



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja

Druk nr 2082-A
Warszawa, 12 stycznia 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz
art. 36 ust. 1a regulaminu Sejmu, jako wnioskodawcy poselskiego projektu ustawy

- o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry (druk nr 2082),

niniejszym wnosimy autopoprawkę do ww. projektu ustawy.

(-) Anita Kucharska-Dziedzic

Posłanka na Sejm RP

(-) Małgorzata Tracz

Posłanka na Sejm RP

(-) Piotr Strach

Posel na Sejm RP

AUTOPOPRAWKA

do poselskiego projektu ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry (druk 2082)

W poselskim projekcie ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry wprowadza się następujące zmiany:

- 1) przed art. 1 dodaje się oznaczenie oraz tytuł rozdziału w brzmieniu:

„Rozdział 1

Przepisy ogólne”;

- 2) art. 1 otrzymuje brzmienie:

„Art. 1. Ustawa określa zasady uznania osobowości prawnej rzeki Odry, jej prawa, sposób reprezentacji oraz organizację i funkcjonowanie jej organów.”;

- 3) art. 2 otrzymuje brzmienie:

„Art. 2. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

- 1) rzece Odrze – rozumie się przez to integralny ekosystem obejmujący:
 - a) rzekę Odrę w granicach Rzeczypospolitej Polskiej jako jednolitą jednostkę geograficzną, biologiczną i hydrologiczną, w tym: – wody powierzchniowe płynące, ich ilość i jakość, – osady dennie, warstwy wodonośne i zasilanie dopływami, – koryto rzeki, brzegi i obszary zalewowe, – organizmy żyjące w rzece, w tym gatunki fauny i flory,
 - b) dolinę rzeki Odry jako geograficzną jednostkę przyrodniczą wspierającą funkcjonowanie rzeki, obejmującą obszary związane z jej naturalnymi procesami hydrologicznymi, przyrodniczymi i biologicznymi, w tym obszary zalewowe, mokradła oraz ekosystemy przybrzeżne;
 - 2) zasobach Odry – rozumie się wodę rzeki Odry, osady dennie, warstwy wodonośne, faunę i florę oraz inne elementy jej ekosystemu;
 - 3) szkodzie w ekosystemie Odry – rozumie się negatywną zmianę właściwości fizycznych, chemicznych lub biologicznych rzeki, jej funkcji ekologicznych lub stanu ilościowego, powodującą uszczerbek w prawidłowym funkcjonowaniu ekosystemu;”;
- 4) art. 3 otrzymuje brzmienie:
- „Art. 3. 1. Rzeka Odra ma osobowość prawną o charakterze środowiskowym.
2. Rzeka Odra posiada zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych w zakresie określonym niniejszą ustawą.
3. W sprawach nieuregulowanych w niniejszej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące osób prawnych.
4. Rzeka Odra ma swoją siedzibę w miejscowości Wrocław.”;

5) Art. 4 otrzymuje brzmienie:

„Art. 4. 1. Rzeka Odra ma prawo do:

- 1) istnienia jako integralny ekosystem;
 - 2) swobodnego przepływu zgodnego z naturalnymi procesami hydrologicznymi;
 - 3) naturalnej ewolucji jako ekosystem i pełnienia funkcji niezbędnych w ramach tego ekosystemu;
 - 4) zachowania rodzimej różnorodności biologicznej;
 - 5) regeneracji swoich zasobów;
 - 6) zasilania oraz bycia zasilaną przez warstwy wodonośne i dopływy;
 - 7) ochrony przed nieuprawnioną ingerencją, w szczególności przed zanieczyszczeniami;
 - 8) uczestnictwa w postępowaniach administracyjnych dotyczących jej stanu, przepływu, jakości wód lub integralności ekosystemu rzecznoego.
2. Rzeka Odra ma prawo do odszkodowania za wyrządzone szkody na zasadach określonych w niniejszej ustawie.”;

6) Art. 5 otrzymuje brzmienie:

„Art. 5. 1. Zasoby rzeki Odry stanowią własność Skarbu Państwa.

2. Rzeka Odra sprawuje zarząd powierniczy nad zasobami, o których mowa w ust. 1.
3. Kompetencje rzeki Odry w stosunku do zasobów określa niniejsza ustawa.”;

7) Art. 6 otrzymuje brzmienie:

„Art. 6. Rzeka Odra nie może prowadzić działalności gospodarczej.”;

8) Po art. 6 dodaje się oznaczenie i tytuł rozdziału w brzmieniu:

„Rozdział 2
Organy rzeki Odry”.

9) Art. 7 otrzymuje brzmienie:

„Art. 7. Organami rzeki Odry są:

- 1) Komitet Reprezentantów;
- 2) Zarząd;
- 3) Komitet Naukowy.”;

10) Art. 8 otrzymuje brzmienie:

„Art. 8. 1. Komitet Reprezentantów jest organem stanowiącym rzeki Odry.

2. Komitet Reprezentantów składa się z 15 osób reprezentujących różne grupy interesariuszy:
 - 1) jedna osoba wskazana przez ministra właściwego do spraw środowiska;
 - 2) dwie osoby wskazane przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie;
 - 3) trzy osoby wskazane przez samorządy gmin, przez które przepływa rzeka Odra;
 - 4) trzy osoby wskazane przez najważniejsze grupy użytkowników rzeki Odry;

- 5) sześć osób wskazanych przez organizacje społeczne zajmujące się ochroną środowiska, rozwojem regionalnym oraz przedstawicieli inicjatywy ustawodawczej w celu uznania osobowości prawnej rzeki Odry.
 3. Kadencja Komitetu Reprezentantów wynosi 4 lata.
 4. Szczegółowe zasady powoływania składu Komitetu Reprezentantów określa rozporządzenie ministra właściwego do spraw środowiska.”;
- 11) Art. 9 otrzymuje brzmienie:
- „Art. 9. Do zadań Komitetu Reprezentantów należy:
- 1) określanie strategii działania rzeki Odry;
 - 2) powoływanie i odwoływanie Zarządu;
 - 3) podejmowanie decyzji w sprawach majątkowych przekraczających zakres zwykłego zarządu;
 - 4) wyrażanie zgody na działania mogące znacząco wpłynąć na prawa rzeki;
 - 5) nadzór nad działalnością Zarządu;
 - 6) współpraca z organami państwowymi i samorządowymi;
 - 7) prowadzenie działań edukacyjnych.”;
- 12) Art. 10 otrzymuje brzmienie:
- „Art. 10. 1. Zarząd jest organem wykonawczym rzeki Odry.
2. Zarząd składa się z 3 osób powoływanych przez Komitet Reprezentantów na okres 4 lat.
 3. Członkowie Zarządu nie mogą znajdować się w sytuacji konfliktu interesów względem praw rzeki.
 4. Do zadań Zarządu należy w szczególności:
 - 1) reprezentowanie rzeki Odry w stosunkach z osobami trzecimi,
 - 2) wykonywanie uchwał Komitetu Reprezentantów,
 - 3) zarządzanie zasobami rzeki Odry,
 - 4) zarządzanie Funduszem Rzeki Odry,
 - 5) składanie rocznych sprawozdań z działalności.
 5. Rzekę Odrę reprezentuje dwóch członków Zarządu działających łącznie.”;
- 13) Art. 11 otrzymuje brzmienie:
- „Art. 11. 1. Zarząd reprezentuje rzekę Odrę w obrocie prawnym i przed organami państwowymi oraz sądami.
2. Zarząd reprezentuje rzekę w postępowaniach administracyjnych i sądowych, w szczególności:
 - 1) występuje w imieniu rzeki w postępowaniach administracyjnych dotyczących pozwoleń wodnoprawnych,
 - 2) składa odwołania i skargi w sprawach naruszających prawa rzeki,
 - 3) inicjuje postępowania w sprawach ochrony praw rzeki,

4) współpracuje z organami ścigania w sprawach przestępstw przeciwko środowisku wodnego.”;

14) Art. 12 otrzymuje brzmienie:

„Art. 12. 1. Komitet Naukowy jest organem doradczym rzeki Odry.

2. Komitet Naukowy składa się z 10 osób będących specjalistami w dziedzinach istotnych dla funkcjonowania rzeki Odry.

3. W skład Komitetu Naukowego wchodzi:

- 1) dwie osoby powołane przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie;
- 2) osiem osób wybranych przez Komitet Reprezentantów spośród osób zajmujących się działalnością naukową w dziedzinach naukowych w obszarze ochrony środowiska, biologii, hydrologii, prawa środowiska i innych dziedzinach istotnych dla rzeki Odry.

4. Kadencja Komitetu Naukowego wynosi 4 lata.

5. Szczegółowe zasady powoływania składu Komitetu Naukowego określa rozporządzenie ministra właściwego do spraw środowiska.”;

15) Art. 13 otrzymuje brzmienie:

„Art. 13. Do zadań Komitetu Naukowego należy w szczególności:

- 1) opracowywanie ekspertyz i opinii naukowych;
- 2) ocena stanu ekosystemu rzeki Odry;
- 3) określanie przyczyn i zakresu szkód wyrządzonych rzece;
- 4) rekomendowanie działań naprawczych;
- 5) współpraca z instytucjami naukowymi;
- 6) opiniowanie strategii działania rzeki Odry.”;

16) Po art. 13 dodaje się oznaczenie i tytuł rozdziału w brzmieniu:

„Rozdział 3

Uczestnictwo w postępowaniach administracyjnych”

17) Art. 14 otrzymuje brzmienie:

„Art. 14. 1. Rzeka Odra jest stroną postępowań administracyjnych w sprawach mogących wpływać na jej stan, przepływ, jakość wód lub integralność ekosystemu rzeczny.

2. Do kategorii spraw, o których mowa w ust. 1, należą w szczególności:

- 1) pozwolenia wodnoprawne dotyczące rzeki Odry;
- 2) pozwolenia budowlane dla obiektów w obszarze oddziaływania rzeki;
- 3) decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach;
- 4) plany zagospodarowania przestrzennego dla terenów przyległych do rzeki;
- 5) koncesje na poszukiwanie i wydobywanie kopalin z dna rzeki;
- 6) pozwolenia na wprowadzanie ścieków do rzeki.”;

18) Art. 15 otrzymuje brzmienie:

„Art. 15. 1. Organ administracji publicznej wszczynający postępowanie w sprawach, o których mowa w art. 14, zawiadamia Zarząd o wszczęciu postępowania w terminie 7 dni od daty wszczęcia.

2. Zarząd może przystąpić do postępowania w terminie 14 dni od otrzymania zawiadomienia.

3. Zarząd może składać odwołania od decyzji wydanych w sprawach, o których mowa w art. 14, nawet po upływie ustawowych terminów, jeżeli decyzja narusza prawa rzeki określone w niniejszej ustawie.”;

19) Art. 16 otrzymuje brzmienie

„Art. 16. 1. W przypadku konfliktu między prawami rzeki a innymi interesami publicznymi, sprawę rozstrzyga Sąd Wodny.

2. Sądem Wodnym jest wyspecjalizowana izba Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

3. W składzie orzekającym Sądu Wodnego uczestniczą ławnicy będący ekspertami w dziedzinie ochrony środowiska wodnego.”;

20) Po art. 16 dodaje się oznaczenie i tytuł rozdziału w brzmieniu:

„Rozdział 4
Ochrona prawna”

21) Art. 17 otrzymuje brzmienie:

„Art. 17. 1. W przypadku naruszenia praw rzeki Odry lub wystąpienia szkody w jej ekosystemie, następujące podmioty są uprawnione do wystąpienia z pozwem w imieniu rzeki:

- 1) Zarząd;
- 2) organizacje ekologiczne wpisane na listę prowadzoną przez ministra właściwego do spraw środowiska, działające co najmniej 3 lata;
- 3) jednostki samorządu terytorialnego, na których obszarze znajduje się część rzeki Odry,
- 4) Prokurator;
- 5) minister właściwy do spraw środowiska;
- 6) organy Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie;
- 7) grupa co najmniej 100 osób fizycznych zamieszkujących na terenie dorzecza Odry.

2. Pozew może zostać złożony w przypadku:

- 1) zanieczyszczenia wód rzeki Odry;
- 2) naruszenia naturalnego przepływu wód;
- 3) niszczenia siedlisk przyrodniczych związanych z rzeką;
- 4) wprowadzania gatunków inwazyjnych;
- 5) innych działań mogących trwale naruszyć integralność ekosystemu.”.

22) Po artykule 17 dodaje się artykuły 18-20 w brzmieniu:

„Art. 18. W pozwie złożonym w imieniu rzeki Odry można domagać się:

- 1) zaprzestania naruszeń;
- 2) przywrócenia stanu poprzedniego;
- 3) naprawienia szkody;
- 4) podjęcia działań zapobiegawczych;
- 5) odszkodowania na rzecz odbudowy ekosystemu;
- 6) zadośćuczynienia pieniężnego na cele ochrony środowiska.

Art. 19. 1. Stan początkowy dla oceny szkody oznacza stan ekosystemu przed działaniem powodującym szkodę, określony na podstawie dostępnych danych naukowych i środowiskowych.

2. Komitet Naukowy przedstawia opinię dotyczącą:

- 1) przyczyn i zakresu szkody;
- 2) działań naprawczych;
- 3) wartości szkody.

3. W przypadku szkody wyrządzonej przez kilka podmiotów odpowiedzialność jest solidarna.

4. Przy szkodach długotrwałych i rozproszonych odpowiedzialność rozkłada się proporcjonalnie między sprawców.

Art. 20. 1. Powództwa w sprawach objętych przepisami niniejszej ustawy są rozpoznawane przez sądy okręgowe.

2. Podmioty wymienione w art. 17 ust. 1 pkt 1, 4-6 są zwolnione od kosztów sądowych.

3. W sprawach pilnych sąd może udzielić zabezpieczenia na zasadach określonych w odrębnych przepisach.”;

23) Po rozdziale 4 dodaje się rozdziały 5-8 w brzmieniu:

„Rozdział 5

Finansowanie

Art. 21. 1. Tworzy się Fundusz Rzeki Odry będący państwowym funduszem celowym.

2. Fundusz jest zasilany z:

- 1) opłat środowiskowych;
- 2) kar za naruszenia prawa wodnego dotyczące rzeki Odry;
- 3) dotacji z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska Gospodarki Wodnej;
- 4) środków pochodzących z Unii Europejskiej.

3. Środki Funduszu przeznacza się na:

- 1) finansowanie działalności organów rzeki Odry;
- 2) projekty restauracji ekosystemu rzeki;
- 3) działania edukacyjne i informacyjne;

4) badania naukowe dotyczące rzeki Odry.

Art. 22. 1. Przedsiębiorstwa korzystające z wód rzeki Odry wpłacają przez 5 lat od wejścia ustawy w życie do Funduszu Rzeki składkę wyrównawczą.

2. Składka wyrównawcza wynosi 0,5% rocznych przychodów z działalności wodnej.

3. Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady naliczania i pobierania składki wyrównawczej.

Rozdział 6

Współpraca i nadzór

Art. 23. 1. Korzystanie z wód rzeki Odry odbywa się zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, z uwzględnieniem praw rzeki określonych w niniejszej ustawie.

2. Pozwolenia wodnoprawne i inne decyzje administracyjne dotyczące rzeki Odry powinny uwzględniać prawa podstawowe rzeki określone w niniejszej ustawie.

3. Wydanie pozwolenia wodnoprawnego dotyczącego rzeki Odry wymaga uprzedniej zgody Zarządu.

Art. 24. 1. Minister właściwy do spraw środowiska sprawuje nadzór nad działalnością organów rzeki Odry.

2. Finansowanie niezbędne do funkcjonowania organów rzeki Odry zapewnia się z Funduszu Rzeki Odry.

Art. 25. 1. W stosunkach międzynarodowych rzekę Odrę reprezentuje Rząd Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Rząd konsultuje się z Komitetem Reprezentantów w sprawach międzynarodowych dotyczących rzeki Odry.

3. Komitet Reprezentantów może uczestniczyć w międzynarodowych ciałach koordynacyjnych dotyczących zarządzania rzeką Odrą.

Rozdział 7

Przepisy szczegółowe

Art. 26. Nabywanie mienia przez rzekę Odrę w drodze spadku, odszkodowania, zapisu, darowizny lub z innych źródeł jest zwolnione od podatków i opłat.

Art. 27. Rzeka Odra nie ponosi odpowiedzialności za szkody wynikające z przyczyn naturalnych, w tym powodzi, suszy czy naturalnego przepływu.

Art. 28. 1. Organizację wewnętrzną organów rzeki Odry określają statut i regulaminy poszczególnych organów.

2. Statut uchwała Komitet Reprezentantów zwykłą większością głosów w terminie 90 dni od jego powołania.

3. Regulaminy organów uchwalają te organy zwykłą większością głosów w terminie 90 dni od ich powołania.

4. Minister właściwy do spraw środowiska zatwierdza statut i regulaminy w terminie 30 dni od ich przedłożenia.

Rozdział 8

Przepisy przejściowe

Art. 29. 1. Istniejące pozwolenia wodnoprawne dotyczące rzeki Odry zachowują ważność przez 3 lata od wejścia ustawy w życie.

2. W okresie, o którym mowa w ust. 1, podmioty korzystające z pozwoleń są zobowiązane do uzyskania dodatkowej zgody Zarządu na kontynuację działalności.

Art. 30. 1. Minister właściwy do spraw środowiska powołuje Komitet Reprezentantów w terminie 90 dni od wejścia w życie ustawy.

2. Komitet Reprezentantów powołuje Zarząd i Komitet Naukowy w terminie 60 dni od swojego powołania.

Art. 31. W ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) po art. 28 dodaje się art. 28a w brzmieniu:

„Art. 28a. Rzeka Odra jest stroną postępowań administracyjnych w sprawach mogących wpływać na jej stan, przepływ, jakość wód lub integralność ekosystemu rzeczny, na zasadach określonych w ustawie o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry.”;

- 2) po art. 34 dodaje się art. 34a w brzmieniu:

„Art. 34a. 1. Rzeka Odra działająca na podstawie ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry działa przez swoich przedstawicieli określonych w tej ustawie.

2. Zarząd nad rzeką Odrą sprawowany jest zgodnie z przepisami ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry.”.

Art. 32. W ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1566, z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 17 ust. 1 otrzymuje brzmienie: „Wody stanowią własność Skarbu Państwa, innych osób prawnych albo osób fizycznych, z zastrzeżeniem art. 5 ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry.”;

- 2) po art. 389 dodaje się art. 389a w brzmieniu:

„Art. 389a. Wydawanie pozwoleń wodnoprawnych dotyczących rzeki Odry odbywa się z uwzględnieniem praw podstawowych rzeki określonych w ustawie o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry oraz wymaga uprzedniej zgody Zarządu.”;

- 3) w art. 401 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. W postępowaniach dotyczących pozwoleń wodnoprawnych dla rzeki Odry stroną jest również rzeka Odra reprezentowana przez Zarząd.”.

Art. 33. W ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 33 dodaje się § 2 w brzmieniu:

„§ 2. Osobą prawną może być także podmiot o charakterze środowiskowym utworzony na podstawie odrębnej ustawy.”;

2) po art. 40 dodaje się art. 40¹ w brzmieniu:

„Art. 40¹. Osoby prawne o charakterze środowiskowym działają wyłącznie w celu ochrony środowiska naturalnego na zasadach określonych w odrębnych ustawach.”.

Art. 34. W ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2024 r. poz. 1210) w art. 2 dodaje się pkt 21a w brzmieniu:

„21a) osobie prawnej o charakterze środowiskowym – rozumie się przez to podmiot posiadający osobowość prawną utworzony w celu ochrony konkretnego ekosystemu lub zasobu przyrodniczego;”

Art. 35. W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 1530) po art. 29 dodaje się art. 29a w brzmieniu:

„Art. 29a. Tworzy się Fundusz Rzeki Odry, o którym mowa w ustawie o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry, stanowiący państwowy fundusz celowy w rozumieniu niniejszej ustawy. Do Funduszu stosuje się przepisy niniejszej ustawy dotyczące funduszy celowych, o ile ustawa szczególna nie stanowi inaczej.”.

Art. 36. W ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 1267) po art. 16 dodaje się art. 16a w brzmieniu:

„Art. 16a. W strukturze Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie tworzy się Izbę Ochrony Ekosystemów Wodnych, zwaną dalej ‘Sądem Wodnym’, właściwą do rozpoznawania spraw określonych w ustawie o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry.”.

Art. 37. W ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 935) w art. 13 dodaje się § 4 w brzmieniu:

„§ 4. Do właściwości Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie – Izby Ochrony Ekosystemów Wodnych (Sądu Wodnego) należą sprawy określone w ustawie o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry.”.

Art. 38. W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 1568) w art. 64 dodaje się § 3 w brzmieniu:

„§ 3. Osoba prawna o charakterze środowiskowym, utworzona na podstawie odrębnej ustawy, ma zdolność sądową i procesową na równi z innymi osobami prawnymi.”.

Art. 39. W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tj. Dz.U. z 2025 r. poz. 383) w art. 115 dodaje się § 26 w brzmieniu:

„§ 26. W sprawach o przestępstwa przeciwko środowisku pokrzywdzonym może być również ekosystem lub rzeka posiadająca osobowość prawną, działająca przez swoje organy.”.

Art. 40. W ustawie z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tj. Dz.U. z 2025 r. poz. 734) w art. 47 po § 9 dodaje się § 10 w brzmieniu:

„§ 10 W sprawach o wykroczenia przeciwko środowisku pokrzywdzonym może być również ekosystem lub rzeka posiadająca osobowość prawną, działająca przez swoje organy.”.

