

ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH
ASSOCIATION OF POLISH COUNTIES
(member of Council of European Municipalities and Regions)

Siedziba: Pałac Kultury i Nauki, 27 piętro, 00-901 Warszawa,
Plac Defilad 1, skr. poczt. 7, tel. 22 656 63 34, fax 22 656 63 33

Adres do korespondencji: 33-303 Nowy Sącz, skr. poczt. 87,
tel. 18 477 86 00, fax 18 477 86 11, e-mail: biuro@zpp.pl, www.zpp.pl



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH

ZARZĄD

PREZES

Andrzej Pionka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztof
POWIAT ŁĄNCUCKI

Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Andrzej Połępa
POWIAT BRZESKI

Stawomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Artur Adamski
POWIAT PŁOŃSKI

Sebastian Burdzy
POWIAT ŚREDZKI

Robert Godek
POWIAT STRZYŻÓWSKI

Mirosław Graczyk
POWIAT TORUŃSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Jan Kaluszkiewicz
POWIAT CIECHANOWSKI

Janusz Mielczarek
POWIAT ŁĘCZYCKI

Artur Pizoń
POWIAT JANOWSKI

Radosław Roszkowski
POWIAT PRUDNICKI

Piotr Rzeszotarski
POWIAT SIERPECKI

Marek Szczepański
POWIAT CHOJNICKI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Artur Maruszczak
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

CZŁONKOWIE

Piotr Babicki
POWIAT STARACHOWICKI

Leszek Bajon
POWIAT SŁUBICKI

Artur Bieliński
POWIAT ZGORZELECKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Sebastian Szaleniec
POWIAT BĘDZIŃSKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/39/26

Warszawa, 2 lutego 2026 roku

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.129.31.2025

Data wpływu 06.11.2025

Szanowny Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w nawiązaniu do pisma z dnia 28 maja 2025 r. dotyczącego poselskiego projektu ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry po złożeniu autopoprawki (druk numer 2082; dalej jako „Projekt”) proszę przyjąć poniższe stanowisko Związku Powiatów Polskich do przedłożonego Projektu.

Związek Powiatów Polskich podtrzymuje **negatywną opinię w stosunku do Projektu**, którą wyraził w piśmie z dnia 7 stycznia 2026 r. znak Or.A.0531/4/26.

Zasadnicze motywy Projektu nie uległy zmianie, dlatego należy podtrzymać nasze ogólne uwagi co do samej koncepcji osobowości prawnej rzeki Odry.

Ponieważ Autopoprawka poselska wnosi jednak merytoryczne zmiany w Projekcie, prosimy przyjąć poniższe uwagi do konkretnie proponowanych regulacji.

1. Osobowość prawna „przerywana” przez granicę państwową

Odnosnie kontrowersji związanych z potencjalną osobowością prawną w kontekście międzynarodowego charakteru jaki posiada rzeka Odra pisaliśmy w naszym poprzednim stanowisku. Niemniej warto zauważyć, że konstruowana definicja (art. 2 pkt 1 lit. a Projektu) mówi o rzece w granicach Polski. Ciężko wyobrazić sobie funkcjonowanie regulacji prawnoosobowych tylko na części koryta rzeki.

2. Organy rzeki Odry

Choć w stosunku do pierwotnej wersji Projektu określono wprost organy, podtrzymujemy nasze uwagi do kształtu tego typu gremiów.

1) Komitet Reprezentantów

Skład Komitetu budzi wątpliwości pod kątem znaczenia poszczególnych „typów” reprezentantów:

- w szczególności nie wiadomo kim mają być „najważniejsze grupy użytkowników rzeki Odry”;
- nie jest też powiedziane w jaki sposób gminy nadodrzańskie mają wybrać swoich trzech przedstawicieli. Jako organizacja reprezentująca interesy powiatów przypominamy naszą uwagę, że także powiaty i województwa mają zadania związane z ochroną środowiska i prowadzą działania promocyjne związane choćby z turystyką rzeczną, dlatego niezrozumiałe jest ograniczenie obecności samorządów w tym gremium tylko do przedstawicieli gmin;
- nadal utrzymywana jest reprezentacja konkretnej grupy, czyli przedstawicieli inicjatywy ustawodawczej – po wejściu w życie takich przepisów powinno być zupełnie irrelewantne kto inicjował, choćby społecznie, prace nad projektem ustawy. Prawo powinno być oderwane od konkretnych grup interesów tworzących przepisy. Natomiast pragniemy zwrócić uwagę, że formalnie jest to aktualnie Projekt poselski.

Tak napisane przepisy nie stanowią wystarczających dyrektyw dla ministra, który ma wydać rozporządzenie dotyczące powoływania składu.

W zakresie zadań, Komitet ma m.in. wyrażać zgodę na działania mogące znacząco wpływać na prawa rzeki. Jest to sformułowanie tak niedookreślone, że może budzić wątpliwości co się pod nim kryje. Jednocześnie może tu nastąpić kolizja z zadaniami Zarządu, który ma reprezentować Odrę w obrocie prawnym oraz przed organami państwowymi.

2) Zarząd

Zarząd ma reprezentować Odrę w obrocie prawnym oraz przed organami państwowymi i sądami. Organy państwowe nie wyczerpują jednak całej definicji podmiotów publicznych, które ze specyfiki rzeki jako trwałego elementu krajobrazu będą miały z nią coś wspólnego – jest jeszcze administracja samorządowa oraz jednostki, które nie są stricte administracją, ale wykonują usługi publiczne jak przedsiębiorstwa państwowe, spółki Skarbu Państwa, spółki samorządowe czy inne, publicznoprawne jednostki organizacyjne. Dobrze byłoby więc doprecyzować przepis art. 11 ust. 1.

3. Rozdział 5 – Finansowanie

Projektowany rozdział wprowadza system finansowania, który jest niejasny. Abstrahując do zasadności tworzenia kolejnego funduszu celowego, w projekcie brak jest regulacji wskazujących w jaki sposób i w jakiej proporcji mają być przekazywane środki finansowe ze źródeł wskazanych w projektowanym art. 21 ust. 2. W szczególności dotyczy to opłat środowiskowych oraz kar za naruszenia prawa wodnego (które w samej ustawie Prawo wodne są rozdzielane między różne podmioty).

Ponadto, absolutnie nieprzemyślana jest kwestia składki wyrównawczej. W Projekcie nie jest zdefiniowane pojęcie „przedsiębiorstwa korzystające z wód rzeki Odry”, ani czym tak naprawdę jest „działalność wodna” od której zależy opłacenie składki. Sama wysokość składki wydaje się być zawyżona (0,5% rocznych przychodów – a więc jeszcze przed opodatkowaniem). Nałożenie na przedsiębiorców „odrzańskich” takowej składki może zostać uznane za posunięcie dyskryminacyjne jako forma ukrytego podatku, nawet jeśli nie jest to zaplanowane jako stały mechanizm, a kilkuletni.

Podobnie wadliwy jest projektowany art. 26, który zakłada zwolnienie rzeki Odry z podatków od wszelkich form nabywania mienia, w tym spadków i darowizn. Jest to mechanizm dyskryminacyjny w stosunku do innych podmiotów uczestniczących w obrocie, a także uderzający w sektor finansów publicznych.

4. Rzeka Odra w postępowaniach administracyjnych

Stanowczo sprzeciwiamy się, by rzeka jako strona postępowania administracyjnego, miała przywilej składać odwołania od decyzji administracyjnych po terminie określonym w przepisach. Będzie to naruszać pewność obrotu prawnego.

Natomiast w zakresie nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 31 Projektu) należy stwierdzić co następuje. Przepisy tej ogólnej ustawy nie powinny odwoływać się bezpośrednio, przez kreowanie dedykowanych im regulacji, do „specjalnych” podmiotów obecnych w obrocie prawnym, tworząc oddzielnymi ustawami. Kwestie udziału rzeki Odry w postępowaniach administracyjnych są zawarte w Projekcie w części merytorycznej.

5. Uwaga do art. 23

Przepis ten w zasadzie jest niepotrzebny. Wszelkie postępowania administracyjne (wodnoprawne i środowiskowe) ze swego założenia, muszą brać pod uwagę kwestie ochrony wód i środowiska rzeki.

6. Uwaga do art. 29 – dodatkowe zgody na kontynuowanie działalności

Skoro pozwolenia wodnoprawne wydano i będą mieć z góry określony termin obowiązywania, to bezcelowym jest dodatkowa zgoda Zarządu. Jest to ponadto przypisywanie temu organowi osoby prawnej funkcji prawnoadministracyjnej charakteryzującej organy administracji publicznej, co jest bardzo wątpliwe pod kątem systemowym i konstytucyjnym.

7. Uwaga do art. 34 – nowelizacja ustawy o ochronie przyrody

Pomijając błędnie wskazany artykuł, który ma zostać znówelizowany (art. 2 zamiast art. 5) to, jeśli w dalszych przepisach sformułowania się nie używa (a tego Projekt nie przewiduje), to nie powinno się dodawać go do definicji ustawowych.

8. Uwaga do art. 35 – nowelizacja ustawy o finansach publicznych

Przepis jest niepotrzebny, gdyż fundusz ma powstać na bazie projektowanej ustawy, a ogólny przepis w art. 29 uFinansPubl stanowi, że państwowy fundusz celowy jest tworzony na podstawie odrębnej ustawy.

9. Koncepcja Sądu Wodnego

Sceptycznie podchodzimy do koncepcji tworzenia specjalnej izby w strukturze Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie – tzw. Sądu Wodnego, która ma być właściwa wyłącznie w jednym zakresie tematycznym. Jak można domniemać – wpływ spraw byłby nieduży. Jest to zupełnie niepotrzebne marnowanie zasobów kadrowych i organizacyjnych sądu administracyjnego.

Ponadto art. 36 i 37 tak określają właściwość, że w zasadzie można to interpretować, iż każde postępowanie administracyjne, w którym rzeka Odra występuje jako strona miałoby specjalną ścieżkę sądową. Ponadto, kognicja tego Sądu wydaje się wykraczać poza postępowania administracyjne czy działalność administracyjnoprawną, gdyż art. 16 Projektu stanowi o rozstrzyganiu konfliktu między prawami rzeki a innymi interesami publicznymi (co może również dotyczyć interesów cywilnoprawnych). Jest to rozwiązanie głęboko ingerujące w przyjęty ustrój sądownictwa administracyjnoprawnego.

Biorąc powyższe spostrzeżenia i wątpliwości, a także wcześniejsze uwagi, niestety nie możemy rekomendować kontynuacji prac nad Projektem przez Wysoką Izbę. Rekomendujemy, by w stosunku do Odry – a także innych polskich rzek oraz zbiorników wodnych – skutecznie egzekwować przepisy obowiązujące już teraz w polskim systemie prawnym.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich
Andrzej Płonka