INSTYTUT ŚLĄSKI – INSTYTUT NAUKOWO-BADAWCZY

ODRA I NADODRZE

STANISŁAW MALARSKI

Koncepcja organizacyjno-prawna Zarządu Rzeki Odry

St. Kozak

INSTYTUT ŚLĄSKI W OPOLU

STANISŁAW MALARSKI

KONCEPCJA ORGANIZACYJNO-PRAWNA ZARZĄDU RZEKI ODRY

Opole, wrzesień 1983

ODRA I NADODRZE

Badania wykonano w ramach Rządowego Programu Badawczo-Rozwojowego PR-7 "Kształtowanie i wykorzystanie zasobów wodnych", koordynowanego przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Warszawie w Kierunku 07 "Podstawy kompleksowego zagospodarowania zasobów wodnych Odry", koordynowanych przez Instytut Śląski - Instytut Naukowo Badawczy w Opolu

Publikacja zawiera wyniki pracy badawczej podjętej w ramach planu prac badawczych Zakładu Badań Odrzańskich Instytutu Śląskiego w Opolu: "Studium mechanizmów i form współpracy terenowych organów władzy i administracji w strefie Odry w administrowaniu rzeką i jej zasobami oraz kształtowaniu i rozwijaniu lokalnych systemów wodno-gospodarczych".

Autor: dr Stanisław Malarski

Opracowanie redakcyjne: mgr Marek Malec

Nakład 200 egz. Objętość 2,4 ark. wyd., 2,5 ark. druk. Papier offset. III kl. 80 g. Powielarnia Instytutu Śląskiego w Opolu, ul. Luboszycka II-3

OD REDAKCJI

W ramach badań Instytutu Śląskiego w Opolu, związanych z realizacją Rządowego Programu Badawczo-Rozwojowego PR-7 "Kształtowanie i wykorzystanie zasobów wodnych" - w kierunku 07 - "Podstawy kompleksowego zagospodarowania zasobów wodnych Odry" dr Stanisław Malarski kieruje tematem "Studium mechanizmów i form współpracy terenowych organów władzy i administracji w strefie Odry w administrowaniu rzeką i jej zasobami oraz kształtowaniu i rozwijaniu lokalnych systemów wodno-gospodarczych".

W związku z tymi badaniami dr S. Malarski podjął w 1983 r. problematykę zarządzania Odrą ze szczególnym uwzględnieniem modelowych, perspektywicznych rozwiązań, opracowując w tym temacie raport pt. "Koncepcja organizacyjno-prawna Zarządu Rzeki Odry".

Prezentowane opracowanie podejmuje problematykę o szczególnej aktualności i ważności, a to z uwagi na:

- wdrażanie programu reformy gospodarczej oddziaływującego również na gospodarkę wodno-ściekową w strefie Odry oraz na działy gospodarki odrzańskiej /infrastruktura techniczna Odry, żegluga odrzańska, gospodarowanie wodą, ochrona środowiska Odry, zagospodarowanie rekreacyjno-turystyczne i in./,
- zmiany w systemie centralnych i terenowych organów gospodarki wodnej i ochrony środowiska w ramach wdrażania ustawy z 28 VI 1983 r. o Urzędzie Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- perspektywy wprowadzania w życie od 1 VII 1984 r. ustawy z 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego.

Przedstawienie w opublikowanym studium tak doniosłej problematyki sprzyjać powinno szerokiej dyskusji w środowiskach nauki, administracji państwowej i gospodarczej, jak też w zainteresowanych organizacjach społeczno-politycznych.

Prosimy uprzejmie o zgłaszanie uwag i propozycji w związku z treścią publikacji na adres: Instytut Śląski - Instytut Naukowo-Badawczy, ul. Luboszycka 3, 45-036 Opole.

Janusz Kroszel
Dyrektor Instytutu Śląskiego
w Opolu

Spis treści

Wprowadzenie

Potrzeby gospodarki narodowej w zakresie gospodarki wodnej, transportu, aktywizacji produkcji rolnej, ochrony środowiska, energetyki, organizacji rekreacji i turystyki wzmagają zainteresowanie Odrą oraz jej aktualnymi i potencjalnymi zasobami inspirując w tym kierunku naukę jak i praktykę gospodarczą. Potrzebę podejmowania tej problematyki sygnalizują również prowadzone badania i sondaże ujawniające niezadowalającą sprawność zarządzania i administrowania Odrą, a także oczekiwania społeczeństwa Nadodrza, iż system kierowania gospodarką odrzańską będzie w większym stopniu zaspokajał potrzeby społeczno-gospodarcze Nadodrza [1].

W okresie powojennym obserwujemy liczne zmiany i reorientacje w określaniu roli Odry i jej zasobów w gospodarce Polski Zachodniej jak i całego kraju, przy dużej zmienności hierarchii funkcji i priorytetów gospodarczych. Na trudności w wymodelowaniu optymalnego systemu zarządzania Odrą i gospodarką odrzańską - zarówno w sferze koncepcji terytorycznych jak i organizacyjno-normatywnych wpływały również okresowe zmiany w kierunkach i celach polityki gospodarczej. Stwierdzić też należy, iż wpływ doraźnych trudności i zahamowań w rozwoju społeczno-gospodarczym nie sprzyjał wypracowaniu stabilnych, ale równocześnie sprawnych i przyszłościowych rozwiązań.

Zapoczątkowane w 1982 r. wdrażanie programu reformy gospodarczej obejmujące również sferę zarządzania i administracji państwowej tworzy pilną konieczność wypracowania, a następnie sprawnego wdrożenia adekwatnego do potrzeb systemu zarządzania Odrą poprzez powołanie Zarządu Rzeki Odry.

1. Uzasadnienie potrzeby powołania Zarządu Rzeki Odry

W sferze zarządzania strefą Odry jako wyróżniającego się przestrzennie i gospodarczo ciągu przemysłowo-komunikacyjnego i osadniczego wymaga nowoczesnych, efektywnych i dynamicznych rozwiązań. Za poszukiwaniem takich rozwiązań przemawiają m.in.:

- specyfika Nadodrza w strukturze społeczno-gospodarczej kraju,
- młodość i aktywność ludności Nadodrza, istniejące zasoby demograficzne, ukształtowana sieć osadnicza,
- ogromny potencjał środków trwałych w infrastrukturze technicznej Odry oraz w zagospodarowaniu terenów nadbrzeżnych,

- wysoki poziom zainwestowania żeglugi odrzańskiej /porty, przeładownie, stocznie/ oraz zabudowy hydrotechnicznej /jazy, śluzy, obwałowania, mosty, nabrzeża, itp./,

- strukturalne, wysoko zorganizowane powiązania gospodarki morskiej ujścia Odry z zapleczem - szczególnie gospodarką górnego i dolnego Śląska,

- powiązania gospodarki Nadodrza z całością gospodarki krajowej,

- dysproporcje między stanem zagospodarowania Odry po stronie Polski i NRD,

- opóźnienia i zaniedbania w ochronie czystości wód Odry i ochronie jej środowiska naturalnego,

- niedostateczne wykorzystanie Odry jako taniej drogi transportowej oraz jej zasobów wodnych dla potrzeb ludności, rolnictwa, przemysłu, gospodarki komunalnej,

- niedostateczne wykorzystanie Odry dla rozwoju rolnictwa oraz dla potrzeb rekreacyjno-wypoczynkowych ludności Nadodrza.

Za poszukiwaniem sprawnych, nowoczesnych i dynamicznych rozwiązań w sferze zarządzania Odrą i jej zasobami przemawiają coraz wyraźniej rysujące się funkcje Nadodrza jako regionu wyróżniającego się w strukturze kraju szczególną aktywnością gospodarczo-społeczną oraz szczególnymi zadaniami w krajowym i międzynarodowym podziale pracy. Za aktywizacją wykorzystania zasobów Odry i możliwości gospodarki odrzańskiej poprzez m.in. doskonalenie zarządzania przemawiają potrzeby kraju uzewnętrznione z całą ostrością w kryzysie społeczno-gospodarczym Polski lat 1979-1982, kierunki i zadania rozwoju w latach 1983--1985 oraz 1986-1990, a także konieczność poszukiwania i wdrażania rozwiązań przyszłościowych na miarę końca XX w. jak i początków XXI w.

Problem utworzenia Zarządu Rzeki Odry nawiązuje do planowanych na lata 1983-1985 przez organy rządowe /Urząd Rady Ministrów, resorty/ prac związanych z porządkowaniem struktur administracyjnych i podziałów terytorialnych w zakresie tzw. celów szczegółowych /jak np. kompetencje DOKP, dyrekcji lasów państwowych, urzędów górniczych, urzędów morskich/ nie pokrywających się z podziałem administracyjnym, o zasięgu ponadwojewódzkim.

Zarząd Rzeki Odry /którego odpowiednikiem dla Wisły może być Zarząd Rzeki Wisły jako gestor i koordynator realizacji zatwierdzonego rządowego "Programu Wisła"/ stanowić może jednostkę organizacyjną typu podziału specjalnego. Z uwagi jednak na zasięg ponadwojewódzki i międzywojewódzki kreowanie zarządu wymagać będzie korelacji kompetencyjnych z uprawnieniami terenowych organów władzy i administracji określonymi ustawą z 21 VII 1983 r. o radach narodowych i samorządzie

terytorialnym [2]. Natomiast w zakresie powiązań z naczelnymi i terenowymi organami administracji państwowej koncepcja Zarząd wymaga zsynchronizowania z rozwiązaniami przyjętymi w ustawie z 28 VII 1983 r. o utworzeniu Urzędu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej [3].

Wielość i różnorodność funkcji Odry oraz dyferencjacja interesów podmiotów związanych z eksploatacją Odry i jej zasobów prowadzi do kolizji interesów, utrudniających współpracę zainteresowanych jednostek oraz pomniejszających efektywność ekonomiczną gospodarki odrzańskiej. Konieczność bieżącej koordynacji działalności administracyjnej i gospodarczej na Odrze [4] wymaga w możliwie niedługim czasie powołania Zarządu Rzeki Odry, którego zadaniem perspektywicznym byłoby realizowanie "Programu Odra" w horyzoncie czasowym - rok 2000-2050. W toku realizacji programu następowałoby eliminowanie kolizji celów i funkcji oraz harmonizowanie i kojarzenie interesów sprzyjające maksymalizacji korzyści z gospodarki odrzańskiej i minimalizowanie kosztów zarówno bieżącej eksploatacji jak i kosztów inwestycyjnych.

A. Aspekty wewnętrzne

Problem utworzenia dla Odry organu zarządzającego rozpatrywać należy na tle ukształtowanego w okresie powojennym stanu i systemu administracji państwowej oraz struktury organów zarządzania. Rzeka jako układ o charakterze ciągłym wymaga również adekwatnej, ciągłej nadbudowy, przełamującej zarówno podziały wynikające ze struktury organów administracyjnych, podziałów specjalnych ustanowionych dla wyodrębnionych z administracji ogólnej działów administracji /transport, łączność, energetyka, gospodarka wodna/, jak też z podziałów instytucjonalnych wynikających z odrębności podmiotów uczestniczących w eksploatacji Odry i jej zasobów.

Dylematem podstawowym jest wybór rozwiązań wydzielających kompetencje i zadania wymagające integracji w ramach Zarządu oraz wybór zagadnień, które mogą pozostawać w gestii innych organów poza strukturą Zarządu /poziom koncentracji, kompetencji i zadań/. Dla wypracowania optymalnych rozwiązań niezbędne jest oparcie analizy problemu na badaniach wcześniejszych, historycznie ukształtowanych rozwiązań oraz na szczegółowej weryfikacji istniejącego stanu administrowania Odrą i zarządzania jej gospodarką.

Rosnąca rola Odry, a szczególnie perspektywy rozwoju żeglugi w drugiej połowie XIX w. doprowadziły do utworzenia odpowiednich struktur organizacyjno-instytucjonalnych. Jak to przedstawia S. Gruszecki [5] na mocy zarządzenia z 26 XI 1973 r. powołany został we Wrocławiu Zarząd Rozbudowy Odry /Oderstrombauverwaltung/ obejmujący swą działal-

nością Odrę na odcinku 680,3 km od granicy powyżej Raciborza - do miejscowości Ognica, rzekę Kłodnicę wraz z Kanałem Kłodnickim, a także Noteć i należący wówczas do Prus odcinek Warty. Wkrótce potem /1880 r./ podjęła działalność Odrzańska Komisja do spraw Żeglugi /Stromschiffahrt-Komission/ powołana przez władze pruskie jako jedna z pięciu oddzielnych komisji dla wielkich rzek, a w 1882 r. utworzony został organ o charakterze samorządowo-korporacyjnym - Śląski Związek Prowincjonalny Żeglugi Śródlądowej /Schlesischer Provinzialverein für Flüsse und Kanalschiffahrt/ zrzeszający przedstawicieli przemysłu i handlu oraz władz lokalnych [6].

W okresie powojennym, po wyzwoleniu ziem zachodnich i przejęciu administracji Odrą od wojskowych władz radzieckich /Odrzański Oddział Dróg Wodnych z siedzibą w Nowej Soli/ organy administracji rzecznej powoływane są na szczeblu c e n t r a l n y m /Komisariat Żeglugi podlegający Departamentowi Dróg Wodnych Ministerstwa Komunikacji/ oraz w ramach administracji t e r e n o w e j /Oddział Wodny w Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach oraz Wydział Dróg Wodnych w Urzędzie Pełnomocnika Rządu we Wrocławiu/ [7]. Zauważyć przy tym należy, iż w okresie powojennym właśnie we Wrocławiu odtwarzały się i rozwijały organy administrowania i zarządzania Odrą, czemu sprzyjało usytuowanie miasta w stosunku do Odry, jej odnóg i kanałów oraz dopływów - bogata infrastruktura hydrotechniczna, rozbudowane zaplecze stoczniowe, portowe, powiązanie gospodarcze z Odrą m.in. nabrzeżami składowymi i przeładowniami zakładowymi.

Dla kierowania gospodarką wodną w Polsce, a zatem i dla gospodarki odrzańskiej ważne było powołanie w 1957 r. Centralnego Urzędu Gospodarki Wodnej jako ośrodka jednolitej polityki gospodarczej w zakresie gospodarki wodnej. Mimo wielu osiągnięć tego organu i widocznej w okresie jego działalności aktywizacji zagospodarowania Odry /szczególnie w dziedzinie żeglugi, retencji wód, programu ochrony wód i środowiska przyrodniczego Odry/ w 1972 r. doszło do likwidacji CUGW, co zapoczątkowało kolejny okres stagnacji w zagospodarowaniu Odry, a w wielu dziedzinach /infrastruktura techniczna, zabezpieczenie przeciwpowodziowe/ - do ewidentnego regresu.

Funkcjonujący w latach 1972-1982 zdezintegrowany w układach centralnych jak i terenowych, a nieefektywny system sterowania gospodarką odrzańską nie sprzyjał wychodzeniu ze stanu stagnacji, a w żegludze odrzańskiej - nawet regresu.

Ukształtowany w dekadzie lat siedemdziesiątych układ zarządzania i administrowania Odrą opierał się na:

1. działalności Zjednoczenia Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu i dzia-

łającego w jego strukturze organizacyjnej Zarządu Odrzańskiej Drogi Wodnej /jako jednostek organizacyjnych Ministerstwa Komunikacji/,

2. działalności okręgowych dyrekcji gospodarki wodnej we Wrocławiu, w Gliwicach i Poznaniu obejmujących swym zasięgiem Odrę w ramach polskich granic państwowych /jednostek organizacyjnych Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej/,

3. działalności wydziałów gospodarki wodnej i ochrony środowiska w ramach urzędów wojewódzkich - jako terenowych organów administracji państwowej powiązanych z Ministerstwem Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska.

Układ ten ze zmianami dokonanymi w 1982 r. w związku z likwidacją Zjednoczenia Żeglugi Śródlądowej i powołania z dniem 1 X 1982 r. Zrzeszenia Przedsiębiorstw Żeglugi Śródlądowej i Stoczni Rzecznych "Polska Żegluga Śródlądowa" i modyfikacjami statusu organizacyjno-prawnego Zarządu Odrzańskiej Drogi Wodnej utrzymywał się w I-szym półroczu 1983 r.

W nawiązaniu do potrzeb zgłaszanych przez administrację oraz praktykę gospodarczą, oraz mając na względzie pomijanie problematyki zarządzania i administrowania Odrą i jej zasobami w sferze badań naukowych, problematykę tę ujęto w pracach badawczych prowadzonych przez Instytut Śląski w Opolu jako koordynatora II stopnia kierunku 07 - "Podstawy kompleksowego zagospodarowania zasobów wodnych Odry" w ramach Rządowego Programu Badawczo-Rozwojowego PR-7 - "Kształtowanie i wykorzystanie zasobów wodnych". W szczególności problematyka ta znalazła ujęcie w temacie 7.04.06, a w pewnym zakresie również w temacie 7.04.07.

Krytyczna analiza ukształtowanego z końcem 1982 r. - zdezintegrowanego, nieefektywnego i pozbawionego dynamizmu "systemu" administrowania Odrą i zarządzania gospodarką odrzańską skłoniła Komisję Odry przy Instytucie Śląskim w Opolu do kategorycznie formułowanych postulatów zmian. W uchwale Prezydium Komisji Odry z 15 XII 1982 r. znalazło się m.in. sformułowanie: "Perspektywy stworzenia nowoczesnego, zintegrowanego systemu zarządzania Odrą oraz jej zasobami wiązać należy z:

a. rozpatrzeniem w latach 1984-1985 przez Sejm PRL projektu "Programu Odra" opracowanego przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Zagospodarowania Wisły oraz podjęciem w tej sprawie uchwały Sejmu zatwierdzającej "Program Odra",

b. podjęciem przez Sejm uchwały o powołaniu z początkiem 1986 r. Zarządu Rzeki Odry jako organu kierującego realizacją "Programu Odra".

Materiały i wnioski w tym przedmiocie przedstawione zostały i przy-

jęte na zorganizowanej przez Instytut Śląski w Opolu w dniach 6-7 IV 1983 r. konferencji naukowej "Forum Odrzańskie - 1983".

W połowie 1983 r. z inicjatywą powołania dla Odry jednej, prężnej jednostki administracyjnej, obejmującej całą Odrę, z delegaturami lub oddziałami terenowymi wystąpiło środowisko techniczno-inżynieryjne skupione w NOT przy Zarządzie Odrzańskiej Drogi Wodnej w memoriale z 16 VIII 1983 r. skierowanym do Wojewódzkiego Zespołu Poselskiego w Opolu.

B. Aspekty prawnomiędzynarodowe

Rozważania nad koncepcją Zarządu Rzeki Odry wymagają uprzedniego ustalenia delimitacji terytorialnej oraz charakteru tego organu - jako organu wewnętrznego działającego w ramach polskiego prawa wewnętrznego - czy też organu międzypaństwowego działającego wg statusu opartego na normach prawnomiędzynarodowych. W tym zakresie celowe jest nawiązanie do badań prowadzonych przez Instytut Śląski w Opolu, oraz publikowanych wyników badań, a w szczególności wydanej przez Instytut Śląski pracy pt. "Status prawnomiędzynarodowy Odry" [8].

Regulacja stanu prawnomiędzynarodowego Odry jako rzeki w s p ó l n e j [9] nie doprowadziła do utworzenia wspólnego organu zarządzającego rzeką /tj. organu państw nadbrzeżnych bez udziału państw trzecich/, ani też organu zarządzającego powoływanego do zarządzania rzekami międzynarodowymi /tj. organu wielostronnego z udziałem państw nienadbrzeżnych/.

Nie doszło w szczególności do utworzenia wielostronnego organu zarządzającego dla Odry /dla całości spraw związanych z administrowaniem Odrą i jej zasobami, czy też dla odrębnych działów gospodarki odrzańskiej/ w ramach decyzji politycznych i prawnomiędzynarodowych ustalających polskie granice zachodnie na Nysie Łużyckiej i Odrze, ani też w późniejszym czasie - w ramach bilateralnych czy multilateralnych umów pomiędzy Polską a CSRS i NRD.

Nie doszło również w ramach dwustronnych umów międzynarodowych zawieranych pomiędzy PRL a CSRS oraz PRL a NRD do kompleksowego uregulowania reżimu granicy [10], a współpraca na odcinkach granicznych Odry opiera się na regulacjach częściowych obejmujących gospodarowanie zasobami wodnymi, żeglugą na Odrze, ruchem granicznym osobowym, towarowym, pocztowym.

Złożona problematyka żeglugi na Odrze z udziałem armatorów zagranicznych jak i nieżeglugowego wykorzystania zasobów wodnych Odry, zasad bezpieczeństwa żeglugi, normalizacji i standaryzacji oznakowania, systemów łączności, konstrukcji i eksploatacji taboru, budownictwa hy-

drotechnicznego i modernizacji odrzańskiej drogi wodnej wymagają istnienia organu podejmującego i koordynującego te problemy, a także reprezentującego je w ustalonym zakresie w stosunkach z międzynarodowymi organizacjami i instytucjami.

2. Funkcje i zadania projektowanego Zarządu

Model projektowanego Zarządu rozpatrywać można w różnych zakresach funkcji, kompetencji i zadań. Poszczególne warianty zależeć będą od założeń koncepcji roli Zarządu w szeroko pojmowanym systemie administracji rzecznej w Polsce i zarządzania gospodarką wodną, w kontekście rozwiązań ekonomiczno-finansowych i planowania społeczno-gospodarczego. Z drugiej zaś strony model Zarządu rozpatrywać należy w relacjach do istniejących organów centralnych i terenowych oraz ich aktualnych kompetencji i zadań. W ramach hipotetycznych modelowych rozważań nie można pominąć perspektywy utworzenia projektowanego organu na zasadach integracji i inkorporacji istniejących organów, bądź substytucji struktur i funkcji - całkowitej lub częściowej. Ten ostatni wariant tworzyłby sytuację istnienia nowego organu równolegle z wszystkimi lub niektórymi spośród organów istniejących.

Dla powołania projektowanego Zarządu Rzeki Odry należałoby określić jego podstawowe funkcje w aspekcie ich kompleksowości. Jeśliby optować za organem uniwersalnym, integrującym wszystkie funkcje i zadania związane z Odrą - należałoby dokonać integracji instytucjonalnej i funkcjonalnej w skali praktycznie nieosiągalnej. Koncepcja organu uniwersalnego wymagałaby połączenia tak zróżnicowanych funkcji administracyjnych, organizacyjnych, ekonomicznych i technicznych, iż skala zmian wykraczałaby poza realne możliwości organizacyjno-legislacyjne. Te względy przemawiają za poszukiwaniem innych rozwiązań o charakterze komplementarnym: utworzenia nowego organu o funkcjach integracyjnych i koordynacyjnych /dotąd nie wykonywanych/ przy częściowej reorganizacji istniejących wyspecjalizowanych organów administracyjnych i eksploatacyjno-technicznych.

Jeśli przez zarządzanie rozumiemy działalność kierowniczą polegającą na ustalaniu celów i powodowaniu ich realizacji w organizacjach podległych zarządzającemu na podstawie własności środków produkcji lub dyspozycji nimi [11], to procesy zarządzania realizowane są w ramach sformalizowanych struktur organizacyjnych. Zatem poza sferą zarządzania pozostają podmioty nie objęte określoną strukturą, a na ich funkcjonowanie można wpływać stale wykonywaną, bądź incydentalną działalnością administracyjną.

Wydaje się, iż oddziaływanie Zarządu winno obejmować sferę gospo-

darki uspołecznionej, włącznie z oddziaływaniem na organizacje społeczne.

Poza sferą działalności Zarządu pozostawałyby podmioty nieuspołecznione /np. rzemiosło indywidualne związane z Odrą - np. przewoźnicy, usługi promowe, eksploatacja zasobów Odry, rolnicy indywidualni gospodarujący na terenach nadbrzeżnych i in./, wobec których zachowałyby dotychczasowe uprawnienia właściwe organy administracji państwowej [12].

Należałoby również zauważyć, iż w oddziaływaniu na jednostki uspołecznione z uwagi na zróżnicowanie form własności społecznej /własność ogólnonarodowa, własność spółdzielcza, własność organizacji społecznych/ wymaga właściwego doboru i dyferencjacji instrumentacji metod i szczegółowych narzędzi oddziaływania. Rozwiązania w tym zakresie muszą respektować ukształtowany i obowiązujący status organizacyjno-prawny określonych podmiotów oraz sferę ich samodzielności w nawiązaniu do kierunków polityki państwa określonych w ostatnim okresie w programie polskiej reformy gospodarczej.

Z uwagi na istniejące ukształtowane już układy funkcjonalno-instytucjonalne w sferze gospodarki odrzańskiej podkreślenia wymaga szczególna rola wielokierunkowej działalności koordynacyjnej projektowanego Zarządu.

Szczególna rola instrumentów koordynacyjnych w działalności Urzędu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a zatem i jego podległych jednostek organizacyjnych została expressis verbis określona w treści art. 2 ust. 2 ustawy z 28 VII 1983 r. Przepis ten stanowi mianowicie, iż "Urząd ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej koordynuje działalność organów administracji państwowej, organizacji spółdzielczych i społecznych w sprawach ochrony środowiska, w tym również ochrony przyrody, krajobrazu, lasów, gleby, zieleni, środowiska morskiego oraz gospodarki wodnej". Tak szeroko nakreślony zarówno w układzie podmiotowym jak i przedmiotowym zakres działalności koordynacyjnej Urzędu stanowi przede wszystkim normę kompetencyjną dla jego centrali. Jednak w ramach wewnętrznej struktury Urzędu oraz szczegółowego podziału funkcji zadań pomiędzy organy wewnętrzne różnych szczebli, dyrektywa szerokiej działalności koordynacyjnej odnosić się może do projektowanego Zarządu Rzeki Odry.

Zintegrowana struktura organizacyjna, obejmująca swym zasięgiem całą strefę Odry w układzie hydrograficznym nie została również stworzona w zakresie f u n k c j i k o n t r o l i.

Działalność kontrolna związana z administrowaniem Odrą i jej zasobami oraz z gospodarką odrzańską wykazuje daleko posuniętą dezintegrację. Nie doszło w szczególności do utworzenia i instytucjonalnego wyodrębnienia organu kontrolnego powołanego do bieżącej, bądź okreso-

wej kontroli całokształtu problematyki odrzańskiej, ani też nie doszło do wyodrębnienia organu wyspecjalizowanego w tej problematyce w ramach struktur organizacyjnych innych organów zarządzania i administracji.

Funkcje kontrolne w zakresie gospodarki i administracji odrzańskiej realizowane są w układzie podmiotowym poprzez:

- naczelne organy administracji państwowej,
- Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w zakresie gospodarowania zasobami wód, retencji, ochrony przeciwpowodziowej,
- Ministerstwo Komunikacji - w zakresie żeglugi śródlądowej na Odrze /w dwojakim charakterze: jako organ obejmujący swą działalnością Zarząd Odrzańskiej Drogi Wodnej, inspektoraty żeglugi śródlądowej, rejestr statków oraz organ założycielski przedsiębiorstw żeglugi śródlądowej i stoczni rzecznych/,
- Ministerstwo Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska w zakresie ogólnych kompetencji resortu oraz szczególnych uprawnień wynikających z ustawy z 31 I 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska.

W ramach funkcji Zarządu mieściłyby się również pewne zadania w zakresie administracji gospodarczej, tj. czynności administracyjnych związanych z działalnością gospodarczą, a w szczególności sferami: planowania, statystyki, organizowania i kontroli. Nie byłaby to jednak działalność związana z administracją ogólną związaną z załatwianiem indywidualnych spraw obywateli i wydawaniem decyzji administracyjnych.

W rozważaniach nad ogólnym zakresem funkcji projektowanego Zarządu Rzeki Odry wymagają podjęcia i określenia takie przede wszystkim zagadnienia, jak:

1. zakres merytoryczny funkcji tego organu na tle istniejącego stanu organizacji oraz rozdziału funkcji i zadań szczegółowych,
2. zakres przedmiotowy działalności z uwzględnieniem układów organizacyjno-resortowych /instytucjonalnych/ oraz stosunków własnościowych /typy i formy własności/ przedmiotu /sfery/ zarządzania,
3. zakres przestrzenno-terytorialny działalności projektowanego Zarządu z uwzględnieniem podziału administracyjnego kraju,
4. poziom centralizacji w strukturze Zarządu oraz sfera zadań i autonomii wewnętrznych jednostek organizacyjnych,
5. dobór metod i instrumentów realizowania zadań Zarządu oraz zapewnienia niezbędnych środków finansowo-rzeczowych.

Podstawowym zadaniem Zarządu Rzeki Odry byłoby integrowanie poszczególnych dziedzin gospodarki odrzańskiej w celu pełniejszego i bardziej

efektywnego zagospodarowania zasobów i potencjałów Odry, aktywizowanie i rozwijanie poszczególnych dziedzin gospodarki odrzańskiej oraz ochrona jej zasobów wodnych i przyrodniczych [13]. Zadania te byłyby wykonywane przez:

1. zarządzanie Odrą na całym jej biegu w ramach granic państwowych PRL,

2. planowanie i programowanie rozwoju gospodarki odrzańskiej oraz modernizacji infrastruktury technicznej Odry,

3. kierowanie eksploatacją obiektów i urządzeń hydrotechnicznych Odry,

4. utrzymywanie w sprawności eksploatacyjnej odrzańskiej drogi wodnej,

5. organizowanie wykonywania prac budowlanych i remontowo-konserwacyjnych,

6. zarządzanie zapleczem techniczno-eksploatacyjnym rzeki Odry,

7. organizowanie i koordynowanie eksploatacji zasobów wodnych i biologicznych Odry, a także wydobywania kopalin,

8. ochrona czystości wód Odry i jej środowiska przyrodniczego oraz działalność zmierzającą do poprawy stanu środowiska wodnego i przyrodniczego,

9. inicjowanie ochrony zasobów wodnych Odry, działalność na rzecz racjonalizacji i wyższej efektywności gospodarowania zasobami wód,

10. rozwijanie systemu retencji w dorzeczu Odry,

11. doskonalenie ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry,

12. współdziałanie z organizacjami gospodarczymi związanymi z gospodarką odrzańską,

13. współdziałanie z organami władzy i administracji w zakresie problematyki odrzańskiej,

14. sprawowanie ogólnej koordynacji w zakresie gospodarki i administracji odrzańskiej,

15. reprezentowanie spraw odrzańskich wobec organów i instytucji w stosunkach wewnętrznych oraz w ustalonym zakresie w organizacjach międzynarodowych,

16. wykonywanie innych funkcji i zadań jakie określi statut Zarządu Rzeki Odry.

Wstępna inwentaryzacja szczegółowych problemów i zadań działalności Zarządu pozwala wymienić w ważniejszych sferach aktywności sprawy następujące:

I. w zakresie gospodarowania zasobami wód:

- sprawowanie ogólnego nadzoru nad pobieraniem i wykorzystywaniem wód Odry,

- oddziaływanie na ochronę jakościową i ilościową wód Odry oraz racjonalność gospodarowania zasobami wód,

- bilansowanie i rozliczanie zasobów wodnych Odry,

- inicjowanie wykorzystywania wód Odry dla celów komunalnych, rolniczych i przemysłowych,

- inicjowanie przedsięwzięć zmierzających do wyższej efektywności gospodarowania zasobami wód Odry,

- analizowanie efektywności ekonomicznych i prawnych instrumentów gospodarowania zasobami wód Odry,

- inicjowanie ustalania i zmian opłat i kar finansowych związanych z gospodarowaniem zasobami wód,

- udzielanie pomocy w budowie i modernizacji obiektów, urządzeń i instalacji związanych z poborem wód i ich uzdatnianiem.

II. w zakresie ochrony wód Odry i jej środowiska przyrodniczego:

- sprawowanie ogólnego nadzoru nad stanem czystości wód Odry i jakościową ochroną zasobów wód,

- sprawowanie ogólnego nadzoru nad stanem środowiska przyrodniczego Odry i jego ochroną,

- inicjowanie przedsięwzięć zmierzających do poprawy czystości wód Odry i jej dopływów,

- analizowanie czynników zanieczyszczania wód i degradacji środowiska przyrodniczego oraz inicjowanie ich ograniczania i eliminacji,

- udzielanie wszechstronnej pomocy w realizacji przedsięwzięć związanych z poprawą czystości wód Odry,

- inicjowanie efektywnych rozwiązań w zakresie ekonomicznych i prawnych instrumentów ochrony wód,

- współdziałanie z organami kontroli zawodowej i społecznej w zakresie poprawy czystości wód Odry i ochrony zasobów wód,

- inicjowanie rozwiązań prawnomiędzynarodowych związanych z poprawą czystości wód Odry i oddziaływaniem Odry na czystość wód Zalewu Szczecińskiego i Zatoki Pomorskiej,

- współdziałanie z organami samorządu terytorialnego i administracją terenową województw, miast i gmin nadodrzańskich w zakresie poprawy czystości wód Odry i stanu jej środowiska przyrodniczego,

III. w zakresie żeglugi odrzańskiej :

- prognozowanie rozwoju żeglugi odrzańskiej, modernizacji taboru pływającego i odrzańskiej drogi wodnej,

- utrzymywanie odrzańskiej drogi wodnej, administrowanie obiektami hydrotechnicznymi, jak: śluzy, jazy, przepusty i zapewnienie ich

sprawnej eksploatacji,

- administrowanie korytem rzeki, obiektów regulacyjnych i brzegowych oraz ich konserwacja i eksploatacja,

- inicjowanie współpracy "Żeglugi na Odrze" z przedsiębiorstwami administrującymi zakładowe porty i przeładownie celem pełniejszego wykorzystania potencjałów przewozowych i zaplecza technicznego żeglugi odrzańskiej,

- inicjowanie współpracy armatorów śródlądowych na Odrze z terenowymi organami administracji województw, miast i gmin nadodrzańskich celem aktywizacji żeglugi śródlądowej, lokalnych przewozów towarowych i pasażerskich,

- inicjowanie pasażerskich /turystycznych, spacerowych/ przewozów na Odrze,

- oddziaływanie na rozwój współpracy żeglugi odrzańskiej z gospodarką morską ujścia Odry,

- oddziaływanie na wzrost przewozów tranzytowych Odrą,

IV. w zakresie wykorzystania wód Odry i eksploatacji zasobów naturalnych:

- inicjowanie wykorzystania wód Odry dla celów komunalnych, rolniczych i przemysłowych,

- inicjowanie uzdatniania wód Odry dla potrzeb różnych odbiorców,

- powiązanie systemów melioracyjnych w strefie Odry z systemem wodnym Odry,

- poszukiwanie i dokumentowanie w strefie Odry surowców mineralnych /żwiry, piaski, gliny, surowce skalne/ oraz ich eksploatacji,

- inwentaryzowanie zasobów biologicznych Odry - ryb, ptactwa wodnego, roślinności wodnej oraz ich eksploatacji,

- inwentaryzowanie starorzeczy, zakoli, wysp, przymulisk i inicjowanie ich gospodarczego wykorzystania,

- inicjowanie pełniejszego rolniczego wykorzystania terenów przybrzeżnych /łąki, pastwiska, wodopoje, hodowla ptactwa wodnego/ oraz wykorzystania terenów przybrzeżnych w miastach na ogródki działkowe,

- inicjowanie procesów kształtowania i rozwoju wojewódzkich systemów wodno-gospodarczych w ramach systemu wodno-gospodarczego Odry,

- koordynowanie ochrony przeciwpowodziowej w strefie Odry oraz na jej dopływach,

- kierowanie systemem rozrządu wodami Odry, jej dopływów i zbiorników wodnych w dorzeczu Odry,

V. w zakresie działalności inwestycyjno-budowlanej:

- oddziaływanie na planowanie przestrzenne w strefie Odry w aspekcie ochrony gospodarki odrzańskiej i ochrony środowiska Odry,
- udział w uzgadnianiu ogólnych i szczegółowych planów inwestycyjno-budowlanych związanych z Odrą,
- koordynowanie zabudowy hydrotechnicznej Odry i jej dopływów, realizacji inwestycji, robót modernizacyjnych i remontowych,
- inicjowanie inwestycji zbiorników w dorzeczu Odry,
- oddziaływanie na realizację melioracji rolniczych w strefie Odry w aspekcie ich powiązania z systemem wodnym Odry,
- koordynowanie budowy ujęć wody, instalacji i urządzeń przerzutów wód, przepompowni przepustów i in.,
- oddziaływanie w sprawach budowy i modernizacji oczyszczalni ścieków oraz ich eksploatacji,
- inicjowanie budownictwa rekreacyjno-sportowego w strefie Odry,
- oddziaływanie na prace studialne i projektowe związane z budową w strefie Odry mostów, wiaduktów, przepraw, obiektów drogowych i komunalnych, instalacji przemysłowych i transportowych w strefie Odry,
- oddziaływanie na prawidłową zabudowę terenów przybrzeżnych Odry,

VI. w sferze działalności administracyjnej w zakresie:

- współdziałania w sprawach odrzańskich z centralnymi organami władzy i administracji,
- współdziałania w sprawach odrzańskich z terenowymi organami władzy i administracji oraz organami samorządu lokalnego w województwach nadodrzańskich,
- współdziałania z właściwymi organami w stanowieniu norm prawnych związanych z Odrą i gospodarką odrzańską,
- działalności w sferze administracji rzecznej i żeglugowej,
- administrowania zasobami wód i stosowania przepisów prawa wodnego w zakresie przyznanych kompetencji,
- ochrony środowiska wodnego i przyrodniczego Odry,
- współdziałania z organami kontroli zawodowej w zakresie zagadnień odrzańskich,
- współdziałania z organami kontroli społecznej w zakresie zagadnień odrzańskich,
- inicjowanie tworzenia i rozwoju lokalnych form zarządu gospodarką wodno-ściekową w dorzeczu Odry,

VII. w działalności socjalno-kulturalnej

- działalność rekreacyjno-turystyczną w strefie Odry,
- działalność sportową ze szczególnym uwzględnieniem sportów wodnych,
- budowa i eksploatacja zaplecza sportów wodnych, stanic wodnych, campingów, biwaków, pól namiotowych na terenach przybrzeżnych,
- współdziałanie z organizacjami młodzieżowymi, sportowymi i turystycznymi w zakresie działalności związanej z Odrą,
- ochrona krajobrazu Odry,
- ochrona zabytków architektury i pomników przyrody na terenach przybrzeżnych,
- prace archeologiczne w strefie Odry,
- ochrona folkloru odrzańskiego,
- inspirowanie twórczości w kulturze i sztuce związanych z Odrą,
- inicjowanie wydawnictw, albumów, folderów, przewodników, atlasów i opracowań kartograficznych związanych z Odrą,
- popularyzacja problematyki odrzańskiej na łamach pracy oraz w programach radiowych i telewizyjnych,

VIII. w zakresie pozostałej problematyki związanej z:

- regulacjami prawno-traktatowymi i zagadnieniami odrzańskimi w sferze prawnomiędzynarodowej,
- prawną regulacją ruchu turystycznego i działalności sportowej na granicznych odcinkach Odry,
- reprezentowaniem problematyki odrzańskiej w międzynarodowych organizacjach, na kongresach i konferencjach naukowych,
- inicjowaniem prac naukowo-badawczych związanych z problematyką odrzańską oraz wdrażaniem wyników prac,
- działalnością społeczną związaną z problematyką odrzańską.

3. Podstawowe problemy organizacji Zarządu

Organizacja wewnętrzna projektowanego Zarządu Rzeki Odry determinowana będzie przede wszystkim takimi czynnikami, jak:

a. zakres funkcji i zadań Zarządu,
b. określenie powiązań kompetencyjnych i koordynacyjnych Zarządu w stosunku do centralnych i terenowych organów państwowych,
c. kompetencje Zarządu w odniesieniu do jednostek niepaństwowych /spółdzielnie, spółki wodne, organizacje społeczne/ oraz podmiotów nieuspołecznionych,

d. nasilenie zadań w jednostkach układu przestrzennego Odry - ośrodkach nadodrzańskich lub na określonych odcinkach Odry,
e. relacje pomiędzy funkcjami i zadaniami projektowanego Zarządu i jego koncepcją organizacyjną, a istniejącymi organami administracji i zarządu Odrą,
f. warunki lokalne w zakresie uzyskania pracowników, zaplecza techniczno-eksploatacyjnego, socjalnego i administracyjnego,
g. środki finansowo-rzeczowe na działalność Zarządu i jego placówek terenowych,
h. zdecydowanie w fazie kierowania Zarządu, czy jego działalność obejmować ma obszar administracyjny 8-miu województw nadodrzańskich, czy też dalszych 2-ch województw sudeckich /jeleniogórskie, wałbrzyskie/ - integralnie związanych z układem hydrograficznym Odry.

Koncepcja utworzenia Zarządu Rzeki Odry wymaga nawiązania do teorii systemów wodno-gospodarczych. Aczkolwiek zakres przedmiotowy takiego systemu jest węższy, obejmując bilansowanie wód i ścieków, zaopatrzenie w wodę, retencję wód, ochronę przeciwpowodziową, regulacje cieków, gospodarkę ściekową, to przyjąć należy, iż kompleksowy, szerszy zakres kompetencji i zadań Zarządu obejmować będzie w swej strukturze wiele elementów systemu wodno-gospodarczego Odry. Zasięg przestrzenny projektowanego Zarządu obejmować będzie dorzecze Odry, a więc pokrywać się będzie w aspektach terytorialnych z zasięgiem systemu wodno-gospodarczego Odry. O ile jednak w pojęciu systemu wodno-gospodarczego opartym na globalnym bilansowaniu i integrowaniu elementów składowych systemu nie uwzględnia się na ogół statusu rzeczowo-własnościowego poszczególnych elementów składowych /mienie ogólnonarodowe, własność spółdzielczą, własność organizacji społecznych, własność indywidualna i osobista/ i nie jest konieczna /w zależności od założeń i celów tworzonych modeli i struktur/ wyodrębnianie elementów podmiotowo-instytucjonalnych, to w pracach nad szczegółowym zakresem działania Zarządu oraz jego statutem aspekty te wymagać będą precyzyjnego ujęcia.

Funkcjonowanie projektowanego Zarządu Rzeki Odry jako wewnętrznego polskiego organu rozpatrywać również należy w aspektach przestrzenno-terytorialnych. Jeśli ideą wiodącą dla koncepcji tego organu jest zasada kompleksowości i integralności wyrażająca się w tym, iż nowy organ powinien obejmować swym zasięgiem całą Odrę od granicy z CSRS do ujścia do Bałtyku, to podejście hydrograficzne wymagać będzie istotnych uściśleń i uzupełnień.

Po pierwsze - organ ten nie będzie obejmował swym zasięgiem górnej Odry wraz z jej dopływami na terytorium państwowym CSRS,

po drugie - organ ten nie będzie obejmował swym zasięgiem części wód Odry oraz jej dopływów, kanałów oraz innych obiektów hydrotechnicznych związanych z systemem Odry, a znajdujących się w obrębie granic państwowych NRD,

po trzecie - szczegółowej delimitacji obszarów wodnych wymagać będzie ujście Odry do Bałtyku w tym kierunku, aby precyzyjnie określić zasięg oddziaływania Urzędu Morskiego w Szczecinie /szczególnie w obrębie granic administracyjnych Szczecina u ujścia Odry i jej dopływów do wód Zalewu Szczecińskiego i rozgraniczyć na tym obszarze kompetencje poszczególnych organów.

Zasięg terytorialny działalności Zarządu Rzeki Odry, opierając się na przejściu hydrograficznym można rozpatrywać w trzech podstawowych wariantach, a mianowicie:

wariant I - obejmuje zarządzanie Odrą i jej dopływami na obszarze 8 województw nadodrzańskich: katowickiego, opolskiego, wrocławskiego, legnickiego, leszczyńskiego, zielonogróskiego, gorzowskiego, szczecińskiego,

wariant II - obejmuje obszar działalności ośmiu wyżej wymienionych województw nadodrzańskich powiększony o dwa województwa sudeckie: wałbrzyskie i jeleniogórskie powiązane swymi dopływami i systemami retencyjnymi z rzeką Odrą /razem 10 województw/,

wariant III - opiera się na podziale przyjętym w projekcie "Programu Odra" /Program zagospodarowania i wykorzystania zasobów wodnych dorzecza Odry i rzek Przymorza Zachodniego do 2000 r./ [14], obejmującym 17 województw, wym. w zał. Nr 1. Podział ten jest konsekwencją objęcia 32 województw "Programem Wisła", zatem w koncepcji podziału kraju na dwa podstawowe programy gospodarki wodnej /Program Wisła, Program Odra/ z 49 województw utworzonych reformą podziału administracyjnego w 1975 r. - pozostałych 17 województw objętych zostało "Programem Odra". Zauważyć przy tym należy, iż wg ustalonego podziału jedno z województw nadodrzańskich - woj. katowickie /obejmujące odcinek górnej Odry od granicy z CSRS w Chałupkach do granicy administracyjnej w woj. opolskim, wraz z terenem projektowanego zbiornika "Racibórz"/ nie wchodziłoby do "Programu Odra" lecz - jak to zostało przyjęte - do "Programu Wisła", Możliwe jest jednak rozwiązanie przewidujące udział woj. katowickiego w obu programach.

W rozważaniach nad zasięgiem przestrzennym przyszłego Zarządu Rzeki Odry uwzględniać również należy aspekty terytorialne takich kategorii, jak: Nadodrze, strefa Odry, oś Odry, zlewnia Odry, dorzecze Odry, system wodny Odry, system hydrograficzny Odry, system wodno-gospodarczy Odry, zaś analiza tych kategorii przestrzennych powinna doprowadzić do

przyjęcia rozwiązania optymalnego z punktu widzenia celów i warunków działania tworzonej struktury organizacyjnej.

W rozważaniach nad koncepcją przestrzenną projektowanego Zarządu Rzeki Odry w obrębie polskiego obszaru terytorialnego działalność związana z administrowaniem i zarządzaniem Odrą objęta jest w zakresie organów terenowych właściwością:

- 76 terenowych organów władzy i administracji szczebla podstawowego /miasta i gminy nadodrzańskie/,
- organów opartych na podziałach specjalnych /struktury rejonowe organów gospodarki wodnej i ochrony środowiska, budownictwa i architektury, rolnictwa i melioracji/,
- 8 województw nadodrzańskich i ich organów /w tym wydziały gospodarki wodnej i ochrony środowiska/,
- 3 okręgowych dyrekcji gospodarki wodnej /Gliwice, Wrocław, Poznań/,
- inspektoratów żeglugi śródlądowej,
- zarządu odrzańskiej drogi wodnej,
- organów ochrony przeciwpowodziowej,
- organów planowania makroregionalnego /Katowice, Wrocław, Poznań/.

Wykaz powyższy - opierający się na f u n k c j a c h a d m i - n i s t r a c y j n o - k o o r d y n a c y j n y c h obejmuje również w pewnym zakresie f u n k c j e k o n t r o l n e, które również realizowane są przez takie wyspecjalizowane organy jak NIK, Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska, organy kontroli sanitarno-epidemiologicznej, zakład badań i kontroli środowiska urzędów wojewódzkich - o zróżnicowanym zasięgu terytorialnym, z zasady nawiązującym do podziału administracyjnego.

Skoro Zarząd byłby wewnętrzną jednostką organizacyjną Urzędu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wykonującą wyodrębnione zadania związane z systemem wodnym Odry, mieszczące się w ramach określonych ustawą z 28 VII 1983 r. o utworzeniu Urzędu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, to w ramach struktury organizacyjnej Zarządu byłaby dokonana integracja /poprzez inkorporację, bądź komasację/ jednostek organizacyjnych związanych z określonymi ustawą dziedzinami gospodarki odrzańskiej. W szczególności projektowany Zarząd objąłby swą organizacją i działalnością:

1. Zarząd Odrzańskiej Drogi Wodnej we Wrocławiu z wszystkimi jego jednostkami organizacyjnymi,
2. Okręgową Dyrekcję Gospodarki Wodnej we Wrocławiu.

Wymagałoby również właściwego rozwiązania przejęcie części działalności związanej z Odrą od ODGW w Poznaniu i w Katowicach - z siedzibą w Gliwicach.

Struktura organizacyjna Zarządu i jego wewnętrznych komórek organizacyjnych oraz agend terenowych powinna być określona w swych podstawowych elementach w akcie normatywnym powołującym do życia Zarząd Rzeki Odry - po ustaleniu wszystkich w/wym. uwarunkowań.

Spośród możliwych wariantów układu przestrzennego organizacji wewnętrznej Zarządu jako podstawowe rozważać można:

wariant I - utworzenia jednostki zintegrowanej bez jednostek terenowych,

wariant II - utworzenia jednostki o wydzielonych funkcjach ogólnego kierownictwa skupionych w Zarządzie, przy równoczesnym wydzieleniu zadań eksploatacyjnych i administracyjnych i ich zlokalizowania w agendach terenowych /oddziały, delegatury, ośrodki zamiejscowe - o jednakowym w zasadzie zakresie zadań/,

wariant III - koncentracji zadań ogólnego kierownictwa przy Zarządzie, a powierzenia wydzielonych zadań /np. utrzymania i eksploatacji drogi wodnej, inwestycji i remontów, eksploatacji, ochrony zasobów wodnych, żeglugi na Odrze i in./ placówkom terenowym zlokalizowanym w różnych miejscowościach nadodrzańskich.

Można również proponować różne warianty kombinowane, w zależności od przyjmowanych założeń wyjściowych, bieżących i perspektywicznych funkcji Zarządu oraz środków finansowo-rzeczowych determinujących różne warianty rozwiązań.

Wydaje się, że wzgląd na zakres zadań oraz konieczność ich bieżącego, sprawnego realizowana wymagać będzie decentralizacji wewnętrznej zarówno w zakresie pewnych decyzji, jak i w sferze działalności techniczno-eksploatacyjnej. Przy analizie wariantów organizacji wewnętrznej należałoby w właściwym zakresie uwzględniać ukształtowane w okresie powojennym rozmieszczenie, a także nasilenie czynności techniczno-eksploatacyjnych, administracyjnych, społeczno-gospodarczych na różnych odcinkach biegu Odry. Te względy przemawiałyby w odczuciu autora za wariantem II - przy lokalizacji siedziby Zarządu we Wrocławiu i utworzeniu trzech delegatur:

- dla Odry górnej w Opolu,
- dla Odry środkowej we Wrocławiu,
- dla Odry dolnej w Szczecinie.

Można również rozpatrywać wariant większej, bądź mniejszej ilości jednostek terenowych, czy też innych lokalizacji siedzib. Wzgląd na potrzebę nawiązania przestrzennego zasięgu jednostek terenowych do podziału administracyjnego szczebla województw przemawiałby za proponowanym rozwiązaniem. Delegatura w Szczecinie obejmowałaby swym zasięgiem 2 województwa /szczecińskie, gorzowskie/, delegatura we Wroc-

ławiu - 4 województwa /wrocławski, legnickie, leszczyńskie, zielonogórskie/ lub 6 województw /w przypadku objęcia działalnością 2 województw sudeckich - jeleniogórskie, wałbrzyskie/, a delegatura w Opolu obejmowałaby 2 pozostałe województwa /opolskie, katowickie/.

Rozważając problem perspektywicznie i uwzględniając przemieszczenia w intensywności gospodarki odrzańskiej w związku z nasiloną działalnością inwestycyjną /budowa zbiornika "Racibórz", budowa kanału Śląskiego, perspektywy kanału Odra-Dunaj/ można rozważać przesunięcie w przyszłości siedziby delegatury dla górnej Odry z Opola do Kędzierzyna-Koźla, jako największego ośrodka gospodarki odrzańskiej tego odcinka Odry.

Za zlokalizowaniem siedziby Zarządu we Wrocławiu przemawia wiele względów, z których należałoby wymienić:

1. kształtowanie się w okresie powojennym ośrodka zarządzania Odrą i gospodarki odrzańskiej w zakresie żeglugi, stoczni rzecznych, eksploatacji i konserwacji drogi wodnej Odry, ochrony wód i środowiska Odry, a także w działalności inwestycyjnej w zakresie gospodarki wodnej /Odra wraz z jej dopływami, inwestycje zbiornikowe, systemy melioracyjne/,

2. ukształtowanie się we Wrocławiu zaplecza naukowo-badawczego i studialno-projektowego związanego z Odrą i gospodarką odrzańską,

3. istnieniem we Wrocławiu podstawowych struktur organizacyjno-gospodarczych oraz zaplecza materialno-technicznego gospodarki odrzańskiej,

4. skupieniem we Wrocławiu kadry fachowej o wymaganych specjalizacjach i doświadczeniu, co stwarzałoby możliwości skompletowania kadr w krótkim czasie z ominięciem trudności mieszkaniowych pracowników,

5. istnieniem we Wrocławiu pomieszczeń administracyjno-biurowych związanych z Odrą i gospodarką odrzańską - stwarzających aktualnie możliwości wygospodarowania pomieszczeń niezbędnych dla potrzeb Zarządu Rzeki Odry.

Przedstawiony wyżej układ miałby charakter układu podstawowego, którego uzupełnieniem /w koncepcji przewidującej inkorporację np. Zarządu Odrzańskiej Drogi Wodnej, Okręgowych Dyrekcji Gospodarki Wodnej, Inspektoratów Żeglugi Śródlądowej/ byłyby specjalistyczne - bądź wykonawcze placówki terenowe - których ilość i lokalizacja uwarunkowane są ogólną koncepcją funkcji i zadań Zarządu Rzeki Odry.

W pracach nad wewnętrzną strukturą organizacyjną Zarządu należałoby również uwzględnić na odpowiednich szczeblach struktury powiązania Zarządu z centralnymi organami administracji państwowej /Rada Ministrów, resorty, inne organy centralne/ organizacjami międzynarodowymi, z te-

renowymi organami władzy i administracji szczebla wojewódzkiego województw nadodrzańskich, oraz organami szczebla podstawowego - miast i gmin nadodrzańskich.

W strukturze wewnętrznej Zarządu należałoby przewidzieć:

a. organ społeczny - radę s p o ł e c z n o - g o s p o d a r c z ą składającą się z przedstawicieli wyznaczonych przez wojewodów nadodrzańskich i prezydentów miast nadodrzańskich, organizacji gospodarczych związanych z gospodarką odrzańską, organizacji spółdzielczych oraz związków spółek wodnych Nadodrza, z przedstawicieli zainteresowanych resortów oraz organizacji społeczno-politycznych,

b. radę n a u k o w ą - jako organ doradczo-opiniodawczy w zakresie spraw wymagających opinii, ekspertyz czy innych opracowań naukowo-badawczych.

4. Koncepcja Zarządu na tle programu reformy gospodarczej

A. Zarówno generalne założenia reformy gospodarczej [15], jak i zadania oszczędnościowe wynikające z rządowego programu oszczędnościowego na lata 1983-85 przemawiają za poszukiwaniem rozwiązań spełniających warunki racjonalności i oszczędności. Ogólne założenia systemu ekonomiczno-finansowego Zarządu powinny ściśle wynikać z funkcji i charakteru organizacyjno-prawnego projektowanego organu. Jeśli ma on stanowić strukturę mieszaną, integrującą zadania w zakresie gospodarowania zasobami Odry, koordynowania działalności organizacji gospodarczych i społecznych związanych z Odrą oraz realizowania określonych zadań administracyjnych, to konsekwencją tego będzie konieczność finansowania działalności Zarządu dwóch podstawowych źródeł: d o c h o d ó w w ł a s n y c h oraz z d o t a c j i b u d ż e t o w y c h. Szczegółowe zasady systemu ekonomiczno-finansowego Zarządu powinien określić jego statut ustalony i zatwierdzony przez właściwe organy. Własnych dochodów należałoby poszukiwać w opłatach za pobieranie wód Odry, za odprowadzanie ścieków, kar za nadmierne zanieczyszczanie ścieków, opłat za korzystanie z Odry przez statki żeglugi towarowej i pasażerskiej, sportowy sprzęt pływający /łodzie żaglowe, kajaki, motorówki i in./ opłat za wydzierżawianie gruntów terenów przybrzeżnych, opłat za pozyskiwanie z wód kruszywa, za dzierżawienie odcinków rzeki Polskiemu Związkowi Wędkarskiemu, Dochodami Zarządu byłyby również odszkodowania ustalane i dochodzone na zasadach ogólnych przez podmioty krajowe i zagraniczne /z CSRS i NRD/ za szkody w sferze zasobów wodno-gospodarczych Odry.

Dotacje budżetowe pochodziłyby z dwóch źródeł: z budżetu c e n t r a l n e g o /przez Urząd Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej/ na finansowanie podstawowej statutowej działalności Zarządu oraz z budżetów t e r e n o w y c h - od ośmiu województw nadodrzańskich o charakterze dotacji przedmiotowych przeznaczonych na realizację określonych przedsięwzięć gospodarczych na odcinkach Odry w obrębie poszczególnych województw.

Taki system ekonomiczno-finansowy nawiązywałby w możliwym zakresie do zasady samofinansowania, którą ewentualnie można by rozważać przyszłościowo - jako model docelowy, możliwy do osiągnięcia poprzez stopniowe zwiększanie dochodów własnych, zmniejszanie dotacji budżetowych do momentu osiągnięcia samowystarczalności finansowej.

B. Nawiązaniem do zasady samorządności byłoby utworzenie w ramach struktury Zarządu Rady Społeczno-Gospodarczej jako kolegialnego organu ustalającego bieżące i perspektywiczne programy działalności zarządu, opiniującego plany gospodarcze, projekty budżetów, powoływanie i odwoływanie dyrektora zarządu i jego zastępców, zmiany statutu Zarządu, projekty wieloletnich porozumień o współpracy i umów gospodarczych, zasady i warunki współpracy z partnerami krajowymi i zagranicznymi.

W kompetencjach Rady Społeczno-Gospodarczej należałoby wyodrębnić uprawnienia o charakterze s t a n o w i ą c y m oraz o charakterze o p i n i o d a w c z y m. Nie wydaje się, aby w działalności tego organu występować mogły zadania o charakterze k o n t r o l n y m, poza niezbędną w ograniczonym zakresie kontrolą społeczną związaną z oceną realizacji decyzji Rady.

Rada Społeczno-Gospodarcza byłaby szeroką reprezentacją społeczeństwa Nadodrza oraz instytucji i organów /centralnych i terenowych/ oraz organizacji gospodarczych związanych z Odrą, jej administracją i gospodarką. Organ ten poprzez skład osobowy powinien realizować również powiązania z systemem rad narodowych i samorządu terytorialnego Nadodrza.

5. Koncepcja powołania Zarządu Rzeki Odry a ustawa z 28 VII 1983 r. o utworzeniu Urzędu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Uchwalenie przez Sejm PRL ustawy z 28 VII 1983 r. o utworzeniu Urzędu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wywiera doniosłe konsekwencje dla koncepcji powołania Zarządu Rzeki Odry. Implikacje ustawy rozpatrywać należy przede wszystkim w płaszczyźnie:

a. określenia charakteru Zarządu wobec struktury resortów /organ

resortowy czy międzyresortowy/,

b. funkcji i szczegółowych zadań Zarządów,

c. pozycji Zarządu wobec naczelnych organów administracji państwowej oraz miejsca Zarządu w strukturze tych organów,

d. powiązań organizacyjnych i funkcjonalnych Zarządu z Urzędem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Ustawa z 28 VII 1983 r. wyraża ideę integracji funkcji i zadań związanych z ochroną środowiska i gospodarką wodną. W uzasadnieniu do ustawy [16] krytycznie ocenia się wieloresortowy podział gospodarki wodnej przy podkreśleniu, iż przewiduje się skoncentrowanie w jednym organie administracji państwowej zadań i kompetencji, które dotychczas należały do właściwości trzech ministrów:

- Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w zakresie gospodarowania zasobami wodnymi, budownictwa wodnego, ochrony przeciwpowodziowej oraz meteorologii i hydrologii,
- Komunikacji - w zakresie utrzymania i budowy dróg wodnych,
- Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska - w zakresie ochrony i kształtowania środowiska, a w tym ochrony wód przed zanieczyszczeniem.

W motywach ustawodawczych podkreślono, iż dokonana nową ustawą z 28 VII 1983 r. koncentracja sprzyjać będzie jednolitej polityce państwa w dziedzinie gospodarki wodnej oraz stworzeniu korzystniejszych warunków dla prowadzenia prawidłowej gospodarki zasobami wodnymi. Zostało też podkreślone [17], iż w ramach nowego organu nastąpi również integracja jednostek organizacyjnych i służb realizujących zadania wchodzące w zakres nowego resortu przy dostosowaniu sposobu realizacji zadań do zmian w zarządzaniu gospodarką narodową wynikających z reformy gospodarczej. Wydaje się zatem, iż założenia ustawy jak i jej szczegółowego rozwiązania zmierzają do realizacji przyjętej w programie reformy gospodarczej koncepcji resortów działowych, a nie wąskich struktur branżowych [18].

Jeśli projektowany Zarząd realizować ma ideę integracji funkcji i zadań na średnim szczeblu zarządzania, to dla określenia właściwych rozwiązań istotne znaczenie posiada analiza zakresu integracji i kierunków rozwiązań przyjętych przy powoływaniu Urzędu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Jak to expressis verbis wynika z treści art. 2 ustawy z 28 VII 1983 r. do zakresu działania Urzędu należą sprawy:

1. ochrony środowiska i jego kształtowania, a w szczególności:

a. ochrony powierzchni ziemi i jej zasobów,

b. ochrony wód, powietrza atmosferycznego i zieleni,

c. ochrony przed hałasem, wibracjami i promieniowaniem,

2. gospodarki wodnej,

3. utrzymania rzek i potoków oraz ochrony przeciwpowodziowej,

4. dróg wodnych i śródlądowych,

5. meteorologii i hydrologii.

W nawiązaniu do rozmieszczenia funkcji i zadań w układach resortowych poprzedzających wejście w życie ustawy o powołaniu Urzędu, ustawa w art. 4 stanowi, iż do zakresu działania Urzędu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przechodzą sprawy:

1. ochrony środowiska, w tym ochrony wód należące dotychczas do zakresu działania Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska,

2. gospodarki wodnej i budownictwa wodnego oraz meteorologii i hydrologii należące dotychczas do zakresu działania Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej,

3. utrzymywania i budowy dróg wodnych należące dotychczas do zakresu działania Ministra Komunikacji.

Zatem na szczeblu naczelnych organów administracji państwowej doszło do postulowanej i oczekiwanej integracji kompetencji i zadań organicznie z sobą powiązanych.

Tak realizowana integracja na szczeblu centralnym stanowi - jak się wydaje kierunkową decyzję organizacyjną odnoszącą się również do rozwiązań organizacyjnych na szczeblu organów terenowych oraz ogniw pośrednich.

Naprzeciw tej tendencji wychodzi właśnie koncepcja powołania Zarządu Rzeki Odry.

6. Koncepcja powołania Zarządu a ustawa z 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych i zarządu terytorialnego

Koncepcja powołania Zarządu Rzeki Odry wymaga analizy nie tylko na tle organizacji i działalności naczelnych organów administracji państwowej lecz również w sferze powiązań projektowanego Zarządu z terenowymi organami władzy i administracji. Jeśli w świetle ustawy z 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego /Dz.U. 1983, Nr 41, poz, 185/ struktura organów terenowych opiera się na układzie dwustopniowym /art. 14 ustawy/ w ramach ukształtowanego podziału administracyjnego Polski, to na tle typologii organów terenowych projektowany Zarząd Rzeki Odry sklasyfikować należy jako jednostkę t e r y t o r i a l n e g o p o d z i a ł u s p e c j a l n e g o. Możliwość tworzenia takich jednostek przewiduje ustawa z 20 VII 1983 r. w art. 23 stanowiącym, iż w oparciu o podstawy ustawowe mogą być tworzone terytorialne podziały specjalne "... uwzględniające potrzeby określonych działów gospodarki lub administracji pań-

stwowej bądź dla innych uzasadnionych społecznie i gospodarczo celów". Skoro przepis art. 23 ust. 2 ustawy formułuje zalecenie, aby przy dokonywaniu terytorialnych podziałów specjalnych dążyć w miarę możliwości do tego, aby podział ten nie naruszał granic jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, to w rozważaniach nad kwestią zasięgu terytorialnego projektowanego Zarządu Rzeki Odry dążyć należy do rozwiązania obejmującego obszar województw /wariant I - 8 województw nadodrzańskich, wariant II - 8 województw nadodrzańskich plus 2 województwa sudeckie/.

Sprzężenia działalności merytorycznej Zarządu z radami narodowymi uwzględniać winny kompetencje rad jako t e r e n o w y c h o r g a n ó w w ł a d z y p a ń s t w o w e j oraz jako organów samorządu terytorialnego. W działalności rad narodowych zarówno szczebla województw jak i w miastach oraz w gminach nadodrzańskich problematyka odrzańska występować może w różnych /wym. w art. 4 ustawy/ sferach działalności rad poprzez:

1. ujmowanie problematyki odrzańskiej w terytorialnym planowaniu społeczno-gospodarczym oraz w planowaniu przestrzennym /zob. art. 13--16 oraz art. 31 ustawy z 26 II 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym - Dz.U., 1982, Nr 7, poz. 51/, jak też w organizowaniu realizacji planów,

2. uwzględnienie problematyki odrzańskiej przy powoływaniu przedsiębiorstw i zakładów dla zaspokajania potrzeb ludności oraz eksploatacji zasobów miejscowych,

3. wytyczanie kierunków i kontrolowanie działalności terenowych organów administracji państwowej /np. w zakresie ochrony czystości wód Odry, ochrony zasobów biologicznych rzeki: roślinności, ryb, bezpieczeństwa żeglugi pasażerskiej, itp./,

4. pobudzanie aktywności obywatelskiej służącej wszechstronnemu rozwojowi terenu oraz wykorzystaniu miejscowych zasobów i rezerw /np. inicjowanie pozyskiwania z Odry kruszywa, roślinności dla potrzeb rolniczych, wikliny, połów ryb, hodowla ptactwa wodnego, wykonywanie na Odrze lokalnych usług przewozowych - np. promowych, itp./,

5. włączanie problematyki odrzańskiej w działalność organizatorską i koordynacyjną rad narodowych.

Ważną dziedzinę styku działalności Zarządu Rzeki Odry z terenowymi organami władzy i administracji stanowić może ujmowanie różnych aspektów administrowania i zarządzania Odrą w normach prawa miejscowego: w uchwałach rad narodowych różnych szczebli lub w zarządzeniach t.o.a.p. /np. w sprawach ochrony czystości wód Odry; porządku i czystości na terenach nadbrzeżnych, w obiektach rekreacyjno-sportowych nad Odrą, pły-

wania i uprawiania sportów wodnych, ochrony środowiska przyrodniczego, itp./.

Przewidywać należy szeroką sferę współpracy Zarządu z terenowymi organami administracji państwowej: wojewodami, prezydentami miast, naczelnikami miast i gmin nadodrzańskich, szczególnie w sprawach: gospodarki wodno-ściekowej, ochrony środowiska Odry, transportu rzecznego, budownictwa wodnego, ochrony przeciwpowodziowej, zagospodarowywania zasobów biologicznych Odry. Może to być współpraca zarówno z organami administracyjnymi o właściwości ogólnej /zob. art. 134-136 ustawy z 20 VII 1983 r./, jak też o właściwości szczególnej /art. 137-138 ustawy/.

Natomiast w działalności związanej z pobudzaniem aktywności społecznej w sprawach Odry - inicjowaniem i organizowaniem czynów społecznych i różnych form udziału ludności w zagospodarowywaniu Odry /np. porządkowanie terenów przybrzeżnych, wykonywanie obiektów rekreacyjno-sportowych, naprawy - konserwacja wałów przeciwpowodziowych i in./ Zarząd Rzeki Odry nawiązywać będzie współpracę z organami samorządu terytorialnego miast i gmin nadodrzańskich.

Szeroka współpraca Zarządu z systemem rad narodowych i samorządu terytorialnego stanowić będzie realizację zawartej w art. 61 ust. 1 ustawy dyrektywy współdziałania z jednostkami gospodarki uspołecznionej, m.in. w sprawach gospodarki wodnej, środowiska naturalnego, budownictwa, transportu.

7. Problem statusu organizacyjno-prawnego Zarządu

Kolejnym problemem związanym z koncepcją powołania Zarządu Rzeki Odry jest właściwa regulacja jego statusu organizacyjno-prawnego jako państwowej jednostki organizacyjnej. Skoro organ ten łączyć będzie w swej działalności funkcje: administracyjne, zarządzające oraz materialno-techniczne, a więc posiadać będzie charakter mieszany wykluczać należy przyjęcie formy przedsiębiorstwa państwowego, organizowanego i działającego na zasadach ustawy z 25 IX 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych. Rozwiązania stanowiącego właściwą formułę organizacyjno-prawną poszukiwać należy w ramach odmian jednostek budżetowych przewidzianych przepisami ustawy z dnia 26 XI 1970 r. - Prawo budżetowe /Dz.U., 1970, Nr 29, poz. 244/. Mając na względzie działalność związaną z zarządzaniem oraz szeroką działalność materialno-techniczną, a także przewidywany system finansowania działalności, oparty na dotacjach budżetowych budżetu centralnego oraz uzupełniających źródeł dochodów z własnej działalności gospodarczej - proponować można dla projektowanego Zarządu formę zakładu budżetowego przewi-

dzianego przepisem art. 11 ust. 1 prawa budżetowego.

Nie można jednak wykluczać innych rozwiązań w ramach typologii jednostek budżetowych.

Dla rozważań nad koncepcją organizacyjno-prawną Zarządu Rzeki Odry istotne znaczenie posiadają ogólne założenia organizacyjno-funkcjonalne odnoszące się do utworzonego z dniem 1 X 1983 r. Urzędu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W założeniach ustawodawczych [19] podkreślono mianowicie "... że dokonywane zmiany organizacyjne nie są jedynie zmianą form wykonywania przez dotychczasowe resorty zadań, lecz ich istotą jest zmiana funkcji. Polega ona na odchodzeniu od bezpośrednich form zarządzania, nakazów i rozdzielnictwa na rzecz samodzielności, a więc i odpowiedzialności poszczególnych ogniw resortowych za wyniki pracy. Takie postawienie sprawy wymaga stworzenia podstaw do działań instrumentami ekonomicznymi oraz prawnymi mechanizmami realizacyjnymi"[20].

Koncepcja powołania Zarządu Rzeki Odry musi uwzględniać:

a. strukturę i kompetencje naczelnych organów administracji państwowej w ramach rozwiązań organizacyjno-prawnych ukształtowanych w latach 1981-1983,
b. kompetencje rad narodowych określone ustawą z 21 VII 1983 r. o radach narodowych i samorządzie terytorialnym /Dz.U., 1983, Nr 41, poz. 185/,
c. sferę samodzielności organizacji gospodarczych: państwowych, objętych ustawami z 25 IX 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych /Dz.U., 1981, Nr 24, poz. 122 z późn. zm./ oraz o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego /Dz.U., 1981, Nr 24, poz. 122/, jednostek spółdzielczych objętych ustawą z 16 IX 1982 r. - Prawo spółdzielcze /Dz.U., 1982, Nr 30, poz. 210/.

8. Problem trybu powołania Zarządu Rzeki Odry

Kierunków rozwiązań co do trybu i zasad powołania Zarządu Rzeki Odry jako jednostki organizacyjnej Urzędu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej należy aktualnie poszukiwać w treści ustawy z 28 VII 1983. o utworzeniu Urzędu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Jak to expressis verbis wynika z art. 2 i art. 4 ustawy - w ramach nowego resortu ulegają integracji kompetencje i zadania rozdzielone poprzednio pomiędzy trzy resorty: Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Komunikacji oraz Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, Skoro w takim podziale koncepcja powołania Zarządu Rzeki Odry jako jednostki międzyresortowej łączącej niektóre ustawowo określone kompetencje resortów wymagałaby decyzji Sejmu, to z momentem uchwale-

nia ustawy z 28 VII 1983 r. integrującej w zakresie gospodarki wodnej kompetencje trzech resortów - koncepcja Zarządu Rzeki Odry mieści się w kompetencjach i zadaniach Urzędu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, czego konsekwencją jest możliwość powołania projektowanego Zarządu, jako wewnętrznej jednostki organizacyjnej Urzędu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Jeśli - jak to wynika z treści art. 5 ust. 2 omawianej ustawy z 28 VII 1983 r. organizację wewnętrzną tego resortu oraz jego jednostki organizacyjne określa statut nadawany przez Radę Ministrów /przypuszczalnie w trybie rozporządzenia/, to również powołanie Zarządu Rzeki Odry /może równocześnie i Zarządu Rzeki Wisły/ może nastąpić w tym samym trybie.

Wydaje się, iż inicjatywa powołania Zarządu może być zgłoszona przez Komisję Odry przy Instytucie Śląskim w Opolu - na ręce Ministra - Kierownika Urzędu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a także bezpośrednio do Prezesa Rady Ministrów.

W pracach związanych z powoływaniem Zarządu Rzeki Odry i modelowaniem szczegółowych rozwiązań organizacyjnych niezbędną jest świadomość nowatorstwa wdrażanych rozwiązań i konieczności gromadzenia doświadczeń, które w przyszłości sprzyjać będą doskonaleniu organizacji i działalności tej jednostki.

9. Zagadnienia wdrożeniowe

Perspektywy aplikacji przedstawionego modelu organizacyjnego analizować należy w uwarunkowaniach:

a. społeczno-organizacyjnych,
b. ekonomiczno-finansowych,
c. prawnych,
d. materialno-technicznych.

ad. a. Proces wdrażania przedstawionego modelu polegać będzie na integracji i przebudowie istniejących organów zarządzania Odrą w dostosowaniu do zmian w systemie administracji i zarządzania. Należy zatem uwzględnić stan zespołów pracowniczych integrowanych jednostek, struktury organów kierowania, udziału załóg w zarządzaniu, a także stanowiska reprezentujących załogi organizacji społeczno-politycznych.

Uwzględniać też należy wpływ czynników inercyjnych nie sprzyjających wprowadzaniu zmian i utrudniających /zwalniających, osłabiających efektywność/ procesy wdrożeniowe.

Należy również realistycznie oceniać podatność na zmiany, elastyczność i adaptatywność istniejących elementów organizacyjnych w aspekcie ich wkomponowania w konstrukcję nowego modelu.

ad b. W ramach prac przygotowawczych winna być opracowana koncepcja finansowo-ekonomiczna programu reorganizacji w wariantach kosztowych i czasowych, sprzyjających wyborowi rozwiązań uwzględniających również optymalizację /minimalizację/ kosztów wdrażanego modelu. Należałoby przy tym uwzględniać nie tylko koszty etapu reorganizacji, lecz również koszty /i relacje kosztów/ przyszłej działalności Zarządu - w ujęciu perspektywicznym.

W opracowywaniu aspektów finansowo-ekonomicznych należałoby uwzględnić:

- możliwości finansowania z budżetu centralnego, jak i /w formie uzupełniającej/ dotacje z budżetu terenowego - wpłat województw nadodrzańskich,
- najbliższe i dalsze perspektywy przejęcia dochodów pobieranych dotychczas przez inne jednostki,
- możliwości zmian w alokacji wydatków i ich korzystniejszej refundacji,
- możliwości pozyskania dochodów ze źródeł dotychczas nie wykorzystywanych.

Tę problematykę należałoby skorelować z ogólnymi kierunkami reformy gospodarczej, jak i jej szczegółowymi rozwiązaniami.

ad c. Rozpoczęcie wdrażania zmian powinno być poprzedzone starannymi przygotowaniami sfery prawnej, obejmującymi w szczególności:

- przygotowanie i przeprowadzenie zmian w obowiązujących aktach normatywnych,
- przygotowanie projektów aktów prawnych powołujących Zarząd Rzeki Odry i znoszących integrowane jednostki organizacyjne,
- opracowanie projektów i uchwalenia w wymaganym trybie statutu kreującego powołanie Zarządu,
- respektowanie kompetencji organów i wymaganych uzgodnień wprowadzonych zmian.

ad d. Przygotowywane i wdrażane zmiany powinny opierać się na rzetelnej inwentaryzacji mienia integrowanych jednostek oraz zapewniać - poprzez ich redystrybucję i nowe podporządkowania - pełne zagospodarowanie i wysoką efektywność gospodarczą. Z uwagi na przejmowanie jednostek organizacyjnych podległych dotychczas Ministrom: Komunikacji oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej należałoby przeciwdziałać występującym w toku różnych reorganizacji tendencjom do "parcelacji" majątku - jego rozdziału i rozdrabniania, co mogłoby utrudniać kontynuowanie dotychczas wykonywanych zadań i nie sprzyjać ich rozszerzeniu i przebudowie w ramach nowych struktur.

Drugim ważnym problemem wdrożeniowym będzie rozłożenie przedsięwzięć realizacyjnych w czasie. Przedstawiony w opracowaniu model organizacyjny Zarządu Rzeki Odry o pełnym zakresie funkcji oraz pełnym programie integracji zarządzania Odrą na całym jej biegu w obrębie terytorium Polski należy traktować jako model docelowy. Występujące uwarunkowania wymagają starannego przygotowania i wdrażania ustalonego zakresu rozwiązań. Wypracowanie i teoretyczne przygotowanie kierunków rozwiązań, a także przeprowadzenie wymaganych konsultacji merytorycznych, jak i społecznych przemawia za optymalnym rozłożeniem przedsięwzięć w czasie - za właściwym zetapowaniem realizacji programu zmian. W związku z tym proponować można następujące cezury czasowe:

- od 1 I 1984 r. - integrację merytoryczno-organizacyjną Zarządu Odrzańskiej Drogi Wodnej we Wrocławiu z Okręgową Dyrekcją Gospodarki Wodnej we Wrocławiu połączoną z modyfikacją i rozbudowaniem ogólnych funkcji i szczegółowych zadań zintegrowanej jednostki, której można nadać nową, inną od dotychczasowych nazwę: Zarządu Rzeki Odry,
- od 1 I 1985 r. - po przeprowadzeniu na przestrzeni 1984 r. właściwych prac przygotowawczych należałoby w pełnym zakresie rozwinąć działalność delegatur Zarządu w Szczecinie i Opolu, przy uwzględnieniu potrzeby rozszerzonych /w powiązaniu z gospodarką morską/ funkcji i uprawnień delegatury w Szczecinie,
- od 1 I 1986 r. - funkcjonowałby pełny, docelowy model zarządzania Odrą, skorelowany na tle doświadczeń lat 1984 i 1985 z systemem administracji centralnej i terenowej, a także z wdrażanym programem reformy gospodarczej.

Mechanizm zmian wprowadzanych w latach 1984-1985 powinien wprowadzać rozwiązania korygujące model na tle doświadczeń z bieżącej praktyki, jak i czynników społeczno-prawnych i ekonomicznych, które sygnalizować będą potrzeby i kierunki modyfikacji modelu.

Cała taktyka realizacyjna wymaga dojrzałego doboru elementów stabilizacji i elastyczności stwarzających możliwość ciągłego doskonalenia struktury jako całości oraz jej elementów składowych. Działania wdrożeniowe powinny być poprzedzane opracowywaniem koncepcji szczegółowych dla poszczególnych przedsięwzięć.

P r z y p i s y

[1] Zob. S. Malarski, Wybrane problemy zarządzania i administrowania gospodarką odrzańską, Zeszyty Odrzańskie, Seria Nowa, Nr 9, Opole 1980.

[2] Dz.U., 1983, Nr 41, poz. 185.

[3] Dz.U., 1983, Nr 44, poz. 201.

[4] Problematykę tę szerzej przedstawia S. Malarski, Problemy koordynacji gospodarki odrzańskiej w warunkach reformy gospodarczej. Wyd. Instytutu Śląskiego w Opolu, grudzień 1982.

[5] Zob. S. Gruszecki, Transport na Odrze w latach 1945-1975, Studium historyczne, Opole 1979, maszynopis w zbiorach APN Instytutu Śląskiego w Opolu, sygn. 646-1/3/E, s. 11-12, podobnie w: Eksploatacja Odry w warunkach gospodarki niemieckiej, Studia Śląskie, t. XI, Opole 1982, s. 19, zob. również: Monografia Odry, Instytut Zachodni Poznań 1948, s. 491-494.

[6] S. Gruszecki, Transport na Odrze..., op.cit., s. 11.

[7] Tamże, s. 79-81.

[8] Praca zbiorowa pod red. nauk. J. Gilasa i S. Wajdy, Instytut Śląski w Opolu, 1982.

[9] Zob. J. Tyranowski, Odra jako rzeka graniczna po drugiej wojnie światowej /w:/ Status prawnomiędzynarodowy Odry, Instytut Śląski w Opolu, 1982, s. 57-59.

[10] Tamże, s. 52.

[11] Zob. Encyklopedia organizacji i zarządzania, PWE, Warszawa 1981, s. 609.

[12] Problematykę stosunków własnościowych sfery gospodarki odrzańskiej przedstawia opracowanie E. Gniewka, Struktura podmiotowo-organizacyjna własności i zarządzania składnikami majątkowymi Odry, 1982, maszynopis, APN Instytutu Śląskiego w Opolu, sygn. A 3056.

[13] Problematykę tę wstępnie zaprezentował S. Malarski, Wybrane problemy zarządzania ..., op.cit., s. 25-26.

[14] Opracowanie Biura Pełnomocnika Rządu ds. Zagospodarowania Wisły, wersja maj 1982, tekst powielany.

[15] Zob. W. Baka, Polska reforma gospodarcza, PWE, Warszawa 1982.

[16] Zob. tekst wystąpienia Posła-sprawozdawcy J. Lembasa, zam. w Diariuszu Sejmowym Nr 9/83, obejmującym sprawozdanie z 40 posiedzenia plenarnego Sejmu PRL w dniu 28 VII 1983 r., s. 19.

[17] Tamże.

[18] Zob. W. Baka, Polska reforma gospodarcza, PWE, 1982, s. 15, 59.

[19] Zob. tekst wystąpienia Posła-sprawozdawcy J. Lemlasa, Diariusz Sejmowy Nr 9/83, s. 19.

[20] Tamże.

Zał. nr 1

Spis województw objętych
"Programem Odra"
/wg danych na 31 XII 1982 r./

Lp.	Województwo	Obszar w m^2	Ludność w tys.
1.	częstochowskie	6 182	754,6
2.	gorzowskie	8 484	467,9
3.	jeleniogórskie	4 378	497,7
4.	kaliskie	6 512	678,9
5.	konińskie	5 139	447,4
6.	koszalińskie	8 470	471,4
7.	legnickie	4 037	472,7
8.	leszczyńskie	4 154	364,6
9.	opolskie	8 535	987,0
10.	pilskie	8 205	447,9
11.	poznańskie	8 151	1 262,0
12.	sieradzkie	4 869	394,1
13.	słupskie	7 453	379,3
14.	szczecińskie	9 981	915,0
15.	wałbrzyskie	4 168	721,3
16.	wrocławskie	6 287	1 091,1
17.	zielonogórskie	8 868	622,4
	R a z e m	113 873	10 975,2

Źródło: Mały rocznik statystyczny GUS, Warszawa 1983.