



Warszawa, 16 lutego 2026 r.

BSA III.021.2.2026

Szanowny Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 23 stycznia 2026 r., znak: SPS-III.020.129.25.2025, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 622), w świetle którego Sąd Najwyższy może opiniować projekty tylko takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego, w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego w sprawie autopoprawki do poselskiego projektu ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry (druk nr 2082).

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz.

SPS-III.020.129.25.2025

Data wpływu

17. II. 2026 r.



BSA III.021.2.2026

UWAGI dotyczące poselskiego projektu ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry

Wprowadzenie

Pismem z dnia 23 stycznia 2026 r., które wpłynęło do Sądu Najwyższego w tym samym dniu, Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu zwrócił się do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z prośbą o przedstawienie opinii dotyczącej poselskiego projektu ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry.

Przedmiot projektu

Przedstawiony do opiniowania projekt ustawy (zgodnie z jego brzmieniem nadanym przez autopoprawkę) wprowadza w art. 3 ust. 1 i art. 33 do polskiego systemu prawnego nową kategorię osoby prawnej – osobę prawną o charakterze środowiskowym – i przyznaje osobowość prawną rzece Odrze. Integralny ekosystem rzeki obejmuje, zgodnie z projektowanym art. 2 pkt 1 ustawy, rzekę Odrę w granicach Rzeczypospolitej Polskiej wraz z wodami powierzchniowymi, osadami dennymi, warstwami wodonośnymi, korytem, brzegami, obszarami zalewowymi, organizmami żywymi oraz doliną rzeki i związanymi z nią mokradłami. Odra otrzymuje siedzibę we Wrocławiu (art. 3 ust. 4 projektu ustawy). Projekt ustawy konstruuje w art. 4 katalog praw rzeki Odry, obejmujący: prawo do istnienia jako integralny ekosystem, do swobodnego przepływu zgodnego z naturalnymi procesami hydrologicznymi, do naturalnej ewolucji, do zachowania rodzimej różnorodności biologicznej, do regeneracji zasobów, do zasilania i bycia zasilaną przez warstwy wodonośne i dopływy, do ochrony przed nieuprawnioną ingerencją oraz do uczestnictwa w postępowaniach administracyjnych dotyczących jej stanu. Rzeka ma również prawo do dochodzenia odszkodowania za wyrządzone szkody w jej ekosystemie (art. 4 ust. 2 projektu ustawy). Zasoby Odry, w tym woda, osady dennie, fauna i flora, pozostają własnością Skarbu Państwa, natomiast rzeka sprawuje nad nimi zarząd powierniczy w zakresie określonym ustawą (art. 5 projektu ustawy). Odra nie może, zgodnie z art. 6 projektu ustawy, prowadzić działalności gospodarczej, co wyraźnie ogranicza jej funkcje do celów ochronnych. Projekt ustawy tworzy w rozdziale 2 trójstopniową strukturę organów rzeki Odry: Komitet Reprezentantów, Zarząd i Komitet Naukowy. Komitet Reprezentantów jako organ stanowiący składa się z 15 osób reprezentujących różne grupy interesariuszy: jedną osobę wskazaną przez ministra właściwego do spraw środowiska, dwie osoby wskazane przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, trzy osoby wskazane przez samorządy gmin nadodrzańskich, trzy osoby wskazane przez najważniejsze grupy użytkowników rzeki oraz sześć osób wskazanych przez organizacje społeczne zajmujące się ochroną środowiska i rozwojem regionalnym. Zarząd, jak reguluje to art. 10

projektu ustawy, stanowi organ wykonawczy rzeki Odry, złożony z 3 osób powoływanych przez Komitet Reprezentantów na 4-letnią kadencję, przy czym rzekę Odrę reprezentuje 2 członków Zarządu działających łącznie. Komitet Naukowy, zgodnie z art. 12 projektu ustawy, jako organ doradczy, liczy 10 specjalistów z dziedzin istotnych dla funkcjonowania rzeki Odry, w tym dwie osoby powołane przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie i osiem osób wybranych przez Komitet Reprezentantów spośród naukowców zajmujących się ochroną środowiska, biologią, hydrologią i prawem środowiska. Projekt przyznaje rzece Odrze w rozdziale 3 status strony w postępowaniach administracyjnych w sprawach mogących wpływać na jej stan, przepływ, jakość wód lub integralność ekosystemu. Organy administracji publicznej są zobowiązane zawiadamiać Zarząd o wszczęciu takich postępowań w terminie 7 dni od daty wszczęcia, a Zarząd może przystąpić do postępowania w terminie 14 dni od otrzymania zawiadomienia. W przypadku konfliktu między prawami rzeki a innymi interesami publicznymi sprawę rozstrzyga wyspecjalizowana izba Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, nosząca zgodnie z art. 16 projektu ustawy nazwę Sądu Wodnego, z udziałem ławników będących ekspertami w dziedzinie ochrony środowiska wodnego. Projekt ustawy ustanawia rozbudowany system ochrony prawnej rzeki poprzez określenie w art. 17 katalogu podmiotów uprawnionych do występowania z pozwem w jej imieniu. W postępowaniu sądowym, zgodnie z art. 18 projektu, można domagać się zaprzestania naruszeń, przywrócenia stanu poprzedniego, naprawienia szkody, podjęcia działań zapobiegawczych, odszkodowania na rzecz odbudowy ekosystemu oraz zadośćuczynienia pieniężnego na cele ochrony środowiska. Projekt przewiduje w art. 21 utworzenie Funduszu Rzeki Odry jako państwowego funduszu celowego, zasilanego z 4 głównych źródeł: opłat środowiskowych, kar za naruszenia prawa wodnego dotyczące Odry, dotacji z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz środków pochodzących z Unii Europejskiej. Dodatkowo, zgodnie z art. 22 projektu ustawy, przedsiębiorstwa korzystające z wód rzeki Odry są zobowiązane wpłacać przez 5 lat od wejścia ustawy w życie składkę wyrównawczą w wysokości 0,5% rocznych przychodów z działalności wodnej. Środki Funduszu przeznacza się na finansowanie działalności organów rzeki Odry, projekty restauracji ekosystemu rzeki, działania edukacyjne i informacyjne oraz badania naukowe dotyczące rzeki Odry. Projekt ustawy stanowi w art. 25, że w stosunkach międzynarodowych rzekę Odrę reprezentuje Rząd Rzeczypospolitej Polskiej, który w sprawach międzynarodowych dotyczących rzeki konsultuje się z Komitetem Reprezentantów. Artykuł 29 projektu ustawy stanowi, że istniejące pozwolenia wodnoprawne dotyczące rzeki Odry zachowują ważność przez 3 lata od wejścia ustawy w życie, przy czym w tym okresie podmioty korzystające z pozwoleń są zobowiązane do uzyskania dodatkowej zgody Zarządu na kontynuację działalności. Projekt ustawy zawiera także zmiany w szeregu ustaw, np. w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), czy też w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1566).

Uwagi dotyczące zawartych w projekcie rozwiązań

Pierwotny tekst projektu ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry został już poddany opiniowaniu przez Sąd Najwyższy w stanowisku zawartym w piśmie z dnia 5 czerwca 2025 r., BSA III.021.27.2025. Uwagi i wątpliwości o charakterze zasadniczym, odnoszące się do zasadności nadania osobowości prawnej rzece, zawarte w tej opinii pozostają aktualne. Tym niemniej należy przyznać, że autopoprawka znacząco podnosi poziom legislacyjny projektu.

Konstrukcja „osoby prawnej o charakterze środowiskowym” została osadzona w Kodeksie cywilnym (art. 33 projektu ustawy) i innych ustawach (np. art. 38 projektu ustawy) oraz precyzyjnie połączona z katalogiem praw i ze strukturą organów. W porównaniu z pierwotną wersją projektu autopoprawka znacząco wzmacnia spójność systemową i usuwa część zidentyfikowanych problemów regulacyjnych (np. kwestia własności zasobów, reprezentacji).

Konstytucja RP nie zamyka katalogu osób prawnych i ustawodawca ma swobodę w kreowaniu nowych kategorii tych osób (por. M. Skory, *Osobowość prawna w sferze stosunków gospodarczych – wybrane zagadnienia konstrukcyjne*, [w:] *Osobowość prawna jako przesłanka wykonywania konstytucyjnych wolności i praw*, red. M. Bednarczyk/M. Jabłoński, Wrocław 2019, s. 170). Nadanie osobowości prawnej rzece Odrze może wpisywać się w obowiązek ochrony środowiska wynikający z art. 5 i art. 74 Konstytucji RP. Uzasadnienie projektu wskazuje, że dotychczasowe mechanizmy ochrony wód okazały się, w ocenie projektodawców, niewystarczające np. w sytuacji katastrofy ekologicznej z 2022 r. i konieczne było stworzenie nowych regulacji. Tym niemniej rozwiązania przyjęte w projekcie ustawy, w wersji nadanej przez autopoprawkę nadal budzą wątpliwości. Przede wszystkim podtrzymać należy stanowisko z opinii Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2025 r., że nie zbadano jeszcze efektywności rozwiązań zawartych w ustawie z dnia 13 lipca 2023 r. o rewitalizacji rzeki Odry (Dz. U. poz. 1963). Ponadto zauważyć trzeba, że wprowadzenie do systemu prawnego zupełnie nowego rodzaju osoby prawnej, której substratem zgodnie z art. 2 pkt 1 a) projektu ustawy jest „integralny ekosystem” budzi wątpliwości przez brak ostrości pojęć składających się na ów ekosystem. Pojęcia takie jak „dolina rzeki”, „obszary związane z naturalnymi procesami hydrologicznymi” czy „ekosystemy przybrzeżne” nie mają jasnych granic i skłaniają do stawiania pytań na które projekt wydaje się nie dawać odpowiedzi. Skoro częścią „osoby prawnej” stają się „brzegi” i „obszary zalewowe” oraz „dolina rzeki”, to powstaje pytanie o status nieruchomości należących do innych podmiotów położonych na tych terenach. Czy nieruchomość należąca do osoby fizycznej, położona w dolinie Odry staje się częścią składową osoby prawnej „rzeka Odra”? Czy dochodzi w tym wypadku wręcz do wyłączenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP? Wydaje się, że niebudzącej wątpliwości odpowiedzi na te pytania nie przynosi art. 5 ust. 1 projektowanej ustawy, który stanowi, że „Zasoby rzeki Odry stanowią własność Skarbu Państwa”.

Dyskusyjna jest także regulacja praw rzeki Odry w omawianym projekcie ustawy. Wydaje się, że wymienione w art. 4 ust. 1 pkt 2 projektu ustawy prawo do swobodnego przepływu „zgodnego z naturalnymi procesami” może stać w sprzeczności z istnieniem infrastruktury regulującej przepływ, takiej jak zapory czy stopnie wodne. Zauważyć też trzeba, że prawo do naturalnej ewolucji jako ekosystem (art. 4 ust. 1 pkt 3) projektu) może ograniczać prace takie jak pogłębianie toru wodnego lub rozbudowa infrastruktury przeciwpowodziowej.

Wątpliwości wydaje się budzić także zawarta w przedstawionym do opiniowania projekcie ustawy, regulacja organów rzeki Odry. Należy zauważyć, że w Komitecie Reprezentantów rząd i samorząd dysponują zaledwie 6 głosami na 15 (40%). Decydującą większość głosów (9 – 60%) posiadają podmioty niepubliczne (organizacje społeczne i najważniejsze grupy użytkowników Odry). Warto zauważyć, że Komitet Reprezentantów posiada kompetencje władcze i nadzorcze: określa strategię działania Rzeki Odry, powołuje i odwołuje Zarząd i sprawuje na nim nadzór (art. 9 projektu ustawy). Zaproponowane rozwiązanie oznacza, że kluczowe decyzje podejmuje organ w którym władza publiczna ma mniejszość głosów a organizacje społeczne – *de facto* – sprawują (w zakresie określonym w projekcie) kontrolę nad kluczowym zasobem Skarbu Państwa.

W odniesieniu do Komitetu Naukowego wątpliwości budzi art. 19 ust. 2 projektu ustawy dotyczący przedstawiania w postępowaniu sądowym opinii prawnej dotyczącej przyczyn i zakresu szkody, działań naprawczych oraz wartości szkody. Regulacja ta jest problematyczna, bowiem opinia Komitetu Naukowego w sprawach o np. odszkodowanie może być traktowana jako kluczowy dowód i tym samym naruszać zasadę fair trial – art. 6 ust. 1 EKPC. W piśmiennictwie, w ślad za orzecznictwem ETPC trafnie podkreśla się, że pozycja stron w postępowaniu powinna być wyrównana (por. A. Pagiela, Zasada „fair trial” w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, RPEiS 2003, z. 2, s. 137).

Rozwiązaniem, które wydaje się wymagać istotnych zmian w trakcie dalszych prac nad projektem, jest ukształtowanie tzw. Sądu Wodnego – Izby Ochrony Ekosystemów Wodnych w WSA w Warszawie (art. 16 i 36–37 projektu ustawy). Rozwiązanie to nie może być uznane za trafne. Zgodnie bowiem art. 184 Konstytucji RP, sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej. Artykuł 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1267, stanowi, że „Sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej”. Artykuł 16 ust. 1 projektu ustawy przewiduje natomiast powierzenie Sądowi Wodnemu „rozstrzygania konfliktu między prawami rzeki a innymi interesami publicznymi”. Powierzenie sądowi administracyjnemu merytorycznego rozstrzygania sporów (opartych na konflikcie wartości) wykracza jednoznacznie poza model kontroli legalności administracji publicznej. Ponadto warto zwrócić uwagę, że ustawa – Prawo o ustroju sądów administracyjnych przewiduje w art. 17 § 1 podział wojewódzkich sądów administracyjnych na wydziały, a nie na izby. Utworzenie „Izby” w wojewódzkim sądzie administracyjnym jest zatem niezgodne z ustawowym modelem ukształtowania struktury tego sądu.

W toku dalszych prac legislacyjnych nad projektem, niezbędne wydaje się ponowne rozważenie trafności rozwiązania zaproponowanego w art. 15 ust. 1 ustawy. Przepis ten pozwala Zarządowi składać odwołania od decyzji administracyjnych w sprawach wymienionych w art. 14 „nawet po upływie ustawowych terminów”, jeśli decyzja narusza prawa rzeki określone w projektowanej ustawie. Rozwiązanie to jest niezwykle problematyczne z punktu widzenia wynikających z art. 2 Konstytucji RP zasad ochrony praw nabytych i zaufania obywatela do państwa (por. szerzej I. Wróblewska, Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP, Toruń 2010, s. 65 i n.). Zauważyć trzeba, że projektodawcy nie wskazali w opiniowanym przepisie jakiegokolwiek maksymalnego terminu w którym Zarząd może złożyć odwołanie. Argumenty przywołane przez projektodawców za tym rozwiązaniem w uzasadnieniu projektu ustawy (DSR, s. 10), w którym wskazano, że „celem proponowanych rozwiązań jest zapewnienie sprawnego procesu wydawania decyzji administracyjnych przy jednoczesnym zagwarantowaniu ochrony praw rzeki”, nie są przekonujące, bo pomijają skutki długotrwałej niepewności odnośnie do obowiązującego stanu prawnego. Wydaje się, że termin do złożenia odwołania wynikający z art. 129 k.p.a. oraz nadzwyczajne tryby wzruszania decyzji ostatecznych wynikające także z regulacji tego kodeksu (jak art. 155 lub 156 k.p.a.), zapewniają także na gruncie opiniowanego projektu ustawy, wystarczający poziom ochrony.

Wnioski

Wydaje się, że przedstawiona powyżej argumentacja wskazuje, że przedstawiony projekt ustawy wymaga dalszych analiz (odnośnie do samej celowości przyznania rzece Odrze osobowości prawnej), a w razie potwierdzenia tej celowości – istotnych zmian w toku dalszych prac legislacyjnych.