

BARDZO KRÓTKA HISTORIA ADMINISTRACJI GEODEZYJNEJ

Administracja to zawiadywanie lub zarządzanie czymś. Administracja publiczna to takie zawiadywanie (zarządzanie), które ma na celu realizację zadań przypisanych państwu przez obowiązujący porządek prawny. W potocznym rozumieniu administracja jest tzw. władzą wykonawczą, w odróżnieniu od władzy ustawodawczej i sądowniczej.

JERZY PRZYWARA

Do realizacji zadań narzuconych przez panujący porządek prawny administracja potrzebuje odpowiednich organów w strukturze państwa. Te z kolei muszą dysponować kadrami, która będzie służyła do ich wykonywania.

Pytaniem fundamentalnym jest, jak powinny być zorganizowane te struktury, by ich działanie było maksymalnie efektywne. Przeglądając się najnowszej historii administracji geodezyjnej w Polsce, trudno oprzeć się wrażeniu, że w poszukiwaniu najlepszego rozwiązania władza do tego stopnia się gubiła, że w zarządzaniu najczęściej panował chaos. Nad rozsądnym zwykle górę brały polityka i propaganda, nad interesem państwa – interesy resortowych zaścianków, nad dobrem obywateli – święty spokój urzędników.



U Piastów ośrodkiem władzy był dwór, bezpośrednio otoczenie władcy pełniło więc wielorakie funkcje, także administracyjne. Już w XII wieku na ziemiach polskich

odnotowano istnienie urzędu kanclerza, a na Śląsku – komornika, wówczas zarządzającego dworem. W Księdze Henrykowskiej, spisanej w drugiej połowie XIII wieku, mowa jest o rozgraniczeniu gruntów prowadzonym w 1234 roku. Już wtedy znana była instytucja komornika książęcego. W komorach książęcych prowadzone by-

ły bowiem rejestry dóbr wraz z ich obciążeniem na rzecz książąt. Statuty wiślicki i piotrkowski spisane za panowania Kazimierza Wielkiego (1346-47) były pierwszymi skodyfikowanymi zbiorami obowiązujących praw, osobno dla Małopolski i Wielkopolski. W stolicy wiślickim należało można zakres czynności podkomorzego, jak i tekst przysięgi składanej przed wojewodą lub kasztelanem.

Od czasów Władysława Łokietka funkcjonował urząd starosty – namiestnika króla w terenie. Starosta był wtedy nieusuwalny i wybierany dożywotnio przez szlachtę z danego rejonu. W XV wieku ukształtował się już jednorodny system urzędów ziemskich, oparty na rozwiązaniach utrwalonych wcześniej w stołecznej Małopolsce. Ustaliła się pewna hierarchia. Wysoka godność wiązała się ze sprawowaniem urzędu wojewody, kasztelana czy też podkomorzego. Niższymi rangą urzędnikami byli: chorąży, łowczy, stolnik czy skarbnik.

W 1611 r., za panowania Zygmunta III, Sejm Walny Warszawski zhierarchizował i niejako uporządkował poszczególne urzędy. I tak na przykład, ranga wojewody czy kasztelana zależała od wielkości i znaczenia województwa. Z kolei urząd podkomorzego usytuowany był wyżej niż urząd starosty czy sędziego ziemskiego. W XVI wieku w Polsce działało około 70 podkomorzycy i 200 komorników, a na Mazowszu także geometry powoływani i zaprzysięgani przez sądy. W związku z lokacjami miast i wsi potrzeba było jednak więcej mierniczych. Dlatego zawód

geometry można było uprawiać legitymując się patentem Akademii Krakowskiej lub Wileńskiej. Warto jednak pamiętać, że do końca XVI wieku wykonywanie zawodu mierniczego nie wiązało się z robieniem map.

Początki urzędów centralnych sięgają XVI wieku. Administrację centralną stanowiły już wówczas urzędy ministrów (osobno dla Korony i dla Litwy). Wśród urzędników najwyższym rangą był marszałek dworu, zwany później marszałkiem wielkim koronnym, kierujący m.in. dworem, policją i sądami. Dalej byli kanclerze, podkanclerze, podskarbi.

Znaczące zmiany w polskiej administracji przeprowadzono w epoce oświecenia. Jej reforma związana była między innymi z utworzeniem kolegiałnych urzędów centralnych, chociaż przez pewien czas równolegle istniał jeszcze dawny system urzędniczy.



Pierwsze idee zmierzające do stworzenia zinstytucjonalizowanej służby geodezyjnej pojawiły się w epoce stanisławowskiej. W 1764 roku Stanisław August

Poniatowski utworzył instytucję geometry Jego Królewskiej Mości. Przywilej ten król nadawał komornikom granicznym, wykładowcom geometrii i matematyki, podkomorzom. Stanisław August zainicjował także pomiary kraju, w wyniku których w latach 1766-73 powstały małoskalowe mapy Korony i Litwy.

Wydaje się, że faktycznym zalążkiem państwowej służby geodezyjnej był utworzony w 1775 r. Korpus Inżynierów Koronnych. Jego zadaniem było, co prawda, budowanie fortów i przepraw oraz wykonywanie map topograficznych i planów na potrzeby wojska, jednak uchwała sejmowa powołująca Korpus do życia mówiła, że w czasie pokoju jego inżynierowie mają zajmować się pomiarami kraju oraz wykonywaniem map i opisów dróg. Aż do drugiej połowy XX wieku pomiary topograficzne pozostawały w gestii służby/administracji wojskowej. Warto wspomnieć, że utworzony w 1815 r. w ramach Generalnego Kwaterymistrzostwa Korpus Inżynierów Wojskowych był autorem najważniejszych ówczesnych opracowań topograficznych kraju oraz planów Warszawy.

