

Stanisław Tochowicz
Zakład Pedagogiki
WSP Bydgoszcz

S A M O R Z ą D M I E S Z K A Ń C Ó W W O S I E D L U

W p r o w a d z e n i e

W osiedlu, w którym wykonuje nader ważne zadania szkoła, występuje wiele podmiotów zinstytucjonalizowanych. Wszystkie one, mimo różnic w podstawowym profilu działania, statusie polityczno-prawnym i strukturze organizacyjnej, realizują w swoim środowisku zbieżne funkcje o charakterze społecznym. W związkach sprzężonych, w których z reguły pozostają, występują - w zależności od układów konkretnych sytuacji - z różną mocą i przydatnością, zawsze przecież jednak - przynajmniej w ujęciu potencjalnym - spełniają rolę pozytywną. Są one zatem względnie być mogą wobec siebie partnerami.

Zadaniem niniejszego opracowania jest zaprezentowanie jednego z podmiotów działających w osiedlu, a mianowicie samorządu mieszkańców.

Prezentacja ta realizowana jest w trzech płaszczyznach:

- statusu polityczno-prawnego,
- struktury organizacyjnej oraz
- funkcji statutowych,

składających się na zintegrowaną całość: instytucjonalnego charakteru interesującego nas samorządu, przy czym szczególnemu uwzględnieniu podlegać będzie kulturalno-wychowawcza funkcja samorządu mieszkańców, korespondująca z zadaniami szkoły.

Opracowanie przedstawia teoretyczne ujęcie tematu. O tym, w jakiej mierze i w jakich typach układów samorząd mieszkańców będzie korzystnym partnerem dla szkoły oraz innych podmiotów realizujących funkcję kulturalno-wychowawczą, rozstrzygną rzeczy-

wiste działania /uruchomione kontakty/; a oceniają je badania empiryczne.

P o l i t y c z n o - p r a w n y s t a t u s s a m o - r z ą d u m i e s z k a ń c ó w

Za punkt wyjścia rozważań nad polityczno-prawnym statusem samorządu mieszkańców wypada przyjąć dyspozycje art. 1. ust. 2, 3 i 4 ustawy o radach narodowych ^{1/}.

Stanowią one, że:

- a/ /ust.2/ rady narodowe w gminach, miastach, dzielnicach miast i województwach są:
- organami władzy państwowej oraz
 - podstawowymi organami samorządu społecznego ludu pracującego miast i wsi i wyrażają jego wolę;
- b/ /ust.3/ rady narodowe jako terenowe organy władzy państwowej kierują całokształtem rozwoju społeczno-gospodarczego terenu i oddziałują na wszystkie jednostki administracji i gospodarki na danym terenie, inspirując ich działalność oraz sprawują nad nimi kontrolę;
- c/ /ust.4/ rady narodowe jako podstawowe organy samorządu społecznego organizują samodzielnie zaspokajanie potrzeb ludności swego terenu, opierając się na wszechstronnym wykorzystaniu miejscowych inicjatyw.

Istotnym jest, iż podstawowa w tym zestawie dyspozycja art.1. ust. 2 ustawy o radach narodowych uzyskała ostatnio rangę normy konstytucyjnej ^{2/}.

Dyspozycje te - traktowane w porównaniach historycznych - są symptomatycznym prawnym wyrazem zachodzących przemian politycznych. Mianowicie istotnym jest, że po dłuższym okresie rządów przepisu /zawartego w ustawie o radach narodowych w wersji

z 1958 r. i noweli z 1963 r./ określającego, iż "rady narodowe są organami władzy państwowej", wprowadzono do niego /nowelami z 1972 r. i 1973 r. ^{3/} dodatkową dyspozycję stanowiącą, iż są one zarazem "podstawowymi organami samorządu społecznego". Był to zasadniczy przełom w zapatrywaniach na temat samorządu w kontekście polskiej demokracji socjalistycznej.

Historia wykazała, iż budowanie socjalizmu opiera się w początkowym okresie w głównej mierze na dwóch zinstytucjonalizowanych podmiotach, a mianowicie:

- partii komunistycznej oraz
- aparacie państwowym /systemie państwowoorganizacyjnym/, które realizują podstawowe przeobrażenia formacyjne.

Jednocześnie postępuje:

- znoszenie /tak dzieje się najczęściej/ względnie
- przekształcanie /zachodzące w różnych formach, między innymi w trybie przejścia agend lub wręcz inkorporacji do systemu państwowoorganizacyjnego/ tworów samorządowych, które socjalizm zastał.

W przypadku Polski odnotowaliśmy:

- zniesienie /mające pewne cechy przekształcenia/ samorządu terytorialnego ^{4/},
- zniesienie /przekształcenie/ wielu innych /niż terytorialnych/ tworów samorządowych ^{5/},

przy czym zachowane /jak np. zebrania wiejskie/ względnie nowopowstałe /jak np. komitety blokowe/ twory, mogące mieć charakter samorządowy /sądząc z cech formalnych, np. nazwy/ uzyskały zbyt skąpe - jak na przedmioty samorządowe - kompetencje ^{6/}.

Podstawowa w omawianym procesie reforma z 1950 r. zasadzała się, jeśli chodzi o kategoryzację organów państwowych, na leninowskiej koncepcji państwa socjalistycznego /socjalistycznego systemu państwowoorganizacyjnego/. Artykułując prawnie jej treści zaakcepto-

wano wówczas ^{7/} przedstawicielską formę demokracji pośredniej, akcentując jednak, iż realizować je będą "nowe jakościowo" /w sensie politycznym/ organy władzy państwowej /tzn. "inny" parlament, a na szczeblu terenowym - rady narodowe/. Organy władzy państwowej to organy pochodzące z wyboru ludności i przed nią odpowiedzialne, wyposażone w uprawnienia stanowienia prawa, programowania /kierunkowania/ i kontroli, zwierzchnie - w zróżnicowanych formach - wobec wszelkich innych organów państwowych /administracyjnych, sądowych, prokuratorskich i kontrolnych/, nie podporządkowane owym innym organom w żadnym zakresie; jest to twór nowy instytucjonalnie w porównaniu z tzw. monteskiuszowską teorią podziału władz, którą socjalizm zastał i która wyznaczała strukturę zarówno aparatu centralnego, jak i terenowego. Teoria ta różnicowała wszelką władzę państwową na trzy równorzędne, wzajemnie hamujące się władze: ustawodawczą, wykonawczą i sądową. Istotnym jest zatem, iż nie staremu, lecz nowemu, odmiennemu politycznie systemowi państwowoorganizacyjnemu powierzono dokonanie u boku partii komunistycznej podstawowych przeobrażeń formacyjnych. Przedstawiona artykulacja, sytuująca w szczególnej, nadrzędnej pozycji organy władzy państwowej, połączona z uzasadnieniem, iż sprawowanie przez lud funkcji suwerennych w formie przedstawicielskiej demokracji pośredniej stanowi w początkach budowy socjalizmu rozwiązanie optymalne, uważana była w tym okresie za węzłowy element polskiej demokracji socjalistycznej ^{8/}.

Mniej więcej na początku lat siedemdziesiątych odnotowujemy w Polsce przełom w zapatrywaniach odnośnie do roli samorządu oraz innych sił społecznych w demokracji socjalistycznej. Toruje sobie drogę przekonanie, iż:

a/ w miarę rozwoju socjalizmu nie wystarczają już tylko przedstawicielskie formy demokracji pośredniej, lecz nieodzownymi

stają się również formy demokracji bezpośredniej, w ramach których lud realizuje swe prawa suwerenne w trybie samorządowym^{9/},

- b/ w miarę rozwoju socjalizmu oprócz sił społecznych posiadających charakter samorządowy aktywizują się inne siły społeczne,
- c/ mamy do czynienia z wszechstronnym, wielopostaciowym /obserwowanym w relacjach: faktycznej, politycznej, teoretycznej i prawnej/ instytucjonalizowaniem się sił społecznych, a nawet wręcz z przerodzeniem się ich w samoistny system społecznoorganizacyjny,

przy czym akcentuje się, że przekonania te uwzględniają aktualny stopień rozwoju socjalizmu w Polsce.

Instytucjonalizujące się siły społeczne /wśród których wyróżniamy samorząd społeczny, zaś w jego ramach samorząd mieszkańców; do tego zagadnienia jeszcze powrócę/ charakteryzują się następującymi cechami:

1. Nastawione są one pierwszoplanowo na oddziaływanie na system państwowoorganizacyjny.
2. Ich oddziaływanie na system państwowoorganizacyjny odnosi się do:
 - a/ wszystkich funkcji państwa^{10/},
 - b/ wszystkich sfer /działów, dziedzin/ działania państwa^{11/},
 - c/ wszystkich pozycji katalogu działań występujących w poszczególnych sferach, o których mowa^{12/},
 - d/ każdego stadium jednostkowo potraktowanej pozycji katalogu, o którym mowa^{13/}.

Innymi słowy mamy do czynienia z oddziaływaniem kierunkowym i skutkującym na każdy, nawet najmniejszy odcinek działania systemu państwowoorganizacyjnego.

3. Jeśli chodzi o formy oddziaływania, są one różne w zależnoś-

ci od szeregu czynników:

- a/ rodzaju ^{14/} podmiotu oddziałującego,
- b/ rodzaju ^{15/} podmiotu, na który oddziałuje się,
- c/ szczebla /szczebli/ tych podmiotów,
- d/ funkcji państwa, w której oddziaływanie zachodzi,
- e/ sfery działania państwa, w której oddziaływanie zachodzi,
- f/ konkretnego zjawiska /jednostkowo potraktowanej pozycji katalogu działań występujących w poszczególnych sferach/, na które oddziałuje się oraz
- g/ stadium tego zjawiska.

4. Instytucjonalizujące się siły społeczne oddziałują na system państwowoorganizacyjny z różną mocą.

Generalnie rzecz ujmując, pozostają one wobec systemu państwowoorganizacyjnego w pozycji nadrzędnej. Stwierdzenie to oznacza, że tak jest w zasadzie w sytuacji konfrontowania systemu społecznoorganizacyjnego oraz państwowoorganizacyjnego jako takich.

Jeśli chodzi jednak o poszczególne, występujące w konkretnie indywidualnych przypadkach jednostkowe ukształtowania, mamy do czynienia - w zgodzie z przedstawionymi uprzednio kryteriami zróżnicowania form interesującego nas oddziaływania - z układami:

- nadrzędności,
- podrzędności oraz
- równorzędności

podmiotów obu systemów wobec siebie.

Koresponduje to z obserwowanym w formacji socjalistycznej procesem narastania nowych treści pojęcia demokracji. W ramach tego procesu następuje konkretyzowanie oraz akcentowanie - w teorii, w prawie, w myśleniu politycznym - ogółu elementów składających się na to pojęcie. Mówiąc najogólniej,

nie rozumie się już dzisiaj demokracji jako katalogu praw o charakterze władczym /jak kiedyś - w formacjach eksploata-torskich - jako węższego lub szerszego katalogu praw wobec obcego klasowo państwa/, rozumie się ją natomiast jako kata-log praw i obowiązków zarówno w przedmiocie "władczego decy-dowania", jak i "niewładczego działania". Niewładcze działa-nie traktuje się z kolei jako: inspirowanie, współdziałanie, w określonym sensie także samorządzenie się itp., zachodzące w różnych mechanizmach kontaktowych z systemem państwowoorga-nizacyjnym /identycznym w sensie klasowym/. Słowem, współcze-sną demokrację socjalistyczną definiuje się jako udział /pra-wo i obowiązek/ w wielopostaciowym rozwiązywaniu problemów publicznych.

5. W zgodzie z powyższym instytucjonalizujące się siły społecz-ne oddziałują na system państwowoorganizacyjny z pozycji nad - pod - i równorzędności, zaś interesujący nas samorząd społeczny w postaci:
- a/ zabierania głosu /co koresponduje z opiniodawczą podrzęd-nością/,
 - b/ kontroli /co koresponduje z równorzędnością lub nadrzęd-nością/ względnie
 - c/ wydawania aktów władzy /co koresponduje z decyzyjną nadrzędnością/,
- a przede wszystkim we wszelkich możliwych mechanizmach har-monijnego współdziałania.

Rozważania w przedmiocie polityczno-prawnego statusu samo-rządu mieszkańców wypada zreasumować następująco:

1. Samorząd mieszkańców /element samorządu społecznego/ jest jednym z podmiotów sił społecznych.
2. Samorząd mieszkańców jest jednym z podmiotów sił społecz-nych, które wyraźnie instytucjonalizują się /tworząc system społeczno-organizacyjny/.

3. Samorząd mieszkańców jest jednym z podmiotów sił społecznych, które uzyskały - w wyniku rozwoju socjalizmu, w rezultacie określonych uwarunkowań i założeń politycznych, w ekspozycji faktycznej, politycznej, teoretycznej i prawnej - szczególną, nadrzędną co do zasady pozycję wobec systemu państwowoorganizacyjnego.
4. Samorząd mieszkańców jest jednym z podmiotów zinstytucjonalizowanych sił społecznych, które w ramach konkretnych kontaktów z systemem państwowoorganizacyjnym pozostaje w konfrontacjach wyrażających:
 - nadrzędność,
 - podrzędność i
 - równorzędność;jednak przede wszystkim nastawiony jest na harmonijne współdziałanie.

S t r u k t u r a o r g a n i z a c y j n a s a m o r z ą - d u m i e s z a k a ń c ó w

W przedmiocie struktury organizacyjnej samorządu mieszkańców omówione zostaną dwa zagadnienia:

- miejsca samorządu mieszkańców w systemie społecznoorganizacyjnym oraz
- wewnętrzna struktura samorządu mieszkańców.

W systemie społecznoorganizacyjnym można z grubsza wyróżnić trzy grupy zinstytucjonalizowanych sił społecznych:

- grupę sił społecznych o szczególnym politycznie charakterze, do której zaliczymy partie polityczne /z uwzględnieniem przewodniej rangi Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej/, Front Jedności Narodu, związki zawodowe oraz masowe organizacje młodzieżowe o charakterze ideowo-politycznym,

- grupę sił społecznych nazwaną łącznie samorządem społecznym,
- grupę sił społecznych o przedmiotowo-wycinkowym względnie terytorialno-lokalnym zasięgu działania.

Do drugiej - nas właśnie interesującej grupy sił społecznych - należą podmioty samorządowe. Wyróżnienie w systematyczne podgrupy podmiotów wchodzących w skład samorządu społecznego wymaga skonkretyzowania pojęcia samorządu, pojęcia - dodajmy - nader złożonego.

Instytucję samorządu odnotowujemy od zarania dziejów aż po czasy dzisiejsze.

W różnych okresach historycznych, w sytuacji każdego niemal państwa wykazywał on liczne odmienności, nie zezwalające na objęcie go syntetyzującą definicją ogólną.

W najbliższej nam historycznie formacji kapitalistycznej samorząd:

- a/ został zróżnicowany na terytorialny i zawodowy /przy czym ten ostatni posiadał wywodzącą się jeszcze z formacji feudalnej wyraźnie dezinformującą nazwę: w rzeczywistości stale chodziło o "samorząd podmiotowy" - kupców, rzemieślników, rolników, ale i spółdzielców, członków grup wyznaniowych itp./,
- b/ cechował się tym, iż "podzielił się" z systemem państwowoorganizacyjnym katalogiem zadań publicznych w ten sposób, że część z nich przejął na siebie i realizował je własnym organizacyjnym i finansowym wysiłkiem.

Był to zatem samorząd, który nie oddziaływał na system państwowoorganizacyjny, lecz realizował - w układach terytorialnych, podmiotowych oraz mieszanych, terytorialno-podmiotowych - określone zadania publiczne, oczywiście pod nadzorem państwa. Demokratyczność tego rodzaju samorządu była różna. Stosunkowo znaczna była wówczas, gdy chodziło o samorząd zawodowy /podmiotowy/ o charakterze lokalnym i o postępowym w sensie klasowym substra-

cie osobowym. Zupełnie inaczej przedstawiała się sprawa wtedy, gdy chodziło o samorząd terytorialny. Tutaj podzielenie się państwa zadaniami publicznymi było bardzo poważne /gospodarka komunalna, oświata, zdrowie i opieka społeczna itp./; nie miało ono charakteru pozyskania przywilejów, lecz polegało na przejęciu nader generalnie potraktowanych obowiązków wobec całego, podległego terenu. W miarę publicyzacji życia społecznego, bardzo znacznej od drugiej połowy zeszłego wieku, wzrastające obowiązki samorządu terytorialnego zaczęły tracić proporcje z jego organizacyjnymi, a zwłaszcza finansowymi możliwościami. Coraz to nowe pozycje /sfery/ obowiązków publicznych realizowane były przez samorząd terytorialny w granicach faktycznych możliwości poszczególnych jednostek samorządowych. Nastąpiło w konsekwencji zróżnicowanie standardu realizowanych zadań publicznych oraz - w generalnym ujęciu - zamrożenie względnie nawet regres praw /gwarancji/, jakie posiadał obywatel korzystający ze świadczeń samorządowych. Samorząd terytorialny stał się katalizatorem kapitalistycznych nierówności społecznych; zachowując demokratyczne formy działania, stał się on czynnikiem niedemokratycznym, jeśli chodzi o służenie interesom ludu.

W formacji socjalistycznej, występując na określonym etapie jej rozwoju, samorząd społeczny, a w szczególności samorząd mieszkańców, uzyskuje zupełnie inny charakter instytucjonalny. Zachowuje on, rzecz jasna, prawo wykonywania zadań publicznych, jednakże:

1. modyfikacji ulega podział zadań publicznych w tym sensie, iż wszelkie rozwiązania kompetencyjne /prawa i obowiązki w przedmiocie realizacji przez poszczególne twory samorządowe określonych zadań/ nie pozostają w żadnym związku z prawami /ich rozwojem i gwarancjami/ obywatelskimi oraz faktyczną realizacją tych praw /prawa obywatelskie, np. do oświaty,

realizowane są wszędzie w takim standardzie, jaki aktualnie obowiązuje powszechnie, a nie takim, na jakie pozwalają faktyczne możliwości lokalne/,

2. Modyfikacji ulega zasada, iż samorządzenie polega na realizowaniu zadań publicznych własnym organizacyjnym i finansowym wysiłkiem; otrzymuje ona nową treść, a mianowicie: samorządzenie polega na realizowaniu zadań publicznych nie tylko własnym organizacyjnym oraz finansowym wysiłkiem. W zgodzie z tym samorząd staje się "szkołą rządzenia tworzywem ogólnonarodowym"; inicjatywa, wysiłek organizacyjny oraz finansowy jednostkowych podmiotów samorządowych pozostaje w rozlicznych związkach z potencjałem organizacyjnym i finansowym /ekonomicznym/ całego kraju i realizowany jest zgodnie z kryteriami wykorzystywania tego ogólnonarodowego potencjału.

W zgodzie z przedstawionymi cechami samorządu /aktualnego etapu rozwoju formacji socjalistycznej/ uznajemy określone podmioty za twory samorządowe i przeprowadzamy ich rodzajową systematykę.

W samorządzie społecznym wyróżniamy następujące grupy rodzajowe:

- a/ samorząd mieszkańców /cechujący się generalnymi kompetencjami odnośnie do realizacji zadań publicznych oraz najwzajemniejszymi związkami z systemem państwowoorganizacyjnym i tym samym z ogólnonarodowym potencjałem organizacyjnym i finansowym/,
- b/ samorząd robotniczy /cechujący się szczególnymi, ograniczonymi rodzajowo i terytorialnie kompetencjami odnośnie do realizacji zadań publicznych oraz analogicznie ograniczonymi związkami z systemem państwowoorganizacyjnym i jego potencjałem/,

- c/ samorząd spółdzielczy /cechujący się analogicznymi jak samorząd robotniczy rysami charakterystycznymi; występują tutaj różne ukształtowania oraz stabilne sytuacje, oparte na tradycji/,
- d/ pozostałe twory o charakterze samorządowym /różne, o różnych agendach i powiązaniu z systemem państwowoorganizacyjnym i jego potencjałem/.

Wewnętrzna struktura organizacyjna samorządu mieszkańców jest nader zróżnicowana.

W samorządzie mieszkańców wyróżniamy dwie formy:

- samorząd mieszkańców miast i
- samorząd mieszkańców wsi ^{17/}.

Jeśli chodzi o samorząd mieszkańców miast, odnotowujemy wieloszczeblowość oraz różnorodność jego organów.

Wyróżniamy:

- organy samorządu mieszkańców poszczególnych części miasta oraz
- organy wykonawcze organów samorządu mieszkańców poszczególnych części miasta.

Nie przewidziano odrębnych organów samorządu mieszkańców całego miasta; organem samorządu społecznego, a tym samym organem samorządu mieszkańców całego miasta jest rada narodowa.

Organami samorządu mieszkańców poszczególnych części miasta są:

- komitety osiedlowe,
- komitety obwodowe oraz
- komitety blokowe,

z tym, iż przewiduje się nadto ogólne zgromadzenia mieszkańców terenu, dla którego dany komitet jest właściwy.

Organami wykonawczymi organów samorządu mieszkańców poszczególnych części miasta są:

- prezydya oraz

- komisje /sekcje/,

jednak jedynie na szczeblu osiedla oraz obwodu.

Komitety osiedlowe obejmują swoją działalnością część miasta wyróżniającą się naturalną więzią ekonomiczno-społeczną i warunkami komunalnymi, która w zasadzie powinna pokrywać się z okręgiem wyborczym do rady narodowej.

Komitety obwodowe obejmują swoją działalnością blok, ulicę lub inny zespół budynków o liczbie mieszkańców nie przekraczającej 3000 mieszkańców i granicach w miarę możliwości pokrywających się z obwodem głosowania do rady narodowej lub stanowiących jego wielokrotność.

Komitety domowe obejmują swoją działalnością pojedyncze domy lub zespoły małych domów mieszkalnych.

Komitety samorządu mieszkańców miast mają strukturę hierarchiczną; występują na tym samym terenie w układzie pionowym. W określonych sprawach decydują w związkach sprzężonych /np. komitety osiedlowe decydują o powołaniu i zakresie działania komitetów niższego rzędu, te z kolei wybierają delegatów na konferencje wyborcze wyższych ogniw itp./.

Na ogólnych zebraniach mieszkańców terenu, dla którego komitet jest właściwy, omawia się podstawowe problemy danego terenu, informuje się mieszkańców o działalności rady narodowej i organów administracji terenowej /informacje przekazują przedstawiciele wymienionych organów/, składa się sprawozdania z działalności komitetów oraz ich organów wykonawczych, dokonuje się wyboru komitetów /w trybie bezpośrednim na szczeblu najniższym lub pośrednim na szczeblach wyższych/. Prawo udziału na takich zebraniach mają wszyscy obywatele zamieszkali w rejonie właściwego komitetu, którym przysługuje prawo wyborcze do rady narodowej. Zarówno prezydium, jak i komisje /sekcje/ powoływane są - na nadpodstawowych szczeblach - przez odpowiednie, w poziomie, komitety.

w skład komisji /sekcji/, ale nie w skład prezydium, mogą wchodzić osoby spoza składu odpowiedniego komitetu.

Kompetencje wewnątrzorganizacyjne w poziomie przedstawiają się następująco:

- komitety są organami nadrzędnymi nad prezydiami oraz komisjami /sekcjami/; rozważają i decydują one we wszystkich sprawach zastrzeżonych do gestii samorządu mieszkańców, za wyjątkiem tych, o których stanowią ogólne zebrania mieszkańców;
- prezydium - podrzędne wobec komitetów i równorzędne wobec komisji /sekcji/ - sprawują funkcje reprezentacyjne oraz przygotowawcze i realizacyjne w odniesieniu do decyzji komitetów;
- komisje /sekcje/ są ciałami branżowo-fachowymi, rozpoczynającymi /opiniującymi itp./ konkretne sprawy.

Aby wyczerpać problem, należy dodać kilka uwag o samorządzie mieszkańców wsi /nie interesującym nas bezpośrednio/. Przewidziano tutaj dwuorganową strukturę organizacyjną, zachodzącą wyłącznie na jednym - sołectkim - szczeblu.

Obszar gminy dzieli się na sołectwa, obejmujące wieś, sąsiadujące ze sobą wsie lub inne tereny, na których występują wspólne problemy społeczno-gospodarcze. Na tak określonym sołectkim szczeblu działają: zebranie wiejskie oraz sołtys; podobnie jak w sytuacji miasta rolę organu samorządu mieszkańców wszystkich sołectw danej gminy spełnia rada narodowa. Na zebraniach wiejskich, na których obradują wszyscy mieszkańcy wsi mający prawo wyborcze do gminnej rady narodowej, omawia się wspólne sprawy sołectwa. Sołtys - wybierany na zebraniu wiejskim - jest łącznikiem między sołectwem a gminną radą narodową i naczelnikiem gminy; działa w myśl ich wskazań. Jednakże równocześnie jest on podmiotem, który zwołuje zebranie wiejskie /otwiera je i przewodniczy na nim/ oraz podmiotem, który działa w myśl wska-

zań zebrania wiejskiego, przy czym jest ono - jako czynnik, "w myśl wskazań którego sołtys działa" - wymienione w ustawie o radach narodowych przed radą narodową i naczelnikiem gminy; można sołtysa zatem uznać przede wszystkim za organ wykonawczy zebrania wiejskiego, podległy oczywiście temu zebraniu.

Rozważania w przedmiocie struktury organizacyjnej samorządu mieszkańców wypada zreasumować następująco:

1. Samorząd mieszkańców należy do grupy podmiotów samorządu społecznego, jednej z trzech wyróżnionych przez nas grup systemu społecznoorganizacyjnego. W kontekście tego systemu nie jest to grupa wprawdzie wyposażona w pierwszoplanowe moce polityczno-prawne, jednak stosunkowo znaczące.
2. Samorząd mieszkańców posiada najsilniejszą pozycję w grupie podmiotów samorządu społecznego. Wywodzi się ona z generalnych kompetencji w przedmiocie realizacji zadań publicznych oraz z najwszechstronniejszych związków z systemem państwoorganizacyjnym i tym samym z ogólnonarodowym potencjałem organizacyjnym i finansowym /ekonomicznym/.
3. Samorząd mieszkańców posiada dwie formy odpowiednie do struktur miejskich i wiejskich.
4. Forma miejska jest ukształtowana w sposób poprawny; odnotowujemy tutaj mechanizmy bezpośrednio /ogólne zebrania mieszkańców/ oraz pośrednio /komitety wraz ze swymi organami wykonawczymi/ skutkujące; całość przedstawia twór sprawnie działający, nie przesycony elementami biurokratycznymi.
5. Forma wiejska jest znacznie uproszczona; skądinąd tradycyjna.
6. Organizację samorządu mieszkańców uzupełniają rozwiązania np. dotyczące prawa udziału w pracach, członkostwa we władzach samorządu o wyraźnie demokratycznym charakterze.

F u n k c j e s a m o r z ą d u m i e s z k a ń c ó w

Statutowe funkcje samorządu mieszkańców miast /gdyż tylko tej formy samorządu dotyczyć będą nasze dalsze rozważania/zasadzają się na dyspozycjach regulaminów uchwalonych przez rady narodowe w oparciu na wzmiankowanym ramowym regulaminie Rady Państwa.

Treściowo odpowiadają one - w różnym oczywiście zakresie problemowym - wszystkim wymienionym uprzednio funkcjom państwa ^{18/}; nader szeroka jest tutaj jednak regulacja odnosząca się do kulturalno-wychowawczej funkcji państwa.

Przedstawiam stąd w podstawowym zarysie funkcje samorządu mieszkańców miast z uwzględnieniem zapowiedzianego wyeksponowania funkcji kulturalno-wychowawczej; czynię to oczywiście na kanwie ramowego regulaminu Rady Państwa.

Regulamin ten stanowi o funkcjach samorządu mieszkańców w trzech grupach dyspozycji prawnych:

- pierwszej, stanowiącej o podstawowych zadaniach samorządu mieszkańców,
- drugiej, traktującej o zakresie działania i uprawnieniach samorządu mieszkańców /przy czym działania i uprawnienia te uszeregowane zostały w zestawie, z których niektóre już w haśle tytułowym awizują, iż stanowią o interesującej nas pierwszoplanowo funkcji kulturalno-wychowawczej/,
- trzeciej, traktującej o zadaniach poszczególnych organów samorządu mieszkańców.

Jeśli chodzi o pierwszą grupę dyspozycji prawnych, odnotujemy między innymi, że do podstawowych zadań samorządu mieszkańców należy:

1. Kształtowanie aktywnych i zaangażowanych postaw mieszkańców oraz wyzwalanie inicjatyw społecznych na rzecz wspólnej pra-

cy dla społecznego, gospodarczego i kulturalnego rozwoju osiedla i miasta.

2. Rozwijanie i umacnianie wśród ludności osiedla socjalistycznej świadomości oraz zasad współżycia społecznego.
3. Umacnianie więzi i współdziałania między radą narodową a mieszkańcami w zakresie realizacji programów wyborczych... .
4. Sprawowanie kontroli społecznej w stosunku do pracy instytucji ... świadczących usługi dla ludności bądź w inny sposób wpływających na warunki jej życia.

Jeśli chodzi o drugą grupę dyspozycji prawnych, odnotowujemy między innymi, że:

1. W dziedzinie działalności społeczno-wychowawczej samorząd mieszkańców w szczególności:
 - a/ współdziała w programowaniu i zapewnianiu dalszego rozwoju miasta ... i osiedla poprzez konsultacje planów i programów społeczno-gospodarczych, przedkładania właściwym organom opinii co do ogólnych kierunków rozwoju, jak i poszczególnych dziedzin oraz wzbogacanie i rozszerzanie tych planów w toku ich realizacji, zwłaszcza opierając się na inicjatywach realizowanych w czynie społecznym,
 - b/ umacnia wśród mieszkańców świadomość współgospodarzy domu, jego urządzeń i otoczenia,
 - c/ organizuje masową pracę społeczno-wychowawczą w osiedlu,
 - d/ uczestniczy w kampaniach związanych z wyborami ... oraz innych akcjach społeczno-politycznych lub gospodarczych...,
 - e/ w sprawach dotyczących działalności społeczno-politycznej oraz związanych z nią kampanii o charakterze ogólnokrajowym i lokalnym ... działa zgodnie z kierunkami ustalonymi przez Komitet Frontu Jedności Narodu.
2. W dziedzinie wychowania dzieci i młodzieży samorząd mieszkańców umacnia jednolity front wychowawczy obejmujący szkołę,

rodzinę, organizacje młodzieżowe i środowisko zamieszkania, a w szczególności:

- a/ popiera działalność organizacji społecznych podejmujących pracę na rzecz dzieci i młodzieży oraz rozwija przy ich udziale pracę Związku Harcerstwa Polskiego, terenowych kół organizacji młodzieżowych i samorządu dziecięcego oraz młodzieżowego,
 - b/ współdziała z kierownictwem szkół oraz ich komitetami rodzicielskimi i opiekuńczymi w zakresie:
 - organizowania zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych dla dzieci i młodzieży oraz imprez kulturalnych, oświatowych i sportowych, wykorzystując na te cele boiska szkolne i sale gimnastyczne,
 - udzielania pomocy rodzinie w wypełnianiu jej obowiązków rodzicielskich w stosunku do swych dzieci oraz opieki nad młodzieżą poza szkołą,
 - c/ inicjuje i uczestniczy w urządzeniu w drodze czynów społecznych placów zabaw dla dzieci, boisk, zieleńców oraz organizuje przy współpracy zainteresowanych organizacji zajęcia w tych obiektach,
 - d/ zgłasza wnioski i konsultuje kształtowanie rejonów szkół podstawowych.
3. W dziedzinie kultury, kultury fizycznej i wypoczynku samorząd mieszkańców w szczególności:
- a/ rozwija wśród mieszkańców działalność zmierzającą do rozszerzenia udziału ludności w życiu kulturalnym i korzystania z dóbr kultury przy współpracy z zainteresowanymi organizacjami społecznymi oraz zakładami pracy, opierając się na działających na danym terenie ośrodkach życia kulturalnego /teatry, kina, domy kultury/,
 - b/ zgłasza wnioski i konsultuje sprawy sieci punktów biblio-

tecznych, planów zagospodarowania terenów w zakresie zapewnienia miejsc na wypoczynek oraz budowania sieci obiektów i urządzeń sportowo-rekreacyjnych,

c/ analizuje wykorzystanie istniejących obiektów i urządzeń sportowych oraz występuje o ich racjonalne wykorzystanie dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców,

d/ rozwija różne formy wypoczynku po pracy przy współudziale właściwych organów administracji oraz zakładów pracy.

4. W dziedzinie zdrowia i opieki społecznej samorząd mieszkańców w szczególności:

a/ współdziała ... w zakresie organizacji świadczeń lekarskich oraz utrzymania właściwego stanu sanitarno-higienicznego osiedla,

b/ współpracuje ... w zakresie rozwijania różnorodnych form opieki społecznej nad starcami, inwalidami, osobami niezdolnymi do pracy i innymi osobami,

c/ występuje z wnioskami w sprawach:

- udzielania pomocy materialnej dzieciom i młodzieży znajdującej się w szczególnie trudnych warunkach /umieszczenie w żłobkach, przedszkolach, domach małego dziecka, dożywianie, internaty, półkolonie, kolonie/, udzielania pomocy w kierowaniu młodzieży do szkół zawodowych i przyuczania zawodu itp.,

- umieszczanie osób potrzebujących opieki w domach pomocy społecznej oraz w zakładach zamkniętej opieki zdrowotnej /domy rencistów .../.

5. W dziedzinie porządku publicznego i powszechnej samoobrony samorząd mieszkańców w szczególności:

a/ kształtuje aktywne postawy mieszkańców w zakresie poszanowania mienia społecznego oraz przeciwdziała naruszaniu norm prawnych,

- b/ podnosi kulturę współżycia mieszkańców oraz podejmuje niezbędne działania dla likwidacji sporów i konfliktów sąsiedzkich,
- c/ współdziała ze społecznymi komitetami przeciwalkoholowymi w zwalczaniu alkoholizmu,
- d/ troszczy się o bezpieczeństwo dzieci na ulicach miast i drogach publicznych, między innymi przez popularyzację przepisów ruchu drogowego,
- e/ utrzymuje kontakty z kuratorami sądowymi i terenowymi opiekunami społecznymi sprawującymi pieczę nad nieletnimi bądź innymi osobami warunkowo zwolnionymi z zakładów penitencjarnych,
- f/ powiadamia sąd opiekuńczy o przypadkach naruszenia praw dziecka lub zagrożenia jego prawidłowego rozwoju,
- g/ organizuje ludność do wykonywania zadań wynikających z potrzeb powszechnej samoobrony, szczególnie poprzez propagowanie udziału ludności w terenowych oddziałach samoobrony, powszechnym szkoleniu obronnym oraz uprawianiu sportów o walorach techniczno-obronnych.

Jeśli chodzi o trzecią grupę dyspozycji prawnych, odnotowujemy między innymi że:

1. Komisje /sekcje/ są organizatorami samorządnej i społecznej działalności mieszkańców, zmierzającej do uzyskania ... efektów, w szczególności w zakresie działalności społeczno-wychowawczej, wychowania dzieci i młodzieży... .
2. Komitety ... są organizatorami zebrań mieszkańców, na których omawiane są podstawowe problemy osiedla ..., a zwłaszcza ... sprawy wychowania dzieci i młodzieży.

Rozważania w przedmiocie funkcji samorządu mieszkańców wypada zreasumować następująco:

1. Samorząd mieszkańców miast, a ściślej mówiąc samorząd miesz-

kańców w osiedlu, gdyż do tego, uwzględniając przedstawioną strukturę organizacyjną, sprowadza się zagadnienie, realizuje nader zróżnicowane funkcje.

Zakres oraz treść tych funkcji są poważne, zezwalające na generalne uznanie, iż mamy do czynienia z interesującym, korzystnym dla współpracy, podmiotem samorządowym.

2. W kontekście ogółu funkcji samorządu mieszkańców w osiedlu uwagę zwraca regulacja funkcji kulturalno-wychowawczej. Regulacja ta szeroka tematycznie i ilościowo, odnosząca się do kształtowania postaw światopoglądowych, ideowych i moralnych, do oświaty, kultury i wychowania maksymalistycznie pojętych, do kształtowania stosunków międzyludzkich itp. awizuje duże możliwości i duże efekty realizacyjne.
3. Kulturalno-wychowawcza funkcja samorządu mieszkańców w osiedlu pokrywa się w znacznej części konkretnej problematyki z kulturalno-wychowawczą funkcją państwa socjalistycznego. Oznacza to, iż dotyczące tej funkcji rozwiązania realizacyjne dokonywane będą w poważnej mierze na szczeblu najniższym, w osiedlu w trybie samorządowym. Awizuje to znaczącą rolę interesującego nas samorządu mieszkańców.
4. Tak ukształtowana statutowa funkcja kulturalno-wychowawcza samorządu mieszkańców w osiedlu wyraźnie koresponduje z zadaniami szkoły oraz innych podmiotów, realizujących analogiczną działalność. Stąd też dla szkoły oraz owych innych podmiotów partnerstwo samorządu mieszkańców w tym względzie jest czymś szczególnie liczącym się. Jest to ewidentne zarówno w aspekcie rozważań nad funkcjami samorządu mieszkańców, jak i z punktu widzenia dokonanych uprzednio rozważań nad statusem polityczno-prawnym samorządu

mieszkańców oraz jego - między innymi nader dogodną do nawiązywania kontaktów - strukturą organizacyjną.

- 1/ Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych - cytowana w tekście: ustawa o radach narodowych - wielokrotnie /w 1963 r., w 1972 r., w 1973 r. i 1975 r./ nowelizowana. Jednolity tekst - Dz. U. z 1975 r. Nr 26, poz. 139.
- 2/ Art. 43. ust. 1 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. /Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36/, w brzmieniu znowelizowanym z 1976 r.
- 3/ Art. 2. ustawy z dnia 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych /Dz. U. Nr 49, poz. 312/ oraz art. 1. pkt. 2 ustawy z dnia 22 listopada 1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych /Dz. U. Nr 47, poz. 276/.
- 4/ Reforma oparta na ustawie z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej /Dz. U. Nr 14, poz. 130/. Zniosła ona terenową administrację rządową oraz administrację samorządową i na kanwie istniejących, w ukształtowaniach wyjściowych, rad narodowych wprowadziła terenowe organy jednolitej władzy państwowej.
- 5/ Np. z grupy podmiotów samorządu zawodowego, o którym będzie jeszcze mowa.
- 6/ Twory te zaprogramowano głównie na pomocnicze wykonywanie funkcji państwowych, zresztą w marginalnym zakresie.
- 7/ W cyt. ustawie z 1950 r. oraz ustawach następnych, w tym przede wszystkim w Konstytucji z 1952 r.
- 8/ Ta właśnie okoliczność wyeksponowana została, mówiąc ilustratywnie, "zakończeniem zdania" w przypisie ustawy o radach narodowych /w wersji z 1958 r. i noweli z 1963 r./ po tekście: rady narodowe są organami władzy państwowej.
- 9/ Wyrażone zostało to wręcz symbolicznie w przepisie ustawy o radach narodowych /w nowelach z 1972 r. i 1973 r./ "otworzeniem zdania" /po tekście: rady narodowe są organami władzy państwowej/ i dodaniem, w redakcji maksymalnie akcentującej, iż stare już nie wystarcza i winno być uzupełnione nowym, cytowanej dyspozycji o "samorządzie społecznym".
- 10/ Wyróżniamy funkcje: wewnętrzną, zewnętrzną, gospodarczo-organizatorską, kulturalno-wychowawczą oraz socjalną funkcję państwa socjalistycznego; w ujęciu opartym na innym kryterium: prawotwórczą, zarządzająco-wykonawczą, sądową, prokuratorскую oraz kontrolną funkcję państwa socjalistycznego.

- 11/ Np. sfera /dział, dziedzina, resort/ oświaty.
- 12/ Np. inwestowanie oświaty.
- 13/ Np. programowanie inwestowania oświaty.
- 14/ Chodzi o konkretnie-indywidualny charakter /pozycję, wyznaczoną np. profilem działania, kompetencjami, przynależnością
- 15/ do określonej grupy itp./ podmiotów, o których mowa.
- 16/ Niewielkie odpisy z podatków państwowych, dochody z majątku własnego, podatki własne, wpływy o charakterze charytatywnym itp.
- 17/ Problematykę wewnętrznej struktury organizacyjnej samorządu mieszkańców miast i wsi regulują przepisy ustawy o radach narodowych /w wersji znowelizowanej w 1975 r./ oraz postanowienia ramowego regulaminu /statutu/ samorządu mieszkańców miast, stanowiącego załącznik do uchwały Rady Państwa z dnia 21 maja 1973 r. w sprawie ramowego regulaminu /statutu/ samorządu mieszkańców w miastach /Monitor Polski Nr 24, poz. 147/.
- 18/ W tym miejscu wypada podać nieco więcej danych o owych funkcjach państwa.
Funkcja wewnętrzna państwa wyraża się, mówiąc najogólniej, w działalności polegającej na utrzymaniu kierowniczej roli klasy panującej w społeczeństwie.
Funkcja zewnętrzna państwa wyraża się, mówiąc najogólniej, w działalności polegającej na ochronie terytorium i interesów państwa w stosunkach z innymi państwami.
Funkcja gospodarczo-organizatorska państwa wyraża się, mówiąc najogólniej, w działalności bezpośrednio lub pośrednio kształtującej gospodarkę kraju /wytwarzanie i podział dóbr materialnych/.
Funkcja kulturalno-wychowawcza państwa wyraża się, mówiąc najogólniej, w działalności kształtującej w społeczeństwie - za pomocą aparatu oświaty, kultury itp., przez bezpośrednio lub pośrednio realizowane nauczanie, wychowanie itp. - stosownego w sensie klasowym, poziomu nauki, wiedzy, kultury, idei, poglądów oraz ocen moralnych.
Funkcja socjalna państwa wyraża się, mówiąc najogólniej, w zapewnieniu obywatelom możliwości pracy, wypoczynku, ochrony zdrowia, zabezpieczenia społecznego itp.