

BEOS-951/25

Warszawa, 8 stycznia 2026 r.

Do druku nr 2082

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SE

L. dz. SPS-III. 020. 129. 19. 2025

Data wpływu 08. 01. 26r.

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry
(druk sejmowy nr 2082)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Zgodnie z uzasadnieniem projektu i deklarowanymi skutkami regulacji (DSR) proponowana ustawa służy rozwiązaniu problemu, jakim jest głęboki kryzys ekologiczny rzeki Odry, ujawniony w wyniku katastrofy z sierpnia 2022 r. Doszło wówczas do masowego śnięcia ryb i znaczącego spadku populacji organizmów wodnych. Wnioskodawcy wskazują, że powodami katastrofy były wieloczynnikowe zanieczyszczenie i regulacja rzeki, prowadząca do jej stagnacji. Zdaniem Wnioskodawców problemem jest nieskuteczność i rozproszenie dotychczasowych mechanizmów ochrony środowiska wodnego – system prawny dopuszcza legalne zrzuty ścieków o parametrach przekraczających cele środowiskowe, brak jest skoordynowanego nadzoru, a kompetencje instytucji są rozmyte. Prowadzi to do utrzymywania się warunków sprzyjających powtórzeniu katastrofy i utraty funkcji ekosystemowych Odry.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

W proponowanej ustawie zamieszczono preambułę określającą przesłanki uzasadniające konieczność jej uchwalenia. Projekt zakłada przyznanie osobowości prawnej rzece Odrze (art. 1). Zgodnie z projektem rzeka Odra jest integralnym ekosystemem, którego zasoby, funkcje i prawa podlegają ochronie zgodnie z przepisami proponowanej ustawy. Przez rzekę Odrę rozumie się: 1) rzekę Odrę w granicach Rzeczypospolitej Polskiej jako jednolitą jednostkę geograficzną, biologiczną i hydrologiczną, 2) dolinę rzeki Odry, rozumianą jako geograficzną

jednostkę przyrodniczą i ekosystem, który wspiera funkcjonowanie rzeki i obejmuje obszary związane z jej naturalnymi procesami hydrologicznymi, przyrodniczymi i biologicznymi (art. 2).

Projekt określa prawa Odry oraz wskazuje, że zasoby Odry stanowią jej własność, do której ochrony ma prawo zgodnie z przepisami ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹ (art. 3). Odra jest reprezentowana przez Komitet Reprezentantów Odry, powoływany przez ministra właściwego do spraw środowiska (art. 6). Zadania Komitetu Reprezentantów Odry określono w art. 7.

W projekcie określono zasady gospodarczego i rekreacyjnego wykorzystywania Odry. Gospodarcze korzystanie z rzeki i korzystanie rekreacyjne, które może wpływać na prawa rzeki lub jej ekosystem, wymaga zawarcia porozumienia w trybie i na zasadach określonych w projekcie (art. 4). Porozumienie musi być zgodne z zasadą proporcjonalności, która oznacza wykazanie, że zamierzone wykorzystanie rzeki prowadzące do ograniczenia jej praw jest niezbędne do realizacji uzasadnionego celu, środki, które mają być podjęte, są niezbędne do realizacji tego celu, oraz że inny środek (mniej oddziałujący na prawa rzeki) nie mógł zostać podjęty i wybrano środek najmniej szkodliwy dla interesów i praw rzeki. Każdy może zwrócić się do sądu lub organu administracyjnego w celu ustalenia, czy określony sposób wykorzystania rzeki narusza zasadę proporcjonalności (art. 5).

Komitet Reprezentantów Odry jest wspierany przez Komitet Naukowy Odry (art. 8).

Zgodnie z art. 11 projektu rzeka Odra nie może prowadzić działalności gospodarczej.

W przypadku naruszenia praw rzeki Komitet Reprezentantów może w imieniu rzeki Odry wytoczyć powództwo przeciwko sprawcy szkody i żądać przywrócenia stanu pierwotnego lub stanu do niego zbliżonego, a jeśli to nie będzie możliwe – naprawienia szkody poprzez zapłatę odszkodowania. Projekt określa sposób ustalania przyczyn i zakresu szkody, działań koniecznych do naprawienia szkody oraz wyceny szkody (art. 12).

Projekt określa zasady finansowania ustawy i zapewnienia ochrony praw podstawowych Odry (art. 14). Nadzór nad działalnością rzeki Odry będzie sprawował minister właściwy do spraw środowiska (art. 15). W stosunkach międzynarodowych Odra będzie reprezentowana przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej (art. 16).

Zgodnie z art. 17 projektu ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne² w zakresie praw Odry i działań przypisanych Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie „zostanie dostosowana do treści [proponowanej] ustawy”.

Projekt nie zawiera przepisu określającego termin wejścia w życie ustawy. Zgodnie z DSR „[z] uwagi na systemowy charakter zmian i konieczność utworzenia Komitetu Reprezentantów Odry, ustawa powinna przewidywać odpowiedni okres *vacatio legis* (min. 6 miesięcy), aby zapewnić czas na organizacyjne przygotowanie do wdrożenia regulacji po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia”.

¹ Dz. U. z 1964 r., nr 16 poz. 93, ze zm.

² Dz. U. z 2024 r. poz. 1087, ze zm.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy wskazują, że w toku prac nad projektem ustawy rozważano alternatywne podejścia do poprawy stanu ekologicznego Odry. Wnioskodawcy nie przedstawili jednak innych rozwiązań niż wprowadzenie proponowanej regulacji.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Systemy prawne państw członkowskich OECD i Unii Europejskiej coraz częściej stają wobec wyzwań wynikających z kryzysu ekologicznego. W niektórych państwach można zaobserwować rozwój inicjatyw mających na celu uznanie tzw. praw natury, których istota sprowadza się do nadania naturze – rozumianej szeroko jako zbiór ekosystemów, gatunków oraz elementów środowiska przyrodniczego – statusu podmiotu prawnego, zdolnego do występowania przed sądem, dochodzenia roszczeń oraz posiadania prawa do naprawy wyrządzonych jej szkód³.

Ruch na rzecz praw natury znalazł konkretne przełożenie instytucjonalne w porządkach prawnych niektórych państw, co opisano także w uzasadnieniu analizowanego projektu. Dla przykładu Nowa Zelandia po raz pierwszy wprowadziła koncepcję praw natury do swojego ustawodawstwa w 2014 r., uznając za podmiot prawa Te Urewera – obszar lasów deszczowych na Wyspie Północnej⁴. Kolejny nowozelandzki akt odnoszący się do praw natury został przyjęty w 2017 r. (ustawa o Te Awa Tupua⁵, która nadała osobowość prawną rzece Whanganui⁶).

Poniżej omówiono trzy przykłady rozwiązań z Hiszpanii, Niemiec i USA – wybranych ze względu na ich różne podejście do kwestii ochrony przyrody. W Hiszpanii laguna Mar Menor otrzymała status osoby prawnej i została wyposażona w instytucję przedstawicielską. W Niemczech organizacje ekologiczne mają prawo składać odwołania od decyzji administracyjnych, które mogą naruszać przepisy dotyczące ochrony środowiska. Jednocześnie niemieckie prawo charakteryzuje rozwinięty system ochrony środowiska i tradycja publicznego zaangażowania społecznego, a z praktyki stosowania omawianych przepisów wynika, że stowarzyszenia ekologiczne odnoszą sukcesy w korzystaniu ze swoich uprawnień, a tym samym przyczyniają się do lepszego przestrzegania prawa ochrony środowiska. Z kolei w USA rozwija się model ochrony oparty na prawie lokalnym i plemiennym, umożliwiający nadawanie praw przyrodzie.

W Europie pierwszym – i jak dotąd jedynym – przypadkiem nadania prawnej osobowości ekosystemowi jest sytuacja laguny Mar Menor w Hiszpanii, wskazana także w uzasadnieniu do omawianego projektu. Laguna Mar Menor, największa słonowodna laguna przybrzeżna w Europie, przez dziesięciolecia ulegała

³ P. Somwong, *The Recognition of Rights of Nature: A Global Paradigm Change*, Heinrich-Böll-Stiftung, 24 I 2025, <https://www.boell.de/en/2025/01/24/recognition-rights-nature-global-paradigm-change> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 8 I 2026 r.].

⁴ *Te Urewera Act 2014*, <https://www.environmentguide.org.nz/regional/te-urewera-act/>.

⁵ *The Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act 2017*, <https://www.environmentguide.org.nz/regional/te-awa-tupua-whanganui-river-claims-settlement/>.

⁶ M. Kment. K. Bader, *The rights of nature in New Zealand - the future of German environmental law?*, „New Zealand Journal of Environmental Law”, (2022) 22 NZJEL 199, <https://www.nzlii.org/nz/journals/NZJEnvLaw/2022/9.html>.

postępującej degradacji na skutek działalności człowieka, zwłaszcza intensywnego rolnictwa i urbanizacji⁷. Mimo istniejących mechanizmów ochrony środowiska (m.in. w ramach sieci Natura 2000 czy przepisów regionalnych), katastrofalne zakwity glonów i masowe śnięcia ryb w latach 2016, 2019 i 2021 doprowadziły do ekologicznego i społecznego kryzysu. W odpowiedzi na ten kryzys, z inicjatywy obywateli wspieranych przez środowisko akademickie, w 2022 r. Hiszpania przyznała ustawą nr 19/2022⁸ ekosystemowi Mar Menor osobowość prawną.

Zgodnie z art. 2 ustawy Mar Menor i jej dorzecze mają prawo do ochrony, zachowania, utrzymania i, w razie potrzeby, renaturyzacji, za co odpowiedzialne są władze i mieszkańcy terenów nadbrzeżnych. Uznaje się również ich prawo do istnienia jako ekosystem i do naturalnej ewolucji, które obejmuje wszystkie naturalne cechy wody, społeczności organizmów, gleby oraz lądowe i wodne podsystemy stanowiące część laguny Mar Menor i jej dorzecza.

W celu reprezentacji i zarządzania Mar Menor powołano trzy organy:

- Komitet Przedstawicieli (*Comité de Representantes*) – 13 członków: 3 przedstawicieli administracji rządowej, 3 przedstawicieli Wspólnoty Autonomicznej Regionu Murcji, 7 obywateli – mieszkańców nadbrzeżnych gmin (w początkowym okresie – przedstawicieli grupy reprezentującej obywatelską inicjatywę ustawodawczą w tej sprawie); zadania Komitetu obejmują m.in. promowanie działań związanych z ochroną, utrzymaniem i renaturyzacją laguny, nadzorowanie przestrzegania praw Mar Menor (na podstawie uwag pozostałych organów reprezentujących lagunę);
- Komisję Monitorującą (*Comisión de Seguimiento*) – tzw. strażnicy i strażniczki laguny Mar Menor (*guardianes o guardianas de la Laguna del Mar Menor*); w skład Komisji wchodzi: po jednym członku i jego zastępcy z każdej z gmin nadbrzeżnych lub dorzecza, wyznaczonych przez rady miejskie (skład odnawiany po każdych wyborach samorządowych) oraz po jednym członku i jego zastępcy z sektorów gospodarczych, społecznych i ochrony środowiska (stowarzyszenia przedsiębiorców, związki zawodowe, stowarzyszenia sąsiedzkie, rybackie, rolnicze, hodowlane – z reprezentacją rolnictwa ekologicznego i/lub tradycyjnego – stowarzyszenia ochrony środowiska, walczące o równouprawnienie płci i młodzieżowe), którzy posiadają doświadczenie w zakresie ochrony Mar Menor i zostali wyznaczeni poprzez porozumienie reprezentatywnych organizacji każdego z sektorów; kadencja członków Komisji trwa 4 lata z możliwością przedłużenia; zadania Komisji obejmują m.in. rozpowszechnianie informacji o ustawie nr 19/2022, monitorowanie przestrzegania praw Mar Menor i okresowe raportowanie o przestrzeganiu ustawy;
- Komitet Naukowy (*Comité Científico*) – niezależni naukowcy o uznanym autorytecie i eksperci specjalizujący się w badaniach laguny Mar Menor,

⁷ Informacje na podstawie: Salazar-Ortuño E., Vicente Giménez M., *Mar Menor: Europe's first ecosystem with legal 'personhood'*, 5 II 2025, <https://www.boell.de/en/2025/02/05/mar-menor-europes-first-ecosystem-legal-personhood>.

⁸ *Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca*, «BOE» núm. 237, de 03/10/2022, tekst w j. hiszpańskim: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-16019>.

zgłoszeni przez uniwersytety w Murcji i Alicante, Hiszpański Instytut Oceanografii w Murcji, Iberyjskie Towarzystwo Ekologiczne oraz Wyższą Radę do Badań Naukowych; kadencja członków Komitetu trwa 4 lata z możliwością przedłużenia; zadania Komitetu obejmują m.in. doradzanie Komitetowi Przedstawicieli i Komisji Monitorującej, identyfikowanie wskaźników stanu ekologicznego ekosystemu, zagrożeń oraz odpowiednich środków naprawczych – informacje są przekazywane Komisji Monitorującej.

Szczegóły dotyczące statutu, składu i działalności organów przedstawicielskich i zarządzających Mar Menor zawarto w dekrete królewskim z 11 lutego 2025 r.⁹ Trzy organy tworzą razem Radę Opiekuńczą Mar Menor (*Tutoría del Mar Menor*), która pełni funkcje zarządcze i reprezentacyjne (np. zawieranie umów, zarządzanie budżetem) i działa w oparciu o prawo prywatne. Zgodnie z postanowieniami dekretu każdy z organów wybiera swojego przewodniczącego i jego zastępców oraz sekretarza. Organy działają w pełnym składzie i zbierają się co najmniej 4 razy w roku (zdalnie lub stacjonarnie), a członkowie nie otrzymują wynagrodzenia. Organy mają prawo uchwalić własne uzupełniające regulaminy organizacyjne. Działalność Rady Opiekuńczej jest finansowana ze środków pochodzących z pomocy, dotacji i darowizn od osób lub podmiotów publicznych i prywatnych, a w razie potrzeby ze środków pochodzących z dochodów z majątku.

W ustawie przewidziano, że każde działanie organów publicznych, podmiotów prywatnych, osób prawnych czy fizycznych, naruszające prawa przyznane ustawą, podlega odpowiedzialności karnej, cywilnej, środowiskowej i administracyjnej i jest ścigane i karane zgodnie z prawem. Ponadto działania administracji publicznej naruszające postanowienia ustawy będą uznane za nieważne i podlegają kontroli administracyjnej lub sądowej. Zgodnie z art. 6 ustawy każda osoba fizyczna lub prawna ma prawo bronić ekosystemu Mar Menor i dochodzić praw i zakazów wynikających z ustawy, wnosząc powództwo do sądów lub organów publicznych. Działanie takie jest prawnie wszczynane w imieniu ekosystemu Mar Menor jako „prawdziwej zainteresowanej strony” (*verdadera parte interesada*). Osoba, która wniesie sprawę i której roszczenie zostanie uwzględnione, ma prawo do zwrotu kosztów postępowania sądowego (np. honorariów prawników czy ekspertów) oraz jest zwolniona z kosztów sądowych i kaucji związanych ze środkami zabezpieczającymi. W ustawie wskazano też obowiązki administracji publicznej, w tym: opracowanie polityki publicznej i systematycznych działań na rzecz zapobiegania zagładzie różnorodności biologicznej Mar Menor wskutek działalności ludzkiej; prowadzenie kampanii społecznych podnoszących świadomość zagrożeń środowiskowych dotyczących ekosystemu Mar Menor i edukujących na temat korzyści, jakie niesie ze sobą ochrona laguny; przeprowadzanie okresowych badań ekosystemu i sporządzanie mapy zagrożeń; ograniczenie działań mogących prowadzić do wyginięcia gatunków, zniszczenia ekosystemu czy trwałego zaburzenia cykli naturalnych; zakazanie lub ograniczenie wprowadzania

⁹ Real Decreto 90/2025, de 11 de febrero, por el que se regula el régimen de constitución, composición y funcionamiento de los órganos de representación y gobernanza de la laguna del Mar Menor y su cuenca. «BOE» núm. 37, de 12 de febrero de 2025, páginas 18884 a 18892, tekst w j. hiszpańskim: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2025-2577>.

organizmów i materiałów organicznych i nieorganicznych, które mogłyby trwale zmienić dziedzictwo biologiczne Mar Menor.

Grupa posłów z partii Vox złożyła do Trybunału Konstytucyjnego Hiszpanii skargę konstytucyjną w sprawie konstytucyjności nadania osobowości prawnej ekosystemowi Mar Menor. W skardze zarzucono m.in. przekroczenie kompetencji państwa wobec wspólnot autonomicznych, naruszenie zasady legalności i bezpieczeństwa prawnego, błędne zrównanie przyrody z ludźmi jako podmiotami praw czy brak precyzji prawnej i nadmiernie ogólne przepisy. Trybunał uznał jednak, że przyznanie osobowości prawnej jest dopuszczalne i mieści się w granicach konstytucyjnych, przyjęta konstrukcja nie narusza godności człowieka ani zasady, że prawa przysługują wyłącznie ludziom, a ustawodawca może przyjąć nowatorską technikę ochrony środowiska, jeśli służy realizacji celów konstytucyjnych, takich jak ochrona przyrody¹⁰.

W Niemczech – mimo że ekosystemy nie mają tam osobowości prawnej – silną ochronę przyrody zapewnia możliwość składania skarg i powództw przez organizacje ekologiczne. Możliwość taka została zagwarantowana w związku z wdrożeniem konwencji z Aarhus¹¹ i długoletnią tradycją zaangażowania społecznego w Niemczech. Podstawą prawną takich działań jest ustawa o środkach prawnych w zakresie ochrony środowiska¹². Ustawa umożliwia organizacjom (krajowym i zagranicznym), których działalność jest prowadzona przynajmniej 3 lata i dotyczy przede wszystkim ochrony środowiska (wszystkie warunki, jakie muszą spełniać organizacje uprawnione na podstawie ustawy zawarto w art. 3 ustawy), wnoszenie środków odwoławczych wobec decyzji administracyjnych, które mogą naruszać przepisy dotyczące ochrony środowiska. Co istotne, uznane stowarzyszenia nie muszą w takich sytuacjach powoływać się na naruszenie własnych praw.

Przysługujące środki odwoławcze mogą dotyczyć decyzji w sprawach:

- dopuszczalności inwestycji podlegających zgodnie z niemieckim prawem ocenie oddziaływania na środowisko;
- pozwoleń na instalacje wydawanych na podstawie przepisów dotyczących zasobów wodnych, górnictwa czy przemysłu;
- planów i programów wymagających strategicznej oceny oddziaływania na środowisko;
- decyzji dotyczących ochrony przed szkodami środowiskowymi (np. skażeniami, utratą siedlisk);
- braku wymaganej prawem decyzji.

W ustawie określono ponadto terminy, tryb postępowania, skutki błędów proceduralnych, wymogi dotyczące uzasadnienia skargi i zasady rozpatrywania przez sądy administracyjne.

¹⁰ Wyrok 142/2024 z dnia 20 listopada 2024 r. Skarga konstytucyjna 8583-2022, «BOE» núm. 311, de 26 de diciembre de 2024, páginas 180839 a 180869, tekst w j. hiszpańskim: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2024-27140>.

¹¹ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących Środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r., Dz. U. 78, poz. 706.

¹² *Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. August 2017*, BGBl. I S. 3290 ze zm., tekst w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/umwrg/BJNR281600006.html>.

Zgodnie z informacją podaną przez Federalną Agencję Ochrony Środowiska (*Umwelt Bundesamt*), stowarzyszenia ekologiczne chętnie korzystają z przyznanych uprawnień. Wskaźnik powodzenia (*Erfolgsquote*) złożonych przez nie pozwów w latach 2017-2020 wyniósł 52%, a w latach 2021-2023 – ok. 51%. Wskaźnik powodzenia obejmuje wszystkie pozwy, które zakończyły się pełnym lub częściowym powodzeniem i dla wszystkich postępowań sądowo-administracyjnych wynosi on od 10% do 12%. Jeśli chodzi o tematykę pozwów, to w latach 2017-2020 najczęściej dotyczyło energetyki wiatrowej i planów czystego powietrza (63 pozwy przeciwko turbinom wiatrowym, 25 pozwów przeciwko planom czystego powietrza, spośród 237 pozwów reprezentatywnych), a w latach 2021-2023 najczęściej składano odwołania dotyczące: zezwoleń na turbiny wiatrowe (36 spraw), na połowania (31 spraw), na budowę (19 spraw) i wyjątków od ochrony gatunków (18 spraw)¹³.

W niektórych państwach rozwój koncepcji praw natury ma charakter zdecentralizowany. Na przykład w Stanach Zjednoczonych głównym obszarem ich wdrażania są dwa poziomy – lokalny i plemienny, gdzie społeczności wykorzystują prawo miejscowe i zwyczajowe do ochrony swoich ekosystemów. Od 2002 r. w USA uchwalono ponad 80 aktów prawnych, zarówno na poziomie lokalnym, jak i plemiennym, które nadają podmiotowość prawną określonym elementom przyrody¹⁴. Ruch ten, choć zyskuje na znaczeniu, wciąż napotyka liczne bariery prawne i polityczne – wiele lokalnych uchwał zostaje unieważnionych, zaskarżonych lub traci praktyczne znaczenie. Jedną z najnowszych inicjatyw w tym zakresie podjęto w mieście Everett w stanie Waszyngton – 5 listopada 2024 r. zatwierdzona została inicjatywa referendalna, która przyznaje rzece Snohomish prawnie egzekwowalne prawo do „istnienia, regeneracji i rozwoju”. Nowe prawo miejskie ma na celu zapewnienie, że dorzecze rzeki Snohomish będzie mogło pełnić swoje kluczowe funkcje, takie jak filtrowanie i oczyszczanie wody, zapewnianie zdrowych siedlisk ekosystemowych, redukcję powodzi, wspieranie korzyści ekonomicznych oraz gwarantowanie zrównoważonej przyszłości. Choć podobne prawa przyrody w USA często spotykały się z oporem i unieważnieniem w sądach, twórcy prawa w Everett starali się uniknąć wcześniejszych błędów i – ucząc się na doświadczeniach innych – ograniczyli jego zakres do granic miasta¹⁵. Także rządy rdzennych plemion na terenie Stanów Zjednoczonych – w tym Ojibwe, Ho-Chunk, Nawajo i Ponca – wprowadziły do swoich systemów prawnych przepisy przyznające naturze osobowość prawną¹⁶. Tego typu działania cieszą się wyższym statusem prawnym, ponieważ prawo plemienne korzysta z konstytucyjnego uznania

¹³ Informacje na podstawie strony internetowej Federalnej Agencji Ochrony Środowiska: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/nachhaltigkeit-strategien-internationales/umweltrecht/rechtsschutz-verbandsklage/faqs-rechtsschutzverbandsklage#warum-eine-umweltverbandsklage>.

¹⁴ J. Salzman, *Rights of Nature: Fact and Fiction*, Public Law & Legal Theory Research Paper No. 24- 26, <https://escholarship.org/uc/item/8f31290h>.

¹⁵ Na podstawie: 1) City of Everett, Washington (USA) municipal law on the rights of the Snohomish River, <https://ecojurisprudence.org/initiatives/city-of-everett-washington-usa-municipal-law-on-the-rights-of-the-snohomish-river/>; 2) Rights of nature' laws take root in the West, <https://www.hcn.org/issues/57-3/rights-of-nature-laws-take-root-in-the-west/>.

¹⁶ K. Bradshaw, *Identifying Contemporary Rights of Nature in the United States*, „Southern California Law Review”, Vol. 95, <https://southern.californialawreview.com/2023/04/07/identifying-contemporary-rights-of-nature-in-the-united-states/>.

suwerenności plemion. Dodatkowo, niektóre rezolucje plemienne odwołują się do traktatów międzynarodowych zawartych z rządem USA, co może podnosić ich rangę. Przepisy uchwalane przez rdzennych Amerykanów różnią się pod względem języka i struktury od uchwał przyjmowanych przez lokalne jednostki samorządu terytorialnego w USA. Skupiają się one na konkretnym bycie przyrodniczym, takim jak rzeka czy dziki ryż, oraz na jego znaczeniu dla danej społeczności. Odwołują się do długo pielęgnowanych tradycji i światopoglądów plemiennych, podkreślając szczególną relację łączącą ludzi z przyrodą¹⁷.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Niniejsza opinia służy wskazaniu najbardziej doniosłych skutków projektowanej regulacji z perspektywy założeń i konstrukcji systemu prawa prywatnego (cywilnego) w Polsce¹⁸.

Obecny stan prawny dotyczący statusu prawnego rzek i wód

Zgodnie z art. 3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁹ wody są elementami przyrodniczymi i tym samym są częścią „środowiska”. W świetle ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²⁰ pojęcie „środowiska przyrodniczego” obejmuje krajobraz, twory przyrody nieożywionej i siedliska przyrodnicze (art. 5 pkt 20). Siedliskiem przyrodniczym jest m.in. obszar wodny. Ponadto, „krajobraz” zgodnie z ustawą o ochronie przyrody (art. 5 pkt 2e) podlega definicji za pomocą odesłania do art. 2 pkt 16e ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²¹, w którym znajduje się nawiązanie do „elementów przyrodniczych”. Składnikami przyrody są zaś w świetle art. 2 ust. 1 wspomniane już siedliska przyrodnicze, m.in. wodne (pkt 4), twory przyrody nieożywionej (pkt 6) i krajobrazy (pkt 7). *De lege lata* rzeki jako wody są elementami przyrodniczymi, czyli również elementami przyrody, co uzasadnia posługiwanie się pojęciami przyrody i jej elementów w kontekście analizowania projektowanej podmiotowości (osobowości) prawnej rzeki Odry²².

Zgodnie z art. 8 § 1, art. 33 i art. 33¹ Kodeksu cywilnego zdolność prawną mają osoby fizyczne (ludzie), osoby prawne, a więc Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną, jak również jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną (tzw. ułomne osoby prawne). W doktrynie prawa cywilnego podkreśla się, że pojęcie „jednostki organizacyjnej” jest odpowiedzią na pytanie o to, kto obok człowieka powinien być uznany za adresata normy

¹⁷ J. Salzman, *Rights of Nature...*, op. cit.

¹⁸ Wyrażone w tej opinii uwagi nawiązują w istotnym zakresie do wnikliwej analizy prawnej na tle projektu M. Kućki, *Czy rzekom należy przyznać osobowość prawną?*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2025, z. 2, s. 305 i n.

¹⁹ Dz. U. z 2025 r., poz. 647, ze zm.

²⁰ Dz. U. z 2024 r., poz. 1478, ze zm.

²¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, ze zm.

²² M. Kućka, *Czy rzekom...*, op. cit., s. 313.

prawnej²³. Warto podkreślić, że w dyskusji nad pojęciem osoby prawnej i tzw. ułomnej osoby prawnej w doktrynie wskazano na cechy charakteryzujące osobowość prawną. Do cech tych należą: samodzielność organizacyjna (działanie za pomocą organu); posiadanie wyodrębnionego, własnego majątku; zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych; zdolność sądowa i zdolność procesowa; zdolność upadłościowa i układowa; samodzielna odpowiedzialność (własnym majątkiem) za swoje zobowiązania. Jednostki organizacyjne, które wykazują wszystkie ze wskazanych wyżej cech, uważa się za osoby prawne w rozumieniu art. 33 Kodeksu cywilnego. Jednostki organizacyjne, które posiadają tylko niektóre ze wskazanych wyżej cech, uznaje się natomiast za tzw. ułomne osoby prawne. Ujęcie to zostało usankcjonowane w przepisie art. 33¹ § 1 Kodeksu cywilnego²⁴.

Jednocześnie przyjmuje się, że „jednostka organizacyjna służy – tak zresztą jak wszystkie konstrukcje prawne – regulacji stosunków pomiędzy ludźmi”²⁵, co wyklucza uznanie przyrody lub jej elementów (ożywionych bądź nie – pomijając człowieka)²⁶ za „jednostki organizacyjne”²⁷. Klasycznie bowiem jednostka organizacyjna kojarzy się z „grupą, tak czy inaczej współdziałających osób”²⁸. Warto podkreślić w tym kontekście, że w doktrynie prawniczej sformułowano postulaty wyodrębnienia kategorii tzw. nieosobowych podmiotów prawa (innych niż organizacje regulujące stosunki między ludźmi), zdolnych do posiadania subiektywnych interesów, które porządek prawny powinien uwzględniać jako zasługujące na pewien poziom ochrony prawnej²⁹, nawet jeżeli w konkretnych sytuacjach należy przyznać pierwszeństwo uprawnieniom i interesom wyższej rangi. W projektowanej regulacji dotyczącej rzeki Odry przyjęto odmienną optykę, a mianowicie wyposażenie dotychczasowego przedmiotu ochrony w podmiotowość (osobowość prawną). Artykuł 1 projektowanej regulacji ma więc charakter konstytutywny – tworzący nowy stan prawny, a nie deklaratoryjny. Art. 1 projektu oznacza, że ustawodawca nadaje osobowość prawną rzece Odrze, rozszerzając zbiór osób prawnych znanych systemowi prawa polskiego.

Osobowość prawna rzeki Odry

Zdaniem Wnioskodawców osobowość prawna rzeki Odry jest niezbędna rzece do tego, aby (1) mogła zarządzać swoimi zasobami oraz (2) mogła występować w swoim interesie („w obronie swoich praw podstawowych”) przed sądami. W wypadku rzeki (na przykład Odry) potrzeba regulacji prawnej dotyczy powszechnego kształtowania praw i obowiązków osób korzystających z rzeki (jej

²³ Tak J. Frąckowiak, *Osoby prawne* [w:] M. Safjan (red.), *System prawa prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2012, s. 1133.

²⁴ Zob. P. Tereszkiewicz, *Odpowiedzialność współników za zobowiązania spółki jawnej*, Warszawa 2008, s. 37 i cytowana tam literatura.

²⁵ Tak J. Frąckowiak, *Osoby prawne...*, op. cit., s. 1138.

²⁶ Zob. A. Habuda, *Przyroda i jej elementy. Przedmiot ochrony prawnej czy podmiot prawa?*, „Radca Prawny” 2023, z. 1; M. Baran, *Pytanie o potrzebę zmiany paradygmatu w prawie (ochrony) środowiska: środowisko jako przedmiot czy podmiot prawa – wybrane uwagi* [w:] *Prawa i interesy w ochronie środowiska. Perspektywa międzynarodowa, unijna i krajowa*, red. M. Baran, B. Iwańska, I. Przybojewska, Warszawa 2024, *passim*, który pisze o „środowisku” i jego „dobrach”.

²⁷ Zob. A. Habuda, *Przyroda...*, op. cit., s. 96.

²⁸ Zob. J. Frąckowiak, *Osoby prawne...*, op. cit., s. 1216 oraz P. Tereszkiewicz, *Odpowiedzialność...*, op. cit., s. 35 i n.

²⁹ T. Pietrzykowski, *Problem podmiotowości prawnej zwierząt z perspektywy filozofii prawa*, „Przegląd Filozoficzny. Nowa Seria 2” (2015).

zasobów). Uwzględniając konstrukcję prawną, zgodnie z którą osoba prawna dokonuje czynności prawnych za pomocą organów (art. 38 Kodeksu cywilnego), można zidentyfikować podstawowy skutek prawny projektowanej regulacji. Polegać on będzie na tym, że organy działające na rzecz i w imieniu rzeki Odry, a w szczególności osoby fizyczne wchodzące w skład Komitetu Reprezentantów Odry (art. 6 projektu), będą miały rozstrzygający wpływ na zarząd zasobami rzeki (tu: Odry), a nawet szerzej – majątkiem rzeki (również niezależnym od jej zasobów naturalnych)³⁰. Jak wskazano w piśmiennictwie, skutkiem projektowanej regulacji będzie „specyficzna prywatyzacja mienia publicznego – specyficzna, ponieważ formalnie rzeka staje się właścicielką samej siebie, ale w rzeczywistości własność trafia w ręce osób reprezentujących rzekę”³¹.

W odniesieniu do celu nadania osobowości prawnej rzece Odrze, jakim jest „występowanie przed sądem, w szczególności w celu dochodzenia roszczeń zapobiegawczych wystąpieniu szkody, o zaniechanie działań szkodzących lub o naprawienie szkody przez przywrócenie stanu poprzedniego”, to należy wskazać, że „w interesie rzeki”³² może występować Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego – organizacja ekologiczna³³ (art. 323 ust. 2 Prawa ochrony środowiska)³⁴. Podkreśla się przy tym, że nie można jednak dochodzić w tym trybie roszczeń pieniężnych (czyli o naprawienie szkody przez zapłatę odszkodowania)³⁵.

W świetle projektowanej regulacji rzeka Odra będzie właścicielką pieniędzy przekazanych jej przez ministra właściwego do spraw środowiska (art. 14 projektu), oraz „mienia”, które Odra nabędzie między innymi w drodze spadku, odszkodowania, zapisu lub darowizny³⁶. Co szczególnie istotne, w projektowanej regulacji nie przewidziano ograniczeń zakresu zdolności do czynności prawnych Odry ze względu na cel Wnioskodawców realizowany za pomocą projektowanej ustawy, a mianowicie „ochronę wyjątkowego ekosystemu rzeki Odry jako unikatowej całości przyrodniczej” (zob. preambuła). Oznacza to, że podmiotowość (osobowość) prawna Odry ma charakter absolutny, tzn. w świetle projektowanej regulacji odpowiada zakresowi podmiotowości prawnej innych osób prawnych znanych systemowi prawa w Polsce. Tym samym, ze względu na przysługującą jej

³⁰ Zob. M. Kućka, *Czy rzekom...*, op. cit., s. 327-328.

³¹ Ibidem, s. 328.

³² Choć co do zasady z uwagi na dominującą wciąż antropocentryczną perspektywę postrzega się środowisko (w tym rzekę) jako dobro wspólne i pisze o ochronie interesu zbiorowego – zob. przykładowo B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2013, s. 595-596 i tam powołana literatura.

³³ Stosownie do art. 3 pkt 16 Prawa ochrony środowiska przez organizację ekologiczną rozumie się organizację społeczną, której statutowym celem jest ochrona środowiska.

³⁴ Tzw. prawnośrodowiskowe skargi zbiorowe przewidziano również w art. 57 ust. 2 ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych (Dz. U. z 2022 r. poz. 546) oraz art. 105 ust. 3 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 1277), przy czym w wypadku ostatniego przepisu – roszczenie o naprawienie szkody w środowisku przysługuje (wyłącznie) ministrowi właściwemu do spraw klimatu, B. Iwańska, *Koncepcja...*, op. cit., s. 593-595.

³⁵ Zob. B. Iwańska, *Koncepcja...*, op. cit., s. 610-611. Ten instrument prawny jest stosowany w praktyce, np. w 2017 r. Stowarzyszenie Pracownia na rzecz Wszystkich Istot wytoczyło przeciwko Lasom Państwowym powództwo na podstawie art. 323 ust. 2 Prawa ochrony środowiska i w ramach zabezpieczenia powództwa sąd zakazał wycinki na terenie Puszczy Białowieskiej (postępowanie nadal trwa). Zob. też M. Kućka, *Czy rzekom...*, op. cit., s. 312.

³⁶ Zob. art. 8 projektu, zgodnie z którym „nabywanie mienia przez rzekę Odrę w drodze spadku, odszkodowania, zapisu lub darowizny, a także ze wszystkich innych źródeł, jest zwolnione z opodatkowania”

podmiotowość (osobowość) prawną Odra będzie mogła w świetle projektowanej regulacji nabywać prawa i obowiązki, zawierać umowy, (np. zakupić samochód, nieruchomości, zaciągnąć kredyt). Czysto teoretycznie Odra będzie mogła nabywać nieruchomości położone w pobliżu jej brzegów, a następnie zawierać umowy dzierżawy/najmu tych nieruchomości. Projektowany zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez rzekę Odrę (art. 11 projektu) nie wyklucza dokonywania odpłatnych czynności prawnych, np. wynajęcia nabytego przez Odrę lokalu³⁷.

W projektowanej regulacji zakłada się, że ewentualne ograniczenia w wykonywaniu podmiotowości prawnej podlegałyby organom Odry, w szczególności Komitetowi Reprezentantów. Nie zmienia to jednak w żaden sposób podstawowego skutku projektowanej regulacji, jakim jest przyznanie rzece Odry prawa dokonywania odpłatnych czynności prawnych, o ile nie będą stanowiły prowadzenia działalności gospodarczej. Należy podkreślić, że projektowana regulacja w obecnej postaci może prowadzić do skutków, które wykraczają poza deklarowany przez Wnioskodawców cel projektowanej regulacji.

Zakres obowiązków Odry

Projektowana decyzja o przyznaniu osobowości prawnej Odry wymusza pytanie o zakres obowiązków Odry. Stosownie do art. 13 ust. 1 projektu „Rzeka Odra nie ponosi odpowiedzialności wobec jakiegokolwiek osoby, grupy osób, rządu, jednostki samorządu terytorialnego lub innego podmiotu za szkody wynikające z wykonywania naturalnych funkcji, w tym między innymi naturalnego przepływu, powodzi, suszy, ochrony swoich praw lub ochrony zamieszkujących ją gatunków”³⁸. Aby ustrzec się wystąpienia szkód wyrządzanych przez Odrę („w celu ochrony przed zagrożeniami wynikającymi ze spełnienia swoich naturalnych funkcji przez Odrę”) i „zachowując prawa podstawowe Odry [...], rząd, jednostki samorządu terytorialnego, obywatele oraz inne podmioty mogą podejmować działania”. Oznacza to, że obowiązek prawny i powiązana z nim odpowiedzialność finansowa za określone czynności, np. przygotowanie infrastruktury zapobiegającej powodziom, nie spoczywa na Odry, lecz potencjalnych poszkodowanych i podmiotach odpowiedzialnych za ich bezpieczeństwo³⁹. Przyjęta w projekcie powyższa konstrukcja, która pozostaje w sprzeczności z istotą osobowości prawnej znanej prawu polskiemu, wskazuje na to, że Wnioskodawcy merytorycznie uznają i traktują Odrę jako dobro chronione (przedmiot ochrony), a nie samodzielny podmiot prawa. Ponadto, z czysto techniczno-prawnej perspektywy należy wskazać, że skutkiem projektowanej regulacji są zasadnicze wątpliwości dotyczące odpowiedzialności rzeki Odry w zakresie niewymienionym w art. 13 ust. 1 projektu. Niejasne jest w szczególności to, w jaki sposób potencjalni wierzycieli rzeki Odry (np. z umów najmu lokali, które Odra nabędzie umownie) będą mogli dochodzić swoich roszczeń, w szczególności, czy przysługuje im prawo zaspokojenia tych roszczeń z majątku rzeki Odry⁴⁰.

³⁷ M. Kućka, *Czy rzekom...*, op. cit., s. 317.

³⁸ W uzasadnieniu przywołano fragment uzasadnienia wyroku sądu niemieckiego – „nałożenie obowiązków zakłada autonomię, która nie istnieje po stronie natury» (zob. <https://osobaodra.pl/uzasadnienie-projektu-ustawy/> oraz <https://openjur.de/u/2496317.html>).

³⁹ Trafnie wskazuje na to M. Kućka, *Czy rzekom...*, op. cit., s. 322.

⁴⁰ Ibidem, s. 322.

Prawa podstawowe Odry

Na uwagę zasługuje również projektowana regulacja dotycząca „praw podstawowych Odry”. W projektowanym art. 3 wymieniono „prawa podstawowe” Odry, które wyliczono w dalszych przepisach projektowanej regulacji. W świetle art. 3 ust. 1 projektu „Odra ma prawo do: (1) istnienia, (2) swobodnego przepływu, (3) naturalnej ewolucji jako ekosystem i pełnienia funkcji niezbędnych w ramach tego ekosystemu, (4) zachowania rodzimej różnorodności biologicznej, (5) regeneracji swoich zasobów, (5) zasilania oraz bycia zasilaną przez warstwy wodonośne i dopływy”⁴¹. Sposób redakcji i brak precyzyjnego określenia treści projektowanych regulacji, zasadniczo odmiennych od techniki legislacyjnej przyjętej w ustawodawstwie polskim regulującym osoby prawne i jednostki organizacyjne, uzasadnia wniosek, że mają one charakter postulatów/celów do osiągnięcia przez system prawny, a nie zaś norm o wystarczającym stopniu skonkretyzowania, aby kreowały prawa podmiotowe (w tym wypadku przysługujące rzece Odrze). Wskazane wyżej pojęcia, m.in. prawo do „swobodnego przepływu” lub prawo do „bycia zasilaną przez dopływy” wywołują istotne wątpliwości co do ich treści (znaczenia), która miałyby być chroniona prawnie ze skutkiem wobec osób trzecich⁴². Należy podkreślić, że brak dookreślenia treści praw podstawowych rzeki Odry wywołuje uzasadnione zastrzeżenia i skutkować będzie brakiem pewności prawa: niejasnym jest bowiem, jakie zachowania osób trzecich stanowić mogą naruszenia tych praw podstawowych⁴³. W świetle projektowanych przepisów nie można wykluczyć interpretacji, że określone działania zabezpieczające, np. postawienie progu na rzece czy uregulowanie dopływu w taki sposób, który ograniczałby ilość wody trafiającej do Odry, mogłyby zostać uznane za ingerencję w prawa podstawowe Odry⁴⁴. Wydaje się, że powyższe interpretacje, których nie można *a priori* wykluczyć, nie odpowiadają intencji Wnioskodawców i deklarowanym celom regulacji.

Ponadto, w świetle projektowanej regulacji powstają fundamentalne wątpliwości dotyczące tego, czy prawa podstawowe rzeki Odry powiązane są – jak w wypadku podmiotów prawa znanych prawu polskiemu *de lege lata* – z obowiązkami rzeki Odry (zob. powyżej), a ponadto, jaki jest stosunek podmiotowości rzeki Odry do obowiązków wybranych organów państwowych. W szczególności istnieją wątpliwości co do potencjalnej (współ-)odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (PGW Wody Polskie), zważywszy, że art. 17 projektowanej regulacji przewiduje, że Ministerstwo Środowiska wraz z PGW Wody Polskie będą odpowiedzialne za stosowanie niniejszej ustawy w porozumieniu z innymi instytucjami oraz

⁴¹ W uzasadnieniu projektu wskazano, że Komitet Naukowy Odry będzie potrafił właściwie zinterpretować fundamentalne dla tej ochrony pojęcia, takie jak „prawo do swobodnego przepływu”, „prawo do naturalnej ewolucji i pełnienia funkcji niezbędnych w ramach ekosystemu” czy „prawo do zachowania rodzimej bioróżnorodności”.

⁴² Zarzut mglistości (braku określoności) praw przyrody jest szeroko omawiany w literaturze, zob. N. M. Sachs, *A Wrong Turn with the Rights of Nature Movement*, „Georgetown Environmental Law Review” 2023, nr 1, s. 65–67; M. Kučka, *Czy rzekom...*, op. cit., s. 315.

⁴³ Zob. P. Wiater, *Rights of Nature as Part of Human Rights Protection? On the Potential of Anthropocentric Human Rights Protection*, „Human Rights Quarterly” 2025, nr 3, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4968189.

⁴⁴ Zob. M. Kučka, *Czy rzekom...*, op. cit., s. 316.

„zainteresowanymi władzami samorządowymi”. Niedookreślony zakres hipotezy projektowanego art. 17 skutkuje brakiem pewności co do kręgu podmiotów obowiązanych w świetle projektowanej regulacji i zakresu ich odpowiedzialności za stosowanie projektowanej regulacji a także, co równie istotne, za wszelkie następstwa związane z funkcjonowaniem Odry w projektowanym reżimie prawnym.

Pozostałe skutki prawne

Z perspektywy systemowej istotnym skutkiem projektowanej regulacji może być pytanie o status prawny innych ważnych rzek na terytorium Polski, np. Wisły lub Warty. W świetle obowiązującego prawa przyznanie innym rzekom osobowości prawnej wymaga wprowadzenia szczegółowej podstawy ustawowej; nie można wykluczyć jednak wątpliwości, czy określone przepisy dotyczące Odry nie mogą znaleźć analogicznego zastosowania do innych rzek. W kontekście dyskusji polityczno-prawnej uzasadniona jest prognoza, że przyznanie Odrze osobowości prawnej wywoła dyskusję a być może oczekiwania określonych grup społecznych dotyczące nadania osobowości prawnej innym rzekom w Polsce, lub szerzej, innym dobrom natury⁴⁵.

Ze względu na to, że dorzecze Odry wykracza poza granice Polski (Odra jest w częściach swojego biegu rzeką graniczną między Polską i Czechami oraz Polską i Niemcami), konieczne jest zasygnalizowanie potencjalnych skutków regulacji o charakterze międzynarodowym. Stosując wobec osoby prawnej Odry tzw. łącznik siedziby i wskazując Polskę jako państwo jej siedziby⁴⁶, Odra będzie – na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe⁴⁷ (dalej: p.p.m.) podlegała prawu polskiemu jako prawu właściwemu. Jeżeli nastąpi wylew Odry w Niemczech lub skażenie środowiska po stronie niemieckiej, należy rozważyć zagadnienie odpowiedzialności Odry jako osoby prawnej za wyrządzone przez nią szkody⁴⁸. Zgodnie z art. 7 rozporządzenia (WE) nr 864/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. dotyczącego prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych (Rzym II)⁴⁹ prawem właściwym dla zobowiązania pozaumownego (z czynu niedozwolonego) wynikającego ze szkody w środowisku naturalnym lub ze szkody na osobie lub w mieniu, będącej następstwem takiej szkody, jest prawo wskazane w art. 4 ust. 1 Rzym II: prawo państwa, w którym powstaje szkoda, a zatem Niemcy. Prawo niemieckie będzie w świetle art. 15 lit. a i b Rzym II właściwe dla określenia podstawy i zakresu odpowiedzialności, w tym oznaczenia osób, które mogą być pociągnięte do odpowiedzialności za swoje czyny, a także przesłanek zwolnienia z odpowiedzialności, jej ograniczenia i współodpowiedzialności. Zagadnienie samego istnienia Odry jako osoby prawnej uznaje się za tzw. kwestię wstępną wobec zdolności deliktowej i podlega ono prawu

⁴⁵ T. Pietrzykowski, *Ludzkie, niezbyt ludzkie. Esej o podmiotowości prawnej i wyzwaniach w XXI wieku*, Katowice 2016.

⁴⁶ Zależnie od okoliczności indywidualnej sprawy organy stosujące prawo mogą wskazać Czechy (gdzie znajduje się źródło Odry) jako państwo siedziby. Teoretycznie nie można również wykluczyć wskazania Niemiec jako miejsca siedziby Odry.

⁴⁷ Dz. U. z 2023 r., poz. 503.

⁴⁸ Zob. M. Kućka, *Czy rzekom...* op. cit., s. 314.

⁴⁹ Dz. Urz. UE L 199 z 31.7.2007, s. 40.

właściwemu dla danej jednostki organizacyjnej⁵⁰ – a zatem prawu polskiemu, o ile organ stosujący prawo przyjmie taką a nie odmienną kwalifikację (np. uznając, że siedziba Odry znajduje się w Czechach, w związku z czym podlega ona ocenie prawa czeskiego). Nie ulega zatem wątpliwości, że decyzja o nadaniu osobowości prawnej rzece, która płynie przez więcej niż jedno państwo, przez ustawodawcę jednego z tych państw, ma znaczenie międzynarodowe i wywołuje złożone problemy koordynacji kilku systemów prawnych. Ze względu na charakter międzynarodowo-prawny omawiane zagadnienie jest tylko sygnalizowane.

Projektowana regulacja wywołuje zasadnicze zastrzeżenia i wątpliwości natury systemowej. Zastrzeżenia na tle projektowanych rozwiązań dotyczą ich spójności z podstawowymi założeniami i konstrukcjami obowiązującymi w systemie prawnym, w ramach którego rzeka Odra jako osoba prawna miałyby funkcjonować. Niejasne jest, co stanowi „nośnik” (koncepcję regulacyjną spójną z założeniami systemu prawnego) projektowanej osobowości prawnej rzeki Odry, zważywszy, że Odrze jako osobie prawnej przysługiwałyby tylko prawa, a nie ciążyły na niej obowiązki⁵¹. Z perspektywy prawa prywatnego oznaczałoby to przyznanie rzece Odrze wybranych atrybutów osobowości prawnej bez pełnego powiązania ich z mechanizmami prawnymi, które umożliwiają podmiotowi prawa funkcjonowanie w obrocie prawnym. Tym samym projektowane rozwiązanie służące ochronie Odry – jakkolwiek formalnie posługuje się konstrukcją osobowości prawnej – nawiązuje merytorycznie do jej obecnego statusu w systemie prawnym jako przedmiotu ochrony (dobra chronionego), a nie samodzielnego podmiotu praw i obowiązków. Wątpliwości wywoływać może również projektowana regulacja stwierdzająca, że finansowanie Odry ma zapewniać przede wszystkim Skarb Państwa, mimo że Odra w zamierzeniu Wnioskodawców nie jest państwową osobą prawną.

Projektowana regulacja nie przewiduje okresu przejściowego, który pozwoliłby stopniowo wdrażać projektowane regulacje (zob. pkt VII opinii).

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej⁵². W sporządzonej opinii wskazano, że projekt „ze względu na wątpliwości interpretacyjne, wynikające z brzmienia art. 17 projektu oraz braku przepisów zmieniających i przejściowych, nie może zostać miarodajnie oceniony, co do zgodności z prawem Unii Europejskiej”. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 Regulaminu Sejmu⁵³.

2.

Projekt dotyczy prawa własności chronionego przez art. 1 Protokołu dodatkowego nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych

⁵⁰ Zob. M. Kućka, *Czy rzekom...*, op. cit., s. 314, z powołaniem na M. Świerczyńskiego, w: *Prawo prywatne międzynarodowe. Komentarz*, red. M. Pazdan, Warszawa 2018, komentarz do art. 15 Rzym II, nb 9 (Legalis).

⁵¹ M. Kućka, *Czy rzekom...*, op. cit., s. 324.

⁵² *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry (przedstawicielki wnioskodawców: posłanki Anita Kucharska-Dziedzic, Maja Nowak, Małgorzata Tracz)*, opinia BEOS z 6 VI 2025 r., BEOS-WPEiM-941/25.

⁵³ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry (przedstawicielki wnioskodawców: posłanki Anita Kucharska-Dziedzic, Maja Nowak, Małgorzata Tracz), jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 6 VI 2025 r., BEOS-WPEiM-942/25.

wolności (EKPC), gdyż ogranicza możliwość działalności gospodarczej polegającej na komercyjnym wykorzystywaniu Odry (w tym jej brzegów i terenów zalewowych), wprowadzając wymóg uprzedniego zawarcia porozumienia z przedstawicielami Odry. Zawierane porozumienia mają ustalić warunki (granice) planowanej działalności. Projekt ustawy nie określa bliżej treści i zakresu ograniczeń, które mogą zostać narzucone zainteresowanym osobom w tych porozumieniach, formułuje jedynie ogólny wymóg proporcjonalności. Kolejne ograniczenia wiążą się z obowiązkiem wynagradzania szkód wyrządzonych prawom rzeki Odry poprzez wszelką działalność prowadzoną poza jej obszarem.

W świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, art. 1 Protokołu dodatkowego nr 1 do EKPC nakazuje m.in. zapewnienie ochrony przez arbitralną ingerencją władz w prawa majątkowe jednostki oraz wprowadza wymóg określoności regulacji prawnych stanowiących podstawę ingerencji w te prawa. Opiniowany projekt może budzić wątpliwości co zgodności z tymi standardami.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Ustawa wpłynie bezpośrednio na te podmioty, które zostaną objęte obowiązkiem zawarcia porozumienia z Komitetem Reprezentantów Odry. Będą to przede wszystkim:

- przedsiębiorstwa odprowadzające ścieki lub pobierające wodę, głównie przedsiębiorstwa z sektora przemysłu, w tym górnictwa i energetyki, a także przedsiębiorstwa z sektora wodno-kanalizacyjnego (np. spółki komunalne) – ich liczbę można szacować na podstawie danych o pozwoleniach wodnoprawnych: z dostępnych informacji z grudnia 2022 r. wynika, że jedynie na zrzut ścieków do Odry i jej dopływów (głównie Kłodnicy) wydano 751 pozwoleń wodnoprawnych⁵⁴ (liczba ta nie obejmuje pozwoleń na inne formy użytkowania wód, np. pobór wód powierzchniowych czy korzystanie z wód do celów energetyki);
- przedsiębiorstwa żeglugi rzecznej oraz przedsiębiorstwa sektora turystyki i rekreacji wodnej (tj. głównie komercyjne formy korzystania z rzeki, które mogą „wpływać na prawa rzeki lub jej ekosystem”) – takie aktywności jak pływanie, kajakarstwo, wędkowanie i inne niekomercyjne formy wypoczynku, „które szanują prawa i integralność ekosystemu rzeki” byłyby zwolnione z obowiązku zawarcia porozumienia;
- rolnicy w strefie doliny Odry, których działalność wymagała dotąd uzyskania pozwoleń wodnoprawnych lub zgłoszeń wodnoprawnych ze względu na korzystanie z wód do nawadniania gruntów lub upraw, rolnicze wykorzystanie ścieków.

Poza tym, ustawa wpłynie też na:

⁵⁴ I. Kacprzak, *Odra ściekiem płynąca*, Rzeczpospolita, 1 grudnia 2022 r., <https://archiwum.rp.pl/artykul/1485327-Odra-sciekiem-plynaca.html>.

- ministra właściwego ds. środowiska, który został zobowiązany do powołania Komitetu Reprezentantów Odry oraz zapewnienia finansowania niezbędnego do realizacji celów ustawy;
- jednostki organizacyjne PGW Wody Polskie (regionalne zarządy gospodarki wodnej, zarządy zlewni i nadzory wodne) sprawujące dotąd nadzór nad obszarem, który objęty zostanie przepisami projektowanej ustawy.

B. Wpływ na społeczeństwo

Zakładanym przez Wnioskodawców skutkiem ustawy ma być poprawa jakości wody, a tym samym poprawa jakości życia osób żyjących nad Odrą lub w jej sąsiedztwie. Ich zdaniem ustawa ma też zwiększyć „świadomość oraz sprawczość lokalnych społeczności, które będą mogły w większym stopniu niż obecnie uczestniczyć w działaniach na rzecz poprawy dobrostanu rzeki”, jednocześnie ograniczone zostaną skutki suszy hydrologicznej oraz wzmocniona ochrona przeciwpowodziowa. Głównym instrumentem regulującym intensywność gospodarczego wykorzystania Odry będą porozumienia zawierane pomiędzy podmiotami gospodarczymi korzystającymi z wód oraz Komitetem Reprezentantów Odry.

Projektowana regulacja nie określa jednak, jak ma wyglądać procedura zawierania porozumień, ani nie precyzuje zasad działania Komitetu Reprezentantów Odry. Proponowane zastąpienie istniejącego dziś systemu instytucji i administracyjnych procedur określonych w Prawie wodnym rozwiązaniami bardzo ogólnie zarysowanymi w projekcie ustawy budzi wątpliwości co do możliwości realizacji zakładanych celów, w tym uzyskania przewidywanych w uzasadnieniu skutków społecznych (więcej o tych wątpliwościach w pkt VII opinii).

C. Konsultacje społeczne:

W konsultacjach społecznych wzięło udział 437 osób. Przeważająca większość ankietowanych (91%) zaaprobowała potrzebę przyjęcia tej ustawy (w odpowiedzi wskazując „zdecydowaną zgodę”), jednocześnie podobny odsetek osób (89%) wyraził zdecydowaną akceptację dla rozwiązań zawartych w projekcie ustawy. Zdaniem 75% ankietowanych wskazany przez Wnioskodawców problem nie mógłby zostać rozwiązany inaczej niż w drodze projektowanej ustawy.

W komentarzach do całości projektu ustawy dominował pogląd, iż dotychczasowe mechanizmy ochrony środowiska okazały się niewystarczające, o czym – zdaniem wielu osób – świadczy katastrofa ekologiczna na Odrze w 2022 r. Zdaniem ankietowanych proponowana ustawa „stanowi fundamentalną zmianę paradygmatu” oraz „stwarza możliwość reprezentowania interesu rzeki, niezależnie od partykularnych interesów politycznych czy gospodarczych”⁵⁵. Nie brakowało jednak głosów krytycznych, które podważały ideę przyznawania rzece osobowości prawnej⁵⁶, kwestionowały potrzebę przekazywania znaczącej władzy takim nowym i – zdaniem niektórych ankietowanych – nieponoszącym odpowiedzialności za

⁵⁵ ID komentarza: 33454, 33475, 40057, 40061 i 40062.

⁵⁶ ID komentarza: 35377 i 34647.

podejmowane decyzje organom jak Komitet Reprezentantów⁵⁷, oraz wskazywały, że system zarządzania wodami jest już uregulowany, należy więc jedynie egzekwować istniejące prawo⁵⁸.

Na pytanie „Czy zgadza się Pani/Pan z przedstawioną w projekcie oceną skutków społecznych proponowanych zmian?” 85% ankietowanych odpowiedziało „Tak”. Porównywalny odsetek osób udzielił odpowiedzi twierdzącej na podobne pytanie dotyczące skutków gospodarczych (82%) oraz skutków finansowych (78%). Komentarze krytyczne wobec zawartego w projekcie opisu skutków społecznych stanowią mniejszość i głównie podnoszą zarzut braku uwzględniania skutków negatywnych. Zdaniem niektórych ankietowanych projekt nie uwzględnia realnego wpływu zmian na określone grupy społeczne⁵⁹, może wywołać opór mieszkańców, rolników czy przedsiębiorców, którzy obawiają się ograniczeń prawa własności w korzystaniu z ziemi przyległej do rzeki⁶⁰, i wbrew oczekiwaniom Wnioskodawców nie wpłynie na poprawę stanu wód⁶¹.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Projektowana regulacja będzie miała bardzo istotne skutki gospodarcze, choć z powodu wielu niejasności i braku uszczegółowienia w proponowanych przepisach, trudno w pełni określić rozmiar i zakres tych skutków. Kluczowe dla tej oceny są przepisy odnoszące się do porozumień, jakie z użytkownikami wód zawierać ma Komitet Reprezentantów Odry. Projektowana regulacja przewiduje, że porozumienia te będą określać zakres i warunki gospodarczego i rekreacyjnego wykorzystywania Odry. Ustalenia w tych sprawach powinny być dokonane „w drodze negocjacji między reprezentacją Odry a stosownymi organami państwa, samorządu oraz innymi zainteresowanymi podmiotami” (art. 4 ust. 1). Z obowiązku zawarcia porozumienia byłyby zwolnione przypadki rekreacyjnego korzystania z rzeki (o ile nie narusza ono praw podstawowych rzeki wskazanych w art. 3), ale już nie komercyjne korzystanie z rzeki w celach rekreacyjnych, „jeśli może wpływać na prawa rzeki lub jej ekosystem” (art. 4 ust. 2). W uzasadnieniu Wnioskodawcy piszą wprost, że „Celem projektowanej ustawy jest zapewnienie trwałej i skutecznej ochrony rzeki Odry, w tym ograniczenie działalności gospodarczej prowadzącej do jej degradacji”. Bez zawartego porozumienia „nie będzie można rozpocząć ani kontynuować działalności wiążącej się z poborem, zrzutem wody, żegluga towarową, budową instalacji hydrotechnicznych czy rybactwem”. Będzie ono musiało być zawarte ze wszystkimi przedsiębiorstwami (w tym mikro, małymi i średnimi), które prowadzą „działalność gospodarczą w obrębie rzeki, w szczególności w zakresie: wykorzystania zasobów wodnych (np. pobór wody, odprowadzanie ścieków), transportu rzeczno, rybactwa, turystyki oraz

⁵⁷ ID komentarza: 35690, 35681, 35656 i 35639.

⁵⁸ ID komentarza: 33567, 33764, 34364 i 35553.

⁵⁹ ID komentarza: 33895.

⁶⁰ ID komentarza: 35346.

⁶¹ ID komentarza: 35640 i 33542.

działalności przemysłowej zlokalizowanej w dorzeczu Odry”⁶². W uzasadnieniu Wnioskodawcy wyjaśniają również, że obowiązek zawarcia porozumienia „może zostać spełniony w sposób uproszczony, ponieważ projekt nie przewiduje skomplikowanego postępowania administracyjnego, lecz elastyczną procedurę opartą na uzgodnieniu warunków działalności”. Zgodnie z art. 17 projektowanej ustawy, w zakresie praw Odry oraz działań przypisanych PGW Wody Polskie, Prawo wodne ma zostać dostosowane do treści proponowanej ustawy. Można więc sądzić, że intencją Wnioskodawców jest – w odniesieniu do obszaru zdefiniowanego jako rzeka Odra (zgodnie z art. 2 projektu) – wyłączenie ze stosowania obowiązującego dotychczas systemu uregulowań prawnych określających odpowiedzialne za gospodarkę wodną organy oraz szczegółową procedurę administracyjną udzielania pozwoleń na użytkowanie wód, odprowadzanie ścieków, budowę urządzeń wodnych itd. W zamian, główną instytucją odpowiedzialną będzie Komitet Reprezentantów Odry, a dotychczasowy system udzielania pozwoleń zastąpią porozumienia zawierane pomiędzy Komitetem a użytkownikami wód.

Proponowane regulacje nie określają jednak, jak ma wyglądać procedura zawierania porozumień. W projekcie nie ma odwołania do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Wiadomo jedynie, że zakres gospodarczego i rekreacyjnego wykorzystywania Odry ma być ustalony w drodze negocjacji, a procedura ma być elastyczna i oparta na uzgodnieniu warunków działalności z podmiotami gospodarczymi. Nie wiadomo w jaki sposób negocjacje te mają być prowadzone, w oparciu o jakie dokumenty i analizy wpływu określonego rodzaju działalności gospodarczej na środowisko rzeki (np. na wzór wymaganego obecnie operatu wodnoprawnego), w jaki sposób przedsiębiorca ma wnioskować o zawarcie porozumienia, jakie są terminy dotyczące rozstrzygania spraw, jak ma wyglądać uzgadnianie treści porozumienia i co zrobić w sytuacji, gdy nie da się uzgodnić jego treści, jakie ustalenia powinno zawierać porozumienie i jak długo mają one obowiązywać, czy i jaki jest tryb odwoławczy od decyzji Komitetu, itd.

Projektowana ustawa nie określa również zasad działania Komitetu Reprezentantów Odry. Zgodnie z art. 9 „formy podejmowania decyzji oraz sposób reprezentacji przed sądami, organami administracji lub innymi podmiotami” mają być uregulowane w statucie i regulaminie działania, projekt nie zawiera jednak żadnych szczegółowych wytycznych w tych kwestiach. Nie wiadomo więc jak Komitet ma realizować wymienione w art. 7 zadania. Nie jest jasne np. gdzie ma mieć swoją siedzibę; czy członkowie Komitetu będą za swoją pracę otrzymywać wynagrodzenie; w jaki sposób mają być wybrani przedstawiciele „samorządów gmin, przez które przepływa Odra” czy przedstawiciele najważniejszych grup użytkowników; czy Komitet będzie organizacyjnie obsługiwany przez odrębny urząd czy raczej wszystkie powierzone zadania ma wykonywać powołanych przez ministra piętnastu członków Komitetu. Nie znając odpowiedzi na te pytania, nie można przewidzieć jak będzie wdrażana ustawa, nie jest więc jasne czy i jak jej cele będą realizowane.

⁶² Warto wskazać na niespójność między proponowaną definicją rzeki Odry, odwołującą się do doliny tej rzeki, a przywoływanym w uzasadnieniu znacznie szerszym pojęciem dorzecza, które Projektodawcy wskazują jako obszar oddziaływania ustawy.

Niezależnie od – wyrażanej przez Wnioskodawców – krytyki obecnego systemu zarządzania wodami w Polsce, warto zauważyć, że obowiązująca ustawa Prawo wodne zawiera szczegółowe przepisy dotyczące ochrony zasobów wodnych i korzystania z wód. Jednym z instrumentów zarządzania zasobami wodnymi są zgody wodnoprawne. W ustawie wymieniono rodzaje inwestycji, których realizacja wymaga uzyskania pozwolenia wodnoprawnego (art. 389-392) lub zgłoszenia wodnoprawnego (art. 394), określono też przypadki wyłączenia z obowiązku wydania pozwolenia lub przyjęcia zgłoszenia (art. 395). Zarazem uregulowano szczegółowo procedurę ubiegania się o pozwolenie albo dokonywania zgłoszenia, oraz wskazano odpowiedzialne za te sprawy organy – jednostki organizacyjne Wód Polskich (np. wniosek można złożyć do nadzoru wodnego, który przekaże go do organu wydającego pozwolenie; w zależności od rodzaju inwestycji będzie to dyrektor zarządu zlewni lub dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej). Odra przepływa przez obszar należący do czterech regionalnych zarządów gospodarki wodnej, zaś nadzór wodny znajduje się w 15 miastach położonych nad tą rzeką. Trudno oszacować ogólną liczbę obowiązujących i związanych z Odrą pozwoleń wodnoprawnych, które prawdopodobnie musiałyby zostać zastąpione przez proponowane w ustawie porozumienia. Według wspomnianej wcześniej informacji z grudnia 2022 r. na zrzut ścieków do Odry i jej dopływów wydano 751 pozwoleń wodnoprawnych⁶³. Liczba ta jest z pewnością dużo większa, jeśli dodać wydane pozwolenia np. na takie przedsięwzięcia jak pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych czy korzystanie z wód do celów energetyki. Trzeba pamiętać, że pozwolenie wodnoprawne wydaje się na czas określony, nie dłuższy niż 30 lat (art. 400 Prawa wodnego). Ważne w omawianym kontekście jest też to, że organ właściwy w sprawach pozwoleń wodnoprawnych ma obowiązek dokonać przeglądu pozwoleń wodnoprawnych na pobór wód lub wprowadzanie ścieków do wód, co najmniej raz na 4 lata (art. 416 Prawa wodnego).

Zamiana istniejącego systemu instytucji i procedur wynikających z Prawa wodnego na rozwiązania zaproponowane w omawianej ustawie mogłaby przynieść skutek odwrotny do zamierzonego. Zamiast zapewnienia trwałej i skutecznej ochrony rzeki Odry, może spowodować pogorszenie tej ochrony. Nie wydaje się bowiem, aby Komitet Reprezentantów Odry, w zaproponowanym kształcie i sposobie działania, mógł skutecznie zastąpić organy odpowiedzialne za wydawanie pozwoleń wodnoprawnych i przyjmowanie zgłoszeń wodnoprawnych zwłaszcza, że w proponowanej ustawie nie przewidziano rozróżnienia pod względem stopnia oddziaływania na rzekę – wszyscy przedsiębiorcy, w tym mikro, mali i średni, byłiby zobowiązani do zawarcia porozumienia z Komitetem. Dla najmniejszych przedsiębiorstw oznaczałoby to zwiększenie obciążeń administracyjnych w porównaniu ze stanem obecnym. Wnioskodawcy przyznają, że skutkiem wejścia w życie projektowanej ustawy będą, dla części MŚP, „koszty modernizacji instalacji, by sprostać nowym kryteriom środowiskowym”, zaś dla podmiotów posiadających pozwolenia wodnoprawne byłyby to „rygorystyczniejsze standardy zrzutów”. Nie wiadomo jednak o jakie „nowe kryteria środowiskowe” czy „standardy zrzutów” tu chodzi. W projektowanej ustawie nie przewidziano upoważnienia do wydania jakichkolwiek przepisów wykonawczych, w tym przepisów

⁶³ I. Kacprzak, *Odra ...*, op. cit.

określających odrębne dla Odry wymogi odprowadzania substancji zanieczyszczających.

Ponadto, zgodnie z definicją w art. 2, ustawa obejmuje obszar doliny Odry, a nie jej dorzeczy. Oznacza to, że proponowane rozwiązania nie będą miały zastosowania do obszarów dorzeczy i zlokalizowanych tam źródeł zanieczyszczeń, które i tak spłyną do Odry. Proponowany system ochrony wód Odry będzie więc miał ograniczony wpływ na powstrzymanie zanieczyszczeń niesionych przez dopływy Odry.

Nie jest też jasne, co miałoby się stać z obowiązującymi pozwoleniami wodnoprawnymi. Proponowana regulacja nie rozstrzyga tego zagadnienia. Jej wejście w życie oznaczałoby dla podmiotów posiadających pozwolenia wzrost niepewności co do dalszego prowadzenia działalności. Można mieć wątpliwości, czy Komitet Reprezentantów Odry będzie w stanie w krótkim czasie zawrzeć porozumienia z podmiotami, których pozwolenia przestaną obowiązywać. Projektowana ustawa nie przewiduje okresu przejściowego, który pozwoliłby stopniowo wdrażać nowy system porozumień. Wprowadzenie proponowanych zmian może w efekcie osłabić istniejący nadzór nad podmiotami odprowadzającymi ścieki do Odry czy w inny sposób korzystającymi z jej wód.

Wnioskodawcy zakładają, że dzięki porozumieniom zawieranim przez Komitet Reprezentantów (na podstawie rekomendacji Komitetu Naukowego Odry) podmioty gospodarcze korzystające z zasobów rzeki dostaną ważny impuls do rozwoju oraz wdrożenia nowych technologii, sprzyjających zarówno optymalizacji produkcji jak i ochronie środowiska. Ich zdaniem wprowadzenie proponowanych rozwiązań przyczyni się do poprawy jakości wód oraz ekosystemu Odry i wpłynie znacząco na rozwój sektora turystycznego i powiązanego z nim sektora usług gastronomicznych. W świetle wyrażonych już wątpliwości dotyczących funkcjonowania Komitetu Reprezentantów i stosowania nowego instrumentu „porozumień”, założenia te trudno uznać za uzasadnione.

W konsultacjach społecznych zdecydowana większość ankietowanych (82%) zgodziła się z oceną skutków gospodarczych przygotowaną przez Wnioskodawców. Głosy przeciwne stanowiły mniejszość. Zdaniem osób krytycznie oceniających projekt, proponowane rozwiązania będą negatywnie oddziaływać na rozwój społeczno-gospodarczy regionów położonych wzdłuż Odry⁶⁴. Ich zdaniem zwiększą one „niepewność regulacyjną”, co może zniechęcić przedsiębiorców do podejmowania długoterminowych inwestycji,⁶⁵ ograniczą rozwój żeglugi śródlądowej oraz inne gospodarcze wykorzystanie wód Odry⁶⁶.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Projekt może wywoływać skutki dla budżetu państwa i innych jednostek sektora finansów publicznych, w tym jednostek samorządu terytorialnego, PGW Wody Polskie, Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, Generalnych i Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska.

⁶⁴ ID komentarza: 35690, 35656, 35639 i 35590.

⁶⁵ ID komentarza: 35346.

⁶⁶ ID komentarza: 33844, 35553, 35536 i 35681.

Wnioskodawcy zakładają, iż finansowanie zadań wskazanych w przedmiotowym projekcie zostanie pokryte w całości w ramach planowanych limitów wydatków zapisanych w ustawie o rewitalizacji rzeki Odry⁶⁷.

Należy zatem wskazać, iż w art. 24-26 ustawy o rewitalizacji Odry założono łączną wartość wydatków w wysokości:

- 1 234 279 661 zł na inwestycje przewidziane do realizacji przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie w latach 2024-2029,
- 10 144 574 zł na doposażenie jednostek ochrony przeciwpożarowej w latach 2024-2025,
- 1 617 500 zł doposażenie Inspekcji Ochrony Środowiska w latach 2024-2032.

Przy założeniu rozpoczęcia już realizacji zadań w ramach powyższej ustawy i poniesienia planowanych wydatków w 2024 oraz 2025 r., w latach 2026-2029 przewidziany w powyższej ustawie limit środków wyniesie około 1,1 mld zł. Należy jednak zwrócić uwagę, iż planowane wydatki mają mieć charakter przede wszystkim inwestycyjny, co znacznie ogranicza możliwości przesunięć środków na inne zadania. Ponadto w ustawie o rewitalizacji rzeki Odry nie uwzględniono innych wydatków, w tym ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST). Zaplanowane wydatki w tej ustawie mają również charakter terminowy, tj. do 2029 lub 2032 r.

W uzasadnieniu projektowanej regulacji nie dokonano szacunków dotyczących kosztów planowanych wieloletnich zadań przewidzianych do realizacji, w tym:

- kosztów funkcjonowania dwóch nowych organów (Komitetu Reprezentantów i Komitetu Naukowego) oraz pokrycia kosztów administracyjnych i kosztów działalności eksperckiej 25 osób wchodzących w skład ww. komitetów plus dodatkowo ich koszty obsługi organizacyjnej,
- kosztów związanych z dochodzeniem roszczeń w imieniu Odry,
- wydatków JST związanych ze współudziałem w przewidywanych projektach retencyjno-renaturyzacyjnych i innych zadań inwestycyjnych.

Wnioskodawcy wskazują, iż finansowanie powyższych zadań będzie poniesione w ramach wydatków budżetu państwa w części 41 – Środowisko.

Jako źródło finansowania przewidywanych zadań z budżetu państwa Wnioskodawcy wskazują na wpływy z tytułu kar pieniężnych za przekroczenie ustalonych warunków korzystania ze środowiska, w szczególności za przekroczenie warunków wprowadzania ścieków do wód i ziemi, które zgodnie z danymi GUS za lata 2010-2023 stanowiły większość wpływów (ok. 53,7% w 2023 r.)⁶⁸. W cytowanym dokumencie można znaleźć informację, iż w 2023 r. wymierzono kary na łączną kwotę 245,6 mln zł, z czego wpływy z tytułu kar wyniosły 41,8 mln zł⁶⁹. Z kwoty tej do budżetu państwa trafiło 9,3 mln zł, do budżetów gmin i powiatów – 7,7 mln zł, do wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej – 12,9 mln zł oraz do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – 12,1 mln zł. Należy dodać, iż powyższe dane wskazują, iż ściągalność kar pieniężnych wyniosła

⁶⁷ Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o rewitalizacji rzeki Odry (Dz. U. z 2023, poz. 1963).

⁶⁸ Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska 2024, GUS, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/ekonomiczne-aspekty-ochrony-srodowiska-2024,14,6.html>.

⁶⁹ Ibidem, s. 45.

17%. Wnioskodawcy zaznaczają zatem, że proponowane w projekcie rozwiązania powinny przyczynić się m.in. do poprawy poziomu ściągalności kar w przedmiotowym zakresie.

Ponadto Wnioskodawcy zakładają, iż na wymienione wyżej wydatki pozyskane zostaną częściowo środki w postaci dotacji lub pożyczek z krajowych i europejskich funduszy celowych (NFOŚiGW, EFRR, FENIKS). Plan ten jednak należy traktować jako dodatkowe źródło finansowania określonych inwestycji, a nie jako pokrycie wymaganych wydatków mających charakter bieżący.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych nie wskazano istotnych informacji, mających wpływ na ocenę skutków finansowych projektowanych przepisów dla sektora finansów publicznych.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Zwiększone obciążenia administracyjne obejmą te przedsiębiorstwa (w tym mikro, małe i średnie), które w związku z prowadzoną działalnością nie były dotąd zobowiązane do uzyskania zgód wodnoprawnych, a po wejściu w życie ustawy mogą być objęte obowiązkiem zawarcia porozumienia z Komitetem Reprezentantów Odry.

Projekt może mieć wpływ na wzrost kosztów administracyjnych w zakresie realizacji zadań przede wszystkim związanych z funkcjonowaniem i obsługą nowych organów, czyli Komitetu Reprezentantów i Komitetu Naukowego, dochodzeniem roszczeń w imieniu Odry, prowadzeniem działań w zakresie ochrony praw podstawowych rzeki Odry oraz nadzorem nad jej działalnością. Poziom kosztów w tym zakresie jest jednak trudny do oszacowania. Koszty te mogą zostać poniesione przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska, PGW Wody Polskie, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Generalne i Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska w zależności od ostatecznego podziału zasad nadzoru nad realizacją przewidzianych w projekcie zadań.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projektowana regulacja wywołuje zasadnicze zastrzeżenia i wątpliwości natury systemowej. Zastrzeżenia na tle projektowanych rozwiązań dotyczą ich spójności z podstawowymi założeniami i konstrukcjami obowiązującymi w systemie prawnym, w ramach którego rzeka Odra jako osoba prawna miałyby funkcjonować. Niejasne jest, co stanowi „nośnik” (koncepcję regulacyjną spójną z założeniami systemu prawnego) projektowanej osobowości prawnej rzeki Odry, zważywszy, że Odrze jako osobie prawnej przysługiwałyby tylko prawa, a nie ciążyły na niej obowiązki. Z perspektywy prawa prywatnego oznaczałoby to przyznanie rzece Odrze wybranych atrybutów osobowości prawnej bez pełnego powiązania ich

z mechanizmami prawnymi, które umożliwiają podmiotowi prawa funkcjonowanie w obrocie prawnym. Tym samym projektowane rozwiązanie służące ochronie Odry – jakkolwiek formalnie posługuje się konstrukcją osobowości prawnej – nawiązuje merytorycznie do jej obecnego statusu w systemie prawnym jako przedmiotu ochrony (dobra chronionego), a nie samodzielnego podmiotu praw i obowiązków. Wątpliwości wywoływać może również projektowana regulacja stwierdzająca, że finansowanie Odry ma zapewniać przede wszystkim Skarb Państwa, mimo że Odra w zamierzeniu Wnioskodawców nie jest państwową osobą prawną.

Uwzględniając charakter Odry jako rzeki granicznej z Czechami i Niemcami, należy podkreślić, że decyzja o nadaniu osobowości prawnej rzece, która płynie przez więcej niż jedno państwo, przez ustawodawcę jednego z tych państw, ma znaczenie międzynarodowe i wywołuje złożone problemy koordynacji kilku systemów prawnych.

Opiniowany projekt nasuwa wątpliwości z punktu widzenia art. 1 Protokołu dodatkowego nr 1 do EKPC.

2. Skutki społeczne: Według deklaracji Wnioskodawców projekt ma służyć realizacji ważnych celów społecznych, w szczególności poprawie ekologicznego stanu wód Odry i podniesieniu jakości życia mieszkańców obszarów przyległych do tej rzeki. Analiza zaproponowanych rozwiązań regulacyjnych prowadzi jednak do wniosku, że osiągnięcie tych celów jest mało prawdopodobne. Projekt nie określa, jak ma wyglądać procedura zawierania porozumień dotyczących gospodarczego wykorzystania wód Odry, ani nie precyzuje zasad funkcjonowania Komitetu Reprezentantów Odry, który miałby być stroną tych porozumień. Zastąpienie obowiązującego obecnie, szczegółowo uregulowanego systemu instytucji i procedur wynikających z Prawa wodnego rozwiązaniami sformułowanymi w sposób ogólny i niedookreślony budzi istotne wątpliwości co do możliwości realizacji zakładanych celów. W konsekwencji, zamiast zamierzonej zwiększonej ochrony rzeki Odry, przyjęcie projektowanej regulacji może prowadzić do osłabienia istniejącego systemu jej ochrony.

3. Skutki gospodarcze: Projektowana regulacja będzie wywoływać istotne skutki gospodarcze. Proponowane rozwiązania mogą bowiem znacząco ograniczyć działalność tych przedsiębiorstw zlokalizowanych wzdłuż Odry, które odprowadzają do niej ścieki, pobierają wodę lub w inny sposób korzystają z jej zasobów. Dotyczy to podmiotów z sektora przemysłu, w tym górnictwa i energetyki, a także przedsiębiorstw z sektora wodno-kanalizacyjnego, żeglugi rzecznej, przedsiębiorstw z sektora turystyki i rekreacji wodnej oraz rolników w strefie doliny Odry. Uwzględniając niejasności dotyczące proponowanych uregulowań nie jest możliwe określenie rozmiaru i zakresu tych skutków.

4. Skutki finansowe: Projektowana regulacja może wywoływać skutki finansowe dla budżetu państwa (w szczególności po stronie wydatków w części 41- środowisko) oraz dla budżetów samorządowych. Wnioskodawcy wskazują na konieczność realizacji nowych zadań publicznych, których źródłem finansowania powinny być głównie środki zaplanowane już w ramach ustawy o rewitalizacji rzeki Odry z 2023 r.

Nie wskazano jednak żadnych szacunków finansowych w tym zakresie. Jako źródło finansowania wyznaczonych dodatkowych zadań Wnioskodawcy wskazują także na wpływy z kar pieniężnych za przekroczenie ustalonych warunków korzystania ze środowiska, w szczególności za przekroczenie warunków wprowadzania ścieków do wód i ziemi.

5. Rozwiązania zagraniczne: W obliczu pogłębiającego się kryzysu klimatycznego i ekologicznego państwa podejmują różnego rodzaju działania w celu zapewnienia skutecznej ochrony środowiska. Przykłady z Hiszpanii, Niemiec i USA pokazują różnorodne sposoby prawnego reagowania na degradację ekosystemów – od przyznania osobowości prawnej konkretnemu ekosystemowi (Hiszpania), przez umożliwienie organizacjom społecznym skutecznego reprezentowania przyrody przed sądem (Niemcy), po regulacje na poziomie lokalnym w USA.

Autorzy:

Dorota Olejniczak, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Daniela Kupis, Angelina Tazuszel, specjalistki w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

dr hab. Piotr Tereszkievicz, specjalista ds. gospodarczych (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

Mirosław Gwiazdowicz, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VI, VII, X, XI.2, XI.3)

dr hab. Kamilla Marchewka-Bartkowiak, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/