

ANDRZEJ SZYMCZAK (Lublin)

## O kształtowaniu się administracji wodnej w II Rzeczypospolitej

W chwili odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 r. na ziemiach polskich istniało kilka systemów prawnych, które stanowiły pozostałość po zaborcach. Punktem wyjścia do unifikacji administracji było oparcie się na dotychczasowym stanie prawnym, reformowanym stopniowo we wszystkich byłych zaborach. Pierwsze kroki w tworzeniu nowej administracji publicznej poczyniono w dziale administracji rządowej. To właśnie ona miała się stać władzą wodną w II Rzeczypospolitej. W Polsce międzywojennej administracja rządowa dzieliła się na centralną i terytorialną. Proces tworzenia administracji centralnej przebiegał zdecydowanie najszybciej.

Powrót 10 listopada 1918 r. Józefa Piłsudskiego z więzienia w Magdeburgu do Warszawy doprowadził Radę Regeneracyjną do przekazania marszałkowi władzy oraz inicjatywy utworzenia centralnych organów państwa. Najpilniejszą sprawą było zawiązanie rządu i ustalenie organizacji tymczasowych organów państwa. W dekrete z 14 listopada 1918 r. J. Piłsudski powierzył misję tworzenia rządu Ignacemu Daszyńskiemu<sup>1</sup>. Ze względów politycznych funkcję tę przejął Jędrzej Moraczewski, który 18 listopada stanął na czele Tymczasowego Rządu Ludowego Republiki Polskiej. Ustalenie organizacji tymczasowych organów państwowych nastąpiło w dekrete z 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej<sup>2</sup>. Piłsudski, jako Tymczasowy Naczelnik Państwa, skupił w swoich rękach najwyższą władzę w państwie, którą sprawował do chwili zwołania Sejmu Ustawodawczego. Na trzecim posiedzeniu nowo wybranego sejmu, 20 lutego 1919 r., Józef Piłsudski złożył swój urząd na ręce marszałka i jeszcze tego samego dnia Sejm Ustawodawczy podjął jednomyślnie uchwałę „O powierzeniu Józefowi Pił-

---

<sup>1</sup> Dekret Naczelnego Dowódcy Józefa Piłsudskiego z dnia 14 listopada 1918 r. (Dz.P.P.P. z 29 XI 1918 r., nr 14, poz. 40).

<sup>2</sup> Dekret o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej (Dz.P.P.P. z 29 XI 1918 r., nr 17, poz. 41).

sudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa”<sup>3</sup>. Uchwała ta zawierała podstawowe zasady ustrojowe państwa, obowiązujące do czasu wejścia w życie Konstytucji marcowej z 1921 r. Nowa konstytucja określiła ustroj i kompetencje organów administracji publicznej w Polsce na wiele kolejnych lat.

Zgodnie z ustawą zasadniczą, Rada Ministrów stanowiła centralny organ administracji publicznej. Do jej kompetencji należało:

- decydowanie o ogólnym kierunku polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa;
- występowanie z inicjatywą ustawodawczą;
- realizowanie zadań nałożonych na nią przez ustawy, przy pomocy wydanych rozporządzeń, zarządzeń i uchwał.

Na czele Rady Ministrów stał Premier, który na mocy ustaw szczególnych uzyskał uprawnienia do sprawowania ogólnego kierownictwa i nadzoru w sprawach personalnych całej administracji, a także do koordynowania działalności wszystkich ministrów. Z jednej strony ministrowie byli członkami Rady Ministrów, z drugiej zaś kierowali wyodrębnionymi działami (resortami) administracji rządowej. Aparatem pomocniczym ministra było podległe mu ministerstwo, które pozwalało na kierowanie resortem. Ministerstwo dzieliło się na departamenty, na których czele stali dyrektorzy, departamenty zaś dzieliły się na wydziały, kierowane przez naczelników. W pierwszych latach niepodległej Polski powstało wiele urzędów centralnych, m.in. Główny Urząd Statystyczny, Główny Urząd Miar. Początkowo były to urzędy niezależne, jednak po wejściu w życie Konstytucji marcowej wszystkie zostały podporządkowane ministrom.

\*

Budowa administracji terenowej w II Rzeczypospolitej przebiegała znacznie wolniej niż centralnej. Początki terenowej administracji rządowej sięgają 1919 r., kiedy na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego utworzono urzędy powiatowe, na których czele stanęli komisarze ludowi reprezentujący władzę centralną w terenie. W tym samym roku urzędy powiatowe przekształcono w starostwa, którymi nadzorowali starostowie mianowani przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Do kompetencji starosty należały wszystkie sprawy, z wyjątkiem spraw wojskowych, skarbowych, szkolnych, kolejowych, pocztowych oraz spraw urzędów ziemskich. W tych kwestiach kompetentne były terenowe organy administracji specjalnej (niezespólonej).

---

<sup>3</sup> Uchwała sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dz.P.P.P. nr 19, z 27 II 1919 r., poz. 226).

Na mocy ustawy z 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji<sup>4</sup> utworzono urzędy wojewódzkie, na których czele stanęli wojewodowie. Początkowo byli mianowani przez Naczelnika Państwa, później przez Prezydenta RP na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych. Jako organ administracji publicznej, wojewoda działał w dwojakim charakterze: jako przedstawiciel rządu koordynujący działalność całej administracji rządowej w terenie oraz jako szef administracji ogólnej wykonujący czynności w zakresie spraw wewnętrznych wraz z podległą mu policją państwową. Wojewoda administrował w sprawach wyznaniowych, kultury i sztuki, przemysłu, handlu, rolnictwa, komunikacji, opieki społecznej, a także spraw wodnych. Przysługiwało mu przy tym prawo wydawania rozporządzeń wykonawczych na mocy upoważnienia ustawowego lub upoważnienia właściwego ministra oraz prawo wydawania rozporządzeń porządkowych. Funkcje swoje wykonywał za pomocą urzędu wojewódzkiego, który dzielił się na wydziały i oddziały. Odrębności w organizacji administracji wojewódzkiej istniały na Śląsku. Wynikało to z autonomii tego regionu – oprócz wojewody i urzędu wojewódzkiego istniała tu Śląska Rada Wojewódzka, która współdziałała z wojewodą w administrowaniu województwem śląskim.

\*

Początki władzy wodnej w Polsce sięgają narodzin II Rzeczypospolitej. Pierwszym Ministrem Robót Publicznych w Tymczasowym Rządzie Ludowym Republiki Polskiej był Andrzej Kędziora (od 18 listopada do 29 grudnia 1918 r.)<sup>5</sup>. Sprawował on funkcję naczelnego organu administracji wodnej ówczesnej Polski. Można z całą pewnością stwierdzić, że to od niego wszystko się zaczęło, choć formalnie urząd ministerstwa utworzono dopiero dekretem Naczelnika Państwa na początku 1919 r.<sup>6</sup>

Minister Robót Publicznych objął pieczę nad całokształtem spraw wodnych w kraju, powołując kilka sekcji zajmujących się m.in. wodami spławnymi, wodami niespławnymi, a także żegluga śródlądową. Ministerstwem kierowali znamienici specjaliści – hydrotechnicy, profesorowie wyższych uczelni. Należy w tym miejscu wspomnieć o jednym z najwybitniejszych ministrów tamtych czasów – Gabrieli Narutowiczu. Swoją ogromną wiedzę i bogate doświadczenie zdobyte na Politechnice Zuryskiej wykorzystał on do budowy nowoczesnej gospodarki wodnej w Polsce.

---

<sup>4</sup> Ustawa tymczasowa z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz.U. z 1919 r., nr 65, poz. 395).

<sup>5</sup> Z. Mikulski, *Początki prawodawstwa wodnego w Polsce*, „Gospodarka Wodna” 1995, nr 9, s. 222.

<sup>6</sup> Dekret Naczelnika Państwa o utworzeniu Ministerstwa Robót Publicznych (DZ.P.P.P. nr 8, poz. 118 i 119).

Niezwykle ważną i pilną sprawą było przygotowanie i wprowadzenie w życie polskiego prawa wodnego. W chwili odzyskania niepodległości na terenach ówczesnej Polski obowiązywały różne systemy i przepisy prawa, w tym również przepisy regulujące stosunki na wodach śródlądowych<sup>7</sup>. Stosowanie różnych ustaw i przepisów w nowo powstałym państwie prowadziło do zupełnego chaosu. Przepisy obowiązujące w byłym Królestwie Polskim były ogólne i niewystarczające. Odczuwano brak przepisów o spótkach wodnych, o postępowaniu władz wodnych itp. Obowiązująca w Galicji ustawa wodna z 1869 r. była przestarzała, a wniesiona nowa ustawa w 1913 r. do Sejmu Galicyjskiego nie została uchwalona, ze względu na wybuch I wojny światowej. Jedynie pruska

<sup>7</sup> W byłym zaborze rosyjskim obowiązywały:

- 1) przepisy Kodeksu cywilnego poświęcone sprawom wodnym (art. 538, 556-563, 640-644, 650);
- 2) liczne postanowienia ks. Namiestnika Królestwa Polskiego, Rady Administracyjnej, Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych (Dz. pr. zb. przep. adm. Królestwa Polskiego):
  - o swobodnym odpływie wód z 29.12.1818 r.,
  - w sprawie czyszczenia koryta Wisły z 30.05.1818 r.,
  - o młynach pływakach na rzekach spławnych z 12.02.1822 r.,
  - o zezwoleniach na budowę młynów, jazów i śluz powyżej mostów drogowych z 23.03.1843 r.,
  - o szerokości dróg holowniczych nad Wisłą z 24.10.1840 r.,
  - w sprawie budowy wodnych z 26.08.1843 r.,
  - o czyszczeniu rzek spławnych i żeglownych, i o drogach holowniczych z 25.05.1845 r.,
  - o zabezpieczeniu od wylewów brzegów rzek spławnych z 05.07.1846 r.,
  - o budowlach wodnych na rzekach spławnych z 13.06.1846 r.;
- 3) przepisy i ustawy dotyczące komunikacji (zb. przep. P. Ros., tom 12, cz. I, wyd. z 1857 r.);
- 4) ustawa budowlana z 1900 r. (art. 175 i 176) – w sprawie zatopienia dróg i pól przy piętrzeniu wody;
- 5) uchwała Komitetu Ministrów z 15.05.1904 r. – o zmianie sposobu rozstrzygania spraw o stok wód przez grunta sąsiednich właścicieli w gub. nadwiślańskich, zmieniające rozporządzenie ks. Namiestnika z 10.10.1818 r. (zb. pr. 1904 r., t. VIII i zb. przep. i rozp. rządu z 1904 r., tom I, nr 147, poz. 1536);
- 6) ustawa z 20.05.1902 r. o urządzaniu rowów oraz innych instalacji wodnych na cudzych gruntach dla celów osuszających i nawadniających (zb. pr. nr 163 z 1914 r.).

W zaborze austriackim obowiązywały:

- 1) przepisy austriackiej powszechnej ustawy cywilnej (§ 407-413, 477, 490-491, 496-497);
- 2) austriacka ustawa państwowa o prawie wodnym z 30.05.1869 r. (Dz.U.P. nr 93);
- 3) krajowa ustawa o prawie wodnym z 14.03.1875 r. (Dz.U.Kr. nr 382);
- 4) liczne ustawy i rozporządzenia państwowe i krajowe w poszczególnych dziedzinach gospodarki wodnej.

Na Śląsku Cieszyńskim obowiązywały przepisy austriackiej powszechnej ustawy cywilnej, państwowa ustawa o prawie wodnym z 30.05.1869 r. i śląska ustawa wodna.

Na Spiszu i Orawie obowiązywało węgierskie ustawodawstwo wodne.

W byłym zaborze pruskim obowiązywały:

- 1) pruska ustawa wodna z 07.04.1913 r.;
- 2) niemiecka ustawa z 15.06.1895 r. dotycząca prywatnoprawnych stosunków żeglugi śródlądowej;
- 3) niemiecka ustawa z 15.06.1895 r. dotycząca prywatnoprawnych stosunków spławu;
- 4) liczne ustawy i rozporządzenia w sprawach wodnych, o ile nie zostały zniesione ustawą wodną.

ustawa wodna z 1919 r. odpowiadała ówczesnym warunkom i stosunkom prawnym w gospodarce wodnej. Nic też dziwnego, że to właśnie ona stała się podstawą dla pierwszej polskiej ustawy wodnej. Prace nad projektem ustawy wodnej rozpoczęto w styczniu 1919 r. z inicjatywy Adama Różańskiego, ówczesnego kierownika sekcji wód spławnych Ministerstwa Robót Publicznych, natomiast całym zespołem pokierował minister Andrzej Kędziora<sup>8</sup>.

Ze względu na złożenie taki przez ministra, dalsze prace nad projektem ustawy zaczęły się toczyć równolegle w ministerstwie oraz w sejmie (projekt ustawy wodnej wniósł, już jako poseł, A. Kędziora w lipcu 1920 r.). Ostatecznie po kilku latach pracy i szeroko prowadzonych konsultacjach wybrano projekt sejmowy, który trafił pod obrady Izby Poselskiej. Dnia 19 września 1922 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił nowy akt prawny – ustawę wodną<sup>9</sup>, która weszła w życie na całym terenie Polski, z wyjątkiem województwa śląskiego, w którym do 1939 r. obowiązywała wciąż ustawa pruska z 1913 r. Nowa ustawa należała – w owym czasie – do najnowocześniejszych aktów prawnych tego typu. Jej układ, terminologię i niektóre zasady utrzymano w polskim prawie do dziś. Zgodnie z treścią ustawy wodnej z 1922 r. powołano jednolity pion administracji wodnej w Polsce. Na szczeblu centralnym całokształt spraw wodnych powierzono Ministrowi Robót Publicznych, który przy pomocy urzędu swojego ministerstwa sprawował funkcję naczelnego organu administracji wodnej (art. 184 *Wod. U.*). Natomiast na szczeblu wojewódzkim funkcję organu władzy wodnej wykonywał wojewoda przy pomocy urzędu wojewódzkiego. W powiecie analogiczną władzę wykonywał starosta, korzystając z urzędu starostwa (art. 184 *Wod. U.*). Bezpośredni nadzór nad wszystkimi zakładami wodnymi sprawowała miejscowa policja państwowa.

Zakres działalności i kompetencji Ministra Robót Publicznych został szczegółowo uregulowany w dwóch odrębnych aktach prawnych. Zakres działalności naczelnego organu administracji wodnej uregulowano w ustawie z dnia 29 kwietnia 1919 r. o organizacji i zakresie działania Ministerstwa Robót Publicznych<sup>10</sup>. Zgodnie z treścią tej ustawy do zakresu działalności ministra należały:

- budowa i utrzymanie dróg wodnych;
- regulacja rzek spławnych i niespławnych;
- budowa i utrzymanie portów i przystani rzecznych;
- żegluga śródlądowa;
- budowa zbiorników wodnych;
- kataster sił wodnych;
- doświadczalne stacje wodne;

---

<sup>8</sup> Z. Mikulski, *Początki prawodawstwa wodnego w Polsce*, „Gospodarka Wodna” 1995, nr 5, s. 222.

<sup>9</sup> Ustawa wodna (Dz.U.RP z dnia 27.11.1922 r., nr 102, poz. 936).

<sup>10</sup> Dz.P.P.P. nr 39, poz. 283.

- melioracje pierwszorzędne;
- współdziałanie w melioracjach rolnych;
- nadzór nad gospodarką wodną organów samorządowych i osób prywatnych.

Z kolei zakres kompetencji Ministra Robót Publicznych został szczegółowo określony w ustawie wodnej z 1922 r. Zgodnie z treścią art. 185 tej ustawy do kompetencji ministra należało:

- wydawanie przepisów w sprawie żeglugi, spławu tratw, spustu drzewa, wykorzystania siły wodnej;
- ustanawianie, wspólnie z Ministrem Skarbu, opłat za korzystanie z wód publicznych i prywatnych;
- zatwierdzanie projektów większych robót wodnych, podejmowanych przez Państwo lub związki samorządowe;
- udzielanie pozwoleń na przewozy na rzekach granicznych;
- udzielanie pozwoleń na zakłady, oddające się za granice Państwa;
- udzielanie pozwoleń obcokrajowcom;
- wydawanie zarządzeń w sprawie zaniechania utrzymania regulacji wód płynących bądź ich brzegów;
- zawieszanie przepisów dotyczących obowiązku utrzymania wód granicznych;
- wydawanie orzeczeń w toku instancji.

W terenie głównym organem administracji wodnej był wojewoda. Jako organ rządowej administracji ogólnej wykonywał swoje funkcje przy pomocy urzędu wojewódzkiego. Zgodnie z art. 186 Wod. U. do zakresu kompetencji wojewody w sprawach wodnych należało:

- a) wydawanie zarządzeń i orzeczeń odnoszących się do wód żeglownych i spławnych we wszystkich sprawach władzy wodnej;
- b) na wszystkich rodzajach wód wojewoda mógł:
  - oznaczać odszkodowanie przy zaliczeniu wody prywatnej do kategorii wód publicznych;
  - oznaczać datki właścicieli gruntów nadbrzeżnych do kosztów regulacji;
  - wydawać zarządzenia ograniczające użytkowanie gruntów celem ochrony od powodzi;
  - wydawać pozwolenia i zarządzenia co do zakładów o sile wodnej ponad 50 koni mechanicznych;
  - wydawać orzeczenia o wyjątkowym wywłaszczeniu budynków, podwórzy, ogrodów i cmentarzy oraz odebraniu lub ograniczeniu prawa piętrzenia wody w interesie rolnictwa lub żeglugi;
  - wydawać zarządzenia w sprawie obszarów ochronnych wodociągów i źródeł;
  - wydawać statuty przymusowych spółek wodnych, zatwierdzać zmiany w statutach i rozwiązywać przymusowe spółki wodne;
  - wydawać orzeczenia w toku instancji.

W powiecie władzę wodną I instancji wykonywał starosta, który był podstawowym organem administracji wodnej. Zgodnie z generalną zasadą wyrażoną w art. 187 *Wod. U.*, do kompetencji starosty należało wydawanie zarządzeń i orzeczeń we wszystkich sprawach wodnych, które nie zostały zastrzeżone dla władz II i III instancji, tj. wojewody i Ministra Robót Publicznych. Do szczególnych kompetencji starosty należało m.in.:

- wydawanie w ramach zarządzeń wojewódzkiej władzy administracji ogólnej pozwoleń, zakazów, nakazów odnoszących się do obszaru przepływu wielkiej wody;

- wydawanie w ramach zarządzeń wojewódzkiej władzy administracji ogólnej pozwoleń na wznoszenie i zmianę terenu lub budowli bądź na usuwanie wzniesień terenowych w obrębie obszaru zalewu;

- przeprowadzanie postępowania przy tworzeniu spółek wodnych i związków wałowych;

- prowadzenie ksiąg wodnych.

W celu odciążenia organów administracji wodnej od spraw drobnych, art. 190 *Wod. U.* upoważniał władze wodne wszystkich szczebli do przekazywania swoich kompetencji w określonych sprawach na rzecz organów administracji niższego stopnia lub zarządom technicznym (np. państwowym zarządom wodnym).

Prezentując jednostki i organy administracji wodnej, należy zwrócić uwagę na charakterystyczne rozwiązanie dotyczące postępowania administracyjnego, które przewidywało załatwianie spraw wodnych w sposób kolegialny. Władze wodne I i II instancji wydawały orzeczenia wodnoprawne na podstawie uchwał kolegiów, w skład których wchodziłi obywatele powoływani w drodze wyborów. Kolegia powiatowe obradowały w składzie: przewodniczący – starosta, jeden urzędnik administracyjny wyznaczony przez starostę oraz jeden obywatel wybrany przez wydział powiatowy. Na szczeblu wojewódzkim kolegia obradowały w składzie: przewodniczący – wojewoda, jeden urzędnik administracyjny mianowany przez wojewodę, jeden urzędnik sądowy wyznaczony przez prezesa sądu apelacyjnego oraz dwóch obywateli wybranych przez radę wojewódzką (art. 189 *Wod. U.*).

Ustawa wodna z 1922 r. wprowadziła do struktury aparatu administracji publicznej dwie nowe, dotąd nieznanne instytucje – rady i komisje wodne. Wojewódzkie rady wodne były kolegialnymi organami administracji wodnej o charakterze opiniodawczo-doradczym. W każdym województwie utworzono radę, która wydawała opinie dla Ministra Robót Publicznych w sprawach gospodarki wodnej województwa. Oprócz tego, wojewódzkie władze wodne przed podjęciem istotnej decyzji zwracały się o opinię do rady wodnej. W skład rady wchodziłi: przewodniczący i jego zastępca – których mianował Prezydent RP, pozostałych członków rady wybierał w równych częściach samorząd wojewódzki (do czasu jego powstania – rada wojewódzka), samorząd rolniczy oraz samorząd przemysłowy i rzemieślniczy (art. 239 *Wod. U.*). Drugim, nowym, orga-

nem administracji wodnej były rewizyjne komisje wodne. Tworzono je dla poszczególnych wód publicznych lub też dla powiatów, gdzie wykonywały funkcję o charakterze opiniodawczo-kontrolnym. Komisje prowadziły kontrole:

- utrzymania wód i brzegów;
- poziomu zanieczyszczeń;
- zgodności z prawem użytkowania wód.

Spostrzeżenia, wnioski i opinie komisja przedkładała właściwym władzom wodnym. W skład komisji wchodziła przedstawiciele administracji państwowej oraz przynajmniej dwóch członków reprezentujących środowiska zainteresowane utrzymaniem i użytkowaniem wód, których wybierał sejmik powiatowy (rada powiatowa) – art. 231 Wod. U.

W krótkim czasie po odzyskaniu przez Polskę niepodległości powołano terenowe jednostki administracji wodnej o charakterze technicznym. Utworzona w 1920 r. struktura była hierarchicznie podporządkowana Ministrowi Robót Publicznych i oparta na podziale specjalnym kraju<sup>11</sup>. Na szczeblu centralnym powołano Generalną Dyрекcję Regulacji Rzek Żeglownych, która stanowiła wyodrębniony oddział w Ministerstwie Robót Publicznych, podlegający bezpośrednio ministrowi. Do zakresu działalności Generalnej Dyrekcji należało:

- opracowywanie generalnych projektów dotyczących regulacji rzek żeglownych, budowy portów i ładowni oraz innych urządzeń potrzebnych dla żeglugi;
- zatwierdzanie szczegółowych projektów i naczelny nadzór techniczny nad wykonywaniem robót regulacyjnych<sup>12</sup>.

Generalna Dyrekcja kierowała czterema okręgowymi dyrekcjami regulacji rzek żeglownych. Dwie dyrekcje miały siedzibę w Warszawie, obejmując swoim zasięgiem środkową i dolną Wisłę, trzecią dyrekcję ulokowano w Krakowie, natomiast dyrekcja okręgu pomorskiego była tymczasowo administrowana przez Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej. Dyrekcjom okręgowym podlegały kierownictwa budowy, które wykonywały prace regulacyjne oraz inspekcje żeglugi na wyznaczonych odcinkach wód publicznych. Obszar działalności terenowej administracji wodnej obejmował początkowo jedynie dorzecze Wisły, co wynikało z prowadzonych działań wojennych na wschodnich ziemiach Polski (wiosna–jesień 1920 r.). Zawarcie traktatu pokojowego 18 marca 1921 r. między Polską a Rosją pozwoliło władzom polskim na utworzenie województw nowogródzkiego, poleskiego, wołyńskiego i białostockiego na przyłączonych do Polski ziemiach. Minister Robót Publicznych wydał nowe rozporządzenie, które zmieniło organizację terenowej administracji wodnej<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Rozporządzenie Ministra Robót Publicznych z 8 czerwca 1920 r. o organizacji Zarządu Rzek Żeglugowych (Dz.U.R.P. nr 50, poz. 308).

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Rozporządzenie Ministra Robót Publicznych z dnia 21 czerwca 1921 r. w przedmiocie częściowej zmiany rozporządzenia Ministra Robót Publicznych z 8 czerwca 1920 r. o organizacji Zarządu Rzek Żeglownych (Dz.U. nr 60, poz. 381).

Władze wodne objęły swoim działaniem nowe rejony, powołując na nich swoje jednostki. Struktura organizacyjna władzy wodnej przyjęła nowy kształt. Powołano trzy dyrekcje okręgowe regulacji rzek żeglownych, z siedzibą w Warszawie, Toruniu i Krakowie, obejmujące swoim zasięgiem działania górną, środkową i dolną Wisłę wraz z dopływami. Z kolei nowa jednostka – dyrekcja dróg wodnych w Brześciu – objęła swoim działaniem całe dorzecze Dniestru. Na bazie zlikwidowanych kierownictw budowy powstały państwowe zarządy rzek w Krakowie, Szczecinie, Sandomierzu, Jarosławiu, Puławach, Warszawie, Płocku, Pułtusku, Augustowie, Wyszkanie, Dorohusku. Objęły one swoim działaniem wskazane w rozporządzeniu odcinki poszczególnych wód publicznych<sup>14</sup>.

Zakończenie prowizorium ustrojowego w Polsce, które trwało do uchwalenia Konstytucji marcowej w 1921 r., oraz uchwalenie ustawy wodnej w 1922 r. doprowadziło w sposób pośredni do zakończenia budowy nowoczesnej administracji wodnej w niepodległej Polsce. Dało temu wyraz rozporządzenie Ministra Robót Publicznych wydane w 1923 r., które ujednoliciło strukturę organizacyjną terenowych jednostek administracji wodnej, ale także rozszerzyło zakres działalności i kompetencji nowych podmiotów<sup>15</sup>. Generalną Dyrekcję Regulacji Rzek Żeglownych przekształcono w Departament Wodny Ministerstwa Robót Publicznych, natomiast dotychczasowe dyrekcje okręgowe regulacji rzek żeglownych przemianowano na dyrekcję dróg wodnych, z siedzibą w Warszawie i Wilnie. Dyrekcja warszawska posiadała dwie ekspozytury – utworzone dla zarządu górnej i dolnej Wisły – funkcjonujące jako inspektoraty w Krakowie i Toruniu. Do zakresu działalności dyrekcji dróg wodnych należały:

- zarząd i ewidencja wszelkiej własności państwowej związanej z gospodarką wodną, tak nieruchomą, jak ruchomą;
- inspekcja żeglugi i spławu oraz rejestracja statków;
- sygnalizacja stanów wód, pochodzących lodu itp.;
- sprawy hydrograficzne;
- współdziałanie w sprawach wodnych z władzami wojewódzkimi, na żądanie tych władz.

Podstawowe jednostki organizacyjne, czyli państwowe zarządy rzek, przekształcono w zarządy dróg wodnych. Upoważniono je do kierowania robotami na drogach wodnych i wykonywania wszelkich czynności związanych z budową i utrzymaniem dróg wodnych, ale również do zarządu ruchomym i nieruchomym majątkiem administracji wodnej. Do szczególnych działań zarządów należało:

---

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Rozporządzenie Ministra Robót Publicznych z 17 grudnia 1923 r. o zniesieniu Generalnej Dyrekcji Regulacji Rzek Żeglownych w Krakowie, Toruniu, biura projektów kanałów żeglugi w Krakowie oraz państwowych zarządów rzek w Szczecinie, Jarosławiu i Włocławku (Dz.U. nr 135, poz. 1129).

- wykonywanie budowlanych regulacyjnych;
- administrowanie państwowymi plantacjami wiklinowymi;
- inspekcja żeglugi i spławu oraz rejestracja statków, o ile czynności te nie były zastrzeżone dla dyrekcji;
- współdziałanie z władzami administracyjnymi przy wykonywaniu polacji rzecznej;
- opieka nad nurtem rzeki, czyszczenie łożyska z pni, karczcy i korzeni oraz wytyczanie i oświetlanie nurtu;
- ściąganie opłat żeglugowych.

Wydane przez ministra rozporządzenie<sup>16</sup> zakończyło okres budowy i rozpoczęło okres stabilizacji w administracji wodnej. Przyjęte w nowych aktach prawnych rozwiązania, które regulowały ustrój, zadania i kompetencje organów i jednostek organizacyjnych administracji wodnej, umożliwiły osiągnięcie względnego ładu prawnego, który pozwolił na rozwój nowoczesnej gospodarki wodnej w Polsce.

Pomimo przewyciężenia kryzysu prezydenckiego w 1922 r. i kryzysu gospodarczego przez rząd Władysława Grabskiego w 1923 r., postępująca polityczna destabilizacja państwa doprowadziła do zamachu stanu Marszałka Józefa Piłsudskiego w maju 1926 r. Po zamachu majowym 9 czerwca 1926 r. nowo powołany przez prezydenta Mościckiego rząd Kazimierza Bartla rozpoczął prace nad przygotowaniem poprawek do Konstytucji RP z 1921 r. Sejm 2 sierpnia 1926 r. uchwalił ustawę zmieniającą i uzupełniającą Konstytucję marcową<sup>17</sup> oraz ustawę o uprawnieniach Prezydenta RP do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy<sup>18</sup>. Nowela sierpniowa dokonała zasadniczej zmiany ustroju państwa poprzez ograniczenie roli sejmu na rzecz rozszerzenia kompetencji rządu i prezydenta – czyli zwiększenia władzy wykonawczej. Prezydent RP został wyposażony w prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, które były dwojakiego rodzaju: rozporządzenia wydawane w okresie między kadencjami sejmu – w razie konieczności państwowej, oraz rozporządzenia wydawane z upoważnienia ustawy. Chociaż nowa prerogatywa prezydenta miała ambiwalentną ocenę w odbiorze społecznym, to przyczyniła się do zmian jakości legislacji w kraju.

Ukształtowana stabilna struktura administracji wodnej w Polsce w 1923 r. nie funkcjonowała długo: już na początku 1928 r. rozporządzeniem Prezydenta RP zmieniono ustawę wodną<sup>19</sup>, likwidując udział czynnika społecznego przy wydawaniu orzeczeń w sprawach wodnych, a także wzmocniono wpływ wojewodów na komisje rewizyjne i wojewódzkie rady wodne. Następnie lata

---

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> Dz.U.R.P. z 1926 r., nr 44, poz. 267.

<sup>18</sup> Dz.U.R.P. z 1926 r., nr 78, poz. 443.

<sup>19</sup> Rozporządzenie Prezydenta RP z 24.02.1928 r., zmieniające i uzupełniające przepisy ustawy wodnej (Dz.U. nr 24, poz. 205).

przyniosły dalej idące zmiany we władzach wodnych. Rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 21 maja 1932 r. zlikwidowano Ministerstwo Robót Publicznych<sup>20</sup>, sprawy gospodarki wodnej dotąd skupione w jednym ministerstwie zostały przejęte przez trzy nowe urzędy. Kanalizacje i wodociągi podporządkowano Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, za regulację małych rzek i potoków odpowiadało Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych, natomiast regulację dużych rzek, konserwację i utrzymanie dróg wodnych powierzono Ministerstwu Komunikacji. Nowym naczelnym organem administracji wodnej został Minister Komunikacji, który rozporządzeniem z dnia 3 stycznia 1933 r. wprowadził zmiany w organizacji administracji wodnej. Dyрекcję dróg wodnych w Toruniu, Krakowie, Wilnie i Warszawie przekształcono w wydziały wodne podległe bezpośrednio właściwym miejscowo wojewodom, natomiast w pozostałych województwach utworzono oddziały wodne. Wydziałom i oddziałom wodnym podlegało 27 państwowych zarządów wodnych rozmieszczonych na terenie całego kraju. W Ministerstwie Komunikacji utworzono specjalną komórkę organizacyjną – Biuro Dróg Wodnych.

\*

Próbując dokonać oceny stanu administracji wodnej w II Rzeczypospolitej, należy prezentowany okres podzielić na trzy główne etapy. Pierwszy etap przypadał na lata 1918-1923. Był to okres powstania i budowy nowoczesnej administracji wodnej w niepodległej Polsce.

Najwybitniejsi polscy hydrotechnicy i hydrododzy budowali zręby nowoczesnej gospodarki wodnej, wykorzystując struktury nowej administracji publicznej. Etap drugi przypadał na lata 1923-1932. Był to czas względnej stabilizacji w administracji wodnej, który został zapoczątkowany uchwaleniem pierwszej polskiej ustawy wodnej w 1922 r. Regulowała ona najważniejsze instytucje prawa wodnego, takie jak podział i własność wód, korzystanie z wód, utrzymanie i regulacja wód. Wprowadzono również całkiem nowe instytucje i rozwiązania, chociażby takie, jak spółka wodna, związek wałowy, czy też postępowanie w sprawach wodnych. Ustawa wodna określiła władze wodne I, II i III instancji, zadania i kompetencje oraz postępowanie przed tymi władzami. Dzięki ustawowej regulacji owego zakresu spraw osiągnięto względną stabilizację w tej części administracji publicznej.

Ostatni etap przypada na lata 1932-1939. Był to etap podziału i rozdrobnienia władzy wodnej oraz jej zadań i kompetencji. Zapoczątkowany został rozporządzeniem Prezydenta RP z 1932 r., które zniósło urząd Ministerstwa Robót Publicznych. Słowa krytyki, jakie rozległy się szerokim echem w całym środowisku związanym z gospodarką wodną – wobec tych zmian – były bez

---

<sup>20</sup> Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 21.05.1932 r. w sprawie zniesienia urzędu Ministra Robót Publicznych (Dz.U. nr 51, poz. 479).

wątpienia w pełni uzasadnione. Dokonane zmiany ustroju administracji wodnej przyniosły negatywne skutki w postaci braku konsolidacji i koordynacji działań w tej części administracji publicznej. Najdobitniej wyraził to jeden z twórców polskiej gospodarki wodnej, prof. Mieczysław Rybczyński, w artykule zamieszczonym na łamach miesięcznika „Gospodarka Wodna” w 1936 r. Pisał w nim m.in.:

„Tych 7 czy 8 ministerstw, zajmujących się stale sprawami wodnymi, to jest spadek po zniesieniu Ministerstwa Robót Publicznych, gdzie gromadziły się wszystkie sprawy wodne prócz morskich i melioracji szczegółowych”.

„Ale trudności administracyjne i większe koszty zarządu to tylko jedno i może nawet mniej bolesna strona dzisiejszej organizacji, za wiele ważniejszą uważam rozbitcie na wiele części tego, co z natury stanowi jedną całość, tj. gospodarki wodnej, której ważności dla życia gospodarczego państwa nie można nie doceniać”<sup>21</sup>.

Negatywne zmiany, jakie zaszły w administracji wodnej w latach 30. XX w., nie doprowadziły jednak do zahamowania rozwoju gospodarki wodnej w kraju – wciąż powstawały nowe plany oraz inwestycje wodne. Rozwijały się drogi i transport wodny, budowano nowe zbiorniki i elektrownie wodne. Do najbardziej spektakularnych osiągnięć tamtego czasu należały: wybudowanie zbiornika zaporowego wraz z elektrownią wodną w Porąbce na rzece Sole w 1936 r., rozpoczęcie budowy zbiorników zaporowych w Różnowie i Czchowie na rzece Dunajec<sup>22</sup>. Ogrom prac wodnych wówczas realizowanych może najlepiej zobrazować fakt, że tylko w jednym województwie, krakowskim, w latach 1935-1936 wybudowano 29 zapór na potokach górskich<sup>23</sup>. Program robót na dalsze lata przewidywał budowę zbiorników zaporowych: w Czarstynie na Dunajcu, w Stróży na Rabie, w Kozłowej Górze na Brennicy oraz we Włodawie na Bugu. Obejmował również regulacje Wisły oraz innych większych rzek, a także budowę nowych i modernizację starych kanałów żeglownych<sup>24</sup>. Wszystkie te inicjatywy i działania możemy zawdzięczać twórcom i pasjonatom gospodarki wodnej, takim jak Mieczysław Rybczyński, Kazimierz Rodawicz, Maksymilian Matakiewicz oraz inni, którzy łącząc pracę zawodową, wykonywaną na najwyższych stanowiskach w kraju, z pasją do nowej dziedziny nauki, jaką była gospodarka wodna, przyczynili się niewątpliwie do sukcesów gospodarczych II Rzeczypospolitej.

---

<sup>21</sup> M. Rybczyński, *Administracja wodna w Polsce*, „Gospodarka Wodna” 1936, nr 4, s. 133.

<sup>22</sup> *Roboty wodne Ministerstwa Komunikacji w 1935-1936 r.*, „Gospodarka Wodna” 1935, nr 4, s. 154.

<sup>23</sup> T. Tillinger, *Program rozbudowy dróg wodnych w Polsce*, „Gospodarka Wodna” 1936, nr 3, s. 83.

<sup>24</sup> *Ibidem*.