

Edyta Sokalska

Organizacja administracji lokalnej w Polsce w latach 1950-1956

Studia Prawnoustrojowe nr 6, 193-201

2006

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Edyta Sokalska
Olsztyn

Organizacja administracji lokalnej w Polsce w latach 1950–1956

Przejawem postępującej od 1948 r. stalinizacji polskiego życia publicznego stało się uchwalenie ustawy z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej¹. Do nowych warunków społeczno-gospodarczych, jakie zaistniały w kraju po wojnie, „nie pasowała” komunistom struktura administracyjna państwa, musiała więc ulec daleko idącym przeobrażeniom². Do polskiego systemu organów terenowych wprowadzono zasady zaczerpnięte z wzorca radzieckiego³. Nowe rozwiązania ustrojowe doprowadziły do likwidacji samorządu terytorialnego.

Założenia reformy administracyjnej i terenowej zostały przedstawione przez Bolesława Bieruta na IV Plenum Komitetu Centralnego PZPR w lutym 1950 r. Cel reformy miał polegać na: „1) silniejszym powiązaniu organów władzy państwowej z masami ludowymi i ich potrzebami, ich interesami oraz ich wolą wyrażoną w bezpośrednim politycznym obcowaniu między organami terenowymi państwa i ludem pracującym; 2) wzmocnieniu władzy państwowej przez jej ujednoczenie i lepszą koordynację, przez jeszcze silniejsze wciągnięcie milionowych mas pracujących do udziału w zarządzaniu państwem; 3) usprawnieniu działania całego mechanizmu władzy państwowej przez usunięcie starego i sztywnego podziału funkcji na ustawodawcze i wykonawcze, państwowe i samorządowe, centralistyczne i lokalne [...]; 4) ułatwieniu walki z biurokratycznymi wypaczeniami aparatu urzędniczego przez szerszą i bliższą kontrolę aparatu państwowego ze strony mas i ich przedstawicielstwa w radach

¹ Dz. U. 1950, nr 14, poz. 130; P. Samuś, *Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce XIX–XX w.*, [w:] *Tradycja i współczesne odmiany samorządności. Politea*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Wyższej im. Pawła Włodkowica w Płocku” 1999, z. 11, s. 44; E. Nowacka, *Samorząd terytorialny w systemie władzy publicznej w Polsce, Studium politycznoprawne*, Wrocław 1994, s. 32–42.

² Archiwum Państwowe m.st. Warszawy, Oddział w Pultusku, Powiatowa Rada Narodowa i Wydział Powiatowy w Ostrołęce 1944–1950, „Organizacja i tryb urzędowania byłego starostwa powiatowego w Ostrołęce 1947 r.”, sygn. 3, Załącznik nr 1 do Protokołu zjazdu przewodniczących powiatowych rad narodowych i starostów powiatowych województwa warszawskiego w dniu 26–28 września 1947 – J. Starościak, Rady narodowe i administracja ogólna, s. 130.

³ Z. Leoński, *Rady narodowe – zasady organizacji i funkcjonowania*, Poznań 1969, s. 12; M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych*, Warszawa 1961, s. 5.

narodowych; 5) większym jeszcze rozwinięciu inicjatywy twórczej i aktywności mas ludowych w kierunku szybszego jeszcze pomnażania siły, dobrobytu i kultury narodu⁴. Według zwolenników reformy oznaczała ona przejście „do wyższego etapu organizacji państwowej oraz stworzenie jednolitego systemu organów władzy państwowej w terenie kierowanego centralistycznie, lecz jednocześnie organizującego szerokie masy do zadań rządzenia krajem”⁵.

Ustawa z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej cel reformy precyzowała w następujący sposób: „dalsze pogłębienie demokratyzacji Polski Ludowej przez jeszcze szerszy udział mas pracujących w rządzeniu państwem oraz skupienie w radach narodowych pełni władzy ludowej w terenie, a także wzmocnienie państwa i przyspieszenie budowy socjalizmu w Polsce”. Ustawa zlikwidowała związki samorządu terytorialnego, których majątek z mocy prawa stał się majątkiem państwa⁶. Zniesione zostały stanowiska wojewody, wicewojewody, starosty, wicestarosty, prezydenta i wiceprezydenta miasta, burmistrza i wiceburmistrza, wójta i podwójciego⁷. Zlikwidowano również wydziały wojewódzkie i powiatowe, zarządy miejskie i gminne⁸, urzędy wojewódzkie i starostwa⁹. Zniesiono wszystkie terenowe władze I i II instancji, podległe wcześniej ministrom: Finansów, Oświaty oraz Pracy i Opieki Społecznej, jak również Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego¹⁰. Dotychczasowy zakres właściwości zniesionych organów przejęły rady narodowe właściwego stopnia¹¹.

