⁹.

Poszczególne formy instytucjonalne tak rozumianego samorządu zajmują szczególną pozycję w systemie organizacji społeczeństwa socjalistycznego. Z jednej strony występują "jako partner i uzupełnienie działalności aparatu państwowego", z drugiej strony natomiast wspierają "pracę organizacji społecznych w danej dziedzinie" ¹¹⁰.

Powierzchniowa obserwacja praktyki rozwoju i funkcjonowania poszczególnych form samorządu w PRL, zwłaszcza w odniesieniu do rad narodowych, które w połowie lat siedemdziesiątych uzyskały formalny status organów władzy państwowej i podstawowych organów samorządu społecznego, przemawiałaby za uznaniem koncepcji "mieszanych" za koncepcje najlepiej oddalające istotę samorządu jako instytucji prawno-ustrojowej. Jednak po

głębszym rozważeniu pogląd taki nie może być uznany za słuszny. Głównie dlatego, że koncepcje te prowadzą w konsekwencji do zacierania istotnych różnic między formami samorządu i formami sprawowania władzy państwowej, a w skrajnych przypadkach stanowią przesłankę uznania tezy o tzw. "samorządzie państwowym".

Z sytuacją taką mamy do czynienia m.in. w prezentowanej w koncepcji W.Ratyńskiego. Jego zdaniem rozwój samorządu jako instytucji o "mieszanym" charakterze wpływa na charakter i kształt szerzej rozumianej od niego samorządności społecznej. Ta ostatnia oznaczać ma sprawowanie samorządu w różnych sprawach publicznych, "samorządzenie nimi" przez określenie środowiska społeczne w ustalonym zakresie. Przy czym samorządność nie ogranicza się jedynie do form społecznych, jej przejawy obserwujemy również w funkcjonowaniu organów państwowych, zwłaszcza w systemie rad narodowych. Powyższe stwierdzenie, nie pozbawione w pewnym stopniu słuszności, stają się jednak u W.Ratyńskiego przesłanką trudnej do przyjęcia bez jakichkolwiek zastrzeżeń tezy, że "samorządność w socjalizmie sprawna, iż państwo socjalistyczne staje się samorządem państwowym" ¹¹¹.

Podobne przesłanki zdają się leżeć także u podstaw wprowadzanego niekiedy rozróżnienia na "samorząd ogólnospołeczny" i "samorząd określonych lub zorganizowanych grup społecznych" ¹¹².

Zdaniem niektórych badaczy, teza ta dość powszechna w nauce radzieckiej ¹¹³, nie znajduje uzasadnienia w warunkach polskich. Przeciwno tej tezie zdecydowanie występują ze zro-

zumiały przyczyn zwolennicy "antypaństwowych" koncepcji samorządu, a także chociaż z innych powodów i nie zawsze konsekwentnie, niektórzy autorzy koncepcji zaliczanych w tej pracy do typu koncepcji "niepaństwowych". T. Fuks pisze, że "o samorządzie państwowym można by mówić jedynie w przenośni w tym sensie, że oparte na zasadzie ludowładztwa państwo socjalistyczne jest jakby jednym wielkim samorządem wszystkich jego obywateli" 114.

6. Podstawowe założenia teoretyczno-prawnej koncepcji samorządu jako instytucji prawno-ustrojowej

Dokonany powyżej przegląd typowych koncepcji samorządu ujawnił nie tylko główne kierunki dotychczasowych badań, lecz także najważniejsze ich braki i wady. Okazało się, że opracowanie spójnej teoretyczno-prawnej koncepcji samorządu jako instytucji prawno-ustrojowej możliwe jest tylko w oparciu o założenia jednego z wyróżnionych typów koncepcji. Jedynie koncepcje "niepaństwowe" dają możliwości wyjaśnienia podstawowych teoretyczno-prawnych problemów samorządu jako instytucji funkcjonującej w ramach państwowo-zorganizowanego społeczeństwa socjalistycznego. Ujęcie zagadnień samorządu w sposób właściwy dla tego typu koncepcji pozwala na wyraźne odróżnienie tej instytucji od poszczególnych form sprawowania władzy państwowej takich jak aparat państwowy, przedstawicielskie i bezpośrednie formy demokracji socjalistycznej. Ponadto, tylko na gruncie koncepcji "niepaństwowych", w przeciwieństwie zwłaszcza do koncepcji "antypaństwowych", dadzą się wszechstronnie wyjaśnić wzajemne powiązania i relacje między samorządem a

wspomnianymi już formami sprawowania władzy państwowej. Możliwości takie nie istnieją ani w przypadku "państwowych", ani w ramach "mieszanych", ani tym bardziej na gruncie "anty państwowych" koncepcji samorządu.

Przyjęcie za punkt wyjścia założeń koncepcji "niepaństwowych" odpowiada zarówno zawartej w pracach klasyków marksizmu idei obumierania państwa i przerastania go w komunistyczny samorząd społeczny ¹¹⁵, jak i późniejszym ustaleniom teoretycznym na temat momentu, od którego rozpoczyna się proces prowadzący do jej urzeczywistnienia ¹¹⁶. Uznanie twierdzenia, że proces ten rozpoczyna się już w momencie powstania państwa socjalistycznego i prowadzi nieuchronnie, choć jak wskazuje doświadczenie po drodze pełnej sprzeczności, do kształtowania się nowej niepaństwowej formy organizacyjnej społeczeństwa, zakłada poszukiwanie niektórych elementów przyszłej organizacji w tych funkcjonujących obecnie instytucjach, w których już dziś kształtują się podstawy nowego typu stosunków społecznych. Wydaje się, że w przypadku instytucji samorządu mamy do czynienia z kształtowaniem się nowej, innej niż państwowa, postaci stosunków władzy.

Dlatego też opracowanie teoretyczno-prawnej koncepcji instytucji samorządu nie może ograniczać się tylko do formalno-dogmatycznej analizy obowiązujących przepisów prawnych. Instytucje prawno-ustrojowe, jak wszystkie zresztą instytucje społeczne, nie istnieją same przez się, ani same dla siebie. W istocie są one produktem określonego układu stosunków społecznych, przy czym rola ich nie ogranicza się do prostego odzwierciedlenia tego układu. Służą one nie tylko zapewnieniu trwania

określonych stosunków społecznych, lecz odgrywają także aktywną rolę w ich przekształcaniu i rozwoju. Tworzą swoistą formę przez którą ujawniają się istotne treści stosunków społecznych. Stąd też każda próba wyjaśnienia ich istoty musi polegać na ustaleniu jakie stosunki społeczne leżą u podstaw konkretnych instytucji, jaka jest ich treść i charakter.

Samorząd jako instytucja prawno-ustrojowa związany jest przede wszystkim z daleko idącymi przekształceniami stosunków władzy w obrębie społeczeństwa socjalistycznego. Rozwój nowych stosunków władzy wywołuje zmiany w już istniejących instytucjach oraz powołuje do życia instytucje zupełnie nowe. Samorząd będąc następstwem tych procesów jest jednocześnie jedną z form ich rozwoju i utrwalania. Tę szczególną postać stosunków władzy, która ujawnia się m.in. w działalności instytucji samorządu można nazwać "samorządowymi stosunkami władzy". W tym znaczeniu używane bywają także takie spotykane często w literaturze określenia, jak "samorządzenie", "samorządność", czy "samorządność społeczna". W dalszych rozważaniach określenia te używane będą wymiennie z określeniem "samorządne stosunki władzy", a więc na oznaczenie wspomnianej już postaci władzy społecznej. W przeciwieństwie do niektórych autorów 117 w pracy tej nie używa się w tym znaczeniu terminu "samorząd społeczny", rezerwując go zgodnie z regułami języka polskiego na określenie samej instytucji.

Przyjmując powyższe założenia należy na zakończenie stwierdzić, że do podstawowych elementów teoretyczno-prawnej koncepcji samorządu jako instytucji prawno-ustrojowej należą

z jednej strony charakterystyka samorządnych stosunków władzy oraz z drugiej strony analiza odpowiadających im i tworzących określoną całość rozwiązań prawnych.

Rozdział II

ISTOTA SAMORZĄDU JAKO INSTYTUCJI PRAWNO-USTROJOWEJ

1. Ogólna charakterystyka samorządności społecznej na tle władzy państwowej

Zgodnie z przyjętymi w poprzednim rozdziale założeniami istotny element teoretyczno-prawnej koncepcji instytucji samorządu stanowi charakterystyka samorządności społecznej jako odrębnego kompleksu stosunków władzy. Zagadnienie to nie zostało dotąd szerzej rozwinięte w pracach z zakresu teorii państwa i prawa. Samorządność określa się w nich najczęściej przy pomocy bardzo ogólnych i wieloznacznych pojęć takich jak "sposób zarządzania", "zarządzanie społeczne", "rodzaj społecznej aktywności" itp. Przewycięzenie podstawowych braków powyższych określeń może nastąpić, gdy zjawisko samorządności scharakteryzujemy przez konkretyzację ogólnego pojęcia władzy. Szczególnie przydatna okazuje się ponadto konfrontacja dokonanej w ten sposób charakterystyki z podstawowymi cechami innych postaci władzy, a władzy państwowej w szczególności.

W marksistowskiej teorii państwa i prawa powszechnie przyjmuje się twierdzenie, że władza jest zjawiskiem, którego przejawy możemy obserwować w wielu różnych - oddalonych od siebie w przestrzeni i czasie - zbiorowościach ludzkich ¹¹⁸. "Z jednej strony jak pisze F. Engels - pewien autorytet nie - zależnie od tego, kto go używa, z drugiej strony pewne podporządkowanie - to rzeczy narzucające się nam niezależnie od ustroju społecznego wraz z materialnymi warunkami w jakich produkujemy dobra i puszczamy je w obieg" ¹¹⁹. Dzieje się tak ponieważ "gdziekolwiek spojrzeć, niezależną działalność

poszczególnych jednostek wypiera działalność połączona, poprzez zazębiające się i wzajemnie od siebie zależne czynności" ¹²⁰. Jest więc władza zjawiskiem niezmiennie towarzyszącym zbiorowościom ludzkim, a jej obiektywna konieczność wynika z faktu, że każda działalność zbiorowa ludzi realizujących jakiekolwiek cele jest działalnością wspólną, "połączoną", zorganizowaną. Bez władzy żadna zbiorowość nie byłaby zdolna wyznaczać sobie wspólnych celów, ani tym bardziej skutecznie je realizować.

Twierdzenie to jest przyczyną licznych prób sprawdzenia różnych znanych w historii i współcześnie postaci władzy do jednej kategorii, która ujawniałaby to co jest wspólne dla każdej z nich. W koncepcjach marksistowskich wykorzystuje się do tego najczęściej pojęcie stosunku społecznego, co pozwala na sformułowanie tzw. ogólnej definicji władzy, określającej istotne cechy wspólne dla wszystkich jej typów i form, a więc także dla takich jej postaci jak samorządność społeczna i władza państwowa.

W literaturze podejmującej tę problematykę zdecydowana większość autorów traktuje ogólną definicję władzy przede wszystkim jako punkt wyjścia do szczegółowej charakterystyki jednej tylko jej postaci - władzy państwowej /politycznej/. Stąd też większość ogólnych definicji władzy przyjmuje postać bardzo ogólnych sformułowań, ujmujących jedynie istotę społecznych stosunków władzy, a więc tylko to co pozwala odróżnić je od innych stosunków społecznych. I tak np. W. Zamkowski stwierdza, że w najprostszej postaci "jest ona stosunkiem społecznym, w którym występują przynajmniej dwa podmioty,

z których jeden nadrzędny podporządkowuje sobie drugi - podległy". Podobnie postępuje A.Lutrzykowski. Jego zdaniem, "władza stanowi specyficzny rodzaj stosunków społecznych i występuje tam, gdzie działanie jednego podmiotu powoduje zgodne z jego wolą zachowanie innego podmiotu" ¹²¹. Od takich określeń władzy wspomniani autorzy przechodzą bezpośrednio do szczegółowej charakterystyki władzy państwowej /politycznej/¹²².

Dla potrzeb tej pracy tak ogólne określenia władzy są niewystarczające. Mogą bowiem posłużyć jedynie za podstawę odróżnienia samorządności i władzy państwowej, wskazując na to co jest dla nich wspólne, od innych stosunków społecznych. Nie wskazują natomiast tych elementów ze względu na które obie te postacie władzy różnią się między sobą, czy też różnią się od innych jeszcze jej postaci.

Rodzi się więc konieczność opracowania bardziej rozbudowanej ogólnej definicji władzy, wzbogaconej o takie elementy, które mogłyby stanowić podstawę od różnienia samorządności społecznej jako formy władzy od innych jej form. W literaturze spotykamy niekiedy próby formułowania takich definicji. Jedną z nich jest niewątpliwie następująca definicja polskiego socjologa J.J.Wiatra: "W najogólniejszym sensie władzę kogoś nad kimś określić można następująco: Jan ma władzę nad Piotrem zawsze i tylko wtedy, gdy zgodnie z normami działającymi w społeczeństwie, do którego należą i Jan i Piotr, Jan ma prawo rozkazywać Piotrowi, a Piotr winien jest posłuch rozkazom Jana" ¹²³. Definicja ta, zdaniem jej autora, wyróżnia następujące elementy stosunku władzy:

- co najmniej dwóch partnerów stosunku władczego, przy czym partnerami tymi mogą być pojedyncze osoby lub grupy osób,

- rozkaz sprawującego władzę, to jest wyrażenie przez niego woli w stosunku do tego nad kim władzę sprawuje, połączony z zagrożeniem sankcją zachowań niezgodnych z tak wyrażoną wolą,

- posłuch tego nad kim władza jest sprawowana, w stosunku do rozkazu sprawującego władzę, a więc zachowanie zgodne z wyrażoną w rozkazie wolą sprawującego władzę,

- normy społeczne, które określają, że rozkazodawca ma prawo wydawać rozkazy, zaś ten, kogo rozkazy dotyczą, winien jest posłuszeństwo rozkazom sprawującego władzę. Dopiero wystąpienie "wszystkich tych czterech elementów konieczne jest, by zaistniał społeczny stosunek władzy" 124.

Cytowana definicja rozszerza niewątpliwie przytoczone wcześniej ogólne określenia władzy, lecz nie stwarza jeszcze możliwości dokonania w oparciu o nią pełnej charakterystyki wszystkich znanych postaci władzy. W definicji tej poza jej niefortunnym sformułowaniem rodzącym szereg pytań i wątpliwości, nie uwzględniono w należyтым stopniu organizacyjnych aspektów władzy, a także zagadnienia środków i metod służących zapewnieniu dominacji jednej ze stron stosunku władzy.

Wątki te podejmuje natomiast inna znana literaturze ogólna definicja władzy, której autorem jest radziecki socjolog N.M. Kejzerow. Jego zdaniem: "Władza - to właściwy dla społeczeństwa i określony jego bazą wolicjonalny stosunek między ludźmi /a w społeczeństwie klasowym - między klasami/, charakteryzujący się tym, iż zastosowany przez nosiciela władzy system środków i metod zapewnia przejawianie się i dominowanie

jego władczej woli za pośrednictwem społecznej organizacji, w sferze zarządzania i gwarantuje przestrzeganie norm społecznych na zasadzie społecznej odpowiedzialności" ¹²⁵.

Opierając się na obu przytoczonych definicjach, niezależnie od wątpliwości jakie budzi każda z nich z osobna, można wskazać na takie elementy władzy jako stosunku społecznego, które umożliwiają nie tylko wyodrębnienie władzy spośród innych rodzajów stosunków społecznych, lecz skonkretyzowane mogą służyć także za podstawę odróżnienia poszczególnych jej postaci. Chodzi tu głównie o takie elementy, jak: 1. społeczny charakter władzy, 2. podmioty stosunku władzy, 3. system ich społecznej organizacji, 4. przedmiot władzy, 5. środki i metody sprawowania władzy. Na drodze konkretyzacji kolejnych elementów zostaną dalej scharakteryzowane i porównane ze sobą dwie interesujące nas tutaj postaci władzy: samorządność społeczna i władza państwowa.

Próba scharakterystyki samorządności społecznej na tle stosunków władzy państwowej nie została podjęta przypadkowo i ma swoje uzasadnienie. Po pierwsze, stwarza to przesłanki rozstrzygnięcia wreszcie sporu, centralnego dla wszystkich omówionych w rozdziale I koncepcji, o stosunek samorządu do państwa, czy raczej o wzajemny stosunek dwóch postaci władzy społecznej. To ostatnie ujęcie, proponowane właśnie w tej pracy, wydaje się bardziej właściwe z punktu widzenia poprawności metodologicznej. Po drugie, w pracach z zakresu teorii państwa i prawa problemy samorządnych stosunków władzy, w przeciwieństwie do zagadnień władzy państwowej, nie były jednak dotąd szerzej omawiane. Dlatego też podjęcie tych problemów na tle dobrze opracowanych zagadnień władzy

państwowej wydaje się szczególnie uzasadnione ¹²⁶.

Z analizą samorządności społecznej jako formy władzy spotykamy się przede wszystkim w literaturze radzieckiej. Np. L.A.Grigorian uważa, że istnieją dwie podstawowe formy władzy: samorządność społeczna i władza polityczna /albo władza państwowa/. Ta pierwsza to po prostu władza realizowana przez samo społeczeństwo, lub określony kolektyw, siłami jego członków, przy udziale każdego z nich i bez jakiegokolwiek aparatu stojącego ponad taką społecznością ¹²⁷. W literaturze polskiej jedynie W.Zamkowski podjął wprost omawiane zagadnienie. Autor ten określił samorządność społeczną, w odróżnieniu, ale nie w przeciwstawieniu do władzy państwowej, jako "sposób zarządzania sprawami grup i wspólnot, w których istnieją warunki do rządzenia sobą wyrażające się w braku tego rodzaju sprzeczności wewnątrz grupy, które by podważały u podstaw jej jedność i powodowały konieczność powoływania specjalnego aparatu do rządzenia trwale dzielącego grupę na rządzących i rządzonych" ¹²⁸. Specyfika tak pojmowanej samorządności widoczna jest szczególnie na tle takich cech władzy państwowej, jak klasowość, uniwersalność na danym terytorium, niezależność i zwierzchnictwo, istnienie wyodrębnionej grupy ludzi zawodowo trudniących się rządzeniem /aparat państwowy/, posługiwanie się prawem oraz możliwość stosowania przymusu fizycznego. Cechy te "wzięte łącznie wyróżniają władzę państwową spośród innych odmian władzy spotykanych w społeczeństwie" ¹²⁹.

Przytoczone określenia samorządności nie wyczerpują jeszcze całej charakterystyki tej postaci stosunków władzy, nie uwzględniają bowiem wszystkich tych elementów, które składają

się na ogólną definicję władzy jako stosunku społecznego. Stwierdzenie powyższe nie podważa ich wartości wskazując jedynie na konieczność ich rozwinięcia i uzupełnienia uwzględniającego wszystkie pięć wyróżnionych wcześniej elementów każdego stosunku władzy.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na społeczny charakter wszystkich stosunków władzy. Chodzi tu nie tylko o to, że stosunki władzy właściwe są wyłącznie dla stosunków między ludźmi występującymi jako jednostki lub grupy społeczne, ani też o to, że występują w każdym typie społeczności ludzkiej, czy wreszcie, że rodzą cały łańcuch różnorodnych konsekwencji społecznych ¹³⁰. Stwierdzeniu temu na gruncie marksistowskiej teorii rozwoju społecznego nadaje się znacznie głębszy sens. Teoria ta traktuje władzę nie jako sferę "samoistną, niezależną", ale jako zjawisko podporządkowane działaniu obiektywnych praw rozwoju społecznego, jako złożony system pośrednich i bezpośrednich więzi i zależności obiektywnie zdeterminowanych bazą danego społeczeństwa ¹³¹. Dlatego też pojawienie się, rozwój oraz zanik konkretnych stosunków władzy, poszczególne jej formy i typy zdeterminowane są przez konkretne warunki społeczno-ekonomiczne charakterystyczne dla danego społeczeństwa. W zależności od warunków społeczno-ekonomicznych panujących w danym społeczeństwie różnie mogą kształtować się zarówno zakres występowania poszczególnych odmian władzy, jak i układ wzajemnych relacji między nimi.

W odróżnieniu od władzy państwowej powstanie samorządnych stosunków władzy nie jest związane w sposób konieczny z podziałem społeczeństwa na antagonistyczne klasy społeczne.

Samorządność społeczna pojawia się tylko w tych grupach i wspólnotach, w których wewnętrzne sprzeczności i podziały są tego rodzaju, że zachowanie całości tych grup i wspólnot możliwe jest bez specjalnego aparatu do rządzenia wyposażonego w specjalne środki działania ¹³². Nie znaczy to jednak, że podziały klasowe nie wywierają żadnego wpływu na tę postać władzy społecznej. Wraz z pojawieniem się klas społecznych, co prowadzi do powstania nowej odmiany władzy, jaką jest władza państwowa, oraz do zmiany dotychczasowego systemu organizacji całego społeczeństwa, zmieniają się również warunki rozwoju samorządnych stosunków władzy.

W zmienionych warunkach społeczno-ekonomicznych nowy rodzaj stosunków władzy okazuje się bardziej efektywny i wypiera na różnych szczeblach organizacji społeczeństwa dotychczasowe tam dotąd inne postacie władzy. Na oznaczonym terytorium władza państwowa staje się władzą suwerenną ¹³³, uzyskuje bowiem niezależność i zwierzchnictwo w stosunku do innych odmian władzy działających w danym społeczeństwie i poza nim. Proces ten nie prowadzi jednak do całkowitego wyeliminowania z życia społecznego innych form władzy, a wśród nich także samorządnych stosunków władzy. O zakresie występowania tych ostatnich oraz ich stosunku do władzy państwowej decyduje konkretny układ czynników wewnętrznych i zewnętrznych, a przede wszystkim stan stosunków między klasami społecznymi na jakie dzieli się dane społeczeństwo. Inaczej kształtuje się zakres samorządności społecznej, a także układ jej stosunków z władzą państwową, w sytuacji społeczeństwa kapitalistycznego o ostrych sprzecznościach klasowych, a inaczej w przypadku społeczeństwa socjalistycznego, zwłaszcza

na wyższych etapach jego rozwoju, gdzie sprzeczności między podstawowymi klasami tracą stopniowo antagonistyczny charakter i trwa proces obumierania władzy państwowej ¹³⁴.

Następnym elementem ogólnego określenia władzy ze względu na który należy dokonać dalszych rozróżnień między - rządnością społeczną a władzą państwową są podmioty /strony/ stosunku władzy i charakter powiązań między nimi. Władza jako stosunek nadrzędności i podporządkowania, jak każda relacja społeczna ma charakter dwustronny ¹³⁵. Stąd też najogólniej rzecz biorąc, w każdym stosunku władzy można wyróżnić co najmniej dwa podmioty: nadrzędny, zwany podmiotem władzy, i podporządkowany, który niesłusznie nazywany bywa niekiedy przedmiotem władzy ¹³⁶.

Cechą charakterystyczną samorządnych stosunków władzy jest udział wszystkich członków zbiorowości w decydowaniu o ich sprawach bez trwałego podziału na rządzących i rządzonych. Tym samym mamy do czynienia z tożsamością podmiotu władzy i podmiotu podporządkowanego, ten sam podmiot występuje zawsze w roli podporządkowującego i podporządkowanego. Dzieje się tak nie tylko dlatego, że brak w takiej zbiorowości klas społecznych, ale - co więcej - dlatego, że brak w niej istotnych zróżnicowań społecznych. Nie ma więc podstaw do tworzenia się w ramach zbiorowości grup, którym zależałoby na forsowaniu swoich partykularnych interesów ¹³⁷.

Inaczej rzecz się ma z władzą państwową, gdzie w związku z różną pozycją społeczno-ekonomiczną poszczególne strony stosunku władzy występują albo jako podmioty władzy wówczas gdy zajmują dominującą pozycję, albo jako podmioty podporząd-

kowane. Pamiętać jednak należy, że władza państwowa jest "złożonym kompleksem stosunków nadrzędności i podporządkowania" ¹³⁸ i poszczególne podmioty mogą w niektórych sytuacjach występować w obu rolach, co nie prowadzi jeszcze do zmiany grupowego /klasowego/ charakteru tej odmiany władzy.

Realizacja władzy jest zawsze działalnością zorganizowaną, stąd też system społecznej organizacji za pośrednictwem której podmiot władzy zapewnia przejawianie się i dominację jego woli stanowi kolejny ważny element ogólnej definicji władzy. Sposób i stopień zorganizowania stosunków władzy, zakres i charakter funkcji realizowanych przez system organizacji i jego poszczególne części to następne ważne kryterium różnicowania różnych postaci władzy.

Charakterystyczną, choć nie jedyną, formą organizacji władzy państwowej jest istnienie wyodrębnionej grupy ludzi zawodowo trudniących się rządzeniem, którą najczęściej określa się mianem aparatu państwowego ¹³⁹. W miarę rozwoju społeczeństwa klasowego i komplikowania się sfer działania tego społeczeństwa pojawia się i utrzymuje tendencja do systematycznej rozbudowy tego aparatu ¹⁴⁰. Natomiast w przypadku samorządnych stosunków władzy z uwagi na ich społeczny charakter, wyrażający się m.in. w tożsamości podmiotu władzy i podmiotu podporządkowanego, potrzeba powołania i rozbudowy takiego aparatu nie istnieje. Nie znaczy to, że w samorządzącej się zbiorowości ludzkiej nie występuje różnicowanie ról i pozycji społecznych w procesie kształtowania właściwych jej stosunków władzy. Różnicowanie takie ma jednak charakter wyłącznie funkcjonalny, tzn. związany z właściwo-

ściami każdego zespołowego działania. Natomiast w procesie sprawowania władzy państwowej zróżnicowanie ma charakter strukturalny, ponieważ jest zdeterminowane antagonistycznymi podziałami klasowymi wewnątrz społeczności państwowej.

System organizacji samorządzenia, w odróżnieniu od systemu organizacji władzy państwowej, zapewnia wszystkim członkom określonej zbiorowości bezpośredni lub pośredni udział w decydowaniu o jej sprawach. Nie znaczy to jeszcze - jak słusznie zauważa L.A.Grigorian - że zawsze i we wszystkich sytuacjach wszyscy członkowie zbiorowości jednocześnie i w całej swej masie biorą udział w sprawowaniu władzy. Samorządzić można nie tylko bezpośrednio, ale i przez specjalnie w tym celu zorganizowany mechanizm. Jednakże elementy tego mechanizmu ustanowione przez samą zbiorowość, służyć będą jedynie wyrażaniu woli i interesów wszystkich jej członków ¹⁴¹.

Następnym elementem ogólnego określenia władzy jest jej przedmiot. Termin "przedmiot władzy" - o czym była już mowa - nie jest jednoznacznie rozumiany w literaturze z zakresu teorii państwa i prawa. Dla prowadzonych tu rozważań najważniejsze wydają się określenie przedmiotu władzy zaproponowane przez W.Zankowskiego. Terminem tym określa on "dobra materialne lub moralne, dla których osiągnięcia wykorzystuje się stosunek podporządkowania innych ludzi, jak też porządkany przez sprawujących władzę sposób zachowania się osób podległych" ¹⁴². Takie określenie przedmiotu władzy ma ten istotny walor, że daje się konkretyzować w odniesieniu do poszczególnych jej form. Różne postacie władzy charakteryzuje specy-

fike dóbr, których osiągnięciu służyć ma każda z nich, a także odmienność sposobów zachowania wymaganych od podmiotów podporządkowanych.

Przedmiotem władzy państwowej jest zawsze ochrona "dóbr materialnych i moralnych" cennych dla panującej ekonomicznie klasy społecznej. Klasowej /grupowej/ istocie władzy państwowej nie przeczy fakt, że władza ta spełnia jednocześnie określone zadania o charakterze ogólnospołecznym. Niezależnie od zakresu, który może być różny w poszczególnych typach państw, realizowanych zadań ogólnospołecznych władza państwowa pozostaje nadal władzą grupową i służy zapewnieniu dominującej pozycji jednej lub kilku klas społecznych ¹⁴³. Natomiast samorządność społeczna polega na kształtowaniu tylko takiego sposobu zachowania osób podległych tej odmianie władzy, który odpowiada ich wspólnym celom i interesom. Samorządne stosunki władzy służą ochronie takich dóbr materialnych i moralnych, które są "własnością" całej samorządzącej się zbiorowości.

W bezpośrednim związku z omówionymi już pozostaje taki element ogólnego określenia władzy, jak środki i metody służące zapewnieniu nadrzędnej pozycji podmiotu władzy. "Władcza wola - jak pisze N.M.Kejzerow - może być urzeczywistniana przez ludzi, do których jest skierowana, zarówno na skutek uświadomienia celowości i konieczności podporządkowania, jak i w drodze przymusu, gdy nie występuje takie podporządkowanie" ¹⁴⁴.

Trwały podział na rządzących i rządzonych oparty na sprzeczności partykularnych interesów powoduje, że skuteczność wyznaczania w ramach stosunków władzy państwowej porzą-

danego przez podmiot tej władzy sposobu zachowania podmiotów podporządkowanych, zależy przede wszystkim od skuteczności środków i metod działania jakimi dysponuje organizacja za pośrednictwem której działa podmiot władzy. Do środków takich należą przede wszystkim prawo oraz możliwość posługiwania się przymusem fizycznym ¹⁴⁵. Konieczność stosowania tego rodzaju środków i metod oddziaływania nie występuje natomiast w przypadku samorządnych stosunków władzy. W warunkach społecznych nie podzielonych na grupy o sprzecznych interesach podporządkowanie ma w przeważającej mierze charakter dobrowolny, i opiera się głównie na "sile autorytetu", na przekonywaniu oraz wychowaniu ¹⁴⁶.

Wyraźne oddzielenie władzy państwowej od samorządności społecznej na podstawie środków i metod jakimi obie te postaci władzy się posługują wywołuje niekiedy sprzeciw w związku z występowaniem tzw. "działań niewładczych" w niektórych sferach aktywności aparatu państwowego ¹⁴⁷. Nie rozstrzygając wszystkich związanych z tym zjawiskiem wątpliwości, trzeba zauważyć, że korzystanie przez aparat państwowy, zwłaszcza w państwie socjalistycznym, z takich metod i środków, jak przekonywanie i zachęta, oraz apele, cdezwy i wezwania nie wyklucza wcale odwołania się do metod opartych na przymusie, gdy działania niewładcze nie dadzą porządanych przez podmiot władzy rezultatów ¹⁴⁸.

Opierając się na dotychczasowych ustaleniach można podać następujące określenie samorządności społecznej jako odrębnej postaci władzy: Samorządność społeczna /samorządne stosunki władzy/ to zdeterminowany społecznie, głównie przez brak antagonistycznych sprzeczności społecznych w łonie określonej

zbiorowości ludzkiej, zespół stosunków nadrzędności i podporządkowania zapewniający wszystkim członkom zbiorowości decydujący udział /pośredni lub bezpośredni/ w kształtowaniu za pomocą społecznych środków oddziaływania takiego sposobu zachowania, który służy ochronie wspólnych im dóbr materialnych i moralnych, bez konieczności powoływania specjalnego /zawodowego/ aparatu do rządzenia trwale dzielącego zbiorowość na rządzących i rządzonych.

Podane określenie nawiązuje bezpośrednio do cytowanych już charakterystyk samorządności społecznej jako formy władzy proponowanych przez W.Zamkowskiego i L.A.Grigoriana, a jednocześnie stara się je rozwinąć i uściślić. Ponadto określenie, to, jak się wydaje nie jest sprzeczne z większością określeń używanych dotąd przy definiowaniu instytucji samorządu w koncepcjach "niepaństwowych", chociaż nie odwołują się one wprost do kategorii stosunków władzy. Nie można przeciwstawić proponowanemu w tej pracy określeniu głównie takich określeń jak:

1. "samoorganizacja grup społecznych samodzielnie rozwiązujących własne problemy" ¹⁴⁸,
2. "dobrowolnie zorganizowana aktywność społeczna na rzecz tych potrzeb środowiskowych, dla realizowania których wystarcza aktywność zainteresowanych grup" ¹⁴⁹,
3. "samodzielne zarządzanie sprawami przez społeczeństwo /na podstawie norm prawnych i w ich ramach, ale bez pośrednictwa organów państwowych/" ¹⁵⁰,
4. "samodzielne zarządzanie przez poszczególne grupy społeczne określonym zakresem swych spraw" ¹⁵¹.

Można natomiast przyjąć, że w określeniach tych wskazuje się tylko na niektóre aspekty samorządności społecznej, które w pełni ujmuje dopiero przedstawienie jej jako stosunku władzy.

Z dotychczasowych rozważań wynika, że samorządność społeczna różni się istotnie od władzy państwowej, co nie znaczy, iż jedna postać władzy może być przeciwstawiana drugiej. W marksistowskiej teorii państwa i prawa samorządne stosunki władzy uważa się za charakterystyczne przede wszystkim dla społeczeństw przedpaństwowych, przyszłego społeczeństwa komunistycznego, a także dla okresu poprzedzającego bezpośrednio powstanie tego ostatniego ¹⁵². Nie przekreśla to możliwości występowania w konkretnych warunkach społeczno-ekonomicznych i politycznych obu postaci władzy jednocześnie. Z sytuacją taką możemy mieć do czynienia wówczas, gdy w ramach danej społeczności państwowej kształtują się takie zbiorowości, wewnątrz których powstają warunki do samorządzenia, a przedmiot samorządnych stosunków władzy, czyli sposób zachowania członków zbiorowości, nie jest zasadniczo sprzeczny z celami i interesami klas społecznych posiadających władzę państwową. W społeczeństwach klasowych, w których dominującą, choć nie jedyną, postacią władzy jest władza państwowa, zakres i formy rozwoju innych postaci władzy zależą przede wszystkim od społecznego charakteru władzy państwowej i związanych z nim form jej urzeczywistnienia. Typ państwa, a w ramach typu jego forma, określają relacje między różnymi odmianami władzy, a więc także między władzą państwową i samorządnością społeczną. Szczególnie korzystne warunki rozwoju samorządnych stosunków władzy powstają w państwie socjalistycznym. Z uwagi na zakres tej pracy zostaną one przedstawione bliżej w odniesieniu do socjalistycznego państwa polskiego na obecnym etapie jego rozwoju.

2. Podstawowe przesłanki i formy rozwoju samorządnych stosunków władzy w PRL

Po zakończeniu II wojny światowej w wyniku zwycięstwa rewolucji socjalistycznej rozpoczął się w Polsce proces budowy nowego typu społeczeństwa - społeczeństwa socjalistycznego. Zdobyć władzy przez klasę robotniczą stało się początkiem zasadniczych przekształceń społecznego charakteru władzy państwowej. Zgodnie z marksistowską teorią rozwoju społecznego, władza państwowa w społeczeństwie socjalistycznym nie jest władzą polityczną /klasową/ w pełnym tego słowa znaczeniu. Ukształtowanie systemu dyktatury proletariatu stanowi bowiem jedynie pierwszy krok na drodze "do zniesienia wszelkich klas i do społeczeństwa bezklasowego" ¹⁵⁴. Z momentem tym rozpoczyna się proces obumierania państwa, a więc także władzy państwowej. Tym samym powstają zupełnie nowe - w porównaniu z dotychczasowymi typami społeczeństw klasowych - warunki rozwoju samorządnych stosunków władzy. Błędem byłoby jednak sądzić, że ta optymistyczna perspektywa urzeczywistni się od razu. Potwierdza to cała dotychczasowa praktyka budownictwa socjalistycznego w PRL. Skomplikowana sytuacja wewnętrzna i międzynarodowa, liczne trudności jakie powstają w procesie kształtowania nowego typu stosunków społecznych, wszystko to sprawia, że jest to proces pełen sprzeczności, które nie zawsze udaje się na czas ujawnić i przezwyciężyć, a które w przypadku skumulowania często rodzą, niekiedy bardzo ostre, konflikty społeczne. Sytuacja ta musi wywierać wpływ na ocenę możliwości i perspektyw kształtowania samorządnych stosunków władzy zwłaszcza na obecnym etapie rozwoju socjalistycznych stosunków społecznych w PRL.

Przesłanki rozwoju samorządnych stosunków władzy można podzielić na kilka grup w zależności od sfery stosunków społecznych w jakiej występują. W ten sposób otrzymujemy pięć najważniejszych grup przesłanek:

1. przesłanki ekonomiczne,
2. przesłanki strukturalno-społeczne,
3. przesłanki polityczne,
4. przesłanki świadomościowo-wychowawcze,
5. przesłanki prawne ¹⁵⁵.

Powyższy podział ma oczywiście charakter względny, należy bowiem pamiętać, że przesłanki zaliczane do różnych grup są często wielostronnie wzajemnie ze sobą powiązane. Poza tym nie wszystkie grupy przesłanek mają jednakowe znaczenie i dlatego kolejność w jakiej zostały tu uszeregowane i w jakiej zostaną niżej omówione nie jest przypadkowa.

Podstawową ekonomiczną przesłanką rozwoju samorządności społecznej jest nowy układ stosunków produkcji jaki kształtuje się w PRL po II wojnie światowej. Ich charakter zależy w pierwszym rzędzie od charakteru stosunków własności. Konstytucja PRL w art. 11 stwierdza, że: "Podstawę ustroju społeczno-gospodarczego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej stanowi socjalistyczny system gospodarczy, oparty na uspołecznionych środkach produkcji i socjalistycznych stosunkach produkcji". Jeszcze mocniej rolę własności społecznej podkreśla art. 91 stwierdzając, że jest ona niewzruszoną podstawą rozwoju państwa, źródłem bogactwa i siły Ojczyzny. Własność społeczna, o której mówi się w cytowanych artykułach nie jest jednolita i występuje w dwóch formach: 1/ własności państwowej i 2/ własności spółdzielczej. Dominacja własności społecznej nie ozna-

cza jeszcze, że stanowi ona jedyny typ własności środków produkcji. Konstytucja PRL wymienia obok własności społecznej drugi jeszcze typ, własność indywidualną. Ten typ własności, globalnie biorąc, nie odgrywa jednak większej roli ¹⁵⁶.

Upowszechnienie własności społecznej stanowi podstawę zmiany charakteru sprzeczności w skali całego społeczeństwa socjalistycznego, a także niektórych wchodzących w jego skład zbiorowości. Sprzeczności te tracąc stopniowo antagonistyczny charakter prowadzą w pierwszej kolejności do zmiany społecznego charakteru władzy państwowej, a w miarę dalszego rozwoju socjalistycznych stosunków własności sprzyjają także rozszerzaniu zakresu samorządnych stosunków władzy.

Charakterystyczny dla PRL układ stosunków własności stanowi ^{podstawowy} ~~podstawę~~, ale zarazem bardzo ogólną przesłankę rozwoju samorządności społecznej ¹⁵⁷. W układzie tym mogą niekiedy wystąpić tendencje, które stają się istotną barierą dla nowych stosunków władzy. W świetle polskich doświadczeń należy zwrócić uwagę na dwie takie tendencje. Pierwsza z nich wiąże się z formą własności państwowej i polega na utożsamianiu w praktyce samego aktu upaństwowienia własności z procesem jej uspołecznienia w znaczeniu ekonomicznym ¹⁵⁸. Własność społeczna w znaczeniu ekonomicznym zakłada bowiem bezpośrednie połączenie producentów ze środkami produkcji co dokonuje się w wyniku długiego procesu, a nie tylko na podstawie samego aktu nacjonalizacji. Najważniejszym warunkiem takiego powiązania jest zniesienie antagonistycznego charakteru zarządzania produkcją ¹⁵⁹. Problem ten może być rozwiązany jedynie przez przyjęcie takiego systemu zarządzania, który będzie łączyć harmonijnie elementy zarządzania przez państwo /władzę

państwowa/ z zarządzaniem społecznym /samorządnością społeczną/ ¹⁶⁰. Jak ważna jest ta cecha własności socjalistycznej i zarazem, jak wielki problem stanowi dla współczesnego etapu rozwoju tej własności, świadczy fakt, że zarówno niedocenia - nie samorządności, jak i jej przesadne eksponowanie prowadzi do pozbawienia stosunków produkcji socjalistycznego charakteru. W pierwszym przypadku chodzi o wypaczenie centralistyczne lub technokratyczne, w drugim zaś o niedostateczne uwzględnienie interesu ogólnospołecznego ¹⁶¹.

Błędy o charakterze centralistycznym i technokratycznym są przyczyną obecnego kryzysu w Polsce, ich przezwyciężenie jest warunkiem dalszego prawidłowego rozwoju socjalistycznej własności społecznej. Próbę zmiany dotychczasowego systemu zarządzania gospodarką podjęto we wprowadzonej obecnie w życie reformie gospodarczej. Łączy się w niej uspołecznienie planowania z tworzeniem warunków do efektywnej działalności samorządnych przedsiębiorstw ¹⁶².

Druga niebezpieczna tendencja w ramach rozwoju własności społecznej łączy się z formą własności spółdzielczej. Własność ta będąc formą uspołecznienia własności indywidualnej sprzyja demokratyzacji metod zarządzania, "właściwemu funkcjonowaniu całej gospodarki i znalezieniu przez jednostki odpowiedniego miejsca w układzie własności społecznej" ¹⁶³.

Zapewnia grupom członkowskim spółdzielni zarządzanie gospodarką poprzez kształtowanie w tej zbiorowości samorządnych stosunków władzy. Jednakże w praktyce realizacja tych funkcji własności spółdzielczej nie przebiega w sposób niezakłócony. I tu podobnie jak w przypadku własności państwowej nie

uniknięto zjawisk biurokratyzacji i centralizacji zarządzania¹⁶⁴. Dlatego też niezwykle ważnym elementem służącym przezwyciężeniu tych zjawisk jest przywrócenie spółdzielniom pełnej samorządności¹⁶⁵.

Postęp w zakresie dalszego uspołecznienia własności środków produkcji stanowi podstawowy warunek umocnienia społeczno-strukturalnych przesłanek rozwoju samorządności społecznej. Podstawowym warunkiem społeczno-strukturalnym upowszechnienia w danym społeczeństwie samorządnych stosunków władzy jest wykształcenie takiego typu więzi społecznej¹⁶⁶, który, zarówno w skali całego społeczeństwa, jak i w ramach poszczególnych jego grup, umożliwia samodzielne zarządzanie przez te zbiorowości ich własnymi sprawami bez potrzeby powoływania specjalnego aparatu do rządzenia trwale dzielącego te zbiorowości na rządzących i rządzonych. Powstaniu tego typu więzi w społeczeństwie socjalistycznym sprzyja właśnie proces uspołecznienia własności, któremu towarzyszą przede wszystkim zmiany w jego strukturze klasowej. Wyrażają się one w przechodzeniu od struktury antagonistycznej do nieantagonistycznej struktury warstwowo-klasowej, a w dalszej perspektywie do struktury bezklasowej¹⁶⁷. Nie jest to jednak proces pozbawiony sprzeczności. Likwidacja klas żyjących z wyzysku nie prowadzi automatycznie do zacierania wszystkich różnic i sprzeczności między pozostałymi wielkimi grupami społeczeństwa socjalistycznego. Niedostrzeganie występujących jeszcze różnic i sprzeczności, podobnie jak ich przecenianie, prowadzi, jak dowodzą tego ostatnie wydarzenia w Polsce, do licznych napięć i konfliktów społecznych, którym nie zawsze można się skutecznie

przeciwstawić ¹⁶⁸. Wzrost napięć i konfliktów między wielkimi grupami, a także wewnątrz tych grup, opóźnia proces integracji społeczeństwa socjalistycznego i rodzi konieczność zwiększania zakresu stosowania środków przymusu państwowego. W tych warunkach rozwój samorządnych stosunków władzy napotykać musi na liczne ograniczenia.

Stan stosunków między klasami społecznymi wpływa także na sposób funkcjonowania innych grup społecznych /np. społeczności lokalnych i terytorialnych ¹⁶⁹/, a więc także tych zbiorowości, w których istnieją lub powstają sprzyjające warunki do samorządzenia. Dlatego też oparta na uspołecznieniu własności integracja społeczeństwa socjalistycznego stanowi istotny warunek rozwoju samorządności społecznej, zarówno w skali całego społeczeństwa, jak i w ramach wchodzących w jego skład węższych zbiorowości.

Z faktem, że samorządne stosunki władzy mogą powstawać na obecnym etapie rozwoju tylko w ramach państwowo zorganizowanego społeczeństwa socjalistycznego, związana jest następna grupa przesłanek, określana tutaj mianem przesłanek politycznych. Suwerenny charakter władzy państwowej, wyrażający się w zwierzchnictwie i niezależności w stosunku do innych postaci władzy nie musi wcale oznaczać ograniczenia możliwości rozwoju tych ostatnich. Rozwój samorządności społecznej zależy bowiem nie tylko od społecznego /klasowego/ charakteru suwerennej władzy państwowej, ale także od zakresu zadań /funkcji/ realizowanych przez tę władzę oraz sposobu i metod jej urzeczywistniania.

W literaturze z zakresu marksistowskiej teorii państwa i prawa do istotnych prawidłowości rządzących losami państwa socjalistycznego zalicza się "stały wzrost jego roli w życiu społeczeństwa". Prawidłowość ta znajduje pełne zastosowanie również w warunkach PRL ¹⁷⁰. Rodzi się więc pytanie, czy nie stanowi to zagrożenia dla rozwoju samorządnych stosunków władzy na obecnym etapie rozwoju społeczeństwa socjalistycznego, a w dalszej perspektywie, czy nie oznacza to zaprzeczenia tezy o historycznym charakterze państwa i o jego przyszłym obumieraniu.

Odpowiedź na to pytanie zależy głównie od tego, co w teorii i w praktyce rozumie się przez proces umacniania państwa socjalistycznego. W teorii przeważa pogląd, że wzrost roli państwa, nie oznacza, iż państwo "jest powołane do rozwiązywania wszelkich potrzeb i zadań, jakie stoją przed społeczeństwem, ani też, że zawsze wszystko może ono załatwić w sposób najlepszy" ¹⁷¹. Uważa się w związku z tym, że proces umacniania państwa nie może polegać na tzw. etatyzacji, czyli na wypieraniu przez państwo wpływów organizacji społecznych, samorządowych, czy też ruchów społecznych. Dalszy wzrost roli państwa powinien się realizować głównie przez jakościową poprawę realizacji zadań, które już do państwa należą, a w mniejszym stopniu przez podejmowanie przez państwo zadań nowych, przez jakościową poprawę pracy w poszczególnych ogniach aparatu państwowego, przez unowocześnienie metod działania państwa. Tak pojmowany wzrost roli państwa socjalistycznego nie stanowi zagrożenia dla rozwoju samorządności. Można nawet powiedzieć, że rzeczywista samorządność stanowi istotny warunek

siły państwa i autorytetu jego aparatu ¹⁷².

Powyższe ustalenia teorii nie zawsze jednak były przestrzegane w praktyce. Tutaj proces umacniania państwa przekształcał się często w etatyzację, w dążenie do upaństwowienia życia społeczeństwa, co /np. w drugiej połowie lat siedemdziesiątych/ powodowało nie tylko ograniczanie możliwości dalszego rozwoju samorządnych stosunków władzy, ale prowadziło także do stopniowego likwidowania już istniejących systemów i instytucji samorządowych lub sprowadzania ich do funkcji pozornych ¹⁷³.

W tej sytuacji wzrost roli państwa socjalistycznego, podejmowanie przez nie nowych zadań może stanowić przesłankę rozwoju samorządności społecznej tylko wówczas, gdy rozwój państwa socjalistycznego, realizacja jego celów strategicznych i wzrost jego siły, prowadzi będą do zaniku recji istnienia państwa ¹⁷⁴, a więc tworzyć będą przesłanki jego obumierania.

O możliwościach rozwoju samorządności społecznej decydują także sposób oraz metody urzeczywistniania władzy państwowej, a więc te zjawiska, które określa się najczęściej jako demokrację socjalistyczną. Nic więc dziwnego, że w literaturze naukowej, w różnego rodzaju dokumentach programowych i w publicystyce, tak często łączy się rozwój samorządności społecznej z rozwojem demokracji socjalistycznej ¹⁷⁵. Co więcej, prowadzi to niekiedy do utożsamiania obu procesów, a nawet traktowania rozwoju samorządności jako jednego z elementów procesów demokratyzacji stosunków w PRL.

To ostatnie stanowisko w świetle przyjętego w tej pracy określenia samorządności społecznej może zostać uznane za słuszne, jeżeli demokrację socjalistyczną pojmuje się szerzej niż tylko formę urzeczywistniania władzy państwowej polegającą na zapewnieniu społeczeństwu i poszczególnym jego grupom udziału /pośredniego lub bezpośredniego/ lub wpływu w procesie jej sprawowania. Z szerokim rozumieniem demokracji socjalistycznej łączy się podział jej form na państwowe i społeczne ¹⁷⁶. Jak piszą autorzy "Teorii państwa socjalistycznego" : "Władza państwowa jest jedyną suwerenną siłą powołaną do kierowania społeczeństwem, przy pomocy właściwych jej metod. Specyfika władzy państwowej polega na tym, że w koniecznych przypadkach stosuje ona, wykorzystując aparat państwowy, środki przymusu, mające na celu podporządkowanie się wszystkich i każdego z osobną woli mas pracujących, woli całego narodu /w warunkach państwa ogólnonarodowego/.

/.../ Państwowe formy demokracji realizują się w systemie przedstawicielskim i bezpośrednim ludowładztwie, przewidzianym w ustawodawstwie konstytucyjnym" ¹⁷⁷. Inaczej natomiast rzecz ma się ze społecznymi formami demokracji socjalistycznej, np. z organizacjami społecznymi. "Organizacje społeczne mają także władzę, ale jest to władza niepaństwowa. W odróżnieniu od władzy państwowej, rozciąga się ona jedynie na część społeczeństwa - na członków tej czy innej organizacji społecznej. /.../ władza państwowa ma z natury swej charakter globalny. Niepaństwowe formy demokracji charakteryzuje zróżnicowanie władzy sprawowanej w odniesieniu do poszczególnych grup ludności" ¹⁷⁸.

Jak się wydaje, rozróżnieniu temu daje wyraz również Konstytucja PRL, która w art. 5 pkt. 2/ mówi, że Polska Rzeczpospolita Ludowa z jednej strony "zapewnia obywatelom uczestnictwo w rządzeniu", a z drugiej strony "popiera rozwój różnych form samorządności ludzi pracy". Odmienność obu sformułowań nie ma charakteru wyłącznie stylistycznego i wyraźnie wskazuje na chęć rozróżnienia obu zjawisk. Wszelkie formy samorządności społecznej uznać można za społeczne formy demokracji socjalistycznej.

Dostrzeganie specyfiki zarówno państwowych form demokracji socjalistycznej, jak i form samorządności społecznej nie musi natomiast przeczyć ich ścisłym związkom. Związki te polegają przede wszystkim na tym, że rozwój państwowych form demokracji socjalistycznej, tak przedstawicielskich, jak i bezpośrednich, jest ważną przesłanką kształtowania samorządnych stosunków władzy. Te ostatnie bowiem mogą rozwijać się bez przeszkód tylko wówczas, gdy władza państwowa sprawowana jest demokratycznie, bo tylko taka władza państwowa może sprzyjać różnorodnym oddolnym inicjatywom społecznym, bez których z kolei jakakolwiek samorządność nie jest możliwa. Ponadto, jak wykazują doświadczenia z radami narodowymi, rozwój państwowych form demokracji socjalistycznej może się zbiegać z rozwojem samorządności społecznej na terenie tych samych instytucji prawno-ustrojowych. Instytucje takie będąc formą sprawowania władzy państwowej /np. rada narodowa jako organ władzy państwowej/ mogą być jednocześnie formą urzędzistnienia samorządnych stosunków władzy /np. rada narodowa jako podstawowy organ samorządu społecznego/ 179.

Rozwój demokracji socjalistycznej zdeterminowany przesłankami ekonomicznymi i społeczno-strukturalnymi prowadzi do podnoszenia się poziomu wykształcenia, kwalifikacji, kultury i doświadczenia różnych środowisk i grup społecznych. Oznacza to, że zwiększa się i rozszerza zdolność i gotowość tych środowisk i grup społecznych do coraz bardziej aktywnego udziału w planowaniu i zarządzaniu, w samodzielnym rozstrzyganiu przez zainteresowane środowiska ich własnych spraw¹⁸⁰. Umacnianie tej tendencji w skali całego społeczeństwa, a także poszczególnych jego zbiorowości to sprawa pierwszorzędnej wagi. Bez dominacji tego typu potrzeb trudno wyobrazić sobie samorządne stosunki władzy jako sposób zarządzania sprawami społecznymi. Należy jednak przestrzec przed zbytym optymizmem. Potrzeba samorządności wymagać będzie w przyszłości podtrzymania i starannej pielęgnacji. Nie sprzyjają jej zdecydowanie postawy technokratyczne i biurokratyczne, często spotykane w różnych kręgach aparatu państwowego i gospodarczego. Wiele osób stoi na stanowisku, że zarządzanie zakładem pracy, osiedlem mieszkaniowym, placówką usługową itp. jest zadaniem wyłącznie płatnych funkcjonariuszy, których nie ma potrzeby wyręczać w spełnianiu obowiązków. Ponadto, praca w samorządzie, tak jak każda praca społeczna, wymaga wysiłku, a nawet wyrzeczeń. Wiele osób zmęczonych codziennymi kłopotami i obowiązkami nie znajduje dla niej czasu i siły. Negatywnie działają tu też nierzadkie przypadki złych doświadczeń, braku przekonujących rezultatów pracy społecznej lub innych przeszkód, które np. wynikają z niezrozumienia sensu pracy społecznej wśród pozostałych członków grupy¹⁸¹.

Często podkreśla się również, że "proces rozbudowy samorządności społecznej nie może nadmiernie wyprzedzać rozwoju świadomości członków społeczeństwa", co może prowadzić "do narzucania pewnym grupom obywateli organizacyjnych form życia społecznego, do których jeszcze nie dojrzeliby" ¹⁸².

Istnienie suwerennej władzy państwowej, która posługuje się powszechnie obowiązującym prawem i może stosować środki przymusu fizycznego wyznacza szczególną rolę prawnym przesłankom rozwoju samorządności społecznej. Niezależnie od tego, że proces upowszechniania samorządnych stosunków władzy ma charakter obiektywny i "bez autentycznego zapotrzebowania na samorząd i działania na jego rzecz przemienia się on w twór fasadowy" ¹⁸³, należy zdawać sobie sprawę z faktu, że w warunkach istnienia władzy państwowej ze wszystkimi jej atrybutami samorządne stosunki władzy mogą powstać jedynie "na podstawie norm prawnych i w ich ramach".

Normy prawne spełniają tu dwie ważne funkcje. Z jednej strony wyznaczają ramy dla samorządności społecznej, a więc określają jej formy instytucjonalne, stymulują rozwój, wyznaczają wzajemne relacje między samorządem a innymi instytucjami prawno-ustrojowymi, a zwłaszcza uprawnienia samorządu na tle uprawnień organów państwa. Z drugiej strony zaś zabezpieczają zgodność sposobów zachowania członków samorządzącej się grupy ze sposobami zachowania porządanymi przez podmiot władzy państwowej. Inaczej nieco rzecz ujmując, strzegą zgodności interesu "grupowego" z interesem "ogólnospołecznym".

Rola prawa jako przesłanki rozwoju samorządnych stosunków władzy należy także od jego specyficznych właściwości jako systemu norm postępowania sankcjonowanych przez państwo. Prawo jest, po pierwsze systemem norm zbudowanym hierarchicznie. Stąd też znaczenie norm wyznaczających ramy dla samorządności społecznej określane jest przez miejsce jakie normy te zajmują w danym systemie norm prawnych. Miejsce to wyznaczone jest z kolei rangą aktu prawotwórczego, który normy takie ustanowił. Po drugie, normy prawne są tym skuteczniejsze im bardziej spójny tworzą system. Tym samym od spójności unormowań dotyczących samorządności społecznej, od ich zgodności z pozostałymi normami systemu prawa zależy ich skuteczność ¹⁸⁴.

Na zakończenie rozważań o podstawowych przesłankach rozwoju samorządności społecznej w PRL warto zacytować opinię P. Winczorka, który twierdzi, że: "dalszy postęp samorządności społecznej w naszym kraju będzie wypadkową wpływu trzech czynników: kierunku i charakteru przedsięwzięć państwa, stopnia zainteresowania zorganizowanych sił społecznych i politycznych ideą samorządności, intensywności społecznego zapotrzebowania na samorząd" ¹⁸⁵. Charakterystyczna w powyższej wypowiedzi dominacja przesłanek natury subiektywnej nie wydaje się w pełni słuszna. Z dotychczasowych rozważań wynika, że dopiero łączne oddziaływanie czynników obiektywnych /przesłanki ekonomiczne i społeczno-strukturalne/ i subiektywnych /świadome działania różnych grup społecznych/ może stworzyć optymalne warunki rozwoju samorządności w PRL.

Ponieważ przesłanki rozwoju samorządnych stosunków władzy dojrzewają stopniowo, często w procesie pełnym sprzeczności, zakres upowszechnienia tej postaci władzy może być

różny zarówno w poszczególnych typach zbiorowości, jak i w poszczególnych sferach ich społecznego działania. Samorządnością społeczną jako sposobem zarządzania mogą być objęte wszystkie ważne dla danej zbiorowości sfery jej życia społecznego, albo tylko niektóre z nich. Różnym zakresem urzeczywistnienia samorządności społecznej w oznaczonych grupach i wspólnotach towarzyszą z reguły różne rozwiązania instytucjonalno-prawne. Obserwując dotychczasową praktykę ukształtowaną w oparciu o obowiązujące przepisy prawne można wskazać na trzy różne instytucjonalno-prawne formy rozwoju samorządnych stosunków władzy w PRL:

1. samorządne organizacje społeczne,
2. rady narodowe jako terenowe organy władzy państwowej i podstawowe organy samorządu społecznego,
3. różne formy samorządu społecznego jako wyodrębnionej instytucji prawno-ustrojowej ¹⁸⁶.

Elementy samorządności, choć z różnym natężeniem, występują niemal we wszystkich typach organizacji społecznych. Za zrzeszenia samorządowe uważa się powszechnie stowarzyszenia zorganizowane na zasadach przewidzianych w obowiązującym prawie o stowarzyszeniach z 1932 r. ¹⁸⁷ takie np. jak kółka rolnicze /które niekiedy uważa się za istotny element samorządu rolniczego ¹⁸⁸/, ochotnicze straże pożarne, stowarzyszenia inżynierów i techników wchodzące w skład Naczelnej Organizacji Technicznej, stowarzyszenia twórcze i naukowe /np. ZLP, ZPAP/, stowarzyszenia społeczno-wyznaniowe /np. Stowarzyszenie "Pax"/ i wiele, wiele innych.

Następną ważną grupę organizacji są związki zawodowe. Szczególnie po sierpniu 1980 r. wystąpiło bardzo silne dąże-

nie do umocnienia elementów niezależności i samorządności w ich działaniu, co znalazło wyraz m.in. w licznych dyskusjach nad projektem ustawy o związkach zawodowych ¹⁸⁹, a także w nazwach jakie przybrała większość nowych związków powstałych w latach 1980-1981, np. Niezależny Samorządny Związek Zawodowy "Solidarność" ¹⁹⁰.

Z innych organizacji społecznych wymienić należy jeszcze spółdzielnie powstające i działające na podstawie ustawy z 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach ¹⁹¹.

W latach 1972-1975 ukształtowała się nowa forma samorządności społecznej, w wyniku reformy terenowych organów władzy i administracji państwowej rady narodowe uzyskały status "terenowych organów władzy państwowej i podstawowych organów samorządu społecznego" ¹⁹². Ponieważ jednak znowelizowana ustawa określiła zadania rad narodowych bardzo ogólnie /art. 1 ust. 4 stanowił jedynie, że rady narodowe jako podstawowe organy samorządu społecznego organizują samodzielnie zaspokajanie potrzeb ludności swego terenu w oparciu o wszechstronne wykorzystanie miejscowych inicjatyw/, a praktyka była dość odległa od postanowień ustawy, w literaturze nie było jednoci poglądów w kwestii nowej pozycji ustrojowej rad narodowych.

J.Trzciński twierdzi, że próby rozwiązania tej kwestii podejmowane są, jak dotąd, z dwóch różnych "perspektyw": 1/ strukturalno-organizacyjnej i 2/ funkcjonalnej ¹⁹³.

W przypadku pierwszej perspektywy, wychodząc z ogólnych rozważań o samorządzie i organach samorządu, uznaje się podwójny charakter rad narodowych jako organów władzy państwowej oraz organów samorządu społecznego ¹⁹⁴. Jednocześnie wskazuje się na trudności z przeprowadzeniem sztywnego podzia-

zu między funkcjami rad narodowych i ich funkcjami jako organów samorządu społecznego. S. Zawadzki pisze, że "funkcje te będą się w praktyce wzajemnie przeplatać i zazębiać, co nie podważa zasadności przeprowadzonego przez ustawę rozróżnienia" ¹⁹⁵. Niekiedy dodaje się, że połączenie w radach narodowych cech właściwych organom władzy państwowej i organom samorządu społecznego wiąże się zawsze z ich jednoczesnym działaniem w podwójnym charakterze ¹⁹⁶. Niezależnie od niektórych ułomności takiego "strukturalno-organizacyjnego" podejścia do kwestii nowej pozycji ustrojowej rad narodowych, koncepcje, które je stosują zbliżają się mocno do tej koncepcji, która głosi, że w działalności rad narodowych w miarę rozwoju socjalistycznych stosunków społecznych pojawiają się elementy samorządności rozumianej jako odmienna od państwowej postać władzy. Można się co prawda spierać, czy uznanie rad za organy samorządu społecznego z uwagi na bardzo skromny zakres samorządności w ich działaniu nie wybiegało zbyt naprzód, nie mając pokrycia w aktualnej rzeczywistości. Faktem jednak jest, że elementy samorządnych stosunków władzy dadzą się w funkcjonowaniu rad odnaleźć.

Uznanie rad narodowych za instytucjonalno-prawną formę rozwoju samorządnych stosunków władzy spotyka się natomiast ze sprzeciwem ze strony autorów, którzy kwestię pozycji ustrojowej rad narodowych rozpatrują z perspektywy "funkcjonalnej" ¹⁹⁷. Zdaniem J. Trzcíńskiego, samorządność rad w koncepcji Lenina miała przejawiać się w bezpośrednim udziale proletariatu w podejmowaniu decyzji państwowych i samodzielnym rozwiązywaniu zadań politycznych i gospodarczych w obrębie działania rady. Autor ten twierdzi dalej, że "tak rozumiana samorządność czy

samorząd rad nie był /.../ zaprzeczeniem, ani przeciwstawieniem aparatu państwowego, lecz stanowił funkcjonalną istotną cechę rad jako organów państwa, charakteryzujących nowy typ państwa socjalistycznego" ¹⁹⁸. Tak też należy interpretować postanowienia Konstytucji PRL i ustawy o radach narodowych jako podstawowych organach samorządu społecznego. W świetle rozwijanej w tej pracy koncepcji z poglądami takimi trudno się zgodzić. Przede wszystkim dlatego, że nie dostrzegając istotnych różnic między samorządnością społeczną i władzą państwową, przez samorządność rad rozumie się tu głównie wyposażenie rad w znaczną sferę samodzielności decydowania w sprawach o podstawowym znaczeniu dla społeczności, którą reprezentują ¹⁹⁹. Samorządność zostaje sprowadzona do samodzielności organu władzy państwowej. Ponadto, koncepcji "funkcjonalnych" nie da się pogodzić z silnymi tendencjami do oparcia na radach narodowych instytucji samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 3 projektu ustawy o radach narodowych i samorządzie terytorialnym /wersja 4/ rady narodowe stanowią "podstawową formę urzeczywistnienia prawa mieszkańców terenu do samorządu, tworząc wraz z samorządem mieszkańców system samorządu terytorialnego".

W literaturze spotyka się niekiedy pogląd, że również "w działalności parlamentów socjalistycznych reprezentujących całe narody obok dominujących funkcji władczych występuje również czynnik samorządności" ²⁰⁰. Trudno się z tym zgodzić, zwłaszcza w odniesieniu do Sejmu PRL. Prawdą jest, że w miarę likwidacji antagonistycznych klas społecznych oraz zacierania różnic między pozostałymi klasami, w społeczeństwie socjalistycznym powstaną stopniowo warunki dla rozwoju samorządności

w skali całej wspólnoty. W Polsce proces ten jednak dopiero się zaczyna i uznanie Sejmu za formę rozszerzania samorządnych stosunków władzy na całe społeczeństwo jest na pewno przedwczesne.

Przedwczesna wydaje się również inicjatywa zgłaszana często w latach 1980-1981, zgodnie z którą poszczególne samorządzące się zbiorowości powinny uzyskać głos w sprawach ogólnopaństwowych wyłaniając odpowiednią ogólnokrajową instytucję, np. o statusie drugiej izby Sejmu ²⁰¹. Elementów samorządności w działalności Sejmu nie rozszerza także utworzenie sejmowej komisji ds. samorządu pracowniczego przedsiębiorstw.

Następną instytucjonalno-prawną formą samorządności społecznej, która związana jest z najszerszym zakresem urzeczywistnienia tej postaci stosunków władzy, jest w PRL samorząd społeczny, krócej samorząd, jako wyodrębniona instytucja prawno-ustrojowa. Formy tego typu powstają i rozwijają się także w niektórych innych państwach socjalistycznych. Jako przykład można tu wskazać instytucję samorządu mieszkańców miast charakterystyczną dla wielu europejskich państw socjalistycznych ²⁰². Po ostatniej zmianie Konstytucji ZSRR za instytucję taką można uznać tzw. kolektywy pracownicze ²⁰³.

Samorząd społeczny jako instytucja prawno-ustrojowa różni się od innych form samorządności społecznej scharakteryzowanych wyżej przede wszystkim zakresem samorządnych stosunków władzy urzeczywistnianych w jego ramach. Powołanie tej instytucji jest z jednej strony rezultatem uwarunkowanego przesłanki obiektywnymi rozwojem samorządnych stosunków władzy w określonych zbiorowościach, z drugiej natomiast strony jest gwarancją ich pomyślnego urzeczywistnienia w warunkach państwa -

we zorganizowanego społeczeństwa socjalistycznego.

Ponieważ instytucja samorządu stanowi właściwy przedmiot rozważań prowadzonych w tej pracy szczegółowa charakterystyka jej struktury i form w jakich występuje ona w PRL zostanie dokonana w następnym punkcie tego rozdziału oraz w rozdziałach następnych.

3. Instytucja samorządu społecznego: istota, struktura i formy

Formalnie rzecz biorąc samorząd jako specyficzna instytucja prawna znany jest nie tylko socjalistycznym systemom prawnym, lecz występuje także w państwie burżuazyjnym. "Termin "samorząd" - jak pisze T. Fuks - pojawił się /.../ w XIX w. w niemieckiej nauce prawniczej dla określenia organizacji administracji gminnej. Otrzymała ona wówczas nazwę Selbstverwaltung, której polskim odpowiednikiem jest słowo: samorząd" ²⁰⁴. Nie znaczy to jednak, że istota tej instytucji, mimo pewnych zewnętrznych podobieństw, jest jednakowa w obu typach państw. W państwie burżuazyjnym w wyniku ewolucji jaką przeszedł samorząd od XIX w. do czasów współczesnych ukształtował się on ostatecznie jako forma zdecentralizowanej administracji państwowej ²⁰⁵, a więc jako forma urzeczywistnienia państwowych stosunków władzy. Natomiast w państwie socjalistycznym w miarę rozwoju socjalistycznych stosunków społecznych samorząd wyodrębnia się jako forma rozwoju innej odmiany władzy społecznej - samorządnych stosunków władzy. Ta podstawowa różnica między instytucją samorządu w państwie burżuazyjnym i państwie socjalistycznym nie zawsze jest dostrzegana w polskiej nauce prawa,

zwłaszcza przez zwolenników tzw. "państwowych" koncepcji samorządu /por. rozdział I/. Wydaje się natomiast, że z różnicy tej zdają sobie dobrze sprawę przedstawiciele tzw. "niepaństwowych" koncepcji samorządu, którzy jednoznacznie opowiadają się za uznaniem wyłącznie społecznego /w znaczeniu niepaństwowego/ charakteru instytucji samorządu.

Wyodrębnienie instytucji samorządu i powiązanie jej z urzeczywistnieniem innej niż państwowa postać władzy nie nastąpiło w PRL od razu, lecz jest rezultatem dość złożonego procesu rozwojowego.

Początkowo, zwłaszcza po likwidacji instytucji samorządu terytorialnego, działającego w latach 1944-1950 na podstawie dekretu PKWN z 23.XI.1944 r.²⁰⁶ i powołaniu na podstawie ustawy z 20.III.1950 r.²⁰⁷ terenowych organów jednolitej władzy państwowej, uznano, że samorząd jest instytucją charakterystyczną tylko dla państwa burżuazyjnego i traci sens swego istnienia w państwie socjalistycznym, w którym wszystkie organy państwowe istnieją dla społeczeństwa i są mu podporządkowane. Przyjęcie takiego stanowiska miało, jak się wydaje, trzy główne przyczyny. Po pierwsze, powoływanie w pierwszych latach po wyzwoleniu instytucji samorządu, przede wszystkim samorządu terytorialnego, nie zostało poprzedzone opracowaniem w tym przedmiocie teoretycznej koncepcji, właściwej powstającemu wówczas ustrojowi socjalistycznemu²⁰⁸. W dyskusjach nie zdołano, mimo pewnych prób /np. J.Starościak/, wyjść poza tradycyjne burżuazyjne teorie samorządu, czemu zresztą sprzyjały obowiązujące w tamtym czasie przepisy prawne²⁰⁹.

Po drugie niechęć do samorządu podyktowana była także przystąpieniem do realizacji planu 6-letniego, którego napięte zadania wymagały wzmocnienia władzy państwowej i nowej organizacji jej sprawowania ²¹⁰. Po trzecie wreszcie, likwidacja instytucji samorządu, zwłaszcza samorządu terytorialnego, wiązała się ze specyficznymi warunkami kształtowania nowego ustroju, kiedy to w toczonej wówczas walce o władzę siły opozycyjne starały się wykorzystać dla swych celów te właśnie instytucje ²¹¹.

Sprzyjające warunki dla rozwoju instytucji samorządu powstały dopiero w połowie lat pięćdziesiątych. W 1956 roku proces demokratyzacji wszystkich dziedzin życia, wywołany ogromnym rozwojem sił wytwórczych, jaki nastąpił w okresie planu 6-letniego, a także wzrostem aktywności społecznej oraz korzystnymi zmianami w międzynarodowym ruchu komunistycznym, osiągnął punkt kulminacyjny. Istotną rolę w dokonaniu zwrotu w działalności partii i władzy ludowej odegrało obradujące w Warszawie w dniach 19-21 października VIII Plenum KC PZPR, którego uchwała zawierała postanowienia dotyczące m.in. samorządu robotniczego i samorządu chłopskiego. Wszystko to spowodowało, że teoria negująca możliwość występowania instytucji samorządu w warunkach ustroju socjalistycznego nie mogła się już dłużej utrzymywać ²¹².

Najważniejszą rolę odegrała wówczas idea samorządu robotniczego. Powstała ona jako rezultat krytycznej oceny zarządzania własnością państwową sprzed 1956 r. i znalazła uznanie, o czym była już mowa, w uchwale VIII Plenum KC. W niecały miesiąc po zakończeniu obrad VIII Plenum, bo już 19 listopada, Sejm uchwalił ustawę o radach robotniczych ²¹³, uchyloną póź-

niej przez ustawę o samorządzie robotniczym z 20 grudnia 1958 r. ²¹⁴.

W latach sześćdziesiątych duży wpływ na kształtowanie się nowych koncepcji i instytucji samorządu wywarł program uchwalony na XXII Zjeździe KPZR w 1961 r. Program ten stał się inspiracją do szerokich poszukiwań nowych rozwiązań instytucjonalnych, wskazał podstawowe założenia i kierunki rozwoju samorządności społecznej ²¹⁵.

Dalszy rozwój instytucji samorządu społecznego po 1961 r. polegał przede wszystkim na: 1/ obejmowaniu tą formą społecznego zarządzania nowych sfer życia zbiorowego społeczeństwa, oraz 2/ stałym wzroście znaczenia i roli instytucji samorządu wśród innych instytucji ustroju społeczno-gospodarczego i politycznego PRL.

Należy jednocześnie podkreślić, że rozwój samorządu po 1961 r. nie zawsze polegał na tworzeniu od podstaw zupełnie nowych instytucji. Niejednokrotnie samorząd powstawał w wyniku przekształceń instytucji powstałych wcześniej, jeżeli w ich funkcjonowaniu pojawiały się w odpowiednio dużej ilości nowe elementy stanowiące przejaw upowszechniania się nowego typu stosunków władzy. Tak było w przypadku samorządu mieszkańców wsi, a zwłaszcza samorządu mieszkańców miast. Ten ostatni powstał w połowie lat sześćdziesiątych w oparciu o działające już od 1949 r. komitety blokowe. Fakt użycia określenia "samorząd mieszkańców miast" w odniesieniu do byłych komitetów blokowych, uznawanych dotąd za pomocnicze organy prezydiów rad narodowych, oznaczał - zdaniem S. Zawadzkiego - istotną zmianę jakościową polegającą na przyjęciu za podstawę ich działania tych wszyst-

kich cech charakterystycznych, które składają się na istotę samorządności społecznej ²¹⁶.

Dla stopniowego wyodrębniania się samorządu jako nowego typu instytucji prawnej charakterystyczny jest także systematyczny, choć na pewno zbyt wolny, wzrost jego znaczenia i roli w całym systemie instytucji ustroju społeczno-gospodarczego i politycznego PRL. Potwierdzenie uzyskania przez samorząd samodzielnej i liczącej się pozycji ustrojowej nastąpiło jednak dopiero po 1970 r., w uchwale VI Zjazdu PZPR, w której stwierdzono, że: "samorząd robotniczy, samorząd chłopski oraz samorząd mieszkańców, podobnie jak samorządna działalność masowych organizacji społecznych, zawodowych i spółdzielczych - wraz z demokratycznymi instytucjami przedstawicielskimi - stanowią jednolity system polityczny państwa socjalistycznego" ²¹⁷.

Podstawowe znaczenie dla uzyskania przez samorząd rangi instytucji prawno-ustrojowej miało stanowisko jakie wobec samorządu zajmowała Konstytucja PRL.

Instytucja samorządu, formalnie rzecz biorąc, nie była znana Konstytucji PRL przez 23 lata. Terminy "samorządność", "samorząd" zostały wprowadzone do jej tekstu dopiero w wyniku poprawki z 10 lutego 1976 r. Powszechnie uważa się, że z tą chwilą samorząd po raz pierwszy w Polsce Ludowej uzyskał podstawę prawną o mocy konstytucyjnej. Nie znaczy to jednak, że problemy samorządu mogą być rozpatrywane na gruncie Konstytucji PRL dopiero od tego momentu.

W procesie oddziaływania postanowień Konstytucji na kształtowanie się i rozwój instytucji samorządu w całym okresie jej obowiązywania można wyodrębnić trzy różne etapy:

- etap pierwszy, obejmujący lata 1952-1956, z charakterystycznym dla całego okresu lat 1952-1976 brakiem konstytucyjnej regulacji zagadnień samorządu przy równoczesnej antysamorządowej wykładni ustawy zasadniczej,

- etap drugi, obejmujący lata 1956-1976, charakteryzuje podobnie jak okres poprzedni brak konstytucyjnej regulacji zagadnień samorządu, różni go jednak powstanie licznych form samorządu społecznego i stały wzrost ich znaczenia w całym systemie politycznym,

- etap trzeci, rozpoczęty zmianą konstytucji w lutym 1976 r., stanowi pierwszą próbę konstytucyjnego uregulowania zagadnień samorządu społecznego w PRL.

"Oryginalność" przyjętego ostatecznie w Konstytucji PRL rozwiązania polega na połączeniu podniesienia niektórych form samorządu do rangi instytucji konstytucyjnych ²¹⁸ z jednoczesnym wyraźnym zaakcentowaniem znaczenia rozwoju wszystkich samorządności ludzi pracy /por. art. 5 pkt. 2 Konstytucji/. W ten sposób zakończył się proces wyodrębniania samorządu jako instytucji już nie tylko prawnej ale prawno-ustrojowej. Nastąpiło wzmocnienie pozycji samorządu, co nie wystarczyło jednak do zahamowania i przezwyciężenia dominujących w drugiej połowie lat siedemdziesiątych tendencji do stopniowego likwidowania instytucji samorządowych lub sprowadzania ich funkcji do zadań pozornych. W 1981 roku rozwiązania z 1976 r. należy uznać za dalece niewystarczające.

Wydaje się, że w chwili obecnej istnieje pilna potrzeba ponownego przemyślenia zasad regulacji zagadnień samorządu w Konstytucji PRL. Za pożądane należy uznać następujące kierun-

ki nowych konstytucyjnych rozwiązań: 1/ uznanie zasady samorządności za jedną z podstawowych zasad ustroju PRL, 2/ precyzyjne /oczywiście na miarę ogólności postanowień ustawy zasadniczej/ określenie stosunku instytucji samorządu do innych instytucji ustroju, a przede wszystkim do państwa /aparatu państwowego/, partii politycznych i związków zawodowych, 3/ uzgodnienie szczegółowych unormowań form samorządu podniesionych do rangi instytucji konstytucyjnych z innymi postanowieniami Konstytucji.

Opierając się na dotychczasowych ustaleniach można krótko określić instytucję samorządu jako wyodrębnioną w procesie historycznego rozwoju specjalną prawną formę urzeczywistniania samorządnych stosunków władzy w różnie oznaczonych zbiorowościach społecznych. Samorząd stanowi więc nie tylko formę "udziału", "współudziału" określonych grup społecznych w zarządzaniu, jak się go najczęściej określa, ale stanowi formę przede wszystkim samodzielnego rozstrzygania o sprawach, a przynajmniej niektórych sprawach tych grup.

"Specjalny" charakter samorządu polega głównie na tym, że instytucja ta w odróżnieniu od innych instytucji prawnych /np. samorządnych organizacji społecznych/ w działalności których występują elementy samorządności społecznej wyodrębniona została w zasadzie wyłącznie w celu zapewnienia rozwoju tej odmiennej od państwowej postaci władzy.

Wyodrębnienie instytucji samorządu polega przede wszystkim na stworzeniu jej własnych, konstytucyjnych i ustawowych podstaw prawnych. W latach 1980-1981 dążenie do umocnienia podstaw prawnych znalazło wyraz w wielu dokumentach politycznych i prawnych. Uchwała IX Zjazdu PZPR stwierdzała wprost, że:

"decydowanie o sprawach zakładu pracy, wsi i gminy, miasta i województwa musi opierać się na ustawowo uregulowanych zasadach socjalistycznego samorządu społecznego". Również w projekcie programu ZSL z listopada 1981 r. czytamy, że "wszystkie /.../ rodzaje samorządu poza gwarancjami konstytucyjnymi powinny mieć określone podstawy prawne swej działalności w specjalnych ustawach sejmowych". Również w założeniach do projektu ustawy o radach narodowych /lipiec 1981 r./ w odniesieniu do rozdziału poświęconego samorządowi mieszkańców przewidziano także inny wariant według którego materia tego rozdziału byłaby przedmiotem regulacji w odrębnej ustawie poświęconej specjalnie samorządowi mieszkańców.

Następnym elementem wyodrębnienia instytucji samorządu jest uzyskanie przez samorząd samodzielnej pozycji w całym systemie instytucji ustrojowych PRL. Służy temu przede wszystkim specyficzna struktura tej instytucji wyznaczona przez właściwości samorządnych stosunków władzy, do urzeczywistniania których została powołana. Stąd też za podstawowe elementy tej struktury uznać należy:

- podmioty samorządu, a więc takie zbiorowości społeczne, w których istnieją warunki do samorządzenia, i którym status podmiotu samorządu przyznają powołujące do życia tę instytucję przepisy prawne,

- system organizacji samorządu, której podstawę stanowi sposób ukształtowania jego organów uniemożliwiający trwały podział podmiotu samorządu na rządzących i rządzonych,

- zespół funkcji samorządu, które polegają przede wszystkim na takim ukształtowaniu jego zadań, aby ich realizacja służyła ochronie wspólnych dla całego podmiotu samorządu dóbr materialnych i moralnych /przedmiot samorządu społecznego/,

- system środków i metod działania, który umożliwia podmiotom samorządu, lub ich organom, kształtowanie porządkanych przez nie sposobów zachowania bez konieczności sięgania po środki i metody charakterystyczne dla sprawowania władz państwowej, w tym głównie po środki przymusu fizycznego.

W literaturze przedmiotu wśród podstawowych elementów samorządu wymienia się bardzo często jego samodzielność²¹⁹. Tę istotną, zdaniem wielu autorów, cechę instytucji samorządu rozumie się jednak głównie w sposób formalny jako ograniczenie do wypadków i form przewidzianych w przepisach prawa zakresu ingerencji w działalność samorządu organów nadzorujących tę działalność, najczęściej organów państwa. Jednocześnie podkreśla się, że tak rozumiana samodzielność ma jedynie charakter względny wyznaczony wyłącznie obowiązującymi przepisami prawa,²²⁰ W świetle proponowanej w tej pracy koncepcji samorządu takiego sposobu stawiania sprawy nie można uznać za jedynie słuszny. Nie wyjaśnia on bowiem całej złożoności tej cechy samorządu jako specjalnie wyodrębnionej instytucji prawno-ustrojowej. Eksponowanie jedynie strukturalno-organizacyjnych aspektów samodzielności samorządu prowadzić musi do pomijania innych jej aspektów, które nie tylko nie są mniej ważne, lecz często mają podstawowe znaczenie dla zrozumienia specyfiki tego typu instytucji. Przez samodzielność samorządu rozumieć należy nie tylko formalnie pojmowaną niezależność od ingerencji w jego

działalność organów państwowych, lecz przede wszystkim zdolność określonego przez prawo podmiotu samorządu do samorządzenia własnymi sprawami. Zdolność ta poza czynnikami strukturalno-organizacyjnymi wyznaczana jest przede wszystkim przez charakter więzi łączących zbiorowość uznaną za podmiot samorządu oraz jej miejsce w strukturze szerszych zbiorowości /np. w społeczności państwowej/, ma więc swoje istotne aspekty podmiotowe. Zakres tej zdolności zależy także od rodzaju zadań podejmowanych przez samorząd oraz od stopnia skuteczności środków i metod w jakie został on wyposażony dla realizacji tych zadań. Tak rozumiana samodzielność samorządu nie stanowi więc tylko jednego z wielu elementów jego struktury, lecz przejawia się w specyficzny sposób w każdym z nich.

Tak ogólna charakterystyka poszczególnych elementów samorządu jako wyodrębnionej instytucji prawno-ustrojowej jest niewystarczająca i zostanie rozwinięta w następnych rozdziałach. Możliwe to jednak będzie po uprzednim wskazaniu konkretnych form w jakich instytucja ta występuje w systemie prawnym PRL.

Na podstawie dotychczasowych ustaleń, a także w oparciu o analizę obowiązujących obecnie przepisów prawnych można wyróżnić w PRL następujące formy samorządu społecznego:

1. samorząd załóg przedsiębiorstw państwowych powołany do życia ustawą z dnia 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego /Dz.U. 1981, nr 24, poz. 123/,
2. samorząd mieszkańców miast działający na podstawie przepisów rozdziału 10 ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r.

o radach narodowych /tekst jednolity: Dz.U. 1975, nr 26, poz. 139/, a także Uchwały Rady Państwa z dnia 21 maja 1973 r. w sprawie ramowego regulaminu /statutu/ samorządu mieszkańców w miastach /Monitor Polski, 1973, nr 24, poz. 147/;

3. samorząd mieszkańców wsi działający również na podstawie rozdziału 10 ustawy o radach narodowych oraz uchwały Rady Państwa z dnia 19 marca 1981 r. w sprawie umocnienia roli samorządu mieszkańców wsi /Monitor Polski, 1981, nr 10, poz. 78/;

4. samorząd adwokacki przewidziany w ustawie z dnia 19 grudnia 1963 r. /Dz.U. 1963, poz. 300/;

5. samorząd rzemieślniczy powołany do życia ustawą z dnia 8 czerwca 1972 r. o wykonywaniu i organizacji rzemiosła /tekst jednolity: Dz.U. 1977, nr 4, poz. 20/ ²²¹.

Pełna charakterystyka samorządu społecznego musi ponadto nawiązać do tych tendencji, które zarysowały się w jego rozwoju po sierpniu 1980 r. i znalazły swój wyraz w projektach nowelizacji podstaw prawnych niektórych funkcjonujących już form samorządu oraz w projektach aktów stanowiących podstawę dla form nowych. Chodzi tu przede wszystkim o takie formy jak samorząd rolniczy, samorząd akademicki, a w tym samorząd studencki, oraz przede wszystkim samorząd terytorialny ²²².

Powyższa lista form samorządu nie pokrywa się z innymi klasyfikacjami form samorządu spotykanymi w literaturze przedmiotu. Przede wszystkim nie zawiera ona takich form samorządu jak samorząd wiejski ²²³, samorząd spółdzielczy ²²⁴, czy samorząd chłopski ²²⁵. Jedną z przyczyn występujących tu rozbieżności jest fakt, że w obowiązujących aktach prawotwórczych takie terminy jak "samorząd", "samorząd społeczny", "samorząd-

ny" nie zawsze występują w znaczeniu jakie zostało nadane im w tej pracy. Natomiast poszczególni autorzy niezbyt dokładnie określając co rozumieją przez samorząd jako wyodrębnioną instytucję prawną skłonni są często uznać za konkretną postać tej instytucji wszystkie te formy w odniesieniu, do których prawodawca posługuje się, nie zawsze w pełni świadomie, wspomnianymi wyżej terminami. Inną nie mniej istotną przyczyną nieporozumień jest tendencja do zacierania podstawowych różnic między odmiennymi formami rozwoju samorządności społecznej. Takie właśnie wydaje się być podłoże sporu o to, czy tzw. samorząd spółdzielczy stanowi formę samorządu społecznego, czy jest jedynie formą samorządności zrzeszenia jakim jest spółdzielnia. Taki sam charakter posiada także spór o uznanie kółek rolniczych za formę samorządu rolniczego ²²⁶.

Wydaje się, że prawidłowe ustalenie, czy w każdym konkretnym wypadku mamy do czynienia z formą samorządu społecznego możliwe jest dopiero po spełnieniu dwóch ^{warunków} ~~variantów~~. Po pierwsze trzeba mieć pełną jasność co do tego na jakich podstawach opiera się wyodrębnienie samorządu społecznego jako specjalnej instytucji prawno-ustrojowej, a następnie co do tego jaka jest jej struktura. Po drugie, przy analizie poszczególnych aktów prawotwórczych nie wolno poprzestawać jedynie na terminach jakich używają, ale każdorazowo należy poddawać treść tych aktów wszechstronnej analizie. Jak wykażą to dalsze rozważania oba warunki spełnia proponowana w tej pracy lista funkcyjujących aktualnie form samorządu społecznego.

Rozdział III

PODMIOTY SAMORZĄDU SPOŁECZNEGO W PRL

1. Grupa społeczna jako podmiot samorządnych stosunków władzy

Dotąd, gdy w pracy tej była mowa o podmiotach samorządnych stosunków władzy, podmioty te określano przez użycie różnych terminów, głównie takich, jak: "określona zbiorowość ludzka", "społeczność", "społeczność lokalna", "grupa społeczna", "wspólnota". Również w innych pracach poświęconych temu zagadnieniu podmioty samorządności definiują się przy pomocy różnych określeń. S. Zawadzki posługuje się np. terminami: "wspólnota" i "społeczność", których najczęściej używa wymiennie ²²⁷. Natomiast W. Zamkowski mówi w tym przypadku o "grupach i wspólnotach" ²²⁸.

Brak jednolitości w posługiwaniu się poszczególnymi terminami na określenie podmiotów samorządnych stosunków władzy nie wywołuje, jak się wydaje, większych komplikacji, gdy rozważania na ten temat prowadzone są na wysokim szczeblu abstrakcji, chociaż skądinąd stan taki może budzić uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia postulatu ścisłości terminologicznej. Znacznie gorzej sytuacja wygląda wówczas, gdy podejmuje się próbę bardziej szczegółowej charakterystyki konkretnych podmiotów samorządnych stosunków władzy, w tym podmiotów samorządu społecznego jako instytucji prawno-ustrojowej w PRL ²²⁹. Zwłaszcza, że w naukach społecznych, szczególnie w socjologii, wymienione wyżej terminy posiadają odmienne, choć nie zawsze dość precyzyjnie określone, znaczenia. Oznacza to, że poszczególnym terminom odpowiadają różne pojęcia i stąd posłużenie

się konkretnym terminem nie może być sprawą przypadku, zwłaszcza wtedy, gdy posługujący się nim nie określa bliżej jego znaczenia. Biorąc to wszystko pod uwagę należy w pierwszej kolejności odpowiedzieć na pytanie, który z terminów używanych na określenie podmiotu samorządnych stosunków władzy wydaje się najbardziej odpowiedni z uwagi na znaczenie jakie wiąże się z danym terminem w socjologii.

Na wstępie warto podkreślić, że wszystkie wymienione wyżej terminy używane są w socjologii na określenie różnych form życia zbiorowego ²³⁰. Rolę terminu najogólniejszego odgrywa tutaj termin "zbiorowość", którym określa się najczęściej "dowolne skupienie ludzi, w którym wytworzyła się i utrzymuje, chociażby przez krótki czas, pewna więź społeczna" ²³¹. W tym znaczeniu zbiorowościami mogą być zarówno mieszkańcy miasta, mieszkańcy jednej z dzielnic lub jednego z osiedli, mieszkańcy wsi, członkowie tej samej organizacji, obywatele państwa, jak i rodzina, klasa społeczna czy naród. Wydaje się więc, że wskazywanie na podmiot samorządnych stosunków władzy jako na zbiorowość bez bliższego określenia jej cech niewiele jeszcze wyjaśnia, choć ma swoje znaczenie. Uznanie podmiotów samorządności społecznej za zbiorowość oznacza bowiem wykluczenie z kręgu takich podmiotów wszystkich tych "zespołów" ludzkich w których nie istnieje żadna więź społeczna, a więc tzw. zbiorów i kategorii społecznych ²³².

Wśród różnych zbiorowości szczególnie ważne dla socjologii są grupy społeczne. Nie wdając się w liczne rozbieżności panujące wśród socjologów na temat cech grupy społecznej wyróżniających ją spośród innych typów zbiorowości ludzkich, można

przyjąć, że grupą społeczną "jest pewna ilość osób /najmniej trzy/, powiązanych systemem stosunków uregulowanych przez instytucje, posiadających [↑]przewne wspólne wartości i oddzielnych od innych zbiorowości wyraźną zasadą odrębności" ²³³.

Zgodnie z przedstawioną definicją określoną zbiorowość można nazwać grupą społeczną tylko wtedy, gdy spełnia cztery następujące warunki: 1. Dla powstania grupy istotna jest organizacja wewnętrzna, tzw. instytucje, formy kontroli i wzory działania, grupy nie są więc luźnymi skupieniami ludzi opartymi tylko na stycznościach przelotnych i nie posiadającymi własnej organizacji, przy czym mogą istnieć grupy nie posiadające organizacji formalnej, lecz działające na podstawie organizacji nieformalnych. Niektórzy socjologowie uważają nawet, że grupa nieformalna jest grupą w ścisłym tego słowa znaczeniu ²³⁴. 2. Każda grupa musi posiadać własne wartości, tzn. jakiś ośrodek skupienia, symbole, idee wyrażające jej cele, przedmioty materialne. 3. Następną cechą grupy jest istnienie zasady odrębności, tzn. tego, co różni grupę od innych grup i zbiorowości, i co przez jej członków uważane jest za podstawę cech wyróżniających ich od członków innych grup. Podstawą taką może być określona ideologia, posiadanie pewnych przedmiotów, zamieszkiwanie pewnego terytorium, wykonywanie określonych czynności. 4. Ostatnią cechą grupy jest rozwijające się na bazie trzech pierwszych elementów poczucie wspólności i przynależności do grupy ²³⁵.

Wydaje się, że przy takim rozumieniu pojęcia grupy społecznej posłużenie się nim na określenie podmiotu samorządnych stosunków władzy stwarza największe możliwości poznawcze. Korzystając z ogólnego pojęcia grupy społecznej można przez konkre-

tyzację składających się nań elementów określić w miarę precyzyjnie, w których z istniejących w danym społeczeństwie zbiorowości społecznych istnieją lub mogą powstać, obiektywnie rzecz biorąc, warunki do samorządzenia.

Na określenie podmiotów samorządnych stosunków władzy używa się też niekiedy takich terminów jak społeczność, czy społeczność lokalna. W socjologii przez społeczność rozumie się z reguły zbiorowość terytorialną, w ramach której członkowie mogą zaspokajać swoje podstawowe potrzeby i wskutek tego zbiorowości tego typu mogą być względnie samowystarczalne, a czasem nawet względnie odizolowane ²³⁶. Podobnie definiuje się niekiedy społeczność lokalną jako "ogół rodzin, kręgów sąsiedzkich i innych zbiorowości mieszczących się na określonym terytorium, w ramach którego jednostki składające się na tę zbiorowość zaspokajają podstawowe potrzeby życiowe i połączone są więzią wspólnego stosunku do terytorium, na którym żyją" ²³⁷. W obu przypadkach za specyfikę tego typu zbiorowości uznaje się szczególną więź ich członków z określonym terytorium. W związku z tym użycie terminów "społeczność" czy "społeczność lokalna" jako ogólnych określeń podmiotu samorządnych stosunków władzy budzić może uzasadnienie zastrzeżenia. Samorządne stosunki władzy powstawać bowiem mogą nie tylko w zbiorowościach opartych na więzi terytorialnej, ale także w grupach społecznych wyodrębnionych na podstawie np. wykonywania określonych czynności nie zawsze związanych bezpośrednio z faktem zamieszkiwania na określonym terytorium /np. samorządność niektórych grup zawodowych/. Tym samym nie każdy podmiot samorządności społecznej określony może być jako spo-

łeczność, czy społeczność lokalna w znaczeniu jakie terminom tym nadaje się w socjologii.

Również posługiwanie się terminem "wspólnota" w odniesieniu do podmiotu samorządności społecznej nie zawsze może być uzasadnione. Zwłaszcza, że termin ten jest z reguły bardzo różnie rozumiany ²³⁸. Jeżeli przez wspólnotę rozumieć, "grupę społeczną o szczególnie trwałej więzi, którą złączone są następujące po sobie pokolenia" ²³⁹, to ten typ zbiorowości w określonych warunkach może stać się, ale nie musi, terenem urzeczywistniania samorządnych stosunków władzy. Zwłaszcza, że za tak rozumianą wspólnotę uznać można np. naród, który wspólne mu dobra i wartości chronić może jedynie przy pomocy państwa /władzy państwowej/ ²⁴⁰.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, przez podmioty samorządnych stosunków władzy należy rozumieć przede wszystkim grupy społeczne a więc typy zbiorowości, których członkowie: 1/ złączeni są odpowiednio ważnymi lub trwałymi więziami społecznymi, 2/ posiadają pewne wspólne wartości, 3/ wyodrębniają się od członków innych grup /tzw. "zasada odrębności"/ oraz 4/ rozwinęli poczucie wspólności i przynależności do grupy.

Oczywiście nie każda grupa społeczna staje się od razu podmiotem samorządnych stosunków władzy, ponieważ nie w każdej wyodrębnionej jako grupa społeczna zbiorowości powstają automatycznie warunki do samorządzenia.

Najogólniej rzecz biorąc podmiotem samorządności może być tylko taka grupa społeczna, w której istnieją warunki do "rządzenia sobą" ²⁴¹. Warunki takie wyrażają się przede wszystkim w braku tego rodzaju sprzeczności wewnątrz samej grupy,

które podważałyby u podstaw jej jedność i powodowały konieczność powoływania specjalnego aparatu do rządzenia trwale dzielącego grupę na rządzonych i rządzących ²⁴². Z brakiem tego rodzaju sprzeczności łączy się niekiedy możliwość wyłaniania przez grupę własnej reprezentacji, która wyrażałaby interesy całej grupy, wszystkich jej członków ²⁴³. Trzeba więc powiedzieć, że od strony pozytywnej podstawowym warunkiem, jaki musi spełniać grupa społeczna jako podmiot samorządnych stosunków władzy jest wysoki stopień integracji społecznej. Najważniejszymi objawami takiej integracji są: wspólne wartości i normy społeczne, wspólne czynności i stosunki społeczne oraz identyfikacja z grupą wyrażająca się poczuciem przynależności ²⁴⁴.

Rozszerzając nieco to, co już zostało powiedziane, należy przyjąć, że o uznaniu określonej grupy społecznej za podmiot samorządnych stosunków władzy decydują przede wszystkim:

1. struktura społeczna grupy, a więc jej budowa albo inaczej zasady wzajemnego przyporządkowania sobie elementów składowych grupy, 2. sposób zorganizowania grupy społecznej, czyli zasady jej funkcjonowania, 3. oraz układ wzajemnych relacji między poszczególnymi grupami społecznymi a szerszymi zbiorowościami w skład których grupy tej wchodzi.

Uwzględniając to wszystko uznać należy, że podmiotem samorządnych stosunków władzy może być tylko taka grupa społeczna, której po pierwsze, różnice między jej częściami składowymi, a więc między jednostkami, a niekiedy także między węższymi zbiorowościami wchodzącymi w jej skład, są tego rodzaju, że grupa ta może funkcjonować jako wyodrębniona całość bez konieczności odwoływania się do pomocy specjalnego aparatu

posługującego się przymusem fizycznym. O takich grupach mówi się niekiedy, że "są homogeniczne w swym składzie" ²⁴⁵. Po drugie, żeby stać się podmiotem samorządności społecznej grupa społeczna musi posiadać taki system organizacji /formalnej lub nieformalnej/, który umożliwia wszystkim jej członkom udział w zarządzaniu sprawami grupy bez naruszania charakterystycznego dla niej porządku społecznego. Przy czym, to, że wszyscy członkowie grupy sami zarządzają swoimi sprawami nie może prowadzić do takich zachowań i działań, które naruszałaby cel i zadania grupy w sposób zagrażający jej istnieniu i jej rozwojowi. Nie może więc prowadzić do stanu dezorganizacji społecznej, kiedy byt i rozwój grupy zostają zagrożone. Po trzecie wreszcie cel i zadania realizowane przez grupę nie mogą być sprzeczne z celami i zadaniami szerszych zbiorowości do których grupa należy. Jeżeli jednak sprzeczności takie występują, nie znaczy to jeszcze, że grupa traci zawsze zdolność do samorządzenia. Traci ją bowiem tylko wówczas, gdy w ramach szerszych zbiorowości, w skład których wchodzi, nie istnieją warunki i nie funkcjonują mechanizmy, które pozwalałyby na bezkonfliktowe rozwiązywanie tego typu sprzeczności.

Od struktury społecznej, systemu organizacji oraz układu stosunków z szerszymi zbiorowościami zależą również, o czym była mowa w punkcie 2 rozdziału 2, zakres i konkretne formy rozwoju samorządnych stosunków władzy w poszczególnych grupach społecznych istniejących lub powstających w ramach państwa ^{WD} zorganizowanego społeczeństwa socjalistycznego w PRL.

Powyższe cechy grupy społecznej jako podmiotu samorządnych stosunków władzy przysługują także podmiotom samorządu społecznego jako jednemu z elementów struktury specjalnej in-

stytucji prawno-ustrojowej. Istotną różnicę stanowi natomiast fakt, że status podmiotu samorządu społecznego przyznają grupie społecznej przepisy prawne powołujące do życia tę instytucję. Można więc powiedzieć, że każdy podmiot samorządu społecznego jest jednocześnie podmiotem samorządnych stosunków władzy, skoro samorząd społeczny stanowi wyodrębnioną prawną formę rozwoju tego typu stosunków. Natomiast nie każda grupa społeczna, którą można uznać z uwagi na posiadane cechy za podmiot takich stosunków może być podmiotem samorządu społecznego. Grupa ta staje się takim podmiotem dopiero wówczas, gdy tak stanowią odpowiednie normy prawne. Opisana zależność ma istotne znaczenie dla właściwego określenia roli prawa w procesie wyodrębniania podmiotów samorządu społecznego jako instytucji prawno-ustrojowej w PRL. Zagadnienie to zostanie omówione oddzielnie.

2. Spór o podmioty samorządu społecznego w PRL

Mogłoby się wydawać, że co do tego, iż podmiotami samorządu mogą być tylko grupy społeczne panuje właściwie powszechna zgoda. Zarówno przedstawiciele tzw. "państwowych" koncepcji samorządu²⁴⁶, koncepcji "niepaństwowych"²⁴⁷, "mieszanych",²⁴⁸ jak i "antypaństwowych" używają na określenie podmiotu samorządu terminu "grupa społeczna". Jednak po głębszej analizie okazuje się, że jedność poglądów w tej kwestii jest jedynie pozorna. Po pierwsze, dlatego, że poszczególni autorzy przez wprowadzenie dodatkowych kryteriów zmieniają zakres znaczeniowy używanych przez nich terminów do tego stopnia, że gdy dwaj autorzy posługują się terminem "grupa społeczna" na oznaczenie

podmiotu samorządu społecznego z reguły różne jego zakresy znaczeniowe mają na uwadze. Najchętniej stosowanym przez nich kryterium jest charakter członkostwa w grupie. Po drugie, poszczególni autorzy różnią się także stanowiskami zajmowanymi w kwestii roli i znaczenia prawa dla wyodrębnienia podmiotów samorządu. W tym przypadku podział stanowisk wydaje się być zbieżny z przynależnością konkretnych koncepcji do określonych typów teoretyczno-prawnych koncepcji samorządu.

W pierwszej kolejności przyjrzymy się najczęściej spotykanym określeniom podmiotów samorządu.

Pierwszym typowym poglądem spotykanym w polskiej literaturze przedmiotu jest twierdzenie, że podmiotami samorządu mogą być tylko zrzeszenia. Konsekwentnym zwolennikiem takiego właśnie określenia był J.Starościak, zarówno w "państwowej", jak i "niepaństwowej" wersji swojej koncepcji²⁴⁹. Zdaniem J.Starościaka kryteria tworzenia zrzeszeń, czyli tzw. organizacji samorządnych, mogły być bardzo różne: np. wspólność interesów gospodarczych, na bazie której powstawać mógł samorząd gospodarczy, wspólność zamieszkiwania na pewnym terytorium, a więc samorząd terenowy itd., itd. Wśród prawników koncepcja zrzeszeniowego charakteru podmiotu samorządu nie ma dziś zbyt wielu zwolenników. Koncepcja ta, i to jest obecnie jej największa słabość, powstała w okresie kiedy dopiero zaczynał się proces wyodrębniania samorządu społecznego jako specjalnej instytucji. Był to bowiem początek lat sześćdziesiątych. Stąd też J.Starościak nie wprowadza poza organizacjami samorządowymi żadnej innej formy samorządności społecznej.

Oczywiście zaprezentowane na początku tego rozdziału określenie podmiotu samorządnych stosunków władzy nie wyłącza z ich kręgu samorządnych organizacji społecznych, które jednak z uwagi przede wszystkim na celowy charakter grup społecznych jakie tworzą²⁵⁰ i wynikające stąd konsekwencje dla zakresu samorządzenia uznane zostały w tej pracy za odrębną od instytucji samorządu formę rozwoju samorządnych stosunków władzy. Z taką koncepcją nie da się więc pogodzić poglądu o zrzeszeniowym /w znaczeniu grupy celowej/ charakterze podmiotu samorządu społecznego.

Drugie spotykane często stanowisko określa podmiot samorządu jako grupę społeczną opartą na zasadzie powszechnej przynależności²⁵¹. Przynależność ta może być terytorialna, zawodowa lub inna. Przy czym dla powszechności bez znaczenia jest fakt, czy przynależność ta jest naturalna, czy też przymusowa. Jak pisze jeden ze zwolenników tej koncepcji "przynależność do określonych grup społecznych /poza dobrowolną opartą na akcie wstąpienia/ może być już to naturalna /np. zamieszkiwanie na terytorium gminy, miasta, województwa/, już to przymusowa /np. zrzeszanie się w izbie adwokackiej/, przez co nie traci ona znamion powszechności w ramach danej kategorii"²⁵².

Koncepcja ta powstała głównie jako próba przewyciężenia podstawowej słabości zrzeszeniowej koncepcji podmiotu samorządu, która to koncepcja - zdaniem S. Iwanowskiego - stwarzała możliwości objęcia swym zakresem zbyt szerokiego kręgu zjawisk i odnosić się mogła do bardzo różnych form zbiorowej aktywności²⁵³. Natomiast określenie podmiotu samorządu jako grupy społecznej opartej na powszechnej przynależności eliminowało z kręgu podmiotów samorządu organizacje społeczne, czy szerzej

zrzeszenia, a także różnego rodzaju komisje i organy społeczne ²⁵⁴.

Zwolennicy tej koncepcji dodają niekiedy, że podmiotem samorządu może być "grupa społeczna spełniająca warunki powszechnej przynależności", ale jedynie wówczas, gdy jest to grupa "trwale istniejąca" ²⁵⁵.

Również ta koncepcja nie zadowoliła wielu badaczy i w związku z tym można wskazać na trzeci sposób określania podmiotu samorządu. Istotę tej trzeciej koncepcji oddają najlepiej poglądy J.Drozdowicza, który twierdzi, że "podmiotem samorządu może być zorganizowana lub określona grupa społeczna" ²⁵⁶. Przykładem podmiotu samorządu jako zorganizowanej grupy społecznej są różne stowarzyszenia i spółdzielnie, których członkowie są ich podmiotem, a więc także podmiotem ich samorządu. Zdaniem J.Drozdowicza są to przykłady samorządu typu zrzeszeniowego. Natomiast przykładem podmiotu w postaci tylko określonej grupy społecznej jest samorząd mieszkańców. Podmiotem tego samorządu są mieszkańcy określonego terenu. Podobnie podmiotem samorządu, jako określoną ^{grupa} społeczną, jest np. załoga przedsiębiorstwa jako podmiot samorządu robotniczego w danym przedsiębiorstwie ²⁵⁷.

Ta ostatnia koncepcja zyskała sobie sporo zwolenników, co wiąże się prawdopodobnie z tym, że usiłuje ona przezwyciężyć słabości obu omówionych poprzednio koncepcji. Niektórzy autorzy stojący na gruncie tej koncepcji szczególnie ostro krytykują koncepcję "zagwarantowanej prawnie powszechności związku samorządowego" jako koncepcję nie do utrzymania w konfrontacji z praktyką ²⁵⁸. Jak pisze T.Fuks powołując się na Konstytu-

tucję i inne akty prawne, "z punktu widzenia istoty samorządu nie ma znaczenia, czy mamy do czynienia z taką jego formą, w której współudział w zarządzaniu przysługuje z mocy samego prawa, czy też z formą samorządu członkowskiego i to niezależnie od tego, czy członkostwo ma charakter przymusowy, czy dobrowolny. Tak więc instytucja samorządu występować może również w prawnej formie organizacji społecznej" 259.

Proponowana w tej pracy teoretyczno-prawna koncepcja samorządu, biorąca pod uwagę zróżnicowanie zakresu i form rozwoju samorządnych stosunków władzy oraz cechy szczególne grupy społecznej jako podmiotu tej postaci władzy społecznej, pozwala uniknąć podstawowych słabości każdej z trzech wymienionych wyżej koncepcji. W koncepcji tej z pojęciem samorządu jako specjalnej instytucji wiąże się istnienie wyodrębnionej, również w znaczeniu socjologicznym a nie tylko prawnym, grupy społecznej jako podmiotu tej instytucji o tyle, o ile grupa ta otrzyma w odpowiednich przepisach prawnych szerokie uprawnienia do samorządzenia swoimi sprawami.

Wychodząc z takich założeń można stwierdzić, że status podmiotów samorządu społecznego przyznano w PRL następującym grupom społecznym: 1. załogom przedsiębiorstw państwowych, jako podmiotom samorządu załóg przedsiębiorstw państwowych²⁶⁰, 2. mieszkańcom osiedli mieszkaniowych lub innych wydzielonych części miasta, jako podmiotom samorządu mieszkańców miast²⁶¹, 3. mieszkańcom sołectw, jako podmiotom samorządu mieszkańców wsi²⁶², 4. rzemieślnikom zgrupowanym w cechach i izbach rzemieślniczych, jako podmiotom samorządu rzemieślniczego²⁶³,

5. adwokatów, czyli adwokatów i aplikantów adwokackich zgrupowanym w zespołach i izbach adwokackich, jako podmiotom samorządu adwokackiego ²⁶⁴.

Natomiast uwzględniając tendencje jakie ujawniły się w Polsce po sierpniu 1980 r. można przyjąć z dużym prawdopodobieństwem, że nowymi podmiotami instytucji samorządu zostaną w najbliższym czasie: 1. społeczności nauczycieli akademickich, studentów i innych pracowników poszczególnych szkół wyższych ²⁶⁵, 2. wszyscy studenci szkoły wyższej, jako podmioty samorządu studenckiego ²⁶⁶, 3. społeczności jednostek podstawowego podziału terytorialnego /gmin, miast i województw/, jako podmioty samorządu terytorialnego ²⁶⁷.

3. Rola prawa w procesie kreowania podmiotów samorządu społecznego

Ogólne stwierdzenie, że podmiot samorządu społecznego stanowi tylko taka grupa społeczna, której status podmiotu nadaje odpowiedni przepis prawny, wymaga dalszego rozwinięcia w kierunku, który umożliwi właściwą ocenę rzeczywistej roli prawa w kreowaniu konkretnych podmiotów samorządu. Na podstawie dotychczasowych rozważań o wzajemnych relacjach między grupami społecznymi zdolnymi do samorządzenia sobą, o różnym zakresie i różnych formach, a podmiotami instytucji samorządu należy uznać, że podstawowe znaczenie dla rozwiązania postawionego problemu ma odpowiedź na pytanie: czy wydanie odpowiednich przepisów prawnych jest warunkiem koniecznym i jednocześnie wystarczającym dla wyodrębnienia podmiotu samorządu społecznego, czy też stanowi jedynie warunek konieczny, ale nie wystarczający?

Merytorycznie uzasadniona odpowiedź na tak sformułowane pytanie ma znaczenie nie tylko teoretyczne, ale może okazać się przydatna również dla praktyki powoływania nowych instytucji samorządu oraz doskonalenia instytucji już istniejących. Dlatego też problem ten, choć nie zawsze stawiany wprost, podejmowany jest niemal we wszystkich teoretyczno-prawnych opracowaniach na temat samorządu. Natomiast sam sposób jego rozwiązania uzależniony jest z reguły od tego, do którego z wyróżnionych w tej pracy typów koncepcji samorządu zbliżają się konkretne rozważania. Przy czym ukształtowały się tu w zasadzie dwa stanowiska. Jedno, skrajne, reprezentowane głównie przez koncepcje typu "państwowego", oraz drugie, które można określić jako umiarkowane, występujące w koncepcjach pozostałych trzech typów, najczęściej w tzw. koncepcjach "niepaństwowych". Skrajność stanowiska pierwszego polega przede wszystkim na tym, że jego zwolennicy istotną rolę w kreowaniu podmiotów samorządu przypisują wyłącznie prawu. J.Starościak w "państwowej" wersji swojej koncepcji decydującą rolę w nadaniu określonemu zrzeszeniu statusu podmiotu samorządu przyznawał prawu. Zrzeszenie było to jedynie "zespół osób określony prawem jako społeczny substrat samorządu" ²⁶⁸. Z kolei T.Rabska, która, inaczej niż J.Starościak, podmiot samorządu widzi nie tylko w zrzeszeniu ale po prostu w grupie społecznej, za charakterystyczne uznaje to, że "grupa ta powstaje w mocy ustawy, członkostwo w niej jest z góry prawnie określone, następuje bez względu na wolę jej uczestników" ²⁶⁹. Można więc powiedzieć, że powstanie podmiotu samorządu zależy tu wyłącznie od decyzji prawodawcy, który ma w tym zakresie pełną swobodę i może dowolny

zespół osób wyposażać w uprawnienia do samorządzenia.

Inaczej rolę prawa ujmuje się w ramach drugiego z wyróżnionych stanowisk. Charakterystyczny dla tego stanowiska jest pogląd J.Koźbiała, który uznając rolę prawa w kreowaniu podmiotów samorządu społecznego, widzi ją jednak inaczej. Zdaniem tego autora, prawo co prawda określa szczegółowo jakie grupy uprawnia do ukonstytuowania się jako podmiotów samorządu, "nie czyni tego jednak dowolnie, lecz bierze pod uwagę stan istniejący" ²⁷⁰. Rola prawa polega tu przede wszystkim na nadaniu charakteru prawnego działalności określonych grup społecznych zdolnych z socjologicznego punktu widzenia do samodzielnego zarządzania swoimi sprawami. Państwo w sposób formalny jedynie wydziela te grupy, określa ich kompetencje wobec organów państwa, jak również ustala formy sprawowanego nad ich działalnością nadzoru ²⁷¹.

Z punktu widzenia koncepcji samorządu jako instytucji prawno-ustrojowej przyjmowanej w tej pracy bardziej uzasadnione wydaje się uznanie słuszności drugiego z zaprezentowanych wyżej stanowisk. Natomiast rodzące się niekiedy w związku z tym wątpliwości wywołane są przede wszystkim przez fakt, że odpowiednie przepisy prawne powołujące do życia konkretne formy samorządu społecznego wskazując na określone grupy społeczne uznane za ich podmioty nie czynią tego w sposób jednolity.

Szczegółowa analiza zarówno obowiązujących jak i projektowanych przepisów prawnych prowadzi do wyróżnienia dwóch równorzędnych sposobów uregulowania w nich tego zagadnienia. Pierwszy z wyróżnionych sposobów polega na bezpośrednim wska-

zaniu przez przepisy prawne, najczęściej przez użycie odpowiedniej nazwy, określonej grupy społecznej, która stanowić ma podmiot konkretnej formy samorządu. Ten sposób prawnego wyodrębnienia podmiotów samorządu zastosowany został w obowiązujących przepisach w odniesieniu do takich form samorządu, jak samorząd załogi przedsiębiorstwa państwowego, samorząd rzemieślniczy i adwokacki. W przypadku dwóch ostatnich form samorządu odpowiednie przepisy prawne wskazują ponadto na organizacyjne podstawy wyodrębnienia tych podmiotów. I tak podmiotami samorządu rzemieślniczego nie mogą być dowolne grupy osób posiadające uprawnienia do wykonywania rzemiosła we własnym imieniu, lecz jedynie rzemieślnicy zorganizowani w cechy ze względu na przedmiot i miejsce wykonywanej przez nich działalności. Za podmiot samorządu rzemieślniczego ustawa o wykonywaniu i organizacji rzemiosła uznaje również izby rzemieślnicze, w skład których wchodzi rzemieślnicy zgrupowani w cechach działających na określonym terenie ²⁷². Podobnie ma się rzecz z podmiotami samorządu adwokackiego, które stanowią adwokaci i aplikanci zgrupowani w zespołach i izbach adwokackich ²⁷³.

Z bezpośrednim wskazaniem określonych społeczności jako podmiotów samorządu spotykamy się także w projekcie ustawy o szkolnictwie wyższym ²⁷⁴. W przypadku samorządu akademickiego jego podmiot zgodnie z art. 1 projektu ustawy stanowi społeczność nauczycieli akademickich, studentów i innych pracowników danej szkoły wyższej. Natomiast jako podmiot samorządu studentckiego projekt w art. 127 ust. 1 wymienia wszystkich studentów.

We wszystkich wymienionych wyżej przypadkach, poza wskazaniem na określone grupy społeczne jako na podmiot konkretnych form samorządu, przepisy prawne nie zawierają żadnych postano-

wień na temat warunków ze względu na które właśnie tym, a nie innym formom życia zbiorowego przyznane zostały uprawnienia do samodzielnego zarządzania określonym zakresem ich własnych spraw. Nie znaczy to jednak, że z punktu widzenia ustawodawcy okoliczności takie nie miały żadnego znaczenia. Uznać raczej należy, że to właśnie stwierdzenie przez ustawodawcę faktu występowania warunków do samorządzenia we wskazanych przez niego grupach społecznych legło u podstaw decyzji przyznając im status podmiotów samorządu społecznego. Odrębnym zagadnieniem jest natomiast to, czy ocena dokonana przez ustawodawcę odpowiada rzeczywistemu układowi stosunków społecznych jaki panuje wewnątrz wskazanych przez niego grup. Ustawodawca decydując się na wyodrębnienie takich a nie innych, podmiotów samorządu społecznego, powinien kierować się trzema podstawowymi kryteriami: 1. oceną możliwości rozwoju samorządnych stosunków władzy we wszystkich lub tylko określonych sferach działania grupy społecznej, której zamierza się nadać formalny status podmiotu samorządu, 2. ostrością i konfliktowością interesów społecznych ujawniających się wewnątrz grupy, jak i między tą grupą a innymi zbiorowościami społecznymi w skład których grupa ta wchodzi, albo z którymi się styka, 3. empirycznie sprawdzalnym stopniem intensywności społecznego zapotrzebowania na samodzielne zarządzanie wśród samych członków grupy 275.

Dopiero w wyniku oceny przeprowadzonej według powyższych kryteriów, ustawodawca może podjąć trafną decyzję o uznaniu określonej grupy za podmiot samorządu oraz o zakresie przyznanych jej uprawnień do zarządzania własnymi sprawami.

W obowiązujących przepisach prawnych spotkać możemy także inny jeszcze sposób kreowania podmiotów samorządu społecznego. Polega on na tym, że prawne wyodrębnienie podmiotów samorządu społecznego następuje w drodze decyzji odpowiedniego organu państwa, a stanowiące podstawę takiej decyzji przepisy prawne określają jedynie najważniejsze przesłanki jej podjęcia.

Taki właśnie sposób zastosowano w odniesieniu do podmiotów samorządu mieszkańców miast, a także samorządu mieszkańców wsi. Zgodnie z art. 83 ust. 1 ustawy o radach narodowych samorząd mieszkańców miast działa w poszczególnych częściach miasta takich, jak osiedla, obwody i domy. Samego podziału miasta na osiedla i obwody jako rejony działania samorządu dokonuje, zgodnie z postanowieniami ramowego regulaminu samorządu mieszkańców w miastach ²⁷⁶, miejska /dzielnicowa/ rada narodowa w porozumieniu z miejskim /dzielnicowym/ komitetem FJN /§ 18 ust. 1/, opierając się na określonych w tymże regulaminie przesłankach. I tak decyzja o podziale miasta na osiedla opierać się powinna na dwóch różnych pod względem ich charakteru kryteriach. Po pierwsze, osiedle powinno stanowić część miasta "wyróżniającą się naturalną więzią ekonomiczno-społeczną i warunkami komunalnymi" oraz po drugie jego obszar powinien w zasadzie pokrywać się z okręgiem wyborczym do miejskiej /dzielnicowej/ rady narodowej /§ 15/. Z kolei obwód jako rejon działania samorządu mieszkańców obejmować powinien blok, ulicę lub inny zespół budynków o liczbie mieszkańców w zasadzie nie przekraczającej trzech tysięcy i granicach w miarę możliwości pokrywających się z obwodem głosowania do rady narodowej lub stanowiących jego wielokrotność /§ 16/. Ramowy regulamin

zaleca także, aby dokonywane przez radę narodową podziały harmonizowały z innymi podziałami administracyjnymi miast /np. rejonami administracji osiedla i rejonami szkolnymi/. Nato - miast decyzję o podziale osiedli /obwodów/ na domy jako rejony działania samorządu mieszkańców przyznano w regulaminie komitetom osiedlowym lub obwodowym, stanowiąc jedynie, że powinny one obejmować pojedyncze domy lub zespoły domów mieszkalnych /§ 17 i 18 ust. 2/.

Podobnie przedstawia się sytuacja w odniesieniu do sposobu kreowania podmiotów samorządu mieszkańców wsi. Zgodnie z art. 87 ustawy o radach narodowych gminna rada narodowa dzieli obszar gminy na sołectwa, które powinny obejmować w zasadzie wieś albo sąsiadujące ze sobą wsie lub inne tereny, na których występują wspólne problemy społeczno-gospodarcze.

Scharakteryzowane wyżej postanowienia ustawy o radach narodowych oraz ramowy regulamin samorządu mieszkańców miast nie wskazuje bezpośrednio ani na podmiot samorządu mieszkańców miast, ani na podmiot samorządu mieszkańców wsi. Jednak z innych postanowień wspomnianych aktów prawnych za podmioty takie uznać należy zbiorowość mieszkańców poszczególnych rejonów na jakie na mocy decyzji odpowiednich rad narodowych zostały podzielone poszczególne miasta i gminy. W związku z tym powstaje pytanie, czy wyodrębnione na takiej podstawie zbiorowości społeczne stanowią w każdych warunkach grupy społeczne o cechach pozwalających na uznanie je za zdolne do zarządzania tym zakresem ich własnych spraw, który przyznają im obowiązujące przepisy prawne. W oparciu o ocenę dotychczasowych doświadczeń, zwłaszcza w zakresie działania samorządu mieszkańców miast, nie można jednoznacznie odpowiedzieć na

tak sformułowane pytania. Z jednej strony bowiem, tendencja do opierania podziałów na rejony działania samorządu mieszkańców miast na przesłankach formalnych /np. w odniesieniu do osiedli dążność do zgodności jego granic z granicami okręgu wyborczego, a w odniesieniu do obwodów kierowanie się przede wszystkim liczbą mieszkańców/ prowadziła do wyodrębnienia zbiorowości o słabych więzach społecznych, co powodowało znaczne obniżenie ich zdolności do samorządzenia nawet w zakresie wyraźnie przyznanych im uprawnień. Kierowanie się przeważnie kryteriami administracyjnymi, związane m.in. z brakiem zrozumienia istoty i mechanizmów kształtowania się samorządnych stosunków władzy, prowadziło niejednokrotnie do sztucznych podziałów ukkształtowanych wcześniej społeczności lokalnych. Z drugiej strony, jak wskazują badania socjologiczne, zwłaszcza w wielkich miastach o przewadze nowych osiedli mieszkaniowych, prawne wyodrębnienie podmiotów samorządu mieszkańców i wyposażeń ich w odpowiednie uprawnienia sprzyjać może wytwarzaniu się z luźnej początkowo zbiorowości trwałej społeczności osiedlowej. Obiektywny charakter konieczności zinstytucjonalizowania samego procesu kształtowania społeczności osiedlowych w wielkich miastach podkreśla, opierając się na wynikach badań empirycznych, wielu polskich socjologów ²⁷⁷.

W tej sytuacji należy się liczyć, przynajmniej w przypadku niektórych form samorządu, ze wzrostem znaczenia prawa w procesie kreowania podmiotów samorządu społecznego, stąd też prawdopodobnie rozszerzać się będzie również drugi z wyróżnionych tutaj sposobów wskazywania w przepisach prawnych konkretnych grup społecznych, którym przepisy te nadają status podmiotów samorządu. Efektywność tego sposobu zależeć będzie

w głównej mierze od właściwego ustalenia przesłanek na podstawie których wyodrębniane będą konkretne podmioty. W związku z tym dążyć należy do eliminowania przesłanek o charakterze formalnym na rzecz precyzyjnego ustalania przesłanek o charakterze socjologicznym. A to, nie jest z kolei możliwe nie tylko bez ścisłej współpracy prawników z socjologami, ale także bez udziału samych zainteresowanych. Dlatego z zadowoleniem przyjąć należy nowe rozwiązanie proponowane w art. 186 ust. 2 projektu ustawy o radach narodowych i samorządzie terytorialnym zgodnie z którym "podziału miasta na osiedla mieszkaniowe oraz gminy na sołectwa dokonuje w drodze uchwały właściwa lokalna rada narodowa po zapoznaniu się z opinią zainteresowanych mieszkańców".

Umocnienie opisanej wyżej tendencji nie oznacza jednak rezygnacji ze stosowanego dotąd z powodzeniem bezpośredniego sposobu wskazywania na określone grupy społeczne jako podmioty samorządu. W praktyce powoływania różnych form samorządu w PRL stosowane są, jak była o tym mowa, oba sposoby, a wybór w konkretnym przypadku jednego z nich zależy między innymi od tego jakiego typu grupie społecznej ustawodawca zamierza nadać status podmiotu samorządu. Jak dotąd drugi sposób stosowany jest przede wszystkim w odniesieniu do społeczności lokalnych opartych na więzi terytorialnej.

Wracając do postawionego na wstępie pytania o rolę prawa w procesie kreowania podmiotów samorządu społecznego, stwierdzić należy, że prawo będąc warunkiem koniecznym właściwego przebiegu procesu nie ogranicza się jedynie do samego stwierdzenia, że w określonej grupie społecznej istnieją już warunki do samorządzenia, ale niekiedy jest w stanie odegrać aktywną

rolę w ostatecznym ukształtowaniu takich warunków. Nie powinno to jednak prowadzić do przeceniania roli prawa, do tego stopnia, że sam fakt wskazania przez nie określonego zespołu ludzi jako podmiotu samorządu jest warunkiem wystarczającym do uznania go za podmiot samorządnych stosunków władzy. Inaczej mówiąc tak, jak nie każda zdolna do samorządzenia grupa społeczna musi być uznana przez prawo za podmiot samorządu jako wyodrębnionej instytucji prawno-ustrojowej, również nie każde wskazanie przez przepisy prawa pewnego zespołu ludzi jako podmiotu samorządu musi zawsze oznaczać, że istnieje on w rzeczywistości jako podmiot samorządnych stosunków władzy.

4. Podmiotowe aspekty samodzielności samorządu jako instytucji prawno-ustrojowej

W rozdziale II wskazano już na niewłaściwość wąskiego, jedynie formalno-prawnego, pojmowania samodzielności samorządu. W pracy tej proponuje się natomiast znacznie szersze ujęcie ~~tych~~^{te} cech samorządu, która nie ogranicza się jedynie do formalnie pojmowanej niezależności od ingerencji w działalność samorządu organów państwowych. Właściwie pojmowana samodzielność samorządu to przede wszystkim zdolność wskazanego przez prawo podmiotu do samorządzenia, zdolność do realizacji jego celów i zadań przez zgodne współdziałanie wszystkich, którzy ten podmiot stanowią i przy pomocy środków, które pozostają w ich dyspozycji. Tak rozumiana samodzielność ma niejako dwa wymiary, wymiar wewnętrzny, związany z charakterem stosunków społecznych łączących jednostki i zbiorowości wchodzące w skład podmiotu samorządu /np. stosunki między pracownikami fizycznymi i pracownikami administracji przedsiębiorstwa/, a także wymiar zewnętrzny, zdeteminowany układem stosunków

między podmiotem a szerszymi zbiorowościami w ramach których prowadzi on swoją działalność, a także układem stosunków z innymi grupami społecznymi z którymi się styka w związku z realizacją swoich celów i zadań /np. stosunki załogi ze społecznością lokalną na terenie działania której znajduje się przedsiębiorstwo, stosunki między załogami dwóch kooperujących ze sobą przedsiębiorstw/. Mimo pozornego braku związku między wyróżnionymi ^{wymianami} są one ze sobą ściśle powiązane i, jak się wydaje, jednakowo ważne.

Podstawowe znaczenie dla tak rozumianej samodzielności samorządu społecznego ma dbałość ze strony ustawodawcy o to, aby wskazany przez niego podmiot samorządu spełniał wszystkie te warunki, którym powinna odpowiadać grupa społeczna zdolna z socjologicznego punktu widzenia do samodzielnego zarządzania własnymi sprawami.

O podstawowych warunkach jakie powinna spełniać grupa społeczna, żeby na terenie jej działania mogły bez przeszkód rozwijać się samorządne stosunki władzy była już mowa w punkcie 1 tego rozdziału. Natomiast w tym miejscu zwrócona zostanie uwaga na te podmiotowe aspekty samodzielności samorządu, które wiążą się z samym faktem prawnego wyodrębnienia jego podmiotów.

W odróżnieniu od niektórych klasycznych już teorii burżuazyjnych ²⁷⁸ we współczesnej literaturze nie uważa się za konieczne przyznanie podmiotom samorządu osobowości prawnej ²⁷⁹. W praktyce fakty takie mają jednak miejsce, np. w osobowość prawną wyposażone są cech i izby rzemieślnicze ²⁸⁰. Ponadto w osobowość prawną, choć nie posiada jej załoga przedsiębiorstwa wyposażone jest samo przedsiębiorstwo państwowe jako

podstawowa jednostka organizacyjna gospodarki narodowej ²⁸¹. Po sierpniu 1980 r. pojawiły się też niekiedy postulaty żądające przyznania utworzonym ewentualnie w przyszłości samorządom terytorialnym osobowości publiczno-prawnej ²⁸². Nie pomniejszając znaczenia osobowości prawnej jako elementu prawnego wyodrębnienia podmiotu samorządu, trzeba jednak zwrócić uwagę, że przyznanie takiej osobowości może mieć istotne znaczenie dla pogłębiania samodzielności samorządu w jej wymiarze zewnętrznym. Zwłaszcza wówczas, gdy podmioty samorządu poprzez swoje organy mogą gromadzić pewne środki finansowe, a następnie dysponować tymi środkami na realizację określonych zadań. Wyposażenie ich w tych przypadkach w osobowość prawną pozwoliłoby na ich udział w obrocie prawnym na równych zasadach z innymi podmiotami prawa.

W niektórych formach samorządu spotykamy się niekiedy z próbą ingerencji przepisów prawnych w układ stosunków między elementami składowymi ich podmiotów. Zwłaszcza tam, gdzie elementy te tworzą w ramach podmiotu samorządu mniejsze zbiorowości o własnych interesach. Tak jest w przypadku projektu ustawy o szkołach wyższych, który dość szczegółowo reguluje pozycję każdej składającej się na społeczność akademicką zbiorowości, a więc nauczycieli akademickich, studentów i innych pracowników szkoły wyższej, łącznie z liczbą miejsc jakie przypadają przedstawicielom poszczególnych grup w kolegialnych organach samorządu akademickiego.

Również, jeżeli chodzi o stosunki podmiotów samorządu z szerszymi zbiorowościami w skład których podmioty te wchodziły, przepisy prawne nie wiele mają do powiedzenia. Poza utworze-

niem instytucji nadzoru, która w konkretnych rozwiązaniach bardziej związana jest z strukturalno-organizacyjnymi i przedmiotowymi aspektami samodzielności samorządu.

Szerzej natomiast uwzględniają przepisy prawne zagadnienie układu stosunków między podmiotami samorządu a innymi zbiorowościami, z którymi podmioty te w swojej działalności mogą się stykać. Po sierpniu 1980 r. problem ten wystąpił szczególnie ostro w przypadku załogi przedsiębiorstwa państwowego jako podmiotu samorządu, co znalazło wyraz w uchwalonej we wrześniu ustawie, w której z jednej strony dano wyraz dążeniu do niezależności załogi jako podmiotu samorządu od organów administracji państwowej, organizacji społecznych, związkowych i politycznych /art. 1 ust. 3/, a jednocześnie starano się stworzyć warunki do partnerskiej współpracy między samorządem i działającymi w przedsiębiorstwie związkami zawodowymi, organizacjami politycznymi, młodzieżowymi oraz innymi organizacjami społecznymi i społeczno-zawodowymi /art. 34/.²⁸³

Dążność do zapewnienia daleko idącego współdziałania form samorządu między sobą /np. samorządu mieszkańców miast i samorządu załogi przedsiębiorstwa/, a także z organizacjami społecznymi występuje również w przepisach powołujących instytucję samorządu mieszkańców miast i wsi, oraz w szerszym nawet zakresie, także w przypadku samorządu rzemieślniczego.²⁸⁴

Rozdział IV

SYSTEM ORGANIZACJI INSTYTUCJI SAMORZĄDU SPOŁECZNEGO W PRL

1. System organizacji instytucji samorządu i jego podstawowe elementy

Przyznanie przez przepisy prawne określonej grupie społecznej statusu podmiotu samorządu stanowi podstawowy, ale nie jedyny, warunek powołania do życia instytucji samorządu społecznego. Samorząd można uznać za instytucję w pełni ukształtowaną dopiero wówczas, gdy jednocześnie z wyodrębnieniem podmiotów zostanie określona w odpowiednich przepisach prawnych specjalna organizacja, zakres przedmiotowy oraz formy i metody samorządzenia. Każdy z wymienionych wyżej elementów struktury instytucji samorządu, poza scharakteryzowanymi już w rozdziale poprzednim podmiotami samorządu, wymaga oddzielnego omówienia. Problemom tym zostały poświęcone ten i dwa następne rozdziały. W pierwszej kolejności zwrócono uwagę na zagadnienia charakterystycznego dla podmiotów samorządu sposobu ich zorganizowania, który został w tej pracy określony jako system organizacji instytucji samorządu społecznego.

Użyte wyżej określenie "system organizacji instytucji samorządu" wymaga kilku dodatkowych wyjaśnień. Zwłaszcza, że już samo posłużenie się terminem "organizacja" może być źródłem nieporozumień z uwagi na to, że termin ten nie jest jednoznacznie rozumiany w obowiązującym prawie, ani tym bardziej w nauce.

Za najogólniejszą definicję pojęcia organizacja uważa się definicję zaproponowaną przez T.Kotarbińskiego, który przez organizację rozumie "pewien rodzaj całości ze względu na stosunek do niej jej własnych elementów, mianowicie taką całość, której wszystkie składniki współprzyczyniają się do powodzenia całości" ²⁸⁵. Tak ogólne określenie znaczenia terminu

organizacja powoduje jednak, że termin ten może być używany na oznaczenie bardzo różnych zjawisk. W teorii organizacji wskazuje się na trzy praktycznie stosowane znaczenia tego terminu ²⁸⁶. Przez organizację rozumieć można, po pierwsze, cechę lub atrybut przysługujący jakiemuś zespołowi lub grupie, lub jakiemuś procesowi społecznemu, który uważamy za zorganizowany /organizacja w znaczeniu atrybutowym/. Drugim znaczeniem terminu "organizacja" jest organizacja w znaczeniu rzeczowym. W tym znaczeniu chodzi nie o cechę /atrybut/ pewnych zespołów i grup, lecz o same te zespoły i grupy, którym przypisujemy tę cechę, że są one "zorganizowane". T.Kotarbiński pisze, że "słowo "organizacja" /.../ w sensie rzeczowym może być /.../ rozumiane jako zespół, w sensie atrybutowym - jako jego struktura" ²⁸⁷. Stąd też termin organizacja w znaczeniu atrybutowym uważa się często za równoznaczny z terminem - struktura organizacyjna ²⁸⁸.

Niekiedy organizacją nazywaną bywa również sama czynność organizowania, sam proces organizowania. Mówi się wówczas o organizacji w znaczeniu czynnościowym ²⁸⁹.

Między trzema wyróżnionymi sposobami rozumienia terminu organizacja zachodzą, jak nietrudno zauważyć, dość ścisłe związki treściowe. Dlatego też pierwsze i drugie z tych znaczeń nazywa się często znaczeniem rezultatowym, ponieważ zespoły i procesy społeczne nabywają cechę "bycia zorganizowanym" w rezultacie pewnego procesu, który "polega na samoradnym organizowaniu się lub na wykonywanych umyślnie przez kogoś /przez organizatora/ czynnościach organizowania" ²⁹⁰. Niezależnie jednak od występujących między nimi powiązań są to różne zjawiska i dlatego celowe wydaje się wyraźne odróżnianie ich

od siebie.

W dalszych rozważaniach, gdy mowa jest o "organizacji instytucji samorządu", termin organizacja używany jest przede wszystkim w znaczeniu atrybutowym, a więc jako pewien zespół cech określających sposób i stopień zorganizowania grupy społecznej występującej w roli podmiotu samorządu.

W rozdziale II wskazano już, że podstawowy cel wyodrębnienia instytucji samorządu stanowi stworzenie prawnych przesłanek upowszechniania w możliwie szerokim zakresie samorządnych stosunków władzy w nadających się do tego różnych sferach życia społecznego. Celowi temu musi być podporządkowany także sposób i stopień zorganizowania grupy społecznej uznanej za podmiot samorządu. Podstawową funkcją organizacji jest więc zagwarantowanie wszystkim członkom grupy społecznej jednako - wego udziału w procesie wyznaczania i realizacji wspólnych dla członków tej grupy celów i zadań. Chodzi tu o stworzenie takiej organizacji podmiotu samorządu, która zapewni samym zainteresowanym zarządzanie ich własnymi sprawami. Organizacja taka stanowić musi zwarty system tj. całość złożoną z elementów w określony sposób uporządkowanych. Przy czym elementy te powinny być tak dobrane i wzajemnie powiązane, aby sprzyjały skuteczniejszej realizacji interesów grupy społecznej stanowiącej podmiot samorządu bez konieczności powoływania specjalnego aparatu do rządzenia trwale dzielącego grupę na "rządzących" i "rządzonych". Dla podkreślenia znaczenia tego faktu w pracy tej mówi się nie o "organizacji", lecz o "systemie organizacji instytucji samorządu społecznego". Nie znaczy to jednak, że zawsze i wszędzie organizacja samorządu stanowi spójny i zwarty system. Jak wykazują liczne badania, niepra-

nieprawidłowości

występujące w zakresie ukształtowanego przez przepisy prawne systemu organizacji są jedną z przyczyn wadliwego funkcjonowania konkretnych form samorządu społecznego w PRL.

W literaturze przedmiotu zagadnieniom organizacji samorządu, zwłaszcza organizacji konkretnych form samorządu /np. samorządu mieszkańców miast/, poświęca się z reguły duże uwagi. Rozważania te mają jednak jedną podstawową wadę, która polega na tym, że samą organizację instytucji samorządu pojmuje się w nich zbyt wąsko. W rozważaniach tych zagadnienia systemu organizacji dotyczą najczęściej jedynie struktury i zasad funkcjonowania organów samorządu ²⁹¹. Podejście takie należy uznać za niewystarczające, chociaż sama struktura i zasady funkcjonowania organów samorządu stanowią istotny element całego systemu jego organizacji. Nie jest to jednak element jedyny. Do systemu organizacji samorządu zaliczyć należy także inne elementy sposobu zorganizowania podmiotu samorządu, przede wszystkim ^{jego} ~~jego~~ strukturę pionową, a więc podział podmiotu na mniejsze grupy społeczne stanowiące wydzielone i względnie samodzielne jednostki organizacyjne w określony sposób sobie podporządkowane. Należy przy tym zwrócić uwagę, że z podziałem podmiotu samorządu na mniejsze jednostki organizacyjne łączy się zawsze powoływanie na poszczególnych szczeblach odpowiednich organów, czemu towarzyszy z reguły wyodrębnienie przedmiotowego zakresu ich działania.

Od pionowej organizacji samorządu odróżnić należy jego organizację poziomą, a więc wewnętrzną organizację podmiotu samorządu w ramach jednostki organizacyjnej tego samego szczebla.

Biorąc to wszystko pod uwagę możemy wyróżnić dwa podstawowe elementy systemu organizacji instytucji samorządu:

1/ organizację pionową i 2/ organizację poziomą.

Na organizację pionową składają się przede wszystkim:

/a/ pionowa struktura organizacyjna podmiotów samorządu społecznego i związana z nią /b/ struktura pionowa jego organów, oraz /c/ zasady powiązania między poszczególnymi elementami /szczeblami/ organizacji pionowej, a głównie zasady podporządkowania jednostek organizacyjnych niższego szczebla jednostkom organizacyjnym wyższego szczebla,

Natomiast organizację poziomą stanowią /a/ system organów samorządu powoływany na danym szczeblu jego organizacji pionowej, /b/ zasady określające wzajemne stosunki między podmiotem a organami danego szczebla, oraz /c/ wewnętrzna struktura i zasady funkcjonowania samych organów samorządu społecznego.

Oczywiście, podział systemu organizacji samorządu na organizację pionową i poziomą ma charakter względny, np. niektóre organy samorządu mogą występować raz w roli elementów organizacji pionowej, a innym razem jako części organizacji poziomej. Nie wolno również zapominać, że organizacja pionowa może oddziaływać na organizację poziomą i odwrotnie. Wszystko to nie przekreśla jednak metodologicznej przydatności proponowanego podziału i dlatego posłużono się nim w tej pracy.

2. Organizacja pionowa instytucji samorządu w PRL

W Polsce nie wykształcił się jak dotąd jeden model pionowej struktury organizacyjnej podmiotów samorządu społecznego wspólny dla wszystkich form w jakich instytucja ta występuje. Teoretycznie można wyróżnić dwa podstawowe typy takiej struktury. Typ pierwszy to struktury, które można określić jako struktury proste, a więc takie w ramach których grupa społeczna wskazana jako podmiot samorządu społecznego nie dzieli się na mniejsze jednostki organizacyjne. W tym przypadku trudno właściwie mówić o strukturze pionowej. Podmiot samorządu stanowi bowiem całość nie zróżnicowaną pionowo pod względem organizacyjnym. Przykładem podmiotu o prostej strukturze jest społeczność sołectwa będąca podmiotem samorządu mieszkańców wsi.

Drugi typ struktur pionowych to struktury złożone /jedno i wieloszczeblowe/, a więc takie, które prowadzą do zróżnicowania podmiotów samorządu na mniejsze jednostki organizacyjne w określony sposób ze sobą powiązane. Podmiotem samorządu o strukturze złożonej jest np. adwokatura, czyli ogół adwokatów i aplikantów adwokackich zorganizowanych w zespołach i izbach adwokackich.

Wybór jednego z typów struktury organizacyjnej uzależniony jest przede wszystkim od charakteru i wielkości grupy społecznej stanowiącej podmiot konkretnej formy samorządu społecznego. Przy czym określony typ struktury nie jest ściśle związany z konkretną formą samorządu. Stąd też w ramach tej samej formy samorządu społecznego mogą wystąpić równocześnie oba typy zorganizowania uprawnionych do samorządzenia sobą

grup społecznych. W związku z tym konkretne formy samorządu społecznego występujące w PRL podzielić można na trzy grupy. Pierwszą grupę stanowią te formy, w których występują wyłącznie proste struktury organizacyjne. Do grupy drugiej zaliczamy wszystkie te formy samorządu, w których mogą wystąpić zarówno struktury proste, jak i struktury złożone. Natomiast do grupy trzeciej wchodzi wszystkie te formy samorządu których podmioty posiadają zawsze strukturę złożoną.

W PRL wyłącznie proste struktury organizacyjne występują tylko w przypadku podmiotów samorządu mieszkańców wsi. Zgodnie z postanowieniem art. 87 ustawy o radach narodowych z 1958 r. podmiotem tej formy samorządu jest grupa społeczna jaką stanowią mieszkańcy sołectwa. Rada narodowa dokonująca podziału terenu gminy na sołectwa nie została upoważniona do dalszego podziału społeczności sołectwa na mniejsze jednostki organizacyjne. Jak się wydaje, na podstawie obowiązujących przepisów podziałów takich nie mogą dokonywać także sami zainteresowani i organy przez nich powołane. Tym samym podmiot samorządu mieszkańców wsi stanowi całość o prostej pionowej strukturze organizacyjnej.

Do form samorządu społecznego, w których występują tak struktury proste, jak i struktury złożone zaliczyć należy przede wszystkim samorząd załogi przedsiębiorstwa państwowego oraz samorząd mieszkańców miast.

Podmiotem samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego są wszyscy zatrudnieni w określonym przedsiębiorstwie, czyli jego załoga. Wewnętrzne zróżnicowanie załogi jako podmiotu

samorządu zależy przede wszystkim od wielkości przedsiębiorstwa, typu produkcji, a także wielu innych czynników ²⁹². Trzeba jednak zauważyć, że organizacji przedsiębiorstwa państwowego nie zawsze musi odpowiadać organizacja załogi przedsiębiorstwa jako podmiotu samorządu. Samo utworzenie zakładów i innych jednostek organizacyjnych w przedsiębiorstwie nie pociąga automatycznie za sobą odpowiadającego mu podziału załogi. Podział taki może jednak nastąpić, jeżeli statut samorządu załogi przewiduje powołanie w takich jednostkach rady pracowniczej zakładu. Rady takie mogą być powoływane przede wszystkim w tych jednostkach organizacyjnych przedsiębiorstwa, które "pracują według zasady rachunku ekonomicznego i sporządzają własny bilans" ²⁹³. Chodzi tu przede wszystkim o tzw. zakłady produkcyjne, stanowiące techniczno-organizacyjną podstawę przedsiębiorstwa. Zakład stanowi bowiem jednostkę produkcyjną wyodrębnioną pod względem techniczno-produkcyjnym i organizacyjnym. Za najważniejszą cechę zakładu jako podstawowego układu produkcyjnego uważa się niekiedy jedność miejsca ²⁹⁴.

Za celowe uznano także tworzenie "rad zakładowych" w niektórych jednostkach organizacyjnych przedsiębiorstwa, które nie sporządzają własnego bilansu ²⁹⁵.

Decyzję o tym, w których zakładach produkcyjnych i innych jednostkach organizacyjnych przedsiębiorstwa mogą być powoływane rady pracownicze zakładu, oraz o sprawach, które rady pracownicze przedsiębiorstwa może przekazać radzie pracowniczej zakładu, podejmuje sama załoga. Ona bowiem uchwała na wniosek rady pracowniczej przedsiębiorstwa statut samorządu załogi, który zawiera m.in. postanowienia w sprawie pionowej

struktury organizacyjnej samorządu w danym przedsiębiorstwie.

Uchwalony przez ogólne zebranie pracowników przedsiębiorstwa statut samorządu załogi powinien zapewnić regulację prawną zasad podporządkowania wyodrębnionych jednostek organizacyjnych całej załodze, i co za tym idzie sposobu i zakresu podporządkowania działalności powoływanej w takich jednostkach rady pracowniczej zakładu radzie pracowniczej przedsiębiorstwa. W tej materii ustawa stanowi jedynie /art. 33 ust. 4/, że przy przekazywaniu spraw dotyczących zakładu lub innych jednostek organizacyjnych radzie pracowniczej zakładu, "należy uwzględnić charakter spraw oraz możliwości ich realizacji".

Proste i złożone pionowe struktury organizacyjne ukształtowały się również w przypadku samorządu mieszkańców miast. Ustawa o radach narodowych /art. 83 ust. 1/ stanowi, iż samorząd mieszkańców działa w poszczególnych częściach miasta, którymi są osiedla, obwody i domy. W myśl ramowego regulaminu /§ 18 ust. 1/ podział miast na osiedla i obwody należy do kompetencji miejskich /dzielnicowych/ rad narodowych, które dokonują go w porozumieniu z właściwymi komitetami PZN. Organami samorządu mieszkańców w osiedlach i obwodach są ogólne zebrania mieszkańców oraz komitety osiedlowe i obwodowe. Natomiast o podziale miast na domy decydują komitety osiedlowe lub obwodowe, które wyznaczają także zakres zadań komitetów domowych /§ 18 ust. 2 regulaminu/.

Ten wtórny, pomocniczy podział administracyjny miast ma podstawowe znaczenie dla kształtowania się pionowej struktury organizacyjnej samorządu mieszkańców miast. Szczególnie istotną funkcję w tym podziale, zwłaszcza w dużych miastach, spełniają osiedla. W uchwale Rady Państwa z dnia 21 maja 1973 r.

stwierdza się, że: "Osiedle mieszkaniowe staje się ważnym elementem struktury społecznej kraju". Tak więc osiedle jako rejon działania samorządu mieszkańców powinno - ze względu na swoje urządzenia socjalne, oświatowo-kulturalne a także układ stosunków społecznych - zaspokajać podstawowe potrzeby mieszkańców oraz stanowić bazę materialną i społeczną dla rozwoju samorządności społecznej. Uznanie osiedla za podstawowe ogniwo samorządu mieszkańców miast nie wyklucza jednak jego dalszych podziałów na mniejsze jednostki organizacyjne. Na ostateczne ukształtowanie struktury samorządu mieszkańców decydujący wpływ wywierają takie czynniki, jak: wielkość miast, rodzaj zabudowy, charakter własności budynków, więzi społeczne łączące mieszkańców, tradycje społeczno-kulturalne oraz dominujące w kierowniczych kręgach miast poglądy na miejsce i rolę samorządu wobec instytucji miejskich ²⁸⁶. W związku z tym istnieje duża różnorodność rozwiązań organizacyjnych w zakresie ogniw samorządu mieszkańców miast, ich wewnętrznej struktury i występujących między nimi zależności. W jednych miastach poszczególne jednostki organizacyjne występują równocześnie jako równorzędne, w innych tworzą wielostopniową strukturę.

Na podstawie obowiązujących przepisów prawnych pod wpływem działania wspomnianych wyżej czynników ukształtowały się trzy różne modele struktury organizacyjnej samorządu mieszkańców miast:

1/ model samorządu o prostej strukturze organizacyjnej, w którym ogniwa samorządu, takie jak osiedla lub obwody nie dzielą się na mniejsze jednostki organizacyjne,

2/ model samorządu o strukturze dwu szczeblowej, w którym podstawowe ogniwa dzielą się na mniejsze jednostki organizacyjne, przy czym model ten może wystąpić w trzech wariantach:

a/ podmiot samorządu jaki stanowi grupa mieszkańców osiedla składa się z ogniw powstałych w związku z podziałem osiedla na obwody; b/ społeczność osiedla dzieli się na mniejsze grupy mieszkańców na skutek podziału osiedla na domy; c/ w miastach, w których nie podzielono na osiedla lecz na obwody, te ostatnie nie mogą być podzielone na domy,

3/ model samorządu o strukturze trzystopniowej, obejmującej osiedla, obwody i domy.

Jak wykazały badania przeprowadzone przez J.Koźbiała²⁹⁷, struktura trzystopniowa występuje raczej sporadycznie i ma zastosowanie w dużych osiedlach. Szersze zastosowanie struktura ta znajduje w osiedlach i domach spółdzielczości mieszkaniowej, a więc tam, gdzie funkcje ogniw samorządu mieszkańców pełnią odpowiednie organy samorządu spółdzielczego²⁹⁸. Struktura dwuszczeblowa odpowiada warunkom działania samorządu mieszkańców w dużych miastach, w których szczebel niższy /komitet obwodowy lub domowy/ koncentruje swoją uwagę na organizatorskiej działalności z mieszkańcami, szczebel wyższy /komitet osiedlowy - na korygowaniu działań wszystkich osiedlowych ogniw i reprezentowaniu całego osiedla wobec władz miasta. Struktura jednoszczeblowa występuje w małych miastach i miasteczkach oraz niektórych miastach średnich.

W ramowym regulaminie samorządu mieszkańców miast /§ 19/ stwierdza się, że jeżeli w tym samym terenie powołane zostały organy samorządu mieszkańców różnych stopni, dokonuje się mię-

dzy nimi podziału zadań. Przyjęte w ramowym regulaminie rozwiązania zakładają, że organy samorządu mieszkańców wyższego stopnia zobowiązane są do udzielania pomocy organom samorządowym niższego stopnia, zwłaszcza poprzez podejmowanie zadań przekraczających właściwość tych organów, koordynowanie działalności w sprawach wymagających współdziałania oraz przekazywanie niektórych zadań. Rozwiązania te powinny prowadzić do właściwego ułożenia stosunków między działającymi na tym samym terenie organami samorządu ²⁹⁹.

Do form samorządu, w których występują wyłącznie złożone pionowe struktury organizacyjne należą w Polsce samorząd rzemieślniczy i samorząd adwokacki.

Pionowa struktura organizacyjna samorządu rzemieślniczego określona została w ustawie o wykonywaniu i organizacji rzemiosła ³⁰⁰. Rzemieślnicy stanowiący podmiot samorządu rzemieślniczego zorganizowani są w cechy, izby rzemieślnicze i Centralny Związek Rzemiosła. Najniższym ogniwem organizacji samorządu rzemieślniczego jest cech, który stanowi społeczno-zawodową organizację rzemieślników właściwą ze względu na przedmiot i miejsce wykonywanej działalności /art. 24/ ³⁰¹.

Izby rzemieślnicze jako społeczno-zawodowe i gospodarcze organizacje rzemiosła skupiają cechy, a także spółdzielnie rzemieślnicze, mające siedzibę na terenie działalności izby rzemieślniczej. Działalność ta może obejmować jedno lub więcej województw. Izby rzemieślnicze tworzy i znosi oraz określa ich terenowy zakres działania, nazwę i siedzibę Centralny Związek Rzemiosła po porozumieniu z zainteresowanymi terenowymi organami administracji państwowej stopnia wojewódzkiego /art. 31/ ³⁰².

Poszczególne izby rzemieślnicze wchodzi z kolei w skład Centralnego Związku Rzemiosła, który stanowi centralną społeczno-zawodową i gospodarczą organizację rzemiosła /art. 36/.

Ustawa o wykonywaniu i organizacji rzemiosła określa także zasady na jakich oparte są stosunki między cechami i izbami rzemieślniczymi oraz między cechami, izbami rzemieślniczymi i Centralnym Związkiem Rzemiosła. Na izbach rzemieślniczych spoczywa obowiązek nadzorowania i koordynowania działalności cechów /art. 32 ust. 1/. Izba rzemieślnicza może w przypadkach naruszenia przez statutowe organy jednostek w niej zrzeszonych przepisów prawa oraz uchwał izby rzemieślniczej i Centralnego Związku Rzemiosła uchylić uchwały tych organów, z wyjątkiem uchwał walnych zgromadzeń. W tym ostatnim przypadku izbie rzemieślniczej służy prawo zawieszania wykonania tych uchwał. O ostatecznym losie zawieszanej uchwały decyduje zarząd Centralnego Związku Rzemiosła. Uprawnienia nadzorcze i koordynacyjne w stosunku do całego rzemiosła, wszystkich jego jednostek organizacyjnych posiada Centralny Związek Rzemiosła. Może on w przypadku naruszenia - przez statutowe organy izby rzemieślniczych - przepisów prawa, statutu lub uchwał Centralnego Związku Rzemiosła uchylać uchwały tych organów /art. 37, ust. 2/. Centralnemu Związkowi Rzemiosła służy również prawo zawieszania w czynnościach członków związku cechów oraz izb rzemieślniczych, jeżeli działalnością swoją naruszają przepisy prawa, statut lub uchwały Centralnego Związku Rzemiosła /CZR/. Natomiast jeżeli działalność członków tych organów narusza powyższe normy w sposób rażący CZR służy prawo ich odwołania /art. 37 ust. 4/. Do zadań CZR należy także zapewnienie cechom i izbom rzemieślniczym wszechstronnej pomocy oraz ustalenia

zasad jakim powinny odpowiadać ich statuty /art. 37 ust. 1/.

Strukturę organizacyjną adwokatury określają postanowienia ustawy o ustroju adwokatury z 1963 r. ³⁰³. Ogół adwokatów i aplikantów adwokackich prawo do zarządzania swoimi sprawami realizuje w zespołach i izbach adwokackich, oraz jako adwokatura reprezentowana w skali kraju przez Naczelną Radę Adwokacką. Podstawową jednostką organizacyjną adwokatury jest zespół adwokacki /art. 4/. Adwokaci i aplikanci adwokaccy, mający siedzibę na obszarze województwa lub kilku województw, stanowią izbę adwokacką /art. 34 ust. 1/ ³⁰⁴.

Nadrzędnym organem zawodowym samorządu adwokatury jest Naczelna Rada Adwokacka, którą tworzą dziekani rad adwokackich oraz dziewięciu adwokatów wybranych przez zgromadzenie dziekanów. Do zakresu działania Naczelnej Rady Adwokackiej należy m.in. nadzór i koordynowanie działalności wojewódzkich rad adwokackich /art. 55 ust. 1 pkt. 4/.

W porównaniu ze złożonymi strukturami organizacyjnymi samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego i samorządu mieszkańców miast organizację pionową samorządu rzemieślniczego i adwokackiego cechuje precyzyjniejsze określenie zasad podporządkowania ogniów niższego szczebla ogniom szczebla wyższego. Ogniwa wyższego szczebla lub ich organy mają obowiązek udzielania wszechstronnej pomocy ogniom niższego szczebla, nadzorują i koordynują ich działalność a organy wyższego stopnia mogą w przewidzianych prawem przypadkach uchylać uchwały organów niższego stopnia.

Oparcie organizacji pionowej instytucji samorządu społecznego na strukturach złożonych budzi niekiedy zastrzeżenia.

T.Fuks uważa, że "w stosunku do samorządu wykluczone są wszyst-

kie elementy hierarchicznego podporządkowania, charakterystyczne dla struktury aparatu państwowego" ³⁰⁵. S. Zawadzki zwraca uwagę na dwa niebezpieczeństwa związane z tą strukturą. Pierwsza to niebezpieczeństwo biurokratyzowania się stosunków pomiędzy organami niższego i wyższego stopnia przez oparcie ich na zasadzie hierarchicznej zależności na wzór administracji scentralizowanej, drugie to niebezpieczeństwo braku współdziałania między nimi, który prowadzi do marnotrawstwa sił i obniżenia efektywności pracy społecznej ³⁰⁶. W świetle powyższych wypowiedzi najodpowiedniejszym typem struktury pionowej instytucji samorządu wydaje się być struktura prosta, taka jak ta, która jest charakterystyczna np. dla samorządu mieszkańców wsi. Jednakże obserwacja praktyki funkcjonowania poszczególnych form samorządu dowodzi, że nie jest to takie oczywiste. Z jednej strony, w niektórych formach samorządu dała się zauważyć tendencja do upraszczania pionowych struktur organizacyjnych. Zjawisko takie wystąpiło przede wszystkim w przypadku samorządu mieszkańców miast, gdzie w latach siedemdziesiątych zrezygnowano w wielu miastach z podziału osiedli na obwody na rzecz powołania w poszczególnych budynkach bądź też w ich zespołach komitetów domowych ³⁰⁷. Z drugiej strony specyfika niektórych form samorządu /a nawet szczególne właściwości konkretnych podmiotów w ramach tych samych form/ wymaga zastosowania struktur złożonych, które mimo wspomnianych niebezpieczeństw sprawdzają się w praktyce. Ma to miejsce szczególnie w przypadku form samorządu zawodowego. Biorąc to pod uwagę należy przyjąć, że pionowe struktury organizacyjne powinny być przede wszystkim elastyczne, dostosowane do rzeczywistych potrzeb poszczególnych podmiotów samorządu i warunków w jakich zarządzają one

swoimi sprawami. Wszędzie tam, gdzie można wybrać między strukturami prostymi i złożonymi /np. samorząd załogi, samorząd mieszkańców miast/, a także między różnymi strukturami złożonymi, decyzja w sprawie wyboru powinna należeć do samych zainteresowanych tak, jak to ma miejsce w przypadku samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego ³⁰⁸. W tym samym trybie powinny być określone zasady na których oparte zostaną stosunki między ogniwami różnych stopni. W zasadach tych należy dążyć do ograniczania elementów hierarchicznego podporządkowania na rzecz koordynacji i wzajemnej pomocy ze strony ogniw wyższego stopnia przy realizacji zadań przez ogniwa im podporządkowane. Jest to niezbędny warunek wyeliminowania tych niebezpieczeństw, na które wskazywał w związku z występowaniem w systemie organizacji instytucji samorządu złożonych struktur pionowych S. Zawadzki.

3. Organizacja pozioma samorządu społecznego

Elementem organizacji poziomej samorządu społecznego jest system jego organów charakterystyczny dla danego szczebla jego organizacji ^{pionowej} ~~poziomej~~.

Niezbędną cechą organizacji poziomej samorządu społecznego jest jej demokratyzm, a więc zagwarantowanie wszystkim członkom danej grupy społecznej na zasadzie równości udziału /bezpośredniego lub pośredniego/ w rozstrzyganiu swych spraw o znaczeniu społecznym ³⁰⁹.

Tak rozumiany demokratyzm charakteryzuje przede wszystkim system organów samorządu społecznego. W systemie tym można wyróżnić pięć podstawowych typów organów:

- 1/ ogólne zebranie podmiotów samorządu,
- 2/ organy przedstawicielskie,

- 3/ organy wykonawcze,
- 4/ organy pomocnicze oraz
- 5/ organy specjalne.

W literaturze spotyka się niekiedy poglądy, które za organy samorządu uznają jedynie te wymienione w punktach od 2/ do 5/. Przy czym szczególną rolę przypisuje się przede wszystkim organom przedstawicielskim. Poglądom takim ostro przeciwstawił się T.Fuks. Uważa on za niesłuszne wiązanie pojęcia organu samorządu tylko z jego organem przedstawicielskim. Zdaniem tego autora: "Podstawowym organem każdego samorządu musi być /.../ ogólnodostępne zebranie członków społeczności /.../, musi to być forma demokracji bezpośredniej. Dlatego też można sobie wyobrazić samorząd małych grup społecznych realizowany tylko w formie demokracji bezpośredniej. Żaden rodzaj samorządu nie mógłby natomiast funkcjonować opierając się tylko na formach przedstawicielskich. Musiałoby to bowiem oznaczać utratę przez daną społeczność pozycji podmiotu samorządu na rzecz organu przedstawicielskiego i utożsamianie tego organu z samorządem." 310

Zgadzaając się w pełni z cytowanym stanowiskiem warto jednak zwrócić uwagę na pewną trudność, która wiąże się z wielkością podmiotu samorządu i typem jego pionowej struktury organizacyjnej. Ogólne zebrania podmiotów samorządu możliwe są w zasadzie jedynie w przypadku grup społecznych o prostej pionowej strukturze organizacyjnej lub w najniższych ogniwach tych podmiotów, które charakteryzują złożona struktura organizacyjna. Prawidłowość ta znalazła swoje odbicie we wszystkich obowiązujących przepisach prawnych dotyczących konkretnych form samorządu społecznego w Polsce. Zgodnie z tymi przepisami ogólne

zebranie podmiotów samorządu przewidziano w następujących przypadkach: samorządu mieszkańców wsi /zebranie wiejskie/, samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego /ogólne zebranie/ pracowników przedsiębiorstwa jednozakładowego lub ogólne zebranie pracowników w przedsiębiorstwie wielozakładowym, samorządu mieszkańców miast /ogólne zebranie mieszkańców osiedla, obwołu lub domu/, samorządu rzemieślniczego /walne zgromadzenie członków cechu/ oraz samorządu adwokackiego /zebranie zespołu adwokackiego/. Natomiast w tych formach samorządu, w których mamy do czynienia ze złożoną strukturą organizacyjną na wyższych szczeblach tej struktury funkcje ogólnych zebrań podmiotów samorządu pełnią: w izbach adwokackich - zgromadzenia delegatów wybranych przez zebrania poszczególnych zespołów adwokackich, w izbach rzemieślniczych - zjazdy delegatów cechów i spółdzielni rzemieślniczych, w CZR - krajowy zjazd delegatów. Jedynie na szczeblu adwokatury nie spotykamy tego typu organu. Powołanie takiego organu w postaci Krajowego Zjazdu Adwokatury przewiduje uwzględniając postulaty środowiska zgłoszone na Ogólnopolskim Zjeździe Adwokatów odbytym 3-4 stycznia 1981 r. w Poznaniu, projekt nowego prawa o adwokaturze, który w najbliższym czasie wejdzie pod obrady Sejmu ³¹¹.

Również w przedsiębiorstwach jednozakładowych oraz w zakładach przedsiębiorstw wielozakładowych, w których liczba zatrudnionych przekracza trzystu pracowników, funkcje ogólnych zebrań pełnią zebrania delegatów wybranych na okres dwóch lat przez pracowników przedsiębiorstwa lub zakładu ³¹².

Dalszym ograniczeniem zakresu bezpośredniego udziału wszystkich członków samorządzącej się grupy społecznej jest fakt, że formy takiego zarządzania, zwłaszcza w samorządach o złożonej strukturze organizacyjnej, nie mogą funkcjonować permanentnie. Zapewnieniu ciągłości zarządzania służą powołane przez podmiot samorządu organy przedstawicielskie, ich organy wykonawcze i pomocnicze oraz niekiedy organy specjalne. Szczególna rola przypada w związku z tym przedstawicielskim organom samorządu.

Obowiązujące przepisy przewidują powoływanie organów przedstawicielskich we wszystkich formach samorządu, choć nie zawsze we wszystkich ogniach, jeżeli samorząd posiada złożoną strukturę organizacyjną. Organów przedstawicielskich nie powołują zespoły adwokackie oraz cechy rzemieślnicze. Do niedawna organów przedstawicielskich nie wyłaniała także społeczność mieszkańców sołectwa ³¹³. Fakt ten potwierdza tezę o prymacie form bezpośredniego zarządzania tam, gdzie istnieją warunki do efektywnej pracy ogólnych zebrań podmiotów samorządu. We wszystkich takich sytuacjach społeczność nie wybiera organów przedstawicielskich, lecz powołuje organy wykonawcze, pomocnicze lub specjalne /np. kierownik zespołu adwokackiego, zarząd cechu, czy sołtys/, służące bezpośrednio samym podmiotom, a nie węższymi zespołom, które stanowią jedynie przedstawicielstwo określonych społeczności.

Jednakże w większości przypadków grupa społeczna uznana przez prawo za podmiot samorządu realizuje swe uprawnienia do zarządzania własnymi sprawami także przez wyłoniony przez siebie organ przedstawicielski. W literaturze podkreśla się, że "organ ten nie może jednak mieć pozycji "samoistnego"

organu, nie może być upoważniony do decydowania za tę społeczność, lecz powinien spełniać w stosunku do niej funkcję organizatora działalności samorządowej i reprezentanta jej potrzeb i interesów, "a wszelkie przejawy "oderwania" lub "wyobcowania" przedstawicielskiego organu samorządu w stosunku do grupy, która go powołała, "muszą być traktowane jako wypaczenie istoty samorządu" ³¹⁴. Powołanie przedstawicielskich organów samorządu i ich funkcjonowanie nie może w żadnym wypadku prowadzić do utraty podmiotowości przez grupę społeczną. W związku z tym postuluje się jedność bezpośrednich i przedstawicielskich form sprawowania władzy w całokształcie działalności samorządu, podkreślając jednocześnie, że zawsze pozostaje on bliżej form bezpośrednich ³¹⁵. Tylko w takich warunkach organizacyjnych instytucja samorządu może być formą rozwoju samorządnych stosunków władzy, których istotą jest jedność podmiotów władzy i podmiotów podporządkowanych, wyrażająca się m.in. w braku trwałego podziału na "rządzących" i "rządzonych".

Wydaje się, że za podstawowe cechy przedstawicielskich organów samorządu należy uznać przede wszystkim: 1/ powoływanie ich składu w drodze wyborów, 2/ obowiązek wyrażania przez te organy interesów i woli reprezentowanych przez nie grup społecznych, 3/ odpowiedni zakres uprawnień co do podejmowania decyzji w imieniu reprezentowanych oraz 4/ poddanie wszystkich działań organów przedstawicielskich wszechstronnej kontroli ze strony podmiotu samorządu.

Uwzględniając powyższe cechy na podstawie obowiązujących przepisów do organów przedstawicielskich w poszczególnych formach samorządu zaliczyć należy: 1/ w samorządzie załogi przed-

siębiorstwa państwowego - radę pracowniczą przedsiębiorstwa oraz radę pracowniczą zakładu, 2/ w samorządzie mieszkańców miast komitety osiedlowe, obwodowe i domowe, 3/ w samorządzie mieszkańców wsi - radę sołectw, 4/ w samorządzie rzemieślniczym - radę izby rzemieślniczej oraz radę CZR, 5/ w samorządzie adwokackim - radę adwokacką. Natomiast nie można uznać za organ przedstawicielski w całym tego terminu znaczeniu Naczelnej Rady Adwokackiej. Po pierwsze dlatego, że jej skład nie kształtuje się w drodze wyborów. Naczelną Radę Adwokacką /NRA/ tworzą bowiem dziekani rad adwokackich i dziewięciu adwokatów wybranych przez zgromadzenie dziekanów. Po drugie, trudno w tej sytuacji mówić o poddaniu wszystkich działań NRA skutecznej kontroli ze strony adwokatury, czyli ogółu adwokatów i aplikantów adwokackich. Zmianę tego stanu rzeczy przewiduje projekt nowego prawa o adwokaturze ³¹⁶.

Zachowanie w działalności samorządu jednostki bezpośrednich i przedstawicielskich form sprawowania władzy wymaga zastosowania specjalnego zespołu środków i rozwiązań instytucjonalnych. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na system wyborczy do przedstawicielskich organów samorządu. Zasady obowiązujące w wyborach do organów przedstawicielskich powinny przede wszystkim zapewnić ścisłą więź między tymi organami a reprezentowanymi przez nie podmiotami samorządu. Ważne jest, aby zagwarantować bezpośredni wpływ na wybór reprezentacji wszystkim zainteresowanym, czyli oparcie wyborów na zasadzie powszechności i bezpośredniości.

Zasada powszechności wyborów przedstawicielskich organów samorządu nie powinna podlegać żadnym ograniczeniom poza szczególnie uzasadnionymi wypadkami, i to głównie w odniesie-

niu do biernego prawa wyborczego. W większości przypadków wymaganiom tym odpowiadają obowiązujące przepisy prawa regulujące sposób powoływania reprezentacji w poszczególnych formach samorządu. Przepisy te przyznają czynne prawo wyborcze w zasadzie wszystkim pełnoletnim ³¹⁷ członkom grup społecznych uznanych za podmioty samorządu. Ograniczenia zasady powszechności, jeżeli występują, to przede wszystkim w odniesieniu do biernego prawa wyborczego. Możliwość kandydowania do przedstawicielskich organów samorządu bywa niekiedy ograniczona z uwagi na: 1/ czas przynależności do grupy społecznej stanowiącej podmiot samorządu /np. w wyborach do rad pracowniczych bierne prawo wyborcze przysługuje pracownikom, którzy pracują w przedsiębiorstwie co najmniej dwa lata/, 2/ zajmowanie pewnych stanowisk lub pełnienie określonych funkcji /np. bierne prawo wyborcze nie przysługuje dyrektorowi przedsiębiorstwa, jego zastępcom, głównemu księgowemu, radcy prawnemu, kierownikom zakładów i ich zastępcom/, 3/ pozbawienie czynnego prawa wyborczego do rad narodowych/ nie biorą udziału w wyborach do komitetów osiedlowych, obwodowych i domowych, ^{obywateli} którym zgodnie z przepisami ordynacji wyborczej nie przysługuje czynne prawo wyborcze do rad narodowych/.

Szereg zastrzeżeń budzi natomiast częste odchodzenie w konkretnych formach samorządu od zasady bezpośredniości. Zasada ta obowiązuje jedynie w wyborach do rady pracowniczej przedsiębiorstwa i rady pracowniczej zakładu, oraz rady sołectwa w odniesieniu do części jej członków ³¹⁸. Również członków komitetów domowych wybiera się na ogólnym zebraniu mieszkańców domu lub zespołu domów. Pozostałe przedstawicielskie organy samorządu powoływane są w drodze wyborów pośrednich.

Członków komitetów osiedlowych /obwodowych/ wybiera się na osiedlowych /obwodowych/ konferencjach wyborczych. Natomiast delegatów na te konferencje wybiera się na zebraniach mieszkańców domu lub zespołu domów. W razie powołania na tym samym terenie komitetu osiedlowego i komitetów obwodowych na obwodowej konferencji wyborczej wybiera się jednocześnie członków komitetu osiedlowego z terenu obwodu. Rady izb rzemieślniczych wybiera zjazd delegatów cechów i spółdzielni rzemieślniczych, a radę CZR krajowy zjazd delegatów. Rady adwokackie wybierane są przez zgromadzenia delegatów, którzy zostali wybrani przez zebrania poszczególnych zespołów adwokackich oraz delegaci wybrani przez adwokatów nie uprawiających zawodu w zespołach, np. adwokatów radców prawnych z okręgu danej izby.

Odejście od zasady bezpośredności we wskazanych wyżej przypadkach "wymuszone" zostało przede wszystkim przez złożoną /wieloszczeblową/ strukturę organizacyjną poszczególnych form samorządu i może deformować samorządne stosunki władzy prowadząc do nadmiernego uniezależniania się organów przedstawicielskich od podmiotów samorządu, które organy te reprezentują. W związku z tym twierdzi się często, że ta postać władzy może rozwinąć się najpełniej w stosunkowo niewielkich społecznościach, których reprezentacja posiada wszelkie cechy organów bezpośrednio przedstawicielskich ³¹⁹. "Natomiast im większe są te społeczności, im wyższa staje się w związku z tym piramida przedstawicielskich organów samorządu, tym bardziej zaciera się ich związek ze swymi środowiskami społecznymi" ³²⁰. Zgadza się z powyższymi zastrzeżeniami należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że możliwe przecież wprowadzenie wyborów bezpośrednich do przedstawicielskich organów samorządu na

wszystkich szczeblach jego struktury organizacyjnej ma także swoje wady. Prowadzi bowiem do sformalizowania samego aktu wyborczego. Wyborcy zmuszeni zostaliby do głosowania na kandydatów, których bardzo często w ogóle by nie znali i co więcej nie zawsze mieliby okazję bliżej poznać. Najlepszą formą wydaje się połączenie wyborów z tymi formami zarządzania, jakie stanowią zebrania członków danej społeczności. Przeprowadzenie wyborów na takim zebraniu stwarza dużo większe możliwości dokładniejszego poznania kandydatów oraz sformułowania postulatów pod adresem wybranej reprezentacji.

Nie trzeba szerzej uzasadniać, że wybory do organów przedstawicielskich powinny być oparte także na zasadzie równości.

Duży wpływ na autentyczność powoływanej reprezentacji ma sposób zgłaszania kandydatów. Powinien on zapewnić każdemu członkowi podmiotu samorządu możliwość zgłaszania kandydatów, których liczba nie może być ograniczona. Natomiast nie wydaje się konieczne, aby w każdym przypadku o wyborze decydowało głosowanie tajne ³²¹.

Charakterystyczną cechą samorządowego systemu wyborczego powinien też być możliwie najkrótszy jak proponują niektórzy autorzy, roczny lub najwyżej dwuletni okres kadencji wybranych ciał przedstawicielskich. W tym zakresie obowiązujące przepisy nie przewidują jednolitych rozwiązań. Kadencja przedstawicielskich organów samorządu trwa od dwóch /samorząd mieszkańców miast, samorząd załogi przedsiębiorstwa/ do czterech lat /samorząd mieszkańców wsi/. Częstym zmianom całych składów organów przedstawicielskich powinna sprzyjać zasada rotacji. Jak dotąd zasadę tę wprowadziła ustawa o samorządzie załogi, która stanowi, że pracownik przedsiębiorstwa nie może pełnić

funkcji członka rady pracowniczej bez przerwy dłużej niż dwie kadencje, podobne postanowienia przewiduje projekt nowego prawa o adwokaturze 322.

Innym ważnym momentem w działalności organów przedstawicielskich jest poddanie wszystkich ich prac ścisłej kontroli ze strony grup społecznych, które organy te reprezentują. Zakres i formy takiej kontroli różnią się w zależności od konkretnej formy samorządu i polegają najczęściej na zdawaniu sprawozdań z działalności organów na forum ogólnego zebrania /lub zebrania delegatów/ podmiotu samorządu. Znacznie rzadziej korzysta się natomiast z tej formy kontroli, która polega na zatwierdzaniu przez ogólne zebranie uchwał podjętych w niektórych sprawach przez organy przedstawicielskie.

Z kontrolą podmiotu nad reprezentującym go organem wiąże się potrzeba określenia trybu odwoływania całego organu lub tych jego członków, którzy nie wywiązali się z powierzonego im mandatu.

Organy przedstawicielskie mogą z kolei powoływać swoje organy wykonawcze w postaci prezydiów lub zarządów, oraz organy pomocnicze w postaci różnego rodzaju komisji. W niektórych formach samorządu społecznego powołuje się także organy specjalne. Należą do nich przede wszystkim komisje rewizyjne wybierane w tych formach samorządu, które prowadzą samodzielną działalność gospodarczą i finansową /np. samorząd rzemieślniczy i adwokacki/. Do organów specjalnych zaliczyć należy również organy dyscyplinarne w postaci sądów cechowych i odwoławczego sądu rzemieślniczego oraz komisji dyscyplinarnych w przypadku samorządu rzemieślniczego.

Na zakończenie warto dodać, że wszystkie te organy są wybierane bądź przez przedstawicielskie /organy wykonawcze i pomocnicze/, bądź przez ogólne zebrania lub zebrania /zjazdu/ delegatów /organy specjalne/. Jedyny wyjątek stanowi jak dotąd kierownik zespołu adwokackiego, którego powołuje rada adwokacka spośród dwóch kandydatów wybranych przez zebranie zespołu.

Podporządkowanie wszystkich typów organów samorządu wybierającym je podmiotem, co stanowi istotny element jego ~~pie-~~^{roszowej} nowej organizacji, bywa niekiedy ograniczane, przez odpowiednie uprawnienia organów państwowych. Np. wybór sołtysa jako wykonawczego organu samorządu mieszkańców wsi, który nie jest radnym wymaga zatwierdzenia przez prezydium gminnej rady narodowej. Gminna rada narodowa może także odwołać sołtysa, który nie wywiązuje się ze swoich obowiązków lub dopuścił się czynu dyskwalifikującego go w opinii środowiska. Natomiast naczelnik gminy może zawiesić w czynnościach sołtysa, który nie wywiązuje się ze swoich obowiązków lub dopuścił się przestępstwa, i wystąpić do gminnej rady narodowej o odwołanie go.

Powyższe rozwiązania należy ocenić krytycznie ponieważ mogą one być wykorzystywane do daleko idącego ograniczenia samodzielności instytucji samorządu w jej aspekcie strukturalno-organizacyjnym.

Wspólnym elementem wszystkich organów samorządu jest również to, że w każdym wypadku mamy tu do czynienia z działalnością społeczną, tj. działalnością podejmowaną przez obywateli dobrowolnie, bez wynagrodzenia, jako przejaw ich inicjatywy społecznej.

W zasadzie wszystkie organy samorządu, jedynie poza soltysem i kierownikiem zespołu adwokackiego, to organy kolegialne podejmujące decyzje w formie uchwał na podstawie głosowania.

Dalsze pogłębianie demokratycznego charakteru organizacji poziomej instytucji samorządu stanowi istotny warunek jej rozwoju. W tym zakresie jest jeszcze wiele do zrobienia, a sprawy najważniejsze to: 1/ umocnienie pozycji i roli różnorodnych form zapewniających bezpośredni udział wszystkim członkom podmiotów samorządu w zarządzaniu swoimi sprawami, zarówno tych już istniejących /ogólne zebrania/, jak i nowopowstałych /np. referendum w samorządzie załogi/³²³, 2/ przeciwdziałanie odrywaniu się przedstawicielskich organów samorządu od grup społecznych, które reprezentują, głównie poprzez doskonalenie mechanizmów wyborczych i sposobów kontroli sprawowanej nad tymi organami przez podmioty samorządu, 3/ dążenie do częstych zmian całych składów organów samorządu przede wszystkim przez skracanie ich kadencji i konsekwentne wprowadzanie zasady rotacji.

Rozdział V

PODSTAWOWE FUNKCJE SAMORZĄDU JAKO INSTYTUCJI PRAWNO-USTROJOWE

1. Cele, zadania i funkcje samorządu

Istotny element wyodrębniania samorządu społecznego spośród innych instytucji prawno-ustrojowych PRL stanowi również przedmiotowy zakres działania wyznaczony tej instytucji przez powołujące ją do życia przepisy prawne.

Samo zagadnienie przedmiotu samorządu jest bardzo sporne, a sposób w jaki jest rozstrzygane zależy w głównej mierze od typu teoretyczno-prawnej koncepcji samorządu do którego nawiązują konkretne rozważania. Zasadnicze różnice występują przede wszystkim między dwoma typami koncepcji: "państwowymi" i "niepaństwowymi". Np. T. Rabska, której poglądy należy uznać - o czym była mowa w rozdziale I - za typowe dla koncepcji "państwowych", uważa, że cały problem polega na rozstrzygnięciu pomiędzy dwoma różniącymi się zasadniczo między sobą zapatrywaniami: "czy samorząd powołany jest do wykonywania administracji państwowej, tzn. czy jego działalność mieści się w sferze administracji państwowej /szeroko oczywiście pojętej/, czy też jego celem jest rozwiązywanie własnych spraw" ³²⁴. Sama autorka odpowiada pozytywnie na pierwsze z postawionych pytań, dodając ponadto, że wprowadzenie kryterium podejmowania zadań administracji państwowej jest konieczne dla przeprowadzenia "granicy pojęciowej między samorządem a organizacjami społecznymi" ³²⁵.

Przeciwko takiemu ujęciu omawianego zagadnienia występują przede wszystkim zwolennicy "niepaństwowych" koncepcji samorządu. S. Zawadzki pisząc o ^{zasadach} ~~zasadach~~ samorządu posługuje się

określeniem "sprawy społeczne". Również J.Starościak w "niepaństwowej" wersji swojej koncepcji samorządu używa podobnego terminu, gdy mówi o "sprawach o znaczeniu społecznym".

Ponadto autor ten określa niekiedy przedmiotowy zakres działalności samorządu mianem "zadań organizacyjnych" ³²⁶. Jednakże ani S.Zawadzki, ani J.Starościak nie wyjaśniają co mają bliżej oznaczać używane przez nich terminy.

Z "niepaństwowych" określeń przedmiotu samorządu na uwagę zasługuje określenie zadań samorządu zaproponowane przez S.Iwanowskiego. Nazywa on zadania samorządu "zadaniami o charakterze społeczno-organizatorskim". Określenie takie pociąga za sobą - jego zdaniem - dwie implikacje: "po pierwsze wyłącza z zakresu pojęcia samorządu sprawy o charakterze prywatnym, mieszczące się np. w kręgu rodziny jako grupy społecznej /.../, po wtóre wyłącza zadania o charakterze "produkcyjnym" /.../. Należy podkreślić - pisze dalej S.Iwanowski - że przy samorządzie zadania typu organizatorskiego stanowić muszą podstawowy przedmiot działania grupy społecznej, bo współwystępować mogą one w każdej przecież działalności ludzkiej" ³²⁷

Wszystkie przytoczone wyżej określenia przedmiotowego zakresu działalności samorządu nie wykluczają same przez się zadań administracji państwowej z kręgu zadań podejmowanych przez samorząd. Przeciwwstawiają się natomiast tym poglądom, reprezentowanym np. przez T.Rabską, w których samorząd uważa się za powołany wyłącznie do wykonywania zadań administracji państwowej i do tego w formach właściwych dla tej administracji ³²⁸. To ostatnie stanowisko prowadzi do zacierania istotnych różnic między samorządem społecznym i jego organami a

organami administracji państwowej i leży u podstaw twierdzenia, że samorząd jest formą organizacyjną administracji. W tej sytuacji już samo postawienie problemu przez T.Rabską jest wadliwe. W państwie socjalistycznym problem ten wydaje się znacznie bardziej skomplikowany. Jak pisze S.Zawadzki, "zagadnienie samorządu w społeczeństwie socjalistycznym nie może być zawężane jedynie do wykonywania administracji państwowej. Organy samorządu mogą realizować zarówno zadania, które leżą nadal w gestii administracji państwowej, jak i te, którymi zajmowała się poprzednio administracja państwowa, a które zostały z jej gestii wyłączone" 329.

W literaturze przedmiotu spotykamy także takie próby rozwiązania omawianego problemu, w których zakres przedmiotowy działania instytucji samorządu sprowadza się wyłącznie do realizacji partykularnych potrzeb i interesów grup społecznych uznanych za podmioty samorządu. Np. J.Drozdowicz pisząc o przedmiocie samorządu stwierdza, że są to "sprawy tylko danej grupy społecznej i to określone sprawy, co oczywiście nie wyklucza zakwalifikowania wszystkich spraw, dopuszcza jednak również możliwość wybiórczego potraktowania zakresu spraw stanowiących przedmiot samodzielnego rządzenia się w zależności od wielu różnych czynników i okoliczności" 330.

Z powyższą propozycją koresponduje pogląd reprezentowany przez W.Zakrzewskiego. Autor ten uważa, że "w przeciwieństwie do idei samorządności społecznej, która może być realizowana w różnych formach opartych na aktywnym udziale społecznym w kształtowaniu decyzji publicznych" instytucja samorządu jako struktura specyficznie zorganizowana służy "kształtowaniu form działania grupowego, w imię dążeń i potrzeb partyku-

larnych, grup wyposażonych w samorządną organizację" 331.

Stanowisko zajęte w omawianej kwestii przez W. Zakrzewskiego jest o tyle interesujące, że stanowi próbę określenia przedmiotu samorządu przez odróżnienie spraw o charakterze publicznym od spraw społecznych, których zakres wyznaczony jest przede wszystkim przez specyficzne potrzeby i interesy grup społecznych stanowiących podmioty konkretnych form samorządu. Samorząd jako wyodrębniona instytucja prawno-ustrojowa nie podejmuje zadań o charakterze publicznym lecz jedynie zadania o znaczeniu partykularnym, ważnych jedynie dla realizacji potrzeb i interesów jego podmiotu. Tylko takie zadania mogą być realizowane samodzielnie, a więc bez udziału i pośrednictwa organów państwowych, przy pomocy form i metod jakimi dysponują zainteresowane grupy społeczne.

Ostateczne rozwiązanie omawianego problemu wymaga odróżnienia i wskazania na podstawowe cele, zadania i funkcje realizowane przez instytucję samorządu. Celem samorządu jest określony przez ustawodawcę stan rzeczy, którego osiągnięcie ma być rezultatem działalności samorządu. Odróżnić można cele podstawowe i cele cząstkowe. Celem podstawowym samorządu jako wyodrębnionej instytucji prawno-ustrojowej jest osiągnięcie takiego stanu rzeczy, w którym grupa społeczna uznana za podmiot samorządu ma możliwość takiego kształtowania sposobu zachowania swoich członków, który służy ochronie lub pozyskaniu "dóbr materialnych i moralnych" cennych dla tej grupy.

Na drodze do celu podstawowego, czy także celów cząstkowych, samorząd musi realizować określone zadania. Wykonanie

wyznaczonych zadań prowadzi do pożądanego celu. Konkretnie zadania samorządu mogą być bardzo różne w zależności od formy samorządu w ramach której są wyznaczane i wykonywane. Zadania te mogą mieć charakter stały lub doraźny.

Realizacja wyznaczanych samorządowi zadań możliwa jest dzięki przyznaniu mu określonych kompetencji. Pojęcie kompetencji to jedno z tych pojęć teorii państwa i prawa, które nastroczają wiele kłopotów ze względu na brak jednoznacznego określenia treści tego pojęcia ³³². Nie wdawając się w szczegóły sporów jakie toczą się w związku z ustalaniem treści tego pojęcia, należy stwierdzić, że kompetencja samorządu związana jest z określonym zespołem norm prawnych, wyznaczających sposób zachowania się podmiotów samorządu lub jego organów w oznaczonych sytuacjach ³³³. Kompetencje samorządu to po prostu ^{zespół} jego pełnomocnictw oznaczonych normami prawnymi.

Podporządkowanie wszystkich zadań realizowanych przez samorząd celom dla jakich instytucja ta została powołana oraz powiązanie tych zadań z przyznanymi samorządowi lub jego organom kompetencjami prowadzi do ukształtowania się charakterystycznych dla samorządu stałych kierunków działania, czyli jego funkcji. Tak rozumiane pojęcie funkcji samorządu obejmuje sobą jego zadania i przysługujące samorządowi kompetencje, dzięki którym może je realizować.

W dalszych rozważaniach przedmiotowy zakres działania samorządu scharakteryzowany zostanie przez wyodrębnienie i wskazanie podstawowych stałych kierunków działania tej instytucji, czyli przez wyodrębnienie i wskazanie podstawowych jej funkcji.

W literaturze przedmiotu nie ma zgody co do tego ile i jakie funkcje realizuje w swej działalności instytucja samorządu. Np. T.Fuks mówi o dwóch funkcjach samorządu: wewnętrznej i zewnętrznej ³³⁴. Uważa, on, że "zadania samorządu nie obejmują tylko sfery niejako wewnętrznych zadań samorządu spełnianych wśród określonych społeczności, w zakresie społecznego samozarządzania, organizowania działalności samopomocowej, opiekuńczej, wychowawczej, a także wspólnych prac /tzw. czynów społecznych/. Samorząd ma do spełnienia również inne zadania, leżące w sferze zewnętrznej w stosunku do danej społeczności. Chodzi tu o reprezentowanie jej wobec organów państwowych oraz wpływanie, by ich działalność odpowiadała potrzebom i interesom tej społeczności. W związku z tym samorząd dysponować musi określonymi uprawnieniami zapewniającymi efektywność tego wpływu" ³³⁵. Stąd też nie można ograniczać funkcji samorządu wyłącznie do działalności społeczno-organizatorskiej w ramach określonej grupy, co zdaje się proponować np. S.Iwanowski, i obok funkcji wewnętrznych samorządu wyróżnić należy jego funkcje zewnętrzne. Przy czym, jak pisze dalej T.Fuks, "obie te funkcje są oczywiście ściśle ze sobą związane" ³³⁶. Jest tak już chociażby dlatego, że realizacja wielu zadań, które związane są z funkcją wewnętrzną, wymaga określonej pomocy ze strony organów państwa.

Uznając trafność proponowanego przez T.Fuksa podziału na wewnętrzne i zewnętrzne funkcje samorządu, stwierdzić należy, że nie jest to podział wystarczający. Specyfika dających się wyodrębnić podstawowych kierunków działalności samorządu wiąże się bowiem nie tylko z charakterem realizowanych zadań, lecz

zależy również od przyznanych samorządowi kompetencji. Biorąc to pod uwagę należy wskazać na następujące podstawowe funkcje samorządu jako instytucji prawno-ustrojowej w PRL:

1. funkcję artykulacyjną,
2. funkcję organizatorską,
3. funkcję reprezentacji,
4. funkcję kontrolną,
5. funkcję wychowawczą.

Powyższe funkcje nie stanowią wszystkich funkcji, jakie może realizować samorząd. Są to jednak funkcje podstawowe, a więc służące bezpośrednio osiągnięciu podstawowego celu w jakim instytucja ta została powołana.

2. Funkcja artykulacyjna

Samorząd społeczny jako instytucja prawno-ustrojowa powołany jest przede wszystkim do samodzielnego zaspokajania przez członków określonych grup społecznych wspólnych im potrzeb i interesów. Do skuteczności realizacji związanych z tym zadań przy pomocy środków i metod jakimi dysponuje zorganizowana na zasadach samorządu grupa społeczna nie wystarcza jednak sam fakt, że potrzeby takie i interesy istnieją obiektywnie, a więc niezależnie od świadomości podmiotu, który je posiada. Warunkiem koniecznym samorządzenia się określonej grupy społecznej jest uświadomienie sobie przez jej członków potrzeb i interesów, które mają wspólnie realizować. Bez tego środki i metody działania jakimi dysponuje podmiot samorządu muszą okazać się niewystarczające. Dlatego też jedną z podstawowych funkcji instytucji samorządu jest funkcja artykulacyjna, która polega na ujawnianiu i formułowaniu, a także doprowadzaniu do

świadości członków grupy tych potrzeb i interesów, które mogą być zaspokojone przez ich własne działanie w formach organizacyjnych i przy użyciu środków w jakie wyposażony jest samorząd.

Tak rozumiana funkcja artykulacyjna samorządu służy przede wszystkim pogłębianiu integracji wewnątrz określonych społeczności uznanych za podmioty samorządu i przez to stanowi wstępny warunek skuteczności innych funkcji samorządu, a głównie funkcji organizatorskiej i wychowawczej. Niestety ani w obowiązujących przepisach, ani w poglądach doktryny znaczenie tej funkcji nie było dotąd należycie docenione. Stąd też w aktach stanowiących prawną podstawę działania konkretnych form samorządu społecznego bardzo rzadko można znaleźć postanowienia, które wprost wyrażałyby obowiązek jej realizacji. Wydaje się jednak, że na potrzebę wyodrębnienia takiej funkcji w całości działalności samorządu wskazują wszystkie te postanowienia obowiązujących przepisów, które wśród zadań wykonywanych przez samorząd wymieniają zadania polegające na zaspokajaniu i reprezentowaniu potrzeb i interesów grup społecznych stanowiących jego podmiot. Trudno bowiem wyobrazić sobie realizację powyższych zadań bez uprzedniego wyartykułowania i uświadomienia samym zainteresowanym takich potrzeb i interesów.

Do tego celu służą przede wszystkim ogólne zebrania podmiotów samorządu, a tam gdzie zebrania takie nie odbywają się zgromadzenia ich delegatów. W przepisach regulujących działalność różnych form samorządu artykulacyjna funkcja ogólnego zebrania podmiotu samorządu określona została wyraźnie jedynie w odniesieniu do samorządu mieszkańców miast i samorządu mieszkańców wsi. Zgodnie z § 24 ust. 1 ramowego regulaminu samo-

rzędu mieszkańców miast komitety osiedlowe /obwodowe/ są organizatorami zebrań mieszkańców, na których omawiane są podstawowe problemy osiedla /obwodu/. Jeszcze mocniej funkcja ta zakcentowana została w przypadku zebrania wiejskiego, które, w myśl § 1 ust. 1 ramowego regulaminu uchwalonego przez Radę Państwa w dniu 19 marca 1981 r., zapewnia udział ogółu mieszkańców wsi "w określaniu /.../ wszystkich ważnych potrzeb i problemów sołectwa".

Z realizacją funkcji artykułacyjnej mamy do czynienia także w przypadku działalności przedstawicielskich organów samorządu. Organy te nie tylko reprezentują potrzeby i interesy podmiotów, które je wybrały, lecz mają również swój udział w ich określaniu. Do zadań przedstawicielskich organów samorządu należy bowiem przygotowanie obrad zebrań ogólnych lub zjazdów delegatów, ustalanie projektu porządku obrad, projektów uchwał i wniosków oraz zapewnienie odpowiednich informacji i sprawozdań.

3. Funkcja organizatorska

Mianem funkcji organizatorskiej określamy ten kierunek działalności samorządu, w którym jego podmioty samodzielnie, bezpośrednio lub za pośrednictwem wyłonionych przez siebie organów, organizują zaspokajanie swoich potrzeb i interesów. Ten kierunek działalności samorządu określany jest niekiedy mianem działalności społeczno-organizatorskiej ³³⁷. Realizacji funkcji organizatorskiej służą przede wszystkim te kompetencje samorządu, które polegają głównie na upoważnieniu do wykonywania bezpośredniej, organizatorskiej działalności w określonych prawem sferach życia ^{zbiorowego} ~~zbirowości~~ grup społecznych oznaczonych jako podmioty samorządu. Funkcja organizator-

ska stanowi podstawowy kierunek działalności wszystkich form samorządu społecznego.

W zakresie tej działalności poszczególne formy samorządu uprawnione są do określania zakresu i trybu działania podmiotów samorządu oraz wybieranych przez te podmioty organów przedstawicielskich, a także innych organów samorządu, poprzez uchwalanie odpowiednich statutów i regulaminów. Jedynie w przypadku samorządu mieszkańców miast regulamin tej formy samorządu uchwalany jest, zgodnie z obowiązującymi przepisami, przez miejskie /dzielnicowe/ rady narodowe w porozumieniu z miejskimi /dzielnicowymi/ komitetami Frontu Jedności Narodu /§ 40 ramowego regulaminu/. Natomiast w odniesieniu do samorządu mieszkańców wsi gminne rady narodowe zobowiązane zostały do dostosowania ustalonego przez Radę Państwa "Ramowego regulaminu zebrania wiejskiego" do warunków społeczno-gospodarczych i potrzeb poszczególnych sołectw oraz do przedłożenia stosownych propozycji zebraniom wiejskim ³³⁸. W najbliższym czasie należy się spodziewać zmiany obowiązujących do tej pory zasad uchwalania regulaminów samorządu mieszkańców miast i wsi. W projekcie ustawy o radach narodowych i samorządzie terytorialnym /wersja IV/ prawo uchwalania regulaminu samorządu mieszkańców danego sołectwa zalicza się do wyłącznych kompetencji zebrania wiejskiego /art. 200/. Zgodnie z postanowieniami tego samego projektu uchwalanie statutu samorządu mieszkańców miast lub podjęcie decyzji o przeprowadzeniu referendum osiedlowego w tej sprawie należy do wyłącznych kompetencji zebrania mieszkańców.

Formy działania samorządu i jego organów służące realizacji funkcji organizatorskiej są dość zróżnicowane z punktu widzenia charakterystyki prawnej. Społeczny charakter instytucji samorządu powoduje, że decydującą rolę odgrywają w tym zakresie działania niewładcze, jak inicjowanie, propagowanie, wyjaśnianie, doradzanie, organizowanie akcji masowych, zebrań, porad, dyskusji itp. Najczęściej uznaje się, że podstawą tych działań jest "nie obowiązujące zalecenie" 339.

W wypełnianiu funkcji organizatorskiej samorząd upoważniony jest także do koordynowania i inicjowania działalności organizacji i organów społecznych występujących na jego terenie. Kompetencja ta szczególnie silnie akcentowana jest w przepisach dotyczących funkcjonowania samorządu mieszkańców miast i samorządu mieszkańców wsi. Samorząd mieszkańców miast inicjuje i inspirowane inne samorządne organizacje w miejscu zamieszkania w kierunku zespolenia wysiłków na rzecz kulturalnego i gospodarczego rozwoju osiedla /§ 3 ust. 1 ramowego regulaminu/. Może on także podejmować wspólne inicjatywy z samorządem mieszkańców wsi w sąsiednich sołectwach /§ 3 ust. 3/. Również zebrania wiejskie stanowi płaszczyznę współpracy wszystkich organizacji i sił społecznych w sołectwie. Obowiązek współpracy z innymi organizacjami spoczywa także na radzie pracowniczej jako organie samorządu załogi przedsiębiorstwa. Rada pracownicza współpracuje ze związkami zawodowymi, organizacjami politycznymi i młodzieżowymi oraz innymi organizacjami społecznymi i społeczno-zawodowymi działającymi w przedsiębiorstwie na podstawie wzajemnych porozumień /art. 34 ustawy o samorządzie załogi/. Elementy współdziałania ze związkami zawodowymi

i innymi organizacjami społecznymi występują także w działalności organizatorskiej samorządu rzemieślniczego ³⁴⁰.

4. Funkcja reprezentacji

Nie wszystkie potrzeby i interesy podmiotów samorządu mogą być w pełni zaspokojone w ramach realizacji funkcji organizatorskiej. W wielu sytuacjach zaspokojenie tych potrzeb i interesów wymaga ingerencji organów państwowych. Wymienić można co najmniej dwie przyczyny powodujące konieczność takiej ingerencji. Pierwsza z nich polega na powstaniu sytuacji, w której załatwienie określonych spraw wykracza poza możliwości jakimi dysponuje określona forma samorządu. Przyczyna druga związana jest natomiast z faktem, że kompetencje w zakresie zaspokajania niektórych potrzeb i interesów danej grupy społecznej mogą przysługiwać jednocześnie tak samorządowi i jego organom, jak i organom państwowym, albo wyłącznie organom państwowym. W obu sytuacjach działalność samorządu powinna polegać na reprezentowaniu interesów grupy społecznej stanowiącej jego podmiot wobec organów państwowych. W tym zakresie samorządowi i jego organom przysługują uprawnienia do występowania z wnioskami, wyrażania opinii i współdziałania z organami państwowymi. Wszystkie te działania składają się na ten kierunek jego aktywności, który można określić mianem funkcji reprezentacji.

Do występowania z wnioskami pod adresem organów państwowych upoważnione są najczęściej przedstawicielskie organy samorządu, w niektórych wypadkach także zebrania ogólne /zebrania delegatów/ jego podmiotów. Krąg adresatów do których mogą być kierowane takie wnioski nie jest w zasadzie ograniczony. Z reguły wnioski samorządu kierowane są do terenowych organów

władzy państwowej, terenowych organów administracji państwowej, natomiast wyjątkowo do naczelnych i centralnych organów administracji państwowej. Na organach do których napływają wnioski samorządu powinien ciążyć obowiązek merytorycznego ustosunkowania się do ich treści w ustawowo określonym terminie.

W myśl regulaminu wzorcowego rady narodowej ³⁴¹ komitety osiedlowe /obwodowe/ mogą występować do przewodniczącego miejskiej /dzielnicznej/ rady narodowej o umieszczenie w porządku obrad tych spraw wynikłych z działalności samorządu mieszkańców, których rozstrzygnięcie leży w gestii rady. Organy samorządu są ponadto upoważnione w myśl ramowego regulaminu do zgłaszania projektów uchwał rady dotyczących spraw związanych z realizacją jego ustawowych lub statutowych zadań. Ponadto przewodniczący komitetów osiedlowych /obwodowych/ są zapraszani na sesję rady. Zapewnienie przewodniczącym udziału w sesjach pozwala z jednej strony na bezpośrednie poznanie przez samorząd problemów podejmowanych przez radę, z drugiej - na reprezentowanie wobec rady stanowiska i potrzeb mieszkańców osiedla ³⁴².

Również organy samorządu mieszkańców wsi dysponują szerokimi uprawnieniami do występowania z wnioskami pod adresem terenowych organów władzy i administracji państwowej. Zebranie wiejskie może występować do gminnej rady narodowej z wnioskami o rozpatrzenie spraw, których załatwienie wykracza poza możliwości zebrania wiejskiego, a w szczególności w zakresie: kształtowania stosunków między administracją a obywatelem, realizowania uprawnień przysługujących rolnikom, zapobiegania działalności szczególnie szkodliwej dla środowiska naturalnego. Mieszkańców sołectwa reprezentuje wobec gminnej rady narodowej rów -

niez sołtys, który bierze udział w naradach sołtysów zwoływanych okresowo przez naczelnika gminy. Sołtys nie będący radnym bierze udział w sesjach gminnej rady narodowej z głosem doradczym.

Kompetencje wnioskodawcze przyznaje radzie pracowniczej art. 27 ustawy o samorządzie załogi przedsiębiorstwa. Zgodnie z postanowieniem tego artykułu rada pracownicza ma prawo występowania z inicjatywami, wnioskami i uwagami we wszystkich sprawach dotyczących przedsiębiorstwa. Dyrektor ma obowiązek powiadomić radę pracowniczą o zajętych stanowisku w sprawie zgłoszonego wniosku nie później niż w ciągu dwóch tygodni.

Reprezentowanie interesów rzemiosła wobec organów władzy i administracji państwowej oraz przedstawianie terenowym organom administracji państwowej wniosków co do wykorzystania możliwości gospodarczych członków cechu stanowi jedno z podstawowych zadań organów samorządu rzemieślniczego.

Samorząd społeczny posiada także prawo wyrażania opinii we wszystkich sprawach dotyczących jego działalności. W niektórych przypadkach na odpowiednich organach państwowych ciąży obowiązek obligatoryjnego zasięgnięcia takiej opinii. Np. właściwe organy obowiązane są do zasięgnięcia opinii rady pracowniczej przedsiębiorstwa w sprawach: zmiany aktu o utworzeniu i likwidacji przedsiębiorstwa, zawieraniu przez przedsiębiorstwo porozumień i umów długoterminowych, wniosków o nadanie orderów i odznaczeń państwowych, decyzji dyrektora o przydziale mieszkań. Samorząd mieszkańców miast opiniuje np. niektóre projekty planów administracji domów mieszkalnych oraz sprawozdania z ich wykonania.

Szeroki zakres uprawnień wnioskodawczo-opiniodawczych powoduje, że funkcja reprezentacji odgrywa ważną rolę w całości kształcie działalności samorządu, a niekiedy wysuwa się nawet przed funkcję organizatorską. Dla dalszego rozwoju instytucji samorządu społecznego zachowanie właściwych proporcji między funkcją organizatorską i funkcją reprezentacji ma podstawowe znaczenie. Dominacja funkcji reprezentacji prowadzi bowiem do niewykorzystywania wszystkich możliwości, jakie tkwią w działaniu polegającym na samodzielnym organizowaniu przez samorząd społecznej aktywności grupy społecznej stanowiącej jego podmiot.

5. Funkcja kontrolna

Z realizacją funkcji reprezentacji wiążą się bardzo ściśle wszystkie^{te} działania samorządu, które składają się na jego funkcję kontrolną. Kontrola sprawowana przez instytucję samorządu z uwagi na społeczny charakter tej instytucji stanowi jedną z form kontroli społecznej. Na istotę kontroli społecznej składają się dwie podstawowe cechy, które ją zarazem wyróżniają od kontroli państwowej: a/ kontrola społeczna wykonywana jest przez przedstawicieli społeczeństwa, a nie przez zawodowych kontrolerów, b/ o ile kontrola państwowa kładzie akcent na celowość i legalność postępowania organów administracji, o tyle kontrola społeczna koncentruje uwagę na skutkach społecznych działania administracji, mając na uwadze przede wszystkim ochronę interesów i potrzeb społeczeństwa.³⁴³

Do podstawowych zadań samorządu mieszkańców należy między innymi sprawowanie w interesie mieszkańców kontroli społecznej działalności wszystkich instytucji państwowych, spółdzielczych i innych świadczących usługi dla ludności bądź w inny sposób wpływających na warunki jej życia w miejscu zamieszka-

nia. Samorząd mieszkańców w mieście sprawuje kontrolę nad działalnością administracji mieszkaniowej i komunalnej w najbardziej żywotnych dla obywateli sprawach, a zwłaszcza w zakresie konserwacji budynków mieszkalnych, remontów, robót porządkowych i zagospodarowania osiedla, a także nad działalnością placówek handlowych i usługowych w zakresie ich rozmieszczenia, stanu zaopatrzenia, obsługi, czystości i sprawności działania, placówek kulturalnych i służby zdrowia oraz w dziedzinie ochrony porządku publicznego. Samorząd mieszkańców miasta włączany jest również do kontroli społecznych przeprowadzanych przez komisje rady narodowej oraz współdziała z innymi organami kontroli społecznej, zwłaszcza z organami kontroli związkowej i organami spółdzielczymi w zakresie kontroli handlu, gastronomii i usług. Podstawową formą kontroli ze strony samorządu mieszkańców wsi jest zebranie wiejskie. Zgodnie z ramowym regulaminem, zebranie wiejskie we współdziałaniu z organizacjami samorządu rolniczego i spółdzielczego oraz gminnym komitetem kontroli społecznej inicjuje i podejmuje kontrolę społeczną, uwzględniając zwłaszcza ocenę pracy placówek i instytucji działających na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkańców wsi oraz głosy krytyki wskazujące na przejawy nadużyć, marnotrawstwa, niewłaściwej i nierzetelnej obsługi mieszkańców.

Szerokie uprawnienia w zakresie kontroli posiada także rada pracownicza jako organ samorządu załogi przedsiębiorstwa. Przedmiotem kontroli ze strony rady pracowniczej jest całokształt działalności przedsiębiorstwa, ze szczególnym uwzględnieniem dbałości o racjonalną gospodarkę jego mieniem. Kontrola ta obejmuje zbadanie i ocenę wykonania zadań planowych oraz

realizacji zawartych umów i porozumień, analizę sprawozdania rocznego i bilansu, analizę i ocenę okresowych oraz doraźnych sprawozdań dyrektora przedsiębiorstwa, kontrolę wykonania uchwał rady pracowniczej, właściwego wykorzystania zasobów pracy, prawidłowości gospodarki materiałowej i finansowej, ochrony środowiska, a w porozumieniu ze związkami zawodowymi - kontrolę przestrzegania norm pracy oraz dyscypliny pracy i płac.

Organy, których działalność poddana jest kontroli samorządu zobowiązane są do udzielenia mu w tym zakresie wszelkiej niezbędnej pomocy np. do udostępnienia dokumentów i materiałów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli.

Skuteczna realizacja działalności kontrolnej prowadzonej przez poszczególne formy samorządu sprzyja prawidłowemu zaspokajaniu potrzeb i interesów określonych grup społecznych zwłaszcza tam, gdzie zależy to nie tylko od aktywności samych zainteresowanych, lecz również od sprawnego działania organów państwowych, a zwłaszcza organów administracji państwowej. W praktyce skuteczność kontroli społecznej wykonywanej przez samorząd jest ciągle jeszcze niezadawalająca. Szeroki kontakt samorządu z administracją państwową wymaga dalszego rozszerzania zakresu i doskonalenia form w jakich realizuje on swoją funkcję kontrolną.

6. Funkcja wychowawcza

Warunkiem prawidłowego funkcjonowania instytucji samorządu w określonych grupach społecznych jest ukształtowanie odpowiednich postaw wśród członków tych grup oraz socjalistycznych stosunków współżycia między nimi. Całokształt działań

podejmowanych w tym kierunku określić można mianem funkcji wychowawczej samorządu. Urzeczywistniając tą funkcję samorząd i jego organy powinien utrwalać u członków grup społecznych postawę współgospodarza osiedla, przedsiębiorstwa państwowego, sołectwa itp. oraz kształtować nawyk rodzących się problemów własnymi siłami. Chodzi tu o cały kompleks spraw wzajemnego szacunku i współpracy, zainteresowania i pomocy dla tych, którzy pomocy takiej potrzebują, wpływu na wychowanie dzieci i młodzieży, kolektywnej pracy dla wspólnego dobra, poszanowania własności społecznej, socjalistycznej postawy w życiu codziennym.

Szczególnego znaczenia funkcja wychowawcza nabiera w działalności form samorządu zawodowego. Jako jedno z podstawowych zadań cechu ustawa o wykonywaniu i organizacji rzemiosła wymienia: prowadzenie wśród członków pracy społeczno-wychowawczej, mającej na celu szerzenie zasad etyki zawodowej oraz wykonywanie rzemiosła zgodnie z interesem społecznym /art. 25 ust. 1 pkt. 1/. Za naruszenie statutowych obowiązków członka cechu i uchwał statutowych organów organizacji rzemieślniczych, a także zasad etyki zawodowej lub rzetelnego wykonywania zawodu członkowie cechu podlegają odpowiedzialności zawodowej przed sądem cechowym. Sąd ten może wymierzyć następujące kary: 1/ upomnienie, 2/ nagana, 3/ pozbawienie do korzystania z określonych świadczeń cechu, przewidzianych w statucie, na okres 1 roku, 4/ pozbawienie prawa wybieralności do organów cechowych na okres do 3 lat. W uzasadnionych przypadkach sąd cechowy może niezależnie od orzeczenia kary wystąpić z wnioskiem o cofnięcie uprawnienia do wykonywania rzemiosła lub pozbawienia prawa szkolenia uczniów. Od orzeczenia sądu cechowego służy

odwołanie do rzemieślniczego sądu odwoławczego, działającego przy izbie rzemieślniczej.

Również w przypadku samorządu zawodowego adwokatury jedno z jego podstawowych zadań stanowi zapewnienie właściwej postawy społecznej, wysokiego poziomu etycznego i stałego podnoszenia kwalifikacji zawodowych, sprawowanie kontroli nad ścisłym przestrzeganiem przepisów o wykonywaniu zawodu adwokata.

W przypadku naruszenia powyższych zasad i przepisów ustawa o adwokaturze przewiduje odpowiedni tryb postępowania dyscyplinarnego.

Na zakończenie warto podkreślić ścisłe związki funkcji wychowawczej z pozostałymi funkcjami realizowanymi przez samorząd. Prawidłowe wykonywanie tych funkcji stanowi bowiem równocześnie ważny element działalności wychowawczej.

FORMY I METODY DZIAŁANIA SAMORZĄDU SPOŁECZNEGO

1. Społeczny /niepaństwowy, niewładczy/ charakter form i metod działania samorządu

Formy i metody z których korzysta samorząd urzeczywistniając swoje funkcje związane są ściśle z jego społecznym charakterem. Najogólniej rzecz biorąc samorząd nie posługuje się w swej działalności "władczymi" formami i metodami działania. Formy i metody zarządzania wspólnymi dla określonych grup społecznych sprawami wykorzystywane przez samorząd oparte są na całkowitej dobrowolności ³⁴⁴. Oczywiście dobrowolność form i metod z których korzysta samorząd nie ma charakteru absolutnego i jest zjawiskiem stopniowalnym. Przy czym stopień dobrowolności wydaje się być wprost proporcjonalny do stopnia integracji społecznej grupy uznanej za podmiot instytucji samorządu. W grupach o dużym poczuciu wspólnoty potrzeb i interesów podporządkowanie się przez poszczególnych członków decyzjom samorządu przyjmowane jest jako zrozumiała konieczność i w zasadzie nie wywołuje takiego sprzeciwu, któremu należałoby przeciwstawiać siłę przymusu fizycznego. Stąd też samorząd i jego organy nie korzystają z prawa i przymusu fizycznego w taki sposób jak czynią to organy państwowe. W związku z tym warto zwrócić uwagę na potrzebę wyraźnego rozróżnienia między formami i metodami charakterystycznymi dla sprawowania władzy państwowej a formami i metodami samorządzenia. Wszelkie niedocenianie występujących tu różnic może prowadzić: z jednej strony - do niedoceniania znaczenia form i metod sprawowania władzy państwowej tam, gdzie ich stosowanie jest ciągle jeszcze niezbędne i prób zastępowania ich środkami społecznego oddziaływania

nimo, że nie ma do tego sprzyjających warunków; z drugiej strony - do niedoceniań znaczenia form i metod społecznego oddziaływania tam, gdzie stosowanie przymusu państwowego, choć w praktyce nieraz dużo łatwiejsze, nie może przynieść trwałych rezultatów w dłuższym okresie czasu. Niebezpieczeństwo to może uwidocznić się zwłaszcza wówczas, gdy samorząd, podejmując się realizacji zadań wypełnianych dotychczas wyłącznie przez organy państwowe, sięga jednocześnie po odpowiednie państwowowładcze pełnomocnictwa, nie doceniając tego, że jego rola nie polega na dublowaniu organów państwowych, a wykonywanie tych zadań ma na celu uruchomienie środków społecznego oddziaływania. Dlatego obserwowane czasem dążenia do przyznania niektórym formom samorządu uprawnień "władczych" uznać należy za nieuzasadnione. Tendencje takie, charakterystyczne dla części aktywu samorządowego, sprzeczne są z istotą samorządu jako wyodrębnionej instytucji prawno-ustrojowej. Warto przy tym pamiętać, że za pomocą środków społecznego oddziaływania "możliwe jest niejednokrotnie osiągnięcie bardziej wartościowych i trwałych efektów społecznych niż za pomocą nakazu administracyjnego" ³⁴⁵.

Nawet wówczas, gdy przepisy prawne przyznają organom samorządu tzw. kompetencje stanowiące /np. art. 24 ustawy o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego/ organy te nie mogą się uciekać do stosowania przymusu fizycznego, żeby wyegzekwować wykonanie podjętych w tym trybie decyzji. Po pierwsze dlatego, że samorząd nie posiada niezbędnych do takiego działania środków, np. specjalnego aparatu przymusu, po drugie uprawnień do takiego działania nie przyznają mu obowiązujące przepi-

sy prawne. Przyznanie samorządowi tzw. kompetencji stanowiących oznacza obowiązek uznania ich za takie przez organy państwowe, obowiązek na straży realizacji którego stoją powołane do tego organy państwowe, które oczywiście dysponują możliwością stosowania przymusu fizycznego, np. prokurator działający w ramach prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa. Sam samorząd środkami takimi jednak nie dysponuje.

Gdy mówimy o tym, że samorząd nie posługuje się metodami "władczymi", charakterystycznymi dla sprawowania władzy państwowej, nie oznacza to jeszcze, że w działalności samorządu nie znajdują zastosowania żadne formy przymusu. Stwierdzenie to oznacza jedynie, że samorząd nie może korzystać z metody przymusu państwowego. Nie może więc posługiwać się takimi sankcjami jak np. kara pozbawienia wolności, czy egzekucja administracyjna. Do zestawu metod, których nie może stosować samorząd należy także tzw. przymus bezpośredni przewidziany w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W stosunku do niezdyscyplinowanych członków określonych grup społecznych zorganizowanych w samorząd może on stosować najwyżej środki presji organizacyjnej i potępienia społecznego. Warto zaznaczyć, że metody te, mogą niekiedy w określonych sytuacjach okazać się nie mniej skutecznie niż środki przymusu państwowego. Metody te można określić jako przymus opinii. Stosowanie tej metody dopuszczają niekiedy obowiązujące przepisy prawne. Przykładem odwołania się do tej formy przymusu może być np. kara pozbawienia prawa wybieralności do organów cechowych. W działalności samorządu może być stosowana taka forma przymusu jaką jest przymus ekonomiczny, polegający na groźbie strat

materiałnych w wypadku postępowania niezgodnego z decyzjami samorządu /np. pozbawienie prawa do korzystania z określonych świadczeń cechu, przewidzianych w statucie/. Widzimy więc, że nie można mówić o braku przymusu w działalności samorządu, przymus ten nie występuje jednak w formie przymusu państwowego. A zakres jego stosowania i formy jakie przybiera uzależnione są od konkretnej formy samorządu i specyfiki realizowanych przez nią zadań.

Do podstawowych metod działania samorządu należą jednak przede wszystkim środki społecznego oddziaływania oparte na przekonywaniu i wychowaniu. Chodzi tu o takie działania jak inicjowanie, wyjaśnianie, informowanie, propagowanie, organizowanie masowych akcji, zebrań, narad, dyskusji itp., których podstawą jest nieobowiązujące /w sensie prawnym/ zalecenie.

2. Stanowienie samorządowych norm postępowania

Cechą każdej postaci władzy, a więc także tej postaci władzy formą upowszechniania której jest instytucja samorządu społecznego, jest jej "organiczne zespolenie z normami społecznymi" ³⁴⁶. Prawo, normy prawne są tylko jednym z rodzajów norm społecznych ³⁴⁷ związanym nierozzerwalnie z władzą państwową. Samorząd społeczny opiera swoją działalność nie tylko na normach prawnych, które powołują go do życia, określają jego organizację i przedmiotowy zakres działania, lecz sam także stanowi swoiste normy postępowania, które można określić mianem samorządowych norm postępowania.

Zainteresowanie doktryny społecznymi normami postępowania związanymi z działalnością samorządu jest, jak dotąd, niewielkie. Właściwie jedynie nauka prawa pracy przejawia żywsze zainteresowanie wydawanymi w zakładach pracy przy udziale samorządu aktami zawierającymi ogólniejsze reguły postępowania ³⁴⁸. Problemy "prawa samorządowego" podjęte zostały ostatnio także na gruncie nauki prawa konstytucyjnego ³⁴⁹. Dla rozwiązania problemów podjętych w tej pracy podstawowe znaczenie ma odpowiedź na pytanie, czy normy o których mowa są normami prawa, w znaczeniu jakie terminowi prawo nadaje się w marksistowskiej teorii prawa, a więc czy są normami tzw. "prawa państwowego", czy też stanowią inny zupełnie typ norm społecznych. Jak na razie, odpowiedzi udzielane na to pytanie nie są jednoznaczne.

K.Działocha wiąże omawiany problem z zasadą wyłączności państwa w dziedzinie stanowienia prawa. Przy czym - jego zdaniem - "wątpliwości nie dotyczą tego, czy w najbliższej, dającej się dokładniej określić przyszłości utrzyma się jako podstawowa statualna koncepcja prawa jako norm stanowiących przez jego organy, lecz tego, czy i w jakim zakresie władzę stanowienia norm prawnych w określonym zakresie uzyskają społeczne podmioty władzy oraz jak ukształtują się związki pojęciowe między przeważającym nadal systemem norm "prawa państwowego" /pochodzącego od organów państwa/ a systemem norm "prawa samorządowego" /stanowionych przez społeczne podmioty władzy/" ³⁵⁰.

K.Działocha uważa, że w związku z dalszym uspołecznieniem procesu władzy drugi spośród dwóch wymienionych systemów prawnych, tj. system "prawa samorządowego" ma nie tylko rację

bytu, lecz powinien się rozwinąć. Z dalszych rozważań wynika, że normy "prawa samorządowego" to normy zabezpieczone sankcją państwa ³⁵¹.

Wydaje się jednak, że gdy mówimy o samorządowych normach postępowania, chodzi nam o inny niż normy prawne typ norm społecznych. Sytuacja, o której pisze K.Działocha wiąże się przede wszystkim z procesem uspołecznienia władzy państwowej i stanowi formę uspołecznienia procesu tworzenia prawa państwowego, a więc reguł postępowania, których realizacja zabezpieczona jest przez możliwość bezpośredniego zastosowania przymusu państwowego. Inny charakter mają natomiast normy społeczne, które kształtują się w toku działalności samorządu.

Dla charakterystyki samorządowych norm postępowania warto odwołać się do występującego w literaturze już od dawna odróżnienia norm autonomicznych od heteronomicznych ³⁵². Jak pisze K.Opalek, "w normach autonomicznych zachodzi identyczność normodawcy i adresata normy, w normach zaś heteronomicznych istnieje "źródło" normy zewnętrzne w stosunku do adresata" ³⁵³. Nie wdając się bliżej w wątpliwości jakie wywołuje powyższy podział można stwierdzić, że interesujący nas tu typ norm społecznych, samorządowe normy postępowania, należy bez wątpienia zaliczyć do norm autonomicznych. Szanse uchwycenia specyfiki samorządnych norm postępowania stwarza także rozróżnienie - na płaszczyźnie socjologicznej - norm "otwartych" i "zamkniętych" ³⁵⁴. Do norm "zamkniętych" zaliczają się normy wszelkich sformalizowanych grup społecznych, jak w szczególności normy państwa /prawne/, partii politycznych, masowych organizacji zawodowych itp., Do norm "otwartych" zaliczamy przykładowo

normy moralne, obyczajowe, normy mody, reguły gier itd. Normy "zamknięte" są zatem charakterystyczne dla sformalizowanych grup społecznych. Normy "otwarte" natomiast wiążą się raczej z luźnymi i niestałymi formami życia zbiorowego ludzi. Normy "zamknięte" stanowią istotny element więzi społecznej grup sformalizowanych ³⁵⁵. Nie ulega wątpliwości, że interesujące nas tutaj samorządne normy postępowania stanowią szczególną postać norm "zamkniętych".

Samorządowe normy postępowania powstają nie tylko w drodze aktów świadomego ustanowienia, ale jak każda norma społeczna mogą powstawać drogą żywiołową /np. drogą zwyczaju/. Po drugie, samorządowe normy postępowania są wytwarzane przez grupy celem kierowania zachowaniem się ich członków. Po trzecie, działanie samorządowych norm postępowania nie wyczerpuje się w jednorazowym akcie ich zastosowania, lecz jest zamierzone jako działanie w stosunku do szerokiego kręgu adresatów w sytuacjach określonego typu, powtarzających się w przewidywanym jako długi okresie obowiązywania normy ³⁵⁶.

Warto zwrócić uwagę, że w miarę komplikowania się problemów rozwiązywanych przez konkretne formy samorządu społeczne - go wzrasta rola stanowionych samorządowych norm postępowania. Powstające na tej drodze normy stają się coraz powszechniejszą formą działania instytucji samorządu.

Kompetencja do stanowienia przez samorząd własnych norm społecznych nie może budzić wątpliwości. W większości przypadków znajduje ona potwierdzenie w obowiązujących przepisach prawnych. Podstawowym "źródłem" samorządowych norm postępowania są statuty i regulaminy określające zasady organizacji

i funkcjonowania konkretnych form samorządu. Kompetencja do uchwalania tego typu aktów należy najczęściej do ogólnych zebrzań podmiotów samorządu lub w przypadku form o złożonej pionowej strukturze organizacyjnej do zebrzań lub zjazdów delegatów. Statut załogi przedsiębiorstwa uchwała ogólne zebranie pracowników na wniosek rady pracowniczej. Postanowienia statutu powinny być, chociaż ustawa tego wyraźnie nie stanowi, zgodne z postanowieniami ustawy o samorządzie załogi przedsiębiorstwa. Statut cechu uchwała walne zgromadzenia jako członków. CZR, po uzgodnieniu z Ministrem Handlu Wewnętrznego, ustala zasady, jakim powinny odpowiadać statuty cechów. Statut izby rzemieślniczej uchwała i zmienia zjazd delegatów cechów i spółdzielni rzemieślniczych. Podobnie jak w przypadku statutów cechów CZR, po uzgodnieniu z odpowiednimi organami, ustala zasady jakim powinny odpowiadać statuty izb rzemieślniczych. Natomiast statut CZR uchwała i zmienia krajowy zjazd delegatów. Statut ten podlega zatwierdzeniu przez Ministra Handlu Wewnętrznego, po uzgodnieniu z Naczelną Radą Spółdzielczą. Jedynie w przypadku samorządu mieszkańców miast regulamin uchwalany jest przez miejskie rady narodowe w porozumieniu z miejskimi komitetami FJN. Z postanowień uchwały Rady Państwa w sprawie umocnienia roli samorządu mieszkańców wsi zdaje się wynikać, że regulamin zebrania wiejskiego uchwalany jest ostatecznie przez zebranie wiejskie na podstawie propozycji przedłożonej przez gminną radę narodową.

Poza statutami i regulaminami określającymi zasady organizacji i funkcjonowania całych form samorządu upoważnione do tego organy mogą uchwalić odrębne akty regulujące zasady funkcjonowania tylko niektórych organów samorządu, np. regulamin

określający właściwość, zasady i tryb postępowania przed sądem cechowym wydawany przez CZR, czy regulamin posiedzeń rady pracowniczej przedsiębiorstwa.

Pewne wątpliwości mogą natomiast powstawać w związku z faktem, że poza nielicznymi wyjątkami wszystkie organy samorządu podejmują decyzje kolegialnie a więc w formie uchwał. W tej sytuacji powstaje problem odróżnienia uchwał jako formy decyzji w sprawach konkretnych i indywidualnych od uchwał stanowiących ogólne normy postępowania. Na tle obowiązujących przepisów dokonanie takiego rozdziału nie jest wcale sprawą prostą. Z obowiązujących przepisów prawnych nie zawsze wynika z jakim typem uchwały możemy mieć do czynienia w konkretnej sytuacji. Np. do kompetencji rady pracowniczej należy podejmowanie uchwał w sprawie inwestycji, jednakże o tym czy uchwała taka tworzy ogólne normy postępowania, czy jedynie jest formą konkretnej i indywidualnej decyzji można przekonać się wyłącznie na podstawie analizy jej treści. Nie można wykluczyć i takich sytuacji, że w jednej uchwale znajdziemy postanowienia zarówno jednego, jak i drugiego typu. Powyższe trudności nie powinny jednak przesłaniać faktu, że również w tego typu uchwałach, a nie tylko w regulaminach i statutach, mogą zostać ustanowione ważne dla funkcjonowania instytucji samorządu normy społeczne

Działalność normotwórcza konkretnych form samorządu podlega nadzorowi ze strony organów państwowych, a w przypadku form o złożonej strukturze pionowej także ze strony organów samorządu wyższego szczebla. Do zadań tych organów należy przede wszystkim kontrola zgodności stanowionych przez samorząd norm z obowiązującym prawem. W ramach uprawnień nadzorczych wspomniane organy mogą określać wytyczne dotyczące treści niektórych

aktów samorządu w drodze wydawania tzw. ramowych regulaminów i statutów lub w poprzez ustalenia zasad jakim powinny odpowiadać niektóre regulaminy i statuty.

Z A K O Ń C Z E N I E

Ustalenia poczynione w rozdziale od I do VI pozwalają sformułować na zakończenie pracy następujące wnioski:

1. Rozpoczęty w połowie lat pięćdziesiątych proces rozwoju takich instytucji, jak: a/ rady robotnicze przekształcane potem w samorząd robotniczy a obecnie w samorząd załóg przedsiębiorstw państwowych; b/ komitety blokowe /osiedlowe, uliczne, domowe/, które w tym czasie zaczęły stopniowo tracić charakter wyłącznie pomocniczych organów administracji państwowej i w drugiej połowie lat sześćdziesiątych przekształciły się w organy samorządu mieszkańców miast; c/ zebrania wiejskie i sołtysi od początku lat siedemdziesiątych podstawowe elementy samorządu mieszkańców wsi; doprowadził do wyodrębnienia nowej instytucji prawno-ustrojowej, którą najczęściej określa się w doktrynie i obowiązującym prawie mianem "samorządu" lub "samorządu społecznego". Do tego typu instytucji zaliczyć można także powstałe jeszcze we wcześniejszych formacjach społeczno-ekonomicznych i dostosowane do nowych warunków ustrojowych formy samorządu rzemieślniczego i adwokackiego. Proces wyodrębniania i doskonalenia instytucji samorządu nie został jeszcze zakończony, czego najlepiej dowodzą lata 1980-1982, w których wystąpiły silne tendencje nie tylko do umocnienia pozycji i roli już istniejących form samorządu, lecz także do wprowadzenia instytucji samorządu do tych sfer życia społecznego, w których poszczególne elementy tej instytucji, choć występowały, nie mogły jednak wcześniej rozwinąć się w pełni lub które do tej pory nie były obszarem jej działalności /np. samorząd akademicki, samorząd studencki/. Zaliczanie tak różnych instytucji do jednego typu i objęcie

ich wspólną nazwą może budzić pewne wątpliwości, a nawet sprzeczny. Podstawą zaproponowanego w tej pracy wyodrębnienia jest przede wszystkim wspólny cel /ta sama istota/, którego realizacji podporządkowane zostało ostateczne ukształtowanie wskazanych wyżej form. Na podstawie założeń marksistowskiej teorii państwa i prawa jako istota samorządu wskazane zostały samorządne stosunki władzy. To co jest wspólne wszystkim konkretnym formom samorządu, a więc pozwala zaliczyć te formy do jednego wspólnego typu instytucji prawno-ustrojowej, to właśnie podporządkowanie struktury tej instytucji, jej miejsca i roli wobec innych instytucji prawno-ustrojowych, urzeczywistnianiu tej odmiennej od państwowej postaci władzy społecznej. Jak dotąd ta strona instytucji samorządu nie była zauważana w opracowaniach nauk szczegółowych, a także w zasadzie przez teorię państwa i prawa. W zasadzie - bo zdarzały się niekiedy wyjątki. Odwołanie się przy wyjaśnianiu istoty instytucji samorządu do stosunków społecznych, w których instytucja ta powstała, a także do stosunków społecznych, których petryfikacji i rozwojowi służy - zgodne z założeniami materializmu historycznego - ma nie tylko doniosłe konsekwencje teoretyczne, lecz i praktyczne zarazem.

2. Tak rozumianej - jak to się proponuje w rozdziale II tej pracy - istocie instytucji samorządu podporządkowana musi być przede wszystkim jej struktura, czyli podmioty, system organizacji, funkcje, formy i metody działania oraz sposób w jaki elementy te są ze sobą powiązane. Ponadto fakt, że samorząd stanowi formę urzeczywistniania innej niż

państwowa postaci władzy społecznej wywiera określony wpływ na miejsce i rolę jakie przypadają instytucji samorządu wobec innych instytucji prawno-ustrojowych. Oczywiście samo - rząd jako wyodrębniona instytucja prawno-ustrojowa nie stanowi jedynej formy rozwoju samorządnych stosunków władzy, ale na tle innych form /np. samorządnych organizacji społecznych/ jest formą o wyraźnej specyfice. Świadczy o tym zarówno jej pozycja ustrojowa scharakteryzowana w rozdz. II pkt. 2, jak i struktura opisana szczegółowo w rozdziałach od III do VI.

Przyjęte w tej pracy określenia istoty samorządu pozwala także na ostateczne rozstrzygnięcie sporu o charakter tej instytucji w PRL, toczącego się dotąd między różnymi typami koncepcji na rzecz podstawowych założeń tzw. "niepaństwowych" koncepcji samorządu i jednocześnie uzupełnia i rozwija ich dotychczasowe ustalenia. Wskazanie na rozwój samorządnych stosunków władzy jako sens powołania instytucji samorządu musi prowadzić do jasnego sprecyzowania tak ogólnych używanych dotąd określeń, jak: "forma udziału w zarządzaniu", "Forma udziału w rządzeniu", "forma rozwoju społecznej aktywności" itd. A warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że przytoczone sformułowania wykorzystywane były niekiedy do zacierania specyfiki samorządu jako wyodrębnionej instytucji prawno-ustrojowej. Tendencje takie wystąpiły przede wszystkim pod koniec lat siedemdziesiątych w odniesieniu do samorządu robotniczego, proponowano nawet odejście od nazwy samorząd jako nie -

adekwatnej do społecznego systemu współzarządzania przedsiębiorstwem państwowym ³⁵⁷. Podobne tendencje, choć nie w teorii a praktyce, wystąpiły także w odniesieniu do innych form w jakich instytucja samorządu występuje w PRL. Wiazało się to przede wszystkim z nasilaniem tendencji biurokratyczno-technokratycznych i towarzyszącego im dążenia do przejęcia przez władzę państwową kontroli nad każdą sferą życia społecznego. Niedostrzeżenie lub pomniejszanie roli innych niż państwowe postaci władzy w funkcjonowaniu społeczeństwa i różnych jego grup musiało prowadzić do hamowania rozwoju instytucji samorządu i jej konkretnych form.

3. Charakterystyka samorządnych stosunków władzy i określenie społecznych warunków ich rozwoju ma ogromne znaczenie praktyczne. Szczególna rola przypada tu uchwyceniu specyfiki samorządności społecznej na tle władzy państwowej i wzajemnych powiązań tych dwóch różnych odmian władzy społecznej /por. rozdz. II pkt. 1/. Bez tego kształtowanie optymalnych rozwiązań prawnych dla konkretnych form samorządu narażone byłoby na dwa niebezpieczeństwa. Pierwsze polega na przyjęciu rozwiązań "wyprzedzających" społeczne warunki rozwoju samorządnych stosunków władzy, w grupach, które uznano formalnie za podmioty samorządu. Przy czym wystąpić tu mogą dwie sytuacje: pierwsza - kiedy instytucja samorządu powołana zostanie w grupach społecznych, w których nie ma obiektywnych warunków do samorządzenia /np. zbagatelizowanie wewnętrznych sprzeczności występujących w takich grupach/, i druga - kiedy w grupie istnieją społeczne przesłanki rozwoju samorządnych

stosunków władzy, ale rozwiązania prawne i tak je "wyprzedzają /np. niewłaściwe ukształtowanie systemu organizacji instytucji samorządu lub niektórych jego elementów, przyznanie zbyt szerokiego przedmiotowego zakresu zarządzania sobą przez taką społeczność/. Niebezpieczeństwo drugie polega na zaakceptowaniu takich rozwiązań, które ograniczają pełne wykorzystanie istniejących już możliwości do samorządzenia. Tu również możemy mieć do czynienia z dwoma różnymi sytuacjami. Z pierwszą mamy do czynienia wówczas, gdy z różnych powodów nie powołuje się instytucji samorządu w grupach społecznych, w których układ stosunków wewnętrznych i stosunków z innymi najczęściej szerszymi zbiorowościami, na powołanie takiej instytucji pozwala /np. społeczności akademickiej przez szereg lat nie pozwalano na zarządzanie własnymi sprawami w formie samorządu/. W sytuacji drugiej, w określonej zbiorowości funkcjonuje co prawda instytucja samorządu, ale tak ukształtowana, że społeczne możliwości samorządzenia się takiej zbiorowości nie mogą być w pełni wykorzystane.

O tym, że oba niebezpieczeństwa są realne mieliśmy okazję przekonać się nie raz ani nie dwa. W ^{ciągnie} burzliwej dyskusji wokół problemów samorządności społecznej, jaka toczyła się od sierpnia 1980 r. do grudnia 1981 r.

4. Z powyższym zagadnieniem łączy się ściśle problem roli prawa jako instrumentu instytucjonalizacji samorządnych stosunków władzy w określonych grupach społecznych działających w ramach państwowo zorganizowanego społeczeństwa socjalistycznego. Prawo stanowi warunek konieczny powołania do

życia instytucji samorządu, ale nie wolno zapominać, że jest to warunek daleko niewystarczający. Bez stworzenia sprzyjających warunków społeczno-ekonomicznych i politycznych instytucja ta pozbawiona zostanie jakichkolwiek żywych treści i przekształci się w instytucję o charakterze fasadowym. Twierdzenie powyższe nie odmawia jednak prawu, konkretnym rozwiązaniom prawnym, ich samodzielnego znaczenia, zwłaszcza w procesie kształtowania poszczególnych elementów samej struktury instytucji samorządu i jej miejsca w całym systemie.

Zwłaszcza w tej ostatniej kwestii rola prawa nie wydaje się wcale mniejsza niż rola innych czynników. Prawo, przede wszystkim postanowienia Konstytucji i poszczególnych ustaw, powinny w pierwszym rzędzie zapewnić harmonizację interesu grupowego - reprezentowanego przez ciała samorządowe - z ogólnospołecznym. Ważne jest również zapewnienie instytucjonalno-prawnych gwarancji samodzielności konkretnych form samorządu, a także zabezpieczenie przed wykorzystaniem instytucji samorządu "przez siły o jaskrawo partykularnych interesach".

"W sumie chodzi o to - jak słusznie pisze P. Winczorek - aby realizacja idei samorządu nie doprowadziła do stanu, o jakim marzyli federaliści lub anarchosyndykaliści, ani też nie została przygłuszona przez scentralizowane struktury polityczne i społeczno-gospodarcze" 358.

Nieco inna rola przypada prawu jako instrumentowi kształtowania poszczególnych elementów stanowiących strukturę instytucji samorządu takich, jak podmioty, system organizacji, funkcje, formy i metody działania tej instytucji. Zadaniem prawa jest tu stworzenie jedynie ogólnych zasad w oparciu o które powinna być kształtowana przez samych zainteresowanych

ostateczna struktura konkretnych form samorządu. Odnosi się to zwłaszcza do takich jej elementów, jak system organizacji w tym organizacja pionowa i pozioma, oraz formy i metody działania. Wszelkie szczegółowe i "sztywne" rozwiązania nie sprzyjają wypełnianiu przez samorząd jego podstawowej roli, a więc roli prawnej formy rozwoju samorządnych stosunków władzy.

Przypisy do rozdziału I

- ¹ Por. Z.Jarosz, S.Zawadzki, Prawo konstytucyjne, Warszawa 1980, s. 159.
- ² Por. J.Starościak, Prawo administracyjne, Warszawa 1971, s. 81-82, Z.Rybicki, System rad narodowych w PRL, Warszawa 1971, s. 55; Z.Wiktor, Samorząd społeczny i jego formy/w:/ Podstawowe instytucje socjalistycznego systemu politycznego, Wrocław 1979, s. 71-72, a także H.Szczegóła, Wzrost roli samorządów /w:/ Polityczne organizacje społeczeństwa w Polsce. Praca zbiorowa pod red. M.Szczepaniaka, Poznań 1977, s. 191.
- ³ Por. J.Starościak, op.cit., s. 81-82 oraz tenże, Problemy współczesnej administracji, Warszawa 1972, s. 45-46.
- ⁴ Por. Z.Rybicki, op.cit., s. 55.
- ⁵ J.Starościak, Prawo administracyjne s. 82.
- ⁶ Por. B.Słotwiński, Zagadnienia prawne samorządu spółdzielni, Warszawa 1973, s. 22.
- ⁷ Por. W.Zamkowski, Wstęp do nauk o państwie i prawie, Część pierwsza, Wrocław 1974, s. 139-140.
- ⁸ Ibidem.
- ⁹ Por. Z.Leoński, Z problematyki samorządu mieszkańców miast i wsi, "Organizacja-Metody-Technika" 1975, nr 6, s. 8.
- ¹⁰ Por. np. T.Rabska, Podstawowe pojęcia organizacji administracji /w:/ System prawa administracyjnego, t. I, Praca zbiorowa pod red. J.Starościaka, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977, s. 331-345.

¹¹ W.Zankowski, op.cit., s. 140.

¹² BuSłotwiński, op.cit., s. 21-22.

¹³ T.Fuks, uważa, że rangę "instytucji ustrojowej" uzyskał samorząd dopiero po 1970 r. Por. Fuks, Samorząd Rzeczywistości i oczekiwania, Warszawa 1981, s. 19.

¹⁴ Por. J.Wróblewski, Problemy metodologiczne badań instytucji prawno-ustrojowych, "Problemy Rad Narodowych" 1973, nr 25, s.9-12.

¹⁵ T.Rabska np. twierdzi, że bardzo szerokie pojęcie samorządu nie wydaje się przydatne do celów naukowo-poznawczych. Por. T.Rabska, op.cit., s. 345.

¹⁶ Por. T.Fuks, op.cit., s. 23.

¹⁷ Na temat typologii jako czynności badawczej por. J.Kmita, Wykłady z logiki i metodologii nauk, Warszawa 1973, s. 161-162, a także Z.Ziemiński, Logika polityczna, Warszawa 1969, s. 277.

¹⁸ Por. J.Kmita, op.cit., s. 162.

¹⁹ Por. W.Zankowski, Teoria państwa, Wrocław 1978, s.11-26.

²⁰ Ibidem, s. 21.

²¹ Zaproponowane w tej pracy nazwy dla wyróżnionych typów koncepcji mają w pewnym stopniu charakter umowny, a ich zbieżność z nazwami używanymi na określenie niektórych burżuazyjnych koncepcji samorządu jest przypadkowa. Na temat tzw. "państwowej teorii samorządu" por. Cz.Ura, Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej 1944-1950, Warszawa 1972, s. 11-12.

- 22 J.Starościak, Decentralizacja administracji, Warszawa 1960, s. 53.
- 23 Ibidem, s. 53-57.
- 24 Ibidem, s. 53-54.
- 25 Ibidem, s. 57.
- 26 Ibidem
- 27 Ibidem, s. 54.
- 28 Ibidem
- 29 Por. M.Jaroszyński, Decentralizacja i samorząd w państwie socjalistycznym, "Państwo i Prawo" 1961, nr 8-9, a także S.Zawadzki, Z problematyki samorządu w społeczeństwie ~~burżuazyjnym~~ ^{budującym} socjalizmu, "Państwo i Prawo" 1961, nr 12.
- 30 Por. S.Zawadzki, Z problematyki Samorządu ..., s. 1008 - 1009.
- 31 Szerzej będzie o tym mowa w pkt. 3 tego rozdziału.
- 32 Tworzenie i istnienie samorządu wyłącznie dla prowadzenia działalności należącej do zakresu administracji państwowej stanowi istotny element określenia samorządu proponowanego przez W.Dawidowicza. Por. W.Dawidowicz, Nauka prawa administracyjnego. Tom I. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1965, s. 222-223.
- 33 T.Rabska, op.cit., s. 349-350.
- 34 Ibidem, s. 340.
- 35 Ibidem, s. 348.
- 36 Ibidem.
- 37 Ibidem, s. 346-347.

38 Ibidem, s. 348.

39 Ibidem, s. 350.

40 Z.Leoński, Organizacje podstawowych organów administracji terenowej /w:/ System prawa administracyjnego, t. II. Pod red. J.Jendroński, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977, s. 265.

41 Z.Leoński, Z problematyki samorządu mieszkańców, s. 8.

42 Ibidem.

43 Z.Leoński, Nowa struktura, nowe zadania rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej, Poznań 1976, s. 166.

44 A.Lopatka, Wstęp do prawoznawstwa, Warszawa 1975, s.141

45 Ibidem, s. 142.

46 M.Jaroszyński, op.cit., s. 222.

47 O wpływach burżuazyjnych koncepcji samorządu na dyskusję i rozwiązanie prawne z lat 1944-1950, por. Cz.Ura, op.cit., s. 9-19.

48 Por. J.Koźbiał, Reforma samorządu mieszkańców miast, Warszawa 1979, s. 17.

49 Por. T.Rabska, op.cit., s. 332.

50 Ibidem, s. 349.

51 Szczególną rolę odegrały tu poglądy S.Zawadzkiego, o czym będzie jeszcze mowa.

52 Por. J.Starościak, Prawo administracyjne ..., s. 82-84 oraz tenże, Zagadnienie samorządności społeczeństwa socjalistycznego /w:/ Studia z teorii prawa administracyjnego, Wrocław-Warszawa-Kraków 1967, s. 139-140.

53 Por. przyp. 29.

54 Por. przyp. 52.

55 J.Starościak, Prawo administracyjne ..., s. 81.

56 Ibidem, s. 82-83.

57 Ibidem, s. 85-88.

58 Por. J.Starościak, Zagadnienie samorządności, s.139-14

59 J.Starościak, Prawo administracyjne ..., s. 82.

60 Chociaż robi to z zastrzeżeniem "że problematyka samorządu społeczeństwa socjalistycznego nie zamyka się w całości tylko w sferze decentralizowania administracji i że jest ona szersza niż sprawa decentralizowania administracji". Ibidem, s.6

61 S.Zawadzki, Z problematyki samorządu ..., s. 1009.

Szeroko i krytycznie o poglądach S.Zawadzkiego pisze S.Kaźmierczyk /por. Samorząd zawodowy w PRL, Wrocław 1979 s. 10-43/.

62 S.Zawadzki, Rady narodowe jako podstawowe organy samorządu społecznego, "Rada Narodowa, Gospodarka i Administracja" 1974, nr 3, s. 2-3. Por. także, W.Lang, J.Wróblewski, S.Zawadzki Teoria państwa i prawa, Warszawa 1979, s. 214.

63 S.Zawadzki, Samorząd mieszkańców w systemie demokracji socjalistycznej /w:/ Samorząd mieszkańców /wybrane zagadnienia teorii i praktyki/ pod red. S.Zawadzkiego, Warszawa 1972, s. 22.

64 Ibidem.

⁶⁵ Por. T.Fuks, Samorząd mieszkańców miast w europejskich państwach socjalistycznych, Warszawa 1973, tamże, Samorząd rzeczywistość i oczekiwania, Warszawa 1981, tamże, Instytucja samorządu w państwie kapitalistycznym i państwie socjalistycznym, "Studia Prawnicze" 1981, nr 1-2, tenże, Samorząd społeczny /w:/ Fuks, A.Lopatka, M.Rybicki, W.Skrzydło, Ustrój polityczny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Warszawa 1981.

⁶⁶ T.Fuks, Samorząd społeczny ..., s. 415.

⁶⁷ T.Fuks, Samorząd. Rzeczywistość i oczekiwania ..., s. 27.

⁶⁸ Por. T.Fuks, Samorząd mieszkańców miast ..., s. 9-38.

⁶⁹ Por. T.Fuks, Samorząd. Rzeczywistość i oczekiwania..., s. 27.

⁷⁰ Ibidem, s. 27-28.

⁷¹ Do zwolenników koncepcji "niepaństwowych" zaliczyć należy m.in. J.Koźbiała /Reforma samorządu mieszkańców miast, Warszawa 1979/, J.Kowalskiego i P.Winczorka /J.Kowalski, B.Radzikowska, P.Winczorek, Problemy rozwoju demokracji socjalistycznej w PRL/, J.Drozdowicz /Społeczne aspekty ruchu spółdzielczego w Polsce, Warszawa 1980/, S.Zawadzkiego /W sprawie pojęcia samorządu, "Państwo i Prawo" 1974, nr 11/.

⁷² T.Fuks, Samorząd mieszkańców miast, s. 15.

⁷³ T.Fuks, Samorząd. Rzeczywistość i oczekiwania..., s. 26.

⁷⁴ S.Iwanowski, W sprawie pojęcia samorządu. "Państwo i Prawo" 1974, nr 11, s. 100.

⁷⁵ Ibidem, przyp. 39 na st. 100.

⁷⁶ Ibidem, s. 100-101.

77 Por. T.Fuks, Samorząd. Rzeczywistość i oczekiwania..., s. 41.

78 W.Zakrzewski, Sejm Polskiej Rzeczypospolitej jako najwyższy przedstawicielski organ władzy państwowej /w:/ Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, pod red. A.Burdy, Wrocław-Warszawa,-Kraków-Gdańsk 1975, s. 92-93.

79 Ibidem, s. 95.

80 Ibidem, s. 95.

81 Por. W.Zamkowski, Wstęp do nauki o państwie i prawie. Część pierwsza, Wrocław 1974, s. 139-140 oraz tenże, Teoria państwa. Podstawowe problemy społeczno-prawne państw współczesnych, Wrocław 1978, s. 75-77.

82 Ibidem, s. 76-77.

83 Ibidem, s. 75-76.

84 Ibidem, s. 76.

85 Ibidem, s. 76 i 77.

86 Ibidem, s. 77.

87 Ibidem.

88 Z tak dużym natężeniem "antypaństwowe" koncepcje samorządu, jako instytucji społeczeństwa socjalistycznego, pojawiły się po raz pierwszy w 1956 r. w związku z dyskusją na temat rad robotniczych. I choć tutaj nie zajmujemy się tamtymi dyskusjami warto zauważyć, że szereg elementów głoszonych wówczas koncepcji powróciło w nieco innej formie w dyskusjach tworzonych po sierpniu 1980 r. Chodzi tu głównie o takie elementy jak ostre przeciwstawianie samorządu burżuazji poglądy o pot-

rzebie organizowania pionowych struktur poszczególnych samorządów /Por. A.Owieczko, Samorząd Robotniczy wczoraj i dziś, cz. 2, "Miesięcznik Literacki" 1969, nr 4, s. 95-98/.

89 Por. rozwijaną przez J.Kuronia koncepcję "niezależnych ruchów społecznych" czy "federacji grup samorządowych". /J.Kuronia, Myśli o programie ..., Zasady ideowe. Uwagi o strukturze ..., Niezależna Oficyna Wydawnicza/.

90 Por. Protokół porozumienia zawartego przez Komisję Rządową i Międzyzakładowy Komitet Strajkowy w dniu 31 sierpnia 1980 r. w Stoczni Gdańskiej /w:/ Dokumenty. Protokoły porozumień Gdańsk, Szczecin, Jastrzębie. Statut NSZZ "Solidarność", Warszawa 1980, s. 4-5.

91 Twierdzi się nawet, że jeszcze w maju czołowi działacze "Solidarności" byli przeciwnikami ruchu samorządowego /M.Wilk Wraca nowe ..., "Samorządność" 1981, nr 2, s. 4/.

92 Por. Kierunki działania związku w obecnej sytuacji kraju. Tezy do dyskusji /w:/ "Tygodnik Solidarność" 1981, nr 3, /wkładka/.

93 Ibidem, s. 4.

94 Ibidem, s. 6.

95 Ibidem, s. 6-7.

96 Por. Samorząd musi rządzić. Projekt do dyskusji. "Tygodnik Solidarność" 1981, nr 8, s. 5-6. Projekt opracowali: R.Bugaj i S.Jakubowicz.

97 Ibidem, s. 5.

98 Ibidem.

99 Ibidem.

100 Z uwagi na brak miejsca nie rozwijam tu szerzej problemów związanych z działalnością tzw. sieci i opracowanymi przez nią dokumentami oraz projektami.

101 Por. Program NSZZ "Solidarność" uchwalony przez I Krajowy Zjazd Delegatów" /w:/ "Tygodnik Solidarność" 1981, nr 29.

102 Ibidem, s. 7.

103 Por. Samorządna Rzeczpospolita, "Tygodnik Solidarność" 1981, nr 31, s. 6-8.

104 Ibidem, s. 6.

105 Ibidem.

106 M.Wilk, Wraca nowe ..., "Samorządność" 1981, nr 2, s.4.

107 W.Ratyński, Demokracja socjalistyczna, Warszawa 1980, s. 215.

108 Ibidem.

109 Ibidem, s. 215-216.

110 Ibidem, s. 216.

111 Ibidem, s. 217.

112 M.in. J.Drozdowicz pisze: "W rozważaniach dotyczących istoty samorządu zachodzi potrzeba wyraźnego rozróżnienia samorządności i samorządu całego społeczeństwa na różnych szczeblach jego organizacji, a więc samorządu ogólnospołecznego oraz samorządności i samorządu określonych lub zorganizowanych grup społecznych. Samorządność i samorząd ogólnospołeczny wyrażają się w systemie przedstawicielskich organów władzy państwowej, natomiast samorządność i samorząd grup społecznych - w funkcjonowaniu różnych samorządnych organizacji społecznych

i organów samorządu określonych grup społecznych" "Podstawowe pojęcia z zakresu samorządu społecznego. "Państwo i Prawo" 1977, nr 1, s. 64/.

113 Por. np. W.S.Szewcow, Gosudarstwo rozwitogo socjalizma, Moskwa 1978, s. 6-7, oraz A.K.Biełych, Uprawlenie i samouprawlenie, Leningrad 1972, s. 89-125, a także cytowana tam literatura radziecka.

114 T.Fuks, Samorząd społeczny ..., s. 416.

115 Por. W.I.Lenin, Dzieła, t. 25, Warszawa 1955, s. 450, a także K.Marks, F.Engels, Dzieła, t. 18, Warszawa 1968, s. 715-716, 721-722.

116 Por. XXII Zjazd KPZR, Warszawa 1961, s. 611-612.

117 Por. W.Zankowski, Teoria państwa ..., s. 76.

Przypisy do rozdziału II

118 Por. np. Marksistowsko-Leninskaja obszczaja teoria gosudarstwa i prawa, Osnownyje instituty i poniatija, Moskwa 1970, s. 195, Teoria państwa socjalistycznego, Warszawa 1976, s. 281, J.Kowalski, W.Lamentowicz, P.Winczerek, Teoria państwa i prawa, Warszawa 1981, s. 221.

119 F.Engels, O zasadzie autorytetu, /w:/ K.Marks, F.Engels, Dzieła wybrane, t. I, Warszawa 1949, s. 599.

120 Ibidem. s. 597.

121 W.Zankowski, Teoria państwa ..., s. 59, A.Lutrzykowski, Władza polityczna w gminie, Warszawa 1979, s. 27.

122 W dalszych rozważaniach w celu zachowania ich spójności nie przeprowadzam rozróżnienia na władzę polityczną i władzę państwową. Tę ostatnią traktuję jako szczególny przypadek władzy politycznej. Na temat wzajemnych relacji między władzą polityczną i państwową por. m.in. J.Kowalski, W.Lamentowicz, P.Winczorek, Teoria państwa i prawa ..., s. 225-227.

123 J.J.Wiatr, Socjologia stosunków politycznych, Warszawa 1977, s. 199.

124 Ibidem, s. 202-203.

125 N.M.Kejzerow, Władza i autorytet, Warszawa 1976, s.26.

126 Warto zwrócić uwagę, że np. Marks i Engels charakteryzując inne postacie władzy, choćby w społeczeństwie komunistycznym, definiują je najczęściej przez odniesienie do podstawowych cech władzy politycznej, a władzy państwowej w szczególności.

127 Por. L.A.Grigorian, Narodowłastie w SSSR, Moskwa 1972, s. 23.

128 W.Zamkowski, Teoria państwa ..., s. 76.

129 Ibidem, s. 61. Natomiast na s. 69 W.Zamkowski proponuje następującą definicję: "Władza państwowa to obejmujący daną społeczność, terytorialnie zorganizowaną, kompleks stosunków nadrzędności i podporządkowania, oparty na dominującym typie własności środków produkcji, ujęty w rymy specjalnej organizacji posługującej się prawem i dysponującej możliwością użycia przymusu fizycznego".

130 J.Kowalski, W.Lamentowicz, P.Winczorek, są zdania, że "społeczny charakter władzy zamyka się w dwu przesłankach.

Z jednej strony działanie podmiotu dominującego w stosunkach

władzy znajduje oparcie w społecznym systemie wartości i norm, w wewnętrznej strukturze grup, w których władza jest sprawowana, w sile wynikającej z akumulacji środków, jakimi dysponuje społeczeństwo, itp. Z drugiej zaś proces realizacji władzy pociąga za sobą cały łańcuch reperkusji społecznych. Polegają one na tym, że w wyniku decyzji władczych określa się społeczne role jednostki ustanawia, znosi i zmienia stosunki między ludźmi, zmniejsza lub zwiększa, skupia lub rozprasza zasoby będące w społecznym władaniu, itp.". /Teoria państwa i prawa ..., s. 223/.

131 Na temat pojmowania społecznej istoty władzy w teorii marksistowskiej por. N.M.Kejzerow, Władza i autorytet ..., s. 25-42.

132 Por. W.Zamkowski, Teoria państwa ..., s. 76.

133 Na temat suwerenności władzy państwowej i jej konsekwencji por. W.Zamkowski, Dyktatura, suwerenność, demokracja, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1974, s. 98-99, oraz Marksistko-Leninskaja obszczaja teoria gosudarstwa i prawa ..., s. 202-204.

134 Por. Teoria państwa socjalistycznego ..., s. 472-506, a także S.Zawadzki, Marksistowska teoria państwa .

135 Por. Z.Farmus, Charakter i zakres władzy, /w:/ Idea społeczeństwa komunistycznego w pracach klasyków marksizmu, Warszawa 1977, s. 183.

136 Terminu przedmiot władzy na określenie podmiotu podporządkowanego używa m.in. Z.Cackowski por. Główne pojęcia materializmu historycznego, Warszawa 1974, s. 336-337.

¹³⁷ Zwracał na to uwagę F.Engels przy charakterystyce stosunków władzy panujących we wspólnocie pierwotnej. Por. F. Engels, Pochodzenie rodziny, własności prywatnej i państwa, /w:/ K.Marks, F.Engels, Dzieła wybrane, t. II, Warszawa 1949, s. 279-280.

¹³⁸ W.Zamkowski uważa, że "społeczeństwa państwowego nie można jednoznacznie podzielić na rządzących i rządzonych, ponieważ wielość różnych grupowych podmiotów władzy państwowej działających samodzielnie pociąga za sobą powstanie nie jednego lecz wielu stosunków władzy", dlatego też "władza państwowa stanowi złożony kompleks stosunków, opartych na nadrzędności i podporządkowaniu". Por. W.Zamkowski, Wstęp ..., s. 173.

¹³⁹ Na temat aparatu państwowego por. A.Łopatka, Wstęp do prawoznawstwa ..., s. 134-141.

¹⁴⁰ Por. Z.Farmus, Charakter i zakres władzy ..., s. 194-198.

¹⁴¹ Por. L.A.Grigorian, Narodowłastie ..., s. 24.

¹⁴² W.Zamkowski, Teoria państwa ..., s. 60.

¹⁴³ Por. Teoria państwa socjalistycznego ..., s. 285-287.

¹⁴⁴ N.M.Kejzerow, Władza i autorytet ..., s. 83.

¹⁴⁵ "Władza polityczna we właściwym tego słowa znaczeniu - stwierdza się w Manifestie Komunistycznym - jest zorganizowaną przemocą jednej klasy celem nacisku innych" /K.Marks, F.Engels Dzieła wybrane ..., t. I, s. 44. F.Engels twierdził, że władza państwowa "składa się /.../ nie tylko z uzbrojonych ludzi ale także z takich dodatków rzeczowych jak więzienia i wszelkiego rodzaju instytucji przymusu, których zupełnie nie znało społeczeństwo rodowe. /Pochodzenie, rodziny, własności prywatnej i państwa ..., s. 303/.

¹⁴⁶ Por. L.A.Grigorian, *Narodowłastie ...*, s. 22, N.M.Kejzerow pisze natomiast o specyficznej dialektyce podporządkowania i przymusu: "W życiu społecznym podporządkowanie i przymus występują w dialektycznym stosunku jako cech władzy. Istotę władzy charakteryzuje nie występowanie lub brak tych cech /są one zawsze/, lecz znacznie ich udziału, społeczna natura dobrowolnego podporządkowania i przymusu. Za cechę władzy w społeczeństwie eksploatorskim Lenin uznał występowanie specjalnego aparatu do systematycznego urzeczywistniania pomocy i przymusu. Naszym zdaniem, w odniesieniu do społeczeństwa, w którym nie ma klas wyzyskujących, należy mówić o urzeczywistnieniu władzy przede wszystkim w drodze dobrowolnego podporządkowania, natomiast w społeczeństwie, w którym istnieją klasy wyzyskujące władzę realizuje się przede wszystkim za pomocą przymusu, masowej przemocy". /Władza i autorytet ..., s. 84-85/.

¹⁴⁷ Por. T.Kuta, *Pojęcie działań niewładczych w administracji*, Wrocław 1963.

¹⁴⁸ Jak pisze J.Trzeciński: "Argument, że cechą organu państwa w państwie socjalistycznym nie może być władczość działania, jest o tyle niewystarczający, że dopóki organy państwa będą posługiwały się także i tą formą działania, dopóty trzeba będzie uważać władczość działania za jedną z cech organu państwa. /Pojęcie konstytucyjnego organu państwa socjalistycznego, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1974, s. 50/. Por. także W.Zamkowski, *Teoria Państwa*, s. 63-64.

¹⁴⁹ J.Kowalski, B.Radzikowska, P.Winczorek, *Problemy rozwoju demokracji socjalistycznej w PRL*, Warszawa 1981, s. 168.

¹⁵⁰ W.Zakrzewski, *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej ...*, s. 93.

151 S.Zawadzki, Z problematyki samorządu ..., s. 1008-1009.

152 T.Fuks, Samorząd społeczny ..., s. 415.

153 Por. S.Zawadzki, Marksistowska teoria państwa ..., s. 103-127, a także Teoria państwa socjalistycznego ..., gdzie na s. 479 czytamy: "Obumieranie państwa oznacza stopniowe zaniechanie wszystkich tych cech państwa, atrybutów państwowości. Innymi słowy, obumieranie państwa oznacza likwidację wszelkiego wyobcowania władzy ze społeczeństwa, usunięcie odrębnej grupy ludzi zajętych tylko rządem, wyeliminowanie konieczności stosowania specyficznej formy przymusu państwowego".

154 W liście do Weydemeyera Marks pisał: "To co ja wniosłem nowego, polegało na udowodnieniu: 1. że istnienie klas związane jest tylko z określonymi historycznymi fazami produkcji, 2. że walka klas prowadzi nieuchronnie do dyktatury proletariatu, 3. że sama owa dyktatura jest tylko przejściem do zniesienia wszelkich klas i do społeczeństwa bezklasowego" /K.Marks, F.Engels, Dzieła, t. 28, s. 565.

155 Przyjęty w tej pracy podział przesłanek nawiązuje do podziału zaproponowanego przez J.Wyleżaka, Por. W.Grcmski, J.Wyleżak, Koncepcja samorządu społecznego jako formy demokracji socjalistycznej na etapie budowy rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego /maszynopis opracowania końcowego w ramach problemu MR111/8/, Wrocław 1980, s. 55-58. W literaturze spotyka się także inne klasyfikacje przesłanek rozwoju samorządności. Np. Z.Wiktor wyróżnia cztery grupy przesłanek: 1. ekonomiczne, 2. polityczne, 3. ideologiczne, 4. socjologiczne. /por. Z.Wiktor, Samorząd społeczny i jego formy, /w:/ Podstawowe instytucje socjalistycznego systemu politycznego, pod red. J.Sommerera, Wrocław 1979, s. 76.

156 W globalnej produkcji przemysłu prywatny przemysł uczestniczył w 1978 r. w 1,78 %. Nieco większe znaczenie posiada prywatne rzemiosło przemysłowe, gdyż jego udział w tymże roku wynosił 3,2 %. Indywidualny typ własności stanowi natomiast poważny ciężar gatunkowy w produkcji rolniczej, gdzie w 1978 r. gospodarstwa indywidualne dały 85,7 % produkcji.

157 Zwraca na to uwagę Z.R.Wierzbicki, który pisze: "socjalistyczna własność środków produkcji nie determinuje systemu kierowania gospodarką, tzn. systemu planowania i zarządzania w sposób jednoznaczny". Por. Z.R.Wierzbicki, Własność środków produkcji a zarządzanie w socjaliźmie. "Ekonomista", 1981, nr 2, s. 321.

158 Por. J.Kowalski, B.Radzikowska, P.Winczorek, Problemy rozwoju demokracji ..., s. 57-67.

159 Por. M.Strzyżewska-Kamińska, Własność socjalistyczna jako kategoria ekonomiczna, Warszawa 1976, s. 37 i 98.

160 Por. Ibidem.

161 Por. ibidem.

162 Por. Kierunki reformy gospodarczej. Projekt, Warszawa 1981, s. 10.

163 Por. J.Kowalski, B.Radzikowska, P.Winczorek, op.cit., s. 69.

164 Ibidem, a także J.Drozdowicz, Społeczne aspekty ..., s. 238-247.

165 Por. Kierunki reformy gospodarczej ..., s. 12.

166 Na temat więzi społecznej por. M.Malikowski, Pojęciowo-teoretyczne aspekty kontrowersji wokół istoty więzi społecznej, "Studia socjologiczne", 1979, nr 4, s. 5-28.

167 O przemianach struktury społecznej w Polsce, por. Kształt struktury społecznej. Studia do syntezy, pod red. W.Wesołowskiego, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, a także S.Widerszpil, Refleksje nad rozwojem społeczeństwa polskiego, Warszawa 1979, s. 107-141 i cytowana tam literatura.

168 Por. Uchwała IX Nadzwyczajnego Zjazdu PZPR, /w:/ IX Nadzwyczajny Zjazd PZPR, 14-20 lipca 1981 r. Podstawowe dokumenty i materiały, Warszawa 1981, s. 103, oraz J.Ładosz, Źródła i charakter naszego kryzysu, "Nowe Drogi", 1982, nr 1-2, s.133-135.

169 Por. W.Mirowski, przemiany społeczności lokalnych i terytorialnych, /w:/ Kształt struktury społecznej ..., s. 297 - 320.

170 Por. A.Łopatka, Prawidłowości rozwoju państwa socjalistycznego, /w:/ Marksizm i procesy rozwoju społecznego, pod red. W.Wesołowskiego, Warszawa 1979, s. 498-507, oraz tenże Wzrost roli państwa i prawa w życiu narodu polskiego, "Państwo i Prawo", 1973, nr 10, s. 17-20.

171 A.Łopatka, Wzrost roli ..., s. 18.

172 Por. Uchwała IX Nadzwyczajnego Zjazdu PZPR ..., s. 112.

173 Ibidem, s. 103.

174 Por. A.Łopatka, Prawidłowości rozwoju państwa socjalistycznego ..., s. 507-510, a także Teoria państwa socjalistycznego ..., s. 476-477.

1 175 Np. III rozdział Uchwały IX Zjazdu zatytułowany jest: "Rozwój demokracji socjalistycznej i samorządności. Umacnianie praworządności w służbie ludzi pracy" /IX Nadzwyczajny Zjazd..., s. 111/. S.Zawadzki uznał rozwój demokracji socjalistycznej i samorządności społecznej za obiektywną tendencję rozwoju w rozwiniętym społeczeństwie socjalistycznym w Polsce. Por. S.Zawadzki, Tendencje rozwoju demokracji socjalistycznej w warunkach rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego w Polsce, Polska 2000, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977, s. 200.

176 Por. Teoria państwa socjalistycznego ..., s. 198, a także W.Lang, J.Wróblewski, S.Zawadzki, Teoria państwa i prawa ..., s. 235-236.

177 Teoria państwa socjalistycznego ..., s. 198-199.

178 Ibidem.

179 Por. W.Zamkowski, Teoria państwa ..., s. 77.

180 Por. S.Widerszpil, Refleksje nad rozwojem ..., s. 67.

181 Por. J.Kowalski, B.Radzikowska, P.Winczorek, op.cit., s. 175.

182 Por. J.Starościak, Prawo administracyjne ..., s. 89.

183 J.Kowalski, B.Radzikowska, P.Winczorek, op.cit., s. 172.

184 Na temat właściwości systemu prawa por. J.Kowalski, W.Lamentowicz, P.Winczorek, Teoria państwa i prawa ..., s. 131-139, a także cytowana tam literatura.

185 J.Kowalski, B.Radzikowska, P.Winczorek, op.cit., s. 173.

186 Por. W.Zamkowski, Teoria państwa ..., s. 76-77, Z.Wiktor Samorząd społeczny ..., s. 91-92, a także T.Fuks, Samorząd Rzeczywistość i oczekiwania ..., s. 29-36 oraz tenże Samorząd

mieszkańców, s. 22-38.

187 Por. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. prawo o stowarzyszeniach /Dz.U. nr 94, poz. 808, z późniejszymi zmianami/, a także L. Wiśniewski, Model prawny stowarzyszeń w PRL, Warszawa 1974, s. 14 i 16-17.

188 Por. art. 15 ust. 3 Konstytucji PRL, a także T. Fuks, Samorząd. Rzeczywistość i oczekiwania...., s. 32-33.

189 Por. Tezy projektu ustawy o związkach zawodowych, pkt. 3.

190 Por. Statut NSZZ "Solidarność", a szczególnie § 4.

191 Ustawa z 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach /Dz.U. nr 12, poz. 61/ określa w art. 1, że spółdzielnia jest "dobrowolnym i samorządnym zrzeszeniem".

192 Por. art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych /Dz.U. 1975, nr 26, poz. 139 z późniejszymi zmianami/, a także art. 43 Konstytucji PRL.

193 Por. J. Trzeciński, Rada jako podstawowy organ samorządu społecznego, Acta Univ. Wratisl., nr 618, Prawo CVIII, Wrocław 1981, s. 139.

194 Stanowisko takie zajmuje S. Zawadzki, Rady narodowe jako podstawowe organy samorządu społecznego, "Rada Narodowa Gospodarka Administracja", 1974, nr 6, s. 2-5.

195 Ibidem, s. 3.

196 Por. S. Zawadzki, L. Chwistek, Rady narodowe w PRL, Warszawa 1981, s. 312.

197 Por. J.Trzciński, Rada ..., s. 139, a także W.Sokolewicz, Działalność rad narodowych jako podstawowych organów samorządu społecznego, "Organizacja Metody Techniki", 1978, nr 4,

198 J.Trzciński, Rada ..., s. 139.

199 Ibidem, s. 141.

200 W.Zamkowski, Teoria państwa ..., s. 76-77.

201 Por. J.Kowalski, Problemy reformy systemu politycznego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, "Państwo i Prawo", 1981, nr 3, s. 7.

202 Por. T.Fuks, Samorząd mieszkańców miast w europejskich państwach socjalistycznych, Warszawa 1973, s. 39-58.

203 Artykuł 8 obowiązującej obecnie Konstytucji ZSRR stanowi, że: "Kolektywy pracownicze uczestniczą w dyskusji i rozwiązywaniu spraw państwowych i społecznych, w planowaniu produkcji i rozwoju socjalnego, przygotowywaniu i rozmieszczaniu kadr, w dyskusji i rozwiązywaniu problemów kierowania przedsiębiorstwami i instytucjami, polepszaniu warunków pracy i bytu, wykorzystywaniu środków przeznaczonych na rozwój produkcji a także na przedsięwzięcia socjalno-kulturalne i bodźce materialne.

Kolektywy pracownicze rozwijają współzawodnictwo socjalistyczne, sprzyjają upowszechnianiu przodujących metod pracy, umocnieniu dyscypliny pracy, wychowują swoich członków w duchu moralności komunistycznej, troszczą się o podnoszenie ich świadomości politycznej, kultury i kwalifikacji zawodowych".

Por. także W.W.Kopieiczikow, Socjalistическая демократия и трудовой коллектив, "Советское Государство и Право", 1974, nr 6.

204 T.Fuks, Instytucja samorządu ..., s. 43 i in., a także cytowana tam literatura.

205 Ibidem, s. 45-46.

206 Por. Dz.U., 1944, nr 14, poz. 74 szerzej o samorządzie terytorialnym pisze Cz.Ura w monografii p.t. Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej 1944-1950, Warszawa 1972.

207 Por. Dz.U. 1950, nr 14, poz. 130.

208 Zwraca na to uwagę Cz.Ura w swojej monografii por. Samorząd terytorialny ..., s. 9.

209 Szczególna rola przypada tu art. 3 dekretu, zgodnie z którym "samorząd terytorialny reprezentowany przez terenową radę narodową stanowi korporację prawa publicznego i posiada osobowość prawną".

210 Por. L.Chwistek, S.Zawadzki, op.cit., s. 24.

211 Por. T.Fuks, Samorząd. Rzeczywistość i oczekiwania ..., s. 18 który w związku z tym pisze: "z tej też racji w latach następnych na stosunku do samorządu bardzo zaważyła stalinowska teoria i zaostrzeniu walki klasowej w miarę postępów budownictwa socjalistycznego".

212 Por. T.Fuks, op.cit., s. 18.

213 Por. Dz.U. 1956, nr 53, poz. 238.

214 Por. Dz.U. 1958, nr 77, poz. 397.

215 Por. XXII Zjazd KPZR, Referaty i Materiały, Warszawa 1961, a także S.Zawadzki, Marksistowska teoria państwa, Warszawa 1964, s. 103-126 oraz T.Fuks, op.cit., s. 18-19.

216 Por. S.Zawadzki, Kierunki rozwoju samorządu mieszkańców Warszawy w latach 1964-1969, /w:/ Samorząd mieszkańców. /Wybrane zagadnienia teorii i praktyki/ ..., s. 80-81.

217 XI Zjazd PZPR. Podstawowe materiały i dokumenty, Warszawa 1972, s. 266.

218 Konstytucja PRL wymienia bezpośrednio takie formy samorządu, jak: samorząd rolniczy /art. 15/, samorząd mieszkańców /art. 45/.

219 Por. np. S.Iwanowski w sprawie pojęcia samorządu ..., s. 101, J.Drozdowicz, Podstawowe pojęcia z zakresu samorządu..., s. 64-65, a także J.Starościak, Prawo administracyjne ..., s. 83-84.

220 Ibidem.

221 Samorząd adwokacki i samorząd rzemieślniczy traktuje się niekiedy łącznie jako przykłady tzw. samorządu zawodowego lub społeczno-zawodowego. Tym ostatnim pojęciem posługuje się m.in. T.Fuks, Samorząd społeczny ..., s. 451-454. W literaturze spotyka się niekiedy szersze ujęcie samorządu zawodowego. Np. S.Kaźmierczyk w pracy "Samorząd zawodowy w PRL" /Wrocław 1979/ zalicza do typów samorządu zawodowego także organizacje, których celem jest rozwijanie zawodu /np. stowarzyszenia występujące w ramach NOT/ /s. 57-58/.

222 Na temat nowych form samorządu por. S.Zawadzki, Demokracja - głębiej i lepiej, "Polityka", 1981, s. 49.

223 Formą samorządu wiejskiego wyróżnia m.in. T.Fuks, Samorząd. Rzeczywistość i oczekiwania ..., s. 16-164.

224 Samorząd spółdzielczy jako formę samorządu społecznego wyróżniają m.in. S.Zawadzki /Por. Z.Jarosz, S.Zawadzki, Wstęp do prawa konstytucyjnego, Warszawa 1974, s. 177 /i T.Fuks, /por. op.cit., s. 195-197/.

225 O samorządzie chłopskim pisze m.in. S.Zawadzki /Z.Jarosz, S.Zawadzki op.cit., s. 177/ a także H.Szczegóła, Wzrost roli samorządów ..., s. 197-199.

226 Por. polemikę S.Iwanowskiego z J.Starościakiem /S.Iwanowski, W sprawie pojęcia samorządu ..., s. 94 i 97 /i z kolei T.Fuksa z S.Iwanowskim/ T.Fuks, Samorząd. Rzeczywistość i oczekiwania ..., s. 30-32.

Przypisy do rozdziału III

227 Por. S.Zawadzki, Rady narodowe jako podstawowe organy samorządu społecznego ..., s. 2, a także inne opracowania tego autora cytowane w tej pracy.

228 W.Zamkowski, Teoria państwa ..., s. 76.

229 Zgodnie z założeniami przyjętymi w tej pracy nie każdy podmiot samorządnych stosunków władzy może być podmiotem samorządu jako instytucji prawno-ustrojowej. Por. punkt 2 i 3 tego rozdziału.

230 Por. J.Szczepański, Elementarne pojęcia socjologii ..., s. 240-252, P.Rybicki, Struktura społecznego świata, Warszawa 1979, s. 76-175, 641-673, a także W.Zamkowski, Wstęp do nauk ..., s. 29-33.

²³¹ J.Szczepański, op.cit., s. 245. Natomiast więź społeczną definiuje ten socjolog jako: "zorganizowany system stosunków, instytucji, środków kontroli społecznej, skupiający jednostki, podgrupy i inne elementy składowe zbiorowości w całość zdolną do trwania i rozwoju" /ibidem, s. 239/. Na temat więzi społecznej por. także M.Malikowski, Pojęciowo-teoretyczne aspekty kontrowersji wokół istoty więzi społecznej, "Studia socjologiczne", 1979, nr 4, s. 5-28 oraz P.Rybicki, Społeczeństwo miejskie, Warszawa 1972, s. 82-84.

²³² J.J.Wiatr pisze, że zbiór "jest to konstrukcja, którą tworzy badacz wyróżniając pewną ilość jednostek z uwagi na posiadanie przez nie określonej cechy" /tenże Społeczeństwo. Wstęp do socjologii systematycznej, Warszawa 1968, s. 95/, natomiast kategorie społeczne są zdaniem J.Szczepańskiego, zbiorami wyróżnionymi na podstawie cech ważnych dla życia społecznego /tenże Elementarne pojęcia socjologii ..., s. 244/. Por. także W.Zamkowski, Wstęp do nauk ..., s. 30.

²³³ J.Szczepański, op.cit., s. 245. Inni socjologowie proponują niekiedy bardziej proste określenia grupy społecznej. Np. J.J.Wiatr nazywa grupą społeczną dwie lub więcej jednostek, między którymi istnieje określony stosunek społeczny /tenże Społeczeństwo ..., s. 95/. Na temat różnych sposobów rozumienia pojęcia grupy społecznej w historii socjologii por. P.Rybicki, Społeczeństwo miejskie ..., s. 207-212, a także J.Szacki, Historia myśli socjologicznej, Warszawa 1981.

²³⁴ Por. J.Szczepański, op.cit., s. 247.

²³⁵ Ibidem, s. 247-248.

236 Ibidem, s. 249.

237 J. Szczepański, Stan badań nad społecznymi procesami industrializacji, "Studia Socjologiczne", 1964, nr 3, s. 45. Nieco mniej skomplikowaną definicję społeczności lokalnej proponuje Z. Pucek. Przez społeczności lokalne rozumie on "zbiorowości zamieszkujące określone terytorium, będące równocześnie głównym obszarem, na którym członkowie tej zbiorowości rozwijają swoją codzienną aktywność społeczną" /R. Dyoniziak, J. Mikułowski, Pomorski, Z. Pucek. Współczesne społeczeństwo polskie, Wstęp do socjologii, s. 48/.

238 Por. P. Rybicki, Społeczeństwo miejskie ..., s. 208, 216-217.

239 W. Zamkowski, Wstęp do nauk ..., s. 31.

240 Na temat narodu i państwa istnieje bardzo bogata literatura, por. J. J. Wiatr, Naród i państwo, Warszawa 1973, oraz cytowana tam literatura.

241 Por. W. Zamkowski, Teoria państwa ..., s. 76.

242 Ibidem.

243 Por. S. Zawadzki, Kierunki rozwoju samorządu mieszkańców, "Nowe Drogi", 1969, nr 10, s. 65.

244 Por. W. Jacher, Wewnętrzne warunki wzrostu i zanikania integracji społecznej, "Studia Socjologiczne", 1975, nr 4, s. 140.

245 Por. P. Rybicki, Struktura społecznego świata ..., s. 211.

246 Por. np. T. Rebska, Podstawowe pojęcia organizacji administracji ..., s. 347 i 349.

247 Por. np. S.Iwanowski, W sprawie pojęcia samorządu ..., s. 100-101.

248 Por. W.Ratyński, Demokracja socjalistyczna ..., s. 215-217, co prawda autor nie posługuje się terminem "grupa społeczna", używa jednak takich określeń, jak "środowisko społeczne", "zbiorowość".

249 Por. J.Starościak, Decentralizacja administracji ..., s. 57, oraz także Prawo administracyjne ..., s. 83.

250 J.Szczepański określa grupy celowe jako takie grupy, "które zostały zorganizowane planowo dla realizacji jednego tylko celu lub jednej grupy celów i w których istnieje tylko więź sformalizowana ze względu na osiągnięcie danego celu" /tenże Elementarne pojęcia socjologii ..., s. 341/.

251 Por. S.Iwanowski, op.cit., s. 100-101, a także J.Koźbiał, Aktualne problemy samorządu mieszkańców miast, "Problemy Rad Narodowych", 1977, nr 37, s. 34-35.

252 S.Iwanowski, op.cit., s. 101.

253 Ibidem, s. 97.

254 Na temat organów społecznych por. T.Fuks, Samorząd mieszkańców ..., s. 34 i in.

255 J.Koźbiał, Aktualne problemy ..., s. 35.

256 J.Drozdowicz, Podstawowe pojęcia ..., s. 65.

257 Ibidem.

258 Por. T.Fuks, Samorząd. Rzeczywistość i oczekiwania ..., s. 30-32.

- 259 Ibidem, s. 32.
- 260 Por. art. 1 ust. 1 i 2 Ustawy o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego /Dz.U., 1981, nr 24, poz. 123/.
- 261 Por. art. 83 ust. 1 ustawy o radach narodowych /Dz.U. 1975, nr 26, poz. 139/.
- 262 Por. art. 87 ust. 1 i 2 ustawy o radach narodowych.
- 263 Por. art. 24 i 31 ustawy o wykonywaniu i organizacji rzemiosła /Dz.U. 1977, nr 4, poz. 20/.
- 264 Por. ustawę o ustroju adwokatury /Dz. U. 1963, nr 57, poz. 309/.
- 265 Por. art. 1 projektu ustawy o szkolnictwie wyższym, wersja Komisji Kodyfikacyjnej z dnia 11 czerwca 1981 r.
- 266 Por. art. 127 ust. 1 projektu ustawy o szkolnictwie wyższym /wersja j.w./.
- 267 Por. art. 3 ust. 1 i 2 projektu ustawy o radach narodowych i samorządzie terytorialnym /Projekt wstępny - wersja4/.
- 268 Por. J.Starościak, Decentralizacja administracji ..., s. 57.
- 269 T.Rabska, Podstawowe pojęcia organizacji administracji ..., s. 347.
- 270 J.Koźbiał, Aktualne problemy ..., s. 35.
- 271 Por. J.Koźbiał, Reforma samorządu mieszkańców miast, Warszawa 1979, s. 25.
- 272 Por. art. 24 i 31 ustawy o wykonywaniu i organizacji rzemiosła /Dz.U. 1977, nr 4, poz. 20/.

273 Por. ustawa o ustroju adwokatury /Dz.U. nr 57 poz. 309 1963/.

274 Por. projekt ustawy o szkolnictwie wyższym, wersja Komisji Kodyfikacyjnej z dnia 11 czerwca 1981 r.

275 Por. J.Kowalski, B.Radzikowska, P.Winczorek, Problemy rozwoju demokracji socjalistycznej ..., s. 182.

276 Por. Uchwałę Rady Państwa z dnia 21 maja 1973 r. w sprawie ramowego regulaminu /statutu/ samorządu mieszkańców w miastach /Monitor Polski, 1973, nr 24, poz. 147/.

277 Por. J.Turowski, Samorząd mieszkańców miast /wybrane zagadnienia socjologiczne/, "Problemy Rad Narodowych", 1977, nr 37, s. 16-18, a także P.Kryczka, Społeczność osiedla mieszkaniowego w wielkim mieście, Warszawa 1981, s. 178-193.

278 Np. według T.Bigo podmiotem samorządu jest zawsze osoba prawna, inna niż państwo /Por. tamże Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego, Warszawa 1928, s. 140/. Pamiętać jednak należy, że samorząd pojmuję ten autor w sposób charakterystyczny dla koncepcji "państwowych" jako kwalifikowaną właśnie przez posiadanie osobowości prawnej formę decentralizacji administracji państwowej.

279 Zwraca na to uwagę T.Rabska, która główne przyczyny tego stanu rzeczy widzi zarówno w braku wyodrębnienia majątku w niektórych formach samorządu /np. robotniczego/, jak i w zmniejszaniu się roli stosunków umownych w działalności samorządu /por. T.Rabska, Podstawowe pojęcia organizacji administracji ..., s. 347/.

280 Por. art. 24 ust. 3 i art. 31 ust. 5 ustawy o wykonywaniu i organizacji rzemiosła. Osobowość prawną posiadają także zespoły i izby adwokackie.

281 Por. art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie załogi przedsiębiorstwa stanowi, że przedsiębiorstwo jest samodzielną, samorządną i samofinansującą się jednostką gospodarczą, posiadającą osobowość prawną".

282 Por. Program NSZZ "Solidarność" ..., s. 7.

283 Por. L.Bar, Samorząd w przedsiębiorstwie państwowym. "Państwo i Prawo", 1980, nr 12, s. 10 a także A.Lopatka, Przedsiębiorstwo i samorząd załogi, "Nowe Drogi", 1981, nr 10, s. 53.

284 Por. Ramowy Regulamin /Statut/ samorządu mieszkańców § 3 ust. 1, 2 i 3.

Przypisy do rozdziału IV

285 T.Kotarbiński, Traktat o dobrej robocie, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Lódź 1982, s. 68.

286 Por. J.Zieleniewski, Organizacja i zarządzanie, Warszawa 1981, s. 265-276.

287 T.Kotarbiński, Traktat o dobrej robocie ..., s. 474.

288 Por. J.Zieleniewski, op.cit., s. 266, a także W.Lang, J.Wróblewski, S.Zawadzki, Teoria państwa i prawa ..., s. 48.

289 Por. J.Zieleniewski, op.cit., s. 267.

290 Ibidem.

291 Np. J.Koźbiał, gdy mówi o organizacji samorządu mieszkańców miast, pojęcie organizacji łączy jedynie z organami samorządu /tamże Reforma samorządu mieszkańców miast ..., s. 136-152/.

292 Na temat uwarunkowań organizacji społecznej przedsiębiorstwa por. A.Matejko, Socjologia zakładu pracy, Warszawa 1961, s. 112-122.

293 L.Bar, Samorząd w przedsiębiorstwie państwowym, "Państwo i Prawo", 1980, nr 12, s. 11 a także art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie załogi przedsiębiorstwa, który stanowi, że "W zakładach i innych wewnętrznych jednostkach organizacyjnych przedsiębiorstwa sporządzających bilans statut samorządu załogi może przewidzieć powoływanie rady pracowniczej zakładu" Por. także A.Lopatka, Przedsiębiorstwo i samorząd załogi, "Nowe Drogi", 1981, nr 10, s. 53.

294 Por. P.Sulmicki, Planowanie i zarządzanie gospodarcze, Warszawa 1973, s. 34. Natomiast A.Pawłowski pisze, że "zakład produkcyjny obejmuje zorganizowanym i podporządkowanym jednolitemu kierownictwu zespół pracowników oraz kompleks urządzeń przystosowanych do wytwarzania określonych wyrobów odpowiednie skoncentrowanych przestrzennie /tamże, Przedsiębiorstwo socjalistyczne/, /w:/ Ekonomia polityczna socjalizmu, pod red. M.Nasikowskiego, Warszawa 1977, s. 381.

295 Por. art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie załogi, a także L.Bar, Samorząd w przedsiębiorstwie państwowym ..., s. 11-12.

296 Por. J.Koźbiał, Dwie tendencje w rozwoju instytucjonalnych form samorządu mieszkańców, /w:/ Samorząd mieszkańców

wybrane zagadnienia teorii i praktyki, Warszawa 1972, s. 43.

297 Por. J.Koźbiał, Reforma samorządu mieszkańców miast ..., s. 139.

298 Por. art. 83 ust. 2 ustawy o radach narodowych, a także J.Golaś, Samorząd mieszkańców w spółdzielczych osiedlach mieszkaniowych, /w:/ Samorząd mieszkańców, Wybrane zagadnienia teorii i praktyki ..., s. 163-205.

299 Por. J.Koźbiał, Reforma samorządu mieszkańców miast ..., s. 137.

300 Por. dział II ustawy z 8 czerwca 1972 r. o wykonywaniu i organizacji rzemiosła /tekst jednolity: Dz.U. 1976, nr 4, poz. 20/.

301 Obecnie na terenie całego kraju działa 350 cechów branżowych, w ramach których członkowie wykonujący jednakowe lub pokrewne rzemiosła mogą tworzyć sekcje zawodowe.

302 Obecnie działa w Polsce 18 izb rzemieślniczych.

303 Por. ustawa z dnia 19 grudnia 1963 r. o ustroju adwokatury /Dz.U. 1963, nr 57, poz. 309/.

304 Obecnie działają w PRL 24 izby adwokacie, skupiające w sumie około 3 tys. osób.

305 T.Fuks, Samorząd społeczny ..., s. 415.

306 Por. S.Zawadzki: Samorząd społeczny mieszkańców w miastach /w:/ Samorząd spółdzielni mieszkaniowych w ogólnym systemie społecznego samorządu mieszkańców miast, Warszawa 1966, s. 36.

307 Por. J.Koźbiał, Reforma samorządu mieszkańców miast ..., s. 133.

308 Również w wersji IV projektu ustawy o radach narodowych i samorządzie terytorialnym w art. 206 przewiduje się, że struktura samorządu mieszkańców w skali osiedla i obwodu określa statut samorządu. Uchwalenie statutu samorządu lub podjęcie decyzji o przeprowadzeniu referendum osiedlowego w tej sprawie należy do wyłącznych kompetencji zebrania mieszkańców /art. 211/.

309 Por. J.Drozdowicz, społeczne aspekty ruchu spółdzielczego w Polsce ..., s. 61, a także T.Fuks, Samorząd. Rzeczywistość i oczekiwania ..., s. 47-48.

310 T.Fuks, op.cit., s. 48-49.

311 K.Potrzebowski, Projekt prawa o adwokaturze, "Palestra" 1981, nr 5, s. 13.

312 Por. art. 8 ust. 1 ustawy o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego, a także A.Łopatka, Przedsiębiorstwo i samorząd załogi ..., s. 51-52, oraz L.Bar, Samorząd w przedsiębiorstwie państwowym ..., s. 10.

313 Po długich dyskusjach i licznych eksperymentach na mocy uchwały Rady Państwa z dnia 19 marca 1981 r. w sprawie umocnienia roli samorządu mieszkańców wsi zadania samorządu realizowane są przez zebranie wiejskie oraz wybrane przez nie organy: radę sołectw i sołtysa /§ 2/. W świetle dalszych postanowień uchwały przedstawicielski/charakter rady sołectwa budzi jednak szereg zastrzeżeń o czym będzie jeszcze mowa.

314 T.Fuks, Samorząd, Rzeczywistość i oczekiwania ..., s. 48.

315 Ibidem, s. 48 i 51.

316 Por. K.Potrzebowski, Projekt prawa o adwokaturze ..., s. 13-14.

317 W przypadku samorządu załogi przedsiębiorstw państwowych prawo wyborcze przysługuje każdemu pracownikowi przedsiębiorstwa, a więc także pracownikom, którzy nie ukończyli jeszcze 18 lat. Por. art. 14 ustawy o samorządzie załogi.

318 Zgodnie z § 21 ust. 2 ramowego regulaminu zebrania wiejskiego w skład rady sołectwa wchodzi: sołtys jako przewodniczący, podsołtys, radni gminnej rady narodowej i wojewódzkiej rady narodowej, będący mieszkańcami tej wsi oraz wybrane przez zebranie wiejskie osoby cieszące się autorytetem i zaufaniem wyborców.

319 Por. M.Rybiecki, Zapotrzebowanie na samorząd, "Nowe Drogi", 1975, nr 8, a także T.Fuks, Samorząd.Rzeczywistość i oczekiwania ..., s. 51.

320 T.Fuks, op.cit., s. 51.

321 Inaczej T.Fuks, op.cit., s. 50.

322 Por. K.Potrzebowski, op.cit., s. 11.

323 Formę referendum przewiduje także projekt ustawy o radach narodowych i samorządzie terytorialnym dla samorządu mieszkańców.

Przypisy do rozdziału V

- 324 T.Rabska, op.cit., s. 347.
- 325 Ibidem.
- 326 Por. J.Starościak, Prawo administracyjne ..., s. 83.
- 327 S.Iwanowski, W sprawie pojęcia samorządu ..., s.100-101.
- 328 Por. T.Rabska, op.cit., s. 348.
- 329 S.Zawadzki, Z problematyki samorządu w społeczeństwie socjalistycznym ..., s. 1008-1009.
- 330 J.Drozdowicz, Podstawowe pojęcia z zakresu samorządu spółdzielczego..., s. 64-65.
- 331 W.Zakrzewski, op.cit., s. 94-95.
- 332 Na ten temat por. Z.Ziemiński, Problemy podstawowe prawoznawstwa, Warszawa 1980, s. 160-170, a także J.Trzeciński, Pojęcie konstytucyjnego organu ..., s. 74-87.
- 333 Powyższe określenie nawiązuje do propozycji J.Trzecińskiego /por. J.Trzeciński, op.ci.t, s. 75-76.
- 334 Por. T.Fuks, Samorząd, Rzeczywistość i oczekiwania ..., s. 38-39. Autor ten wyróżnia funkcję kontrolną, nie wypowiada się jednak czy jest to funkcja wewnętrzna czy zewnętrzna. Z całości można jednak wnosić, że funkcję kontrolą uważa on za funkcję zewnętrzną.
- 335 T.Fuks, op.cit., s. 38.
- 336 Ibidem.
- 337 Por. J.Koźbiak, Aktualne problemy samorządu mieszkańców miast ..., s. 55.

338 Por. § 12 ust. 1 i 2 uchwały Rady Państwa z dnia 19 marca 1981 r. w sprawie umocnienia roli samorządu mieszkańców wsi /MP, 1981, nr 10, poz. 78/.

339 Ibidem.

340 Por. art. 25 ust. 1 pkt. 8, art. 32 ust. 1 pkt. 3, 4 i 5 ustawy o wykonywaniu i organizacji rzemiosła.

341 Por. Uchwała Rady Państwa z dnia 31 maja 1975 r. w sprawie wzorcowego regulaminu rady narodowej /MP, 1975, nr 17, poz. 105/.

342 Por. J.Koźbiał, op.cit., s. 64.

343 Por. S.Zawadzki, T.Fuks, Komitety kontroli społecznej, Warszawa 1978, s. 4.

Przypisy do rozdziału VI

344 Por. W.Zamkowski, Teoria państwa ..., s. 77.

345 T.Fuks, Samorząd. Rzeczywistość i oczekiwania ..., s.27

346 N.M.Kejzerow. Władza i autorytet ..., s. 86.

347 Por. S.Ehrlich, O wielkości systemów normatywnych, "Państwo i Prawo", 1979, nr 5, s. 18-37, W dalszych rozważaniach oparłem się na niektórych ustaleniach poczynionych przez S.Ehrlicha.

348 Por. Regulaminy i inne regulacje wewnątrzzakładowe w wielkich przedsiębiorstwach, pod. red. W.Sanetry. Acta Universitatis Wratislaviensis, Nr 476, Prawo LXXX, Wrocław 1979 /por. w szczególności s. 5-35/.

349 Por. Konstytucyjny model tworzenia prawa, pod red. K.Działochy, Acta Universitatis Wratislaviensis, Nr 537, Prawo XCIV, Wrocław 1981, s. 298-299.

350 Ibidem, s. 298.

351 Ibidem, s. 299.

352 Por. K.Opalek, Z teorii dyrektyw i norm, Warszawa 1974, s. 188.

353 Ibidem.

354 Ibidem, s. 202.

355 Ibidem, s. 202-205.

356 Ibidem, s. 183-184.

Przypisy do zakończenia

357 Por. Pracownicze współzarządzanie, Wrocław 1980, pod red. J.Jończyka, szczególnie s. 9-12, 21-35, a także J.Jończyk W.Sanetra, Podstawowe założenia nowej ustawy o udziale pracowników w zarządzaniu, "Państwo i Prawo, 1980, nr 12, s. 19-21.

358 J.Kowalski, B.Radzikowska, P.Winczorek, Problemy rozwoju demokracji socjalistycznej w PRL, s. 184.

BIBLIOGRAFIA

1. Monografie, studia i artykuły

- BAR L., Samorząd w przedsiębiorstwie państwowym, "Państwo i Prawo", 1980, nr 12.
- BIELYCH A.K., Uprawienie i samouprawienie, Leningrad 1972.
- BIGO T., Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego, Warszawa 1928.
- CACKOWSKI Z., Główne pojęcia materializmu historycznego, Warszawa 1974.
- DAWIDOWICZ W., Nauka prawa administracyjnego, T. I, Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1965.
- DROZDOWICZ J., Podstawowe pojęcia z zakresu samorządu spółdzielczego, "Państwo i Prawo", 1977, nr 1.
- DROZDOWICZ J., Społeczne aspekty ruchu spółdzielczego w Polsce, Warszawa 1980.
- DYONIZIAK R., MIKUŁOWSKI-POMORSKI J., PUCEK Z., Współczesne społeczeństwo polskie, Warszawa 1978.
- EHRlich S., O wielości systemów normatywnych, "Państwo i Prawo", 1979, nr 5.
- EHRlich S., Wstęp do nauki o państwie i prawie, Warszawa 1979.
- ENGELS F., Pochodzenie rodziny, własności prywatnej i państwa, /w:/ K.Marks, F.Engels, Dzieła Wybrane, t.II, Warszawa 1949.
- ENGELS F., O zasadzie autorytetu, /w:/ K.Marks, F.Engels, Dzieła Wybrane, t.I, Warszawa 1949.
- FARMUS Z., Charakter i zakres władzy, /w:/ Idea społeczeństwa komunistycznego w pracach klasyków marksizmu, pod red. J.Szackiego, Warszawa 1977.

- FUKS T., Instytucja samorządu w państwie kapitalistycznym i państwie socjalistycznym, "Studia Prawnicze", 1981, nr 1-2.
- FUKS T., Samorząd mieszkańców miast w europejskich państwach socjalistycznych, Warszawa 1973.
- FUKS T., Samorząd. Rzeczywistość i oczekiwania, Warszawa 1981.
- FUKS T., Samorząd społeczny, /w:/ T.Fuks, A.Łopatka, M.Rybicki, W.Skrzydło, Ustrój polityczny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Warszawa 1981.
- GOLAS J., Samorząd mieszkańców w spółdzielczych osiedlach mieszkaniowych, /w:/ Samorząd mieszkańców. Wybrane zagadnienia teorii i praktyki, pod red. S. Zawadzkiego, Warszawa 1972.
- GRIGORIAN L.A., Narodowłastie w SSSR, Moskwa 1972.
- IWANOWSKI S., W sprawie pojęcia samorządu, "Państwo i Prawo", 1974, nr 11.
- JACHER W., Wewnętrzne warunki wzrostu i zanikania integracji społecznej, "Studia Socjologiczne", 1975, nr 4.
- JAROSZ Z., ZAWADZKI S., Wstęp do prawa konstytucyjnego, Warszawa 1974.
- JAROSZ Z., ZAWADZKI S., Prawo konstytucyjne, Warszawa 1980.
- JAROSZYŃSKI M., Decentralizacja i samorząd w państwie socjalistycznym, "Państwo i Prawo", 1961, nr 8-9.
- JAWORSKI T., Samorząd robotniczy. Rozwój i aktualne problemy, Warszawa 1979.
- JONCZYK J., SANETRA W., Podstawowe założenia nowej ustawy o udziale pracowników w zarządzaniu, "Państwo i Prawo", 1980, nr 12.
- KAZMIERCZYK S., Samorząd zawodowy w PRL, Wrocław 1979.
- KEJZEROW N.M., Władza i autorytet, Warszawa 1976.
- KMITA J., Wykłady z logiki i metodologii nauk, Warszawa 1973.

- KONSTYTUCYJNY model tworzenia prawa w PRL, pod red. K.Działochy, Acta Universitatis Wratislaviensis, Nr 537, Prawo XCIV, Wrocław 1981.
- KOPIEJCZIKOW W.W., Socjalistическая демократия и трудовой коллектив, "Советское Государство и Право", 1974, nr 6.
- KOTARBIŃSKI T., Traktat o dobrej robocie, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1982.
- KOWALSKI J., LAMENTOWICZ W., WINCZOREK P., Teoria państwa i prawa, Warszawa 1981.
- KOWALSKI J., RADZIKOWSKA B., WINCZOREK P., Problemy rozwoju demokracji socjalistycznej w PRL, Warszawa 1981.
- KOWALSKI J., Problemy reformy systemu politycznego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, "Państwo i Prawo", 1981, nr 3.
- KOŹBIAŁ J., Aktualne problemy samorządu mieszkańców miast, "Problemy Rad Narodowych", 1977, nr 37.
- KOŹBIAŁ J., Reforma samorządu mieszkańców miast, Warszawa 1979.
- KRYCZKA P., Społeczność osiedla mieszkaniowego w wielkim mieście, Warszawa 1981.
- KSZTAŁT struktury społecznej. Studia do syntezy, pod red. W.Wesołowskiego, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978.
- KUROŃ J., Myśli o programie..., Zasady ideowe, Uwagi o strukturze, Niezależna Oficyna Wydawnicza 1979.
- KUTA T., Pojęcie działań niewładczych w administracji, Wrocław 1963.
- LANG W., WRÓBLEWSKI J., ZAWADZKI S., Teoria państwa i prawa, Warszawa 1979.
- LENIN W.I., Dzieła, t. 25, Warszawa 1955.
- LEOŃSKI Z., Z problematyki samorządu mieszkańców miast i wsi, "Organizacja-Metody i Techniki", 1975, nr 6 i 7.

- LEOŃSKI Z., Nowa struktura i nowe zadania rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej, Poznań 1976.
- LEOŃSKI Z., Organizacja podstawowych organów administracji terenowej, /w:/ System prawa administracyjnego, t.II, pod red. J.Jendrośki, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977.
- LUTRZYKOWSKI A., Władza polityczna w gminie, Warszawa 1979.
- ŁADOSZ J., Źródła i charakter naszego kryzysu, "Nowe Drogi", 1982, nr 1-2.
- ŁOPATKA A., Prawdopodobieństwo rozwoju państwa socjalistycznego, /w:/ Marksizm i procesy rozwoju społecznego, pod red. W.Wesołowskiego, Warszawa 1979.
- ŁOPATKA A., Przedsiębiorstwo i samorząd załogi, "Nowe Drogi", 1981, nr 10.
- ŁOPATKA A., Wstęp do prawoznawstwa, Warszawa 1975.
- ŁOPATKA A., Wzrost roli państwa i prawa w życiu narodu polskiego, "Państwo i Prawo", 1973, nr 10.
- MALIKOWSKI M., Pojęciowo-teoretyczne aspekty kontrowersji wokół istoty więzi społecznej, "Studia Socjologiczne", 1979, nr 4 .
- MARKS ISTEKO-LENINSKAJA obszeczaja teoria gosudarstwa i prawa. Osnownyje instytuty i poniatija, Moskwa 1970.
- MARKS K., ENGELS F., Dzieła, t. 18, Warszawa 1968.
- MATEJKO A., Socjologia zakładu pracy, Warszawa 1961.
- OPALEK K., Z teorii dyrektyw i norm, Warszawa 1974.
- OWIECZKO A., Samorząd robotniczy wczoraj i dziś, "Miesięcznik Literacki", 1969, nr 3 i 4.
- PANEJKO J., Geneza i podstawy samorządu europejskiego, Wilno 1934.
- PAWŁOWSKI A., Przedsiębiorstwo socjalistyczne, /w:/ Ekonomia polityczna socjalizmu, pod red. M.Nasiłowskiego, Warszawa 1977.
- POTRZOBOWSKI K., Projekt prawa o adwokaturze w ujęciu Komisji Legislacyjnej Ogólnopolskiego Zjazdu Adwokatów, "Palestra", 1981, nr 5.

PRACOWNICZE współzarszadzanie, pod red. J.Jończyka, Wrocław 1980.

PSYK E., Wiejskie zbiorowości terytorialne a struktura społeczna, "Przegląd Socjologiczny", 1979, t. XXXI/1.

RABSKA T., Podstawowe pojęcia organizacji administracji, /w:/ System prawa administracyjnego, t.I, pod red. J.Starościaka, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977.

RABSKA T., Samorząd robotniczy w PRL, Poznań 1962.

RATYŃSKI W., Demokracja socjalistyczna, Warszawa 1980.

REGULAMINY i inne regulacje wewnątrzzakładowe w wielkich przedsiębiorstwach, Acta Universitatis Wratislaviensis, Nr 476, Prawo LXXX, Wrocław 1979.

RYBICKI M., Zapotrzebowanie na samorząd, "Nowe Drogi", 1975, nr 8.

RYBICKI P., Społeczeństwo miejskie, Warszawa 1972.

RYBICKI P., Struktura społecznego świata, Warszawa 1979.

RYBICKI Z., System rad narodowych w PRL, Warszawa 1971.

SAMORZĄDNA Rzeczpospolita, "Tygodnik Solidarność", 1981, nr 31.

SŁOTWIŃSKI B., Zagadnienia prawne samorządu spółdzielni, Warszawa 1973.

SOKOLEWICZ W., Działalność rad narodowych jako podstawowych organów samorządu społecznego, "Organizacja-Metody&Techniki", 1978, nr 8.

STAROŚCIAK J., Decentralizacja administracji, Warszawa 1960.

STAROŚCIAK J., Prawo administracyjne, Warszawa 1971.

STAROŚCIAK J., Problemy współczesnej administracji, Warszawa 1972.

STAROŚCIAK J., Zagadnienia samorządności społeczeństwa socjalistycznego, /w:/ Studia z teorii prawa administracyjnego, Wrocław-Warszawa-Kraków 1967.

STRZYŻEWSKA-KAMIŃSKA M., Własność socjalistyczna jako kategoria ekonomiczna, Warszawa 1976.

- SULMICKI P., Planowanie i zarządzanie gospodarcze, Warszawa 1973.
- SZCZEPAŃSKI J., Elementarne pojęcia socjologii, Warszawa 1972.
- SZCZEPAŃSKI J., Stan badań nad społecznymi procesami industrializacji, "Studia Socjologiczne", 1964, nr 3.
- SZCZEGÓŁA H., Wzrost roli samorządów, /w:/ Polityczna organizacja społeczeństwa w Polsce, pod red. M.Szczepaniaka, Poznań 1977.
- SZEWCOW W.S., Gosudarstwo rozwitojgo socjalizma, Moskwa 1978.
- TEORIA państwa socjalistycznego, pod red. N.P.Farbierowa, W.J.Gulijewa, B.M.Nazariewa, G.N.Manowa, Warszawa 1976.
- TRZCIŃSKI J., Pojęcie konstytucyjnego organu państwa socjalistycznego, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1974.
- TRZCIŃSKI J., Rada jako podstawowy organ samorządu społecznego, Acta Universitatis Wratislaviensis, Nr 618, Prawo CVIII, Wrocław 1981.
- TUROWSKI J., Kształtowanie się zbiorowości osiedlowych w wielkich miastach, "Studia Socjologiczne", 1976, nr 1.
- TUROWSKI J., Samorząd mieszkańców miast, "Problemy Rad Narodowych" 1977, nr 37.
- URA CZ., Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej 1944-1950, Warszawa 1972.
- WIATR J.J., Społeczeństwo.Wstęp do socjologii systematycznej, Warszawa 1968.
- WIATR J.J., Socjologia stosunków politycznych, Warszawa 1977.
- WIDERSZPIŁ S., Refleksje nad rozwojem współczesnego społeczeństwa polskiego, Warszawa 1979.
- WIERZBICKI Z.R., Własność środków produkcji a zarządzanie w socjalizmie, "Ekonomista", 1981, nr 2.
- WIKTOR Z., Samorząd społeczny i jego formy, /w:/ Podstawowe instytucje socjalistycznego systemu politycznego, pod red. J.Sommer, Wrocław 1979.

- WILK M., Wraca nowe ..., "Samorządność", 1981, nr 2.
- WIŚNIEWSKI L., Model prawny stowarzyszeń w PRL, Warszawa 1974.
- WRÓBLEWSKI J., Problemy metodologiczne badań instytucji prawno-ustrojowych, "Problemy Rad Narodowych", 1973, nr 25.
- ZAKRZEWSKI W., Sejm PRL jako najwyższy przedstawicielski organ władzy państwowej, /w:/ Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, pod red. A. Burdy, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1975.
- ZAMKOWSKI W., Dyktatura, suwerenność, demokracja, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1974.
- ZAMKOWSKI W., Wstęp do nauk o państwie i prawie, Część pierwsza, Wrocław 1974.
- ZAMKOWSKI W., Teoria państwa, Wrocław 1978.
- ZAWADZKA B., Rady narodowe a samorządy w świetle projektów nowych regulacji ustawowych, "Państwo i Prawo", 1981, nr 7.
- ZAWADZKI S., Demokracja głębiej i lepiej, "Polityka", 1981, nr 49.
- ZAWADZKI S., Marksistowska teoria państwa, Warszawa 1964.
- ZAWADZKI S., Kierunki rozwoju samorządu mieszkańców, "Nowe Drogi", 1969, nr 10.
- ZAWADZKI S., Rady Narodowe jako podstawowe organy samorządu społecznego, "Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja", 1974, nr 6.
- ZAWADZKI S., /red/, Samorząd mieszkańców. Wybrane zagadnienia Teorii i praktyki, Warszawa 1972.
- ZAWADZKI S., Tendencje rozwoju demokracji socjalistycznej w warunkach rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego, "Polska 2000", 1977, nr 1.
- ZAWADZKI S., Z problematyki samorządu w społeczeństwie budującym socjalizm, "Państwo i Prawo", 1961, nr 12.
- ZAWADZKI S., Z teorii i praktyki demokracji socjalistycznej, Warszawa 1980.
- ZAWADZKI S., CHWISTEK L., Rady narodowe w PRL, Warszawa 1981.

ZIELENIEWSKI J., Organizacja i zarządzanie, Warszawa 1981.

ZIEMBIŃSKI Z., Metodologiczne zagadnienia prawoznastwa, Warszawa 1974.

2. Dokumenty polityczne

DOKUMENTY i materiały XII Kongresu Stronnictwa Demokratycznego, Warszawa 1981.

DOKUMENTY: Protokoły porozumień Gdańsk, Szczecin, Jastrzębie, Statut NSZZ "Solidarność", Warszawa 1981.

IX Nadzwyczajny Zjazd PZPR 14-20 lipca 1981r. Podstawowe dokumenty i materiały, Warszawa 1981.

XXII Zjazd KPZR, Referaty i uchwały, Warszawa 1961.

KIERUNKI działania związku w obecnej sytuacji kraju. Tezy do dyskusji, /w:/ "Tygodnik Solidarność", 1981, nr 3.

KIERUNKI reformy gospodarczej. Projekt, Warszawa 1981.

MATERIAŁY do dyskusji przed IX Nadzwyczajnym Kongresem Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego, Warszawa 1981.

PROGRAM NSZZ "Solidarność" uchwalony przez I Krajowy Zjazd Delegatów, /w:/ "Tygodnik Solidarność", 1981, nr 29.

SAMORZĄD musi rządzić. Projekt do dyskusji, "Tygodnik Solidarność", 1981, nr 8

VI Zjazd PZPR Podstawowe materiały i dokumenty, Warszawa 1972.

ZADANIA w dziedzinie umacniania i rozwoju samorządu mieszkańców w miastach, Uchwała BP KC PZPR, Warszawa 1973.

3. Akty prawotwórcze

USTAWA z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych, /Dz.U., 197 nr 26, poz.139/.

USTAWA z dnia 20 grudnia 1958 r. o samorządzie robotniczym, / Dz.U. 1958, Nr 77, poz.397/.

USTAWA z dnia 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach,
/Dz.U., 1961, nr 12, poz.61/.

USTAWA z dnia 19 grudnia 1963 r. o ustroju adwokatury, / Dz.U.1963,
nr 57, poz.309/.

USTAWA z dnia 8 czerwca 1972 r. o wykonywaniu i organizacji
rzemiosła, / Dz.U., 1977, nr 4, poz. 20/.

USTAWA z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych,
/ Dz.U., 1981, nr 24, poz. 122/.

USTAWA z dnia 25 września 1981 r. o samorządzie zakłogi przedsiębior-
stwa państwowego, / Dz.U., 1981, nr 24, poz.123/.

UCHWAŁA Rady Państwa z dnia 21 maja 1973 r. w sprawie ramowego
regulaminu /statutu/ samorządu mieszkańców w miastach, /M.P., 1973
nr 24, poz.147/.

UCHWAŁA Rady Państwa z dnia 31 maja 1975 r. w sprawie wzorcowego
regulaminu rady narodowej, /M.P., 1975, nr 17, poz.105/.

UCHWAŁA Rady Państwa z dnia 19 marca 1981 r. w sprawie umocnienia
roli samorządu mieszkańców wsi, /M.P., 1981, nr 10, poz.78/.

ZACZĘCIA do projektu ustawy o radach narodowych, Warszawa, lipiec
1981r.

PROJEKT ustawy o radach narodowych i samorządzie terytorialnym,
/ Projekt wstępny, wersja 4/.

PROJEKT ustawy o szkolnictwie wyższym, wersja Komisji Kodyfikacyj-
nej z dnia 11 czerwca 1981 r.