

ANDRZEJ SZYMCZAK (Lublin)

Odbudowa polskiej administracji wodnej po II wojnie światowej

Niemcy, wycofując się z terenów okupowanej Polski w 1944 roku, likwidowali całą strukturę swojej administracji publicznej, w tym także administracji wodnej, która funkcjonowała na naszych ziemiach w czasie okupacji hitlerowskiej. Opuszczając w pośpiechu urzędy i jednostki wodne, z pełną determinacją zacierali wszelkie ślady swojej działalności, niszcząc przy okazji przedwojenny dorobek polskiej administracji wodnej¹.

Zniszczyli także wszelkie urządzenia i maszyny wykorzystywane do robót wodnych oraz znaczną część dróg wodnych, wysadzając w powietrze mosty, jazy i śluzy². Uszkodzili także wiele urządzeń melioracji podstawowych i szczegółowych. W wyniku działań frontowych i fortyfikacyjnych uszkodzeniu uległy na odcinku 1464 km korpusy wałów przeciwpowodziowych³. Poważne straty zanotowano również w żegludze śródlądowej; z taboru wiślańskiego po II wojnie światowej pozostało 50% jednostek, natomiast z taboru odrzańskiego jedynie 5%⁴.

Oprócz ogromnych strat materialnych doszły także bardzo wysokie straty wśród ludności naszego kraju. Wynikały one z bezpośrednich działań wojennych, ludobójstwa, chorób oraz powojennej zmiany granicy państwa.

¹ Postępowanie Niemców szczegółowo opisał p.o. naczelnika wydziału dróg wodnych w Resorcie Komunikacji, Poczty i Telegrafu inż. J. Kornacki w sprawozdaniu za miesiąc wrzesień 1944 r. Pisał w nim tak: „W czasie wycofywania się Niemców za Wisłę w lipcu 1944 r., warsztaty, urządzenia portowe, budynki urzędów oraz tabor zostały bądź to wysadzone w powietrze, jak np. w Sandomierzu (nabrzeże i 4 statki na Wiśle), bądź jak w Puławach zupełnie spustoszone, a tabor rzeczny znajdujący się w porcie został przez Niemców wyprowadzony za Wisłę, gdzie ostrzelany w czasie walk osiadł na dnie” (Archiwum Akt Nowych w Warszawie [dalej: AAN], zasp. Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego nr 185, sygn. XII/1, s. 64).

² Ibidem.

³ K. Dębski, *Gospodarka wodna w 3-letnim planie odbudowy kraju*, „Gospodarka Wodna” 1946, nr 2, s. 51.

⁴ T. Tillinger, *Odbudowa i rozbudowa transportu wodnego*, „Gospodarka Wodna” 1946, nr 2, s. 55.

W latach 1939-1950 Polska utraciła około 40% swoich obywateli, co postawiło ją w czołówce najbardziej poszkodowanych państw w II wojnie światowej⁵. Wśród pomordowanych i zaginionych znaleźli się także twórcy polskiej gospodarki wodnej, zarówno praktycy, jak też naukowcy, którzy zajmowali bardzo różne stanowiska, poczynając od wykładowców akademickich, poprzez urzędników administracji, a kończąc na pracownikach stoczni i portów rzecznych. W tym miejscu należy wspomnieć o tak wielkich postaciach gospodarki wodnej, jak: prof. Politechniki Lwowskiej Maksymilian Matakiewicz, prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego Adam Różański czy też kierownik portu czerniakowskiego w Warszawie, Feliks Słoczyński⁶.

Drugą przyczyną, która wpłynęła na losy powojennej administracji wodnej była zmiana ustroju politycznego i gospodarczego Polski. Nie wynikała ona z woli narodu, a jedynie z polityki międzynarodowej Wielkiej Trójki.

Wskutek załamania się potęgi niemieckiej na froncie wschodnim w 1943 roku, w II wojnie światowej inicjatywę przejęła Armia Czerwona. Zwycięski pochód wojsk radzieckich postawił ZSRR na czołowej pozycji międzynarodowej, oddając decydujący głos w kształtowaniu losów świata Stalinowi. Wobec braku wyraźnego sprzeciwu państw alianckich, Stalin doprowadził do podporządkowania sobie państw Europy Wschodniej⁷, wykorzystując do tego lokalnych komunistów, wspieranych politycznie, finansowo i militarnie.

Kiedy front wschodni zbliżał się do Bugu, polscy komuniści, wraz z działaczami PPS i SL, powołali w Moskwie Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, który stał się namiastką polskiego rządu⁸. Komitet ten, powołany z poparciem Stalina, przeniesiono początkowo do Chełma, a następnie do Lublina, gdzie ogłoszono tekst manifestu, zawierającego program polityczny nowej władzy. Zgodnie z jego treścią funkcjonowanie powojennej Polski miało być oparte na przedwojennym prawodawstwie, z wyjątkiem regulacji sprzecznych z nową polityką władz⁹.

⁵ W. Witkowski, *Historia administracji Polski 1764-1989*, Warszawa 2007, s. 407.

⁶ *Lista zmarłych lub zaginionych inżynierów i techników wodnych w okresie 1939-1945*, „Gospodarka Wodna” 1946, nr 3, s. 154-155.

⁷ Na konferencji w Teheranie Stalin zażądał od Roosevelta i Churchilla przyłączenia do ZSRR części Prus Wschodnich, a także wyodrębnienia Ukrainy i Białorusi, które będą w strefie wpływów radzieckich, *Teheran-Jalta-Poczdam: dokumenty konferencji szefów rządów trzech wielkich mocarstw*, tłum. D. Rotfeld, W. Daszkiewicz, Warszawa 1970, s. 87.

⁸ Formalnie PKWN powołano ustawą z dnia 21 lipca 1944 roku o utworzeniu PKWN (DzU z 1944 r. nr 1, poz. 1), natomiast pierwszą informację o utworzeniu tego komitetu i ogłoszeniu jego manifestu podało Radio Moskwa w dniu 22 lipca 1944 r. A. Friszke, *Polska. Losy państwa i narodu 1939-1988*, Warszawa 2003, s. 91.

⁹ Doktryna ta wynikała pośrednio z tekstu Manifestu PKWN, w którym władza ludowa odwołuje się wprost do osiągnięć Konstytucji marcowej z 1921 roku, zakładając również wydawanie aktów wykonawczych na podstawie przedwojennych ustaw. Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (załącznik do Dz.U. z 1944 r. nr 1, poz. 1).

W swoich założeniach manifest odrzucał Konstytucję kwietniową z 1935 roku, uważając ją za faszystowską, a za jedyne i najważniejsze źródło prawa uznawał Konstytucję marcową z 1921 roku, która miała obowiązywać do czasu uchwalenia nowej ustawy zasadniczej przez Sejm Ustawodawczy. Jediną legalną władzą ustawodawczą do czasu przeprowadzenia wyborów miała być Krajowa Rada Narodowa, natomiast władzą wykonawczą – Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego. Manifest zapowiadał także utworzenie nowych organów władz terenowych w postaci wojewódzkich, powiatowych i gminnych rad narodowych oraz szereg zmian gospodarczych, takich jak reforma rolna i nacjonalizacja przedsiębiorstw. Wszystkie te zmiany ustrojowe miały być realizowane przez środowisko związane z PPR, którego celem było wprowadzenie komunizmu i podporządkowanie się władzom w Moskwie.

W ten sposób zaistniały dwa polskie ośrodki władzy. Pierwszym był ośrodek rządu emigracyjnego w Londynie z podporządkowaną sobie strukturą w kraju, drugim zaś, stworzony w Moskwie przez polskich komunistów i podległy ZSRR. Ten dualizm władzy trwał aż do 1945 roku, kiedy to Stany Zjednoczone, Wielka Brytania oraz Francja cofnęły uznanie dla rządu londyńskiego, który był dotąd jedynym legalnym polskim rządem, mającym szerokie uznanie międzynarodowe.

Wyzwolenie Lubelszczyzny spod okupacji hitlerowskiej dało władzom PKWN impuls do odbudowy administracji publicznej. Pierwszym ośrodkiem, w którym rozpoczęto odbudowę struktur państwowości, był Lublin. Choć miasto zostało wyzwolone 24 lipca 1944 roku, to pierwsi członkowie PKWN przybyli z Moskwy do Lublina dopiero w roku 1944, pod koniec lipca¹⁰. Po przyjeździe do miasta niezwłocznie przystąpiono do organizowania naczelných organów administracji państwowej, które były określone w ustawie z 21 lipca 1944 roku o utworzeniu PKWN¹¹. Zgodnie z jej treścią, władzę wykonawczą sprawował PKWN, który składał się z prezydium, poszczególných resortów oraz sekcji politycznej i ekonomicznej. Na czele komitetu stał przewodniczący i jego dwóch zastępców¹². Na początku utworzono 13 naczelných urzędów administracji publicznej, nazywanych resortami. Na czele każdego z nich stał kierownik, który wykonywał powierzone mu zadania z zakresu administracji publicznej. Resorty dzieliły się na wydziały i oddziały, na których czele stali naczelnicy i kierownicy. W ten sposób cały personel urzędu resortu liczył od kilkunastu do kilkudziesięciu osób¹³.

¹⁰ Grupa 23 członków PKWN, w tym przewodniczący E. Osóbka-Morawski, wyruszyła z Moskwy do Chełma 27 lipca 1944 r. Spis członków pracowników PKWN, wyjeżdżających 27 lipca 1944 r. z Moskwy do Chełma (AAN, zesp. PKWN nr 185, sygn. I/2, s. 2).

¹¹ Ustawa KRN z 21 lipca 1944 r. o utworzeniu PKWN (Dz.U. z 1944 r. nr 1, poz. 1).

¹² Inwentarz PKWN (AAN, zesp. PKWN nr 185, s. 1).

¹³ Spis wydziałów Resortu Komunikacji, Poczty i Telegrafu (AAN, zesp. PKWN nr 182, sygn. XII/1, s. 29).

Odbudowę terenowej administracji publicznej zapoczątkowano 1 stycznia 1944 roku wydaniem przez KRN statutu tymczasowego rad narodowych¹⁴. Chociaż z punktu widzenia prawa powstające rady narodowe nie posiadały wówczas żadnej legitymacji do sprawowania władzy publicznej, to kolejne miesiące przynosiły spełnienie także i tego warunku. Całkiem nowe dla naszej kultury prawnej terenowe organy administracji były wzorowane na radzieckim systemie ustrojowym. Ich legitymacja nastąpiła z chwilą uchwalenia przez KRN ustawy z dnia 11 września 1944 roku o organizacji i zakresie działania rad narodowych¹⁵, gdzie zostały one określone jako tymczasowe organy ustawodawcze i samorządowe. Organami rad narodowych były prezydya wybierane z grona wszystkich członków rady, delegowanych przez różne organizacje polityczne, zawodowe i społeczne.

Ze względu na brak w polskim społeczeństwie poparcia dla systemu rad narodowych, zrodziła się potrzeba przywrócenia ustroju administracji terenowej sprzed II wojny światowej. Jesienią 1944 roku PKWN reaktywował terenową administrację rządową i samorządową, wydając stosowne dekrety¹⁶. Tymczasem stworzono system dualistyczny administracji publicznej, który się składał z pionu organów administracji samorządowej i pionu organów administracji rządowej. W tej strukturze funkcje samorządu terytorialnego powierzono radom narodowym, które posiadały jedynie funkcję uchwałodawczą, natomiast funkcję wykonawczą – wydziałom wojewódzkim, powiatowym oraz zarządom miejskim i gminnym, na których czele stali wojewodowie, starostowie oraz prezydenci i wójtowie.

Radom narodowym powierzano także radykalny program przebudowy społecznej w Polsce, w związku z czym pełniły one funkcję kontrolną nad wszystkimi organami administracji publicznej oraz posiadały wpływ na powoływanie i odwoływanie różnych organów.

Jak już wcześniej wspomniano, dekretem z dnia 21 sierpnia 1944 roku przywrócono terenowe organy administracji rządowej¹⁷. Zgodnie z jego treścią funkcje organów II instancji pełnili wojewodowie, których mianował na to stanowisko PKWN. Do wykonywania przydzielonych im zadań służyły zorganizowane w tym celu urzędy wojewódzkie. Natomiast funkcje organów I instancji wykonywali starostowie, których mianował na ten urząd Kierownik Resortu Administracji Publicznej. Do realizacji wyznaczonych im zadań tworzone starostwa powiatowe. Wszyscy wojewodowie i starostowie podlegali służbowo i organizacyjnie Kierownikowi Resortu Administracji Publicznej, rzeczowo zaś poszczególnym kierownikom resortów, w zależności od rodzaju sprawy¹⁸.

¹⁴ W. Witkowski, *Historia administracji*, s. 422.

¹⁵ Dz.U. z 1944 r. nr 5, poz. 22.

¹⁶ Dekret PKWN z 21 sierpnia 1944 r. o trybie powoływania władz administracji ogólnej I i II instancji (Dz.U. z 1944 r. nr 2, poz. 8) oraz dekret PKWN z 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz.U. z 1944 r., nr 14, poz. 74).

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ W. Witkowski, *Historia administracji*, s. 425.

Na początku sierpnia 1944 roku w wyzwolonym spod okupacji Lublinie rozpoczęto od utworzenia naczelných organów odbudowę powojennej administracji wodnej¹⁹. Zgodnie z przyjętą doktryną (patrz przyp. 9), ustrój administracji wodnej został oparty na przedwojennych aktach prawnych, takich jak: ustawa wodna z 1922 roku²⁰, rozporządzenia wykonawcze do tej ustawy oraz zarządzenia, okólniki i pisma okólne naczelných władz wodnych. Tym samym ustrój administracji wodnej pozostał niezmienny, poza pewnymi wyjątkami, które wynikały z przyjętych zmian politycznych nowej władzy. Utrzymano także niezmienny zakres działania poszczególných resortów odpowiedzialnych za sprawy wodne, a określony Rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 21 maja 1932 roku w sprawie zniesienia urzędu Ministra Robót Publicznych²¹. Zgodnie z jego treścią władze PKWN powierzyły sprawy żeglugi i dróg wodnych Kierownikowi Resortu Komunikacji, Poczty i Telegrafu, natomiast kanalizację i wodociągi oddano w ręce Kierownika Resortu Administracji Publicznej, pozostałe zaś sprawy wodne, między innymi melioracje, regulacje rzek i potoków, przekazano Kierownikowi Resortu Rolnictwa i Reform Rolnych.

Naczelnym organem administracji wodnej o najszerszym zakresie działania był Kierownik Resortu Rolnictwa i Reform Rolnych. Po wyzwoleniu funkcję tę objął Andrzej Witos, który zajął się różnymi kwestiami związanymi z przebudową ustroju rolnego, w tym najważniejszą z nich – reformą rolną²². Pierwszy powojenny statut organizacyjny resortu przewidywał funkcjonowanie zaledwie trzech wydziałów: ekonomicznego, produkcji rolnej i weterynarii oraz urzędów rolnych – gdzie znalazły swoje miejsce także zagadnienia dotyczące gospodarki wodnej²³.

Zakres działania i kompetencje Kierownika Resortu Rolnictwa i Reform Rolnych w sprawach wodnych regulowały dwa odrębne akty prawne. Pierwsze z nich określono Rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 21 maja 1932 r. w sprawie zniesienia urzędu Ministra Robót Publicznych²⁴. Zgodnie z treścią art. 4 tego rozporządzenia do zakresu działania kierownika resortu należało:

- obwałowanie, regulacja, kanalizacja i utrzymanie rzek, zabudowa potoków górskich oraz budowa i utrzymanie kanałów i zbiorników górskich – jeżeli nie miały na celu żeglugi i spływu;
- popieranie publicznych przedsiębiorstw melioracyjnych;

¹⁹ Wskazuje na to wiele zachowanych pism naczelných organów administracji publicznej m.in. pismo Przewodniczącego PKWN Kierownika Resortu Komunikacji, Poczty i Telegrafu z dnia 12 sierpnia 1944 r., skierowane do przedstawiciela rządu ZSRR przy PKWN w sprawie utworzenia administracji dróg wodnych w Polsce (AAN, zesp. PKWN nr 185, sygn. 1/87, s. 2-3).

²⁰ Ustawa wodna z dnia 19 września 1922 r. (tekst jed. Dz.U.RP z 1928 r., nr 62, poz. 574).

²¹ Dz.U.RP z 1932 r., nr 51, poz. 479.

²² Dekret PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. z 1944 r. nr 4, poz. 17).

²³ Statut organizacyjny Resortu Rolnictwa i Reform Rolnych (AAN, zesp. PKWN nr 185, sygn. V/1, s. 2-3).

²⁴ Dz.U.RP z 1932 r. nr 51, poz. 479.

– wszelkie sprawy należące do zakresu działania Ministerstwa Robót Publicznych w myśl ustawy wodnej z 1922 roku, jeżeli nie wchodzą w zakres działania Kierownika Resortu Administracji Publicznej lub Kierownika Resortu Komunikacji, Poczty i Telegrafu.

Z kolei kompetencje Kierownika Resortu Rolnictwa i Reform Rolnych dotyczące spraw wodnych określono w ustawie wodnej z 1922 roku. Zgodnie z treścią art. 185 tej ustawy, do kompetencji kierownika resortu należało:

- wydawanie przepisów w sprawie wyzyskania siły wodnej;
- ustalenie wspólnie z Kierownikiem Resortu Gospodarki Narodowej i Finansów opłat za wydobywanie roślin, pni drzewnych, mułu, ziemi, piasku, żwiru, kamieni i lodu z łóżyska wód publicznych;
- zatwierdzanie większych robót wodnych, podejmowanych przez państwo lub związki samorządowe;
- udzielanie pozwoleń na zakłady oddające siłę za granice państwa;
- udzielanie pozwoleń obcokrajowcom;
- wydawanie zarządzeń w sprawie zaniechania utrzymania regulacji wód płynących lub ich brzegów;
- zawieszanie przepisów o obowiązku utrzymania wód granicznych;
- wydawanie orzeczeń w toku instancji.

Po wojnie do najpilniejszych prac resortu w sprawach wodnych należało zorganizowanie terenowej administracji wodnej w postaci wydziałów wodno-melioracyjnych w wojewódzkich urzędach ziemskich, urzędów wodno-melioracyjnych, a także innych jednostek, takich jak spółki wodne i związki wałowe, których głównym zadaniem była odbudowa zniszczonych podczas działań wojennych melioracji wodnych.

Pierwsze terenowe urzędy administracji wodnej powstały wraz z utworzeniem 15 sierpnia 1944 roku niezespolonej administracji rolnictwa w formie wojewódzkich i powiatowych urzędów ziemskich²⁵. Funkcjonujące od 1919 roku²⁶ oddziały wodno-melioracyjne w urzędach wojewódzkich zostały w wyniku tych przemian wydzielone, a następnie przeniesione do wojewódzkich urzędów ziemskich, gdzie zaczęły działać jako wydziały wodno-melioracyjne²⁷. Były to komórki organizacyjne o charakterze administracyjno-technicznym, których zakres spraw był określony pismem okólnym Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 19 marca 1936 roku w sprawie organizacji referatów melioracyjnych w starostwach²⁸.

²⁵ Dekret PKWN z dnia 15 sierpnia 1944 r. o organizacji wojewódzkich i powiatowych urzędów ziemskich (Dz.U. z 1944 r. nr 2, poz. 4).

²⁶ Rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów do ustawy tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych drugiej instancji (Dz.U.RP z 1919 r. nr 90, poz. 490).

²⁷ Zarządzenie Kierownika Resortu Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 15 sierpnia 1944 r. o powołaniu do życia i organizacji wojewódzkich i powiatowych urzędów ziemskich (AAN, zesp. Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych nr 162, sygn. 242, s. 4-5).

²⁸ Pismo okólnie Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych nr BP XI – 3/5 z dnia 19 marca 1936 r. w sprawie organizacji referatów melioracyjnych w starostwach – załącznik nr 1 (Dz.Urz. Min. Rol. i Ref. Rol. z 1936 r. nr 4, poz. 24).

Zgodnie z treścią tego pisma okólnego, do spraw przekazanych wydziałom wodno-melioracyjnym w wojewódzkich urzędach ziemskich należały:

- sprawy wodnoadministracyjne;
- melioracje podstawowe;
- melioracje na obszarach objętych przebudową ustroju rolnego;
- popieranie melioracji wodnych;
- nadzór i inspekcja nad melioracjami;
- sprawy archiwalne i składnicy instrumentów melioracyjnych²⁹.

Niejasne sformułowanie pisma okólnego z dnia 19 marca 1936 roku przez Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych rodziło szereg wątpliwości proceduralnych, nie tylko wśród władz publicznych. Pomimo że zgodnie z treścią tego pisma wydziały wodno-melioracyjne prowadziły postępowanie wodnoprawne w I instancji oraz postępowanie w II instancji³⁰, to ani wojewódzkie urzędy ziemskie, ani też kierownicy tych urzędów nie stanowili władzy wodnej. Wskazywał na to, obowiązujący art. 184 ustawy wodnej z 1922 roku, który przyznał tę kompetencję jedynie wojewodom.

Jednostkami bezpośrednio podległymi wojewódzkim urzędom ziemskim w sprawach wodnych były urzędy wodno-melioracyjne, które zaczęto organizować jesienią 1944 roku na podstawie wydawanych przez kierownika resortu rolnictwa różnych aktów kierownictwa wewnętrznego³¹. Były to jednostki o charakterze techniczno-administracyjnym, niezespólone z administracją ogólną i oparte na podziale zasadniczym kraju. Obszar ich działania był ustalony indywidualnie przez Kierownika Resortu Rolnictwa i obejmował swoim zasięgiem najczęściej kilka powiatów województwa. Po wojnie tworzono te jednostki w wyniku przekształcania referatów melioracyjnych, które działały przed II wojną światową w starostwach powiatowych, dlatego też sprawy przekazane tym urzędom były określone w piśmie okólnym Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 19 marca 1936 roku w sprawie organizacji referatów melioracyjnych w starostwach³². Zgodnie z treścią tego pisma, zakres spraw przekazanych urzędom wodno-melioracyjnym był podobny do zakresu wydziałów wodno-melioracyjnych w wojewódzkich urzędach ziemskich³³.

²⁹ Ibidem, II.

³⁰ Ibidem, II, pkt A.1 i 2.

³¹ Ze względu zarówno na formę tego dokumentu, jak też brak jego publikacji, były to akty niewłaściwe do tworzenia struktur jednostek administracji publicznej. Spotkało się to z dużą krytyką m.in. inż. E. Wyszohorskiego – naczelnika wydziału wodno-melioracyjnego w Wojewódzkim Urzędzie Ziemskim w Łodzi – w piśmie pt. „Niedomagania i potrzeby wydziału wodno-melioracyjnego na terenie województwa łódzkiego” (AAN, zesp. Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych nr 162, sygn. 1303, s. 1).

³² Pismo okólnie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych nr BP-XI-3/5 z dnia 19 marca 1936 r. w sprawie organizacji referatów melioracyjnych w starostwach – załącznik I (Dz.Urz.Min.Rol. i Ref. Rol. z 1936 r. nr 4, poz. 24).

³³ Ibidem, I.

Oprócz funkcji technicznej, która polegała głównie na odbudowie zniszczonych urządzeń melioracyjnych, urzędy wykonywały również funkcję doradczo-kontrolną poprzez wydawanie opinii technicznych, a także przeprowadzenie kontroli robót melioracyjnych, wykonywanych przez przedsiębiorstwa prywatne oraz kontrole urządzeń wodnych przy zakładach piętrzących wodę³⁴. W odróżnieniu od wydziałów wodno-melioracyjnych, w urzędach wodno-melioracyjnych nie prowadzono postępowań wodnoprawnych, a właściwe w tych sprawach były referaty administracyjnoprawne w starostwach powiatowych. Natomiast orzeczenia wydawał starosta, który sprawował władzę wodną I instancji (art. 184 UWod).

Drugim resortem, któremu powierzono sprawy wodne, był Resort Komunikacji, Poczty i Telegrafu. Powstał on formalnie w lipcu 1944 roku³⁵ w wyniku połączenia dwóch przedwojennych ministerstw: Ministerstwa Komunikacji oraz Ministerstwa Poczty i Telegrafów, tworząc największy urząd w kraju. Głównym jego zadaniem była odbudowa zniszczonych w czasie wojny różnych środków komunikacji, takich jak: kolej, lotnictwo, żegluga, transport samochodowy, poczta, radio i telekomunikacja³⁶. Pierwszym kierownikiem resortu został inż. Jan Grubecki, który organizował nowy urząd stopniowo i etapami, ze względu na dużą liczbę zadań przed nim stojących, jak też braki kadrowe. Wśród pierwszych wydziałów urzędu resortu nie było komórki odpowiedzialnej za sprawy wodne, a jednostki terenowe, które zajmowały się tymi sprawami, były zlikwidowane przez uciekających Niemców. Asumpt do zorganizowania administracji dróg wodnych oraz żeglugi śródlądowej na wyzwolonych terenach Polski dał naszym władzom przedstawiciel rządu ZSRR przy PKWN gen. płk Bułganin³⁷, który 10 sierpnia 1944 roku zwrócił się do Przewodniczącego PKWN Edwarda Osóbki-Morawskiego z żądaniem jak najszybszego zorganizowania służby wodnej w Polsce³⁸. W odpowiedzi władze PKWN 11 sierpnia 1944 roku rozpoczęły organizację wydziału dróg wodnych w Resorcie Komunikacji, Poczty i Telegrafu, dając tym samym początek administracji dróg wodnych w naszym kraju.

³⁴ Ibidem, I, pkt A.

³⁵ Na mocy ustawy KRN z dnia 21 lipca 1944 r. o utworzeniu PKWN (Dz.U. z 1944 r. nr 1, poz. 1).

³⁶ Pierwszy zarys schematu organizacyjno-strukturalnego Resortu Komunikacji, Poczty i Telegrafu (AAN, zesp. PKWN nr 185, sygn. XII/2, s. 20).

³⁷ Prawdopodobnie wynikało to z dużych potrzeb transportowych Armii Czerwonej. Pismo Przewodniczącego PKWN E. Osóbki-Morawskiego i Kierownika Resortu Komunikacji, Poczty i Telegrafu inż. J. Grubeckiego z dnia 12 sierpnia 1944 r. skierowane do przedstawiciela rządu ZSRR przy PKWN gen. płk. Bułganina (AAN, zesp. PKWN nr 185, sygn. I/87, s. 2-3).

³⁸ Wynika to z treści pisma Przewodniczącego PKWN E. Osóbki-Morawskiego i Kierownika Resortu Komunikacji, Poczty i Telegrafu inż. J. Grubeckiego z dnia 12 sierpnia 1944 r., skierowanego do przedstawiciela rządu ZSRR przy PKWN gen. płk. Bułganina (AAN, zesp. PKWN nr 185, sygn. I/87, s. 2-3).

Zakres działania naczelnego organu administracji wodnej, którym stał się Kierownik Resortu Komunikacji, Poczty i Telegrafu był określony Rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 21 maja 1932 roku w sprawie zniesienia urzędu Ministra Robót Publicznych³⁹. Zgodnie z treścią art. 6 tego rozporządzenia do zakresu działania kierownika resortu należało:

- obwałowanie, regulacja, kanalizacja i utrzymanie rzek, zabudowa kanałów i zbiorników wodnych – dla żeglugi i spławu;
- żegluga i spław oraz nadzór nad ruchem na drogach wodnych;
- projekt melioracji Polesia z zastrzeżeniem współdziałania Kierownika Resortu Obrony Narodowej oraz Kierownika Resortu Rolnictwa i Reform Rolnych;
- hydrografia.

Z kolei na podstawie art. 184 ustawy wodnej z 1922 roku, Kierownik Resortu Komunikacji, Poczty i Telegrafu był najwyższym organem władzy wodnej (III instancja), do jego kompetencji należało:

- wydawanie przepisów w sprawie żeglugi, spławu tratw i spustu drewna;
- ustalanie wspólnie z Kierownikiem Resortu Gospodarki Narodowej i Finansów opłat od spławu tratw i spustu drewna na wodach publicznych i prywatnych, jak również specjalnych świadczeń na śródlądowe drogi wodne;
- zatwierdzanie projektów większych robót wodnych, podejmowanych przez państwo i związki samorządowe;
- udzielanie pozwoleń na przewozy na rzekach granicznych;
- udzielanie pozwoleń obcokrajowcom;
- wydawanie zarządzeń w sprawach zaniechania utrzymania regulacji wód płynących lub ich brzegów;
- zawieszanie przepisów o obowiązku utrzymania wód granicznych;
- wydawanie orzeczeń w toku instancji.

Ze względu na to, że po II wojnie światowej naczelne władze wodne postanowiły przywrócić przedwojenny ustrój terenowej administracji dróg wodnych⁴⁰, jej struktura po wojnie nie uległa większej zmianie. I tak, na szczeblu wojewódzkim (II instancja) administracja dróg wodnych była zespolona z administracją ogólną i oparta na zasadniczym podziale terytorialnym kraju. Zbudowana była z wydziałów dróg wodnych lub oddziałów wodnych utworzonych przez wojewodów w urzędach wojewódzkich⁴¹, na podstawie Rozporządzenia Ministra Komunikacji z dnia 3 stycznia 1933 roku o organizacji

³⁹ Dz.U.RP z 1932 r. nr 51, poz. 479.

⁴⁰ Sprawozdanie p.o. naczelnika wydziału dróg wodnych w Resorcie Komunikacji, Poczty i Telegrafu za miesiąc wrzesień 1944 r. (AAN, zesp. PKWN nr 185, sygn. XII/6, s. 71).

⁴¹ Szczegółowa struktura i podział czynności zostały określone Zarządzeniem Ministra Komunikacji z dnia 7 kwietnia 1933 r. nr O.Or IV 160/4 w sprawie utworzenia wydziałów komunikacyjno-budowlanych i wydziałów dróg wodnych w urzędach wojewódzkich (Dz.Urz.Min.Kom. z 1933 r. nr 9, poz. 79).

zarządu dróg wodnych⁴². Były to komórki organizacyjne o charakterze techniczno-administracyjnym, gdzie skupiono sprawy wodne, dotyczące żeglugi, spławu oraz dróg wodnych.

Na czele wydziałów dróg wodnych stali naczelnicy, natomiast oddziałów wodnych – kierownicy, zaś szefami całej terenowej administracji dróg wodnych byli wojewodowie. Ze względu na powojenne zmiany granic, oddziały wodne w województwach lwowskim, stanisławowskim i wileńskim⁴³ nie mogły być reaktywowane, dlatego zaraz po zakończeniu wojny przeniesiono je lub też utworzono nowe w województwach: rzeszowskim, gdańskim i wrocławskim.

Zgodnie z treścią § 5 Rozporządzenia Ministra Komunikacji z dnia 3 stycznia 1933 roku o organizacji zarządu dróg wodnych⁴⁴ do zakresu spraw przekazanych wydziałom dróg wodnych i oddziałom wodnym należały między innymi:

1. W dziale administracyjnym:

- inspekcja nurtu, żeglugi i spławu oraz rejestracja statków na podległym obszarze;
- wydawanie patentów statkowych i żeglarskich;
- czynności służby hydrograficznej, stosownie do obowiązujących instrukcji;
- nadzór nad gospodarką podległych państwowych zarządów wodnych.

2. W dziale budowlanym:

- zarząd majątkiem ruchomym i nieruchomym oraz jego ewidencja;
- opracowywanie generalnych i szczegółowych projektów dróg wodnych i przedkładanie ich Kierownikowi Resortu Komunikacji, Poczty i Telegrafu do zatwierdzenia;
- opracowywanie projektów portów, zimowisk i innych urządzeń pomocniczych dla żeglugi.

Po wojnie bezpośrednim zarządem oraz robotami technicznymi na śródlądowych drogach wodnych i innych wodach⁴⁵ zajmowały się państwowe zarządy wodne, które funkcjonowały w Polsce od 1933 roku. Były to jednostki

⁴² MP z 1933 r. nr 80, poz. 103.

⁴³ Przed II wojną światową wydziały dróg wodnych znajdowały się w województwach: warszawskim, pomorskim, krakowskim i podlaskim, natomiast oddziały wodne w województwach: lwowskim, wileńskim, stanisławowskim i poznańskim. Zarządzenie Ministra Komunikacji z dnia 7 kwietnia 1933 r. nr O, Or. IV, 160/4 w sprawie utworzenia wydziałów komunikacyjno-budowlanych i wydziałów dróg wodnych w urzędach wojewódzkich (Dz.Urz.Min.Kom. z 1933 r. nr 9, poz. 79).

⁴⁴ MP z 1933 r. nr 80, poz. 103.

⁴⁵ Siedziby i obszary działania PZW ze szczególnym uwzględnieniem rzek, kanałów i jezior zostały uregulowane Rozporządzeniem Ministra Komunikacji z 3 stycznia 1933 r. o organizacji zarządu dróg wodnych (MP z 1933 r. nr 80, poz. 103). Zgodnie z jego treścią PZW posiadały siedziby i obszary działania:

- w Żywcu: dla Soły z dopływami, dla Skawy z dopływami i dla budowy zakładu wodnego na Sole w Porąbce;

- w Krakowie: dla Wisły od ujścia Przemszy do ujścia Dunajca, dla Przemszy z dopływami, dla Małej Wisły z dopływami i dla kanału żeglugi na odcinku od Zagłębia Węglowego do Krakowa;

organizacyjne o charakterze techniczno-administracyjnym, zespolone z organami administracji ogólnej i oparte na specjalnym podziale terytorialnym kraju. Na czele każdej jednostki stał kierownik, który podlegał właściwemu miejscowemu wojewodzie. Kierowników zarządów wodnych mianował i odwoływał z zajmowanego stanowiska Kierownik Resortu Komunikacji, Poczty i Telegrafu. Jednostki wodne obejmowały swoim zasięgiem odcinki rzek, jezior i kanałów, których siedziby ulokowano w miejscowościach znajdujących się nad brzegami tych wód. Ze względu na powojenne zmiany granic, wiele

-
- w Tarnowie: dla Wisły od ujścia Dunajca do ujścia Brnia wraz z Dunajcem poniżej Łososiny i Nidą od Wiślicy w dół do ujścia jej do Wisły oraz dla Raby poniżej Myślenic z dopływami;
 - w Nowym Sączu: dla Dunajca od ujścia Łososiny w górę z dopływami i dla Raby od Myślenic w górę z dopływami;
 - w Sandomierzu: dla Wisły od ujścia Brnia do ujścia Kamiennej, dla Sanu poniżej ujścia Bukowej i Wiśłoki poniżej Jasła;
 - w Przemyślu: dla Sanu poniżej ujścia Wiśłoku z dopływami;
 - w Rzeszowie: dla Wiśłoku poniżej ujścia Pielnicy, dla Wiśłoki od Jasła z dopływami i Sanu od ujścia Wiśłoku do ujścia Bukowej;
 - w Puławach: dla Wisły od ujścia Kamiennej do ujścia Radomki i dla Wieprza od miejscowości Krasnystaw;
 - w Warszawie: dla Wisły poniżej miejscowości Koniecpola;
 - w Wyszkowie: dla Bugu od granicy województwa białostockiego i poleskiego, dla Narwi od ujścia Narewki, dla Narewki od miejscowości Białowieża i dla Pisy;
 - w Płocku: dla Wisły od ujścia Bugu do 684 km;
 - w Toruniu: dla Wisły od 684 km do 787 km wraz z Drwencą, poniżej mostu kolejowego na linii Iława-Działdowo;
 - w Chełmnie: dla Wisły od 787 km do 849 km;
 - w Tczewie: dla Wisły od 849 km do 914 km i do sprawowania opieki nad wałem na Nizinie Kwizdyńskiej;
 - w Koninie: dla Warty od Działoszyna do ujścia Proсны;
 - w Poznaniu: dla Warty od ujścia Proсны do granic państwa i dla Proсны od Kalisza w dół rzeki;
 - w Bydgoszczy: dla Noteci powyżej ujścia Gwdy i dla Kanału Bydgoskiego, skanalizowanej Brdy, Kanału Górnoteckiego z jeziorami i odnogami, stanowiącymi drogi wodne górnoteckie;
 - w Czarnkowie: dla Noteci od granic państwa do ujścia Gwdy i dla granicznego odcinka Gwdy;
 - w Augustowie: dla Niemna od ujścia Szczary w dół do granicy państwa, Czarnej Hańczy, tudzież Kanału Augustowskiego i Biebrzy od miejscowości Ponarlice do ujścia do Narwi;
 - w Stonimie: dla Niemna od miejscowości Stolpce do ujścia Szczary i dla Szczary ze splawnymi dopływami;
 - w Pińsku: dla Prypeci jej żeglownych i splawnych dopływów w granicach województwa wołyńskiego;
 - w Brześciu nad Bugiem: dla skanalizowanego Muchawca, dla Kanału Królewskiego z kanałami: Białoziańskim, Orzechowskim i Turskim, dla Bugu od ujścia Wareżanki do granic województwa poleskiego i białostockiego, tudzież dla Leśnej od rzeki Leśnej Lewej, dla Leśnej Lewej od miejscowości Wola;
 - w Stryju: dla Stryja i Świcy z dopływami oraz dla Dniestru od ujścia Świcy w górę wraz z dopływami;
 - w Stanisławowie: dla Dniestru od ujścia Świcy do granicy państwa z Łomnicą i jej dopływami, obiema Bystrzycami i ich dopływami;
 - w Kołomyi: dla Prutu i Czeremoszu z dopływami;
 - w Wilnie: dla Dźwiny i Wilii z ich dopływami oraz dla Merezanki.

jednostek w ogóle nie reaktywowano. Tak było w Wilnie, Kołomyi, Stanisławowie, Stryju, Brześciu, Łucku, Pińsku, Słonimie. Natomiast na ziemiach przyłączonych po wojnie do kraju oraz na terenach, na których zaistniała taka potrzeba, utworzono wiele nowych – we Włodawie, Ostrołęce, Giżycku, Włocławku, Elblągu, Gorzowie, Kostrzynie, Szczecinie, Raciborzu, Gliwicach, Opolu, Brzegu, Wrocławiu, Głogowie, Krośnie nad Odrą, Słubicach i Zgorzelcu⁴⁶.

Zgodnie z treścią § 3 Rozporządzenia Ministra Komunikacji z dnia 3 stycznia 1933 roku o organizacji zarządu dróg wodnych⁴⁷ do spraw przekazanych państwowym zarządom wodnym należały następujące działania:

1. W dziale administracyjnym:

– czynności techniczne i administracyjne dotyczące żeglugi i spławu, stosownie do przepisów o żegludze i spławie, oraz współdziałanie z władzami wodnymi w zakresie prawa wodnego;

– czynności służby hydrograficznej.

2. W dziale budowlanym:

– bezpośredni zarząd majątkiem ruchomym i nieruchomym oraz ewidencja tego majątku;

– wykonywanie robót budowlanych na podstawie zatwierdzonych projektów;

– zarząd taborem i warsztatami reparacyjnymi;

– opieka nad nurtem, tyczenie, czyszczenie i oświetlanie nurtu.

Pierwszy państwowy zarząd wodny po wojnie powstał 15 sierpnia 1944 roku w Puławach⁴⁸. Ze względu na poczynione przez uciekających Niemców zniszczenia, między innymi spalony budynek administracji, wywiezione z warsztatów mechanicznych maszyny, zatopiony licznie tabor wodny⁴⁹, a w szczególności trwające jeszcze walki nad Wisłą, wszelkie czynności w tym okresie sprowadzały się jedynie do zabezpieczania pozostałego majątku przed zniszczeniem lub kradzieżą. Dopiero przesunięcie się frontu na zachód pozwoliło pełniącemu obowiązki kierownika Marianowi Góralowi, Stanisławowi Sfa-

⁴⁶ Wbrew zasadom poprawnej legislacji, nowe jednostki tworzył Kierownik Resortu Komunikacji na podstawie niepublikowanych aktów kierownictwa wewnętrznego. Tę sytuację zmienił Minister Komunikacji, wydając zarządzenie w dniu 1 lutego 1949 r. o zakresie działania, zasięgu terytorialnym i siedzibach dyrekcji okręgowych dróg wodnych i państwowych zarządów wodnych (Dz.Urz.Min.Kom. z 1949 r. nr 2, poz. 35).

⁴⁷ MP z 1933 r. nr 80, poz. 103.

⁴⁸ Informacje o utworzeniu pierwszego państwowego zarządu wodnego zawiera sprawozdanie kierownika PZW w Puławach inż. Mariana Górala z dnia 31 października 1944 r. (AP w Lublinie, zesp. Państwowy Zarząd Wodny w Puławach nr 734, sygn. 12, s. 24–27).

⁴⁹ Wycofujący się Niemcy wywieźli większość maszyn i urządzeń z warsztatów Zarządu Wodnego w Puławach. Natomiast z portu wyprowadzili wszystkie jednostki pływające wraz z załogą i pozostawili je na rzece poniżej mostu. W czasie walk frontowych na Wiśle większość taboru wodnego zatoniła w wyniku doznanych uszkodzeń. Sprawozdanie z działalności PZW w Puławach z dnia 31 października 1944 r. (AP w Lublinie, zesp. Państwowy Zarząd Wodny w Puławach, nr 734, sygn. 12, s. 24–27).

derowi oraz wielu innym pracownikom przystąpić do energicznej odbudowy puławskiego zarządu. Do ich najpilniejszych zadań należało wydobycie, z pomocą radzieckich żołnierzy, zatopionego taboru wodnego, a następnie przeprowadzenie jego remontu w miejscowych warsztatach. Kolejne zadanie polegało na oczyszczeniu całego szlaku wodnego z różnego typu przeszkód powstałych w wyniku działań wojennych, w celu uruchomienia żeglugi na Wiśle.

We wrześniu tego samego roku zorganizowano następne zarządy wodne: w Sandomierzu, Rzeszowie, Wyszku wraz z ekspozyturą w Janowie Podlaskim oraz w Przemyśle z ekspozyturą w Nisku. Jednostki w Rzeszowie i Puławach podlegały wojewodzie rzeszowskiemu (oddział wodny), pozostałe zaś, do czasu wyzwolenia miast wojewódzkich, w których przed wojną znajdowały się wydziały dróg wodnych lub oddziały wodne (urzędy II instancji), bezpośrednio Kierownikowi Resortu Komunikacji.

Trzecim resortem, któremu powierzano sprawy wodne, był Resort Administracji Publicznej, powołany ustawą z dnia 21 lipca 1944 roku o utworzeniu PKWN⁵⁰. Przejął on większość zadań od przedwojennego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Po wojnie do najpilniejszych zadań kierownika resortu należało zorganizowanie swojego urzędu, a także utworzenie terenowej administracji publicznej. Pierwszy tymczasowy statut organizacyjny resortu przewidywał funkcjonowanie zaledwie pięciu departamentów, a sprawy wodne były skupione w departamencie administracyjnym⁵¹. Zakres działania Kierownika Resortu Administracji Publicznej w kwestiach wodnych wynikał wprost z Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 21 maja 1932 roku w sprawie zniesienia urzędu Ministerstwa Robót Publicznych⁵². Zgodnie z treścią art. 2 tego rozporządzenia do zakresu działania kierownika resortu należały:

- wodociągi i kanalizacje;
- nadzór nad państwowymi zakładami wodociągowymi na Górnym Śląsku.

Szef tego resortu był również właściwy w tych zagadnieniach – w węższym zakresie – na mocy wcześniejszych aktów prawnych, tj. Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 16 marca 1928 roku o zaopatrzeniu ludności w wodę⁵³ oraz Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 16 marca 1928 roku o usuwaniu nieczystości i wód opadowych⁵⁴.

Na podstawie art. 184 ustawy wodnej z 1922 roku Kierownik Resortu Administracji Publicznej pełnił funkcję naczelnego organu administracji wodnej (III instancja), któremu przysługiwały następujące kompetencje:

⁵⁰ Ustawa KRN z dnia 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (Dz.U. z 1944 r. nr 1, poz. 1).

⁵¹ Inwentarz PKWN (AAN, nr zesp. 185).

⁵² Dz.U.RP z 1932 r. nr 51, poz. 479.

⁵³ Dz.U.RP z 1928 r. nr 32, poz. 310.

⁵⁴ Dz.U.RP z 1928 r. nr 32, poz. 311.

- zatwierdzanie projektów większych robót wodnych, podejmowanych przez państwo lub związki samorządowe;
- udzielanie pozwoleń obcokrajowcom;
- wydawanie orzeczeń w toku instancji.

Do najpilniejszych zadań kierownika resortu w sprawach wodnych należało poprawienie warunków sanitarnych w kraju poprzez odbudowę i budowę nowych wodociągów i kanalizacji. Zadanie to stało się niezbędne w celu ochrony ludności przed epidemią chorób zakaźnych, której wybuch groził Polsce w sposób realny. Do wykonania tego zadania resort potrzebował dużych środków finansowych, technicznych i kadrowych, niestety po wojnie brakowało prawie wszystkiego, dlatego realizacja tego zadania stała się dużym wyzwaniem dla kierownictwa resortu.

W terenie sprawy wodne, czyli wodociągi i kanalizacja, zostały powierzone gminom. Zgodnie z treścią Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 16 marca 1928 roku o zaopatrzeniu ludności w wodę⁵⁵, do zakresu działań zarządu gminy należały:

- budowa i utrzymanie publicznych urządzeń do zaopatrzenia ludności w wodę;
- nadzór nad urządzeniami do zaopatrzenia ludności w wodę, zarówno publicznymi, jak też prywatnymi;
- nadzór nad jakością wody do picia i do celów gospodarczych pod względem fizycznym, chemicznym i bakteryjnym.

Natomiast art. 7 wspomnianego rozporządzenia przyznał zarządowi gminy kompetencje do wydawania zezwoleń na budowę wodociągów dla niepublicznych osób prawnych lub osób fizycznych.

Gminom powierzono także obowiązek usuwania nieczystości i wód opadowych, zgodnie bowiem z treścią Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 16 marca 1928 roku o usuwaniu nieczystości i wód opadowych⁵⁶. Obowiązki zarządu gminy były następujące:

- w miejscowościach liczących powyżej 25 tys. mieszkańców zakładanie urządzeń kanalizacyjnych do odprowadzania nieczystości i wód opadowych z całego terenu gminy oraz prowadzenie oczyszczania ścieków w ten sposób, aby w razie wypuszczenia ich do wód powierzchniowych lub gruntowych nie wpływały na skład tych wód pod względem fizycznym, chemicznym i biologicznym w sposób szkodliwy lub który mógłby być szkodliwy dla zdrowia;
- w miejscowościach liczących poniżej 25 tys. mieszkańców wprowadzenie takich sposobów i urządzeń zbierania, przechowywania i usuwania nieczystości oraz usuwania wód opadowych, które zapewniałyby utrzymanie czystości gleby, wód i powietrza w gminie;

⁵⁵ Dz.U.RP z 1928 r. nr 32, poz. 310.

⁵⁶ Dz.U.RP z 1928 r. nr 32, poz. 311.

- wyznaczanie terenów, na które powinny być usuwane nieczystości i śmieci oraz określanie sposobu ich usuwania;
- budowanie ustępów w miejscach publicznych (gmachy urzędów, place, ulice itp.).

Natomiast art. 6 wspomnianego wyżej rozporządzenia przyznał zarządowi gminy kompetencje do wydawania zezwoleń na budowę urządzeń kanalizacyjnych w gminie przez niepubliczne osoby prawne lub osoby fizyczne.

Zasadniczy podział spraw wodnych na trzy resorty (ministerstwa) rodził szereg sporów kompetencyjnych w powojennej administracji publicznej, zarówno wśród organów terenowych, jak i centralnych⁵⁷. Dokonany przez władze państwowe w roku 1932 podział rodził samoistnie spory kompetencyjne, dlatego też naczelne organy administracji wodnej, w pełni zdając sobie z tego sprawę, postanowiły przyjąć w 1934 roku wspólną instrukcję, która pozwoliłaby uniknąć tych sporów w przyszłości⁵⁸.

Tymczasowa instrukcja Ministerstwa Komunikacji, wydana w porozumieniu z Ministerstwami: Spraw Wewnętrznych oraz Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 13 listopada 1934 roku o właściwości ministerstw w sprawach wodnych⁵⁹, zawierała trzy podstawowe reguły kompetencyjne, które rozstrzygały o właściwości organu. Pierwsza z nich mówiła, że jeżeli roboty budowlane albo inne czynności, między innymi takie jak pozwolenia, służyły żegludze lub spławie, to czynności te należały do zakresu Ministerstwa Komunikacji. Druga zaś stwierdzała, że jeżeli roboty budowlane albo inne czynności, między innymi takie jak wszelkie pozwolenia, nie służyły żegludze lub spławie, to czynności te należały do zakresu Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych, z wyjątkiem kanalizacji i wodociągów. Z kolei trzecia reguła powierzała czynności dotyczące wodociągów i kanalizacji, łącznie z oczyszczaniem ścieków i zanieczyszczeniem wód, ministrowi spraw wewnętrznych.

Podział ten wydaje się jasny i precyzyjny, dlatego przed II wojną światową nie sprawiał urzędnikom administracji wodnej wielu problemów, o czym może świadczyć chociażby fakt niewielu informacji na ten temat w przedwojennej literaturze czy dokumentach. Natomiast po wyzwoleniu kraju duża liczba sporów, dotycząca właściwości organu administracji wodnej, wynikała prawdopodobnie z nieznajomości reguł kompetencyjnych wśród nowej kadry

⁵⁷ Wskazuje na to na przykład pismo Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych z maja 1948 r. Nr WM1-II-1/52/48, skierowane do Ministerstwa Komunikacji, które dotyczyło sporu kompetencyjnego pomiędzy Okręgową Dyrekcją Dróg Wodnych w Warszawie a Kieleckim Urzędem Wojewódzkim w sprawie wałów przeciwpowodziowych (AAN, zesp. Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych nr 168, sygn. 1306, niepaginowane).

⁵⁸ Pismo Ministerstwa Komunikacji Nr 175-3/34 z dnia 13 listopada 1934 r. w sprawie podziału spraw wodnych między resorty ministerialne. Załącznik: Tymczasowa instrukcja Ministerstwa Komunikacji, wydana w porozumieniu z Ministerstwami Spraw Wewnętrznych oraz Rolnictwa i Reform Rolnych o właściwościach Ministerstw: Spraw Wewnętrznych, Rolnictwa i Reform Rolnych oraz Komunikacji w sprawach wodnych (Dz.Urz.Min.Kom. z 1934 r. nr 38, poz. 240).

⁵⁹ Ibidem.

urzędniczej, na co może wskazywać chociażby brak odwołań do tekstu instrukcji Ministerstwa Komunikacji w pismach urzędowych tamtego okresu.

Jak już wcześniej wspomniano, pierwsze terenowe organy administracji publicznej zaczęto nieformalnie organizować na początku 1944 roku. Środowisko związane z PPR tworzyło rady narodowe, które miały być podstawą aparatu administracji państwowej w przyszłej Polsce. Ich początkowa organizacja przewidywała nie tylko funkcję wykonawczą, ale także funkcję uchwałodawczą⁶⁰, przejmując zadania i kompetencje przedwojennych organów administracji publicznej, w tym również zadań i kompetencji organów administracji wodnej⁶¹. Jednak nieufność społeczeństwa polskiego do rad narodowych, które były oparte na wzorach radzieckich, zmusił władze lubelskie do reaktywacji ustroju administracji sprzed II wojny światowej. We wrześniu 1944 r. na Lubelszczyźnie, Białostocczyźnie i Rzeszowszczyźnie zaczęto tworzyć – obok rad narodowych – aparat administracji rządowej i samorządowej korzystając z wzorów przedwojennych. Tym samym przywrócono organy, które tradycyjnie wykonywały funkcje władz wodnych, czyli wojewodów i starostów. Zgodnie z treścią art. 186 UWod, wojewoda stanowił władzę wodną II instancji. Do jego kompetencji należało wydawanie zarządzeń i orzeczeń odnoszących się do wód żeglownych i spławnych we wszystkich sprawach władz wodnych.

Na wszystkich rodzajach wód wojewoda mógł:

- oznaczać odszkodowania przy zaliczeniu wody prywatnej do kategorii wód publicznych;
- oznaczać dodatki właścicieli gruntów nadbrzeżnych do kosztów regulacji;
- wydawać zarządzenia ograniczające użytkowanie gruntów w celu ochrony od powodzi;
- wydawać pozwolenia i zarządzenia co do zakładów o sile wodnej ponad 50 koni mechanicznych;
- wydawać orzeczenia o wyjątkowym wywłaszczeniu budynków, podwórz, 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 przypadku spraw mniejszego znaczenia wojewoda mógł zlecić przeprowadzenie postępowania staroście.

⁶⁰ W. Witkowski, *Historia administracji*, s. 422.

⁶¹ Początkowo w powiatowych radach narodowych funkcjonowały referaty administracyjne, które zajmowały się sprawami wodnoprawnymi, a referaty rolne sprawami melioracyjnymi. Pismo PKWN z dnia 8 września 1944 r. w sprawie organizacji biur powiatowych rad narodowych (AAN, zesp. PKWN nr 185, sygn. VII/2, s. 10).

Wojewoda wykonywał swoją funkcję z pomocą urzędu wojewódzkiego, w którym istniały komórki organizacyjne, dzielące się na wydziały i oddziały. Strukturę organizacyjną urzędów wojewódzkich określał sam wojewoda, w drodze wydawanego statutu organizacyjnego i szczegółowego podziału czynności⁶². Wymienione w nim komórki organizacyjne były obligatoryjne, czyli wynikające z mocy nadrzędnych aktów prawnych, oraz fakultatywne, tworzone w zależności od potrzeb wojewody. Kolejny podział komórek wynikał z kryterium podmiotowego. I tak, zgodnie z nim, komórki dzieliły się na fachowe, czyli wymagające wiedzy szczególnej, na przykład technicznej, rolniczej itp., oraz komórki ogólne, wymagające jedynie wiedzy administracyjnoprawnej⁶³. Podstawowe obligatoryjne komórki organizacyjne określiło Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 1919 roku⁶⁴. Zgodnie z jego treścią wszelkie sprawy administracyjne skupione zostały w wydziałach administracyjnych urzędów wojewódzkich, w tym także sprawy wodnoprawne. Były to komórki ogólne, w ich zakres wchodziły wszelkie sprawy wodne, niewymagające wiedzy szczególnej.

Podstawową władzą wodną w terenie był starosta (I instancja). Zgodnie z zawartą w art. 187 UWod zasadą generalną, do kompetencji starosty należało wydawanie zarządzeń i orzeczeń we wszystkich sprawach wodnych niezastrzeżonych władzom II i III instancji, a w szczególności zarządzeń i orzeczeń dotyczących:

- utrzymania wód powierzchniowych lub płynących, które nie służą do żeglugi i spławu (art. 74 UWod);
- ustalenie linii brzegowej wód nieżeglownych i niespławnych (art. 103 UWod);
- rozstrzygnięcie sporów o to, czy roboty wodne wychodzą poza zakres zwykłego utrzymania wód i podpadają pod postanowienia o regulacji wód nieżeglownych i niespławnych (art. 101 UWod).

Struktura organizacyjna i szczegółowy podział czynności we wszystkich starostwach województwa oparte były na statucie organizacyjnym, ustalonym w drodze wydanego przez wojewodę rozporządzenia⁶⁵. Podstawą prawną, na której wojewoda szczegółowo regulował organizację i podział czynności w podległych mu powiatach, było Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrz-

⁶² Art. 35 Rozporządzenia Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz.U.RP z 1928 r. nr 11, poz. 86).

⁶³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 sierpnia 1931 r. wydane w porozumieniu z Ministrami Pracy i Opieki Społecznej, Przemysłu i Handlu, Robót Publicznych, Rolnictwa, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w sprawie organizacji urzędów wojewódzkich oraz trybu załatwiania spraw w tych urzędach (Dz.U.RP z 1931 r. nr 76, poz. 611).

⁶⁴ Rozporządzenie Wykonawcze Rady Ministrów do ustawy tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz.U.RP z 1919 r. nr 90, poz. 490).

⁶⁵ Przewidywał to art. 69 Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz.U.RP z 1928 r. nr 11, poz. 86).

nych z dnia 30 czerwca 1930 roku w sprawie wewnętrznej organizacji starostw oraz trybu ich urzędowania⁶⁶.

Akt ten nakładał na wojewodów obowiązek utworzenia co najmniej ośmiu komórek organizacyjnych zwanych referatami, określając także ich zakres przedmiotowy. Natomiast istnienie pozostałych komórek zależało jedynie od potrzeb wojewody lub też ustaw szczegółowych, które przewidywały utworzenie dodatkowych referatów w starostwach. Podobnie jak wydziały w urzędach wojewódzkich, referaty w starostwach dzieliły się na fachowe, czyli wymagające wiedzy szczegółowej: technicznej, rolniczej itp., oraz referaty ogólne, w których wymagano posiadania jedynie wiedzy administracyjnoprawnej. Zgodnie z § 8 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 30 czerwca 1930 roku⁶⁷, sprawy wodnoprawne były skupione w referatach administracyjnoprawnych (ogólnych), w których załatwiano wszelkie sprawy o charakterze administracyjnym, między innymi sprawy obywatelstwa, odbudowy przemysłu itp. Przed II wojną światową zgromadzone w nich sprawy wodnoprawne dotyczyły zakresu działania trzech ministerstw: Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz Ministerstwa Komunikacji. Po wyzwoleniu, wraz z reformą rolną i powstaniem niezespólonej administracji rolnictwa, sprawy wodnoprawne, wchodzące dotychczas w zakres resortu rolnictwa, zostały wyodrębnione z referatów administracyjnoprawnych i przekazane do nowo utworzonych urzędów wodno-melioracyjnych.

Wprowadzone ustawą wodną z 1922 roku do polskiego systemu prawnego dwie nowe instytucje – rady i komisje wodne, reaktywowano po wojnie stosunkowo późno⁶⁸. Wojewódzkie rady wodne były organami opiniodawczo-doradczymi, do ich kompetencji należało (art. 238 UWod):

1. Wydawanie fakultatywnych opinii w sprawach wodnych dla wojewody lub ministrów na ich żądanie lub z własnej inicjatywy.

2. Wydawanie obligatoryjnych opinii w sprawach wodnych dla wojewody lub ministrów w następujących sprawach:

– spławu tratw i spustu drzewa na wodach prywatnych (art. 31 ust. 1 UWod);

– zaniechanie utrzymania wody publicznej, uregulowanej na podstawie zatwierdzonego planu (art. 76 ust. 4 UWod);

– udzielanie pozwoleń na zakłady o sile wodnej ponad 50 koni mechanicznych (art. 186 ust. 1 lit. b pkt 4 UWod).

⁶⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 30 czerwca 1930 r. w sprawie wewnętrznej organizacji starostw oraz trybu ich urzędowania, wydane w porozumieniu z Ministrami Pracy i Opieki Społecznej, Przemysłu i Handlu, Robót Publicznych, Rolnictwa oraz Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (Dz.U.RP z 1930 r. nr 55, poz. 464).

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ Na przykład w województwie lubelskim radę wodną przywrócono dopiero w 1947 r., na mocy zarządzenia Wojewody Lubelskiego z dnia 24 września 1947 r. w sprawie wyborów do wojewódzkiej rady wodnej (Lub.Dz.Woj. z 1947 r. nr 11, poz. 139).

Zgodnie z treścią art. 239 UWod z 1922 roku⁶⁹, wojewódzka rada wodna składała się z przewodniczącego i jego zastępcy, których mianował Minister Rolnictwa i Reform Rolnych w porozumieniu z Ministrem Przemysłu i Handlu, oraz dziewięciu członków i ich zastępców, wybieranych w równych częściach przez organ uchwalodawczy samorządu wojewódzkiego, samorząd rolniczy oraz samorząd przemysłowy i rzemieślniczy. Ze względu na to, że funkcje samorządu terytorialnego wykonywały po wojnie rady narodowe, w ich kompetencje włączono wybór trzech członków oraz ich zastępców, natomiast wybór pozostałych członków nie uległ zmianie. Brak autentycznego samorządu terytorialnego czy też zawodowego sprawiał, że w radach wodnych nie było właściwej reprezentacji środowisk zainteresowanych sprawami gospodarki wodnej w województwie. Miało to swoje odbicie w decyzjach podejmowanych przez władze wodne, które opierały się na opiniach rad wodnych.

Z kolei wodne komisje rewizyjne były organami opiniodawczo-kontrolnymi, mającymi na celu sprawdzanie zgodności gospodarowania wodami z prawem oraz wydawanie opinii w tych sprawach. Zgodnie z treścią art. 232 UWod do komisji rewizyjnych należały następujące działania:

- kontrola wód i brzegów pod względem ich należytego utrzymania oraz sprawdzanie czy nie zachodzi niedopuszczalne zanieczyszczenie wody;
- informowanie władz wodnych o utrzymaniu wód;
- prawo przeprowadzania kontroli spółek wodnych (art. 236 UWod) na podstawie rozporządzenia wojewody.

Oprócz tego komisje miały kompetencje do wydawania opinii w sprawach gospodarki wodnej na przydzielonych jej wodach (art. 233 UWod). Obszar działania (rewir) komisji rewizyjnych określał wojewoda, najczęściej obejmował on jeden lub kilka powiatów w danym województwie.

Podobnie jak w przypadku wojewódzkich rad wodnych, po wojnie nowością w funkcjonowaniu komisji rewizyjnych były wybory. Wojewoda, na podstawie art. 230 UWod, tworzył wodne komisje rewizyjne, a także przeprowadzał do nich wybory, opierając się na wydanych przez siebie rozporządzeniach. Zgodnie z art. 231 UWod w skład komisji rewizyjnej, oprócz przedstawicieli państwowej administracji wodnej, wchodziły, wedle możliwości, wszystkie grupy produkujące i związki publiczne zainteresowane utrzymaniem i użytkowaniem wód płynących. Przeprowadzając wybory do komisji rewizyjnych po wojnie, wojewodowie wydawali szczegółowe zarządzenia, które nieco odmiennie określały warunki wyborów, niż miało to miejsce przed II wojną światową, uwzględniając zaistniałe zmiany polityczne i ustrojowe w naszym kraju⁷⁰.

⁶⁹ Treść tego artykułu była ustalona Rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 24 lutego 1928 r., zmieniającym i uzupełniającym przepisy ustawy wodnej z 1922 r. (Dz.U.RP z 1928 r. nr 24, poz. 205).

⁷⁰ Na przykład w województwie lubelskim określono warunki wyborcze w ten sposób: przedstawiciela państwowej administracji wodnej wyznaczał wojewoda na wniosek kierownika oddziału

Wobec zbliżającej się ofensywy wojsk sowieckich i polskich na lewo-brzeżną Warszawę, KRN ustawą z 31 grudnia 1944 roku przekształciła PKWN w Rząd Tymczasowy RP⁷¹. Brak szerokiej reprezentacji narodu w nowym rządzie doprowadził do sprzeciwu Stanów Zjednoczonych oraz Wielkiej Brytanii na konferencji w Jaltie. Sprzeciw tych państw spowodował zmianę w polityce władzy ludowej. Dlatego po konsultacjach w Moskwie Prezydent KRN Bolesław Bierut powołał 28 czerwca 1945 roku Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej, spełniający wszelkie wymagania państw alianckich. Stanowisko wicepremiera objął Stanisław Mikołajczyk, a obok niego w skład gabinetu weszli także inni politycy opozycyjni z kraju i zagranicy. Powołanie nowego rządu doprowadziło do jego uznania przez państwa zachodnie, z jednoczesnym cofnięciem poparcia dla władz londyńskich. W kraju zaś nowy rząd otrzymał kredyt zaufania ze względu na udział w nim elit nieuczestniczących dotąd w życiu politycznym.

Okres tymczasowy w powojennej Polsce zakończono uchwaleniem 19 lutego 1947 roku Małej Konstytucji⁷², która zmieniła między innymi dotychczasową zasadę podziału władzy, wprowadzając nowe organy państwa. Zgodnie z jej treścią, władzę ustawodawczą sprawował sejm, władzę wykonawczą prezydent RP, Rada Państwowa i Rada Ministrów, natomiast władzę sądowniczą wykonywały sądy. Ustawa konstytucyjna przywróciła urząd prezydenta RP, któremu powierzono tradycyjne kompetencje głowy państwa, przyjęte w systemie parlamentarno-gabinetowym. Był między innymi najważniejszym reprezentantem państwa na zewnątrz i miał prawo zawierania umów międzynarodowych, powoływał premiera, a na jego wniosek także ministrów. Nowym organem władzy wykonawczej, niespotykanym w dotychczasowym ustroju Polski, była Rada Państwa. W swoich kompetencjach nawiązywała do Prezydium KRN poprzez nadzór nad radami narodowymi, zatwierdzanie dekretów wydawanych przez rząd czy też posiadanie inicjatywy ustawodawczej. W skład Rady Państwa wchodził: prezydent RP, marszałek sejmu, wicemarszałkowie, prezes NIK⁷³. Tradycyjnie organem realizującym główne zadania państwa w zakresie administracji publicznej była Rada Ministrów. Na jej czele stał premier, który za swą działalność ponosił wraz z ministrami odpowiedzialność przed sejmem. Jednak kluczową rolę w praktyce rządzenia krajem odgrywał organ pozakonstytucyjny, jakim było Prezydium Rządu. Jego dzia-

rolnictwa i reform wodnych w urzędzie wojewódzkim, innych zaś członków i ich zastępców mianował wojewoda na okres 5 lat na wniosek Powiatowej Rady Narodowej spośród przedstawicieli wojewódzkiego związku samopomocy chłopskiej, młynarzy, delegatów spółek wodnych i związków walcących. Zarządzenie Wojewody Lubelskiego z dnia 24 września 1947 r. w sprawie wyborów do komisji rewizyjnych wodnych (Lub.Dz.Woj. z 1947 r. nr 18, poz. 136).

⁷¹ Ustawa z dnia 31 grudnia 1944 r. o powołaniu Rządu Tymczasowego Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1945 r. nr 19, poz. 99).

⁷² Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1947 r. nr 18, poz. 71).

⁷³ Ibidem.

łałość opierała się na niepublikowanej uchwale Rady Ministrów z 31 maja 1950 roku⁷⁴, a w jej skład wchodził: prezes i wiceprezesi Rady Ministrów, podsekretarze stanu oraz fakultatywnie inni członkowie rządu. Brak konstytucyjnej regulacji dotyczącej struktury Rady Ministrów pozwalał jej na ciągłe tworzenie i przekształcanie ministerstw, co w konsekwencji doprowadziło do ich znacznego wzrostu. Istotna zmiana zaszła w 1949 roku, kiedy uchwalono ustawę o zmianie organizacji naczelnych władz gospodarki narodowej, rozbudowując system ministerstw zarządzających gospodarką kraju⁷⁵. Nowe przepisy miały na celu stworzenie scentralizowanego systemu planowania i zarządzania gospodarką dla realizacji planu sześcioletniego.

Zmiany w polityce międzynarodowej oraz zmiany ustrojowe w kraju w latach 1945-1950 znalazły swoje odbicie w organizacji administracji wodnej. Największy centralny urząd wodny, czyli Resort Komunikacji, Poczty i Telegrafu podzielono na dwa odrębne urzędy, a następnie przemianowano na Ministerstwo Komunikacji. Sprawy wodne skupiono w departamencie dróg wodnych, w którego skład wchodziły wydziały: regulacji rzek, nurtowo-mechaniczny, sztucznych dróg wodnych, zapór i zbiorników⁷⁶. Nowe ministerstwo kontynuowało prace przedwojennego urzędu, a także zajęło się odbudową zniszczonych w czasie wojny dróg wodnych wraz z całą infrastrukturą oraz odbudową taboru wodnego, niezbędnego do naprawy szlaków wodnych i zaopatrzenia ludności w żywność i inne towary (UNRA).

Jeszcze głębsze zmiany zaszły w terenowej administracji dróg wodnych. Minister Komunikacji okólnikiem z 23 października 1945 roku⁷⁷ zlikwidował wszystkie oddziały wodne w urzędach wojewódzkich, natomiast wydziały dróg wodnych w Warszawie, Krakowie, Wrocławiu, Gdańsku i Poznaniu przekształcił w niezespalone z administracją ogólną okręgowe dyrekcje dróg wodnych. Nowym jednostkom przekazano dotychczasowy zakres działania wydziałów dróg wodnych i oddziałów wodnych. W ten sposób przywrócono przedwojenną koncepcję niezespalonej administracji na drogach wodnych, która funkcjonowała w Polsce w latach 1918-1932.

Pomimo wydanego przez Ministra Komunikacji okólnika⁷⁸, wciąż brakowało szczegółowej i wyczerpującej regulacji odpowiadającej nowym wojennym warunkom, w których znalazła się Polska. Dlatego Minister Komunikacji w porozumieniu z Ministrami Administracji Publicznej i Ziemi Odzyskanych przygotował, a następnie wydał rozporządzenie z dnia 27 lipca 1948 roku o utworzeniu okręgowych dyrekcji dróg wodnych i podległych im

⁷⁴ D. J. Malcovie, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003, s. 198.

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ Statut organizacyjny Ministerstwa Komunikacji (Dz.Urz.Min.Kom. z 1945 r. nr 5, poz. 4).

⁷⁷ Okólnik Ministerstwa Komunikacji z 23 października 1945 r. (AP we Wrocławiu, zesp. Zarząd Okręgowy Dróg Wodnych we Wrocławiu nr 346, t. 1, s. 40).

⁷⁸ Ibidem.

państwowych zarządów wodnych⁷⁹, które uregulowało w pełni funkcjonowanie administracji na drogach wodnych w powojennej Polsce.

Natomiast szczegółową strukturę, zakres działania i zasięg terytorialny dyrekcji okręgowych dróg wodnych uregulował Minister Komunikacji zarządzeniem z dnia 1 lutego 1949 roku⁸⁰. Zgodnie z jego treścią dyrekcje dzieliły się na wydziały: ogólny, budowy i utrzymania dróg wodnych, mechaniczny i żeglugi śródlądowej. Ponadto w każdej jednostce istniał referat wojskowy, a w dyrekcji krakowskiej i wrocławskiej był wydział zbiorników i potoków górskich.

Na czele każdego wydziału stał naczelnik, natomiast całą jednostką kierował dyrektor powoływany i odwoływany przez ministra komunikacji. Zakres działania nie uległ większej zmianie i odpowiadał dotychczasowej działalności, która była uregulowana Rozporządzeniem Ministra Komunikacji z dnia 3 stycznia 1933 roku o organizacji zarządu dróg wodnych⁸¹. Do zakresu działania dyrekcji należało wykonywanie robót technicznych oraz administracja na śródlądowych drogach wodnych. Zarządzenie Ministra Komunikacji z 1 lutego 1949 roku⁸² określiło także zasięg terytorialny i siedziby wszystkich dyrekcji okręgowych dróg wodnych, co stanowiło nową jakość w powojennej administracji wodnej, do tej pory bowiem nowe jednostki tworzone i likwidowano w drodze niepublikowanych aktów kierownictwa wewnętrznego⁸³. Brak aktu normatywnego, który określałby ściśle zasięg terytorialny poszczególnych dyrekcji, jak też wykazu szczegółowego podległych im dróg wodnych rodził szereg sporów kompetencyjnych nie tylko wśród organów administracji wodnej, ale także innych organów władzy publicznej⁸⁴. Zgod-

⁷⁹ Rozporządzenie Ministra Komunikacji z dnia 27 lipca 1948 r., wydane w porozumieniu z Ministrami Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych o utworzeniu dyrekcji okręgowych dróg wodnych i podległych im organów (Dz.U. z 1948 r. nr 48, poz. 362).

⁸⁰ Zarządzenie Ministra Komunikacji z dnia 1 lutego 1949 r. o zakresie działania, zasięgu terytorialnym i siedzibach dyrekcji okręgowych dróg wodnych i państwowych zarządów wodnych (Dz.Urz.Min.Kom. z 1949 r. nr 2, poz. 35).

⁸¹ Rozporządzenie Ministra Komunikacji z dnia 3 stycznia 1933 r., wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych o organizacji zarządu dróg wodnych (MP z 1933 r. nr 80, poz. 103).

⁸² Zarządzenie Ministra Komunikacji z dnia 1 lutego 1949 r. o zakresie działania, zasięgu terytorialnym i siedzibach dyrekcji okręgowych dróg wodnych i państwowych zarządów wodnych (Dz.Urz.Min.Kom. z 1949 r. nr 2, poz. 35).

⁸³ Np. Zarządzenia Ministra Komunikacji z 23 lipca 1945 r. o likwidacji koszalińsko-szczyńskiego wydziału dróg wodnych (AP we Wrocławiu, zesp. Zarząd Okręgowy Dróg Wodnych we Wrocławiu, t. I, s. 19).

⁸⁴ Pismo inż. K. Matula, dyrektora departamentu wodno-melioracyjnego Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 16 kwietnia 1945 r., dotyczące przydziału rzek niespławnych, skierowane do wydziałów wodno-melioracyjnych Wojewódzkich Urzędów Ziemskich w Mińsku, Lublinie, Kielcach, Łodzi, Poznaniu, Toruniu, Katowicach, Krakowie (AP w Lublinie, zesp. Wojewódzki Urząd Ziemski w Lublinie nr 699, Wydział Wodno-Melioracyjny sygn. 705, s. 2-4).

nie z treścią wspomnianego zarządzenia siedziby dyrekcji nie uległy zmianie i znalazły się w Krakowie, Warszawie, Gdańsku, Poznaniu i Wrocławiu⁸⁵.

Po wojnie podstawowymi jednostkami administracji dróg wodnych były państwowe zarządy wodne, które istniały w Polsce nieprzerwanie od 1933 roku⁸⁶. Były to jednostki niezespolone z administracją ogólną, podlegające bezpośrednio dyrekcjom okręgowych dróg wodnych i oparte na podziale specjalnym kraju, wykonujące czynności techniczne i administracyjne na przydzielonych im rzekach, jeziorach i kanałach. Szczegółową organizację, zakres działania i zasięg terytorialny tych jednostek uregulował Minister Komunikacji zarządzeniem z dnia 1 lutego 1949 roku⁸⁷. Zgodnie z treścią zarządzenia Ministra Komunikacji z 27 grudnia 1949 roku⁸⁸ zarządy wodne dzieliły się na referaty: planowania, administracyjny, osobowy, budżetowo-finansowy, gospodarczy, budowy i utrzymania dróg wodnych, nurtowo-żeglugowy, a ponadto w zarządach posiadających większe plantacje wikliny lub zbiorniki wodne tworzone referaty plantacji wikliny oraz referaty zbiorników wodnych. Na czele referatów stali kierownicy, natomiast całej jednostce przewodził kierownik zarządu, który był powoływany i odwoływany przez ministra komunikacji. Zakres działania zarządów wodnych szczegółowo określono w § 18 Zarządzenia Ministra Komunikacji z dnia 1 lutego 1949 roku⁸⁹. Generalnie zarządy wodne wykonywały czynności techniczne i administracyjne w zakresie budowy i utrzymania dróg wodnych oraz żeglugi i spławu na drogach wodnych. O ile organizacja i zakres działania tych jednostek nie ulegał większej zmianie od roku 1933, o tyle ich siedziby i zasięg terytorialny po

⁸⁵ Pod względem terytorialnym poszczególne dyrekcje obejmowały następujące drogi wodne:

Dyrekcja krakowska – górną Wisłę, tj. od źródeł do ujścia rzeki Kamiennej; wszystkie dopływy Wisły na tym odcinku, m.in.: San, Sołę, Przemśle, Nidę, Wisłok, Tanew; Kanał Żeglugi od Zagłębia Węglowego do Krakowa.

Dyrekcja warszawska – środkową Wisłę, tj. od ujścia Kamiennej do miasta Dobrzynia (658 km rzeki); wszystkie dopływy Wisły na tym odcinku, m.in.: Wieprz, Pilicę, Bug, Wkrę, Bzurę, Narew, Bystrzycę, Tyśmienicę, Krznę; Kanał Augustowski i Mazurski; cały system jezior mazurskich.

Dyrekcja gdańska – Wisłę od miasta Dobrzynia (659 km rzeki) do ujścia do morza; dopływy i odnogi na tym odcinku Wisły; Kanał Warmiński i Elbląski.

Dyrekcja poznańska – Odrę od ujścia Warty do ujścia do morza; dopływy i odnogi na tym odcinku Odry; Kanał Bydgoski i Warta–Gopło.

Dyrekcja wrocławska – Odrę od granic państwa do ujścia do Warty; dopływy Odry na tym odcinku rzeki; Kanał Kłodnicki i Gliwicki.

⁸⁶ Utworzone Rozporządzeniem Ministra Komunikacji z dnia 3 stycznia 1933 r. o organizacji zarządów dróg wodnych (MP z 1933 r. nr 80, poz. 103).

⁸⁷ Zarządzenie Ministra Komunikacji z dnia 1 lutego 1949 r. o zakresie działania, zasięgu terytorialnym i siedzibach dyrekcji okręgowych dróg wodnych i siedzibach dyrekcji okręgowych dróg wodnych i państwowych zarządów wodnych (Dz.Urz.Min.Kom. z 1949 r. nr 2, poz. 35).

⁸⁸ Zarządzenie Ministra Komunikacji z dnia 27 grudnia 1949 r. w sprawie zmiany zarządzenia o zakresie działania, zasięgu terytorialnym i siedzibach dyrekcji okręgowych dróg wodnych i państwowych zarządów wodnych (Dz.Urz.Min.Kan. z 1949 r. nr 17, poz. 418).

⁸⁹ Zarządzenie Ministra Komunikacji z dnia 1 lutego 1949 r. o zakresie działania, zasięgu terytorialnym i siedzibach dyrekcji okręgowych dróg wodnych i państwowych zarządów wodnych (Dz.Urz.Min.Kom. z 1949 r. nr 2, poz. 35).

II wojnie światowej uległ głębszej modyfikacji. W latach 1945-1948 tworzono i likwidowano zarządy wodne jedynie na podstawie niepublikowanych aktów kierownictwa wewnętrznego, co rodziło wiele niepewności i szereg sporów kompetencyjnych wśród władz i obywateli naszego kraju⁹⁰. Uregulowanie tej kwestii w sposób właściwy dla państw praworządnych, w których naczelnym celem jest ład prawny w ustroju administracji publicznej, stał się zadaniem pilnym⁹¹.

Powojenny brak żywności, a także społeczna potrzeba reformy rolnej zmusiły polskie władze do szczególnego traktowania resortu rolnictwa. To szczególne traktowanie polegało między innymi na dostosowaniu ustroju administracji rolnictwa do nowej sytuacji w naszym kraju. Pierwsze plany organizacyjne związane były z powstaniem Tymczasowego Rządu Rzeczypospolitej Polskiej pod koniec roku 1944. Wszystkie urzędy resortów przekształcono w ministerstwa⁹², tworząc centralne organy administracji państwowej, spełniające standardy panujące w państwach demokratycznych. Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych funkcjonowało opierając się na statucie organizacyjnym⁹³, który szczegółowo określał organizację i zakres czynności poszczególnych komórek urzędu. Początkowo w skład ministerstwa wchodziły: Gabinet Ministra, Państwowa Rada Weterynaryjna oraz siedem departamentów. Sprawy wodne powierzono departamentowi wodno-melioracyjnemu. Natomiast w terenie sprawami wodnymi zajmowały się wojewódzkie urzędy ziemskie i podległe im urzędy wodno-melioracyjne. Były to urzędy niezespólone z administracją ogólną i oparte na zasadniczym podziale terytorialnym kraju. Ze względu na brak jakiegokolwiek wglądu wojewodów i starostów w tak bardzo ważną dziedzinę gospodarki, jaką było rolnictwo⁹⁴, zrodził się

⁹⁰ Np. spór, jaki powstał w 1945 r. w sprawie przekazania rzek: San, Dunajec, Wisłoka, Ropa, Jesiolka i Biała z rąk Ministerstwa Komunikacji do Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnictwa. Pismo zastępcy dyrektora departamentu wodno-melioracyjnego w Ministerstwie Rolnictwa i Reform Rolnych skierowane do Ministerstwa Komunikacji z dnia 20 lutego 1945 r. w sprawie przydziału rzek niespławnych (AAN, zesp. Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych nr 162, sygn. 1300, niepaginowane).

⁹¹ Minister Komunikacji zarządzeniem z dnia 1 lutego 1949 r. potwierdził działanie funkcjonujących już zarządów wodnych oraz ich zasięg terytorialny, co zakończyło okres prowizorium ustrojowego w polskiej administracji dróg wodnych. W akcie tym wymieniono wszystkie jednostki. Były to zarządy w Żywcu, Krakowie, Szczecinie, Nowym Sączu, Sandomierzu, Przemyślu, Puławach, Warszawie, Płocku, Włodawie, Ostrołęce, Augustowie, Giżycku, Włocławku, Toruniu, Elblągu, Bydgoszczy, Czarnkowie, Gorzowie, Poznaniu, Koninie, Kostrzynie, Szczecinie, Raciborzu, Gliwicach, Opolu, Brzegu, Wrocławiu, Głogowie, Krośnie Odrzańskim, Słubicach, Zgorzelcu (Dz.Ur.z.Min.Kom. z 1949 r. nr 2, poz. 35).

⁹² Ministerstwa utworzono na mocy ustawy z dnia 31 grudnia 1944 r. o powołaniu Rządu Tymczasowego RP (Dz.U. z 1945 r. nr 18, poz. 99).

⁹³ Statut organizacyjny Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych z września 1945 r. (AAN, zesp. Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych nr 162, sygn. 204, niepaginowane).

⁹⁴ Na przykład krytycznie wypowiedzieli się o urzędach ziemskich wojewoda lubelski K. Sidor i wiceprzewodniczący Wojewódzkiej Rady Narodowej w Lublinie Z. Czupała w swoim piśmie z 28 listopada 1944 r. pt. *Projekt opieki państwowej nad rolnictwem*, skierowanym do Kierownika Resortu Rolnictwa i Reform Rolnych (AAN, zesp. PKWN nr 185, sygn. V/4, s. 58-59).

pomysł zespolenia urzędów ziemskich z terenową administracją ogólną, dając jej wpływ na sprawy rolnictwa, jak również sprawy wodne. Dekretem z dnia 12 sierpnia 1946 roku⁹⁵ podporządkowano wojewodom i starostom administrację rolnictwa, natomiast szczegółową organizację, zakres działania i kompetencję tych organów uregulowano wspólnym zarządzeniem Ministrów: Rolnictwa i Reform Rolnych, Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych, wydanym 24 stycznia 1947 roku⁹⁶. Zgodnie z jego treścią wojewodowie przejęli cały aparat administracyjny wojewódzkich urzędów ziemskich, powołując w swoich urzędach działy rolnictwa i reform rolnych, które z kolei dzieliły się na wydziały. W wydziale wodno-melioracyjnym skupiono sprawy: wodnoadministracyjne, melioracji podstawowych i szczegółowych, obwałowań rzek, budowy stawów rybnych, zaopatrzenia w wodę osiedli miejskich, sprawy torfowe i popierania melioracji rolnych. Z kolei starostowie przejęli prawie cały aparat administracyjny powiatowych urzędów ziemskich, powołując w urzędach powiatowych referaty rolnictwa i reform rolnych oraz referaty weterynarii. Utworzone formalnie Zarządzeniem Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 18 maja 1945 r. urzędy wodno-melioracyjne zostały zlikwidowane, a w ich miejsce powołano rejonowe kierownictwa robót wodnomelioracyjnych⁹⁷, których zadaniem było projektowanie, wykonywanie i konserwacja urządzeń wodno-melioracyjnych. Natomiast sprawy wodnoprawne i wodnoadministracyjne, załatwiane dotychczas w tych urzędach, włączono do zakresu działania referatów administracyjnoprawnych w starostwach.

W ten sposób ukształtowała się następująca struktura administracji wodnej w resorcie rolnictwa. Na szczeblu centralnym władzę wodną sprawował minister rolnictwa i reform rolnych jako organ III instancji (departament melioracji wodnych), w terenie władzę wodną wykonywał wojewoda jako organ II instancji (wydział wodno-melioracyjny), natomiast starosta sprawował władzę wodną jako organ I instancji (referat administracyjnoprawny).

Zwycięstwo nad hitlerowskimi Niemcami przyniosło upragnioną wolność naszemu narodowi, która była okupiona milionami ofiar ludzkich, ale także wielkimi stratami materialnymi. Zniszczenia te dotknęły przede wszystkim zabudowy miast i wsi. Zmusiło to polskie władze do szybkiej odbudowy kraju, lecz zadanie to okazało się niezwykle trudne – zarówno ze względów finansowych, jak i organizacyjnych. Odbudowa miast i wsi realizowana przez wiele ministerstw była nieefektywna, w związku z czym władze postanowiły stworzyć specjalne ministerstwo, odpowiedzialne za odbudowę całego pań-

⁹⁵ Zarządzenie Ministrów Rolnictwa i Reform Rolnych, Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z dnia 24 stycznia 1947 r. w sprawie wykonania dekretu z dnia 12 sierpnia 1946 r. o zespoleniu urzędów ziemskich z władzami administracji ogólnej (Dz.Urz.Min.Rol. i Ref. z 1947 r. nr 1, poz. 3).

⁹⁶ Dekret z dnia 12 sierpnia 1946 r. o zespoleniu urzędów ziemskich z władzami administracji ogólnej (Dz.U. z 1946 r. nr 43, poz. 248).

⁹⁷ Ibidem § 3.

stwa. Dekretem z dnia 24 maja 1945 roku powołano Ministerstwo Odbudowy⁹⁸, które przejęło sprawy budownictwa od innych urzędów, a w głównej mierze od Ministerstwa Administracji Publicznej. Zgodnie z treścią tego dekretu do zakresu działania Ministra Odbudowy należały:

- odbudowa i budowa osiedli miejskich i wiejskich;
- odbudowa i budowa gmachów państwowych, z wyjątkiem wojskowych, oraz ogólne zarządzanie gmachami i placami;
- państwowe zakłady wodociągowe i kanalizacyjne;
- grobownictwo wojenne;
- nadzór budowlany;
- nadzór techniczno-budowlany nad zakładami i urządzeniami użyteczności publicznej.

Na czele nowego urzędu stał minister, który wśród wielu wykonywanych funkcji sprawował także funkcję naczelnego organu administracji wodnej, przejętej od Ministerstwa Administracji Publicznej. Do jego zadań należało: zaopatrzenie w wodę ludności i przemysłu, usuwanie nieczystości płynnych i przeciwdziałanie zanieczyszczeniom wód (zob. s. 16). Natomiast kompetencje ministra wynikały z art. 185 UWod z 1922 roku. Urząd ministra składał się z Gabinetu Ministra, Biura Finansowego i pięciu departamentów. Sprawy wodne skupiono w Biurze Zakładów i Urzędzeń Użyteczności Publicznej⁹⁹. Z kolei na szczeblu wojewódzkim dokonano istotnej reorganizacji urzędów administracji wodnej. Ministrowie Odbudowy i Komunikacji w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej wydali zarządzenie z dnia 19 lipca 1945 roku¹⁰⁰ o podziale wojewódzkich wydziałów komunikacyjno-budowlanych na dwa odrębne wydziały: odbudowy i komunikacji. Sprawy wodne załatwiane były w referatach zakładów i urzędzeń użyteczności publicznej w wojewódzkich wydziałach odbudowy. Jednak podstawową funkcję administracji wodnej wykonywały zarządy gmin, na których spoczął cały ciężar budowy i odbudowy kanalizacji i wodociągów w powojennej Polsce, a wynikający z przedwojennego ustawodawstwa (zob. przyp. 55-56).

Kolejnym bardzo ważnym zagadnieniem dla powojennej administracji wodnej była zmiana zachodnich granic Polski, w wyniku której przyłączono do naszego kraju tzw. Ziemie Odzyskane. Zdobyte wiosną 1945 r. przez Armię Czerwoną i Wojsko Polskie tereny, położone pomiędzy Wisłą a Odrą, stały się źródłem sporu, który położył się cieniem na stosunki zagraniczne Polski.

⁹⁸ Dekret z dnia 24 maja 1945 r. o utworzeniu Ministerstwa Odbudowy (Dz.U. z 1945 r. nr 21, poz. 123).

⁹⁹ Zarządzenie Ministra Odbudowy z dnia 21 stycznia 1946 r. o organizacji centrali Ministerstwa Odbudowy (Dz.Urz.Min.Odbud. z 1946 r. nr 1, poz. 7).

¹⁰⁰ Zarządzenie Ministrów Odbudowy i Komunikacji w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej z dnia 19 lipca 1945 r. o podziale wydziałów komunikacyjno-budowlanych w urzędach wojewódzkich na wydziały odbudowy i wydziały komunikacyjne (Dz.Urz.Min.Odbud. z 1945 r. nr 1, poz. 7).

Spór ten zrodził się na tle niejasnych ustaleń sojuszników koalicji antyhitlerowskiej, które przyjęto podczas konferencji pokojowych, ale także politycznych rozgrywek samej Rosji. Chociaż postanowienia Wielkiej Trójki na konferencjach w Teheranie i Jaltcie przewidywały przesunięcie zachodniej granicy Polski kosztem Niemiec, to jednak były one niewiążące, ponieważ ostateczna decyzja w tej sprawie miała zapaść dopiero w Poczdamie¹⁰¹. Rosjanie potraktowali zajętą ziemię między Wisłą i Odrą jako zdobycz wojenną, przekazując ją wiosną 1945 roku Polakom, którzy zaczęli organizować tam swoją administrację publiczną. Tworzenie polskiej administracji na tych terenach przebiegało z dużym oporem, między innymi z powodu odmiennego systemu prawnego, braku ludności polskiej, a także niebezpieczeństwa wewnętrznego. Jedynie dzięki dużej determinacji skierowanych tam urzędników organizacja nowych władz terenowych powoli, lecz systematycznie rosła w siłę. Początki administracji wodnej na przyłączonych do Polski ziemiach zachodnich sięgają wiosny 1945 roku, ale przygotowania do jej organizacji rozpoczęto w styczniu 1945 roku. Wówczas to, w departamencie dróg wodnych Ministerstwa Komunikacji, powstał plan zagospodarowania opuszczonych przez Niemców szlaków wodnych i taboru rzeczno¹⁰². W celu realizacji tego planu 10 kwietnia 1945 roku minister skierował do Wrocławia inż. J. Kajzara z nominacją naczelnika wydziału dróg wodnych w urzędzie wojewódzkim¹⁰³. Do jego głównych zadań należało utworzenie urzędu oraz zorganizowanie pięciu państwowych zarządów wodnych, co okazało się zadaniem niezwykle trudnym i to z wielu powodów.

Pomimo ostatecznego ustalenia zachodniej granicy Polski na konferencji w Poczdamie droga wodna na Odrze wraz z wieloma portami wciąż pozostawała w rękach radzieckiej administracji wodnej¹⁰⁴. Ta dwuznaczna sytuacja rodziła konflikty pomiędzy Polakami i Rosjanami. Wobec braku zainteresowania polskich władz rozwiązaniem tej kwestii, przedstawiciele różnych organizacji społecznych, politycznych i gospodarczych byli zmuszeni do zorganizowania się w Radzie Interesantów Żeglugi na Odrze, którą powołano przy Katowickim Urzędzie Wojewódzkim¹⁰⁵. Na zwołanej 20 stycznia 1946 roku przez radę konferencji w Gliwicach przygotowano memoriał do KRN i Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z żądaniem natychmiastowego uregulowania sytuacji administracyjnej na Odrze. Wzbudziło to oczekiwane zainteresowanie najwyższych władz i pod koniec stycznia 1946 roku rozpoczęto ze

¹⁰¹ *Teheran – Jalta – Poczdam*, s. 208.

¹⁰² S. Gruszecki, *Administracja wodna i żegluga śródlądowa na Odrze od maja 1945 r. do sierpnia 1946 r.*, „Studia Śląskie” t. XXVII, 1975, s. 327-328.

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ Prawdopodobnie w ten sposób Rosjanie chcieli zabezpieczyć nadchodzące ze strefy okupacyjnej transporty zajętą majątku. Wskazuje na to m.in. treść Sprawozdania Ministra Komunikacji za miesiąc czerwiec 1946 r. (AAN, zesp. Ministerstwo Komunikacji nr 315, sygn. 4, s. 9). Podobnie twierdzi S. Gruszecki w: *Administracja wodna i żegluga*, s. 326.

¹⁰⁵ *Ibidem*, s. 337-338.

stroną radziecką rozmowy, w wyniku których Rosjanie zgodzili się przekazać poszczególne odcinki Odry w ręce Polaków. Ostateczne przekazanie rzeki nastąpiło 12 stycznia 1946 roku¹⁰⁶; skończył się wtedy okres dwuwładzy na odrzańskiej drodze wodnej oraz czas licznych sporów wokół niej, co zaowocowało szybkim rozwojem gospodarczym na przyłączonych do Polski ziemiach zachodnich.

Oprócz wymienionych w tekście problemów polskiej administracji wodnej, należy wspomnieć jeszcze o jednym, niemniej istotnym problemie, a mianowicie – obowiązywaniu różnych przepisów prawa wodnego na terenie powojennej Polski. Ustawodawstwo dotyczące wód śródlądowych przedstawiało się następująco: na terenie przedwojennej Polski – poza Śląskiem – obowiązywała polska ustawa wodna z 1922 roku, na Ziemiach Odzyskanych funkcjonowało ustawodawstwo niemieckie, natomiast na terenie Śląska obowiązywało ustawodawstwo niemieckie i austriackie.

Po II wojnie światowej władze polskie postanowiły przeprowadzić unifikację prawa na terenie całego kraju¹⁰⁷. Realizację tego planu rozpoczęto najpierw na Ziemiach Odzyskanych. Dekretem z 13 listopada 1945 roku¹⁰⁸ rozciągnięto moc ustawodawstwa polskiego, które obowiązywało na obszarze Sądu Okręgowego w Poznaniu, a w zakresie prawa pracy – ustawodawstwa obowiązującego na obszarze górnośląskiej części województwa śląskiego – na wszystkie okręgi Ziem Odzyskanych¹⁰⁹. W ten sposób także polska ustawa wodna z 1922 roku zaczęła obowiązywać na przyłączonych do Polski ziemiach zachodnich i północnych. Inaczej wyglądała sytuacja w województwie śląskim, gdzie oprócz niemieckiego i austriackiego prawa wodnego¹¹⁰ obowią-

¹⁰⁶ Ibidem, s. 347.

¹⁰⁷ Pismo ogólne Ministra Administracji Publicznej W. Kiernika z dnia 8 września 1945 r., skierowane do wszystkich województw w sprawie unifikacji prawa (AP w Lublinie, zesp. Lubelski Urząd Wojewódzki nr 698, sygn. 13, s. 91).

¹⁰⁸ Dekret z dnia 13 listopada 1945 r. o zarządzie Ziemi Odzyskanych (Dz.U. z 1945 r. nr 51, poz. 295).

¹⁰⁹ Podział terytorialny Ziem Odzyskanych przewidywał istnienie czterech okręgów, tj.: okręg I – Śląsk Opolski, okręg II – Dolny Śląsk, okręg III – Pomorze Zachodnie, okręg IV – Mazury.

¹¹⁰ Zaraz po wojnie w części cieszyńskiej województwa śląskiego obowiązywały następujące przepisy:

- austriacka ustawa wodna z 30 maja 1869 r. (Dz.U.P. nr 93);
- śląska krajowa ustawa wodna z 28 sierpnia 1870 r. (Dz.U. i Rozp.Kraj. nr 51);
- ustawa państwowa z dnia 19 lutego 1873 r. w sprawie terenów uzyskanych przez wykonanie robót regulacyjnych (Dz.U.P. nr 32);
- ustawa z dnia 30 czerwca 1884 r. w sprawie popierania kultury rolnej na polu budownictwa wodnego (Dz.U.P. nr 116);
- ustawa z dnia 30 czerwca 1884 r. w sprawie zarządzeń służących do nieszkodliwego odprowadzania wód górskich (Dz.U.P. nr 117);
- ustawa z dnia 4 stycznia 1909 r. o zmianie rozdziału I ustawy z dnia 30 czerwca 1884 r. (Dz.U.P. nr 116), obejmującego postępowanie finansowe (Dz.U.P. nr 4);
- ustawa krajowa z dnia 2 maja 1886 r. o niektórych postępowaniach policyjno-wodnych i leśnych (Dz.U. i Rozp.Kraj. nr 25);

zywała na niewielkiej części województwa (przyłączonej do Śląska 27 listopada 1946)¹¹¹ także polska ustawa wodna z 1922 roku.

Taka mozaika prawa utrudniała funkcjonowanie administracji wodnej na Śląsku, dlatego pomocniczo stosowała ona regułę, która w pewien sposób rozwiązywała pojawiające się problemy prawne. Reguła ta mówiła, że stosować trzeba ustawodawstwo tego kraju, do którego należy ziemia¹¹². Skoro więc cały Śląsk stał się w pełni częścią Polski, to powinno na tym terenie obowiązywać jedynie polskie prawo wodne. Tę regułę stosowała na Śląsku nie tylko władza wodna, ale także inne organy administracji publicznej¹¹³.

O ile aparat administracji wodnej mógł działać na podstawie tej reguły, to wykonywanie praw podmiotowych przez różne osoby fizyczne lub prawne rodziło wiele problemów, których nie można było rozstrzygnąć w prosty sposób. Dlatego też pilną potrzebą władz polskich stało się ujednoczenie prawa wodnego na Śląsku. Dokonano tego dekretem z dnia 11 kwietnia 1947 roku, rozciągając moc obowiązywania polskiej ustawy wodnej z 1922 roku na cały obszar województwa śląskiego¹¹⁴. Zakończono w ten sposób unifikację prawa wodnego na terenie całej Polski. Dzięki temu obywatele naszego kraju mogli na równi korzystać ze swoich praw podmiotowych, co pozwoliło zintegrować się mieszkańcom Ziemi Odzyskanych i Śląska z pozostałą częścią kraju. Natomiast władzy wodnej ułatwiło to przestrzeganie i stosowanie prawa wodnego, przyczyniając się tym samym do rozwoju powojennej gospodarki wodnej w Polsce.

Dokonując oceny stanu powojennej administracji wodnej, należy wskazać na trzy, co prawda krótkie, ale wyróżniające się etapy.

-
- ustawa z dnia 7 lutego 1888 r. w sprawie przydziału sił państwowych do projektowania i kierowania robotami przy zabudowie potoków górskich (Dz.U.P. nr 17);
 - ustawa krajowa z dnia 28 sierpnia 1906 r. w sprawie zabudowy potoków górskich, która ma być wykonana na Śląsku (Dz.U. i Rozp.Kraj. nr 37);
 - ustawa krajowa z dnia 10 marca 1907 r. o regulacji rzek i ochronie brzegów, które mają być przeprowadzone na Śląsku stosownie do § 5 ust. 1 ustawy państwowej z dnia 11 czerwca 1901 r. (Dz.U.P. nr 66) (Dz.U. i Rozp.Kraj. nr 18).

W części górnos Śląskiej województwa śląskiego obowiązywała pruska ustawa wodna z 7 kwietnia 1913 r. (Zb. Ust. pr. s. 53) i w tej ustawie wymieniono jako obowiązujące dawniejsze przepisy niemieckie. Na podstawie pisma wojewody śląsko-dąbrowskiego p. pułk. Ziętka z dnia 11 lutego 1946 r., skierowanego do Ministerstwa Administracji Publicznej w sprawie nowelizacji ustawy wodnej (AAN, zesp. Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych nr 162, sygn. 1300, s. 8).

¹¹¹ Przyłączone tereny obejmowały część Ziemi Odzyskanych oraz dwa powiaty województwa kieleckiego. Sprawozdanie z działalności wydziału wodno-melioracyjnego Wojewódzkiego Urzędu Ziemskiego w Katowicach za okres od 1 kwietnia 1945 r. do 31 stycznia 1946 r. (AAN, zesp. Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych nr 162, sygn. 1306, s. 1).

¹¹² Sprawozdanie z działalności Wydziału Wodno-Melioracyjnego Wojewódzkiego Urzędu Ziemskiego w Katowicach za okres od 1 kwietnia 1945 r. do 31 stycznia 1946 r. (AAN, zesp. Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych nr 162, sygn. 1306, s. 30).

¹¹³ Ibidem.

¹¹⁴ Dekret z dnia 11 kwietnia 1947 r. o rozciągnięciu mocy obowiązującej ustawy wodnej na cały obszar województwa śląskiego (Dz.U. z 1947 r. nr 32, poz. 142).

Etap pierwszy przypadał na lata 1944-1945. Był to okres prowizoryczny, w którym tymczasowa władza ludowa próbowała utrwalić swoją pozycję, nie mając dostatecznego poparcia społecznego i politycznego. Administracja wodna na tym etapie znalazła początkowo miejsce w systemie rad narodowych, jednak brak zaufania polskiego społeczeństwa doprowadził do reaktywacji systemu administracji publicznej sprzed II wojny światowej.

Etap drugi przypadał na lata 1946-1948. Był to okres, w którym dokonano integracji administracji wodnej i unifikacji prawa wodnego. Po wojnie sprawy wodne były rozbite na wiele resortów i urzędów. W tym okresie rozpoczęto integrację między innymi w resorcie rolnictwa, w którym zlikwidowano urzędy ziemskie, zajmujące się melioracjami wodnymi, i doprowadzono do zespolenia ich z administracją ogólną. W resorcie komunikacji dokonano przejścia od Rosjan administracji Odry. Natomiast w zakresie prawa wodnego osiągnięto pełną unifikację na terenie całej Polski.

Etap trzeci przypadał na lata 1949-1950. Był to okres stabilizacji i ładu prawnego. Sytuacja w administracji wodnej uległa uporządkowaniu wskutek wydania po wojnie szeregu aktów prawnych, regulujących sprawy wodne w Polsce. W latach 1944-1950 ustrój administracji wodnej zasadniczo nie uległ zmianie i dlatego nie odbiegał od rozwiązań przedwojennych. Główną przyczyną tego stanu było utrzymanie w mocy ustawy wodnej z 1922 roku, w której uregulowano zasadniczą strukturę władzy wodnej w Polsce. Zgodnie z jej treścią administracja wodna była zespolona z administracją ogólną i oparta na podziale zasadniczym kraju. To rozwiązanie w dużej mierze odbiegało od rozwijającej się na świecie koncepcji administrowania dorzeczem, czyli obszarem, z którego wody spływają poprzez system rzeczny do morza¹¹⁵. Pewne odstępstwo od głównego rozwiązania istniało w administracji dróg wodnych, gdzie najwcześniej zrozumiano, że zasadniczy podział terytorialny kraju nie pozwala na skuteczną realizację zadań administracji wodnej. Funkcjonowanie tej służby było oparte na podziale specjalnym kraju, obejmując swoim zasięgiem działania całe odcinki dróg wodnych (rzeki, kanały i jeziora), nad którymi usytuowano jednostki administrujące.

Nie mniej ważnym problemem dla sprawnego funkcjonowania administracji wodnej po wojnie był brak integracji i koordynacji działań. Podstawową tego przyczyną była likwidacja w roku 1932 Ministerstwa Robót Publicznych, gdzie skupione były wszystkie sprawy wodne, które następnie podzielono na trzy nowe ministerstwa. Dla takiej struktury nie zapewniono dobrej formy koordynacji działania, i to zarówno na szczeblu centralnym, jak i terenowym. Po wojnie sprawy te zaczęły przysparzać coraz większe problemy, stąd też pojawiły się głosy, co prawda nieliczne, o konieczności powołania jednego naczelnego organu administracji publicznej, gdzie skupiałyby się wszelkie sprawy wodne. W roku 1946, na łamach czasopisma „Gospodarka Wodna”

¹¹⁵ Z. Dziewoński, *Rozbudowa dorzecza Tennessee*, cz. 1, „Gospodarka Wodna” 1947, nr 6, s. 328.

inż. Andrzej Szczawiński, w artykule poświęconym zagadnieniom organizacyjnym gospodarki wodnej, pisał tak: „Dlatego też, w oparciu o wieloletnie doświadczenia i dane statystyczne, można postawić twierdzenie, że w naszej sytuacji gospodarczej i geograficznej gospodarka wodna w Polsce nie stanie dotąd na należyтым poziomie, dopóki nie będzie zreorganizowana i scalona administracja poszczególnych dziedzin gospodarki wodnej, tak pod względem planowania, jak i wykonania”. „Najkorzystniejszym rozwiązaniem tego zagadnienia byłoby utworzenie w Polsce Ministerstwa Gospodarki Wodnej, obejmującego – jak już przedtem zaznaczono – planowanie w dziedzinie wodnej, administrację z częściowym objęciem eksploatacji, w oparciu o korzyści odnoszone z wykorzystania urządzeń wodnych przez poszczególne działy gospodarki narodowej”¹¹⁶.

Pewne działania, zmierzające do poprawy organizacji administracji wodnej, nastąpiły podczas realizacji trzyletniego planu odbudowy Polski (1947-1949), kiedy dostrzeżono wiele braków w tej dziedzinie. W związku z tym władze państwowe powołały w 1948 roku Komisję Gospodarki Wodnej w Centralnym Urzędzie Planowania, w celu skupienia w jednej komórce organizacyjnej planowania i koordynowania całej gospodarki wodnej w kraju¹¹⁷. Nie zmieniło to jednak faktu, że służba wodna w Polsce wciąż była rozdrobniona, co pozostało w zupełnej opozycji do zagranicznej administracji wodnej, podążającej w stronę pełnej integracji¹¹⁸.

Pomimo niedostatecznych warunków organizacyjnych, finansowych i kadrowych powojenna administracja wodna przyczyniła się w istotny sposób do odbudowy gospodarki wodnej w Polsce. W resorcie żeglugi śródlądowej i dróg wodnych w latach 1944-1949 wydobyto z wody i wyremontowano szereg jednostek pływających, niezbędnych do odbudowy dróg wodnych w naszym kraju. W roku 1949 ogólny stan tego taboru wynosił 853 jednostki, były to: pogłębiarki, holowniki, baraki itp.¹¹⁹ Po oczyszczeniu szlaków wodnych z wszelkich przeszkód pozostałych po wojnie, w roku 1946 uruchomiono stałą żeglugę śródlądową na wielu rzekach i kanałach. Wkrótce też utworzono dwa przedsiębiorstwa państwowe – Polską Żeglugę Śródlądową na Wiśle oraz Polską Żeglugę Śródlądową na Odrze¹²⁰. Powstały one na bazie taboru państwowego oraz jednostek znacionalizowanych zaraz po zakończeniu woj-

¹¹⁶ A. Szczawiński, *Reorganizacja administracji wodnej na tle potrzeb gospodarki narodowej*, „Gospodarka Wodna” 1946, nr 3, s. 139–140.

¹¹⁷ Z. Mikulski, *Gospodarka wodna*, Warszawa 1998, s. 151.

¹¹⁸ Jednym z przykładów była wówczas amerykańska administracja wodna. Z. Dziewoński, *Rozbudowa dorzecza Tennessee*, cz. 1, s. 328.

¹¹⁹ Referat inż. A. Riedla pt.: *Drogi wodne śródlądowe – ogólne założenia, środki i zadania, struktura, postęp techniczny*. Wygłoszony na ogólnokrajowej naradzie w sprawie planu 6-letniego na drogach wodnych i w żegludze (AAN, zesp. Ministerstwo Komunikacji nr 315, sygn. 818, s. 25-26).

¹²⁰ Referat inż. K. Suszewskiego pt. *Żegluga Śródlądowa*, wygłoszony na ogólnokrajowej naradzie w sprawie planu 6-letniego na drogach wodnych i w żegludze (AAN, zesp. Ministerstwo Komunikacji nr 315, sygn. 818, s. 62-63).

ny. W obu przedsiębiorstwach w 1949 roku było 816 jednostek pływających różnego typu, w latach 1945-1949 przewiozły one 1173 tys. ton towarów i 1266 tys. osób¹²¹.

Resort rolnictwa, zajmujący się między innymi melioracjami wodnymi, stanął po wojnie przed pilnym i trudnym zadaniem odbudowy wałów przeciwpowodziowych, które uległy zniszczeniu w czasie walk frontowych. Szybka ich naprawa uchroniła około 4 mln ha nadbrzeżnych terenów przed zalaniem w czasie wystąpienia powodzi. W latach 1945-1949 wykonano naprawę i konserwację obwałowań na długości 4330 km rzek oraz naprawę i konserwację urządzeń melioracyjnych na długości 7330 km rzek i potoków¹²². Poza melioracjami podstawowymi resort musiał odbudować melioracje szczegółowe, które były niezbędne w celu zwiększenia produkcji rolnej w kraju, w którym dotkliwie brakowało żywności. W okresie realizacji planu 3-letniego odbudowano kanały melioracyjne i wykonano ich konserwację na długości 28 tys. km, odbudowano także drenaż i wykonano konserwację drenowania terenów rolniczych o powierzchni 11 tys. ha¹²³.

Patrząc obecnie na osiągnięcia powojennej gospodarki wodnej, zrealizowane w tak krótkim czasie przy tak skromnych środkach administracyjnych, technicznych i finansowych, można z całą pewnością powiedzieć, że zawdzięczamy to głównie ogromnemu zaangażowaniu wielu pracowników różnych urzędów, przedsiębiorstw i zakładów, odpowiedzialnych za odbudowę tej dziedziny gospodarki narodowej w Polsce. Dlatego należy wszystkim obecnym pracownikom gospodarki wodnej życzyć takiego zaangażowania w wykonywaniu swojej pracy, z jaką mieliśmy do czynienia w naszym kraju po zakończeniu II wojny światowej.

¹²¹ Ibidem.

¹²² Odpowiedź Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych Jana Dąb-Kociola na interpelację poselską – marzec 1949 r. (AAN, zesp. Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych nr 314, sygn. 1300, s. 2).

¹²³ *Przemówienie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych Jana Dąb-Kociola na I ogólnokrajowej naradzie wytwórczej służby wodno-melioracyjnej w Poznaniu w dniu 9 stycznia 1950 r.*, „Gospodarka Wodna” 1950, nr 3, s. 66.