Rozwój przemysłowy państwa w XVIII wieku wymagał przede wszystkim stworzenia jednolitej mapy do celów gospodarczych. W 1776 r. August Moszyński przedstawił królowi Stanisławowi Augustowi Poniatowskiemu projekt wykonania „Karty geograficznej” Polski. W tym celu zaproponował nawet utworzenie departamentu, w którym szefowi miało podlegać trzech dyrektorów odpowiedzialnych za każdą z prowincji, te zaś miały być podzielone na okręgi. W 1790 roku profesor Akademii Krakowskiej Jędrzej Śniadecki wraz z Tadeuszem Czackim opracowali z kolei projekt sporządzenia „Mapy krajowej”, który przedstawili Komisji Skarbowej. Mapa miała być precyzyjna i odpowiadać potrzebom rozwijającej się gospodarki. Realizację tych i kilku innych projektów uniemożliwił rozbiór Polski.

W okresie Księstwa Warszawskiego administracja została zbudowana na wzór francuski. Powstała Rada Ministrów, a wykonaniem ustaw sejmowych i dekretów królewskich zajęli się ministrowie. Zaczęto tworzyć armię zawodowych urzędników. W 1808 r. uregulowano też sprawę uzyskiwania tytułu geometry i wykonywania wolnego zawodu. Aby zostać geometrą II klasy, należało legitymować się odpowiednią praktyką i zdać egzamin przed specjalną komisją. Tytuł geometry I klasy uzyskiwało się dopiero po rocznej praktyce i zaliczeniu kolejnego egzaminu przed Najwyższą Komisją Egzaminacyjną.

Standardy związane z ubieganiem się o urząd publiczny zostały utrzymane także w okresie Królestwa Polskiego. Kandydaci na urzędników składali egzaminy przed komisjami wojewódzkimi (urzędnicy I i II klasy) i Najwyższą Komisją Egzaminacyjną przy Radzie Stanu (urzędnicy III klasy). Po upadku powstania listopadowego (1831 r.) Królestwu ograniczono autonomię, a administracja została podporządkowana naczelnikom wojennym. Po upadku w 1864 roku kolejnego powstania (styczniowego) zaczął się proces inkorporacji Królestwa do Cesarstwa Rosyjskiego (ukaz carski z lutego 1864 r.). Językiem urzędowym stał się wówczas rosyjski, a od 1866 r. administra-

cja działała zgodnie z procedurami administracji rosyjskiej.

W końcu XIX wieku na terenach zaborów funkcjonowały różne systemy prawne. Osobne dla Galicji, Prus i obszaru Królestwa Polskiego, tym samym administracja działała według różnych przepisów, miała odmienne struktury i różny zakres kompetencji. W zaborze pruskim nadzór nad miernictwem należał do Generalnego Dyrektorium Budownictwa w Berlinie, które wprowadzało instrukcje i prowadziło egzaminy na mierniczych (zawód ten nie był tam zawodem wolnym). W zaborze austriackim sprawami miernictwa zajmowała się natomiast Cesarska Rada Budownictwa we Lwowie.



Z chwilą odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 r. trzeba było zacząć od odbudowy i sklepania państwa w jeden organizm, w tym i geodezji. Nie posiadaliśmy jednolitej sieci triangulacyjnej, po zaborcach odziedziczyliśmy trzy oddzielne i zniszczone sieci, w odrębnych układach, dowiązanych do poziomów trzech mórz i z różnymi powierzchniami odniesienia. Nie licząc okresu I wojny światowej, administracja na terenach zaborów przez ponad 100 lat funkcjonowała według zasad, jakie określało prawodawstwo Prus, Austrii i Rosji. Do funkcjonowania kraju niezbędne były jednak zarówno mapy topograficzne (wojsko, gospodarka), jak i katastralne (podatki). Natychmiast odżyła więc sprawa utworzenia własnej administracji geodezyjnej.

Już w 1918 roku pruski Urząd Pomiarów Krajowych opracował założenia organizacji polskiego miernictwa. Zakładał on centralizację miernictwa państwowego i utworzenie centralnego urzędu w Warszawie. Drugą instancją miało być 20 terenowych urzędów pomiarowych, a najniższą – około 120 powiatowych urzędów katastralnych. Projekt ten został przedstawiony delegatowi rządu polskiego w 1918 r. w Berlinie, nie wszedł jednak do realizacji. Kolejna inicjatywa nadeszła z przeciwnego kierunku. Był to memoriał wystosowany w 1918 r. przez Koło Geometrów Polaków w Moskwie. Jego szef prof. Edward Warchałowski wystąpił do prezesa Rady Ministrów z projektem organizacji służby geodezyjnej, szkolnictwa itp. Centralną instytucją odpowiedzialną za sprawy geodezji miał być według tego projektu „Instytut Geodezyjny”. Inny pomysł przedstawił płk. Jan Wroczyński (b. naczelnik I Korpusu Polskiego). Zaprezentował on w tym samym roku nieco zmieniony projekt pruskiego urzędu, w którym główny urząd ds. geodezji miał być instytucją wojskową. Z kolei w następnym roku swój pomysł przedstawił Zjazd Mierniczych Polskich. Geodeci zaproponowali utworzenie „głównego urzędu mierniczego”, który miałby zajmować się sprawami

miernictwa i uwzględniać interes ogólnopaństwowo (a nie, jak podkreślono, doraźne korzyści tego czy innego ministerstwa). Urząd miał podlegać bezpośrednio szefowi Rady Ministrów. W tej koncepcji administracja miała mieć także całkowicie scentralizowany charakter. Podobny w założeniach projekt złożyło również Koło Inżynierów Mierniczych.

Sejm Ustawodawczy nie wsłuchał się jednak w te propozycje. W kwietniu 1919 r. przekazał sprawy pomiarów kraju i szczegółowych zdjęć geometrycznych do celów katastralnych Ministerstwu Robót Publicznych. Nie było mowy o żadnym specjalnym urzędzie zajmującym się geodezją.

Koncepcja stworzenia centralnego urzędu jednak nie umarła. W dalszym ciągu zgłaszane były propozycje budowy administracji geodezyjnej (m.in. przez Polskie Towarzystwo Urzędników Miernictwa ze Lwowa, Polską Akademię Umiejętności czy też Polskie Towarzystwo Geograficzne). Poskutkowało to decyzją Rady Ministrów (z października 1919 r.) o opracowaniu szczegółowego projektu, który jednoczyłby miernictwo państwowe. Po licznych dyskusjach, w 1920 r. opracowano projekt ustawy, zgodnie z którym za sprawy miernictwa miał odpowiadać „państwowy instytut mierniczy” (za wyjątkiem pomiarów dla celów wojskowych i agrarnych, które miały być domeną WIG i Głównego Urzędu Ziemińskiego). Ustawa ta nigdy nie weszła w życie. Głównym powodem były opory ze strony innych resortów oraz wysokie koszty zorganizowania takiej służby.

Ostatnie przedwojenne próby stworzenia jednolitej administracji podjęto w Ministerstwie Robót Publicznych w 1932 r. Przerwała je likwidacja tego ministerstwa w tym samym roku.



W okresie międzywojennym, mimo braku centralnej administracji, geodezja funkcjonowała i odpowiadała w dużej mierze zarówno na potrzeby związane z wyko-

naniem reformy rolnej, jak i rozwijającego się przemysłu. Nie licząc okresu przypadającego na kryzys gospodarczy z początku lat 30., przybywało zarówno kancelarii mierniczych przysięgłych, jak i zadań.

Jedną z pierwszych – choć mało dostrożoną przez geodezję – instytucji, która zaczęła działać w odrodzonej Polsce, był Główny Urząd Miar, utworzony w 1919 r. i podlegający Ministerstwu Przemysłu i Handlu. Odpowiadał on m.in. za atestację wzorców długości i porównanie przyrządów. Z jego usług korzystały m.in.: WIG, Biuro Pomiarów, instytucje naukowe. Dziełem GUM był m.in. pomiar grawimetryczny na 237 punktach krajowej sieci grawimetrycznej oraz dowiązanie jej do punktu sieci światowej (Poczdam), zgodnie z zaleceniami Międzynarodowej Unii Geodezyjnej i Geofizycznej.

W Wojsku Polskim pierwszymi komórkami pomiarowymi były utworzone w końcu 1918 r.: Sekcja Geograficzna Departamentu Technicznego – działająca w Komisji Wojskowej przy prezydencie Rady Ministrów oraz Wydział IV Geograficzny – utworzony przy Sztabie Generalnym WP. W styczniu 1919 r. jednostki te połączono i utworzono Instytut Wojskowo-Geograficzny (od 1921 r. Wojskowy Instytut Geograficzny). Instytut realizował pomiary triangulacyjne, fotogrametryczne (w latach 1932-39 zrobiono zdjęcia lotnicze dla 39% kraju) i geodezyjne, robił mapy topograficzne na potrzeby wojska. Kierownikiem Biura Pomiarów w Ministerstwie Komunikacji był szef Wydziału Triangulacyjnego WIG, co pozwalało na koordynację prac.



Osobną i nieuregulowaną systemowo dziedziną w okresie międzywojennym był kataster. W 1918 r. obejmował on tylko 40% powierzchni kraju (obszary zaboru pruskiego i austriackiego). W początkowym okresie rząd nie zdecydował się na założenie katastru w województwach centralnych i wschodnich. Główną przyczyną tej decyzji były wysokie koszty przedsięwzięcia oraz potrzeba zunifikowania administracji na poziomie lokalnym. Wkrótce okazało się, że wpływy z podatku gruntowego w byłej dzielnicy rosyjskiej były około dwukrotnie niższe niż w pozostałych. Dopiero w 1929 roku powołano do życia urzędy katastralne, które powstały na bazie istniejących w powiatach biur, zajmujących się ewidencją katastru podatku gruntowego. Niedoinwestowanie i włączenie w 1933 roku urzędów katastralnych (funkcjonujących w zachodniej i południowej Polsce) do urzędów skarbowych w krótkim czasie spowodowało znaczne pogorszenie sytuacji.

Dopiero w 1935 r. Ministerstwo Skarbu rozpoczęło zakrojone na szeroką skalę prace pomiarowe. Wynikały one z potrzeby dokonania klasyfikacji gruntów, nieodzownej dla celów podatkowych i podratowania budżetu państwa (wesła w życie ustawa o klasyfikacji gruntów dla podatku gruntowego). Mapy pozyskiwano głównie od właścicieli i z archiwów różnych instytucji (56% obszaru woj. centralnych i wschodnich), natomiast obszary nieposiadające map mierzono metodami fotogrametrycznymi lub – rzadziej – bezpośrednio. W końcu lat 30. przy katastrze pracowało już 650 mierniczych i prawie 1000 klasyfikatorów, kreślarzy i urzędników. Coraz głośniej mówiono też o konieczności powołania urzędu katastralnego – silnej, państwowej organizacji zapewniającej współdziałanie katastru ze skarbem państwa, hipoteką i innymi instytucjami oraz uchwalenie przepisów wzorowanych na ustawach pruskich i nie-

ROZCZŁONKOWANIE GEODEZJI POD KONIEC LAT 30.

Ministerstwo Komunikacji (Biuro Pomiarowe)

było odpowiedzialne za sprawy: triangulacji, stanowienia przepisów i instrukcji, pomiary granic państwa, pomiary astronomiczne, sprawy fotogrametrii

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (Wydział Zabudowy Osiedli, referaty pomiarowe w urzędach wojewódzkich)

prowadziło nadzór nad mierniczymi przysięgłymi, zajmowało się utrzymaniem znaków granicznych, miało nadzór nad pomiarami prowadzonymi przez związki komunalne, wydawało instrukcje i przepisy dotyczących pomiarów miast i osiedli

Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych (Wydział Scalenia i Regulacji Rolnej w Dep. Urzędzeń Rolnych, oddziały pomiarowe w województwach)

prowadziło pomiary związane z przebudową ustroju rolnego, nadzorowało także prace mierniczych przysięgłych prowadzone w ramach reformy rolnej

Ministerstwo Skarbu (Główna Komisja Klasyfikacyjna)

zajmowała się klasyfikacją gruntów do celów podatkowych, Komisji podlegał kataster na terenie Małopolski, Poznańskiego i Śląska

Ministerstwo Przemysłu i Handlu (Główny Urząd Miar)

było odpowiedzialne za atestację i komparację przyrządów mierniczych

Dyrekcja Naczelna Lasów Państwowych (Referat Stanu Posiadania, Dyrekcje Lasów Państwowych)

prowadziła pomiary związane z gospodarką leśną

Ministerstwo Spraw Wojskowych (Wojskowy Instytut Geograficzny)

prowadziło pomiary i produkcję map, głównie dla celów wojskowych

Wyższy Urząd Górniczy

zajmował się sprawami związanymi z miernictwem górniczym

Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia

było odpowiedzialne za sprawy kształcenia (wyższe uczelnie, licea) i nauki

mieckich. Rozpoczęto prace nad ustawą o katastrze, która miała uregulować te sprawy. Wybuch II wojny światowej uniemożliwił wprowadzenie jej w życie.



Charakterystyczną cechą administracji geodezyjnej w okresie międzywojennym było rozczłonkowanie branży po różnych ministerstwach. Pod koniec lat 30. wyglądało to tak, jak na schemacie obok.

Swoje służby geodezyjne posiadały także niektóre miasta. W 1937 roku biura pomiarowe istniały w 38 miastach, a w roku 1939 – już w 51. Potrzeby były jednak o wiele większe, z analiz wynikało bowiem, że biura powinny istnieć w 76 ośrodkach. Co więcej, z tych 51 tylko 34 tak naprawdę spełniały swe zadanie.

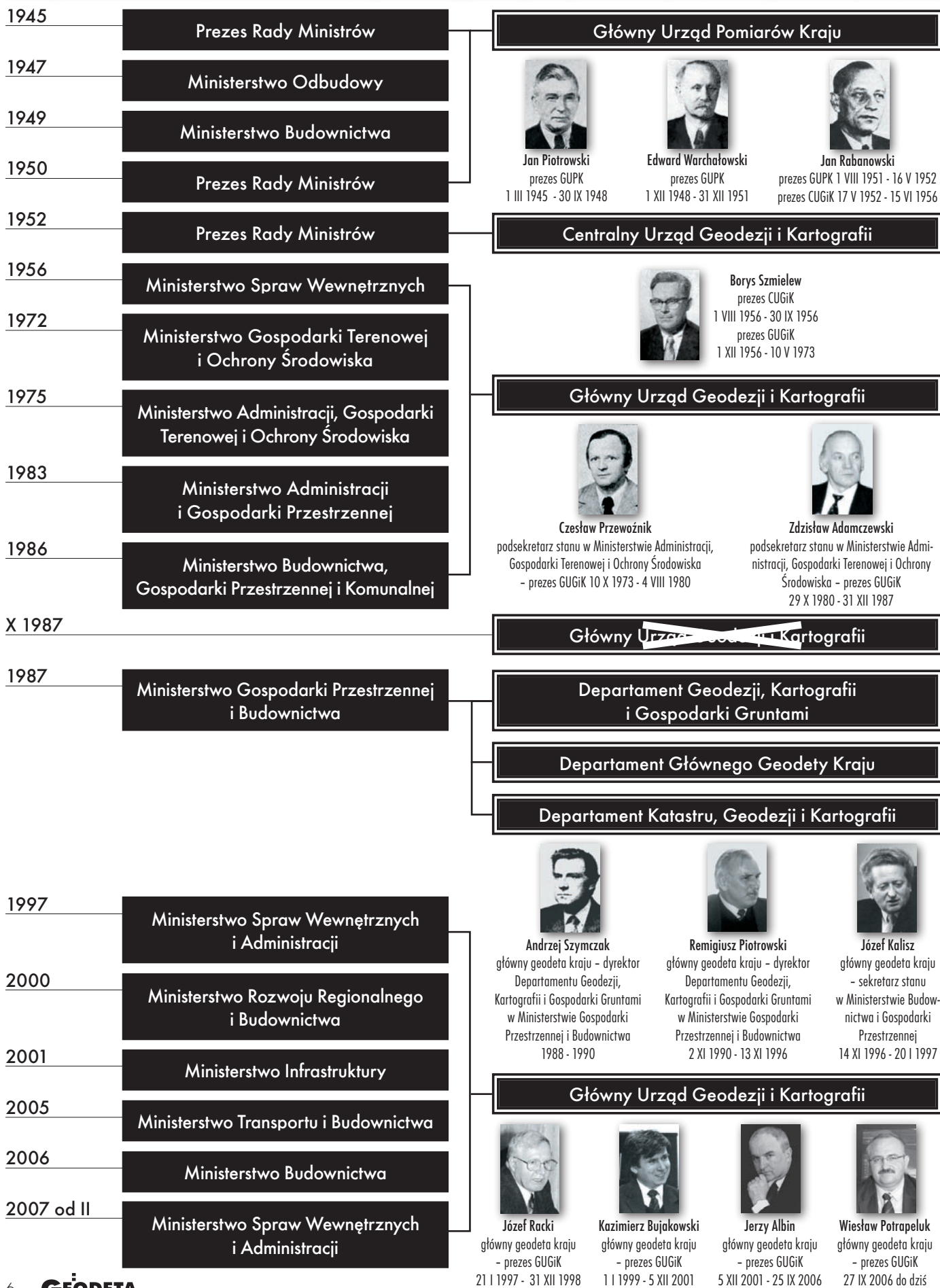
To rozparcelowanie geodezji wraz z likwidacją powiatowych i okręgowych urzędów ziemskich i urzędów katastralnych prowadziło do formułowania coraz głośniejszych postulatów środowiska o uporządkowanie sytuacji. Prace pomiarowe nie były koordynowane nie tylko na szczeblu ministerstw, nie ewidencjonowano także wykonanych pomiarów, wielokrotnie mierzono te same obszary, często za sprawy miernictwa odpowiadały jednostki niemające z tym zawodem żadnego związku. Dochodziło do licznych paradoksów, na przykład jedno ministerstwo odpowiadało za pomiar granic, a inne za utrzymanie znaków granicznych. Z jednej strony brakowało podstawowych przepisów, jak chociażby o rozgraniczaniu gruntów, z drugiej – obowiązywało osiem, często sprzecznych ze sobą, instrukcji mierniczych wydanych przez poszczególne ministerstwa.



Marzenia o stworzeniu centralnej administracji geodezyjnej ziściły się dopiero po II wojnie światowej. Zanim jeszcze uchyły walki na frontach, w grudniu

1944 roku projekt organizacji geodezji w powojennej Polsce przedstawił Polskiemu Komitetowi Wyzwolenia Narodowego prof. Jan Piotrowski. Dekret o pomiarach kraju ukazał się 30 marca 1945 roku i ustanawiał Główny Urząd Pomiarów Kraju (GUPK), który podlegał prezesowi Rady Ministrów (Bolesław Bierut). Wzorcem dla GUPK były rozwiązania radzieckie, konkretnie Wyższy Urząd Geodezyjny w Moskwie, który współtworzył w 1919 roku prof. Edward Warchałowski (prezes GUPK w latach 1948-51). Celami podstawowymi urzędu były: wykonanie mapy gospodarczej kraju, prowadzenie katastru i ksiąg hipotecznych i opracowywanie map tematycznych. Urząd był jedyną instytucją odpowiedzialną za pomiary podstawowe i szczegółowe, wydawanie przepisów tech-

CENTRALNA ADMINISTRACJA GEODEZYJNA PO 1945 R.



nicznych, prowadzenie archiwów geodezyjnych, nadzór i koordynację w sprawach geodezji i kartografii z innymi urzędami. Prawie wszystkie zagadnienia związane z funkcjonowaniem branży zostały tym samym scentralizowane i z wieloma wyjątkami znalazły się w kompetencjach jednej instytucji. Równolegle zorganizowano jego oddziały w urzędach miejskich w Łodzi i Warszawie oraz odpowiednie referaty w urzędach powiatowych.

Przystąpiono też do „powszechnej rejestracji sił mierniczych i personelu pomocniczego”. GUPK przejął większość zadań, jakie przed wojną wykonywały różne resorty, w tym nadzór nad mierniczymi przysięgłymi. Tylko niektóre ministerstwa, m.in. rolnictwa i reform rolnych, komunikacji oraz przemysłu, mogły wykonywać zadania geodezyjne związane bezpośrednio z ich potrzebami (np. z realizacją reformy rolnej w latach 1944-47). W praktyce oznaczało to, że GUPK sam wyznaczał sobie zadania, które potem sam wykonywał poprzez własne wydziały pomiarów w urzędach wojewódzkich, a na końcu je kontrolował. Ważnymi aktami porządkującymi działanie administracji były wydane w 1947 roku: dekret *o katastrze gruntowym i budynkowym* oraz zarządzenie prezesa Rady Ministrów *o obowiązku zgłaszania wykonywania prac geodezyjno-kartograficznych i przekazywania dokumentacji pomiarowej do państwowych składnic przez wszystkie jednostki państwowe, samorządowe oraz mierniczych przysięgłych*.

W 1947 roku GUPK przeszedł do Ministerstwa Odbudowy i jego znaczenie nieco zmalało, choć ministerstwem tym kierował generał Marian Spychalski. Był to już okres, gdy komunistyczna władza zdecydowała o zlikwidowaniu sektora prywatnego, w tym instytucji mierniczych przysięgłego. Dość szybko okazało się, że do wykonania coraz większej liczby zadań nie wystarcza administracji i trzeba utworzyć specjalne jednostki produkcyjne. Tak narodziła się większość przedsiębiorstw państwowych zajmujących się geodezją. Pierwszym z nich było Państwowe Przedsiębiorstwo Miernicze w Warszawie, powstałe w 1949 roku.



Równoległe z organizacją administracji cywilnej utworzono wojskowe struktury geodezyjne. W czerwcu 1945 roku powołano do życia Wojskowy Instytut Geograficzny podporządkowany Sztabowi Głównemu Wojska Polskiego. Instytut liczył wówczas 332 osoby, a jego szefem został ppłk. Teodor Naumienko. W gestii WIG znalazło się wykonywanie map topograficznych i specjalnych na potrzeby armii. W kwietniu 1949 roku, w związku z wykryciem w wojsku zwolenników „odchYLENIA nacjonalistyczno-prawicowego”,

przeprowadzono czystki i zlikwidowano WIG, tworząc w jego miejsce Zarząd Topograficzny Sztabu Generalnego. Jego szefem został oficer rosyjski płk. Michał Chyliński. Od maja 1955 r. (do 1989 roku) zadania wojskowej służby topograficznej były podporządkowane strukturze Układu Warszawskiego, będącego związkiem militarnym państw Europy Środkowej i Wschodniej, kierowanym przez ZSRR.

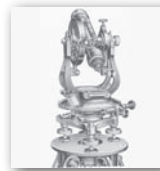
GUPK tylko przez dwa lata był w Ministerstwie Odbudowy. Z chwilą jego likwidacji w maju 1949 roku znalazł się w nowo utworzonym Ministerstwie Budownictwa, by już rok później przejść z powrotem pod prezesa Rady Ministrów, którym był wtedy Józef Cyrankiewicz. W związku z wprowadzoną w marcu 1950 roku reformą administracji terenowej zniesiono samorząd terytorialny i zlikwidowano stanowiska wojewodów, starostów i wójtów. Jednolitym organem władzy państwowej stały się rady narodowe (gminne, powiatowe, dzielnicowe, miejskie, wojewódzkie). W prezydiach wojewódzkich rad narodowych powstały wtedy wydziały geodezyjne, a w prezydiach rad powiatowych – referaty geodezyjne. Zaczął obowiązywać – referaty geodezyjne. Zaczął obowiązywać – referaty geodezyjne. Zaczął obowiązywać – referaty geodezyjne.

W historii polskiej administracji geodezyjnej znaczące był rok 1952. Wtedy to ukazał się dekret *o państwowej służbie geodezyjnej i kartograficznej*, który sędował sprawy katastru i pomiarów rolnych na Ministerstwo Rolnictwa, a geodezji w dużych miastach na Ministerstwo Gospodarki Komunalnej. Niejako przy okazji zmieniono nazwę GUPK na Centralny Urząd Pomiarów Kraju (CUPK). Tak naprawdę dokonano wtedy rozbioru geodezji na trzy resorty i głębokich zmian w funkcjonowaniu administracji. Wydziały geodezji w urzędach wojewódzkich i powiatowych przekazano resortom rolnictwa lub gospodarki komunalnej. CUPK utworzył 17 swoich delegatur wojewódzkich, a gospodarka komunalna – własne przedsiębiorstwa geodezyjne. Dekret uchylał też ustawę *o mierniczych przysięgłych*, co spowodowało likwidację ostatnich istniejących jeszcze w kraju prywatnych biur mierniczych przysięgłych. Trzy lata później wydano z kolei znamienny w skutkach dekret *o ewidencji gruntów i budynków*, który uchylał zapisy dekretu z 1947 roku *o katastrze gruntowym*. Zatriumfował komunizm.

Następna reforma nastąpiła po odwilży w 1956 roku, kiedy to urząd wylądował w następnym ministerstwie i znowu zmieniono mu nazwę, tym razem na Główny Urząd Geodezji i Kartografii. Przeniesiono go do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (minister Władysław Wicha), utworzonego w grudniu 1954 r. w miejsce osławionego Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego. Zmiany, jakie wprowadzano w tym czasie na „górze”, nie przyniosły zasadniczej odmiany na szczeblach administracji wojewódzkiej i powiatowej. Rzecz naturalną było to, że na tym samym poziomie

działywały w sposób nieskoordynowany jednostki pomiarowe należące do kilku różnych resortów. Jakby tego było mało, w 1957 r. powstała kolejna struktura administracyjna. Tym razem w Ministerstwie Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego (minister Jan Dąb-Kocioł) utworzono wówczas Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej.

W latach 60. nie nastąpiły jakieś zasadnicze zmiany w funkcjonowaniu administracji. Faktem jednak pozostaje, że kiedy na początku lat 70. „zinventoryzowano” branżę, to okazało się, że była ona rozbita na ponad 1100 jednostek podległych kilkunastu ministerstwom (na 23 resorty w ogóle).



Sytuacja ta pozostawała bez zmian aż do 1972 roku. Wtedy sprawy geodezji i kartografii przeszły spod MSW do nowo utworzonego Ministerstwa Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska (minister Jerzy Kusiak). GUGiK przejął wówczas z powrotem zadania ze zlikwidowanego właśnie Ministerstwa Gospodarki Komunalnej. Główny urząd, poza własnymi przedsiębiorstwami, miał teraz nadzorować pracę 19 miejskich i wojewódzkich przedsiębiorstw komunalnych i 83 pracowni podległych prezydentom miejskich rad narodowych (urzędów miast). Po 20 latach przerwy objął ponownie archiwa geodezyjne (mapy i operaty pomiarowe).

Za sprawą reformy administracji państwowej, jaka miała miejsce w latach 1972-75, na kolejne zmiany nie trzeba było długo czekać. Reorganizacja objęła m.in. administrację wojewódzką; dotychczasowe delegatury wojewódzkie połączone z komórkami zajmującymi się sprawami geodezji w gospodarce komunalnej i utworzono wojewódzkie biura geodezji i kartografii, które znalazły się w wydziałach gospodarki przestrzennej i ochrony środowiska. Z kolei działające w strukturach gospodarki komunalnej miejskie pracownie geodezyjne przekształcono w miejskie lub powiatowe biura geodezji i kartografii przy wydziałach gospodarki przestrzennej i ochrony środowiska. W 1974 roku – gdy utworzono instytucje: wojewodów, prezydentów miast, naczelników powiatów – wspomniane biura stały się aparatem pomocniczym terenowych organów administracji państwowej.

W tym samym roku miały miejsce dwa inne ważne fakty. Po pierwsze – ukazała się ustawa *o wykonywaniu niektórych rodzajów działalności przez jednostki gospodarki nieuspołecznionej*, w której powiedziano, że na własny rachunek można prowadzić także usługi geodezyjne i kartograficzne. Do tego potrzebne było jednak zezwolenie, które wydawał miejscowy organ administracji państwowej. Była to furka do rozwoju prywatnego biznesu geodezyjnego. Po drugie – utworzo-

W tym samym roku miały miejsce dwa inne ważne fakty. Po pierwsze – ukazała się ustawa *o wykonywaniu niektórych rodzajów działalności przez jednostki gospodarki nieuspołecznionej*, w której powiedziano, że na własny rachunek można prowadzić także usługi geodezyjne i kartograficzne. Do tego potrzebne było jednak zezwolenie, które wydawał miejscowy organ administracji państwowej. Była to furka do rozwoju prywatnego biznesu geodezyjnego. Po drugie – utworzo-

no Zjednoczenie Przedsiębiorstw Geodezyjno-Kartograficznych „Geokart”, które miało kierować produkcją geodezyjną, tym samym w GUGiK do pewnego stopnia oddzielono administrowanie geodezją od samej produkcji (rozwiązanie to funkcjonowało do czasu zlikwidowania Zjednoczenia w 1982 roku).

Sama administracja rosła zaś w siłę. W miastach i powiatach na bazie pracowni geodezyjnych tworzone biura geodetów powiatowych i miejskich. Kiedy w maju 1974 roku w ręce naczelników gmin przekazano prowadzenie ewidencji gruntów oraz sprawy rozgraniczeń i podziałów nieruchomości, zaczęły pączkować stanowiska geodetów gminnych (gminy utworzono w 1972 roku).



W 1975 roku nastąpiła kolejna wielka zmiana, gdy obywatelom zakomunikowano o wprowadzeniu dwustopniowego podziału administracji. Powstało wówczas

49 województw i 2331 gmin, zlikwidowano powiaty. Był to trzeci etap reformy administracji wprowadzanej przez władze w latach 1972-75. Sprawy geodezji przejęło z Ministerstwa Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska utworzone wtedy Ministerstwo Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska. Odtąd to jemu podlegać miał GUGiK. Nie trzeba dodawać, że w wyniku tych posunięć nastąpić musiał nowy podział kompetencji związany chociażby z prowadzeniem ewidencji gruntów czy podziałami nieruchomości. Ministerstwo Rolnictwa zajmowało się zatem ewidencją na terenie gmin, (z chwilą likwidacji powiatów powiatowe biura geodezji i terenów rolnych zamieniono na rejonowe), a MAGTiOŚ na pozostałym obszarze kraju. W tym samym czasie na szczeblu wojewódzkim utworzono biura, którymi kierowali główni geodeci województw, natomiast na szczeblu miast i gmin utworzono stanowiska geodetów miejskich i gminnych. Ponieważ równoległe powstały wojewódzkie biura geodezji i terenów rolnych, każdy wojewoda musiał nadzorować dwóch geodetów wojewódzkich, jednego od miast, drugiego od wsi. W porównaniu z tymi zmianami mało istotnym posunięciem wydaje się powołanie w 1979 roku w 43 województwach Zespołów Uzgadniania Dokumentacji, których zadaniem było zapanowanie nad bałaganem w armaturze podziemnej.

Po „rewolucji” z połowy lat 70. przez wiele lat był spokój. Dość istotna zmiana nastąpiła w zasadach uprawiania zawodu w 1983 roku. W znowelizowanej ustawie o wykonywaniu niektórych rodzajów działalności przez jednostki gospodarki nieuspołecznionej dodano zapis mówiący o wprowadzeniu uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji. Regulowało je stosowne rozporządzenie. W ślad za tym

w 1984 roku Główny Urząd Geodezji i Kartografii powołał komisję do spraw nadawania kwalifikacji zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii. Odtąd, by uprawiać zawód na własną rękę, trzeba było legitymować się uprawnieniami zawodowymi.

Kolejna reorganizacja dotknęła branżę w 1986 roku, kiedy to geodezja znalazła się w Ministerstwie Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej; tam też trafił Główny Urząd Geodezji i Kartografii. Atmosfera była chyba nie najlepsza, skoro rok później urząd postawiono w stan likwidacji. Geodezją zajęł się Departament Geodezji, Kartografii i Gospodarki Gruntami w tym ministerstwie.

Dwa lata później, 17 maja 1989 roku, po około 20 latach środowiskowych dyskusji, Sejm uchwalił ustawę *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, która w jednym akcie prawnym mieściła zarówno sprawy organizacji administracji geodezyjnej, jak i ewidencji gruntów i budynków, podziałów nieruchomości itp. Z dzisiejszej perspektywy nie wiadomo, czy było to zrządzenie losu, czy pech, ustawę uchwalono bowiem na jednym z ostatnich posiedzeń izby przed czerwcowymi wyborami w 1989 roku.



W 1990 roku, już w nowej rzeczywistości społeczno-politycznej, Sejm uchwalił ustawy o *samorządzie terytorialnym i terenowych organach rządowej administracji ogólnej*. Tym samym przywrócono samorząd terytorialny na poziomie gminnym. Jednocześnie powstały urzędy rejonowe – organy administracji rządowej w województwie. W 1997 roku w ramach reformy tzw. centrum do struktury Ministerstwa Spraw Wewnętrznych włączono także administrację i utworzono MSWiA (Leszek Miller), tam też 1 stycznia znalazł się Główny Urząd Geodezji i Kartografii, reaktywowany rozporządzeniem prezesa Rady Ministrów z 24 grudnia 1996 roku.

W styczniu 1999 roku Polska przeszła kolejną wielką reformę administracji państwowej. W miejsce dotychczasowych 49 powstało 16 województw, a w nich – prawie 400 powiatów. Zlikwidowano niepotrzebne już urzędy rejonowe. Przywrócono za to znany od średniowiecza urząd starosty. W rękach starostów znalazły się sprawy geodezji na poziomie powiatów, im podlegają geodeci powiatowi, powiatowe wydziały geodezji i ośrodki dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej. Piętro wyżej, na poziomie samorządu województwa, sprawami geodezji zajmują się geodeci województw i wojewódzkie ośrodki dokumentacji. Rola administracji państwowej sprowadza się w głównej mierze do czynności kontrolnych i nadzorczych. Z poziomu urzędów wojewódzkich czynią to wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego. Sam

GUGiK, mimo iż zachował wiele funkcji i jest urzędem centralnym, ze swymi 80 pracownikami i mizernym budżetem nie jest równorzędnym partnerem dla innych. Praktycznie nie ma wpływu na to, co i jak robią geodeci powiatowi i wojewódzcy oraz jak sobie poczynają wojewódzcy inspektorzy.

Zmiany wprowadzone w administracji w 1999 roku spowodowały likwidację większości wojewódzkich biur geodezji i terenów rolnych, funkcjonujących od lat 50. Ostały się tylko nieliczne. Za to pod skrzydłami Ministerstwa Rolnictwa rozkwiły w ostatnich latach struktury Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, dysponującej dzisiaj siecią nowoczesnych biur w każdym powiecie, z zespołami geodetów, z danymi ewidencji gruntów dla całej Polski i olbrzymim budżetem. Zmiany zaszły także w ostatnim okresie w wojsku. Następcą Zarządu Geografii Wojskowej został Zarząd Analiz Wywiadowczych i Rozpoznawczych podlegający szefowi Sztabu Generalnego i ukierunkowany na nowoczesne techniki rozpoznania.



Kończąc tę z konieczności skrótowo potraktowaną wędrowkę meandrami polskiej administracji geodezyjnej, spojrzmy, jak potoczyły się dalsze losy głównego

Urzędu Geodezji i Kartografii. Po reaktywacji w 1997 roku wcale nie skończyła się bowiem jego tułaczka po ministerstwach.

Już w 2000 roku nowy-stary urząd rozpoczął ją na nowo. Z MSWiA trafił pod skrzydła Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Budownictwa (Jerzy Kropiwnicki), by po roku, z chwilą jego likwidacji, wylądować w nowym resorcie – Ministerstwie Infrastruktury (Marek Pol), a po likwidacji i tego resortu, w 2005 roku – znaleźć się w Ministerstwie Transportu i Budownictwa (Jerzy Polaczek), a następnie, w 2006 roku po podziale tego ministerstwa oddać się najpierw pod opiekę Ministerstwa Budownictwa, a w 2007 roku czmychnąć z powrotem do MSWiA.

Władza kierując się nadrzędnym interesem państwa i obywatela, sprawdza bowiem wszelkie możliwe warianty.

JERZY PRZYWARA

Źródła:

- E. Sobczyński: Historia Służby Geograficznej i Topograficznej Wojska Polskiego, Warszawa 2000, Wyd. Bellona;
- T. Mołdawa: Skład osobowy naczelnich organów państwowych Polski Ludowej, 1971, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego;
- Aktualne zagadnienia miernictwa, Zbiór referatów, I Kongres Inżynierów Miernictwa, Warszawa 1939;
- Przegląd Mierniczy Nr 5-6/1937
- Służba geodezyjna i kartograficzna Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii 1945-1980, Warszawa 1980, PPWK.
- Stanisław J. Tymowski, Powstanie środowiska mierniczego w Polsce i zarys jego historii do I wojny światowej