Rady narodowe stały się w świetle ustawy terenowymi organami jednolitej władzy państwowej w gminach, miastach i dzielnicach większych miast, w powiatach i województwach¹². Ustawa marcowa zrealizowała koncepcję organu państwowego typu przedstawicielskiego – organu władzy państwowej, który miał być zasadniczym podmiotem wszystkich zadań z zakresu tak funkcji przedstawicielskiej, jak i funkcji administracji państwowej na danym terenie. W ówczesnych deklaracjach politycznych podkreślano, że istotny cel i sens polega m.in. „na usprawnieniu działania całego mechanizmu władzy państwowej przez usunięcie starego, sztywnego podziału funkcji na ustawodawcze i wykonawcze”¹³. W ten sposób rada narodowa, będąc organem władzy państ-

⁴ „Nasze Drogi” 1950, nr 2, s. 34.

⁵ A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1969, s. 304.

⁶ Ustawa z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, Dz. U. 1950, nr 14, poz. 130, art. 32.

⁷ Ibidem, art. 33.

⁸ Ibidem, art. 34.

⁹ Ibidem, art. 35.

¹⁰ Ibidem, art. 36.

¹¹ Ibidem, art. 37.

¹² Ibidem, art. 1. Por. też T. Fuks, *Rady narodowe. Samorząd terytorialny*, Warszawa 1985, s. 62–64.

¹³ W. Dawidowicz, *Zarys ustroju administracji terytorialnej w Polsce*, Warszawa 1978, s. 29.

wowej, stała się równocześnie podmiotem administracji terytorialnej, ponieważ przede wszystkim to ona przejęła zakres działania zniesionych organów administracji państwowej¹⁴.

Jako organa terenowe jednolitej władzy państwowej, rady narodowe miały:

- kierować na swoim terenie działalnością gospodarczą, społeczną i kulturalną;
- zapewniać ochronę porządku publicznego i czuwać nad przestrzeganiem praworządności demokratycznej;
- ochraniać własność społeczną i prawa obywateli;
- współdziałać w umacnianiu obronności państwa;
- wydawać przepisy prawne w ramach uprawnień nadanych im przez ustawy;
- wybierać i odwoływać prezydium rady narodowej oraz powoływać komisje rady narodowej;
- kierować działalnością swoich organów i rozpatrywać ich sprawozdania;
- uchylać w ramach narodowego planu gospodarczego terenowe plany gospodarcze i nadzorować ich wykonanie;
- stanowić o terenowych daninach, opłatach i świadczeniach w ramach uprawnień nadanych im przez ustawy;
- wykonywać kontrolę społeczną działalności urzędów, przedsiębiorstw, zakładów i instytucji¹⁵.

Rady narodowe obradowały na sesjach, przy czym sesje wojewódzkich rad narodowych miały się odbywać co najmniej raz na kwartał, powiatowych rad narodowych – co najmniej raz na dwa miesiące, innych rad narodowych – co najmniej raz na miesiąc, przy czym na każdej sesji wybierano przewodniczącego i sekretarza¹⁶. Dla poszczególnych dziedzin swej działalności rady narodowe powoływały komisje stałe, które z ramienia rady wykonywały nadzór nad działalnością jej organów, przygotowywały projekty ważniejszych uchwał rady. Wykonując swe zadania, komisje miały współdziałać z prezydium i jego organami oraz mobilizować masy pracujące, przyciągać je do współdziałania w pracach rady i jej organów. Rady narodowe mogły ponadto powoływać komisje niestałe dla określonych zadań doraźnych¹⁷.

Ustawa marcowa pod dawną nazwą „prezydium rady narodowej” stworzyła organ nowego typu, który w swoim zakresie działania obok właściwych dotychczasowemu prezydium funkcji wewnątrzustrojowych (zwoływanie sesji rady, współdziałanie z komisjami rady, itp.) skupiał „wszystkie funkcje wykonawcze władzy państwowej w ramach obowiązujących przepisów”¹⁸. W szczególności prezydium rady narodowej:

¹⁴ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 35.

¹⁵ Dz. U. 1950, nr 14, poz. 130, art. 6.

¹⁶ *Ibidem*, art. 9.

¹⁷ *Ibidem*, art. 11.

¹⁸ *Ibidem*, art. 16 § 1.

- „1) wykonuje uchwały rady oraz zarządzenia i polecenia władz zwierzchnich,
- 2) realizuje kierownictwo działalnością gospodarczą, społeczną i kulturalną oraz inne uprawnienia rady [...],
- 3) kieruje działalnością przedsiębiorstw, zakładów i instytucji podległych radzie narodowej,
- 4) przygotowuje i zwołuje sesje rady oraz układa projekt porządku dziennego jej obrad,
- 5) współdziała z komisjami rady i przedkłada im określone sprawy do rozpatrzenia,
- 6) opracowuje projekt terenowego budżetu i terenowego planu gospodarczego,
- 7) ustala wytyczne dla pracy wydziałów prezydium,
- 8) rozpatruje sprawozdania przewodniczącego i innych członków prezydium,
- 9) rozpatruje sprawozdania urzędów, przedsiębiorstw, zakładów i instytucji,
- 10) składa ze swej działalności sprawozdania na posiedzeniach rady oraz przedstawia okresowe sprawozdania ze swej działalności prezydium rady wyższego szczebla”¹⁹.

Rada narodowa wybierała przewodniczącego prezydium rady narodowej, jego zastępców oraz sekretarza i członków prezydium. Prezydium miało działać kolegiałnie, a jego posiedzenia winny były się odbywać co najmniej raz w tygodniu²⁰. Do obowiązków przewodniczącego należało czuwanie nad należytym wykonaniem uchwał rady i wytycznych władz zwierzchnich, kierowanie pracami prezydium, przygotowanie i zwoływanie posiedzeń prezydium rady oraz ustalanie porządku dziennego jego obrad, kierowanie działalnością wydziałów prezydium oraz kontrolowanie ich pracy²¹.

Obok prezydium rady narodowej ustawa wprowadziła „wydziały prezydium”, które według sformułowania zawartego w art. 18 „zarządzają poszczególnymi dziedzinami spraw, należącymi do właściwości rad narodowych”. Wydziały prezydium rady narodowej miały być w swej działalności podporządkowane radzie narodowej i jej prezydium oraz rzeczowo właściwemu wydziałowi prezydium rady narodowej wyższego stopnia. Organizację wewnętrzną i szczegółowy zakres działania wydziałów miało określać prezydium rady narodowej zgodnie z wytycznymi i instrukcjami Rady Ministrów²².

¹⁹ Ibidem, art. 16 § 2.

²⁰ Ibidem, art. 13 i 14.

²¹ Ibidem, art. 17.

²² Ibidem, art. 19, 20, 21, 22.

Ustawowe określenie funkcji prezydium rady narodowej²³ nie pozwalało na bliższą orientację co do sposobu, w jaki prezydium miało realizować zadania i kompetencje, które przeszły na radę po zniesieniu organów administracji terytorialnej²⁴. Sprawę tę próbowały wyjaśnić przepisy wykonawcze do ustawy marcowej, które przewidywały m.in. podział kompetencji prezydium na dwa zakresy: na kompetencje realizowane kolegialnie oraz kompetencje realizowane jednoosobowo przez przewodniczącego prezydium. Do kolegiального zakresu działań prezydium zaliczono wydawanie decyzji we wszystkich sprawach, które dotychczas należały do kolegialnej decyzji wydziałów wojewódzkich, zarządów miejskich i gminnych albo do dotychczasowych prezydiów rad narodowych. Przewodniczący prezydium miał natomiast prawo jednoosobowo realizować kompetencje przysługujące dotychczasowym wojewodom, starostom, prezydentom miast, burmistrzom, wójtom, a dotyczące rozstrzygania konkretnych spraw na podstawie odpowiednich przepisów prawnych.

Zwierzchni nadzór nad radami narodowymi sprawowała władza centralna. W świetle ustawy Rada Państwa miała zarządzać wybory do rad narodowych, rozpatrywać sprawozdania wojewódzkich rad narodowych, udzielać radom narodowym wytycznych i instrukcji, nadawać kierunek ich działalności w dziedzinie kontroli społecznej, rozpatrywać sprawy związane z funkcjonowaniem rad narodowych i ich organów²⁵. Rada Państwa mogła rozwiązać radę narodową i zarządzić nowe wybory, jeśli rada narodowa swą działalnością naruszyła przepisy prawa lub zasadniczą linię polityki państwa albo nie wykonywała swoich zadań, a także uchylić uchwałę rady narodowej lub jej prezydium, jeśli uchwała nie spełniała stosownych wymogów²⁶. Z kolei rada narodowa wyższego stopnia mogła uchylić uchwałę rady narodowej niższego stopnia lub jej prezydium, a prezydium rady narodowej wyższego stopnia mogło zmienić wykonanie uchwały rady narodowej niższego stopnia i przedstawić sprawę do rozstrzygnięcia na najbliższym posiedzeniu swojej rady narodowej²⁷.

Właściwie ustawa marcowa przewidywała podwójne podporządkowanie rad. Podlegały one wyborcom i radom wyższego szczebla, które mogły odwołać radnego w radzie niższego szczebla, a na szczycie systemu stała oczywiście Rada Państwa. Prezydium rad podlegały własnej radzie (podporządkowanie poziome) i prezydium rady wyższego szczebla (podporządkowanie pionowe). Tą drabinę hierarchicznego podporządkowania zamykała Rada Ministrów²⁸.

Zasady reformy, jakie wprowadzała ustawa z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, zostały utrwalone w Konstytucji

²³ B. Jastrzębski, *Funkcjonowanie prezydiów rad narodowych*, Warszawa 1965, s. 20–25.

²⁴ J. Służewski, *Rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej*, Warszawa 1987, s. 7.

²⁵ Dz. U. 1950, nr 14, poz. 130, art. 26.

²⁶ Ibidem, art. 27 i 28.

²⁷ Ibidem, art. 29 i 30.

²⁸ S. Gajewski, K. M. Nawacka, *Historia ustroju Polski 1966–1989*, Olsztyn 2002, s. 180.

Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r.²⁹ Według jej założeń rady lokalne winny spełniać dwie podstawowe funkcje: organu władzy państwowej oraz organu kontroli społecznej. Radom narodowym postawiano zadanie ścisłego powiązania z ludnością. Drogą do osiągnięcia tego celu była troska o interesy społeczeństwa. Początkowo rady narodowe i samorządy traktowano jako instrument realizacji szerszych celów niż lokalne, dlatego nie dopuszczano, aby ludność miała wpływ na ich działalność. Po likwidacji dualistycznego modelu władzy państwowej partia traktowała samorządność jako anachronizm utrudniający proces tworzenia z rad narodowych organów władzy. Tego rodzaju dyrektywy prowadziły do przechwycenia całości funkcji władczych w terenie przez partię i wzmacniane były w tym okresie klimatem centralistyczno-nakazowym, jaki panował w całym systemie społecznym. Uformowany w taki sposób totalitarny system władzy funkcjonował w niezmiennym właściwie kształcie do 1958 r., kiedy to podjęto próbę jego zdecentralizowania i przekazania niektórych uprawnień władczych w dół.

Dnia 12 września 1954 r. została uchwalona przez Sejm ustawa o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych w celu „włączenia coraz szerszych rzesz pracujących do udziału w rządzeniu Państwem, rozwijaniu ich twórczej inicjatywy i aktywności dla pomnażania dobrobytu i kultury wsi; sprawniejszego zaspokajania potrzeb materialnych i kulturalnych ludności; dalszego zbliżenia organów władzy państwowej do najszerzych mas pracujących wsi”³⁰. Na mocy tej ustawy doszło do zlikwidowania istniejących dotychczas ok. 3 tys. gmin i powstania ok. 8 800 gromad. W konsekwencji na wsi zlikwidowano gminne rady narodowe, powołując na ich miejsce gromadzkie rady narodowe. W kraju przybyło ok. 6 tys. nowych rad i ich prezydiów. Zniesiono również stanowisko sołtysa. Organa pomocnicze rad gromadzkich dla poszczególnych wsi wchodzących w skład gromady mogły być tworzone w formie zebrań wiejskich i pełnomocników gminnych rad narodowych. Nie należały one do systemu rad terenowych, ale były ściśle powiązane z działalnością najniższych ogniw w strukturze pionowej³¹.

Dopiero w 1954 r. opracowana została ordynacja wyborcza do rad narodowych, ogłoszona w formie ustawy z dnia 25 września tegoż roku³². Zawierała ona zasady dotyczące zarządzania wyborów, liczby członków rad narodowych,

²⁹ Szerzej postanowienia Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. zob. E. Sokalska, *Prawa i obowiązki obywatelskie w Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. na tle porównawczym*, praca magisterska napisana pod kier. B. Jastrzębskiego, Olsztyn 1995, s. 5–50; J. Zakrzewska, *Przemiany władzy lokalnej*, „Studia Prawnicze” PAN 1981, z. 1–2 (67–68), s. 363–364.

³⁰ Dz. U. 1954, nr 43, poz. 191.

³¹ Z. Leoński, *Przekształcenie terenowego aparatu administracji państwowej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, Wrocław 1977, t. II, s. 132.

³² Dz. U. 1954, nr 43, poz. 193.

okręgów wyborczych, obwodów głosowania, komisji wyborczych, spisów wyborców, zgłaszania kandydatów, kart do głosowania, głosowania, ustalenia wyników głosowania w obwodzie i okręgu, ustalenia i ogłoszenia wyników wyborów, ważności wyborów, wygaśnięcia mandatu członka rady narodowej i obsadzenia mandatu w ciągu kadencji rady narodowej oraz przepisy końcowe.

W świetle postanowień ustawy wybory miały być powszechne, a prawo wybierania uzyskał każdy obywatel polski, mający w dniu wyborów ukończone 18 lat – bez względu na płeć, przynależność narodową i rasową, wyznanie, wykształcenie, czas zamieszkania w obwodzie głosowania, pochodzenie społeczne, zawód i stan majątkowy. Wybory miały być równe, bezpośrednie i tajne³³. Do biernego prawa wyboru odnosił się ten sam cenzus wieku³⁴. Kadencja rad narodowych miała trwać trzy lata, licząc od dnia wyborów, a po jej upływie prezydium miały działać aż do wyboru prezydiów przez nowo obrane rady narodowe³⁵. Członków rad narodowych miano wybierać odtąd w okręgach wyborczych, a w celu przeprowadzenia głosowania przewidywano tworzenie obwodów głosowania wspólnych dla wyborów do rad narodowych wszystkich stopni³⁶. W celu przeprowadzenia wyborów powoływano terenowe komisje wyborcze – wojewódzkie (m. st. Warszawy i m. Łodzi), powiatowe, miejskie i dzielnicowe, okręgowe i obwodowe komisje wyborcze³⁷.

Art. 11 stwierdzał, że Rada Narodowa w m. st. Warszawie liczy 250 członków, w m. Łodzi – 200 członków. Rada Państwa ustalała liczbę członków w wojewódzkich radach narodowych w granicach od 100 do 150 członków, w powiatowych radach narodowych od 50 do 75, w miejskich radach narodowych w miastach stanowiących powiaty miejskie w granicach od 75 do 150 członków. Prezydium wojewódzkich rad narodowych ustalały liczbę członków miejskich rad narodowych w miastach powyżej 5 tys. mieszkańców w granicach od 30 do 50, w miastach do 5 tys. mieszkańców w granicach od 16 do 30³⁸.

Istotną sprawą było zgłaszanie kandydatów. Prawo do tego w świetle ustawy przysługiwało organizacjom politycznym, zawodowym i spółdzielczym, Związkowi Samopomocy Chłopskiej, Związkowi Młodzieży Polskiej, jak również innym masowym organizacjom społecznym „ludu pracującego”. Organizacje te miały prawo zgłaszać kandydatów samoistnie bądź łącznie³⁹ zarówno z własnej inicjatywy, jak i wytypowanych na zebraniach w zakładach pracy, na zebraniach wiejskich, na zebraniach członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych, pracowników państwowych gospodarstw rolnych i żołnierzy w jedno-

³³ Ibidem, art. 1, 2, 4-6.

³⁴ Ibidem, art. 3.

³⁵ Ibidem, art. 7.

³⁶ Ibidem, art. 16-20.

³⁷ Ibidem, art. 21-34.

³⁸ Ibidem, art. 12.

³⁹ Ibidem, art. 42.

stkach wojskowych⁴⁰. Do tej samej rady narodowej można było kandydować tylko w jednym okręgu i tylko z jednej listy⁴¹.

Po likwidacji w 1950 r. samorządu terytorialnego rady narodowe nie stanowiły związków publicznoprawnych przedstawianych w polskiej doktrynie przez T. Bigo⁴². Nowa – „wyższa” – jakość rad narodowych miała przede wszystkim być widoczna w tym, że jako przedstawicielskie ogniwa jednolitego systemu władzy państwowej oddawały istotę ludowładztwa w jego klasowej postaci opartej na zasadzie centralizmu demokratycznego i przeciwstawianej właśnie samorządowi terytorialnemu⁴³.

Następstwem przełomu październikowego 1956 r., przebiegającego pod hasłem walki z kultem jednostki, biurokracją i etatyzacją systemu, a mającego przywrócić demokrację i praworządność, było wydanie nowej ustawy o radach narodowych z dnia 25 stycznia 1958 r., która uchyliła ustawę z 1950 r.⁴⁴ Deklarowała ona większy demokratyzm i pewne elementy decentralizmu, zachowując jednak zasadę, że rady narodowe są jedynymi terenowymi organami władzy państwowej działającymi na zasadzie centralizmu demokratycznego.

Początkowo w doktrynie, a później w ustawodawstwie zaczęto sygnalizować możliwość traktowania terenowych rad również jako organów samorządu. Według J. Starościaka, zmiana terminologii ustawowej po 1950 r. w wyniku likwidacji dualizmu w zarządzaniu sprawami terenu „... nie zniosła przecież społecznych i prawnych aspektów samorządności i samodzielności grup społecznych, zorganizowanych dla celów wykonywania administracji państwowej”. Rozpatrywał on pozycję rad narodowych, jako swoistą formę samorządu, różniącą się jednak w znaczny sposób od samorządu terytorialnego w państwach burżuazyjnych⁴⁵.

Stanowisko to było krytykowane przez M. Jaroszyńskiego. Według niego sytuacja prawnoustrojowa rad narodowych była „wręcz nieporównywalna z instytucją samorządu w państwie burżuazyjnym. Podczas gdy bowiem samorząd jest jedynie formą organizacji administracji państwowej, rady narodowe są formą organizacji całej władzy państwowej”⁴⁶.

W tym okresie niejednokrotnie podejmowano dyskusje dotyczące pojęcia samorządu w państwie socjalistycznym i jego roli w tym ustroju⁴⁷. Według

⁴⁰ Ibidem, art. 43.

⁴¹ Ibidem, art. 45.

⁴² T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 124–140.

⁴³ Zob. W. Morawski, *Zagadnienia rad narodowych w Polsce Ludowej*, Warszawa 1954, s. 92.

⁴⁴ Dz. U. 1958, nr 5, poz. 16.

⁴⁵ J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 65.

⁴⁶ M. Jaroszyński, *Decentralizacja i samorząd w państwie socjalistycznym*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 8–9, s. 224.

⁴⁷ L. Rajca, *Gmina jako podmiot władzy publicznej i właściciel mienia*, Warszawa 2001, s. 27.

J. Starościaka wśród elementów konstrukcyjnych pojęcia samorządu winny znaleźć się:

- wykonywanie administracji państwowej, a więc możliwość działania za pomocą środków władczych;
- samodzielność wykonywania administracji państwowej przez jego organy. Organ nadzorczy może wkroczyć w działalność samorządu tylko w przypadku, gdy przepis prawa wyraźnie na to zezwala;
- ogół członków musi mieć możliwość sprawowania administracji za pośrednictwem wyłonionych przez siebie przedstawicieli;
- samorząd terytorialny jest zrzeszeniem, do którego przynależność jest całkowicie niezależna od obywatela⁴⁸.

Ponadto J. Starościak podkreślał, że samorząd jest formą decentralizacji administracji o największej doniosłości społecznej i sposobem demokratyzacji życia społecznego⁴⁹.

Natomiast według T. Rabskiej, na pojęcie samorządu terytorialnego składają się następujące elementy:

- wyodrębniona grupa społeczna, określona przez prawo, której członkostwo powstaje z mocy prawa;
- powołana do wykonywania administracji państwowej w sposób samodzielny, w formach właściwych dla administracji państwowej;
- mająca własną administrację, ustaloną w przepisach prawa, o charakterze przedstawicielskim, pozostającą pod kontrolą tej grupy społecznej, która ją wybierała;
- 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 systemu administracyjnego jako całości⁵⁰.

Nie można zgodzić się z twierdzeniem, iż organy samorządu terytorialnego wchodzi w skład jednolitego aparatu administracyjnego⁵¹. Samorząd musi działać w systemie dualizmu administracji, administracja samorządowa i rządowa wspólnie stanowią części składowe administracji publicznej.

⁴⁸ J. Starościak, *Decentralizacja...*, s. 53 i nast.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 5.

⁵⁰ T. Rabska, *Samorząd jako forma społecznego współdziałania w wykonywaniu administracji państwowej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, Ossolineum 1977, t. I, s. 347.

⁵¹ L. Rajca, *Gmina jako podmiot...*, s. 29.