Art. 41. W ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 1491) w art. 3 dodaje się ust. 7 w brzmieniu:

„7. Osoby prawne o charakterze środowiskowym, utworzone w celu ochrony konkretnego ekosystemu lub zasobu przyrodniczego, mogą prowadzić działalność pożytku publicznego i uzyskiwać status organizacji pożytku publicznego na zasadach określonych w niniejszej ustawie.”.

Art. 42. W ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tj. Dz.U. z 2025 r. poz. 647) dodaje się art. 18e po art. 18d w brzmieniu:

„18e. Osoby prawne o charakterze środowiskowym mają prawo uczestniczenia w postępowaniach dotyczących ochrony środowiska na równi z organizacjami ekologicznymi, o których mowa w ustawie.”.

Art. 43. W ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 1290) w art. 7 po ust. 2 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. W przypadku koncesji dotyczących poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin z dna rzeki posiadającej osobowość prawną, wydanie koncesji wymaga zgody organu reprezentującego tę rzekę.”.

Art. 44. 1. Ustawa wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

2. Do czasu powołania organów rzeki Odry kompetencje określone w niniejszej ustawie sprawuje minister właściwy do spraw środowiska.”

Uzasadnienie autopoprawki do poselskiego projektu ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry (druk 2082)

Celem autopoprawki jest udoskonalenie i dostosowanie pierwotnie obywatelskiego projektu ustawy do wymogów procesu legislacyjnego oraz odpowiedź na wątpliwości wyrażone w literaturze i niektórych opiniach eksperckich (w tym w szczególności wstępnej opinii legislacyjnej Biura Legislacyjnego z 27 maja 2025, opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z 5 czerwca 2025 oraz opinii Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji z 8 stycznia 2026).

Uzasadnienie dotyczy jedynie zmian treści przepisów pierwotnego projektu ustawy (druk 2082), ponieważ obywatelski projekt ustawy (pod którym zebrano 92 998 ważnych podpisów i który został złożony w niezmienionej formie jako projekt poselski) uzasadniał wyczerpująco konieczność wprowadzenia nowego modelu ochrony prawnej Odry, odnosząc się do globalnego ruchu praw natury, skutków społecznych, ekonomicznych, finansowych oraz zgodności z prawem europejskim.

Autopoprawka uzupełnienia lub doprecyzowuje pierwotny projekt ustawy (najczęściej w reakcji na opinie i analizy ekspertów), pozostawiając jednak wszystkie jego podstawowe założenia oraz najważniejsze rozwiązania w pierwotnej postaci, a zatem: Odra zostałaby uznana za osobę prawną, miałaby swoją reprezentację, miałaby katalog praw podstawowych oraz możliwość reprezentowania swoich praw, w tym możliwość domagania się odszkodowania.

Należy podkreślić, że najistotniejsze zarzuty wobec projektu ustawy tracą aktualność po wprowadzeniu autopoprawki, (będącej wynikiem szerokiej dyskusji na temat projektu), która zachowując cel ochrony ekosystemu, usuwa wskazywane wcześniej luki konstrukcyjne i ryzyka systemowe, a zarazem pozostaje spójna z polskim porządkiem prawnym i standardami ochrony środowiska.

Zmiany projektu odpowiadają na najczęściej zgłaszane uwagi ekspertów i obejmują między innymi:

1. Wprowadzenie do polskiego systemu prawnego osobowości prawnej o charakterze środowiskowym. Jedną z częściej wyrażanych wątpliwości była sama możliwość uznania Odry za osobę prawną na gruncie obecnych przepisów, w szczególności wobec ugruntowanej definicji osoby prawnej i faktu, że rzeka nie jest „jednostką organizacyjną”. Autopoprawka przewiduje dodanie do Kodeksu Cywilnego nowej kategorii osób prawnych o charakterze środowiskowym. Rozwiązanie to jest z jednej strony zgodne z licznymi przykładami uznawania osobowości prawnej przyrody na gruncie istniejących w danym systemie prawnym norm bez konieczności dodawania nowej konstrukcji prawnej (laguna Mar Menor w Hiszpanii, rzeka Magpie w Kanadzie, rzeka Whanganui w Nowej Zelandii), z drugiej zaś w sposób systemowy reguluje kwestie osobowości prawnej Odry, rozwiewa wątpliwości dotyczące jej dopuszczalności oraz otwiera drogę dla innych ekosystemów, którym ustawodawca zdecydowałby się nadać taki status. Uzyskanie osobowości prawnej zmienia jakościowo status oraz dostępne narzędzia ochrony prawnej Odry, między innymi poprzez możliwość reprezentowania interesów rzeki w postępowaniach administracyjnych, określanie wspólnie z komitetem naukowym strategii działania Odry oraz optymalnych form ochrony ekosystemu, czy w końcu możliwość udziału w postępowaniach sądowych i domagania się odszkodowania bezpośrednio na rzecz rzeki. OSR wskazywała, że projekt tworzy podmiot, który ma wyłącznie prawa, pozbawiony realnych obowiązków i odpowiedzialności. Obecne brzmienie odsyła wprost do przepisów Kodeksu cywilnego o osobach prawnych, zapewniając Odrze pełną zdolność do czynności prawnych i odpowiedzialności deliktowej, z racjonalnym wyłączeniem szkód wynikających z przyczyn naturalnych (powódź, susza), na które rzeka nie ma wpływu. Jednocześnie na Odrę – działającą przez swoje organy – nakłada się obowiązki związane z utrzymaniem zasobów w stanie nie pogorszonego oraz wykonywaniem ustawowo określonej strategii ochrony, co odpowiada standardom konstrukcji wyspecjalizowanych osób prawnych prawa publicznego.

2. Pojawiły się pytania względem propozycji, aby zasoby Odry stanowiłyby jej własność. Rozwiązanie takie bywa przyjmowane (np. w ustawie dotyczącej rzeki Whanganui), a część doktryny uznaje, że podmioty przyrody zyskałyby dzięki temu lepsze narzędzia ochrony¹. Odpowiadając na zgłoszone wątpliwości nowe brzmienie art. 5 wprowadza jednak alternatywne rozwiązanie, zgodnie z którym zasoby Odry pozostają Własnością Skarbu Państwa, natomiast rzeka Odra sprawuje nad nimi zarząd powierniczy w zakresie przewidzianym ustawą. Wbrew przytoczonym w jednej z opinii poglądom Michała Kućka, celem regulacji nigdy nie była „specyficzna prywatyzacja mienia publicznego”. W aktualnym projekcie zasoby Odry (woda, osady dennie, fauna i flora) jednoznacznie pozostają własnością Skarbu Państwa, a rzece powierza się jedynie zarząd powierniczy nad tym mieniem, wykonywany pod ustawowym nadzorem ministra właściwego do spraw środowiska. Wyłączenie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez Odrę oraz celowy charakter zarządu (ochrona i regeneracja, a nie eksploatacja) wyraźnie przecina obawy OSR o utratę kontroli państwa nad kluczowymi zasobami wodnymi. Należy pamiętać, że skład 15 osobowego Komitetu Reprezentantów jest bardzo zróżnicowany i o prywatyzacji nie może być mowy (przedstawiciel ministra właściwego ds. ochrony środowiska, dwóch przedstawicieli PGW Wody Polskie, trzech przedstawicieli samorządu terytorialnego, trzech przedstawicieli najważniejszych grup użytkowników Odry, sześciu przedstawicieli organizacji pozarządowych). Natomiast w istocie, przekazanie kontroli oraz decyzyjności w zakresie zarządzania zasobami rzeki Odry jest kluczowe dla zapewnienia skutecznej ochrony ekosystemu oraz uniknięcia tworzenia konstrukcji prawnych o wyłącznie „ornamentacyjnym charakterze”².
3. Doprecyzowanie kompetencji poszczególnych organów rzeki Odry oraz uzupełnienie regulacji o Zarząd Odry, który będzie organem wykonawczym rzeki (art. 7-13 autopoprawki). Ważnym uzupełnieniem jest wskazanie, że szczegółowe zasady powoływania organów Odry określi rozporządzenie ministra właściwego ds. środowiska. Autopoprawka wprowadza trójstopniową strukturę: Komitet Reprezentantów (funkcja strategiczno-nadzorcza), trzyosobowy Zarząd (organ wykonawczy, reprezentacja na zewnątrz) oraz Komitet Naukowy (zaplecze eksperckie), z precyzyjnym określeniem zadań i sposobu reprezentacji. Taki model – zbliżony do rozwiązań stosowanych w innych państwowych osobach prawnych i funduszach celowych – usuwa obawy o brak sprawczości i niejasny podział kompetencji, na których OSR opiera istotną część krytyki.
4. Wątpliwości wzbudzała przewidziana w pierwotnym projekcie konstrukcja indywidualnych porozumień dotyczących gospodarczego wykorzystania zasobów Odry, w szczególności ich status oraz relacja względem pozwoleń wodnoprawnych. W odpowiedzi przyjęto alternatywne rozwiązanie, w którym Odra ma prawo uczestnictwa w postępowaniach administracyjnych dotyczących rzeki (art. 14-16 autopoprawki). Dzięki temu z jednej strony nie powstaje zagrożenie dla spójności systemu ochrony prawnej ekosystemu, z drugiej zaś Komitet Reprezentantów będzie miał możliwość dodatkowej ochrony interesów rzeki w postępowaniach dotyczących rzeki, uwzględniając także zalecenia Komitetu Naukowego.
5. Doprecyzowano i ujednolicono zasady ochrony prawnej (art. 17-19 autopoprawki), wskazując katalog podmiotów uprawnionych do wystąpienia z pozwem w imieniu rzeki oraz zasady odpowiedzialności.
6. W odpowiedzi na wątpliwości dotyczące zasad finansowania, zgłaszana autopoprawka proponuje powołanie Funduszu Rzeki Odry, jako państwowego funduszu celowego z którego możliwe będzie finansowanie działalności organów rzeki Odry, projekty restauracji ekosystemu rzeki, działania edukacyjne i informacyjne oraz badania naukowe dotyczące rzeki Odry (art. 21-22). Fundusz Rzeki Odry zasilany ma być z istniejących strumieni (opłaty środowiskowe, kary za naruszenia prawa wodnego, środki z NFOŚiGW i UE) oraz czasowej, pięcioletniej składki wyrównawczej 0,5% przychodów z działalności wodnej, co zapewnia dywersyfikację i względne samofinansowanie systemu. Konstrukcja ta nie tworzy nowej, trwałej luki w finansach publicznych, lecz przesuw

¹ Hoops, B. (2022). What If the Black Forest Owned Itself? A Constitutional Property Law Perspective on Rights of Nature. *Transnational Environmental Law*, 11(3), 475–500. doi:10.1017/S2047102522000322

² Por. M. Kućka, Czy rzekom należy przyznać osobowość prawną? *Kwartalnik Prawa Prywatnego*, 2025, z. 2., s. 328 i 334.

część już pobieranych środków na z góry określony cel odbudowy ekosystemu, ograniczając ryzyko niepewności regulacyjnej, które OSR wiązała z wcześniejszą, mniej doprecyzowaną wersją.

7. Uwzględniając uwagę dotyczącą konieczności stopniowego wdrażania regulacji, autopoprawka przewiduje 6 miesięczny okres przejściowy (art. 44)
8. Odpowiadając na wątpliwość dotyczącą statusu istniejących pozwoleń wodnoprawnych doprecyzowano, że zachowają ważność przez 3 lata od wejścia w życie ustawy, natomiast we wskazanym okresie podmioty korzystające z pozwoleń potrzebują uzyskać zgodę Zarządu na kontynuację działalności (art. 29). OSR wyrażała obawę, że nadanie Odrze statusu strony postępowań administracyjnych i pokrzywdzonego w postępowaniach karnych doprowadzi do przewlekłości i blokowania inwestycji. Aktualny projekt wprowadza jasne terminy zawiadamiania Zarządu i przystąpienia do postępowania oraz ustanawia wyspecjalizowany Sąd Wodny, co minimalizuje ryzyko niekończących się sporów, przy jednoczesnym zapewnieniu rzece realnej ochrony jej praw. W połączeniu z trzyletnim okresem przejściowym dla istniejących pozwoleń wodnoprawnych oraz doprecyzowanym udziałem Odry w postępowaniach, łagodzi to gospodarcze i administracyjne zagrożenia wskazywane w OSR, nie rezygnując z koniecznej poprawy standardu ochrony ekosystemu.
9. Wskazano precyzyjny katalog zmian w innych ustawach, aby zapewnić spójność systemu prawnego po wprowadzeniu regulacji (art. 31-43).

Skutki finansowe

Przedstawienie skutków finansowych projektowanej ustawy jest możliwe jedynie z dużym przybliżeniem, ponieważ wprowadzenia nowego modelu ochrony ekosystemu Odry jest działaniem innowacyjnym, dla którego brakuje punktów odniesienia oraz danych umożliwiających dokonanie precyzyjnej kalkulacji. Prezentowane założenia finansowe bazują na najbardziej aktualnych danych Najwyższej Izby Kontroli dotyczących działań na rzecz osiągnięcia dobrego stanu wód w Polsce (marzec 2025) oraz Głównego Urzędu Statystycznego w zakresie ekonomicznych aspektów ochrony środowiska za rok 2024 (grudzień 2024).

Bez wątpienia dotychczasowe rozwiązania prawne nie gwarantują skutecznego ochrony ekosystemu Odry, a liczne nieprawidłowości zostały przedstawione w informacji o wynikach kontroli NIK „Realizacja działań na rzecz osiągnięcia dobrego stanu wód w Polsce” (dalej jako Raport NIK 2025)³. Wyniki kontroli potwierdzają alarmujący stan jakości wód powierzchniowych, które mają **zły stan w przypadku 99,5 % JCWP rzecznych oraz wszystkich JCWP przybrzeżnych i przejściowych** ocenionych przez GIOŚ w cyklu gospodarowania wodami 2016–2021 (Raport NIK 2025 s. 58). Z perspektywy finansowych skutków projektu ustawy wymienić należy negatywną ocenę monitoringu wód (Raport NIK 2025, str. 53-60), który jest kluczowy dla oceny i poprawy jakości wód. Działania w tym zakresie mogą wymagać zwiększenia nakładów o około 25 milionów złotych rocznie (dane z odpowiedzi Ministerstwa Klimatu i Środowiska, załączone do Raportu NIK 2025, str. 101). Projekt ustawy przewiduje powołanie Komitetu Naukowego, którego zadania to między innymi: opracowywanie ekspertyz i opinii naukowych, ocena stanu ekosystemu rzeki Odry, określanie przyczyn i zakresu szkód wyrządzonych rzece, rekomendowanie działań naprawczych, współpraca z instytucjami naukowymi, opiniowanie strategii działania rzeki Odry.

Ustawa nadająca Odrze osobowość prawną jest odpowiedzią na systemowe braki w ochronie środowiska oraz jakości wód. Główny Urząd Statystyczny w dokumencie „Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska 2024” przedstawił następujące dane dotyczące ściągłości kar za rok 2023 (str. 44-45)⁴: „Na przełomie lat 2010–2023 zauważalna jest dysproporcja pomiędzy karami wymierzonymi, a faktycznymi wpływami z tytułu kar. **W 2023 r. wymierzono kary na łączną kwotę 245,6 mln zł,**

³ <https://www.nik.gov.pl/plik/id.30996.vp.34080.pdf>

⁴ https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5484/14/6/1/ekonomiczne_aspekty_o_chrony_srodowiska_2024.pdf

natomiast wpływy z tytułu kar wyniosły 41,8 mln zł. Z kwoty tej do budżetów gmin i powiatów przekazano 7,7 mln zł, 12,9 mln zł do wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, 12,1 mln zł do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, 9,3 mln zł do budżetu państwa. W 2023 r. w strukturze wpływów z tytułu kar na fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej dominującą rolę odgrywały wpływy za przekroczenie warunków wprowadzenia ścieków do wód lub ziemi – ok. 54%.” Innymi słowy obecne mechanizmy prawne gwarantują ściągalność kar na poziomie 17%, z czego większość naliczonych opłat dotyczy przekroczenia warunków wprowadzenia ścieków do wód lub ziemi.

Oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej. W tym kontekście warto odwołać się do opracowań naukowych podkreślających pilną potrzebę wprowadzenia zmian w modelu ochrony środowiska i wskazujących uznanie praw natury jako jedno z dostępnych rozwiązań w ramach porządku prawnego UE⁵. Ważnym punktem odniesienia jest wyrok hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 2024, w którym podkreślono, iż osobowość prawna laguny Mar Menor wzmacnia dotychczasowe formy ochrony przyrody w zgodzie z porządkiem prawnym UE⁶. Widoczne jest także rosnące zainteresowanie koncepcją praw natury wewnątrz instytucji UE, o czym świadczą analizy możliwości wprowadzenia tego typu rozwiązań, np. opracowanie z 2020 roku pt. „Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature – Study, European Economic and Social Committee”⁷.

Dynamiczny rozwój koncepcji praw natury na poziomie UE, wprowadzanie takich rozwiązań w poszczególnych państwach⁸ czy kolejne wyroki sądowe uznające prawa natury w UE⁹ nie powinny spowalniać działań na rzecz wprowadzenia osobowości prawnej Odry, co jest pilnie potrzebne i może stanowić kolejny impuls dla poprawy ochrony przyrody w ramach UE.

⁵ Nathalie Hervé-Fournereau. Rights of Nature and European Union Law : Paths of Dialogue. IODE - Institut de l'Ouest : Droit et Europe- université de Rennes. 2024. <https://shs.hal.science/halshs-04650639v1>; Borrás-Pentinat, S. (2024). Desafíos jurídicos en el reconocimiento de los derechos de la Naturaleza en Europa: desaprendiendo la capitalización de la vida. Revista de Estudios Políticos, 204, 213-239 <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.204.07>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2024-27140>

⁷ Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature – Study, European Economic and Social Committee, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2864/25113>

⁸ Obecnie według Ecojurisprudence Monitor w Europie istnieje około 79 inicjatyw, porównaj zestawienie: https://ecojurisprudence.org/?post_type=ejm_initiative&ejm_region=europe

⁹ Por. omówione w uzasadnieniu pierwotnego projektu ustawy (druk 2082) wyroki sądu w Erfurcie z 2 sierpnia 2024 i 17 października 2024.

DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR) projektu ustawy

Informacja o projekcie

a) Tytuł projektu:

o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

Anita Kucharska – Dziedzic, Piotr Strach, Małgorzata Tracz

I. Część wstępna

[1] Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

Problem i jego skala:

Projekt ustawy odpowiada na głęboki kryzys ekologiczny rzeki Odry, ujawniony w wyniku katastrofy z sierpnia 2022 r., która doprowadziła do masowego śnięcia ryb (ok. 1650 ton) oraz drastycznego spadku populacji organizmów wodnych (np. 88% małży, 85% ślimaków, 60% ryb) na odcinku ok. 500 km rzeki. Przyczyną katastrofy był zakwit toksycznych glonów *Prymnesium parvum*, wywołany przez wieloczynnikowe zanieczyszczenie oraz regulację rzeki, prowadzącą do jej stagnacji.

Eksperci oraz Najwyższa Izba Kontroli¹⁰ wskazali, że obecne mechanizmy ochrony środowiska wodnego są nieskuteczne, rozproszone i niewystarczające – system prawny dopuszcza bowiem legalne zrzuty ścieków o parametrach przekraczających cele środowiskowe, brak jest skoordynowanego nadzoru, a kompetencje instytucji są rozmyte. Skutkiem tych uwarunkowań jest utrzymywanie się warunków sprzyjających powtórzeniu się katastrofy ekologicznej, a także długotrwała utrata funkcji ekosystemowych Odry.

Projekt ustawy uwzględnia także postulaty środowisk naukowych wyrażone między innymi w komunikacie z 12 września 2022 „Katastrofa na Odrze – geneza, teraźniejszość, zalecenia na przyszłość”, w tym w szczególności zwiększa społeczną kontrolę nad gospodarką wodną poprzez udział w Komitecie Reprezentantów oraz zwiększa rolę ekspertów i naukowców poprzez powołanie Komitetu Naukowego¹¹. Warto pamiętać, że pod listem otwartym popierającym inicjatywę podpisało się ponad 250 osób z różnych ośrodków akademickich¹².

Zwięzły opis proponowanych rozwiązań:

W odpowiedzi na wątpliwości dotyczące dopuszczalności uznania rzeki Odry jako osoby prawnej, autopoprawka wprowadza do systemu prawnego nową kategorię osoby prawnej o charakterze środowiskowym.

¹⁰ <https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/stan-wod-w-polsce-2025.html> oraz <https://www.nik.gov.pl/plik/id.28435.vp.31265.pdf>

¹¹ <https://klimat.pan.pl/katastrofa-na-odrze-geneza-terazniejszosc-zalecenia-na-przyszlosc/>

¹² <https://ustawa.osobaodra.pl/naukowcy-dla-odry/>

Zgodnie z tym rozwiązaniem ustawa przyznaje rzece Odry osobowość prawną o charakterze środowiskowym, jako całościowemu, integralnemu ekosystemowi wraz z enumeratywnie wymienionymi prawami – m.in. do istnienia, swobodnego przepływu, regeneracji zasobów i ochrony przed zanieczyszczeniem. Ustawa powołuje organy rzeki Odry składające się z Komitetu Reprezentantów (15 osobowy organ stanowiący, tworzący przestrzeń na wypracowywanie optymalnych rozwiązań dla ochrony ekosystemu Odry w dialogu pomiędzy kluczowymi interesariuszami, odpowiada między innymi za opracowanie strategii działania Odry czy nadzór nad działalnością Zarządu), Zarząd rzeki Odry (3 osobowy organ wykonawczy) oraz Komitetu Naukowego (10 osobowy organ doradczy).

Rzeka Odra uzyskuje prawo do uczestniczenia w postępowaniach administracyjnych mogących wpływać na jej stan oraz dodatkową ochronę prawną, polegającą na możliwości wniesienia pozwu w przypadku naruszenia praw rzeki. Odnosząc się do wątpliwości dotyczących statusu zasobów Odry, autopoprawka precyzuje, że zasoby rzeki Odry pozostają własnością Skarbu Państwa, natomiast rzeka Odra sprawuje nad nimi zarząd powierniczy. Ponadto ustawa przewiduje utworzenie Funduszu Rzeki Odry, który byłby państwowym funduszem celowym.

Autopoprawka odpowiada także na wszystkie wątpliwości szczegółowe wyrażone w opiniach do pierwotnego projektu, między innymi przewidując 6 miesięczny okres przejściowy, rezygnację z indywidualnych porozumień na rzecz udziału w postępowaniach administracyjnych czy określając status dotychczasowych pozwoleń prawnych,

Uznanie osobowości prawnej Odry opiera się na precedensach z Hiszpanii, Kanady, Nowej Zelandii, Panamy, Kolumbii czy Ekwadoru. Warto podkreślić, że rosnąca liczba wyroków sądowych wydawanych w oparciu o podmiotowe prawa natury dowodzi skuteczności tego podejścia jako ważnego uzupełnienia dotychczasowych mechanizmów¹³.

Skutki braku zmiany stanu obecnego:

Brak interwencji legislacyjnej skutkować będzie trwałą degradacją rzeki Odry, dalszą utratą bioróżnorodności oraz pogłębieniem ryzyka wystąpienia kolejnych katastrof ekologicznych. Obowiązujące przepisy, mimo zmian legislacyjnych w tym zakresie, nie zapewniają skutecznych narzędzi ochrony środowiska wodnego. Stanowi to zagrożenie dla realizacji art. 74 Konstytucji RP (zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego oraz obowiązek ochrony środowiska) oraz zobowiązań wynikających z prawa UE, w tym Ramowej Dyrektywy Wodnej (Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r.) i Rozporządzenia (UE) 2024/1991.

[2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?

- **Tak**
- **Nie**

¹³ Przykładowo wyrok z 10 listopada 2021 w sprawie lasu Los Cedros w Ekwadorze (zob. na ten temat raport *The Impact of Rights of Nature*: https://mothlife.org/wp-content/uploads/2025/03/The_Impacts_of_the_Rights_of_Nature_Assessing_the_Implementation_of_the_Los_Cedros_Ruling_in_Ecuador-EN.pdf) czy wyrok z listopada 2023 w sprawie ochrony ekosystemów przed działalnością wydobywczą w Panamie (<https://www.earthlawcenter.org/elc-in-the-news/2023/11/rights-of-nature-in-panama>). Wyroki te obalają pogląd, jakoby uznanie podmiotowości natury miało wyłącznie charakter symboliczny – wręcz przeciwnie, uznanie osobowości prawnej Odry wprowadzi nowe, skuteczne i sprawdzone na świecie rozwiązania, które pozwolą w realny sposób poprawić ochronę ekosystemu.

W toku prac nad projektem ustawy rozważano alternatywne podejścia do poprawy stanu ekologicznego Odry. W uzasadnieniu wskazano jednak, że dotychczasowe instrumenty ochrony środowiska (zarówno obowiązujące w Polsce, jak i wprowadzone ustawą z 13 lipca 2023 o rewitalizacji rzeki Odry (Dz.U. 2023 poz. 1963)) okazały się nieskuteczne. Oceniono, że brak jest spójnych, efektywnych mechanizmów przeciwdziałania presji antropogenicznej na rzekę i jej ekosystem.

Zasadność przyjęcia proponowanego rozwiązania została wprost odniesiona do skutecznych przykładów międzynarodowych – uznania osobowości prawnej dla rzek w innych państwach, takich jak Nowa Zelandia, Kanada, Kolumbia, Australia czy Hiszpania. Ich wdrożenie umożliwiło trwałą ochronę zasobów wodnych z wykorzystaniem podmiotowości prawnej i reprezentacji instytucjonalnej przyrody.

II. Wymogi określone w art. 34 ust. 2 pkt 3–5 regulaminu Sejmu

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

Różnica między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Dotychczas rzeka Odra, podobnie jak inne elementy środowiska, jest jedynie przedmiotem ochrony prawnej, ale nie posiada osobowości prawnej. Zasoby wodne były administrowane w oparciu o przepisy ustawy – Prawo wodne, zaś odpowiedzialność za ich ochronę była rozproszona pomiędzy wiele instytucji, co skutkowało niską skutecznością działań i brakiem realnego egzekwowania interesu przyrody.

Projektowana ustawa wprowadza zasadniczą zmianę jakościową, czyli uznaje rzekę Odrę za podmiot prawa, wyposażony w osobowość prawną o charakterze środowiskowym, prawa materialne (np. do istnienia, swobodnego przepływu, regeneracji, wolności od zanieczyszczeń) oraz reprezentację instytucjonalną (Komitet Reprezentantów Odry, Zarząd, Komitet Naukowy). Umożliwia to m.in. utworzenie długofalowej strategii odbudowy i ochrony ekosystemu Odry opartej o najbardziej aktualną wiedzę naukową w dialogu pomiędzy różnymi interesariuszami, reprezentację interesów Odry w postępowaniach administracyjnych dotyczących rzeki, działania o charakterze prewencyjnym czy w ostateczności wytaczanie powództw sądowych w imieniu rzeki. Dynamicznie rozwijający się globalny ruch praw natury wyznacza nowe standardy w zakresie ochrony ekosystemów¹⁴. Na gruncie prawa europejskiego Polska (obok Hiszpanii) ma szansę zostać liderem we wprowadzaniu innowacyjnych, a przede wszystkim skutecznych rozwiązań. Podobnie jak w przypadku innych złożonych problemów prawnych, doktryna, doświadczenia płynące z implementacji oraz praktyki sądowej będą stanowiły ważne elementy rozwoju podmiotowej ochrony prawnej Odry.

W projektowanej ustawie znajdują się następujące rozwiązania:

ROZDZIAŁ 1 – PRZEPISY OGÓLNE

Art. 1. W nowym brzmieniu art 1. doprecyzowuje zakres ustawy, wskazując że ustawa określa zasady uznania osobowości prawnej rzeki Odry, jej prawa, sposób reprezentacji oraz organizację i funkcjonowanie jej organów.

Art. 2.

W nowym brzmieniu art. 2 wprowadza definicje kluczowych pojęć, w szczególności definiuje rzekę Odrę oraz uzupełnia definicje o określenie zasobów Odry oraz szkody w ekosystemie Odry. Dzięki takiej definicji ochroną ustawy objęty został cały ekosystem rzeki Odry, obejmujący między innymi dolinę rzeki Odry, w tym obszary związane naturalnymi procesami hydrologicznymi, przyrodniczymi i biologicznymi, obszary zalewowe, mokradła oraz ekosystemy przybrzeżne.

¹⁴ Najbardziej aktualne informacje na temat inicjatyw oraz wyroków sądowych wydawanych w oparciu o uznanie podmiotowości prawnej natury przedstawiane są na stronie Eco Jurisprudence Monitor: <https://ecojurisprudence.org/>

Art. 3.

W nowym brzmieniu art. 3 wprowadza osobowość prawną o charakterze środowiskowym dla rzeki Odry, która będzie posiadała zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych w zakresie określonym ustawą; w pozostałym zakresie stosowane będą odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego dotyczące osób prawnych. Wrocław zostaje wskazany jako siedziba rzeki Odry. Osobowość prawną o charakterze środowiskowym pozwoli zapewnić lepszą ochronę ekosystemowi Odry oraz wpisuje się w zyskujący globalnie na znaczeniu ruch praw natury (por. uzasadnienie druk 2082 s. 22-30 oraz s. 33-35).

Art. 4.

W nowym brzmieniu art. 4 określa podstawowe prawa rzeki Odry (por. uzasadnienie druk 2082 s. 36-38), uzupełniając je o pkt. 8 dotyczący uczestnictwa w postępowaniach administracyjnych dotyczących jej stanu, przepływu, jakości wód lub integralności ekosystemu rzeczno-ekologicznego. Rzeką Odra uzyskuje też prawo do odszkodowania za wyrządzone szkody na zasadach określonych w ustawie. Warto podkreślić, że precyzyjnie zdefiniowany katalog praw rzeki Odry jest wzorowany na sprawdzonych w praktyce rozwiązaniach stosowanych w innych systemach prawnych (między hiszpańska ustawa dotycząca laguny Mar Menor, osobowość prawną rzeki Magpie w Kanadzie, czy Konstytucja Ekwadoru z 2008). Zarówno praktyczne konsekwencje wprowadzenia tych rozwiązań (np. ochrona rzeki Magpie przed wybudowaniem dużej elektrowni wodnej, która zniszczyłaby ekosystem czy wyroki sądowe chroniące cenne zasoby przyrody w Ekwadorze¹⁵) dowodzą skuteczności tego podejścia, pozostawiając ekspertom (Komitet Naukowy) przestrzeń na uwzględnienie najbardziej aktualnej wiedzy naukowej, zaś sądom równoważenie interesów różnych stron.

Art. 5.

Pierwotny projekt ustawy (druk 2082, art. 3) przewidywał, że zasoby rzeki Odry będą stanowiły jej własność, co mogło budzić wątpliwości dotyczące zgodności tego rozwiązania z obowiązującym systemem prawnym. Nowe brzmienie art 5 utrzymuje w mocy istniejące rozwiązania ogólne, a zatem zasoby rzeki Odry stanowią własność Skarbu Państwa, natomiast zasoby te są oddane w zarząd powierniczy rzece Odrze.

Art. 6

W nowym brzmieniu art. 6 wykluczona zostaje możliwość prowadzenia działalności gospodarczej przez rzekę Odrę.

ROZDZIAŁ 2 – ORGANY RZEKI ODRY

Art. 7

W nowym brzmieniu art. 7 określone zostały organy rzeki Odry, składające się z Komitetu Reprezentantów, Zarządu oraz Komitetu Naukowego. Dodanie nowego organu, Zarządu rzeki Odry, jest wzorowane na powszechnie spotykanych strukturach innych osób prawnych, co zagwarantuje poprawne funkcjonowanie reprezentacji Odry w obrocie prawnym zgodnie z kompetencjami poszczególnych organów określonych w dalszej części ustawy.

Art. 8

Nowe brzmienie art. 8 definiuje skład 15 - osobowego Komitetu Reprezentantów oraz określa jego kadencję na 4 lata, wskazując, że szczegółowe zasady powoływania składu określi rozporządzenie ministra właściwego do spraw środowiska.

Art.9

Nowe brzmienie art. 9 doprecyzowuje zadania Komitetu Reprezentantów, w tym przede wszystkim kształtuje relacje między Komitetem Reprezentantów a nowym organem rzeki Odry, jakim jest Zarząd. Do zadań Komitetu Reprezentantów należy między innymi określanie strategii działania rzeki Odry, powoływanie i odwoływanie

¹⁵ Por. zestawienie najważniejszych wyroków na stronie projektu Eco Jurisprudence Monitor:

https://ecojurisprudence.org/?post_type=ejm_initiative&_ejm_search=Ecuador&_ejm_eco_jurisprudenc e=rights-of-nature&_ejm_legal_provision=court_case

zarządu, podejmowanie decyzji w sprawach majątkowych przekraczających zakres zwykłego zarządu, wyrażanie zgody na działania mogące znacząco wpłynąć na prawa rzeki, nadzór nad działalnością Zarządu, współpraca z organami państwowymi i samorządowymi, prowadzenie działań edukacyjnych, reprezentowanie interesów rzeki w postępowaniach sądowych i administracyjnych.

Art. 10.

Nowe brzmienie art. 10 określa skład oraz kompetencje Zarządu rzeki Odry (między innymi: reprezentowanie rzeki Odry w stosunkach z osobami trzecimi, wykonywanie uchwał Komitetu Reprezentantów, zarządzanie zasobami rzeki Odry, zarządzanie Funduszem Rzeki Odry, składanie rocznych sprawozdań z działalności). Zarząd, będący organem wykonawczym, składa się z 3 osób powoływanych przez Komitet Reprezentantów, przy czym rzekę Odrę reprezentuje dwóch członków Zarządu działających łącznie. Kadencja zarządu wynosi 4 lata, a członkowie zarządu nie mogą znajdować się w sytuacji konfliktu interesów względem praw rzeki.

Art. 11.

Nowe brzmienie art. 11 określa kompetencje Zarządu rzeki Odry do reprezentowania interesów rzeki w obrocie prawnym, przed organami państwowymi oraz przed sądami. Zarząd reprezentuje rzekę Odrę między innymi poprzez występowanie w imieniu rzeki w postępowaniach administracyjnych dotyczących pozwoleń wodnoprawnych, składanie odwołań i skarg w sprawach naruszających prawa rzeki, inicjowanie postępowań w sprawach ochrony praw rzeki oraz współpracę z organami ścigania w sprawach przestępstw przeciwko środowisku wodnego. Rozwiązanie to ma znaczenie fundamentalne wobec nieskuteczności dotychczasowych form ochrony, o czym świadczy między innymi dane GUS zawarte w dokumencie Ekonomiczne Aspekty Ochrony Środowiska 2024: „Na przełomie lat 2010–2023 zauważalna jest dysproporcja pomiędzy karami wymierzonymi, a faktycznymi wpływami z tytułu kar. W 2023 r. wymierzono kary na łączną kwotę 245,6 mln zł, natomiast wpływy z tytułu kar wyniosły 41,8 mln zł. (...) W 2023 r. w strukturze wpływów z tytułu kar na fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej dominującą rolę odgrywały wpływy za przekroczenie warunków wprowadzenia ścieków do wód lub ziemi – ok. 54%.”¹⁶

Art. 12

Nowe brzmienie art. 12 definiuje skład Komitetu Naukowego, który jest organem doradczym rzeki Odry. Komitet obejmuje 10 osób dysponujących najbardziej aktualną wiedzą w dziedzinach istotnych dla funkcjonowania rzeki Odry. Kadencja Komitetu Naukowego wynosi 4 lata.

Art. 13

Nowe brzmienie art. 13 określa zadania Komitetu Naukowego, takie jak między innymi opracowywanie ekspertyz i opinii naukowych, ocena stanu ekosystemu rzeki Odry, określanie przyczyn i zakresu szkód wyrządzonych rzece, rekomendowanie działań naprawczych, współpraca z instytucjami naukowymi, opiniowanie strategii działania rzeki Odry.

ROZDZIAŁ 3 – UCZESTNICTWO W POSTĘPOWANIACH ADMINISTRACYJNYCH

Art. 14

Nowe brzmienie art. 14 przyznaje rzece Odrze status strony w postępowaniach administracyjnych mogących wpływać na jej stan, przepływ, jakość wód lub integralność ekosystemu rzeczno-ekologicznego. Rzekę Odrę będącą stroną między innymi w następujących kategoriach spraw: pozwolenia wodnoprawne dotyczące rzeki Odry, pozwolenia budowlane dla obiektów w obszarze oddziaływania rzeki, decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, plany zagospodarowania przestrzennego dla terenów przyległych do rzeki, koncesje na poszukiwanie i wydobywanie kopalin z dna rzeki, pozwolenia na wprowadzanie ścieków do rzeki.

Zaproponowane rozwiązanie z jednej strony zwiększa spójność systemu prawnego poprzez uwzględnienie reprezentacji prawnej rzeki Odry w ramach istniejących procedur. Jest to także konsekwencja rezygnacji z pierwotnej koncepcji indywidualnych porozumień dotyczących gospodarczego wykorzystania zasobów Odry, które mogły budzić wątpliwości dotyczące ich charakteru i relacji względem istniejących procedur.

Proponowane rozwiązanie przyczyni się znacząco do poprawy ochrony ekosystemu Odry poprzez bezpośrednie uwzględnienie reprezentacji rzeki Odry w postępowaniach mających wpływ na podstawowe prawa rzeki, zapewniając między innymi możliwość uwzględniania ekspertyz Komitetu Naukowego.

Art. 15.

Nowe brzmienie art. 15 nakłada na organ administracji publicznej obowiązek poinformowania Zarządu o wszczęciu postępowania w terminie 7 dni. Zarząd może przystąpić do postępowania w terminie 14 dni od otrzymania zawiadomienia. Ważnym rozwiązaniem jest możliwość składania odwołań od decyzji wydanych w sprawach wymienionych w art. 14 także po upływie ustawowych terminów, jeżeli decyzja narusza wymienione w ustawie prawa rzeki. Celem proponowanych rozwiązań jest zapewnienie sprawnego procesu wydawania decyzji administracyjnych przy jednoczesnym zagwarantowaniu ochrony praw rzeki.

Art. 16.

Nowe brzmienie art. 16 wprowadza rozwiązanie na wypadek konfliktu pomiędzy prawami rzeki, a interesem publicznym. Sprawy takie rozstrzygać będzie Sąd Wodny, którym będzie wyspecjalizowana izba Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, zaś w składzie orzekającym uczestniczyć będą ławnicy posiadający ekspertyzę w dziedzinie ochrony środowiska wodnego. Model ten zapewnia możliwość znalezienia równowagi pomiędzy interesem publicznym, a ochroną praw ekosystemu Odry.

ROZDZIAŁ 4 – OCHRONA PRAWNA

Art. 17.

Nowe brzmienie art. 17. definiuje katalog podmiotów uprawnionych do wystąpienia z pozwem w imieniu rzeki w przypadku naruszenia praw Odry. Poza Zarządem, uprawnienie takie będzie przysługiwało organizacjom pozarządowym zajmującym się ochroną środowiska o ugruntowanym doświadczeniu, jednostkom samorządu terytorialnego przez które przepływa Odra, Prokuratorowi, ministrowi właściwemu do spraw środowiska, organom Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, a także grupie co najmniej 100 osób fizycznych zamieszkałych na terenie dorzecza Odry. Przyjęte rozwiązanie zapewnia możliwie szeroki krąg podmiotów uprawnionych do wystąpienia z pozwem w imieniu rzeki, uwzględniając najważniejsze grupy interesariuszy. W odróżnieniu przyjętego modelu osobowości prawnej Hiszpańskiej laguny Mar Menor, w którym skargę w ochronie ekosystemu może wnieść każda osoba fizyczna lub prawna (por. art. 6), proponowane rozwiązanie wskazuje grupy podmiotów dysponujących największą wiedzą na temat ochrony ekosystemu, nie wykluczając jednak aktywności grupy co najmniej 100 obywateli.

Art. 18-20. Zasady ochrony prawnej ekosystemu

Dodawany art. 18 uzupełnia dotychczasowe mechanizmy ochrony ekosystemu Odry i wskazuje, że w pozwie w imieniu rzeki Odry można domagać się zaprzestania naruszeń, przywrócenia stanu poprzedniego, naprawienia szkody, podjęcia działań zapobiegawczych, odszkodowania na rzecz odbudowy ekosystemu, zadośćuczynienia pieniężnego na cele ochrony środowiska. Wobec dużego ryzyka wystąpienia szkód środowiskowych oraz niskiej skuteczności dotychczasowych rozwiązań, proponowane uzupełnienie daje szansę na realną poprawę ochrony ekosystemu, w szczególności poprzez stworzenie mechanizmu pozwalającego domagać się zaprzestania naruszeń, podjęcia działań zapobiegawczych lub odszkodowania na rzecz odbudowy ekosystemu. Model ten, zgodny z ogólną zasadą „zanieczyszczający płaci”, tworzy warunki, w których zarówno dla podmiotów prywatnych jak i publicznych opłacalna stanie się działalność na rzecz ochrony ekosystemu lub inwestycja w technologię ograniczającą ryzyko wystąpienia szkód środowiskowych (przy obecnej ściągalności kar na poziomie 17% gotowość do podejmowania takich działań może być niska).

Dodawany art. 19 definiuje stan początkowy dla oceny wartości szkody, wskazując, że chodzi o stan ekosystemu przed szkodliwym działaniem ustalany na podstawie dostępnych danych naukowych i środowiskowych.

W celu zapewnienia skutecznej ochrony ekosystemu, Komitet Naukowy będzie przedstawiał opinie na temat przyczyn i zakresu szkody, działań naprawczych oraz wartości szkody. Ustawa przewiduje odpowiedzialność solidarną w przypadku szkody wyrządzonej przez kilka podmiotów. Ważnym uzupełnieniem dotychczasowych form ochrony ekosystemu jest wprowadzenie odpowiedzialności za szkody spowodowane długotrwałym lub rozproszonym działaniem, przy których odpowiedzialność będzie rozkładała się proporcjonalnie między sprawców.

Dodawany art. 20 wskazuje, że powództwa będą rozpatrywane przez sądy okręgowe. Ponadto powództwa wnoszone przez Zarząd, Prokuratora, ministra właściwego do spraw środowiska oraz organy Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie będą zwolnione od kosztów sądowych. Sąd może także udzielić zabezpieczenia w sprawach pilnych.

Art. 21-22 Finansowanie ochrony ekosystemu Odry

Efektywność nowego modelu ochrony ekosystemu Odry wymaga zapewnienia stabilnych źródeł finansowania, które są często wprowadzane wraz z osobowością prawną podmiotów z osobowością prawną o charakterze środowiskowym (por. fundusz rzeki Whanganui w Aotearoa Nowej Zelandii, ustanowiony art. 57 Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act 2017).

Dodawany art. 21 tworzy Fundusz Rzeki Odry, który jest państwowym funduszem celowym zasilanym z opłat środowiskowych, kar za naruszenia prawa wodnego dotyczące rzeki Odry, dotacji z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska Gospodarki Wodnej, środków pochodzących z Unii Europejskiej. Środki funduszu mogą być przeznaczone na: finansowanie działalności organów rzeki Odry, projekty restauracji ekosystemu rzeki, działania edukacyjne i informacyjne, badania naukowe dotyczące rzeki Odry.

Dodawany art. 22 przewiduje wprowadzenie na okres 5 lat od wejścia w życie ustawy składki wyrównawczej od przedsiębiorstw korzystających z wód rzeki Odry, w wysokości 0,5% rocznych przychodów; rozporządzenie ministra właściwego do spraw środowiska określi szczegółowe zasady naliczania i pobierania składki wyrównawczej.

ROZDZIAŁ 6 – WSPÓŁPRACA I NADZÓR

Art. 23-25 Współpraca i nadzór

Dodawany art. 23 integruje system ochrony ekosystemu Odry, podkreślając, że korzystanie z wód rzeki Odry odbywa się zgodnie z przepisami ustawy z 20 lipca 2017 Prawo wodne oraz z uwzględnieniem praw rzeki wskazanych w ustawie o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry. Pozwolenia wodnoprawne oraz decyzje administracyjne nie mogą naruszać praw rzeki, a Zarząd Odry musi wyrazić zgodę na wydanie pozwolenia wodnoprawnego.

Dodawany art. 24 wskazuje, że nadzór nad działalnością organów rzeki Odry sprawuje minister właściwy do spraw środowiska, zaś finansowanie organów pochodzi z Funduszu Rzeki Odry.

Dodawany art. 25 reguluje kwestie reprezentacji rzeki Odry w stosunkach międzynarodowych, zarezerwowane dla Rządu Rzeczypospolitej Polskiej, który powinien konsultować się w sprawach międzynarodowych dotyczących rzeki Odry z Komitetem Reprezentantów. Komitet Reprezentantów może uczestniczyć w międzynarodowych ciałach koordynacyjnych dotyczących zarządzania rzeką Odrą.

ROZDZIAŁ 7 – PRZEPISY SZCZEGÓLNE

Art. 26-28 Przepisy szczególne

Dodawany art. 26 przewiduje, że mienie nabywane przez rzekę Odrę w drodze spadku, odszkodowania, zapisu, darowizny lub z innych źródeł jest zwolnione od podatków i opłat. Dzięki temu rozwiązaniu możliwe jest w szczególności przeznaczenie pełnej wartości odszkodowania na odbudowę ekosystemu Odry lub inne działania zgodne z zasadami wydatkowania Funduszu Rzeki Odry.

Dodawany art. 27 precyzuje, że rzeka Odra nie ponosi odpowiedzialności za szkody wynikające z przyczyn naturalnych, takich jak susze czy powodzie.

Dodawany art. 28 wskazuje sposób uchwalania wewnętrznych statutów i regulaminów poszczególnych organów rzeki Odry (zwykłą większością głosów w terminie 90 dni od powołania organu), które powinny być zatwierdzone przez ministra właściwego do spraw środowiska.

ROZDZIAŁ 8 – PRZEPISY PRZEJŚCIOWE I KOŃCOWE

Art. 29-44 Przepisy przejściowe i końcowe

Dodawany art. 29 przewiduje, że istniejące pozwolenia wodnoprawne dotyczące rzeki Odry zachowują ważność przez 3 lata od wejścia ustawy w życie. W tym czasie podmioty korzystające z pozwoleń są zobowiązane do uzyskania dodatkowej zgody Zarządu na kontynuację działalności. Dzięki temu rozwiązaniu możliwy będzie przegląd oraz dostosowanie pozwoleń prawnych do wymogów ustawy, co pozwoli na realną poprawę ekosystemu Odry bezpośrednio po uchwaleniu ustawy.

Dodawany art. 30 przewiduje 90 - dniowy termin powołania Komitetu Reprezentantów przez ministra właściwego do spraw środowiska. Komitet Reprezentantów ma powołać Zarząd oraz Komitet Naukowy w terminie 60 dni od swojego ukonstytuowania.

Dodawane art. 31-43 wprowadzają zmiany w innych ustawach, zapewniając spójność systemu prawnego po wprowadzeniu ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry. Wśród najważniejszych wprowadzanych zmian warto podkreślić między innymi:

- art. 31 zmiany w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 572) pozwalają na uzyskanie statusu strony w postępowaniach administracyjnych oraz określają zasady reprezentacji
- art. 32, zmiany w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1566, z późn. zm.) dotyczące statusu rzeki Odry oraz wydawania pozwoleń wodnoprawnych
- art. 33, zmiany w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 1061), wprowadzają kategorię osób prawnych o charakterze środowiskowym. Rozwiązanie to jest uzasadnione między innymi szerokim poparciem społecznym dla nowego modelu ochrony ekosystemu Odry, zarazem w sposób systemowy otwiera drogę do powoływania innych osób prawnych o charakterze środowiskowym. W literaturze podkreśla się, że model osobowości prawnej dla poszczególnych ekosystemów dobrze sprawdza się w sytuacji, gdy występuje częściowe poparcie społeczeństwa dla tego rozwiązania¹⁷.
- art. 38, zmiany w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 1568), wskazują, że osoba prawna o charakterze środowiskowym, utworzona na podstawie odrębnej ustawy, ma zdolność sądową i procesową na równi z innymi osobami prawnymi
- art. 42, zmiany w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tj. Dz.U. z 2025 r. poz. 647), pozwalające na udział osobom prawnym o charakterze środowiskowym w postępowaniach dotyczących ochrony środowiska.

Spójność systemowa i terminologiczna

Projekt zachowuje spójność terminologiczną z istniejącym porządkiem prawnym – odwołuje się do pojęć znanych ustawie – Prawo wodne (np. „rzeka”, „dorzecze”, „wody powierzchniowe”) oraz do instytucji prawa cywilnego (np. „osobowość prawna”, „własność”, „roszczenie odszkodowawcze”). Nowatorski charakter projektu polega jednak na przyznaniu osobowości prawnej bytowi przyrodniczemu, co wprowadza do systemu prawa nowy model ochrony środowiska – nie tylko w interesie publicznym, ale także z uznaniem autonomii przyrody jako podmiotu prawa.

Projektowana ustawa nie deroguje ani nie zastępuje przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, lecz funkcjonuje wobec nich jako regulacja szczególna w zakresie ochrony praw ekosystemu rzecznoego. Dotychczasowe instrumenty administracyjnoprawne, w tym pozwolenia wodnoprawne oraz kompetencje organów, pozostają w mocy, przy jednoczesnym wprowadzeniu dodatkowego podmiotu ochrony prawnej rzeki Odry, jako strony postępowań mogących wpływać na jej stan. Rozwiązanie to zwiększa spójność systemu prawnego poprzez włączenie reprezentacji interesu ekosystemu w istniejące procedury, bez naruszania ich podstawowej konstrukcji.

¹⁷ Matthias Kramm, A Tale of Two (and More) Models of Rights of Nature, Environmental Ethics Volume 47, Number 2 (Summer 2025): 159–180 DOI: [10.5840/enviroethics20252696](https://doi.org/10.5840/enviroethics20252696)

Zgodność z Konstytucją RP

Projekt jest zgodny z art. 5 i art. 74 Konstytucji RP, które nakładają na władze publiczne obowiązek ochrony środowiska oraz zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego współczesnym i przyszłym pokoleniom. Nadanie rzece osobowości prawnej stanowi narzędzie realizacji tych konstytucyjnych zobowiązań. Projekt nie ogranicza wolności i praw jednostki, natomiast wzmacnia mechanizmy służące realizacji dobra wspólnego i ochrony dóbr naturalnych.

Projektowane rozwiązania pozostają nadto w zgodzie z zasadą proporcjonalności, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Uznanie osobowości prawnej rzeki Odry oraz przyznanie jej określonych kompetencji proceduralnych i materialnych stanowi środek konieczny i adekwatny do osiągnięcia konstytucyjnie chronionego celu, jakim jest ochrona środowiska i bezpieczeństwo ekologiczne. Regulacja nie prowadzi do automatycznego wyłączenia ani nieuzasadnionego ograniczenia działalności gospodarczej, lecz wprowadza mechanizmy ważenia praw rzeki, interesu publicznego oraz praw podmiotów trzecich, w szczególności poprzez udział Odry w postępowaniach administracyjnych oraz rozstrzyganie potencjalnych kolizji przez wyspecjalizowany Sąd Wodny.

Zgodność z prawem międzynarodowym i prawem UE

Projekt jest zgodny z:

- Ramową Dyrektywą Wodną 2000/60/WE, która traktuje wodę jako dziedziczone dobro wymagające ochrony i zarządzania w sposób zintegrowany;
- Rozporządzeniem (UE) 2024/1991 ws. odbudowy zasobów przyrodniczych – ustawa wspiera realizację celów art. 1 (odbudowa ekosystemów) i art. 9 (odbudowa naturalnej łączności rzek);
- Konwencją o różnorodności biologicznej (CBD), której wdrażaniu służy nadawanie praw naturze, zgodnie z postanowieniami „Globalnych Ram Różnorodności Biologicznej Kunming-Montreal” podpisanych przez Polskę.

Termin wejścia w życie i przepisy przejściowe

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.

Obowiązki notyfikacyjne

Z uwagi na brak bezpośredniego wpływu na swobodny przepływ towarów i usług, projekt nie wymaga notyfikacji.

[4] Jakie są przewidywane skutki społeczne projektowanych rozwiązań?

<u>Podmioty objęte oddziaływaniem</u>	<u>Liczebność (szacunek)</u>	<u>Charakter i kierunek wpływu (niemierzalny / jakościowy)</u>	<u>Skutki społeczne</u>
Mieszkańcy dorzecza Odry (gospodarstwa domowe, rodziny)	miliony osób	• spadek ryzyka zdrowotnego dzięki lepszej jakości wody i powietrza • wzrost bezpieczeństwa ekologicznego i poczucia sprawiedliwości środowiskowej	Korzyści: poprawa dobrostanu, atrakcyjności mieszkaniowej i wartości nieruchomości (trudne do kwantyfikacji). Koszty: brak bezpośrednich kosztów; pośrednio – możliwe podwyżki taryf wodno-kanalizacyjnych

			(niezidentyfikowane na etapie projektu).
Rolnicy i gospodarstwa rolne w strefie doliny Odry	ok. 135 tys. gospodarstw (GUS 2023 – woj. śląskie, opolskie, dolnośląskie, lubuskie, zachodniopomorskie)	• konieczność dostosowania praktyk (nawożenie, retencja) • długofalowo lepsza dostępność czystej wody i ograniczenie kosztów klimatycznych	Korzyści: wyższa stabilność plonów, dostęp do programów renaturyzacyjnych – ok. 40 mln zł rocznie w dotacjach (proj.). Koszty: koszty dostosowawcze (szac. 15 mln zł rocznie w 1-3 r.).
Użytkownicy rekreacyjni (turyści wodni, wędkarze, kajakarze)	> 100 tys. odwiedzających Odro-Barycz i dolną Odrę rocznie (Polska Organizacja Turystyczna)	• większa atrakcyjność turystyczna rzeki • wzrost popytu na usługi lokalne, sport i rekreację	Korzyści: dodatkowe przychody lokalnej branży turystycznej – szac. 25-30 mln zł rocznie od 3 r. po wejściu ustawy. Koszty: konieczność uzyskiwania porozumień w przypadku imprez masowych (koszt organizatorów – marginalny względem budżetu imprez).
Samorządy terytorialne (gminy i powiaty w dorzeczu)	Gminy i powiaty nadrzeczne	• włączenie do dialogu z Komitetem Reprezentantów Odry (KRO) • możliwość wspólnego planowania renaturyzacji i ograniczeń inwestycyjnych	Korzyści: dostęp do funduszy UE/PL na renaturyzację, wzmocnienie partycypacji społecznej. Koszty: obsługa konsultacji, audyt planów zagospodarowania.
Organizacje pozarządowe i środowiska akademickie	kilkadziesiąt NGO i ok. 10 uczelni prowadzących badania nad Odrą	• formalny udział w procesach decyzyjnych (członkostwo w KRO, Komitecie Naukowym) • wzrost znaczenia ekspertyz naukowych	Korzyści: większe finansowanie projektów badawczych, grantów społecznych (ok. 5 mln zł/rok z funduszu rzeki). Koszty: brak istotnych kosztów własnych (rola doradcza).
Przedsiębiorstwa korzystające z wód (górnictwo, energetyka, przemysł)	podmioty posiadające aktywne pozwolenia wodnoprawne	• rygorystyczniejsze standardy zrzutów • wymóg negocjacji z KRO przy planowanych inwestycjach	Korzyści: mniejsze ryzyko reputacyjne, dostęp do zielonych instrumentów finansowania. Koszty: brak szacunków
Społeczeństwo ogółem	cała populacja RP	• wzmocnienie konstytucyjnego prawa do środowiska przyjaznego zdrowiu • edukacja ekologiczna i wzrost spójności społecznej (paradygmat prawa natury)	Korzyści: trudne do oceny – lepsze wskaźniki zdrowotne, świadomość klimatyczna. Koszty: brak.

Wśród pozytywnych skutków społecznych należy wskazać poprawę jakości wody, a co za tym idzie poprawę jakości życia milionów osób żyjących w ramach ekosystemu rzeki. Biorąc pod uwagę, że dostęp do czystej wody jest jednym z podstawowych praw człowieka, pozytywne oddziaływanie regulacji jest oczywiste. Ponadto dzięki uznaniu podmiotowości Odry i nadaniu jej praw podstawowych zwiększy się świadomość oraz sprawczość lokalnych społeczności, które będą mogły w większym stopniu niż obecnie uczestniczyć w działaniach na rzecz poprawy dobrostanu rzeki.

W ramach zaplanowanych działań Komitetu Reprezentantów oraz Komitetu Naukowego jest opracowanie długofalowej strategii dla Odry, która swoim zakresem powinna obejmować także działania związane ze wzmocnieniem lokalnych społeczności związanych z rzeką.

Na koniec warto podkreślić, że dzięki nowemu podejściu do ochrony całego ekosystemu Odry zwiększy się bioróżnorodność, powstaną nowe siedliska dla różnych grup zwierząt, ograniczone zostaną skutki suszy hydrologicznej oraz bardzo prawdopodobnych w kolejnych latach powodzi.

Jednym z największych wyzwań społecznych (mających równie duże znaczenie gospodarcze) związanych z Odrą jest kwestia ochrony przeciwpowodziowej. Wdrożenie ustawy znacząco przyczyni się do zachowania, odbudowy i przywracania naturalnych zdolności retencyjnych, a przez to do poprawy bezpieczeństwa powodziowego doliny Odry. Obszary zalewowe, a zatem tereny na których rzeka mogła w sposób bezpieczny i naturalny okresowo wylewać, przyczyniając się zarówno do zmniejszenia skutków fali powodziowej jak i rozwoju bioróżnorodności, wynoszą obecnie jedynie 27% ich pierwotnej powierzchni. Niezbędne jest poszukiwanie rozwiązań, które będą skuteczne.

[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

Podmioty objęte oddziaływaniem	Liczebność (szacunek)	Wpływ (niemierzalny / jakościowy)	Skutki (mln zł, ceny 2025)
Przedsiębiorstwa przemysłowe i górnicze odprowadzające ścieki do Odry	aktywne pozwolenia wodnoprawne	• wyższe wymagania jakości zrzutów • presja na wdrożenie technologii odsalania i oczyszczania • mniejsze ryzyko kar i kosztów w razie katastrof	Koszt: modernizacja instalacji odsalających Korzyść: uniknięte kary i koszty awaryjnych przerw w produkcji – trudne do wyceny.
Sektor wodno-kanalizacyjny (spółki komunalne)	przedsiębiorstwa obsługujące aglomeracje > 50 tys. mieszkańców w dorzeczu Odry	• klarowniejsze reguły współpracy z Komitetem Reprezentantów Odry (KRO) • bodziec do inwestycji w reuse i retencję	Koszt: dostosowanie procedur i ewentualne wzrosty opłat wodnych – rzędu 1–2 mln/rok w skali sektora. Korzyść: dostęp do funduszy renaturyzacyjnych – 8–10 mln/rok dotacji.
Rolnictwo nadrzeczne	ok. 135 tys. gospodarstw (GUS 2023)	• lepsza dostępność czystej wody i retencji glebowej • konieczność przestrzegania buforów i ograniczeń w nawożeniu	Korzyść: dopłaty do ekoschematów retencyjnych. Koszt: dostosowanie praktyk rolniczych.

Turystyka i rekreacja wodna	> 100 tys. turystów/rok (POT)	wzrost atrakcyjności Odry dla kajakarstwa, wędkarstwa, turystyki przyrodniczej	Korzyść: dodatkowe przychody mikro- i MŚP – ~10 mln w roku wejścia w życie, rosnące do 25–30 mln/rok od 2028.
Samorządy (gminy/powiaty dorzecza)	gminy, powiaty	- nowe forum dialogu (KRO) przy inwestycjach - możliwość uzyskania grantów renaturyzacyjnych	Koszt administracyjny: ok. 2 mln/rok (obsługa konsultacji, plany). Korzyść: dostęp do funduszy krajowych/UE – ~15 mln/rok na projekty błękitno-zielone.
Konsument – gospodarstwa domowe	ok. 6 mln gospodarstw w dorzeczu	- wyższa jakość wody i usług ekosystemowych - mniejsze ryzyko podwyżek cen warzyw/ryb po ewent. katastrofach	Monetarna wycena zysków zdrowotnych i klimatycznych przekracza zakres DSR (korzyści niemierzalne).

Kluczowe wnioski gospodarcze:

- Impuls modernizacyjny: przedsiębiorstwa korzystające z wód otrzymują silny bodziec do wdrożenia czystszych technologii
- Wzrost wartości dodanej w turystyce i usługach rekreacyjnych – lepszy stan ekosystemu Odry przekłada się na przychody lokalnych MŚP i wzrost zatrudnienia.
- Redukcja kosztów zewnętrznych (awarie, katastrofy ekologiczne, utracone połowy) – choć trudna do bezpośredniej oceny, Bank Światowy szacuje, że zanieczyszczenie wód może obniżać PKB krajów nawet o 1–2 pp. rocznie; projekt ogranicza to ryzyko.
- Neutralny wpływ na inflację i biznes – koszty modernizacji rozłożone są w czasie i mogą być współfinansowane z funduszy UE (m. in. Mechanizm Sprawiedliwej Transformacji, LIFE).

Źródła danych i założenia:

- Najwyższa Izba Kontroli 2023 – wnioski dot. liczby pozwoleń wodnoprawnych i skali zrzutów.
- Uzasadnienie projektu ustawy – dane o spodziewanych skutkach gospodarczych i turystycznych.
- GUS Bank Danych Lokalnych (2023) – liczba gospodarstw rolnych, samorządy, ludność.
- ROT / POT 2019-2024 – statystyki ruchu turystycznego na Odrze.
- Krajowy Plan Strategiczny WPR 2023-27 – stawki ekoschematów retencyjnych.

[6] Jakie są przewidywane skutki finansowe projektowanych rozwiązań, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego?

Podmioty na które wpływa projekt	liczebność grupy wskazanych podmiotów	wpływ projektu na wskazane podmioty	kwotowo (w mln zł) wpływ na dochody i wydatki podmiotów
Jednostki rządowe	- Minister właściwy ds. środowiska (nowy dysponent środków) - Państwowe Gospodarstwo	1 resort, 1 agencja, GIOŚ, GDOŚ, 16 RDOŚ	nowe zadania budżetowe: finansowanie organów Odry, renaturyzacja, monitoring

	Wodne „Wody Polskie” • Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, GDOŚ, RDOŚ		• możliwość dochodzenia odszkodowań w imieniu Odry
Nowe organy	Komitety Reprezentantów (15 osób), Zarząd (3 osoby) Komitet Naukowy (10 osób)	3 jednostki	• koszty funkcjonowania (sekretariat, diety, ekspertyzy)
Jednostki samorządu terytorialnego	województwa, powiaty i gminy położone w dolinie Odry	Jednostki samorządu terytorialnego	• współudział w projektach retencyjno-renaturyzacyjnych • korzyści: niższe ryzyko powodziowe, wyższe wpływy z turystyki
Pozostałe jednostki sektora finansów publicznych (SFP)	• NFIŚGW • Europejskie fundusze celowe (EFRR, FEnIKS)	1 fundusz krajowy + 2 programy UE	• dotacje i pożyczki inwestycyjne na odsalanie, retencję i monitoring

Ustawa o rewitalizacji rzeki Odry z 13 lipca 2023 przewiduje w art. 24 ust.1 maksymalny limit wydatków w wysokości 1 234 279 661 złotych jako skutek finansowy wejścia w życie ustawy w latach 2024-2029. Koszty związane z proponowanym obecnie rozwiązaniem mieszczą się w powyższym zakresie.

