



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Do druku nr 2082

Warszawa, dnia 28.02. 2026 r.

1001-1.0280.173.2025

dot. SPS-III.020.25.2025

RPW/6636/2026 – 1P



EZD RP KS
(BPW-III)
Data rejestracji: 2026-02-24
Data wpływu: 2026-02-24

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.129.32.2025

Data wpływu 27.11.26r.

W odpowiedzi na pismo z dnia 23 stycznia 2026 r., odnoszące się do autopoprawki do poselskiego projektu ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry, przekazanego Prokuratorowi Generalnemu w trybie art. 3 § 1 pkt 12 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. *Prawo o prokuraturze* (Dz. U. z 2024 r., poz. 390), uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Analiza nadesłanego projektu ustawy w jego obecnym kształcie, prowadzi do wniosku, że nie spełnia on podstawowych standardów poprawnej legislacji wynikających z art. 2 Konstytucji RP. Autopoprawka stanowi wprowadzie postęp względem projektu pierwotnego, jednak jedynie w zakresie podstawowych regulacji dotyczących osobowości prawnej. Jednocześnie projektodawcy próbują wykreować nowy typ osoby prawnej „osobę prawną o charakterze środowiskowym”, co jest rozwiązaniem nieznanym polskiemu systemowi prawnemu i niespójnym z konstrukcją Kodeksu cywilnego.

Zmiany przewidziane w art. 33 projektu, polegające na dodaniu do art. 33 k.c. § 2 oraz wprowadzeniu art. 40¹ k.c., naruszają spójność przepisów o osobach prawnych. Art. 33 i art. 33¹ k.c. określają w sposób wyczerpujący katalog osób prawnych oraz zasady ich powstawania, wiążąc osobowość prawną z istnieniem jednostki organizacyjnej działającej przez organy w rozumieniu art. 38 k.c. Wprowadzenie nowej kategorii osoby prawnej o charakterze środowiskowym stanowi odstępstwo od tej konstrukcji i wymagałoby przebudowy fundamentalnych założeń prawa cywilnego dotyczących osobowości prawnej, zdolności prawnej i odpowiedzialności majątkowej.

Projekt nie określa wprost momentu powstania osoby prawnej „rzeka Odra”, jednak z jego konstrukcji wynika, że osoba ta ma powstać z chwilą wejścia w życie ustawy, bez konieczności wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego. Oznacza to, że rzeka Odra ma być osobą prawną prawa publicznego powołaną bezpośrednio mocą ustawy. Rozwiązanie to rodzi istotne problemy systemowe, ponieważ osoba prawna powstaje natychmiast, natomiast jej organy - Komitet Reprezentantów, Zarząd i Komitet Naukowy, mają zostać powołane dopiero w terminie od 90 do 150 dni od wejścia ustawy w życie. W tym okresie osoba prawna istnieje, lecz nie posiada organów zdolnych do jej reprezentowania, co pozostaje w sprzeczności z art. 38 k.c. i uniemożliwia wykonywanie jakichkolwiek zadań przypisanych jej ustawą, w tym zarządu powierniczego, udziału w postępowaniach administracyjnych czy korzystania z uprawnień procesowych.

Należy podkreślić, że art. 44 projektu, przewidujący wykonywanie kompetencji organów rzeki Odry przez ministra właściwego do spraw środowiska do czasu ich powołania, nie usuwa wskazanych wyżej wad konstrukcyjnych. Minister nie jest organem osoby prawnej i nie może zastąpić organów w rozumieniu art. 38 k.c. Tym samym osoba prawna powstaje bez organów zdolnych do działania, co pozostaje w sprzeczności z podstawowymi zasadami konstrukcji osoby prawnej i nie zapewnia jej zdolności do reprezentacji ani wykonywania przypisanych jej zadań.

Projekt w art. 2 wprowadza definicję „zasobów rzeki Odry”, obejmującą wody rzeki, grunty pokryte wodami, elementy ekosystemu rzeczno-jeziornego, siedliska, gatunki oraz inne składniki środowiska naturalnego. Zgodnie z art. 5 ust. 1 zasoby te stanowią własność Skarbu Państwa, natomiast ust. 2 przewiduje, że rzeka Odra, jako osoba prawna sprawuje nad nimi „zarząd powierniczy”. Konstrukcja ta budzi poważne zastrzeżenia, ponieważ pojęcie zarządu powierniczego nie występuje w polskim systemie prawnym i nie zostało w projekcie zdefiniowane. Projekt nie określa ani zakresu uprawnień zarządczych, ani relacji między zarządem powierniczym a wykonywaniem uprawnień właścicielskich przez Skarb Państwa, ani tego, w jaki sposób zarząd powierniczy miałby funkcjonować w odniesieniu do elementów środowiska, które nie stanowią rzeczy ani praw majątkowych w rozumieniu Kodeksu cywilnego.

Należy podkreślić, że wszelkie zagadnienia dotyczące gospodarowania wodami, w szczególności kształtowanie i ochrona zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz

zarządzanie zasobami wodnymi, a także kwestie własności wód i gruntów pokrytych wodami, reguluje ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne. Nadanie rzece Odrze statusu osoby prawnej i wyłączenie gospodarowania jej wodami spod właściwości organów wymienionych w tej ustawie wymagałoby głębokich zmian Prawa wodnego, a przynajmniej jego dokładnego przeanalizowania i zidentyfikowania problemów wynikających z równoległego funkcjonowania obu ustaw. Projektodawcy nie przeprowadzili takiej analizy, co prowadzi do poważnych kolizji normatywnych.

Projekt ingeruje również w ustawę Kodeks postępowania administracyjnego, dodając art. 28a i art. 34a. Przyznanie rzece Odrze statusu strony w szerokiej kategorii spraw, niezależnie od istnienia interesu prawnego, stanowi odstępstwo od definicji strony z art. 28 k.p.a. i prowadzi do uprzywilejowania tego podmiotu względem innych uczestników postępowania. Art. 15 ust. 3 projektu przewiduje możliwość składania środków odwoławczych po upływie ustawowych terminów zawitych, co narusza art. 129 § 2 k.p.a. oraz zasady wynikające z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Art. 34a jest zbędny, ponieważ kwestie reprezentacji osoby prawnej wynikają z przepisów ogólnych.

Projekt przewiduje również utworzenie Sądu Wodnego jako wyspecjalizowanej izby Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w której składzie mają zasiadać także ławnicy. Rozwiązanie to pozostaje w sprzeczności z art. 17 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych, który przewiduje podział WSA na wydziały, nie izby, oraz z art. 16 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, który określa skład sądu administracyjnego jako jedno lub trzyosobowy, bez udziału ławników. Ponadto utworzenie izby właściwej wyłącznie dla spraw jednej rzeki, w sądzie niepowiązanym terytorialnie z jej przebiegiem, nie znajduje uzasadnienia w obowiązującym systemie prawnym.

Projektowane zmiany dotyczą również postępowań cywilnych. Art. 17 projektu przewiduje upoważnienie do wytaczania powództw w imieniu rzeki Odry dla szeregu podmiotów, w tym m.in. prokuratora (art. 17 ust. 1 pkt 4), co jest rozwiązaniem zbędnym wobec art. 7 k.p.c., który już obecnie przyznaje prokuratorowi kompetencję do działania na rzecz ochrony praworządności i interesu społecznego. Projekt wprowadza ponadto możliwość wytaczania powództw przez grupę co najmniej 100 osób (art. 17 ust. 1 pkt 7), co stanowi konstrukcję nieznaną polskiemu prawu w odniesieniu do osób prawnych i budzi

poważne wątpliwości praktyczne. Projekt nie określa bowiem formy działania takiej grupy, zasad jej reprezentacji ani sposobu podejmowania decyzji procesowych, co rodzi pytania o możliwość składania pism procesowych, udziału w rozprawach czy ponoszenia odpowiedzialności za czynności procesowe.

Dodatkowo nie jest jasne, jak należałoby rozstrzygać ewentualne rozbieżności stanowisk pomiędzy zarządem rzeki Odry jako organem ustawowo powołanym do reprezentowania osoby prawnej a grupą 100 osób lub innymi podmiotami uprawnionymi do wytaczania powództw. Projekt nie przewiduje żadnego mechanizmu koordynacji tych działań ani hierarchii kompetencji, co może prowadzić do sytuacji, w której w imieniu rzeki Odry będą równolegle podejmowane sprzeczne czynności procesowe. Tego rodzaju rozwiązania są nie tylko nieznane polskiemu systemowi prawnemu, lecz także naruszają podstawowe zasady reprezentacji osób prawnych oraz pewności obrotu prawnego.

Art. 39 projektu przewiduje zmianę ustawy Kodeks karny, polegającą na dodaniu w art. 115 § 26 przepisu, zgodnie z którym pokrzywdzonym w sprawach o przestępstwa przeciwko środowisku może być „ekosystem” lub rzeka posiadająca osobowość prawną, działająca przez swoje organy. Proponowana regulacja jest niespójna zarówno z konstrukcją Kodeksu karnego, jak i Kodeksu postępowania karnego. Art. 115 k.k. zawiera wyłącznie definicje legalne i objaśnienia pojęć ustawowych, natomiast przepisy dotyczące pokrzywdzonego, jego statusu procesowego oraz uprawnień znajdują się w Kodeksie postępowania karnego, w szczególności w art. 49 i następnych. Wprowadzanie do Kodeksu karnego definicji pokrzywdzonego, która modyfikuje zakres podmiotowy uprawnień procesowych, narusza systematykę obu ustaw i prowadzi do nieuprawnionego mieszania funkcji normatywnych, które w obowiązującym porządku prawnym są wyraźnie rozdzielone.

Dodatkowo projektowana regulacja posługuje się pojęciem „ekosystemu” jako potencjalnego pokrzywdzonego, mimo że pojęcie to nie zostało zdefiniowane ani w Kodeksie karnym, ani w jakimkolwiek innym akcie prawnym o charakterze systemowym. Brak określoności tego pojęcia uniemożliwia ustalenie, kiedy i w jakim zakresie ekosystem miałby być uznawany za podmiot, którego dobro prawne zostało naruszone lub zagrożone. Nie jest również jasne, w jaki sposób ekosystem miałby być reprezentowany w postępowaniu karnym, kto miałby wykonywać jego prawa procesowe

oraz jak należałoby rozstrzygać ewentualne konflikty kompetencyjne pomiędzy organami rzeki Odry a innymi podmiotami uprawnionymi do działania w interesie środowiska.

Analogiczne zastrzeżenia dotyczą art. 40 projektu, który przewiduje zmianę ustawy Kodeks wykroczeń poprzez wprowadzenie tożsamej konstrukcji pokrzywdzonego. Także w tym przypadku projektodawca wprowadza do ustawy kategorię podmiotową nieznana obowiązującemu prawu, bez określenia jej zakresu, sposobu reprezentacji oraz relacji do istniejących instytucji procesowych. Proponowane rozwiązania naruszają zasadę określoności prawa karnego oraz spójność systemową przepisów dotyczących pokrzywdzonego, a ich przyjęcie prowadziłoby do poważnych trudności interpretacyjnych i praktycznych w postępowaniach karnych i wykroczeniowych.

Projekt ingeruje także w ustawę o finansach publicznych, wprowadzając w art. 35 zmianę polegającą na dodaniu art. 29a, który ustanawia Fundusz Rzeki Odry jako państwowy fundusz celowy. Rozwiązanie to jest zbędne, ponieważ Fundusz został już utworzony w art. 21 projektu, a ustawa o finansach publicznych nie zawiera katalogu funduszy celowych i nie stanowi miejsca właściwego do ich tworzenia. Ustawa ta określa jedynie ogólne zasady funkcjonowania funduszy celowych, natomiast poszczególne fundusze są ustanawiane w ustawach merytorycznych, takich jak np. ustawa o lasach czy ustawa o ochronie środowiska. Powielenie regulacji dotyczącej Funduszu Rzeki Odry w dwóch różnych aktach normatywnych prowadzi do niespójności systemowej i narusza zasadę poprawnej legislacji.

Ponadto projekt przewiduje finansowanie działalności rzeki Odry ze środków Funduszu, mimo że rzeka Odra jako osoba prawna powołana ustawą nie jest jednostką sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 ustawy o finansach publicznych. Tymczasem art. 29 - 34 tej ustawy przewidują, że środki państwowych funduszy celowych mogą być przeznaczane wyłącznie na finansowanie zadań realizowanych przez jednostki sektora finansów publicznych. Przekazanie środków publicznych podmiotowi spoza tego sektora narusza konstrukcję ustawy o finansach publicznych oraz art. 216 Konstytucji, zgodnie z którym gospodarowanie środkami publicznymi może odbywać się wyłącznie na podstawie ustawy i przez podmioty do tego uprawnione.

W kontekście przyjętej przez projektodawców koncepcji warto zauważyć, że uzasadnienie projektu nie przedstawia kryteriów, które przemawiałyby za objęciem

osobowością prawną właśnie rzeki Odry, a nie innego dużego ciek w Polsce. Nie wskazano, czy wybór ten wynika z określonych przesłanek środowiskowych, hydrologicznych, społecznych czy gospodarczych, ani czy rozważano alternatywne rozwiązania. Tymczasem równie istotne znaczenie przyrodnicze i społeczne ma chociażby Wisła, która w przeszłości również była dotknięta poważnymi katastrofami ekologicznymi i której ekosystem wymaga ochrony na poziomie co najmniej porównywalnym. Brak wyjaśnienia podstaw wyboru Odry jako jedynego podmiotu projektowanej regulacji nie wpływa bezpośrednio na ocenę zgodności projektu z obowiązującym prawem, jednak z perspektywy zasad przejrzystości procesu legislacyjnego może budzić wątpliwości co do spójności i konsekwencji przyjętej koncepcji.

Na marginesie warto również wskazać, że w polskim systemie prawnym istnieje spójny model osoby prawnej powołanej w celu ochrony przyrody - jest to park narodowy (art. 8 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody). Park narodowy jest państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, posiada organy, statut, majątek oraz jasne zasady finansowania. Projekt ustawy o rzece Odrze nie wykorzystuje tego istniejącego wzorca i tworzy osobę prawną, która w chwili powstania jest pozbawiona organów, struktury i podstaw finansowania, co prowadzi do licznych niespójności systemowych.

Podsumowując, projekt ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry, pomimo wprowadzenia autopoprawki, nadal budzi poważne zastrzeżenia natury systemowej i konstytucyjnej. Proponowane rozwiązania nie są spójne z obowiązującym porządkiem prawnym, naruszają zasady poprawnej legislacji i wprowadzają konstrukcje nieznane polskiemu prawu. Cel, jakim jest wzmocnienie ochrony rzeki Odry, jest zrozumiały i społecznie istotny, jednak jego realizacja wymaga rozwiązań zgodnych z Konstytucją, zasadami techniki prawodawczej oraz systemową analizą skutków regulacji. Projekt w obecnym kształcie tych wymogów nie spełnia.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Dariusz Korneluk
Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego