

Dzieje biurokracji na ziemiach polskich tom II

Dariusz Magier
(Akademia Podlaska)

Organizacja urzędu gminy późnego PRL (1973-1989) w okresie zwykłym i na wypadek wojny. Studium porównawcze

W 1944 r. podział administracyjny Polski został oparty na strukturze z 1933 r. W nawiązaniu do konstytucji marcowej, ale także wzorów sowieckich, tymczasowymi¹ organami ustawodawczymi i samorządowymi władzy ustanowiono rady narodowe². Na mocy dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 21 sierpnia 1944 r.³ terenowymi organami administracji rządowej ogólnej (zespolonej) byli w województwach wojewodowie, w powiatach – starostowie, w większych miastach – prezydenci, w mniejszych – burmistrzowie, a w gminach – wójtowie. Równolegle na strukturę organów administracji terenowej nałożono system terenowych organów przedstawicielskich, które połączone były w jednolitą całość z Krajową Radą Narodową na czele. KRN podlegały terenowe rady narodowe (wojewódzkie, powiatowe, gminne) oraz ich prezydium, które stanowić miały organy uchwałodawcze samorządu terytorialnego. Organami wykonawczymi miały być wydziały wojewódzkie, wydziały powiatowe oraz zarządy gmin. Ten niewątpliwie dualizm władzy spowodował wkrótce przekształcenie się rad narodowych w organy planowania działalności publicznej oraz organy kontroli rządowych i samorządowych instytucji wykonawczych, co dało im większą samodzielność i rozleglejszy zakres działania⁴.

W związku ze wzmożeniem sowietyzacji kraju od 1948 r. również w administracji terytorialnej zaczęto wprowadzać tzw. centralizm demokratyczny, ten sam, na którym opierały się zasady funkcjonowania partii komunistycznej. Oznaczało to dążenie do marginalizacji samorządu, jako struktury pozostającej poza sferą wpływów

¹ „Do czasu powołania stałej politycznej reprezentacji narodu”, Dz. U. Nr 5, poz. 22 – *Ustawa z dnia 11 IX 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych*.

² Tamże.

³ *Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 21 VIII 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I-ej i II-ej instancji*, Dz. U. Nr 2, poz. 8.

⁴ T. Maciejewski, *Historia administracji*, Warszawa 2006, s. 297; zob. J. Starościak, *Nowela do ustawy o radach narodowych z dn. 3 I [19]46*, „Rada Narodowa”, Rok III (1946), Nr 2, s. 2-5 i tamże, Nr 3, s. 3-4.

władzy państwowej. Ustawa z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej zlikwidowała samorząd terytorialny i organy administracji ogólnej zespolonej (województów, starostów, wójtów, wydziały wojewódzkie i powiatowe). Ich kompetencje zostały przejęte przez zreorganizowane rady narodowe i ich prezydium, które stały się terenowymi jednolitymi organami władzy państwowej z Radą Państwa na czele⁵. Działalność rad narodowych oparta była na zasadzie podwójnego podporządkowania: poziomego – organy wykonawcze (prezydium) podlegały radom, i pionowego – organy szczebla niższego organom szczebla wyższego⁶.

W 1954 r. zniesiono istniejące od 1944 r. jednostki podziału terytorialnego terenów wiejskich: gromady starego typu i gminy, jako zbyt duże, tworząc w ich miejsce nowe, trzykrotnie mniejsze gromady. Nowymi organami stały się gromadzkie rady narodowe⁷. Ta struktura terytorialna utrzymała się do reformy z 1973 r.⁸, kiedy to ponownie utworzono gminy i na nowo określono pozycję rad narodowych.

Niniejsza analiza przeprowadzona zostanie na przykładzie Urzędu Gminy w Ulanie-Majoracie, w powiecie łukowskim na północy województwa lubelskiego, od 1975 r. w województwie białkopodlaskim.

Organem władzy państwowej i podstawowym organem samorządu społecznego w gminie od 1 stycznia 1973 r. była gminna rada narodowa dla gminy lub wspólna dla miasta i pobliskiej gminy, natomiast jednoosobowy organ administracji państwowej i organ wykonawczy tejsze rady stanowił naczelnik gminy lub miasta i gminy. System ten oparty był na ustawie z 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych z 25 stycznia 1958 r., która zmieniła ustrój administracji ogólnej państwa szczebla podstawowego, likwidowała gromady i wprowadzała nowy podział administracyjny kraju z gminami jako najmniejszym jego elementem¹⁰. Gmina dzieliła się na sołectwa, które miały prawo wyboru kandydatów na radnych gminnej rady narodowej. Na ich czele stali sołtysi i podsołtysi, wybierani na zebraniach wiejskich¹¹. W zakresie zadań gminnych rad narodowych znajdowało się: ustalanie kierunków rozwoju gminy, piecza nad gospodarką, organizacja działalności społecznej i kulturalnej, kontrola jednostek państwowych, spółdzielczych i

⁵ Dz. U. Nr 14, poz. 130 – *Ustawa z dnia 20 III 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej*.

⁶ T. Maciejewski, dz. cyt., s. 298.

⁷ *Ustawa z dnia 25 IX 1954 r. o zmianie Konstytucji PRL*, Dz. U. Nr 43, poz. 190; *Ustawa z dnia 25 IX 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych*, tamże, Nr 43, poz. 191.

⁸ *Ustawa z dnia 25 I 1958 r. o radach narodowych* (Dz. U. Nr 5, poz. 16) dokonała jedynie korekty podziału administracyjnego, zwiększono jednak przy tej okazji kompetencje rad narodowych poprzez przekazanie im wszystkich spraw niezastrzeżonych na rzecz innych organów i przywrócono urząd sołtysa. Ponadto przekształcono wydziały rad narodowych w samoistne organy administracyjne, a prezidiom oddano wobec nich funkcję koordynacyjną. Z kolei *Ustawa z dnia 28 VI 1963 r. o radach narodowych* (Dz. U. Nr 28, poz. 164) wzmocniła pozycję komisji rad narodowych w stosunku do ich wydziałów i zapewniła radnym ochronę prawną w zakresie sprawowanego przez nich mandatu.

⁹ *Ustawa z dnia 29 XI 1972 o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych*, Dz. U. Nr 49, poz. 312.

¹⁰ Dz. U. Nr 49, poz. 312.

¹¹ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 XI 1972 r. w sprawie zasad i trybu wyboru, zakresu działania oraz obowiązków i praw sołtysa i podsołtysa*, Dz. U. PRL Nr 49, poz. 319.

organizacji społecznych, uchwalanie programów realizacji wniosków wyborców, wieloletnich i rocznych planów społeczno-gospodarczych, budżetów gminy, ustalenie wysokości podatków i opłat terenowych, wysokości i przeznaczenia funduszu gminnego, planów gospodarowania mieniem gminnym. Ponadto GRN wyznaczała zadania związane z utrzymaniem porządku i bezpieczeństwa publicznego, rozwojem kultury i oświaty¹². Naczelnik gminy czuwał nad realizacją zadań państwowych na terenie gminy, szczególnie realizacją planów społeczno-gospodarczych, oraz realizował działania ustalone przez GRN¹³.

Naczelnik gminy wykonywał swoje funkcje przy pomocy, podległego mu, urzędu gminy oraz kierowników jednostek podporządkowanych gminnej radzie narodowej. W skład urzędu gminy wchodziły: a) biuro urzędu gminy, b) gminna służba rolna, c) urząd stanu cywilnego. Biuro urzędu gminy miało zadanie obsługi biurokratycznej gminnej rady narodowej, jej prezydium i komisji, wykonywało zadania zlecone przez naczelnika gminy w zakresie gospodarki i administracji gminy. Jego pracą kierował sekretarz biura odpowiedzialny przed naczelnikiem za wykonywanie zadań biura, prawidłową organizację pracy, przestrzeganie przepisów, porządku i dyscypliny pracy oraz załatwianie spraw. On też zastępował naczelnika w przypadku niemożności pełnienia przezeń obowiązków.

Gminna służba rolna zajmowała się organizacją wykonania planów społeczno-gospodarczych w zakresie produkcji rolnej, koordynowała doradztwo rolnicze, organizowała wykorzystanie środków produkcji i właściwe zagospodarowanie ziemi, współpracowała z instytucjami i organizacjami w rolniczymi¹⁴. Teren gminy stanowił również okręg urzędu stanu cywilnego, który podporządkowany był naczelnikowi gminy. Tabela stanowisk urzędu gminy przewidywała etaty: naczelnika gminy, sekretarza biura, inspektora ds. budownictwa, kierownika urzędu stanu cywilnego, głównego księgowego, referentów, stażystów oraz woźnego¹⁵. W 1979 r. w biurach urzędów gmin powołano referaty z minimalnie 3-osobową obsadą, wśród których znajdowały się: a) referaty gospodarki terenowej i komunikacji, b) referaty kultury, kultury fizycznej i turystyki, c) referaty społeczno-administracyjne i ogólne, d) referaty planowania, budżetów i podatków oraz e) referaty rolnictwa, gospodarki żywnościowej, leśnictwa handlu i usług¹⁶. Podział urzędu gminy na biuro, gminną służbę rolną oraz USC zniesiono w 1983 r. Reorganizację struktury wewnętrznej urzędów

¹² Ustawa z dnia 29 XI 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych, Dz. U. Nr 49, poz. 312, art. 65a-m; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1972 r. w sprawie zadań i uprawnień koordynacyjnych gminnych rad narodowych i naczelników gmin, tamże, Nr 49, poz. 316

¹³ Ustawa z dnia 29 XI 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych, Dz. U. Nr 49, poz. 312, art. 65m-r; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 XI 1972 r. w sprawie zakresu działania naczelnika gminy, organizacji i zadań urzędu gminy oraz niektórych spraw pracowniczych, tamże, poz. 315, §§ 1-10.

¹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 XI 1972 r. w sprawie zakresu działania naczelnika gminy, organizacji i zadań urzędu gminy oraz niektórych spraw pracowniczych, Dz. U. Nr 49, poz. 315.

¹⁵ Tamże, § 17, pkt 1.

¹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 maja 1979 r. w sprawie zasad organizacji urzędów terenowych organów administracji państwowej, Dz. U. Nr 14, poz. 92.

gmin przeprowadzono na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 1984 r.¹⁷ Zlikwidowano zapis o uzależnieniu ilości komórek organizacyjnych od liczby mieszkańców gminy, a w urzędzie gminy przewidziano funkcjonowanie referatów z zakresu: a) gospodarki komunalnej, nadzoru budowlanego i komunikacji, b) geodezji i gospodarki gruntami, c) handlu i usług, d) kultury i zatrudnienia, e) planowania i finansów, f) rolnictwa i gospodarki żywnościowej, g) społeczno-administracyjny, spraw obronnych i ogólny, h) zdrowia i opieki społecznej, a także i) urząd stanu cywilnego, oraz samodzielne stanowiska j) do obsługi rady narodowej, k) ds. oświaty i wychowania¹⁸.

Naczelnika gminy powoływał na czas nieokreślony przewodniczący prezydium wojewódzkiej rady narodowej na wniosek powiatowej rady narodowej, który dodatkowo powinien być zaopiniowany przez GRN. Po likwidacji powiatów w 1975 r. naczelników powoływali wojewodowie po zapoznaniu się z opiniami GRN¹⁹. Po raz kolejny tryb powoływania naczelników gmin zmieniła ustawa z 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego²⁰. W myśl nowej wykładni kandydatów na naczelników zgłaszało prezydium GRN w uzgodnieniu z wojewodą, ostatecznego wyboru dokonywała GRN, a na stanowisko powoływał wojewoda.

Po reformie administracyjnej kraju w 1975 r., gdy gminy przejęły większość zadań zlikwidowanych powiatowych rad narodowych i naczelników powiatów, pozycja naczelnika gminy uległa znacznemu wzmocnieniu. Określono, że

„naczelnicy gmin ponoszą odpowiedzialność za wszechstronny rozwój (...) gmin jako mikroorganizmów społeczno-gospodarczych, a szczególnie za rozwój rolnictwa i gospodarki żywnościowej, pełne i racjonalne wykorzystanie ziemi na cele produkcji rolniczej, efektywne gospodarowanie środkami produkcji oraz wykonywanie bieżących zadań produkcyjnych w rolnictwie, a także podnoszenie wiedzy i kwalifikacji rolników i pracowników rolnictwa oraz zapewnienie sprawnego funkcjonowania systemu usług produkcyjnych i socjalnych dla ludności wsi”²¹.

System gminnych rad narodowych oraz organ administracji państwowej, jakim był naczelnik gminy, zostały zlikwidowane z dniem 30 kwietnia 1990 r. w oparciu o ustawy uchwalone przez Sejm *kontraktowy* 8 marca 1990 r.²² Faktyczne zamknię-

¹⁷ Dz. U. Nr 25, poz. 124.

¹⁸ Tamże.

¹⁹ Ustawa z dnia 28 V 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych, Dz. U. Nr 16, poz. 91.

²⁰ Dz. U. Nr 41, poz. 185.

²¹ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 VIII 1978 r. w sprawie statusu naczelnika gminy*, Dz. U. Nr 20, poz. 89, § 2 pkt 3.

²² *Ustawa z dnia 8 III 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. Nr 16, poz. 94; *Ustawa z*

cie ich działalności nastąpiło po ukonstytuowaniu się władz samorządowych wybranych w wyborach przeprowadzonych 27 maja 1990 r.

Gmina Ulan-Majorat utworzona została na mocy uchwały nr XXI/92/72 Wojewódzkiej Rady Narodowej w Lublinie z dnia 5 grudnia 1972 r.²³ Stanowisko Naczelnika Gminy piastowali kolejno: Adolf Osik (1973-1977), Jerzy Kułak (1978-1983) i Stefan Kojtych (1984-1990)²⁴. Po reorganizacji z 1984 r. w strukturze Urzędu Gminy funkcjonowały następujące referaty: a) Referat Planowania i Finansów, b) Referat Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, c) Referat Społeczno-Administracyjny, Spraw Obronnych i Ogólny, d) Urząd Stanu Cywilnego, oraz Samodzielne stanowiska pracy ds.: e) obsługi rady narodowej, f) gospodarki komunalnej, nadzoru budowlanego i komunikacji, g) geodezji i gospodarki gruntami, h) handlu i usług, i) kultury i zatrudnienia, j) zdrowia i opieki społecznej, k) oświaty i wychowania²⁵.

Organizacja UG w Ulanie-Majoracie zmieniła się ponownie w 1988 r., kiedy to Referat Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej rozszerzono dodatkowo o Leśnictwo, a w strukturze powołano dodatkowo referaty: a) Budownictwa, Gospodarki Komunalnej i Komunikacji, b) Geodezji i Gospodarki Gruntami. Nadal funkcjonowały też dotychczasowe samodzielne stanowiska pracy²⁶.

Szczegółowej analizie porównawczej w niniejszym studium posłużą dwa regulaminy organizacyjne, czas powstania których dzieli zaledwie kilka miesięcy: „Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy [w Ulanie-Majoracie]” wprowadzony zarządzeniem nr 8/79 Naczelnika Gminy w Ulanie Majoracie z dnia 1 grudnia 1979 r.²⁷ oraz „Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Ulanie-Majoracie na czas wojny” wprowadzony zarządzeniem nr 4 Naczelnika Gminy w Ulanie-Majoracie z dnia 1 września 1980 r.²⁸

W okresie zwykłym do osobistej aprobaty Naczelnika Gminy zastrzeżone były sprawy a) organizacji wykonania zadań wynikających z prawa państwowego oraz Wojewódzkiej i Gminnej Rady Narodowej, b) przedstawianie GRN projektów pla-

dnia 8 III 1990 r. o samorządzie terytorialnym, tamże, poz. 95; Ustawa z dnia 8 III 1990 r. o ordynacji wyborczej do rad gmin, tamże, poz. 96.

²³ Dz. Urz. WRN w Lublinie, Nr 12, poz. 239.

²⁴ A. Petkowicz, Wstęp do inwentarza zespołu archiwalnego: Urząd Gminy w Ulanie-Majoracie, s. 2, Archiwum Państwowe w Lublinie Oddział w Radzynie Podlaskim, Urząd Gminy w Ulanie-Majoracie (dalej: APL O/R, UG Ulan-Majorat).

²⁵ Tamże, s. 3.

²⁶ Tamże.

²⁷ APL O/R, UG Ulan-Majorat, sygn. 4, s. 13-38.

²⁸ Tamże, sygn. 8, s. 1-18. Regulamin organizacyjny UG na czas wojny został opracowany w oparciu o § 11 pkt 3 uchwały Nr pf 1/79 Komitetu Obrony Kraju z dnia 19 I 1979 r. w sprawie podstawowych obowiązków wojewodów i naczelników [gmin] w dziedzinie obronności państwem (Biuletyn KOK Nr 31, poz. 157). Komitet Obrony Kraju był organem Rady Ministrów, powołanym na mocy ustawy z dnia 21 XI 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony PRL (Dz. U. Nr 44, poz. 220). Do jego zadań należało m.in. ustalanie założeń bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli, ogłaszanie mobilizacji, planowanie organizacji sił zbrojnych, jednostek zmilitaryzowanych i obrony cywilnej. W 2002 r. funkcje KOK przejęła Rada Bezpieczeństwa Narodowego.

nów społeczno-gospodarczego rozwoju gminy, budżetów, sprawozdań, c) ustalanie kierunków realizacji zadań, d) wydawanie przepisów obowiązujących na terenie gminy, d) wykonywanie funkcji koordynacyjnych, e) podpisywanie korespondencji kierowanej do władz i organów nadrzędnych oraz do partii komunistycznej, związanej z załatwianiem interpelacji posłów i radnych, wniosków i postulatów wyborców oraz skarg ludności, f) sprawy osobowe pracowników Urzędu Gminy oraz kierowników i zastępców kierowników jednostek podporządkowanych GRN, g) tworzenie, przekształcanie i likwidacja jednostek podporządkowanych GRN, h) opiniowanie projektów inwestycyjnych administracji wojewódzkiej, i) dokonywanie zmian w budżecie gminy, oraz j) wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach zgromadzeń i wyznań²⁹. Na czas wojny na Naczelniku miały spoczywać dodatkowo: a) meldunki kierowane do „wojewódzkich organów politycznych, władzy i administracji państwowej, Przewodniczącego Wojewódzkiego Komitetu Obrony, Szefa Obrony Cywilnej województwa, a także Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego i Komentanta Wojskowej Komendy Uzupelnień”, b) dowodzenie obroną cywilną na terenie gminy, c) decydowanie w sprawach dotyczących przyjmowania ludności z rozśrodkowania, akcji ratunkowych i udzielania pomocy poszkodowanym³⁰.

Urząd Gminy, który w okresie zwykłym miał być po prostu „aparatem pracy Naczelnika Gminy”³¹, na czas wojny stawał się przede wszystkim jednostką administracji obronnej państwa. W strukturze wewnętrznej rezygnowano z obowiązującego wówczas podziału na biuro urzędu gminy, gminną służbę rolną i USC, na rzecz komórek organizacyjnych w postaci referatów i samodzielnych stanowisk. Pojawiał się nowy Referat Geodezji i Gospodarki Gruntami, Referat Planowania, Budżetu i Podatków przybierał nazwę Referatu Planowania i Finansów, zaś zakres działań Referatu Rolnictwa, Gospodarki Żywnościowej, Leśnictwa, Handlu i Usług ograniczono do Rolnictwa, Gospodarki Żywnościowej i Leśnictwa. Zwyczajowy Referat Spraw Społeczno-Administracyjnych i Ogólny rozszerzano do Referatu Społeczno-Administracyjnego, Spraw Obronnych i Ogólnego. Pozostałymi zagadnieniami zajmować się miały samodzielne stanowiska. Poza tym utrzymywano oddzielną komórkę organizacyjną – Urząd Stanu Cywilnego³².

Referat Społeczno-Administracyjny i Ogólny, który w okresie zwykłym miał za zadanie przede wszystkim „prowadzenie spraw umacniania praworządności, przestrzegania zasad współżycia społecznego oraz organizacyjno-prawnych i karnych”, pod którym to pojęciem kryło się prowadzenie kancelarii i zapewnienie przestrzegania prawa oraz zapewnienie prawidłowego kontaktu z ludnością³³, na czas wojny otrzymywał dodatkowe funkcje dostosowane do aktualnej sytuacji: a) organi-

²⁹ Tamże, sygn. 4, s. 16.

³⁰ Tamże, sygn. 8, s. 4.

³¹ Tamże, sygn. 4, s. 14.

³² Tamże, sygn. 8, s. 4-5.

³³ Tamże, sygn. 4, s. 21.

zacja zabezpieczenia obiektów i pracowników UG, b) organizacja ewakuacji, c) zapewnienie zakwaterowania siłom zbrojnym, d) organizacja ochrony przeciwpożarowej, e) wprowadzanie w życie przepisów wojennych, f) prowadzenie ewidencji szkód wynikłych z działań wojennych, g) ostrzeganie ludności o ataku z powietrza (naloty), skażeniach powietrza oraz zakażeniach, h) nadzór nad wykonaniem rozkazu o zaciemnieniu wsi i zakładów przemysłowych, i) szkolenie ludności w zakresie powszechnej samoobrony, j) kierowanie osób do jednostek zmilitaryzowanych. Charakter ustrojowy tej polityki obronnej oraz kierunek ewentualnego zagrożenia możemy odczytać z następującego zadania, a mianowicie, że Referat Społeczno-Administracyjny, Spraw Obronnych i Ogólny:

„przeciwdziała przejawom nadużywania religii do celów wrogich interesom państwa i jego wysiłkowi obronnemu oraz oddziaływanie w celu wykorzystania kleru dla pozytywnej działalności na ludność wierzącą”³⁴.

„Czas wojny” nie wpływał zasadniczo na działalność Referatu Planowania i Finansów oraz USC, natomiast do zwyczajowych zadań Referatu Rolnictwa, Gospodarki Żywnościowej i Leśnictwa na okres nadzwyczajny dodano: a) organizację rozdziału zasobów wody na potrzeby sił zbrojnych i gospodarki narodowej, b) zabezpieczenie wody do gaszenia pożarów, c) współdziałanie z odpowiednimi służbami w zakresie zabezpieczenia zbiorników wodnych przed skażeniem, d) zabezpieczenie wykonania ewentualnych obowiązkowych dostaw³⁵.

W zakresie zadań Stanowiska ds. handlu i usług na czas wojny znalazło się: a) zaopatrzenie w artykuły spożywcze jednostek zmilitaryzowanych oraz ludności poszkodowanej i ewakuowanej, b) odbudowa obiektów handlowych i usługowych zniszczonych w wyniku działań wojennych. Szczegółowo opisano prowadzenie polityki w zakresie sprzedaży reglamentowanej (przechowywanie, wypełnianie i rozdział bonów i talonów towarowych)³⁶.

Stanowisko ds. kultury, kultury fizycznej, turystyki zatrudnienia i spraw społecznych w okresie wojennym odpowiedzialne miało być za: a) zabezpieczenie przed zniszczeniem na skutek działań wojennych dóbr kultury znajdujących się na terenie gminy, zwłaszcza zbiorów muzealnych, archiwów i bibliotek, b) zabezpieczenie przed dewastacją obiektów sportowych i artystycznych, których działalność zawieszono na czas wojny³⁷.

Do zwyczajowych zadań Stanowiska ds. zdrowia i opieki społecznej dodano: a) organizację świadczeń leczniczych i zapasowych miejsc szpitalnych na potrzeby sił

³⁴ Tamże, s. 7-9.

³⁵ Tamże, sygn. 8, s. 10-11.

³⁶ Tamże, s. 11-13.

³⁷ Tamże, s. 13-14.

zbrojnych, b) organizację działań obrony cywilnej w zakresie służby zdrowia, c) inicjowanie poboru krwi wśród ludności³⁸.

W zakresie zadań Stanowiska ds. nadzoru budowlanego i gospodarki komunalnej znalazło się dodatkowo: a) zaopatrzenie sił ratowniczych w odkażalniki, b) zaopatrywanie ludności w materiały do zastępczych środków ochrony indywidualnej, c) koordynacja grzebania ofiar wojny³⁹.

Stanowisko ds. komunikacji i utrzymania dróg miało koordynować sprawy wykorzystania prywatnych środków transportowych do usług na rzecz obrony kraju oraz ostrzegania przed niebezpieczeństwem związanym z działaniami wojennymi na drogach⁴⁰.

Wreszcie, przed Stanowiskiem ds. oświaty i wychowania postawiono dodatkowo wdrażanie specjalnych programów wychowania ideowego młodzieży oraz szkolenie dzieci i młodzieży szkolnej nie objętej przysposobieniem obronnym w zakresie zachowania się w warunkach wojny⁴¹.

W razie zniszczenia w wyniku działań wojennych siedziby urzędu gminy, miała zostać ustalona nowa⁴².

Obieg dokumentacji w Urzędzie Gminy w Ulanie-Majoracie odbywał się na zasadzie bedziennikowego systemu kancelaryjnego opartego na *Wzorcowym wykazie akt urzędu gminy* z grudnia 1973 r., a następnie, od 1 stycznia 1976 r., na *Jednolitym rzeczowym wykazie akt dla urzędów terenowych organów administracji państwowej* z grudnia 1975 r. – jednym z najlepszych jednolitych rzeczowych wykazów akt opracowanych w PRL⁴³, który stosowany był do końca istnienia Polski Ludowej. Stanowił on klasyfikację akt powstających w UG, zawierał kategorię archiwalną poszczególnych grup akt oraz terminy ich przechowywania. Wykaz dzielił wytwarzaną dokumentację na 9 haseł pierwszego stopnia, te z kolei na hasła drugiego, trzeciego i dalszych stopni. Na hasła pierwszego stopnia składały się: klasa 0) Zarządzanie (organy kolegalne; organizacja i zarządzanie; plany i ich realizacja; statystyka; podział administracyjny; obsługa prawna, skargi i wnioski; wydawnictwa i publikacje; współdziałanie, kontakty; biurowość, archiwa, składnice akt; nadzór, kontrola, badania); klasa 1) Personel, kadry (praca, płace, ewidencje osobowe, legitymacje; zatrudnianie i wynagradzanie pracowników; szkolenie pracowników; dyscyplina pracy, urlopy, karanie pracowników; sprawy bytowe i socjalne pracowników; emerytury, renty, ubezpieczenia; bezpieczeństwo i higiena pracy); klasa 2) Środki rzeczowe (administracja nie-

³⁸ Tamże, s. 14.

³⁹ Tamże, s. 15.

⁴⁰ Tamże, s. 15-16.

⁴¹ Tamże, s. 16.

⁴² Tamże, s. 5.

⁴³ Wprowadzony Zarządzeniem nr 36 Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 12 XII 1975 r. w sprawie ustalenia jednolitego rzeczowego wykazu akt dla urzędów terenowych organów administracji państwowej, zob. broszura: *Jednolity rzeczowy wykaz akt dla urzędów terenowych organów administracji państwowej*, Warszawa, grudzień 1975.

ruchomości, lokali, pomieszczeń; gospodarka ruchomościami, materiałami, narzędziami; inwestycje, remonty w budynkach i lokalach własnych; transport własny); klasa 3) Budżet, podatki, opłaty, finanse, rachunkowość, rewizje finansowe; klasa 4) Plany społeczno-gospodarczego rozwoju, czyny społeczne; klasa 5) Oświata, nauka, wychowanie, kultura i sztuka, sport i kultura fizyczna, turystyka; klasa 6) Sprawy wewnętrzne, wyznaniowe, USC, straże pożarne, komunikacja, drogownictwo, łączność; klasa 7) Rolnictwo, leśnictwo, skup, handel, przemysł, usługi, ceny; klasa 8) Gospodarka komunalna, mieszkaniowa, lokalowa, przestrzenna, budownictwo, urbanistyka, architektura, geologia, ochrona środowiska; klasa 9) Zdrowie, opieka społeczna, zatrudnienie, sprawy socjalne⁴⁴.

Prowadzenie kancelarii ogólnej oraz kancelarii tajnej spoczywało na Referacie Społeczno-Administracyjnym i Ogólnym, tak w okresie zwykłym jak i w czasie wojennym. Należało doń również prowadzenie archiwum zakładowego. Korespondencję bezpośrednio z poczty lub poprzez woźnego przyjmował pracownik Referatu Społeczno-Administracyjnego i Ogólnego, który dokonywał również wstępnej kwalifikacji merytorycznej i rejestrował sprawy. Pozostawiał u siebie zwrotne potwierdzenia odbioru oraz korespondencję prywatną, którą następnie przekazywał adresatom. Korespondencję tajną, poufną, adresowaną imiennie do Naczelnika Gminy lub Sekretarza przekazywał bez otwierania Naczelnikowi lub Sekretarzowi, natomiast pisma kierowane do GRN, w tym także jej Prezydium i komisji – osobie obsługującej Stanowisko ds. organów rady narodowej. Naczelnik sam dokonywał dekretacji lub mógł powierzyć tą czynność Sekretarzowi. Sprawy rozpatrywali wskazani w dekretacji urzędnicy, którzy również odpowiadali za prawidłowość przygotowywanych odpowiedzi tak pod względem formalnym jak i merytorycznym, co potwierdzali podpisem na kopii wydawanych dokumentów. Pisma wychodzące uwierzytelniał Naczelnik Gminy, Sekretarz lub inne osoby upoważnione przez Naczelnika⁴⁵.

Do znaków akt wytwarzanych przez poszczególne komórki organizacyjne dawał oznaczenie komórki, które na czas wojny miały mieć postać następującą: a) w Referacie Planowania i Finansów: PL – sprawy z dziedziny planowania i realizacji planów społeczno-gospodarczych i inwestycji; Fn – sprawy z dziedziny gospodarki finansowej, budżetowej i podatków; b) w Referacie Społeczno-Administracyjnym, Spraw Obronnych i Ogólnym: Or – sprawy organizacyjne i prawne; Ks – sprawy kadrowe; SA – zadania z dziedziny spraw społeczno-administracyjnych; Wz – sprawy wyznaniowe; Poż – z zakresu ochrony przeciwpożarowej; OC – obrony cywilnej; BG – obsługi i funkcjonowania UG, czyli budżetowo-gospodarcze; c) w Referacie Rolnictwa, Gospodarki Żywnościowej i Leśnictwa: RZL; d) na Stanowisku ds. handlu i usług: H – sprawy dotyczące handlu; DW – drobna wytwórczość i usługi; e) na Sta-

⁴⁴ *Jednolity rzeczowy wykaz akt dla urzędów terenowych organów administracji państwowej*, Warszawa, grudzień 1975, s. 7-22.

⁴⁵ APL O/R, UG Ulan-Majorat, sygn. 7, s. 12-17 – „Regulamin toku załatwiania spraw w Urzędzie Gminy w Ulanie-Majoracie” z 1983 r.

nowisku ds. kultury, kultury fizycznej i turystyki oraz zatrudnienia i spraw socjalnych: KL – sprawy z dziedziny kultury i sztuki; KFST – kultura fizyczna, sport, turystyka; ZS – zatrudnienie i sprawy socjalne; f) na Stanowisku ds. zdrowia i opieki społecznej: ZO; g) na Stanowisku ds. nadzoru budowlanego, gospodarki komunalnej i komunikacji: GKM – sprawy z dziedziny gospodarki komunalnej i mieszkaniowej; UAN – planowanie przestrzenne, budownictwo, gospodarka terenami nierolniczymi, ochrona środowiska; h) na Stanowisku ds. komunikacji i utrzymania dróg: Km; i) w Urzędzie Stanu Cywilnego: USC; j) na Stanowisku ds. oświaty i wychowania: OW⁴⁶.

Urząd Gminy używał pieczęci okrągłej z wizerunkiem godła PRL i napisem w otoku: „Urząd Gminy w Ulanie”. Jej przechowywanie znajdowało się w gestii Sekretarza lub wyznaczonego przezeń pracownika Urzędu. Pieczęć okrągłą umieszczano na dokumentach szczególnej wagi, mogących stanowić podstawę do podjęcia czynności prawnych. W sprawach mniejszej wagi stosowano pieczęcie prostokątne, które przechowywali właściwi pracownicy UG⁴⁷.

Podsumowując stwierdzić należy, że bazę wyjściową organizacji UG na wypadek wojny stanowić miała struktura funkcjonująca w okresie zwykłym. Nieznaczne korekty organizacji wewnętrznej, takie jak rozszerzenia lub skrócenia nazw referatów, bądź też tworzenie lub komasacja samodzielnych stanowisk do załatwiania konkretnych spraw wynikały z racjonalizacji działań komórek organizacyjnych UG w warunkach przewidywanych działań wojennych. Urząd z jednostki administracyjnej przekształcał się w trybik systemu administracyjno-obronnego, przekaznik odgórnych dyspozycji polityczno-wojskowych jako instytucja obsługująca naczelnika, który stawał się szefem Gminnego Komitetu Obrony Cywilnej. Przewidywane nadzwyczajne warunki pracy rodziły konieczność bardziej szczegółowego rozpisania zadań, zwłaszcza nowych, takich, które mogły wynikać w sytuacji wojny, jak np.: likwidacji zniszczeń, przeciwdziałania skażeniom, organizowania obrony, ratowania dóbr kultury, zapewnienia aprowizacji i ochrony zdrowotnej wojsku, opieki na ewakuacją i uchodźcami, pacyfikowania wrogiej propagandy.

Analizowany regulamin organizacyjny w żadnym punkcie nie dotyczył tematu ewentualnej ewakuacji urzędu gminy, co wynikać mogło, raz, z nie brania pod uwagę w ogóle możliwości zaistnienia takiej konieczności; dwa, oczekiwania na bieżące dyspozycje władz zwierzchnich; trzy, stanowić mogło nawiązanie do tradycji administracji terytorialnej z ostatniej wojny, kiedy to w warunkach okupacji niemieckiej pozostała ona na dotychczasowych pozycjach i nadal wykonywała swoje funkcje.

Brana pod uwagę możliwość funkcjonowania biurokratycznej struktury UG w warunkach polowych, prowizorycznych nie przewidywała również wpływu na zasady obiegu dokumentacji oraz szczegółowe rozwiązania kancelaryjne.

⁴⁶ APL O/R, UG Ulan-Majorat, sygn. 8, s. 11, 13-16.

⁴⁷ Tamże, sygn. 7, s. 19 - „Regulamin toku załatwiania spraw w Urzędzie Gminy w Ulanie-Majoracie” z 1983 r.

Резюме

Организация учреждения гмины поздней ПНР (1973-1989) в обычный период и в случае войны. Сравнительное исследование.

В 1944 г. административное деление Польши было основано на структуре 1933 года. В связи с мартовской конституцией, а также и с советскими образцами, законодательные органы и органы самоуправления установили народные советы. Органом государственной власти о основным органом общественного самоуправления в гмине в 1973-1990 годы был гминный народный совет, а единоличным органом государственной администрации и органом исполнительным этого же совета являлся начальник (председатель) гмины. Начальник гмины исполнял свои функции при помощи подчиненного ему учреждения гмины, а также руководителей единиц, подчиненных гминному народному совету. Автор на примере Учреждения Жмины в Улане-Майорате, пользуясь организационными распоряжками в 1979-1980 годы, сравнивает организацию учреждения гмины и его канцелярскую деятельность в обычный период, а также в предполагаемых военных условиях.