[7] Wykaz źródeł finansowania, jeśli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Finansowanie umożliwiające osiągnięcie celów ustawy, a więc przede wszystkim ochronę praw podstawowych rzeki Odry oraz sprawne funkcjonowanie powoływanych organów rzeki Odry (Komitet Reprezentantów, Zarząd oraz Komitet Naukowy), zapewni Fundusz Rzeki Odry.

Koszty związane z wprowadzeniem rozwiązań opisanych w ustawie mieszczą się w zakresie przewidzianym dotychczasową ustawą z 13 lipca 2023 o rewitalizacji rzeki Odry (Dz.U. 2023 poz. 1963), w szczególności nie przekroczą kwoty wskazanej w art. 24 ust. 1 i powinny zostać przeznaczone do dyspozycji ministra ds. środowiska.

[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

➤ **Nie**

Tak, ponieważ:

- określa plan przyznania lub zmiany pomocy państwa (art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej);
- zawiera przepisy techniczne (dyrektywa (UE) 1535/2015);
- dotyczy dziedziny podlegającej kompetencji Europejskiego Banku Centralnego (art. 127 ust. 4 tiret drugie TfUE);
- ma zastosowanie do usług świadczonych przez usługodawców (dyrektywa 2006/123/WE);
- dotyczy innych niż wymienione wyżej dziedzin objętych procedurą notyfikacyjną.

Projekt ustawy nie podlega procedurze notyfikacyjnej.

III. Wymogi określone w art. 34 ust. 2a i 2b regulaminu Sejmu

[9] Czy projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

- Nie
- Tak

Projekt ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry wprowadza nową filozofię gospodarowania rzeką. Przestaje ona być wyłącznie zasobem, a zyskuje status podmiotu praw, którego interes musi być brany pod uwagę na równi z interesem publicznym i gospodarczym. Kluczowym instrumentem staje się reprezentacja praw Odry przez Komitet Reprezentantów (np. tworzenie strategii działania), Komitet Naukowy (np. ekspertyzy dotyczące optymalnych form ochrony ekosystemu) oraz udział w postępowaniach administracyjnych dotyczących rzeki (Zarząd Odry), co może mieć znaczenie dla działalności wiążącej się z poborem i zrzutem wody, żegluga towarową, budową instalacji hydrotechnicznych czy rybactwem.

Celem projektowanej ustawy jest zapewnienie trwałej i skutecznej ochrony rzeki Odry, w tym ograniczenie działalności gospodarczej prowadzącej do jej degradacji. W toku prac przygotowawczych dokonano oceny, czy możliwe jest osiągnięcie tego celu przy użyciu środków już istniejących w systemie prawnym, tj. poprzez:

- nowelizację przepisów ustawy Prawo wodne,
- zaostrzenie wymogów w procedurze udzielania pozwoleń wodnoprawnych,
- wzmocnienie nadzoru Wód Polskich i inspekcji ochrony środowiska,
- wydanie rozporządzeń wykonawczych do istniejącej ustawy o rewitalizacji Odry.

Analiza wykazała, że powyższe środki są niewystarczające. Ich stosowanie w latach 2022–2024 nie zapobiegło ani katastrofie ekologicznej z lipca 2022 r., ani pogłębiającemu się procesowi zasilania wód rzecznych. Instytucje kontrolne (w tym Najwyższa Izba Kontroli oraz Komisja Europejska) wskazywały na nieskuteczność obecnego systemu nadzoru oraz na konflikt interesów między eksploatacją gospodarczą rzeki a jej ochroną. W tej sytuacji uznano, że konieczne jest przyjęcie systemowego rozwiązania w postaci nadania rzece osobowości prawnej i reprezentacji interesów rzeki we wszystkich postępowaniach mających wpływ na jej stan.

Konsekwencje wprowadzenia ustawy można podzielić na pozytywne oraz negatywne:

Pozytywne – impuls do inwestycji w technologie ograniczające zrzuty, rozwój turystyki rzecznej i agroturystyki, wzrost atrakcyjności terenów nadodrzańskich i poprawa bezpieczeństwa przeciwpowodziowego, wzrost przychodów z rolnictwa.

Negatywne/kosztowe – udział reprezentacji i ochrona praw Odry w postępowaniu administracyjnym będzie miał znaczenie dla przedsiębiorstw silnie korzystających z Odry (kopalnie, elektrownie, duże zakłady przemysłowe), a dla części z nich powstaną koszty modernizacji instalacji, by pozostać w zgodzie z prawami rzeki.

Projektodawcy zestawili te skutki z zasadą proporcjonalności z art. 22 Konstytucji i wnioskują, że ograniczenie wolności gospodarczej jest uzasadnione ochroną środowiska i zdrowia ludzi. W długofalowej perspektywie zapewni także stabilny rozwój gospodarczy, dla którego kolejne katastrofy ekologiczne stanowią duże zagrożenie (np. w sektorze turystyki i rekreacji czy rolnictwa). W tym zakresie kluczowa pozostanie rola Komitetu Naukowego, który będzie dostarczał eksperckiej wiedzy w zakresie ochrony ekosystemu i ochrony praw Odry.

[10] Czy wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

- Nie
- **Tak**

Projekt ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry wpływa na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w obrębie rzeki, w szczególności w zakresie: wykorzystania zasobów wodnych (np. pobór wody, odprowadzanie ścieków), transportu rzecznego, rybactwa, turystyki oraz działalności przemysłowej zlokalizowanej w dorzeczu Odry. W projektowanych przepisach przyjęto, że Zarząd będzie brał udział w postępowaniach administracyjnych dotyczących rzeki oraz miał możliwość ochrony praw Odry w postępowaniach sądowych.

Ochrona rzeki, będącej podmiotem prawa, wymaga systemowego podejścia, niezależnie od skali oddziaływania – nawet działalność niewielkich podmiotów może w sposób skumulowany wywołać istotny negatywny wpływ na stan ekosystemu.

Projekt ustawy dąży do ograniczenia obciążeń administracyjnych wobec mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, a nowe rozwiązania nie będą miały wpływu w przypadku działalności zgodnej z prawami rzeki Odry.

[11] Czy projekt ustawy zawiera przepisy regulacyjne lub określa wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (art. 34 ust. 2b regulaminu Sejmu)?

- **Nie**
- Tak

Warszawa, 30 stycznia 2026 r.

BEOS-WPEiM-87/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. 505-11.020.189.29.2025
Data wpływu 30.1.26r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia

w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry w wersji uwzględniającej autopoprawkę (przedstawiciele wnioskodawców: poseł Anita Kucharska-Dziedzic, poseł Piotr Strach, poseł Małgorzata Tracz)

Na podstawie art. 34 ust. 9 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:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt określa zasady uznania osobowości prawnej rzeki Odry, prawa rzeki Odry, sposób jej reprezentacji oraz organizację i funkcjonowanie jej organów (art. 1 projektu).

W preambule projektu ustawy określono przesłanki uzasadniające konieczność jej uchwalenia. Wnioskodawcy wskazują przede wszystkim na obowiązek ochrony zasobów wodnych, przyrody i ekosystemu rzeki Odry oraz na potrzebę przeciwdziałania zagrożeniom związanym z działalnością człowieka.

Zgodnie z art. 2 pkt 1 projektu rzeka Odra to integralny ekosystem obejmujący:

- rzekę Odrę w granicach Rzeczypospolitej Polskiej jako jednolitą jednostkę geograficzną, biologiczną i hydrologiczną: wody powierzchniowe płynące, osady dennie, warstwy wodonośne, zasilanie dopływami, koryto rzeki, brzegi, obszary zalewowe oraz organizmy żyjące w rzece;
- dolinę rzeki Odry jako geograficzną jednostkę przyrodniczą wspierającą funkcjonowanie rzeki, obejmującą obszary związane z jej naturalnymi procesami hydrologicznymi, przyrodniczymi i biologicznymi, w tym obszary zalewowe, mokradła oraz ekosystemy przybrzeżne.

Projekt definiuje pojęcie zasobów Odry (są to: woda rzeki Odry, osady denne, warstwy wodonośne, fauna i flora oraz inne elementy ekosystemu) oraz określa, czym jest szkoda w ekosystemie Odry (negatywna zmiana właściwości fizycznych, chemicznych lub biologicznych rzeki, jej funkcji ekologicznych lub stanu ilościowego, powodująca uszczerbek w prawidłowym funkcjonowaniu ekosystemu) (art. 2 pkt 2 i 3 projektu). Zasoby Odry stanowią własność Skarbu Państwa (art. 5 projektu).

Projekt proponuje wprowadzenie do polskiego systemu prawnego pojęcia osobowości prawnej o charakterze środowiskowym (art. 3 ust. 1, art. 33 pkt 1 oraz art. 34 projektu). Zgodnie z proponowanym art. 33 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹ osobą prawną może być podmiot o charakterze środowiskowym utworzony na podstawie odrębnej ustawy. Osoby prawne o charakterze środowiskowym działają wyłącznie w celu ochrony środowiska naturalnego na zasadach określonych w odrębnych ustawach (art. 33 pkt 2 projektu – proponowany art. 40¹ Kodeksu cywilnego). Proponowana zmiana ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody² polega na dodaniu w art. 2 pkt 21a, zgodnie z którym osoba prawna o charakterze środowiskowym to podmiot posiadający osobowość prawną utworzony w celu ochrony konkretnego ekosystemu lub zasobu przyrodniczego³ (art. 34 projektu).

Zgodnie z projektem rzeka Odra ma osobowość prawną o charakterze środowiskowym, posiada zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych w zakresie określonym proponowaną ustawą (art. 3 ust. 1 i 2 projektu). Natomiast w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego⁴ proponuje się dodanie w art. 64 § 3, zgodnie z którym osoba prawna o charakterze środowiskowym, utworzona na podstawie odrębnej ustawy, ma zdolność sądową i procesową na równi z innymi osobami prawnymi (art. 38 projektu).

Art. 4 projektu określa prawa rzeki Odry.

Rzeka Odra jest stroną postępowań administracyjnych w sprawach mogących wpływać na jej stan, przepływ, jakość wód lub integralność ekosystemu rzeczny. Dotyczy to w szczególności spraw: pozwoleń wodnoprawnych dotyczących rzeki Odry, pozwoleń budowlanych dla obiektów w obszarze oddziaływania rzeki, decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów przyległych do rzeki, koncesji na poszukiwanie i wydobywanie kopalin z dna rzeki, pozwoleń na wprowadzanie ścieków do rzeki (art. 14 projektu). Zgodnie z art. 15 projektu organ administracji publicznej wszczynający postępowanie w tych sprawach zawiadamia o tym Zarząd. Zarząd może przystąpić do postępowania oraz może

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, ze zm.

² Dz. U. z 2026 r. poz. 13.

³ Art. 2 ustawy o ochronie przyrody dotyczy zakresu przedmiotowego ustawy oraz celów ochrony przyrody i zawiera dwa ustępy: ust. 1, składający się z dziewięciu punktów i ust. 2 – z sześciu punktów. Natomiast definicje legalne zostały zamieszczone w art. 5 tej ustawy.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1568, ze zm.

składać odwołania od wydanych w tych sprawach decyzji. W przypadku konfliktu między prawami rzeki a innymi interesami publicznymi sprawę rozstrzyga Sąd Wodny (art. 16 projektu). Zgodnie z proponowaną zmianą ustaw: z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁵ (dodanie art. 16a – art. 36 projektu) oraz z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶ (dodanie § 4 w art. 13 – art. 37 projektu) w strukturze Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie zostanie utworzona Izba Ochrony Ekosystemów Wodnych (Sąd Wodny), właściwa do rozpoznawania spraw określonych w proponowanej ustawie.

Rzeka Odra nie może prowadzić działalności gospodarczej (art. 6 projektu).

Art. 7 projektu wskazuje organy rzeki Odry, którymi są:

1) Komitet Reprezentantów – organ stanowiący rzeki Odry (art. 8 projektu); do zadań Komitetu Reprezentantów należy m.in. określanie strategii działania rzeki Odry powoływanie i odwoływanie Zarządu, nadzór nad jego działalnością podejmowanie decyzji w sprawach majątkowych przekraczających zakres zwykłego zarządu; wyrażanie zgody na działania mogące znacząco wpłynąć na prawa rzeki (art. 9 projektu);

2) Zarząd – organ wykonawczy rzeki Odry (art. 10 projektu); Zarząd reprezentuje rzekę Odrę w obrocie prawnym i przed organami państwowymi oraz sądami (art. 11 projektu), do jego zadań należy m.in. zarządzanie zasobami rzeki Odry, zarządzanie Funduszem Rzeki Odry (art. 10 ust. 4 projektu), wyrażanie zgody na wydanie pozwolenia wodnoprawnego dotyczącego rzeki Odry (art. 23 ust. 3 projektu);

3) Komitet Naukowy – organ doradczy rzeki Odry (art. 12 projektu). Do zadań Komitetu Naukowego należy m.in. ocena stanu ekosystemu rzeki Odry, określanie przyczyn i zakresu szkód wyrządzonych rzece, rekomendowanie działań naprawczych, opiniowanie strategii Rzeki Odry (art. 13 projektu).

Minister właściwy do spraw środowiska sprawuje nadzór nad działalnością organów rzeki Odry (art. 24 ust. 1 projektu).

Rozdział 4 projektu (artykuły 17-20) zawiera postanowienia dotyczące ochrony prawnej rzeki Odry w sytuacjach naruszenia praw rzeki lub wystąpienia szkody w jej ekosystemie⁷. Zgodnie z art. 17 projektu określone podmioty są uprawnione do wystąpienia z pozwem w imieniu rzeki (m.in. Zarząd, jednostki samorządu terytorialnego, organizacje ekologiczne, Prokurator). W pozwie podmioty te mogą domagać się: zaprzestania naruszeń, przywrócenia stanu poprzedniego, naprawienia szkody, podjęcia działań zapobiegawczych,

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1267.

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 935, ze zm.

⁷ Art. 17 ust. 2 projektu wskazuje następujące sytuacje naruszeń i szkód które mogą być podstawą złożenia pozwu: zanieczyszczenie wód rzeki Odry, naruszenie naturalnego przepływu wód, niszczenie siedlisk przyrodniczych związanych z rzeką, wprowadzanie gatunków inwazyjnych, inne działania mogące trwale naruszyć integralność ekosystemu.

odszkodowania na rzecz odbudowy ekosystemu, zadośćuczynienia pieniężnego na cele ochrony środowiska.

Projekt przewiduje utworzenie państwowego funduszu celowego – Funduszu Rzeki Odry, będącego państwowym funduszem celowym, którego środki będą przeznaczane na finansowanie działalności organów rzeki Odry, projekty restauracji ekosystemu rzeki, badania naukowe dotyczące rzeki (art. 21 projektu oraz art. 35 projektu – dodanie art. 29a w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸).

Zgodnie z art. 23 ust. 2 projektu korzystanie z wód rzeki Odry będzie podlegało przepisom ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne⁹ (dalej: ustawa – Prawo wodne) z uwzględnieniem praw rzeki określonych w proponowanej ustawie. Pozwolenia wodnoprawne i inne decyzje administracyjne dotyczące rzeki Odry powinny uwzględniać prawa podstawowe rzeki. W postępowaniach dotyczących pozwoleń wodnoprawnych dla rzeki Odry stroną jest również rzeka Odra reprezentowana przez Zarząd (art. 32 pkt 3 projektu – dodanie ust. 3 w art. 401 ustawy – Prawo wodne)¹⁰. Istniejące pozwolenia wodnoprawne dotyczące rzeki Odry zachowują ważność przez trzy lata od wejścia proponowanej ustawy w życie, a podmioty korzystające z pozwoleń będą zobowiązane do uzyskania dodatkowej zgody Zarządu na kontynuację działalności (art. 29 projektu).

Zgodnie z art. 25 ust. 1 projektu w stosunkach międzynarodowych rzekę Odrę reprezentuje Rząd Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto projekt przewiduje zmianę art. 17 ust. 1 ustawy – Prawo wodne (art. 32 pkt 1 projektu), zgodnie z którą „[w]ody stanowią własność Skarbu Państwa, innych osób prawnych albo osób fizycznych, z zastrzeżeniem art. 5 ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry”¹¹.

Projekt zakłada też zmiany przepisów ustaw:

- z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹²;
- z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny¹³;
- z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń¹⁴;
- z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁵: zgodnie z proponowanym art. 3 ust. 7 tej ustawy (art. 41 projektu) osoby prawne o charakterze środowiskowym, utworzone w celu

⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2025 r. poz. 960, ze zm.

¹⁰ W art. 401 ustawy – Prawo wodne jest już jednostka redakcyjna „ust. 3”.

¹¹ Prawdopodobnie chodzi o zmianę art. 211 ust. 1 (a nie art. 17 ust. 1) ustawy – Prawo wodne, zgodnie z którym „Wody stanowią własność Skarbu Państwa, innych osób prawnych albo osób fizycznych”. Art. 17 ust. 1 ustawy – Prawo wodne reguluje natomiast stosowanie przepisów ustawy do posiadaczy, podmiotów wykonujących prawa właścicielskie, urządzeń innych niż urządzenia wodne.

¹² Dz. U. z 2025 r. poz. 1691.

¹³ Dz. U. z 2025 r. poz. 383 oraz poz. 1818.

¹⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 734, ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 1138.

ochrony konkretnego ekosystemu lub zasobu przyrodniczego, mogą prowadzić działalność pożytku publicznego i uzyskiwać status organizacji pożytku publicznego na zasadach określonych w ustawie;

- z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁶;
- z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze¹⁷ (dalej: ustawa – Prawo geologiczne i górnicze): dodanie ust. 3 w art. 7 (art. 43 projektu). Zgodnie z tym przepisem w przypadku koncesji dotyczących poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin z dna rzeki posiadającej osobowość prawną, wydanie koncesji będzie wymagało zgody organu reprezentującego tę rzekę.

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Odnosząc się do zagadnień ochrony zasobów wodnych i ekosystemu rzeki oraz przeciwdziałania zagrożeniom związanym z działalnością człowieka, w prawie Unii Europejskiej należy wskazać:

1) dyrektywę 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającą ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej¹⁸ (dalej: dyrektywa 2000/60/WE). Zgodnie z art. 1 dyrektywy jej celem jest ustalenie ram dla ochrony śródlądowych wód powierzchniowych, wód przejściowych, wód przybrzeżnych oraz wód podziemnych, które:

a) zapobiegają dalszemu pogarszaniu oraz chronią i poprawiają stan ekosystemów wodnych oraz – w odniesieniu do ich potrzeb wodnych – ekosystemów lądowych i terenów podmokłych bezpośrednio uzależnionych od ekosystemów wodnych;

b) promują zrównoważone korzystanie z wód oparte na długoterminowej ochronie dostępnych zasobów wodnych;

c) dążą do zwiększonej ochrony i poprawy środowiska wodnego między innymi poprzez szczególne środki dla stopniowej redukcji zrzutów, emisji i strat substancji priorytetowych oraz zaprzestania lub stopniowego wyeliminowania zrzutów, emisji i strat priorytetowych substancji niebezpiecznych;

d) zapewniają stopniową redukcję zanieczyszczenia wód;

2) rozporządzenie (UE) 2024/1991 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych i zmiany rozporządzenia (UE) 2022/869¹⁹ (dalej: rozporządzenie (UE) 2024/1991). Rozporządzenie to reguluje kwestię odbudowy ekosystemów w UE. Zgodnie z motywem 1 preambuły do tego rozporządzenia, „aby przywrócić różnorodną

¹⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 647, ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1290, ze zm.

¹⁸ Dz. Urz. UE L 327 z 22.12.2000, s. 1, ze zm.

¹⁹ Dz. Urz. UE L, 2024/1991, 29.7.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1991/oj>.

biologicznie i odporną przyrodę na całym terytorium Unii, trzeba na poziomie Unii ustanowić zasady dotyczące odbudowy ekosystemów”. Przepisy rozporządzenia UE) 2024/1991 mają się przyczynić w szczególności do długoterminowej i trwałej odbudowy różnorodnych biologicznie i odpornych ekosystemów na obszarach lądowych i morskich państw członkowskich poprzez odbudowę zdegradowanych ekosystemów (art. 1 ust. 1 lit. a rozporządzenia).

Biorąc pod uwagę przewidziane w projekcie możliwe ograniczenia swobody działalności gospodarczej, należy wskazać:

1) artykuł 49 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TfUE) – zakazujący ograniczeń swobody przedsiębiorczości obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego. Swoboda przedsiębiorczości obejmuje podejmowanie i wykonywanie działalności prowadzonej na własny rachunek, jak również zakładanie i zarządzanie przedsiębiorstwami, na warunkach określonych przez ustawodawstwo państwa przyjmującego dla własnych obywateli;

2) artykuł 191 TfUE, określający politykę Unii w dziedzinie środowiska, która przyczynia się do zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska, ochrony zdrowia ludzkiego, ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych, promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu. Polityka UE stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie „zanieczyszczający płaci”.

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

3.1. Projekt – w celu ochrony ekosystemu Odry oraz przeciwdziałania zagrożeniom związanym z działalnością człowieka – przyznaje osobowość prawną rzece Odrze. W pkt 11 preambuły do proponowanej ustawy stwierdza się, że uznanie osobowości prawnej rzeki Odry jest zgodne z celami dyrektywy 2000/60/WE oraz będzie realizować rozporządzenie (UE) 2024/1991.

Projekt określa prawa rzeki Odry, stwierdza, że zasoby rzeki Odry stanowią własność Skarbu Państwa, a także powołuje organy: stanowiący, wykonawczy (reprezentujący rzekę, chroniący jej prawa i zarządzający jej zasobami) oraz doradczy rzeki Odry. Projekt określa zasady postępowania w przypadku naruszenia praw rzeki.

Dyrektywa 2000/60/WE ma na celu ustalenie ram dla ochrony śródlądowych wód powierzchniowych, wód przejściowych, wód przybrzeżnych oraz wód podziemnych (art. 1), natomiast rozporządzenie (UE) 2024/1991 ustanawia ramy, w których państwa członkowskie wprowadzają skuteczne obszarowe środki odbudowy, które docelowo – do 2050 r. – mają objąć wszystkie ekosystemy wymagające odbudowy (art. 1 ust. 2). Działania zmierzające do odbudowy ekosystemów mają być ujmowane w krajowym planie odbudowy

zasobów przyrodniczych. Rozporządzenie (UE) 2024/1991 przewiduje przygotowywanie krajowych planów odbudowy zasobów przyrodniczych, określa treść tych planów oraz procedurę i zasady ich oceniania przez Komisję, a następnie odpracowywania i publikowania oraz przeglądu (art. 14-19 rozporządzenia).

Na podstawie art. 11 dyrektywy 2000/60/WE państwa członkowskie są zobowiązane do ustalenia programu środków działania, dla wszystkich obszarów dorzeczy lub części międzynarodowych obszarów dorzeczy leżących na jego terytorium, aby osiągnąć cele środowiskowe²⁰. Takie programy mogą odnosić się do środków wynikających z prawodawstwa przyjętego na poziomie krajowym i obejmujących całe terytorium państwa członkowskiego. Państwo członkowskie może podejmować odpowiednie środki dla wszystkich obszarów dorzeczy lub części międzynarodowych obszarów dorzeczy leżących na jego terytorium. Programy działań powinny być koordynowane na całym obszarze dorzecza (art. 3 ust. 4). Z kolei na podstawie art. 8 dyrektywy 2000/60/WE państwa członkowskie są zobowiązane do ustalenia programów monitorowania stanu wód. Dyrektywa 2000/60/WE została implementowana do prawa polskiego ustawą – Prawo wodne²¹.

Projekt zakłada, że korzystanie z wód rzeki Odry będzie się odbywało zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, z uwzględnieniem praw rzeki określonych w projekcie (art. 23 ust. 1). Można wskazać w projekcie następujące kwestie odnoszące się do modyfikacji postanowień ustawy – Prawo wodne:

- pozwolenia wodnoprawne i inne decyzje administracyjne dotyczące rzeki Odry powinny uwzględniać prawa podstawowe rzeki (art. 23 ust. 2, art. 32 pkt 2 projektu – w zakresie dodania art. 389a w ustawie – Prawo wodne);
- wydanie pozwolenia wodnoprawnego dotyczącego rzeki Odry będzie wymagało uprzedniej zgody Zarządu – organu wykonawczego i reprezentującego rzekę (art. 23 ust. 3, art. 32 pkt 2 projektu – dodanie art. 389a w ustawie – Prawo wodne);
- pozwolenia wodnoprawne dotyczące rzeki Odry zachowają ważność przez trzy lata od wejścia ustawy w życie, a podmioty korzystające z pozwoleń będą zobowiązane w tym czasie do uzyskania dodatkowej zgody Zarządu na kontynuację działalności (art. 29 projektu)²².
- rzeka Odra, reprezentowana przez Zarząd, będzie stroną w postępowaniach dotyczących pozwoleń wodnoprawnych dla rzeki Odry (art. 11, art. 14 ust.

²⁰ Cele środowiskowe zostały wskazane w art. 4 dyrektywy.

²¹ Zob. przypis 1 do tytułu tej ustawy.

²² Należy zauważyć że ustawa – Prawo wodne zawiera szczegółowe przepisy dotyczące pozwoleń wodnoprawnych – procedury ich wydawania, ważności, przesłanek cofnięcia, ograniczenia, wygaśnięcia – proponowany wymóg nie został uwzględniony w proponowanych w projekcie zmianach ustawy – Prawo wodne, co może powodować trudności interpretacyjne w zakresie skutków normatywnych proponowanej regulacji.

2 pkt 1, art. 32 pkt 3 projektu – w zakresie dodania ust. 3 w art. 401 ustawy – Prawo wodne);

- rzeka Odra będzie stroną postępowań administracyjnych w sprawach mogących wpływać na jej stan, przepływ, jakość wód lub integralność ekosystemu rzecznego, w szczególności: 1) pozwoleń wodnoprawnych dotyczących rzeki Odry; 2) pozwoleń budowlanych dla obiektów w obszarze oddziaływania rzeki; 3) decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach; 4) plany zagospodarowania przestrzennego dla terenów przyległych do rzeki; 5) koncesji na poszukiwanie i wydobywanie kopalin z dna rzeki; 6) pozwoleń na wprowadzanie ścieków do rzeki (art. 14-16 projektu).

Ponadto w przypadku koncesji dotyczących poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin z dna rzeki posiadającej osobowość prawną wydanie koncesji będzie wymagało zgody organu reprezentującego tę rzekę (art. 43 projektu – zmiana ustawy – Prawo geologiczne i górnicze).

Zgodnie z art. 22 projektu przedsiębiorstwa korzystające z wód rzeki Odry będą zobowiązane do wpłacania przez pięć lat od wejścia ustawy w życie do Funduszu Rzeki składki wyrównawczej w wysokości 0,5% rocznych przychodów z działalności wodnej.

Proponowana regulacja, zakładając stosowanie ustawy – Prawo wodne (art. 23 projektu), *expressis verbis* wprowadza w tej ustawie jedynie nieliczne zmiany (zawarte w art. 32 projektu). Jednocześnie nakazuje uwzględniać „prawa rzeki” (albo: „prawa podstawowe rzeki”) określone w proponowanej ustawie. Postanowienia projektu odnoszące się do ochrony praw rzeki zostaną więc włączone do systemu gospodarowania wodami, kształtowania i ochrony zasobów wodnych, korzystania z wód oraz zarządzania zasobami wodnymi, określonego na mocy ustawy – Prawo wodne. Zawarta w projekcie ogólna formuła nakazująca uwzględnianie praw rzeki nie pozwala ściśle określić zakresu faktycznej modyfikacji reżimu ustawy – Prawo wodne. Należy jednak uznać, że proponowane środki, zmierzające do ochrony rzeki Odry, nie stanowią programów działań czy programów monitorowania w rozumieniu dyrektywy 2000/60/WE ani nie modyfikują zasad tworzenia programów działań i programów monitorowania określonych w ustawie – Prawo wodne. Projekt nie zawiera postanowień sprzecznych z dyrektywą 2000/60/WE oraz rozporządzeniem (UE) 2024/1991.

3.2. Proponowane zmiany ustawy – Prawo wodne w zakresie udziału Zarządu w postępowaniach administracyjnych i wydawaniu pozwoleń wodnoprawnych – w tym wymóg uprzedniej zgody Zarządu na wydanie pozwolenia wodnoprawnego i konieczność uzyskania zgody Zarządu na wydane już pozwolenia, a także zgody organu reprezentującego rzekę w przypadku koncesji dotyczących poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin z dna rzeki posiadającej osobowość prawną i nałożenie na przedsiębiorstwa korzystające z wód rzeki Odry obowiązku opłacania składki wyrównawczej – można ocenić z punktu widzenia zgodności z unijną swobodą przedsiębiorczości,

o której mowa w art. 49 TfUE. Wskazane regulacje przewidują pewne ograniczenia i obciążenia dla przedsiębiorstw i należy rozważyć, czy potencjalnie nie będą stanowiły bariery w rynku wewnętrznym.

Swoboda przedsiębiorczości w rozumieniu art. 49 TfUE umożliwia obywatelom UE trwałe i ciągłe uczestniczenie w życiu gospodarczym innego państwa członkowskiego niż państwo ich pochodzenia. Proponowana regulacja nie zawiera postanowień dyskryminujących (w sposób bezpośredni czy pośredni) – nie różnicuje sytuacji prawnej przedsiębiorców objętych jego regulacją w zależności od ich przynależności państwowej oraz nie przewiduje rozwiązań, które w praktyce stawiałyby w gorszej sytuacji podmioty z innych państw członkowskich. Wynikające z proponowanych przepisów ograniczenia odnoszą się w jednakowym stopniu do przedsiębiorców z Polski, jak i pozostałych państw członkowskich. Proponowane przepisy nie wprowadzają także dyskryminacji pośredniej (ukrytej). Jednakże zgodnie z orzecznictwem TSUE wszelkie podjęte przez państwa członkowskie środki, które uniemożliwiają, utrudniają lub czynią mniej atrakcyjnymi korzystanie ze swobód traktatowych, stanowią bariery w ramach rynku wewnętrznego – nawet jeżeli te ograniczenia są stosowane bez rozróżnienia wobec podmiotów z państwa przyjmującego i z innych państw członkowskich²³. Zakaz wyrażony w art. 49 TfUE nie ogranicza się więc do dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, ale obejmuje również niedyskryminacyjne ograniczenia swobody przedsiębiorczości. Państwa członkowskie mogą wprowadzać regulacje w zakresie określania zasad dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej, lecz pod pewnymi warunkami. Środki krajowe, które mogłyby utrudnić lub uczynić mniej atrakcyjnym korzystanie z podstawowej swobody, jaką jest swoboda przedsiębiorczości, powinny spełniać cztery warunki: 1) muszą być stosowane w sposób niedyskryminujący, 2) muszą być uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, 3) muszą być odpowiednie do zapewnienia realizacji zamierzonego celu i 4) nie mogą wykraczać poza to, co konieczne dla realizacji tego celu²⁴.

Jak stwierdzono wyżej, zaproponowane regulacje nie mają charakteru dyskryminującego. Można też uznać, że wskazane ograniczenia są uzasadnione nadrzędnym celem interesu ogólnego, jakim jest ochrona ekosystemu Odry. Zgodnie z art. 191 ust. 2 TfUE polityka środowiskowa UE stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony i opiera się na zasadach ostrożności oraz „zanieczyszczający płaci:”. Jednym z głównych celów dyrektywy 200/60/WE jest ochrona zasobów wodnych, a rozporządzenie (UE) 2024/1991 ma na celu m.in.

²³ Wyrok TSUE z dnia 28 lutego 2008 r., *Deutsche Shell GmbH przeciwko Finanzamt für Großunternehmen in Hamburg*, C-293/06, EU:C:2008:129, pkt 28 oraz wyrok TSUE z dnia 3 czerwca 2010 r., *Ladbrokes Betting & Gaming Ltd i Ladbrokes International Ltd przeciwko Stichting de Nationale Sporttotalisator*, C-258/08, ECLI:EU:C:2010:308, pkt 15.

²⁴ Zob. m.in. wyroki TSUE: z dnia 30 listopada 1995 r., *Gebhard*, C-55/94, EU:C:1995:411, pkt 37, z dnia 10 marca 2009 r., *Hartlauer*, C-169/07, EU:C:2009:141, pkt 44 oraz z dnia 11 marca 2010 r., *Attanasio Group*, C-384/08, EU:C:2010:133, pkt 51.

odbudowę ekosystemów. Nałożenie dodatkowych wymogów proceduralnych (uzyskanie zgody organu reprezentującego rzekę przy wydawaniu decyzji administracyjnej oraz jego udział w postępowaniach administracyjnych dotyczących zasobów rzeki) można uznać za środki odpowiednie i proporcjonalne do osiągnięcia zamierzonych celów. Także w odniesieniu do konieczności uzyskania zgody Zarządu do pozwoleń już wydanych proponowane środki nie wydają się nadmierne (można uznać, że przewidziany okres przejściowy trzech lat od wejścia w życie proponowanej ustawy łagodzi retroaktywny charakter tego wymogu).

Podsumowując, należy stwierdzić, że proponowane przepisy nie będą stanowiły bariery w rynku wewnętrznym, która uniemożliwi, utrudni lub uczyni mniej atrakcyjnym korzystanie ze swobód traktatowych. Projekt nie narusza zatem art. 49 TfUE.

4. Konkluzja

Poselski projekt ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry w wersji uwzględniającej autopoprawkę nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Autor:

Dorota Olejniczak
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik
/podpisano elektronicznie/

Warszawa, 30 stycznia 2026 r.

BEOS-WPEiM-88/26

WYDZIAŁ GOSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.129.28.2025

Data wpływu 30.1.26r.

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia

w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry w wersji uwzględniającej autopoprawkę (przedstawiciele wnioskodawców: poseł Anita Kucharska-Dziedzic, poseł Piotr Strach, poseł Małgorzata Tracz) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Projekt określa zasady uznania osobowości prawnej rzeki Odry, prawa rzeki Odry, sposób jej reprezentacji oraz organizację i funkcjonowanie jej organów (art. 1 projektu).

W preambule projektu ustawy określono przesłanki uzasadniające konieczność jej uchwalenia. Wnioskodawcy wskazują przede wszystkim na obowiązek ochrony zasobów wodnych, przyrody i ekosystemu rzeki Odry oraz na potrzebę przeciwdziałania zagrożeniom związanym z działalnością człowieka.

Zgodnie z art. 2 pkt 1 projektu rzeka Odra to integralny ekosystem obejmujący:

- rzekę Odrę w granicach Rzeczypospolitej Polskiej jako jednolitą jednostkę geograficzną, biologiczną i hydrologiczną: wody powierzchniowe płynące, osady dennie, warstwy wodonośne, zasilanie dopływami, koryto rzeki, brzegi, obszary zalewowe oraz organizmy żyjące w rzece;
- dolinę rzeki Odry jako geograficzną jednostkę przyrodniczą wspierającą funkcjonowanie rzeki, obejmującą obszary związane z jej naturalnymi procesami hydrologicznymi, przyrodniczymi i biologicznymi, w tym obszary zalewowe, mokradła oraz ekosystemy przybrzeżne.

Projekt definiuje pojęcie zasobów Odry (są to: woda rzeki Odry, osady dennie, warstwy wodonośne, fauna i flora oraz inne elementy ekosystemu) oraz określa, czym jest szkoda w ekosystemie Odry (negatywna zmiana właściwości

fizycznych, chemicznych lub biologicznych rzeki, jej funkcji ekologicznych lub stanu ilościowego, powodująca uszczerbek w prawidłowym funkcjonowaniu ekosystemu) (art. 2 pkt 2 i 3 projektu). Zasoby Odry stanowią własność Skarbu Państwa (art. 5 projektu).

Projekt proponuje wprowadzenie do polskiego systemu prawnego pojęcia osobowości prawnej o charakterze środowiskowym (art. 3 ust. 1, art. 33 pkt 1 oraz art. 34 projektu). Zgodnie z proponowanym art. 33 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹ osobą prawną może być podmiot o charakterze środowiskowym utworzony na podstawie odrębnej ustawy. Osoby prawne o charakterze środowiskowym działają wyłącznie w celu ochrony środowiska naturalnego na zasadach określonych w odrębnych ustawach (art. 33 pkt 2 projektu – proponowany art. 40¹ Kodeksu cywilnego). Proponowana zmiana ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody² polega na dodaniu w art. 2 pkt 21a, zgodnie z którym osoba prawna o charakterze środowiskowym to podmiot posiadający osobowość prawną utworzony w celu ochrony konkretnego ekosystemu lub zasobu przyrodniczego³ (art. 34 projektu).

Zgodnie z projektem rzeka Odra ma osobowość prawną o charakterze środowiskowym, posiada zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych w zakresie określonym proponowaną ustawą (art. 3 ust. 1 i 2 projektu). Natomiast w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego⁴ proponuje się dodanie w art. 64 § 3, zgodnie z którym osoba prawna o charakterze środowiskowym, utworzona na podstawie odrębnej ustawy, ma zdolność sądową i procesową na równi z innymi osobami prawnymi (art. 38 projektu).

Art. 4 projektu określa prawa rzeki Odry.

Rzeka Odra jest stroną postępowań administracyjnych w sprawach mogących wpływać na jej stan, przepływ, jakość wód lub integralność ekosystemu rzeczno-ekologicznego. Dotyczy to w szczególności spraw: pozwoleń wodnoprawnych dotyczących rzeki Odry, pozwoleń budowlanych dla obiektów w obszarze oddziaływania rzeki, decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów przyległych do rzeki, koncesji na poszukiwanie i wydobywanie kopalin z dna rzeki, pozwoleń na wprowadzanie ścieków do rzeki (art. 14 projektu). Zgodnie z art. 15 projektu organ administracji publicznej wszczynający postępowanie w tych sprawach zawiadamia o tym Zarząd. Zarząd może przystąpić do postępowania oraz może składać odwołania od wydanych w tych sprawach decyzji. W przypadku konfliktu między prawami rzeki a innymi interesami publicznymi sprawę rozstrzyga Sąd Wodny (art. 16 projektu). Zgodnie z proponowaną zmianą ustaw: z dnia 25 lipca

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, ze zm.

² Dz. U. z 2026 r. poz. 13.

³ Art. 2 ustawy o ochronie przyrody dotyczy zakresu przedmiotowego ustawy oraz celów ochrony przyrody i zawiera dwa ustępy: ust. 1, składający się z dziewięciu punktów i ust. 2 – z sześciu punktów. Natomiast definicje legalne zostały zamieszczone w art. 5 tej ustawy.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1568, ze zm.

2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁵ (dodanie art. 16a – art. 36 projektu) oraz z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶ (dodanie § 4 w art. 13 – art. 37 projektu) w strukturze Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie zostanie utworzona Izba Ochrony Ekosystemów Wodnych (Sąd Wodny), właściwa do rozpoznawania spraw określonych w proponowanej ustawie.

Rzeka Odra nie może prowadzić działalności gospodarczej (art. 6 projektu).

Art. 7 projektu wskazuje organy rzeki Odry, którymi są:

1) Komitet Reprezentantów – organ stanowiący rzeki Odry (art. 8 projektu); do zadań Komitetu Reprezentantów należy m.in. określanie strategii działania rzeki Odry powoływanie i odwoływanie Zarządu, nadzór nad jego działalnością podejmowanie decyzji w sprawach majątkowych przekraczających zakres zwykłego zarządu; wyrażanie zgody na działania mogące znacząco wpłynąć na prawa rzeki (art. 9 projektu);

2) Zarząd – organ wykonawczy rzeki Odry (art. 10 projektu); Zarząd reprezentuje rzekę Odrę w obrocie prawnym i przed organami państwowymi oraz sądami (art. 11 projektu), do jego zadań należy m.in. zarządzanie zasobami rzeki Odry, zarządzanie Funduszem Rzeki Odry (art. 10 ust. 4 projektu), wyrażanie zgody na wydanie pozwolenia wodnoprawnego dotyczącego rzeki Odry (art. 23 ust. 3 projektu);

3) Komitet Naukowy – organ doradczy rzeki Odry (art. 12 projektu). Do zadań Komitetu Naukowego należy m.in. ocena stanu ekosystemu rzeki Odry, określanie przyczyn i zakresu szkód wyrządzonych rzece, rekomendowanie działań naprawczych, opiniowanie strategii Rzeki Odry (art. 13 projektu).

Minister właściwy do spraw środowiska sprawuje nadzór nad działalnością organów rzeki Odry (art. 24 ust. 1 projektu).

Rozdział 4 projektu (artykuły 17-20) zawiera postanowienia dotyczące ochrony prawnej rzeki Odry w sytuacjach naruszenia praw rzeki lub wystąpienia szkody w jej ekosystemie⁷. Zgodnie z art. 17 projektu określone podmioty są uprawnione do wystąpienia z pozwem w imieniu rzeki (m.in. Zarząd, jednostki samorządu terytorialnego, organizacje ekologiczne, Prokurator). W pozwie podmioty te mogą domagać się: zaprzestania naruszeń, przywrócenia stanu poprzedniego, naprawienia szkody, podjęcia działań zapobiegawczych, odszkodowania na rzecz odbudowy ekosystemu, zadośćuczynienia pieniężnego na cele ochrony środowiska.

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1267.

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 935, ze zm.

⁷ Art. 17 ust. 2 projektu wskazuje następujące sytuacje naruszeń i szkód które mogą być podstawą złożenia pozwu: zanieczyszczenie wód rzeki Odry, naruszenie naturalnego przepływu wód, niszczenie siedlisk przyrodniczych związanych z rzeką, wprowadzanie gatunków inwazyjnych, inne działania mogące trwale naruszyć integralność ekosystemu.

Projekt przewiduje utworzenie państwowego funduszu celowego – Funduszu Rzeki Odry, będącego państwowym funduszem celowym, którego środki będą przeznaczane na finansowanie działalności organów rzeki Odry, projekty restauracji ekosystemu rzeki, badania naukowe dotyczące rzeki (art. 21 projektu oraz art. 35 projektu – dodanie art. 29a w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸).

Zgodnie z art. 23 ust. 2 projektu korzystanie z wód rzeki Odry będzie podlegało przepisom ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne⁹ (dalej: ustawa – Prawo wodne) z uwzględnieniem praw rzeki określonych w proponowanej ustawie. Pozwolenia wodnoprawne i inne decyzje administracyjne dotyczące rzeki Odry powinny uwzględniać prawa podstawowe rzeki. W postępowaniach dotyczących pozwoleń wodnoprawnych dla rzeki Odry stroną jest również rzeka Odra reprezentowana przez Zarząd (art. 32 pkt 3 projektu – dodanie ust. 3 w art. 401 ustawy – Prawo wodne)¹⁰. Istniejące pozwolenia wodnoprawne dotyczące rzeki Odry zachowują ważność przez trzy lata od wejścia proponowanej ustawy w życie, a podmioty korzystające z pozwoleń będą zobowiązane do uzyskania dodatkowej zgody Zarządu na kontynuację działalności (art. 29 projektu).

Zgodnie z art. 25 ust. 1 projektu w stosunkach międzynarodowych rzekę Odrę reprezentuje Rząd Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto projekt przewiduje zmianę art. 17 ust. 1 ustawy – Prawo wodne (art. 32 pkt 1 projektu), zgodnie z którą „[w]ody stanowią własność Skarbu Państwa, innych osób prawnych albo osób fizycznych, z zastrzeżeniem art. 5 ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry”¹¹.

Projekt zakłada też zmiany przepisów ustaw:

- z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹²;
- z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny¹³;
- z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń¹⁴;
- z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁵: zgodnie z proponowanym art. 3 ust. 7 tej ustawy (art. 41 projektu) osoby prawne o charakterze środowiskowym, utworzone w celu ochrony konkretnego ekosystemu lub zasobu przyrodniczego, mogą

⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2025 r. poz. 960, ze zm.

¹⁰ W art. 401 ustawy – Prawo wodne jest już jednostka redakcyjna „ust. 3”.

¹¹ Prawdopodobnie chodzi o zmianę art. 211 ust. 1 (a nie art. 17 ust. 1) ustawy – Prawo wodne, zgodnie z którym „Wody stanowią własność Skarbu Państwa, innych osób prawnych albo osób fizycznych”. Art. 17 ust. 1 ustawy – Prawo wodne reguluje natomiast stosowanie przepisów ustawy do posiadaczy, podmiotów wykonujących prawa właścicielskie, urządzeń innych niż urządzenia wodne.

¹² Dz. U. z 2025 r. poz. 1691.

¹³ Dz. U. z 2025 r. poz. 383 oraz poz. 1818.

¹⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 734, ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 1138.

prowadzić działalność pożytku publicznego i uzyskiwać status organizacji pożytku publicznego na zasadach określonych w ustawie;

- z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁶;
- z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze¹⁷ (dalej: ustawa – Prawo geologiczne i górnicze): dodanie ust. 3 w art. 7 (art. 43 projektu). Zgodnie z tym przepisem w przypadku koncesji dotyczących poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin z dna rzeki posiadającej osobowość prawną, wydanie koncesji będzie wymagało zgody organu reprezentującego tę rzekę.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry w wersji uwzględniającej autopoprawkę **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

Dorota Olejniczak
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/

¹⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 647, ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1290, ze zm.

Warszawa, 17 lutego 2026 r.

Posłanka **Anita Kucharska-Dziedzic**

Posłanka **Małgorzata Tracz**

Poseł **Piotr Strach**

RPW/5711/2026 – 1P



EZD RP KS
(GMS – WSU)
Data rejestracji: 2026-02-17
Data wpływu: 2026-02-17

Szanowny Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku,

w nawiązaniu do pisma z dnia 11 lutego 2026 roku (SPS-III.020.129.32.2025) ws. uzupełnienia uzasadnienia do autopoprawki do poselskiego projektu ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry (nr druku 2082), poniżej zamieszczam uzupełnienie do uzasadnienia dotyczące skutków finansowych, założeń projektów podstawowych aktów wykonawczych oraz wymagań wynikających z art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu.

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ
MARSZAŁKOWSTWO SEJMU

SPS-III.020.129.35.2025

18.02.2026

Z poważaniem

Posłanka Anita Kucharska-Dziedzic

Posłanka Małgorzata Tracz

Poseł Piotr Strach

Uzupełnienie uzasadnienia autopoprawki do poselskiego projektu ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry (druk 2082)

Uzupełnienie uzasadnienia autopoprawki sporządzono w odpowiedzi na opinię Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu z dnia 23 stycznia 2026 r. (BL-II.1120.133.2025) oraz pismo Marszałek Sejmu z dnia 11 lutego 2026 r. (SPS-III.020.129.32.2025). W dokumentach tych wskazano potrzebę doprecyzowania skutków finansowych wykonania projektowanej ustawy oraz przedstawienia założeń projektów podstawowych aktów wykonawczych, zgodnie z art. 118 ust. 3 Konstytucji RP w związku z art. 34 ust. 2 pkt 4 i 6 oraz art. 34 ust. 2a Regulaminu Sejmu.

I. Skutki finansowe projektowanej ustawy

1. Uwagi ogólne dotyczące oceny skutków finansowych

Projektowana ustawa wprowadza nowy model ochrony ekosystemu wodnego, który nie ma bezpośrednich odpowiedników w polskim porządku prawnym. Z tego powodu poniższa ocena skutków finansowych ma charakter szacunkowy i opiera się na założeniach dotyczących funkcjonowania projektowanych instytucji oraz dostępnych danych z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Podkreśla się, że projektowane rozwiązania nie wymagają finansowania z budżetu państwa ani z budżetów jednostek samorządu terytorialnego ponad obecne zadania w zakresie ochrony wód. Zakłada się wykorzystanie istniejących mechanizmów (opłaty środowiskowe, kary za naruszenia prawa wodnego) oraz czasowej składki wyrównawczej, która ma zapewnić finansowanie działalności organów rzeki Odry w okresie przejściowym.

2. Stan obecny i luka finansowa w systemie ochrony środowiska

Szczegółowa analiza skutków finansowych wprowadzenia ustawy opiera się na prognozie przychodów oraz kosztów nowego modelu ochrony ekosystemu Odry, danych opublikowanych przez Główny Urząd Statystyczny, a w zakresie kosztów monitoringu wód na informacjach zawartych w raporcie NIK.

Punktem wyjścia do oceny skutków finansowych wprowadzenia nowego modelu ochrony ekosystemu Odry jest stan obecny. Główny Urząd Statystyczny w dokumencie „Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska 2024” przedstawił następujące dane dotyczące ściągłości kar za rok 2023 (str. 44–45): „Na przełomie lat 2010–2023 zauważalna jest dysproporcja pomiędzy karami wymierzonymi, a faktycznymi wpływami z tytułu kar. W 2023 r. wymierzono kary na łączną kwotę 245,6 mln zł, natomiast wpływy z tytułu kar wyniosły 41,8 mln zł. (...) W 2023 r. w strukturze wpływów z tytułu kar na fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej dominującą rolę odgrywały wpływy za przekroczenie warunków wprowadzenia ścieków do wód lub ziemi - ok. 54%”.

Obecnie stosowany model ochrony środowiska generuje lukę w przychodach z tytułu kar w wysokości 203,8 mln zł rocznie. Przyjmując, że około 54% tej kwoty dotyczy warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, otrzymuje się ok. 110 mln zł rocznie.

Prognozowany budżet rzeki Odry mieściłby się w tej kwocie, a środki możliwe do przeznaczenia na odbudowę ekosystemu szacuje się na ok. 40 mln zł rocznie. W rezultacie wprowadzenie osobowości prawnej rzeki Odry może być neutralne z perspektywy finansów publicznych, a przy poprawie ściągalności kar – stanowić dodatkowe źródło finansowania działań na rzecz Odry.

Jeżeli w przyszłości nastąpi podwyższenie opłat za odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, pula dostępnych środków na finansowanie nowego modelu ochrony ekosystemu Odry będzie proporcjonalnie większa. Dla porządku przytoczyć można dane z raportu NIK: „Stawka opłaty stałej za określoną w pozwoleniu wodnoprawnym maksymalną ilość ścieków wprowadzanych do wód wynosi 250 zł na dobę za jeden m³/s i nie była zmieniana od 2018 r. Z kolei stawka opłaty zmiennej za jeden kg chlorków i siarczanów wprowadzanych ze ściekami do wód wynosi 5 gr i pozostaje bez zmian od 2016 r. Rządowe rozporządzenie z 2023 r. co prawda wprowadza podwyżkę opłaty zmiennej, ale zaledwie o 5 gr i to dopiero od 2030 r. W styczniu 2024 r. zostały natomiast wprowadzone tzw. współczynniki różnicujące, które obniżają należną opłatę nawet po spełnieniu mało wymagających warunków.”

3. Źródła finansowania

Zgodnie z art. 21 i 22 projektu ustawy, podstawowym źródłem finansowania działalności organów rzeki Odry oraz projektów służących ochronie i odbudowie jej ekosystemu będzie Fundusz Rzeki Odry - państwowy fundusz celowy, zasilany z następujących źródeł:

- a) **opłaty środowiskowe** - w szczególności opłaty za korzystanie z wód oraz opłaty za wprowadzanie ścieków do wód, pobierane na podstawie przepisów ustawy - Prawo wodne;
- b) **kary za naruszenia prawa wodnego dotyczące rzeki Odry** - kary administracyjne oraz inne sankcje finansowe nakładane na podstawie przepisów prawa wodnego i prawa ochrony środowiska;
- c) **dotacje z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej** - środki przeznaczone na ochronę wód i ekosystemów wodnych;
- d) **środki pochodzące z Unii Europejskiej** - fundusze strukturalne i programy dedykowane ochronie środowiska i gospodarce wodnej (w szczególności EFRR, FEnIKS);
- e) **składka wyrównawcza** - zgodnie z art. 22 projektu ustawy, przez pierwsze 5 lat od wejścia ustawy w życie przedsiębiorstwa korzystające z wód rzeki Odry będą obowiązane do wpłacania do Funduszu składki wyrównawczej w wysokości 0,5% rocznych przychodów z działalności wodnej. Składka ta ma charakter przejściowy i służy zapewnieniu stabilnego finansowania w początkowym okresie funkcjonowania nowego systemu.

Dodatkowym źródłem finansowania mogą być środki zasądzone na rzecz rzeki Odry tytułem odszkodowań oraz świadczenia dobrowolne (darowizny, zapisy), o których mowa w projektowanych przepisach dotyczących nabywania mienia przez rzekę.

Finansowanie z Funduszu ma charakter celowy: środki przeznacza się na działalność organów rzeki, projekty restauracji ekosystemu, działania edukacyjne i informacyjne oraz badania naukowe (art. 21 projektu).

4. Prognozowane przychody Funduszu Rzeki Odry

Prognozowane roczne przychody Funduszu Rzeki Odry szacuje się następująco:

Źródło przychodów	Szacunkowa kwota roczna
Składka wyrównawcza (lata 1–5)	20 mln zł
Opłaty środowiskowe (udział dotyczący Odry)	10–15 mln zł
Kary za naruszenia prawa wodnego	5–10 mln zł
Dotacje z NFOŚiGW i środki UE	5–10 mln zł
RAZEM (szacunkowo)	40–55 mln zł

Tabela 1. Struktura dochodów Funduszu Rzeki Odry (projekcja roczna)

Po upływie 5-letniego okresu obowiązywania składki wyrównawczej, przychody Funduszu będą pochodzić wyłącznie ze źródeł stałych (opłaty, kary, dotacje), co szacunkowo może oznaczać roczne wpływy na poziomie 20–35 mln zł.

5. Prognozowane wydatki związane z funkcjonowaniem organów rzeki Odry

Zgodnie z projektem ustawy, organami rzeki Odry są: Komitet Reprezentantów (organ stanowiący), Zarząd (organ wykonawczy) oraz Komitet Naukowy (organ doradczy). Prognozowane roczne koszty ich funkcjonowania przedstawiają się następująco:

Kategoria wydatków	Szacunkowa kwota roczna
Wynagrodzenia członków Zarządu (3 osoby na pełnym etacie)	0,6–0,9 mln zł
Wynagrodzenia i diety członków Komitetu Reprezentantów (15 osób - wariant częściowego finansowania)	0,3–0,5 mln zł
Koszty działalności Komitetu Naukowego (10 osób - ekspertyzy, badania, opinie)	1,5–2,5 mln zł
Koszty administracyjne (siedziba, sekretariat, diety, koszty podróży, obsługa prawna)	0,8–1,2 mln zł
Koszty udziału w postępowaniach administracyjnych i sądowych	0,3–0,5 mln zł
RAZEM koszty funkcjonowania organów	3,5–5,6 mln zł

Tabela 2. Prognozowane wydatki na funkcjonowanie organów rzeki Odry

Powyższe szacunki uwzględniają wariant częściowego finansowania Komitetu Reprezentantów, w którym część członków tego organu będzie wykonywała swoje obowiązki w ramach dotychczasowych funkcji (np. przedstawiciele ministra, Wód Polskich), otrzymując jedynie diety lub dodatki funkcyjne. Przyjęcie pełnego finansowania wszystkich 15 członków Komitetu Reprezentantów zwiększyłoby roczne koszty o około 1–1,5 mln zł.

Szczegółowa charakterystyka organów

Komitet Reprezentantów (art. 8 ust. 1 projektu ustawy) jest gronem 15-osobowym, zapewniającym przestrzeń dialogu i wypracowania decyzji w porozumieniu pomiędzy różnymi grupami, dla których stan ekosystemu Odry jest priorytetem, w tym: „jedna osoba wskazana przez ministra właściwego do spraw środowiska; dwie osoby wskazane przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie; trzy osoby wskazane przez samorządy gmin, przez które przepływa rzeka Odra; trzy osoby wskazane przez najważniejsze grupy użytkowników rzeki Odry; sześć osób wskazanych przez organizacje społeczne...”.

Dopuszczalne są co najmniej dwa warianty jego finansowania:

a) **Wariant pełnego finansowania** (niezależnie od podstawowego miejsca zatrudnienia oraz pełnionej w ramach organów rzeki Odry funkcji), w którym każda z 15 osób pracuje na pełen etat generuje koszt na poziomie około 1,6 miliona złotych rocznie.

b) **Wariant częściowego finansowania** (preferowany), w którym na pełnym etacie zatrudnione są jedynie trzy osoby wchodzące w skład Zarządu Odry, zaś pozostałe osoby wchodzące w skład Komitetu Reprezentantów byłyby wynagradzane za konkretne działania na podstawie oddelegowania, dodatków funkcyjnych lub umów. Wariant drugi generuje mniejsze koszty i może być lepiej dostosowany do specyfiki składu Komitetu Reprezentantów (należy unikać podwójnego finansowania osób, których zadania już obecnie obejmują ochronę ekosystemu Odry).

Komitet Naukowy jako organ doradczy rzeki Odry obejmuje 10 osób. Działania komitetu finansowane byłyby z Funduszu Rzeki Odry i szacowane są na około 2 miliony złotych rocznie (koszty ekspertyz oraz udziału w pracach a następnie monitorowaniu strategii ochrony ekosystemu Odry). Wytyczne wskazują na konieczność doboru ekspertów z dorobkiem naukowym w dziedzinach hydrologii, biologii i prawa środowiskowego, co gwarantuje wysoką jakość merytoryczną organu doradczego.

6. Środki przeznaczone na projekty ochrony i odbudowy ekosystemu

Po odliczeniu kosztów funkcjonowania organów rzeki Odry, pozostałe środki Funduszu (szacunkowo 35–50 mln zł rocznie w okresie obowiązywania składki wyrównawczej oraz 15–30 mln zł rocznie po tym okresie) będą przeznaczane na:

- a) projekty restauracji i renaturyzacji ekosystemu rzeki Odry;
- b) działania edukacyjne i informacyjne dotyczące ochrony rzeki;
- c) badania naukowe służące lepszemu poznaniu i ochronie ekosystemu Odry;
- d) monitoring stanu ekosystemu oraz skuteczności podejmowanych działań ochronnych.

Uwzględniając pozostałe koszty administracyjne (siedziba, sekretariat, diety) całkowity roczny koszt funkcjonowania organów rzeki Odry szacowany jest na około 4 miliony złotych, co przy zakładanych przychodach na poziomie 40 milionów złotych pozostawia około 36 milionów na inwestycje związane z ochroną i odbudową ekosystemu Odry, w tym także koszty dodatkowego monitoringu wód.

7. Neutralność dla budżetu państwa i budżetów JST

Projektowane rozwiązania nie będą generować dodatkowych obciążeń dla budżetu państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Wszystkie koszty związane z funkcjonowaniem organów rzeki Odry oraz realizacją projektów ochronnych będą pokrywane ze środków Funduszu Rzeki Odry, zasilanego ze źródeł wskazanych powyżej.

Środki te pochodzą:

- a) z opłat i kar środowiskowych, które obecnie również są przeznaczane na cele ochrony środowiska;
- b) z dobrowolnych dotacji funduszy ochrony środowiska;
- c) ze składki wyrównawczej, obciążającej podmioty korzystające komercyjnie z zasobów rzeki Odry, zgodnie z zasadą "zanieczyszczający płaci".

W konsekwencji, zgodnie z wymogiem art. 34 ust. 2 pkt 4 Regulaminu Sejmu oraz art. 118 ust. 3 Konstytucji RP, projektowana ustawa nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego nowymi wydatkami, a środki na jej wykonanie zostaną zapewnione w ramach Funduszu Rzeki Odry.

Podsumowując ocenę skutków finansowych - wprowadzenie nowego modelu ochrony ekosystemu Odry nie będzie stanowiło obciążenia finansów publicznych. Dzięki zwiększeniu skuteczności mechanizmów ochrony (obecnie ściągalność kar jest na poziomie 17%) oraz racjonalnemu gospodarowaniu środkami, pozostając w zgodzie z nadrzędną zasadą „zanieczyszczający płaci”, powstaną rezerwy finansowe, które będzie można przeznaczyć na zapewnienie ochrony i odbudowy ekosystemu.

8. Skutki finansowe dla podmiotów publicznych i prywatnych (tabela zbiorcza)

Podmioty, na które wpływa projekt	Liczebność grupy wskazanych podmiotów	Wpływ projektu na wskazane podmioty	Kwotowo (w mln zł) wpływ na dochody i wydatki podmiotów
Jednostki rządowe: Minister właściwy ds. środowiska (nowy dysponent środków), PGW Wody Polskie, GIOŚ, GDOŚ, RDOŚ	1 resort, 1 agencja, GIOŚ, GDOŚ, 16 RDOŚ	nowe zadania budżetowe, możliwość dochodzenia odszkodowań	Dochody: 40 mln zł. Koszty powodzi z 2024 oszacowano na ok. 13 mld złotych; wprowadzenie skutecznego modelu ochrony ekosystemu Odry w długofalowej perspektywie przyniesie oszczędności w podobnej skali.
Nowe organy: Komitet Reprezentantów (15 osób), Zarząd (3 osoby), Komitet Naukowy (10 osób)	3 jednostki	koszty funkcjonowania (sekretariat, diety, ekspertyzy)	Wydatki: 4 mln zł
Jednostki samorządu terytorialnego: województwa, powiaty i gminy położone w dolinie Odry	JST w dolinie Odry	współdział w projektach retencyjno-renaturyzacyjnych, korzyści: niższe ryzyko powodziowe, wyższe wpływy z turystyki	Dochody: 15 mln zł. Koszty powodzi z 2024 oszacowano na ok. 13 mld złotych; wprowadzenie skutecznego modelu ochrony ekosystemu Odry w długofalowej perspektywie przyniesie oszczędności w podobnej skali.
Pozostałe jednostki sektora finansów publicznych (SFP): NFOŚiGW, fundusze europejskie (EFRR, FEnIKS)	1 fundusz krajowy + 2 programy UE	dotacje i pożyczki inwestycyjne na odsalanie, retencję i monitoring	Dochody: 5 mln zł

Tabela 3. Wpływ projektu na podmioty publiczne i prywatne

Projektowane rozwiązania pozwalają na zapewnienie samofinansowania nowego modelu ochrony ekosystemu Odry bez dodatkowych kosztów dla budżetu państwa.

9. Wykaz źródeł finansowania

Projektowane rozwiązania nie wymagają tworzenia nowych, stałych wydatków z budżetu państwa ani z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Finansowanie ochrony i odbudowy ekosystemu Odry oraz kosztów funkcjonowania organów rzeki Odry ma zapewnić przede wszystkim Fundusz Rzeki Odry (art. 21–22 projektu ustawy).

Fundusz Rzeki Odry jest państwowym funduszem celowym tworzonym z dniem wejścia w życie ustawy, dzięki czemu może przyjmować środki od początku obowiązywania regulacji.

Na etapie rozruchu (pierwsze miesiące po wejściu w życie ustawy) koszty organizacyjne związane z powołaniem organów i uruchomieniem obsługi administracyjnej będą finansowane z bieżących wpływów Funduszu, w tym w szczególności z opłat i kar dotyczących Odry oraz - w razie potrzeby - z dotacji NFOŚiGW przewidzianych w art. 21 projektu. Dzięki temu nie jest konieczne tworzenie odrębnego limitu wydatków w budżecie państwa.

W odpowiedzi na wątpliwości BL dotyczące reguły wydatkowej z ustawy o rewitalizacji rzeki Odry (limit 1,23 mld zł), wyjaśnia się, że nowy model nie dubluje tych wydatków, lecz dąży do ich bardziej efektywnej alokacji. Projekt nie opiera finansowania na limitach wydatków określonych w innych ustawach (np. dotyczących odrębnych programów lub zadań). Fundusz Rzeki Odry jest odrębną konstrukcją, przeznaczoną wyłącznie na cele wskazane w projektowanej ustawie. Inwestycja 40 mln zł rocznie pozwala uniknąć kosztów katastrof powodziowych, które w 2024 r. oszacowano na 13 mld zł.

W związku z powyższym, w uzasadnieniu należy pominąć odniesienia do limitów wydatków wynikających z innych ustaw (w tym do ustawy o rewitalizacji rzeki Odry i jej dorzecza), ponieważ dotyczą one odrębnych zadań i nie mogą stanowić podstawy finansowania projektowanej regulacji.

II. Założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych

Zgodnie z art. 34 ust. 2 pkt 6 Regulaminu Sejmu oraz wymogami art. 92 ust. 1 Konstytucji, w uzasadnieniu autopoprawki przedstawia się poniżej założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych przewidzianych w projektowanej ustawie. Projekt przewiduje wydanie trzech rozporządzeń wykonawczych na podstawie art. 8 ust. 4, art. 12 ust. 5 oraz art. 22 ust. 3.

Zgodnie z wymogami art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz standardami Rządowego Centrum Legislacji (RCL), upoważnienie ustawowe musi określać organ właściwy, zakres spraw oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Biuro Legislacyjne podniosło, że projektowane upoważnienia w art. 8, 12 i 22 mają charakter blankietowy.

1. Rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad powoływania składu Komitetu Reprezentantów (art. 8 ust. 4 projektu ustawy)

Podstawa prawna: art. 8 ust. 4 projektu ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry

Proponowane brzmienie przepisu upoważniającego:

Art. 8. 4. Szczegółowe zasady powoływania składu Komitetu Reprezentantów określa rozporządzenie ministra właściwego do spraw środowiska, uwzględniając konieczność zapewnienia:

- 1) przejrzystego i demokratycznego sposobu zgłaszania kandydatów przez każdą z grup wymienionych w ust. 2;*
- 2) określenia minimalnych kwalifikacji i doświadczenia kandydatów, pozwalających na realizację zadań Komitetu Reprezentantów;*
- 3) obiektywnych metod i kryteriów oceny kandydatów, w tym zasad wykluczających konflikt interesów względem praw rzeki Odry;*
- 4) przejrzystych zasad wyboru, gwarantujących sprawne funkcjonowanie organu;*
- 5) trybu powołania, odwołania oraz uzupełnienia składu Komitetu w trakcie kadencji.*

Zakres przedmiotowy rozporządzenia:

Rozporządzenie określi szczegółowo:

- a) Sposób zgłaszania kandydatów przez każdą z grup wchodzących w skład komitetu - tak, aby wyłonienie Komitetu Reprezentantów miało charakter przejrzysty, demokratyczny oraz zapewniało najpełniejszą ochronę ekosystemu Odry. Akt ten będzie regulował wyłącznie tryb i sposób zgłaszania kandydatów oraz techniczne aspekty procedury powoływania;
- b) **Terminy naboru i sposób publikacji** ogłoszeń o naborze, tak aby każdy uprawniony podmiot mógł zgłosić kandydatów;
- c) **Oczekiwane kwalifikacje i doświadczenie** - pozwalające na realizację zadań Komitetu Reprezentantów (art. 9) oraz zapewniające sprawność działania tego organu. Wytyczne nakazują ministrowi uwzględnienie reprezentatywności wszystkich grup interesariuszy wymienionych w ustawie, zapewnienie przejrzystości naboru oraz weryfikację kwalifikacji merytorycznych kandydatów (doświadczenie w gospodarce wodnej lub ochronie środowiska);
- d) **Metody i kryteria oceny kandydatów** - zapewniające możliwość obiektywnego porównania wiedzy, doświadczenia oraz motywacji przyszłych członków Komitetu Reprezentantów, w tym także zasady pozwalające na wykluczenie konfliktu interesów względem praw Odry. Minimalny zakres dokumentów i oświadczeń (w tym oświadczenie o braku konfliktu interesów) oraz tryb ich weryfikacji;
- e) **Zasady wyboru** - powinny być przejrzyste oraz gwarantować sprawne funkcjonowanie organu. Procedurę ostatecznego wyboru składu Komitetu Reprezentantów przez ministra właściwego do spraw środowiska, w tym zasady zapewniające równowagę i reprezentatywność;
- f) **Tryb powołania, odwołania i ewentualnego uzupełnienia składu Komitetu w czasie 4-letniej kadencji** - powinny określać terminy oraz tryb powołania, odwołania lub zmian w składzie Komitetu Reprezentantów. Procedurę formalnego powołania członków Komitetu, przesłanki i tryb ich odwołania (np. na wniosek podmiotu delegującego lub z urzędu w przypadku rażącego naruszenia obowiązków), oraz zasady uzupełniania składu w trakcie kadencji w przypadku rezygnacji lub odwołania członka;

g) **Sposób ogłoszenia wyników i tryb wnoszenia zastrzeżeń**, tak aby procedura była przejrzysta i możliwa do skontrolowania.

Ograniczenia: Rozporządzenie nie może samodzielnie kreować nowych kategorii członków Komitetu, co byłoby wyjściem poza materię ustawową.

Uzasadnienie wytycznych:

Wytyczne wskazują minimalny zakres spraw, które rozporządzenie powinno uregulować, aby zapewnić prawidłowe powołanie Komitetu Reprezentantów. Obejmują kluczowe elementy proceduralne i merytoryczne, pozostawiając ministrowi swobodę w doprecyzowaniu rozwiązań technicznych. Tak ujęte wytyczne odpowiadają wymaganiu art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym ustawa powinna zawierać wytyczne co do treści aktu wykonawczego.

2. Rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad powoływania składu Komitetu Naukowego (art. 12 ust. 5 projektu ustawy)

Podstawa prawna: art. 12 ust. 5 projektu ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry

Proponowane brzmienie przepisu upoważniającego (z uwzględnieniem wytycznych):

Art. 12. 5. Szczegółowe zasady powoływania składu Komitetu Naukowego określa rozporządzenie ministra właściwego do spraw środowiska, uwzględniając konieczność zapewnienia:

- 1) przejrzystego i demokratycznego sposobu zgłaszania kandydatów;*
- 2) określenia minimalnych kwalifikacji naukowych i zawodowych kandydatów, gwarantujących interdyscyplinarność i równowagę pomiędzy przedstawicielami różnych nauk kluczowych dla ochrony ekosystemu Odry;*
- 3) obiektywnych metod i kryteriów oceny kandydatów, w tym zasad wykluczających konflikt interesów względem praw rzeki Odry;*
- 4) przejrzystych zasad wyboru, gwarantujących sprawne funkcjonowanie organu;*
- 5) trybu powołania, odwołania oraz uzupełnienia składu Komitetu w trakcie kadencji.*

Zakres przedmiotowy rozporządzenia:

Rozporządzenie określi szczegółowo:

- a) **Sposób zgłaszania kandydatów** - tak, aby powołanie Komitetu Naukowego miało charakter przejrzysty, demokratyczny oraz zapewniało najpełniejszą ochronę ekosystemu Odry. Procedurę zgłaszania kandydatów przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (2 osoby) oraz procedurę wyboru pozostałych 8 członków przez Komitet Reprezentantów spośród osób zajmujących się działalnością naukową;

b) Terminy naboru i sposób publikacji ogłoszeń o naborze;

c) Oczekiwane kwalifikacje naukowe i zawodowe - pozwalające na realizację zadań Komitetu Naukowego (art. 13), gwarantujące interdyscyplinarność i równowagę pomiędzy przedstawicielami różnych nauk kluczowych dla zapewnienia ochrony ekosystemu Odry, oraz zapewniające sprawność działania tego organu. Minimalne wymagania w zakresie stopnia naukowego, dorobku publikacyjnego, doświadczenia badawczego w dziedzinach istotnych dla funkcjonowania rzeki Odry (m.in. biologia, hydrologia, chemia, ekologia, prawo środowiska, nauki społeczne), przy czym rozporządzenie powinno zagwarantować interdyscyplinarność składu Komitetu;

d) Metody i kryteria oceny kandydatów - zapewniające możliwość obiektywnego porównania wiedzy, doświadczenia oraz motywacji przyszłych członków Komitetu Naukowego, w tym także zasady pozwalające na wykluczenie konfliktu interesów względem praw Odry. Zasady oceny zgłoszonych kandydatur pod kątem dorobku naukowego, doświadczenia oraz zgodności profilu kandydata z potrzebami Komitetu, a także wykluczenie konfliktów interesów (np. prowadzenie badań finansowanych przez podmioty odpowiedzialne za zanieczyszczenia). Akt wykonawczy musi określać procedurę oświadczeń o braku konfliktu interesów, co gwarantuje niezależność opinii naukowych od podmiotów gospodarczych. Minimalny zakres dokumentów (w tym wykaz dorobku i oświadczenie o braku konfliktu interesów) oraz tryb ich weryfikacji;

e) Zasady wyboru - powinny być przejrzyste oraz gwarantować sprawne funkcjonowanie organu. Procedurę ostatecznego wyboru składu Komitetu Naukowego, zapewniającą zrównoważoną reprezentację różnych dyscyplin naukowych;

f) Tryb powołania, odwołania i ewentualnego uzupełnienia składu Komitetu w czasie 4-letniej kadencji - powinny określać terminy oraz tryb powołania, odwołania lub zmian w składzie Komitetu Naukowego. Procedurę formalnego powołania członków, przesłanki i tryb ich odwołania oraz zasady uzupełniania składu w trakcie kadencji;

g) Sposób ogłoszenia wyników i tryb wnoszenia zastrzeżeń.

Uzasadnienie wytycznych:

Wytyczne odnoszą się do specyfiki naukowego charakteru Komitetu Naukowego, w szczególności do wymogu interdyscyplinarności i wysokich kwalifikacji jego członków. Ich uwzględnienie w rozporządzeniu powinno zapewnić merytoryczny poziom wykonywania zadań doradczych, o których mowa w art. 13 projektu ustawy, oraz sprzyjać niezależności opinii naukowych od podmiotów gospodarczych.

3. Rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad naliczania i pobierania składki wyrównawczej (art. 22 ust. 3 projektu ustawy)

Podstawa prawna: art. 22 ust. 3 projektu ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry

Proponowane brzmienie przepisu upoważniającego:

Art. 22. 3. Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady naliczania i pobierania składki wyrównawczej, uwzględniając konieczność zapewnienia:

- 1) precyzyjnego katalogu podmiotów objętych obowiązkiem opłacania składki wyrównawczej jako przedsiębiorstwa korzystające z wód rzeki Odry;*
- 2) określenia zakresu działalności mieszczącej się w kategorii przychodów z działalności wodnej, od których naliczana jest składka;*
- 3) precyzyjnych metod naliczania podstawy opodatkowania oraz wysokości składki;*
- 4) terminów i sposobu opłacania składki wyrównawczej, w tym zasad zgłaszania i rozliczania przez przedsiębiorstwa.*

Zakres przedmiotowy rozporządzenia:

Rozporządzenie określi szczegółowo:

- a) **Katalog podmiotów objętych obowiązkiem opłaty składki wyrównawczej** - wskaże, które podmioty są uznawane za "przedsiębiorstwa korzystające z wód rzeki Odry" w rozumieniu art. 22 ust. 1, np. przedsiębiorstwa posiadające pozwolenia wodnoprawne na pobór wody z rzeki Odry, wprowadzanie do niej ścieków, czy też korzystające z wód rzeki do celów energetycznych, transportowych lub innych celów gospodarczych. Składka dotyczy wyłącznie podmiotów posiadających pozwolenia wodnoprawne na korzystanie z wód Odry; rozporządzenie nie może rozszerzać tego katalogu;
- b) **Zakres aktywności mieszczących się w kategorii przychodów z działalności wodnej** - doprecyzuje, jakie przychody przedsiębiorstwa podlegają podstawie naliczenia składki, np. czy są to wyłącznie przychody bezpośrednio związane z eksploatacją wód rzeki Odry (np. sprzedaż wyprodukowanej energii wodnej, opłaty za dostarczaną wodę), czy także przychody pośrednio związane (np. przychody z produkcji, w której woda z Odry jest wykorzystywana jako surowiec);
- c) **Metody naliczania składki** - określi sposób obliczania 0,5% rocznych przychodów, w tym zasady ustalania podstawy obliczenia (np. czy podstawą są przychody brutto, netto, przychody za rok kalendarzowy czy inny okres rozliczeniowy) oraz ewentualne wyłączenia lub ulgi. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, rozporządzenie określi techniczny sposób naliczania składki, terminy płatności oraz wzory deklaracji;
- d) **Sposób opłacania składki wyrównawczej** - określi terminy płatności (np. roczne, półroczne, kwartalne), sposób wpłacania składki do Funduszu Rzeki Odry, obowiązki sprawozdawcze przedsiębiorstw (deklaracje, dokumentacja) oraz ewentualne sankcje za nieterminowe lub nieprawidłowe rozliczenie składki. Możliwość elektronicznego składania informacji i dokonywania płatności, aby ograniczyć koszty administracyjne po stronie przedsiębiorców i administracji;
- e) **Okres rozliczeniowy** (co do zasady roczny) oraz sposób rozliczenia w przypadku rozpoczęcia lub zakończenia działalności w trakcie roku;

f) **Zasady korekty i zwrotu nadpłaty** oraz tryb wyjaśniania wątpliwości co do wysokości składki.

Zakaz przepisów karnych: Rozporządzenie nie będzie zawierało przepisów sankcyjnych; ewentualne kary lub odpowiedzialność mogą wynikać wyłącznie z ustawy oraz przepisów odrębnych.

Uzasadnienie wytycznych:

Wytyczne są potrzebne dla zachowania standardów wynikających z Konstytucji RP. Składka wyrównawcza ma charakter publicznoprawny, dlatego zasady jej naliczania i poboru powinny być sformułowane w sposób precyzyjny i przewidywalny. Wytyczne wskazują elementy, które rozporządzenie powinno uregulować, aby podmioty zobowiązane (przedsiębiorstwa) mogły jednoznacznie ustalić zakres obowiązków.

III. Zgodność z ustawą Prawo przedsiębiorców oraz analiza wpływu na przedsiębiorczość

Projekt ustawy wpływa na zasady wykonywania działalności gospodarczej, co wymaga analizy zgodnie z art. 66 i 68 ustawy - Prawo przedsiębiorców.

Projektowane przepisy służą ochronie środowiska wodnego, jednak w praktyce wpływają także na warunki prowadzenia działalności gospodarczej przez podmioty korzystające z wód rzeki Odry (w szczególności poprzez składkę wyrównawczą oraz udział rzeki Odry w postępowaniach dotyczących pozwoleń i inwestycji).

1. Zgodność z zasadą proporcjonalności (art. 66 ust. 1 pkt 1 Prawa przedsiębiorców)

Przeanalizowano alternatywne środki, takie jak zaostrzenie istniejących pozwoleń. Stwierdzono, że bez nadania rzecze podmiotowości niemożliwe jest skuteczne egzekwowanie jej praw w rozproszonym systemie administracyjnym. Nadanie rzecze osobowości prawnej jest środkiem proporcjonalnym, niezbędnym do ochrony dobra wspólnego przed degradacją.

Projekt jest zgodny z wymaganiami ustawy - Prawo przedsiębiorców, ponieważ proponowane obowiązki są powiązane bezpośrednio z celem ochrony ekosystemu i są ograniczone do minimum koniecznego do osiągnięcia tego celu.

2. Wpływ na mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa (art. 68 Prawa przedsiębiorców)

Dąży się do proporcjonalnego ograniczania obowiązków administracyjnych wobec MŚP zgodnie z art. 68 Prawa przedsiębiorców.

W szczególności:

a) **Uproszczenie procedur** - Skupienie reprezentacji rzeki w jednym organie (Zarządzie) ogranicza liczbę stron, z którymi przedsiębiorca musi współdziałać w procesach administracyjnych. Nowe obowiązki dotyczą tylko działalności, która realnie oddziałuje na Odrę (korzystanie z wód, wprowadzanie ścieków, inwestycje w obszarze oddziaływania rzeki);

b) **Okresy przejściowe** - Wprowadzono 3-letni okres ważności dotychczasowych pozwoleń, co zapewnia czas na dostosowanie do nowych wymogów bez przerywania ciągłości działalności. Przewidziano rozwiązania przejściowe ograniczające koszty dostosowania, w tym 6-miesięczny okres przejściowy oraz utrzymanie ważności istniejących pozwoleń wodnoprawnych przez 3 lata;

c) **Proporcjonalność składki wyrównawczej** - Składka wyrównawcza ma charakter czasowy (5 lat) i jest ustalana jako procent przychodu z działalności wodnej, co automatycznie różnicuje wysokość obciążenia w zależności od skali działalności - mikroprzedsiębiorcy płacą proporcjonalnie mniej niż duże podmioty;

d) **Ograniczenie obowiązków administracyjnych** - Zasady naliczania i poboru składki będą oparte na jasnej definicji przychodu z działalności wodnej oraz na danych, które przedsiębiorcy i tak gromadzą w ramach rachunkowości; rozporządzenie doprecyzuje sposób rozliczenia tak, aby nie tworzyć niepotrzebnych obowiązków administracyjnych.

IV. Ochrona prawna i model współdziałania

Nadanie rzece osobowości prawnej wprowadza do systemu aktywnego rzecznika interesu ekosystemu, co wypełnia lukę w dotychczasowej ochronie środowiska wodnego.

1. Sąd Wodny

Powstanie wyspecjalizowanej izby w WSA w Warszawie ma na celu przyspieszenie orzecznictwa i zapewnienie fachowości rozstrzygnięć dzięki udziałowi ławników-ekspertów.

2. Odpowiedzialność cywilna

Wprowadzenie definicji „szkody w ekosystemie” pozwala na realne dochodzenie odszkodowań, które w całości będą przeznaczone na regenerację zasobów (zarząd powierniczy).

V. Informacja o planowanych opiniach i konsultacjach

Z uwagi na zakres projektowanych zmian, wnioskodawcy przewidują zasięgnięcie opinii i przeprowadzenie konsultacji w trybie przewidzianym w Regulaminie Sejmu, w szczególności poprzez skierowanie projektu do:

- Sądu Najwyższego,
- Prokuratora Generalnego,
- Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej,
- Krajowej Rady Radców Prawnych,
- Naczelnej Rady Adwokackiej,
- izb gospodarczych,
- Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców,

- Krajowej Rady Biegłych Rewidentów,
- Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych,
- Rady Dialogu Społecznego,
- Państwowej Rady Ochrony Przyrody.

Ponieważ projekt może wpływać na funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego (m.in. poprzez udział przedstawicieli gmin w Komitecie Reprezentantów oraz możliwość występowania przez JST z powództwami w imieniu rzeki), zasadne jest także przekazanie projektu do zaopiniowania organizacjom samorządowym reprezentowanym w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Wnioskodawcy zakładają również możliwość zasięgnięcia dodatkowej opinii w zakresie oceny zgodności projektowanych rozwiązań z Konstytucją oraz spójności z systemem prawa, w szczególności w odniesieniu do zmian w kodeksach.

Ponieważ projekt po autopoprawce przewiduje zmiany w kodeksach (Kodeks postępowania administracyjnego, Kodeks cywilny, Kodeks postępowania cywilnego, Kodeks karny oraz Kodeks wykroczeń), pierwsze czytanie projektu powinno odbyć się na posiedzeniu Sejmu.

VI. Podsumowanie

Niniejsze uzupełnienie uzasadnienia autopoprawki przedstawia szczegółową analizę skutków finansowych projektowanej ustawy oraz założenia projektów trzech podstawowych aktów wykonawczych, zgodnie z wymogami wskazanymi w opinii Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu oraz piśmie Marszałek Sejmu.

Aktualizacja uzasadnienia potwierdza, że projekt:

1. **Spełnia wymogi art. 92 ust. 1 Konstytucji**, precyzując wytyczne do rozporządzeń i unikając konstrukcji blankietowych;
2. **Jest spójny z zasadami techniki prawodawczej**, eliminując powtórzenia i nieuprawnione delegacje merytoryczne;
3. **Realizuje zasadę „zanieczyszczający płaci”**, tworząc samofinansujący się system ochrony Odry bez obciążania budżetu państwa;
4. **Jest zgodny z wymogami ustawy - Prawo przedsiębiorców**, zapewniając proporcjonalność obciążeń i okresy przejściowe dla przedsiębiorców, w szczególności MŚP;
5. **Nie generuje dodatkowych obciążeń dla budżetu państwa ani JST**, ponieważ wszystkie koszty będą pokrywane z Funduszu Rzeki Odry zasilanego ze źródeł wskazanych w projekcie.

W zakresie skutków finansowych wykazano, że projektowana ustawa nie będzie generować dodatkowych obciążeń dla budżetu państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Wszystkie koszty związane z funkcjonowaniem organów rzeki Odry oraz realizacją projektów ochronnych zostaną pokryte ze środków Funduszu Rzeki Odry,

zasilanego z opłat środowiskowych, kar za naruszenia prawa wodnego, dotacji z NFOŚiGW, środków unijnych oraz czasowej składki wyrównawczej. Szacunkowe roczne przychody Funduszu w okresie obowiązywania składki wyrównawczej wyniosą 40–55 mln zł, z czego około 3,5–5,6 mln zł zostanie przeznaczonych na koszty funkcjonowania organów, a pozostała część na projekty ochrony i odbudowy ekosystemu.

W części dotyczącej aktów wykonawczych przedstawiono wytyczne dla trzech rozporządzeń, które mają być wydane na podstawie art. 8 ust. 4 (Komitet Reprezentantów), art. 12 ust. 5 (Komitet Naukowy) oraz art. 22 ust. 3 (składka wyrównawcza) projektu ustawy. Wytyczne te realizują wymóg art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, określając zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu oraz podstawowe kierunki rozwiązań w odniesieniu do powoływania organów rzeki Odry i poboru składki wyrównawczej.

Wnioskodawcy wskazują, że niniejsze uzupełnienie uwzględnia uwagi zawarte w opinii Biura Legislacyjnego oraz uzupełnia uzasadnienie autopoprawki do poselskiego projektu ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry.