



Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy panie posłanki: Anitę Kucharską-Dziedzic, Maję Ewę Nowak i Małgorzatę Tracz.

(-) Elżbieta Burkiewicz; (-) Włodzimierz Czarzasty; (-) Jacek Czerniak; (-) Agnieszka Dziemianowicz-Bąk; (-) Krzysztof Gawkowski; (-) Daria Gosek-Popiołek; (-) Bożenna Hołownia; (-) Klaudia Jachira; (-) Maciej Konieczny; (-) Katarzyna Kotula; (-) Piotr Kowal; (-) Anita Kucharska-Dziedzic; (-) Marcin Kulasek; (-) Aleksandra Leo; (-) Łukasz Litewka; (-) Adam Luboński; (-) Krzysztof Mieszkowski; (-) Maja Ewa Nowak; (-) Wanda Nowicka; (-) Barbara Okuła; (-) Barbara Oliwiecka; (-) Dorota Olko; (-) Elżbieta Anna Polak; (-) Ewa Schädler; (-) Arkadiusz Sikora; (-) Franciszek Sterczewski; (-) Marta Stożek; (-) Piotr Paweł Strach; (-) Wiesław Szczepański; (-) Ewa Szymanowska; (-) Tadeusz Tomaszewski; (-) Wioleta Tomczak; (-) Małgorzata Tracz; (-) Tomasz Trela; (-) Katarzyna Ueberhan; (-) Joanna Wicha; (-) Dariusz Wieczorek; (-) Kamil Wnuk; (-) Marcelina Zawisza; (-) Urszula Sara Zielińska; (-) Anna Maria Żukowska.

USTAWA
z dnia
o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry

Preambuła

Mając na uwadze, że:

1. rzeka Odra ma fundamentalne znaczenie dla dobrobytu środowiskowego, gospodarczego i społecznego na znacznej części terytorium Polski,
2. obowiązek ochrony zasobów wodnych, w tym rzek, jest uregulowany w przepisach krajowych, w szczególności w Ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1566 z późn. zm.), która wskazuje na konieczność racjonalnego gospodarowania wodami i ochrony ich jakości oraz ilości,
3. rosną w zatrważającym tempie zagrożenia związane z działalnością człowieka, z rozwojem przemysłu, działalnością rolniczą,
4. konieczna jest ochrona wyjątkowego ekosystemu rzeki Odry jako unikatowej całości przyrodniczej,
5. dotychczasowe mechanizmy ochrony okazały się nieskuteczne,
6. nasz świat jest zagrożony katastrofą klimatyczną, zaś działania chroniące naturę, przyrodę są absolutną koniecznością,
7. zrównoważony rozwój nie może być pustym hasłem i konieczne jest podjęcie konkretnych działań ratujących rzekę Odrę,
8. uznanie osobowości prawnej rzek lub innych ekosystemów jest skuteczną odpowiedzią na wyzwania współczesności dotyczące ochrony przyrody i ważną strategią odbudowania relacji pomiędzy człowiekiem a naturą,
9. dynamicznie rośnie liczba państw wdrażających to rozwiązanie, a osobowość prawną uzyskały między innymi rzeki Whanganui w Aotearoa Nowej Zelandii (2017), Yarra w Australii (2017), Atrato w Kolumbii (2017), Muteheaku shipu/Magpie w Kanadzie (2021), laguna Mar Menor w Hiszpanii (2022) i wiele innych,
10. Polska podpisała dokument Globalne Ramy Różnorodności Biologicznej Kunming-Montreal (CBD/COP/DEC/15/4), wypracowany podczas 15. Konferencji ONZ ds.

Różnorodności Biologicznej w 2022 roku, który uznaje nadawanie praw naturze jako istotne narzędzie wdrażania Konwencji o różnorodności biologicznej,

- 11.uznanie osobowości prawnej rzeki Odry realizuje podstawowe zasady prawa europejskiego oraz międzynarodowego w zakresie ochrony środowiska, takie jak zasada prewencji czy zasada odpowiedzialności finansowej zanieczyszczającego. Ponadto jest zgodne z celami Ramowej Dyrektywy Wodnej (2000/60/WE), rozpoczynającej się od stwierdzenia: "Woda nie jest towarem, lecz dziedzicznym dobrem, które musi być chronione i bronię i traktowane jako takie". Będzie też realizować Rozporządzenie (UE) 2024/1991 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych, które dąży między innymi do odbudowy zdegradowanych ekosystemów (art. 1) oraz odbudowy naturalnej łączności rzek oraz naturalnych funkcji powiązanych równin zalewowych (art. 9).
- uchwala się, co następuje:

Art. 1.

Rzeka Odra ma osobowość prawną.

Art. 2

Rzeka Odra jest integralnym ekosystemem, którego zasoby, funkcje i prawa podlegają ochronie zgodnie z przepisami niniejszej ustawy. Przez rzekę Odrę rozumie się:

1. Rzekę Odrę w granicach Rzeczypospolitej Polskiej jako jednolitą jednostkę geograficzną, biologiczną i hydrologiczną, która obejmuje w szczególności:
 - 1) wody powierzchniowe płynące, w tym ich ilość i jakość,
 - 2) osady dennie, warstwy wodonośne i zasilanie dopływami,
 - 3) koryto rzeki, brzegi i obszary zalewowe,
 - 4) organizmy żyjące w rzece, w tym gatunki fauny i flory.
2. Dolinę rzeki Odry, rozumianą jako geograficzną jednostkę przyrodniczą i ekosystem, który wspiera funkcjonowanie rzeki i obejmuje obszary związane z jej naturalnymi procesami hydrologicznymi, przyrodniczymi i biologicznymi, w tym obszary zalewowe, mokradła oraz ekosystemy przybrzeżne.

Art. 3

1. Odra ma prawo do:
 - 1) istnienia,
 - 2) swobodnego przepływu,
 - 3) naturalnej ewolucji jako ekosystem i pełnienia funkcji niezbędnych w ramach tego ekosystemu,
 - 4) zachowania rodzimej różnorodności biologicznej,
 - 5) regeneracji swoich zasobów,
 - 6) zasilania oraz bycia zasilaną przez warstwy wodonośne i dopływy.
2. Odra ma prawo do ochrony przed nieuprawnioną ingerencją, w szczególności prawo do wolności od zanieczyszczeń i prawo do odszkodowania za wyrządzone szkody. Odra dochodzi swoich praw na zasadach przewidzianych w ustawie, a w jej imieniu występuje Komitet Reprezentantów.
3. Zasoby Odry stanowią jej własność. Odra ma prawo do ochrony swojej własności zgodnie z przepisami kodeksu cywilnego. Zasoby Odry obejmują w szczególności: wodę rzeki Odry, osady dennie, warstwy wodonośne, faunę i florę oraz inne elementy jej ekosystemu.

Art. 4

1. Gospodarcze i rekreacyjne wykorzystanie Odry może odbywać się wyłącznie zgodnie z przepisami prawa oraz zgodnie z porozumieniami zawartymi w trybie określonym poniżej. Zakres gospodarczego i rekreacyjnego wykorzystywania Odry ustalony zostanie w drodze negocjacji między reprezentacją Odry a stosownymi organami państwa, samorządu oraz innymi zainteresowanymi podmiotami.
2. Zawarcie porozumienia z reprezentacją Odry nie jest wymagane w przypadku rekreacyjnego korzystania z rzeki, o ile nie narusza ono praw podstawowych rzeki wskazanych w art. 3. Rekreacyjne korzystanie oznacza w szczególności działania takie jak pływanie, kajakarstwo, wędkowanie oraz inne niekomercyjne formy wypoczynku, które szanują prawa i integralność ekosystemu rzeki. Komercyjne korzystanie z rzeki w celach rekreacyjnych (np. organizowane spływy kajakowe

lub zawody sportowe) wymaga zawarcia porozumienia, jeśli może wpływać na prawa rzeki lub jej ekosystem.

Art. 5

1. Porozumienia muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności, rozumianą jako konieczność wykazania przez użytkowników rzeki, że gospodarcze lub rekreacyjne wykorzystanie Odry prowadzące do ograniczenia jednego z praw podstawowych wymienionych w art. 3 jest niezbędne, biorąc pod uwagę następujące czynniki:
 - 1) użytkownik realizuje uzasadniony cel (np. rolnictwo, wędkarstwo, pływanie, kajakarstwo) lub inną formę korzystania z rzeki, która jest społecznie akceptowalna albo wynika z interesu publicznego (np. adaptacja do zmian klimatu, zarządzanie ryzykiem powodziowym)
 - 2) środki, które mają zostać podjęte, są niezbędne do osiągnięcia uzasadnionego celu
 - 3) inny, w szczególności mniej zanieczyszczający środek lub taki, który miałby mniejszy wpływ na prawa rzeki, nie mógł zostać podjęty. W tym względzie zainteresowana strona będzie musiała wykazać, że spośród kilku odpowiednich środków wybrano ten, który jest najmniej szkodliwy dla interesów i praw rzeki.
2. Jeśli podstawowe prawa rzeki znajdują się w konflikcie z podstawowymi prawami innych osób lub grup, należy w dobrej wierze i oparciu o aktualny stan badań poszukiwać równowagi między różnymi interesami, aby je pogodzić albo nadać pierwszeństwo jednemu z nich. Decyzje w takich sprawach będzie podejmować Komitet Reprezentantów w porozumieniu z Komitetem Naukowym.
3. Każdy może zwrócić się do sądu lub organu administracyjnego w celu ustalenia, czy określony sposób wykorzystania rzeki narusza zasadę proporcjonalności, w szczególności, gdy istnieje ryzyko poważnych i nieodwracalnych szkód w ekosystemie rzeki.

Art. 6.

1. Odra jest reprezentowana przez Komitet Reprezentantów Odry.

2. Komitet Reprezentantów powinien działać w najlepszym interesie Odry, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony praw podstawowych rzeki wymienionych w art. 3.
3. Komitet Reprezentantów jest powoływany przez ministra właściwego do spraw środowiska w terminie 30 dni od wejścia w życie ustawy.
4. Osoby wchodzące w skład Komitetu Reprezentantów nie mogą znajdować się w sytuacji konfliktu interesów względem praw rzeki oraz powinny posiadać wiedzę, doświadczenie oraz gotowość do działania na rzecz ochrony Odry. Skład Komitetu Reprezentantów powinien dążyć do zapewnienia równowagi płci.
5. Komitet Reprezentantów składa się z 15 osób:
 - 1) jedna (1) osoba będzie wskazana przez ministra właściwego do spraw środowiska
 - 2) dwie (2) osoby będą wskazane przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie
 - 3) trzy (3) osoby będą wskazane w trybie własnego regulaminu przez samorządy gmin, przez które przepływa rzeka Odra
 - 4) trzy (3) osoby będą wskazane przez najważniejsze grupy użytkowników rzeki Odry (np. przedstawiciele społeczności lokalnych, sektora rekreacji i turystyki, sektora rolnego, czy przedsiębiorców)
 - 5) sześć (6) osób będzie wskazanych przez organizacje społeczne zajmujące się ochroną środowiska, rozwojem regionalnym oraz przedstawiciele grupy inicjatywnej promującej i prowadzącej inicjatywę ustawodawczą w celu uznania osobowości prawnej rzeki Odry.

Art. 7.

Do zadań Komitetu Reprezentantów Odry należy między innymi:

- 1) ochrona interesów rzeki Odry w postępowaniach przed sądami oraz organami administracji, w tym w szczególności ochrona praw podstawowych Odry opisanych w art. 3 oraz dochodzenie odszkodowań na rzecz Odry zgodnie z art. 10

- 2) zawieranie porozumień dotyczących zakresu gospodarczego i rekreacyjnego wykorzystania Odry zgodnie z art. 4
- 3) koordynacja i opracowanie wspólnie z Komitetem Naukowym długofalowej strategii na rzecz realizacji podstawowych praw Odry, odbudowy jej ekosystemu oraz zapewnienie stabilności i bezpieczeństwa, uwzględniająca adaptację do zmiany klimatycznej
- 4) monitorowanie postępów wdrażania strategii oraz konsultowanie działań w zakresie odbudowy i zapewnienia dobrostanu Odry
- 5) współpraca z organami państwowymi, jednostkami samorządu terytorialnego, organizacjami społecznymi i innymi podmiotami zaangażowanymi w działania na rzecz Odry
- 6) prowadzenie wielostronnego dialogu wokół spraw ważnych dla Odry
- 7) przedstawienie zaleceń i rekomendacji dla rządu lub jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wdrożenia i ochrony praw rzeki Odry
- 8) nawiązanie i prowadzenie współpracy transgranicznej z organami administracji publicznej, instytucjami oraz organizacjami działającymi na rzecz Odry w Czechach oraz w Niemczech
- 9) prowadzenie działań edukacyjnych oraz rozwój świadomości obywatelskiej w zakresie praw rzeki Odry
- 10) przygotowywanie rocznych sprawozdań zawierających najważniejsze informacje na temat podejmowanych działań, w tym o ewentualnych postępowaniach sądowych lub administracyjnych oraz ich efektach
- 11) ochrona i zarząd majątkiem rzeki Odry, w tym w szczególności prowadzenie działań na rzecz realizacji praw podstawowych rzeki opisanych w art. 3.

Art. 8

1. Organem doradczym Komitetu Reprezentantów Odry jest Komitet Naukowy Odry. Komitet Naukowy Odry składa się z 10 osób:
 - 1) Dwóch (2) członków powołuje Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie.
 - 2) Ośmiu (8) członków jest wybieranych przez Komitet Reprezentantów spośród osób zajmujących się działalnością naukową w dziedzinach

naukowych istotnych dla Odry (np. ochrona środowiska, biologia, geografia, hydrologia, nauki o Ziemi i środowisku, zootechnika i rybactwo, prawo, nauki społeczne).

2. Komitet Naukowy może nawiązywać szerszą współpracę z instytucjami naukowymi by zapewnić jak najlepsze wdrożenia praw podstawowych rzeki Odry opisanych w art. 3.

Art. 9

1. Statut oraz regulamin działania Komitetu Reprezentantów Odry oraz Komitetu Naukowego Odry regulują:
 - 1) wewnętrzną organizację działania organów rzeki Odry, w szczególności kadencje poszczególnych organów,
 - 2) zasady rezygnacji z pełnionej funkcji,
 - 3) uzupełnienia składu,
 - 4) formy podejmowania decyzji oraz sposób reprezentacji przed sądami, organami administracji lub innymi podmiotami.
2. Komitet Reprezentantów Odry przyjmuje lub zmienia statut oraz regulamin działania zwykłą większością głosów. Pierwszy statut oraz regulamin działania powinien zostać przyjęty w terminie 30 dni od powołania organu.
3. Komitet Naukowy Odry przyjmuje statut oraz regulamin działania zwykłą większością głosów. Pierwszy statut oraz regulamin działania powinien zostać przyjęty w terminie 30 dni od powołania organu.

Art. 10

Nabywanie mienia przez rzekę Odrę w drodze spadku, odszkodowania, zapisu lub darowizny, a także ze wszystkich innych źródeł, jest zwolnione z opodatkowania.

Art. 11.

Rzeka Odra nie może prowadzić działalności gospodarczej.

Art. 12.

1. Jeżeli w skutek działania osoby, przedsiębiorstwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innego podmiotu prawa Rzeki zostaną naruszone, w szczególności poprzez zmianę jej:
 - 1) właściwości fizycznych, chemicznych lub biologicznych,
 - 2) funkcji ekologicznych lub
 - 3) stanu ilościowego,
2. Komitet Reprezentantów może w imieniu Rzeki wytoczyć powództwo przeciwko sprawcy szkody i żądać:
 - 1) przywrócenia stanu pierwotnego lub stanu do niego zbliżonego
 - 2) naprawienia szkody poprzez zapłatę odszkodowania, jeśli powyższe nie będzie możliwe
3. Na potrzeby oceny wartości szkody wyrządzonej Odrze stan początkowy oznacza stan ekosystemu, który istniał przed działaniem powodującym szkodę, zgodnie z dostępnymi danymi historycznymi, naukowymi i środowiskowymi.
4. Komitet Naukowy Odry, na podstawie wszystkich dostępnych informacji oraz aktualnej wiedzy naukowej, przedstawia swoją opinię w zakresie:
 - 1) przyczyn oraz pełnego zakresu szkody,
 - 2) działań koniecznych do jej naprawienia, w szczególności przywrócenia stanu poprzedniego lub do niego zbliżonego oraz
 - 3) wyceny wartości szkody.
5. Odpowiedzialność względem Rzeki jest solidarna jeśli szkoda została wyrządzona przez więcej niż jedną osobę lub podmiot.
6. Jeśli szkoda powstała wskutek długotrwałego i rozproszonego działania wielu podmiotów, obowiązek przywrócenia stanu pierwotnego lub wypłaty odszkodowania rozkłada się proporcjonalnie względem wszystkich sprawców szkody. Komitet Naukowy Odry, w oparciu o wszystkie dostępne informacje oraz aktualną wiedzę naukową, przedstawi wytyczne w zakresie najlepszego sposobu naprawienia szkody lub ewentualnej wyceny wartości odszkodowania oraz wpływu poszczególnych podmiotów na powstanie szkody o charakterze długotrwałym lub rozproszonym.
7. W postępowaniach odszkodowawczych rzekę Odrę reprezentuje Komitet Reprezentantów Odry na zasadach ustalonych w jego statucie oraz regulaminie.

Art. 13.

1. Rzeka Odra nie ponosi odpowiedzialności wobec jakiejkolwiek osoby, grupy osób, rządu, jednostki samorządu terytorialnego lub innego podmiotu za szkody wynikające z wykonywania naturalnych funkcji, w tym między innymi naturalnego przepływu, powodzi, suszy.
2. Zachowując prawa podstawowe Odry wskazane w art. 3, Rząd, jednostki samorządu terytorialnego, obywatele oraz inne podmioty mogą podejmować działania w celu ochrony przed zagrożeniami wynikającymi ze spełnienia swoich naturalnych funkcji przez Odrę.

Art. 14

Minister właściwy ds. środowiska zapewni finansowanie niezbędne do realizacji celów ustawy, w tym przede wszystkim zapewnienia ochrony praw podstawowych Odry wymienionych w art. 3 oraz sprawnego funkcjonowania organów rzeki Odry.

Art. 15.

Nadzór nad działalnością rzeki Odry sprawuje minister właściwy ds. środowiska.

Art. 16.

W stosunkach międzynarodowych Odra jest reprezentowana przez rząd Rzeczypospolitej Polskiej. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej, reprezentując Odrę w stosunkach międzynarodowych, będzie konsultować się z Komitetem Reprezentantów Odry w sprawach dotyczących ochrony i zarządzania rzeką.

Art. 17.

Ministerstwo Środowiska wraz z Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie będą odpowiedzialne za stosowanie niniejszej ustawy w porozumieniu z innymi instytucjami oraz zainteresowanymi władzami samorządowymi. W zakresie praw Odry (w szczególności prawa własności) oraz działań przypisanych Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1566 z późn. zm.) zostanie dostosowana do treści niniejszej ustawy.

Uzasadnienie projektu ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry

Projekt ustawy został przygotowany przez utworzony przez obywateli Komitet Inicjatywy Ustawodawczej „Czysta Odra” na rzecz projektu ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry, zgodnie z ustawą o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. z 2028 r. poz. 2120). Marszałek Sejmu, zgodnie z art. 6 ust. 4 tej ustawy, postanowił o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu Komitetu w dniu 31 stycznia 2025 r., czym rozpoczął się trzymiesięczny okres na zebranie wymaganej liczby podpisów i złożenie projektu ustawy. Zgodnie z postanowieniem nr 10 Marszałka Sejmu z dnia 14 maja 2025 r. odmówiono jednak nadania biegu projektowi ustawy z powodu niespełnienia warunków formalnych w zakresie wymaganej liczby podpisów.

Mając na uwadze znaczenie procesu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej oraz szerokie społeczne poparcie, jakim cieszy się przedstawiony projekt, działając na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 32 ust. 1 Regulaminu Sejmu, składamy projekt ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry w niezmienionej formie, w trybie poselskiej inicjatywy ustawodawczej.

Nasz krok stanowi kontynuację wysiłku podjętego przez Komitet Inicjatywy Ustawodawczej „Czysta Odra” i jest wyrazem szacunku dla aktywności obywatelskiej, która pomimo niespełnienia wymogów formalnych dotyczących liczby podpisów, ujawniła realną potrzebę systemowych rozwiązań w zakresie skutecznej ochrony jednej z największych rzek w Rzeczypospolitej Polskiej.

Złożenie projektu ustawy przez grupę posłów pozwoli na niezwłoczne uruchomienie procesu legislacyjnego, a jednocześnie zachowuje merytoryczną integralność propozycji społeczeństwa obywatelskiego. Taki tryb procedowania sprzyja wzmocnieniu dialogu między władzą ustawodawczą a obywatelami oraz realizacji konstytucyjnych zasad zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP) i ochrony środowiska (art. 74 Konstytucji RP).

Potrzeba i cel wydania ustawy. Rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana

1. Efektywna ochrona prawna i skoordynowane działania na rzecz odbudowy ekosystemu Odry

Celem ustawy jest zagwarantowanie skutecznej ochrony prawnej dla całego ekosystemu Odry oraz stworzenie mechanizmów współpracy międzyinstytucjonalnej dla zapewnienia szeroko rozumianego zdrowia i dobrostanu rzeki.

Punktem zwrotnym dla rzeki, zwierząt, roślin oraz lokalnych społeczności żyjących w ramach rozległego ekosystemu Odry była jedna z największych katastrof ekologicznych w historii Zjednoczonej Europy. Raport Komisji Europejskiej opisuje zdarzenie następująco: „W sierpniu 2022 r. na Odrze odnotowano masowe śnięcie ryb, które ostatecznie skutkowało zagładą około 360 ton ryb. Zdarzenie to wywołało poważne skutki ekologiczne odczuwane na długości 500 km rzeki. (...) W chwili opracowywania niniejszego sprawozdania jest jasne, **że ta katastrofa ekologiczna nie była tylko zjawiskiem naturalnym, ale została spowodowana przez wiele czynników, z których wiele jest pochodzenia ludzkiego**”¹.

Przyczyną katastrofy był zakwit glonów tzw. „złotej algi”, *Prymnesium parvum*. Autorzy obszernego raportu zespołu ds. sytuacji na rzece Odrze, opracowanego przez 46 ekspertów reprezentujących najważniejsze instytucje badawcze w Polsce, podkreślali (s. 258): „...na przełomie lipca i sierpnia w wodach Odry wystąpiły korzystne warunki do rozwoju tych glonów i rozwinięcia toksyczności, tj. znacznie zwiększona przewodność, zawartość chlorków i siarczanów, podwyższona temperatura wody, wysokie nasłonecznienie, znaczne wahania parametrów wody w czasie. Nie bez znaczenia jest tu także hydromorfologia wód Odry, będącej rzeką w znacznym stopniu uregulowaną – obecność wielu zbiorników wodnych, a także spowolnień przepływu przed jazami, kanałów, a więc miejsc sprzyjających zakwitom”².

Innymi słowy już pierwsze analizy wskazywały, że dotychczasowe metody ochrony zawiodły, a wśród przyczyn tragedii, której tak boleśnie doświadczył cały ekosystem Odry łącznie z 16 milionami osób żyjących w otoczeniu utrzymującej ich zdrowie i życie wody, na plan pierwszy wysuwa się **bardzo duży poziom zanieczyszczenia oraz brak swobodnego przepływu rzeki**.

Kolejne badania naukowe przyniosły bardziej szczegółowe i przejmujące dane ilustrujące rzeczywisty rozmiar katastrofy ekologicznej – wyginęło między innymi:

¹ European Commission. Joint Research Centre., *Unijna analiza katastrofy ekologicznej na Odrze w 2022 r.: wnioski i zalecenia w celu uniknięcia szkód ekologicznych w rzekach UE w przyszłości, wspólna analiza DG ds. Środowiska, Wspólnego Centrum Badawczego i Europejskiej Agencji Środowiska*. (LU: Publications Office, 2023), 3, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/536489>.

² <https://ios.edu.pl/wp-content/uploads/2022/10/Wstepny-raport-zespołu-ds.-sytuacji-na-rzece-Odrze.pdf>

- **Od 82 do 122 miliona ryb³** (głównie jazgarze, leszcze, okonie) na samym odcinku dolnej Odry, o biomasy 1025 ton. Całkowita śmiertelność ryb jest szacowana na **1650 ton, co stanowi spadek populacji aż o 60% w stosunku do poziomu sprzed katastrofy,**
- **65 milionów osobników małży z rodziny skójkowatych (*Unionidae*),** co oznacza spadek ich populacji o 88%,
- **147 milionów ślimaków wodnych,** głównie skrzelodysznych (*Viviparus viviparus*), **co oznacza spadek populacji o 85%⁴.**

Najbardziej ucierpiała gatunek rodzimego małża, szczeżui pospolitej (*Anodonta anatina*), której spadek populacji wyniósł aż 95%. Co gorsza, pojawiło się poważne ryzyko wypełnienia niszy po gatunku rodzimym przez inwazyjny gatunek szczeżui chińskiej, której populacja w wyniku katastrofy spadła zaledwie o 15%⁵. Najnowszy raport naukowy, analizujący dane zebrane rok po katastrofie (2023), potwierdza powyższe obawy (s.67): „bardzo niepokojący jest fakt, iż małży *Unionidae* [rodzimy gatunek skójkowatych] jest blisko 5 razy mniej niż małży inwazyjnych. Przy braku działań z zakresu ochrony czynnej spodziewamy się że wyścig o siedlisko wygrają właśnie gatunki inwazyjne i obce”⁶. Zdaniem ekspertów proces ponownego zasiedlenia Odry przez wskazane gatunki zwierząt może trwać ponad 10 lat, a spadek populacji małż znacząco zwiększa ryzyko ponownej katastrofy – małże filtrują wodę, żywią się między innymi glonami i w ten sposób skutecznie ograniczają ich liczebność⁷.

Podsumowując rzeka Odra bardzo pilnie potrzebuje skutecznej ochrony prawnej oraz koordynacji działań na rzecz odbudowy ekosystemu, w szczególności ochrony przed zanieczyszczeniami i nadmierną ingerencją człowieka, utrudniającą proces jej naturalnej odbudowy⁸.

2. Wadliwość obecnych regulacji i potrzeba pilnych, fundamentalnych zmian

Katastrofa ekologiczna z 2022 ujawniła z całą mocą, że funkcjonujące dotychczas rozwiązania prawne nie zapewniają należytej ochrony prawnej dla całego ekosystemu rzeki. Najwyższa Izba

³ Społeczny Plan odnowy Odry – raport z badań ichtiofauny i malakofauny po zatruciu Odry w 2022 r., s. 20.

Dostępny: http://www.ratujmyrzeki.pl/dokumenty/SPOLECZNY_PLAN_ODNOWY_ODRY_raport_final_druk.pdf

⁴ Agnieszka Szlauer-Łukaszewska i in., „Quantifying a mass mortality event in freshwater wildlife within the Lower Odra River: Insights from a large European river”, *Science of The Total Environment* 907 (10 styczeń 2024): 167898, <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2023.167898>.

⁵ <https://nms.usz.edu.pl/cenna-publikacja-w-science-of-the-total-environment-dotyczaca-katastrofy-odrzanskiej-w-2022-roku/>

⁶ Społeczny Plan odnowy Odry – raport z badań ichtiofauny i malakofauny po zatruciu Odry w 2022 r. Dostępny: http://www.ratujmyrzeki.pl/dokumenty/SPOLECZNY_PLAN_ODNOWY_ODRY_raport_final_druk.pdf

⁷ Idem, s. 67-68.

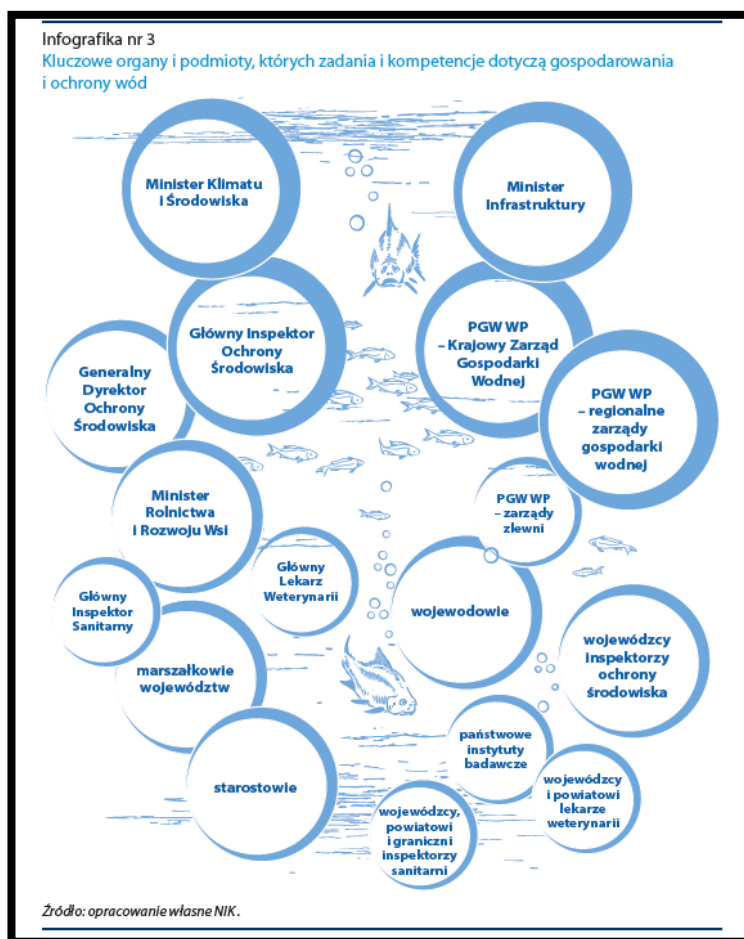
⁸ Iwona Zyman i Janusz Madej, „Kryzys ekologiczny na Odrze – spóźnione działania podmiotów publicznych”, *Kontrola Państwowa* 69, nr 2 (30 kwiecień 2024): 40–55, <https://doi.org/10.53122/ISSN.0452-5027/2024.1.11>.

Kontroli analizowała sytuację bardzo dokładnie i przedstawiła swoje wnioski w informacji o wynikach kontroli działań podmiotów publicznych w związku z kryzysem ekologicznym na rzece Odrze (dalej Raport NIK 2023)⁹. Eksperti NIK wskazują wiele problemów związanych z obowiązującym prawem oraz jego implementacją, a wśród najważniejszych warto przypomnieć:

a) Przeniesienie działu administracji rządowej *gospodarka wodna* z zakresu kompetencji Ministra Środowiska w zakres kompetencji Ministra Infrastruktury. Raport podkreśla: „Zdaniem ekspertów NIK uwarunkowania te nie służyły zapewnieniu właściwej ochrony wód. **Powierzenie ww. zadań Ministrowi Infrastruktury świadczy o tym, że ochrona rzek przed nadmiernym zanieczyszczeniem stała się mniej istotnym aspektem polityki państwa niż ich wykorzystanie w celach gospodarczych.** Opinia ta formułowana jest m.in. w oparciu o informacje o planowanych i realizowanych inwestycjach infrastrukturalnych, które zmierzają do przekształcenia tej rzeki w szlak transportowy, jak też zamierzenia przewidziane w przepisach o rewitalizacji rzeki Odry” (Raport NIK 2023 s. 13).

b) Zapewnienie wysokiej jakości wód jest utrudnione poprzez **wielość podmiotów oraz rozmytą odpowiedzialność za osiągnięcie konkretnych celów** w tym zakresie. Raport przedstawia wartościową infografikę przedstawiającą 17 podmiotów zaangażowanych w gospodarowanie i ochronę Odry (Raport NIK 2023, s. 12-13)

c) **Ignorowanie przez władze publiczne informacji na temat negatywnych skutków zasolenia wód powierzchniowych**, które były podnoszone zarówno we wcześniejszych raportach NIK jak i opracowaniach naukowych.



Rysunek 1. Infografika Raport NIK 2023, s. 13

⁹ <https://www.nik.gov.pl/plik/id,28435,vp,31265.pdf>

Dokument wskazuje, że „kluczowe jest – zdaniem ekspertów NIK – **niezwłoczne ograniczenie zrzutów zasolonych wód kopalnianych i dostosowanie ich do warunków hydrometeorologicznych oraz możliwości ekologicznych odbiornika.**” (Raport NIK 2023 s. 14).

d) **brak pełnej i wiarygodnej informacji na temat poziomu zanieczyszczenia Odry:** „Organy odpowiadające za ochronę wód powierzchniowych, w tym osiąganie celów środowiskowych, nie posiadały pełnych danych o faktycznej skali i składzie ścieków trafiających do Odry, jak i o podmiotach je odprowadzających. Nie analizowały rzetelnie presji powodowanej łącznym dopuszczonym zrzutem ścieków przy uwzględnieniu zachodzących w rzece zmian, zarówno w ramach prowadzonych postępowań o wydanie pozwoleń wodnoprawnych, jak i działalności kontrolnej.” (Raport NIK 2023 s. 15)

e) **możliwość zgodnego z prawem zanieczyszczania Odry w skali prowadzącej do kolejnej katastrofy ekologicznej:** „Z ekspertyzy opracowanej na zlecenie NIK wynika, że w obowiązujących pozwoleniach dopuszczono możliwość zrzutu ścieków przemysłowych zawierających w swoim składzie chlorki i siarczany w wielkościach, które przy uwzględnieniu niekorzystanych warunków hydrologicznych mogą powodować zanieczyszczenie wielokrotnie (nawet 300 razy) przewyższające wartości ustalone jako cele środowiskowe w aktualizacji Planu Gospodarowania Wodami na obszarze dorzecza Odry z 2016 r., a także cele określone w drugiej aktualizacji tego planu z 2022 r. Tym samym **skrajnie zasolenie rzeki nie musi być powodowane nielegalnymi zrzutami ścieków, a wystarczająca do jego powstania jest działalność prowadzona w oparciu o uzyskane już pozwolenia.** Wyniki prowadzonych przez Inspekcję Ochrony Środowiska w 2023 r. badań wody wykazują, że **nadal w Odrze występują warunki sprzyjające rozwojowi złotych alg.** Potwierdzono także dalsze występowanie tego organizmu w Odrze i Kanale Gliwickim. Świadczy to o **braku oczekiwanej skuteczności dotychczasowych działań jednostek objętych kontrolą na rzecz ograniczenia zasolenia** (Raport NIK 2023, s. 15).

Autorzy innego opracowania powiązanego z raportem NIK wskazują, w oparciu o odrębnie zamówioną ekspertyzę, że: „**decyzje o pozwoleniach wodnoprawnych i zintegrowanych podejmowano bez uwzględnienia dobrostanu Odry i jej dopływów.** Zdaniem autorów ekspertyzy: <<Zasadniczym czynnikiem stanowiącym o zagrożeniu dla środowiska są parametry ścieków dopuszczone w pozwoleniach, a w szczególności ich efekt skumulowany. Problem wydaje się mieć charakter systemowy, ponieważ **najwyraźniej wartości dopuszczalnych parametrów ścieków określone w pozwoleniach są przede wszystkim podyktowane**

interesem przedsiębiorstw, a nie dążeniem do osiągnięcia celów środowiskowych określonych w Planach Gospodarowania Wodami>> ”¹⁰.

f) niekorzystne zmiany przepisów już po wystąpieniu katastrofy na Odrze

Raport NIK podkreśla także, że „Minister złagodził przyjęty cel środowiskowy odnoszący się do parametru przewodności, przez co dopuścił możliwość wzrostu zasolenia Odry od granicy Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Czeską aż do ujścia Warty. **Wartość graniczna celu środowiskowego dla stężenia chlorków na tym odcinku (w zależności od jednolitych części wód powierzchniowych) została podniesiona ok. 100–200 krotnie, a wartość graniczna celu środowiskowego dla przewodności 3–4 krotnie.** Tak więc już po katastrofie odrzańskiej stworzono przestrzeń prawną dla znacznego powiększenia zrzutów zasolonych ścieków do Odry, które tworzyć będą doskonałe warunki rozwoju *Prymnesium parvum*.” (Raport NIK 2023, s. 23)

g) obniżenie standardów monitoringu oraz brak ograniczeń dla zanieczyszczenia Odry pochodzących ze ścieków przemysłowych i odwadniania zakładów górniczych

Wprowadzona przez Ministra Infrastruktury rozporządzeniem z 2021 zmiana systemu oceny jakości wód (Dz. U. poz. 1475), prowadząca do wykluczenia sześciu ważnych i dotychczas monitorowanych wskaźników (substancje rozpuszczone, siarczany, chlorki, wapń, magnez, twardość ogólna), jest zdaniem ekspertów NIK niecelowa i może prowadzić do zafałszowanej, wyższej, oceny jakości wody jedynie w rezultacie ograniczenia zakresu badań (Raport NIK 2023 s. 23).

Ponadto autorzy opracowania podkreślają, że obowiązujące przepisy **nie zawierają górnych limitów zasolenia w wodach odprowadzanych przez zakłady przemysłowe lub kopalnie, brakuje także precyzyjnych zasad oraz mechanizmów oceny, czy takie działania są uzasadnione i nie wywołają negatywnych skutków środowiskowych.** Zdaniem NIK poza bezpośrednim zagrożeniem dla jakości wód: „Stan ten nie mobilizuje także przedsiębiorców, którzy korzystają z wód na podstawie pozwoleń wydanych z uwzględnieniem tej regulacji, do poszukiwania nowych, efektywnych rozwiązań w technikach i technologii odsalania ścieków lub zmian w procesie produkcji.” (Raport NIK 2023 s. 24).

h) ustawa z lipca 2023 nie zmniejsza ryzyka ponownej katastrofy

Ważnym ustaleniem NIK jest fakt, że uchwalona w lipcu 2023 roku ustawa nie jest rozwiązaniem problemu i nie zapewni dobrostanu Odry: „Na władzy publicznej spoczywa określony w art. 74 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej

¹⁰ Zyman i Madej, „Kryzys ekologiczny na Odrze – spóźnione działania podmiotów publicznych”, 47.

bezpieczeństwo ekologiczne współczesnym i przyszłym pokoleniom oraz obowiązek ochrony środowiska. Kryzys ekologiczny na Odrze dowodzi, że obowiązki te nie były prawidłowo realizowane. **Także przewidziane w przepisach o rewitalizacji Odry rozwiązania mające na celu ograniczenie zasolenia Odry i jej dopływów, m.in. z uwagi na odległy horyzont czasowy ich wdrożenia, nie są wystarczającą odpowiedzią na potrzeby wynikające z obecnego stanu tych wód i nie zmniejszają ryzyka ponownej katastrofy ekologicznej.**” (Raport NIK 2023 s. 10)

Negatywna ocena obowiązujących regulacji przedstawiona jest nie tylko w dokumentach Najwyższej Izby Kontroli. Podobne wnioski przedstawiają eksperci w zakresie prawa ochrony środowiska w publikacji pt. „Biała księga polskich rzek. Lekcje płynące z katastrofy odrzańskiej” (dalej Biała Księga)¹¹. Autorzy podkreślają, że przyczynami kryzysu Polskich rzek są między innymi: „umieszczenie gospodarowania wodami w Ministerstwie Infrastruktury – co sprawia, że obecne priorytety państwa w sprawach wody są jednoznacznie utylitarne”; „Rozmyte kompetencje oraz nieskuteczne mechanizmy prawne w zarządzaniu zasobami wodnymi i monitoringu wód”; brak „skutecznego monitoringu rzek oraz trudność w koordynacji interwencji w przypadku katastrofy wykraczającej poza granice jednego województwa”; „brak mechanizmów oceny skumulowanego wpływu zrzutu ścieków na stan wód – każdy podmiot planujący zrzut ścieków otrzymuje zgodę wodnoprawną, ale nie istnieją przepisy określające sposób przeprowadzania oceny skumulowanych oddziaływań wielu zrzutów ścieków do tej samej rzeki”; a w końcu „ulgowe traktowanie wód kopalnianych – tylko niektóre z tych wód są ściekami w rozumieniu Prawa wodnego, więc nie wszystkie zrzuty podlegają opłatom. Kopalnie mają też wyższy – a w praktyce wręcz nieskończony – limit na wprowadzanie chlorków i siarczanów do rzek, a wyjątkowo niskie opłaty nie motywują do oczyszczania zasolonej wody przed zrzutem” (Biała Księga, s. 6-7).

Ekspert wskazuje także, że w ostatnich latach nie tylko nie zbliżamy się do osiągnięcia wymaganych prawem wskaźników jakości wody, ale wręcz obserwujemy ich dalsze pogorszenie. Przykładowo w dorzeczu Odry **aż 99,7% rzek** (jednolitych części wód powierzchniowych) **nie osiągnęło stanu dobrego** (Biała Księga, s. 29-33)¹².

Dokument podkreśla potrzebę fundamentalnych zmian w podejściu do ochrony polskich rzek. Priorytetem musi być ochrona zasobów wodnych, a nie potrzeby transportu śródlądowego czy przemysłu (Biała Księga, s. 25). Zmiana klimatyczna i związane z nią obniżenie poziomu wód

¹¹ Dokument opracowany przez Fundację Client Earth Prawnicy dla Ziemi, Fundację Frank Bold, Fundację Greenmind, Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków, Fundację WWF Polska, dostępny między innymi tutaj: https://www.wwf.pl/sites/default/files/inline-files/biala_ksiega_polskich_rzek.pdf

¹² Porównaj także dane prezentowane w drugim projekcie aktualizacji planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry : https://apgw.gov.pl/static/cms/doc/2021/Odra/Projekt_IlaPGW_OD_ODRA.pdf

sprawa, że inwestycje w rozwój żeglugi są rozwiązaniem nieuzasadnionym i powinny być zastąpione rozwojem transportu kolejowego (Biała Księga 20-22)¹³.

Aby poprawić sytuację polskich rzek eksperci rekomendują między innymi: „przekazanie kompetencji gospodarowania wodami ministrowi właściwemu ds. środowiska. W zarządzaniu rzekami prymat powinno mieć osiągnięcie i trwałe utrzymanie dobrego stanu w celu zaspokojenia potrzeb związanych ze stałym dostępem do wody w celach konsumpcyjnych, sanitacyjnych i produkcji żywności”; „jasny podział kompetencji dotyczący gospodarowania wodą”; „wdrożenie skutecznego monitorowania wód”; „poprawę systemu zgód wodnoprawnych – w celu zapewnienia rzeczywistej kontroli nad tym, co, kiedy i w jakiej ilości trafia do rzek konieczne jest wdrożenie skutecznego, skoordynowanego w skali dorzecza systemu wydawania pozwoleń wodnoprawnych i pozwoleń zintegrowanych na zrzuty ścieków i wód pokopalnianych – skorelowanego z wiedzą o aktualnym stanie rzek, uwzględniającego cele środowiskowe”; „Analiza i ocena skumulowanego wpływu wydawanych zgód wodnoprawnych na rzeki”; „Zrzut ścieków zależny od sytuacji na rzece; kontrola pozwoleń wodnoprawnych”; „realna ochrona wód w pozwoleniach zintegrowanych”; „zmiana statusu wód kopalnianych”; „wzrost roli organizacji społecznych w sprawach dotyczących gospodarowania wodami” (szczegółowe rekomendacje wraz z uzasadnieniem Biała Księga s. 76-88).

Uchwalona 13 lipca 2023 ustawa o rewitalizacji rzeki Odry (Dz.U. 2023 poz. 1963) nie przyniosła poprawy sytuacji. Jeszcze na etapie prac legislacyjnych zgłaszano szereg wątpliwości, które zostały przez prawodawcę zignorowane. Analiza ekspercka pt. „Specustawa odrzańska nie broni Odry przed katastrofą” (dalej Analiza ekspercka) wskazywała między innymi, że projektowana ustawa nie realizuje rekomendacji przedstawionych we wstępnym raporcie po katastrofie (Analiza ekspercka, s. 3-7); podkreślano również, że katalog wymieniony w art. 2 katalog Inwestycji dla Odry może w istocie przyczynić się do zwiększenia ryzyka podobnego zdarzenia, ponieważ znaczna część planowanych działań prowadzi do ograniczenia swobodnego przepływu rzeki (Analiza ekspercka, s. 7-10). Autorzy podkreślali, że w zakresie opracowania programu odbudowy ichtiofauny rzeki Odry (art. 15 obowiązującej ustawy) właściwym podmiotem powinien być Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, ponieważ Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie nie są podmiotem specjalistycznym w zakresie ichtiofauny czy ochrony gatunkowej. Ponadto do współpracy przy opracowaniu programu postulowano powołanie interdyscyplinarnego zespołu eksperckiego (posiadającego wiedzę z zakresu hydrobiologii, ichtiologii, hydrologii, morfologii koryt i dolin rzecznych, rybołówstwa) oraz uwzględnienie

¹³ Zobacz także odrębny raport Szymalski W., Wiśniewski J. (red). 2020. Żegluga czy kolej? Perspektywy zrównoważonego transportu w Polsce do 2050 roku. Raport Fundacji WWF Polska. Warszawa https://straznicy.wwf.pl/wp-content/uploads/2020/02/%C5%BBegluga-czy-kolej_raport-WWF_2020_final1.pdf

reprezentacji Polskiego Związku Wędkarskiego, strony społecznej i samorządu terytorialnego (Analiza ekspercka, s. 11-12)¹⁴. Krytyczne względem założeń projektowanej ustawy stanowisko przedstawiła również fundacja WWF Polska¹⁵.

Trafna wydaje się ocena Sebastiana Wójcika-Jackowskiego na temat niektórych aspektów omawianej ustawy: „Trudno jednakowoż oprzeć się wrażeniu, że omawiane uregulowania zostały opracowane nazbyt pośpiesznie, w zamyśle – jako remedium na wskazywaną przez Najwyższą Izbę Kontroli beczynność służb odpowiedzialnych za gospodarkę wodną i ochronę środowiska w trakcie katastrofy ekologicznej, która wydarzyła się w lecie 2022 r. na Odrze, a także na inne stwierdzone uchybienia, niekoniecznie związane z wprowadzaniem ścieków”¹⁶.

Potrzeba nowego i całkowicie odmiennego uregulowania zasad ochrony Odry wskazywana jest także przez środowiska naukowe. Badacze należący do Państwowej Akademii Nauk w komunikacie na temat katastrofy ekologicznej na Odrze i antropogenicznej zmiany klimatu apelowali: „Katastrofa ekologiczna na Odrze wyraźnie pokazuje, że organizacja zarządzania zasobami wodnymi w Polsce wymaga głębokich zmian, które poprawią jej funkcjonowanie w wymienionych wyżej obszarach. (...) **Należy wstrzymać prace regulacyjne i podjąć działania na rzecz renaturyzacji Odry i jej dopływów oraz przynajmniej fragmentów jej doliny zalewowej pod kątem zwiększenia zdolności buforowej rzeki i jej potencjału adaptacyjnego do zmiany klimatu i innych zaburzeń antropogenicznych.** (...) Przykład Odry pokazał, że konieczna jest zmiana podejścia do zarządzania zasobami wodnymi w Polsce. Dlatego apelujemy o:

- **zwiększenie społecznej kontroli nad gospodarką wodną**, w tym podniesienie transparentności mechanizmów decyzyjnych oraz ustalenie jasnych zasad odpowiedzialności instytucjonalnej za podejmowanie decyzji lub ich brak;
- **rezygnację z planów rozwoju żeglugi na rzecz realizacji i poszerzenia Krajowego Programu Renaturyzacji Wód Powierzchniowych**;
- **utworzenie specjalnego programu badawczo-wdrożeniowego**, który zająłby się nie tylko odtwarzaniem życia w Odrze, ale także zapobieganiem podobnym katastrofom na Odrze i na innych polskich rzekach w przyszłości

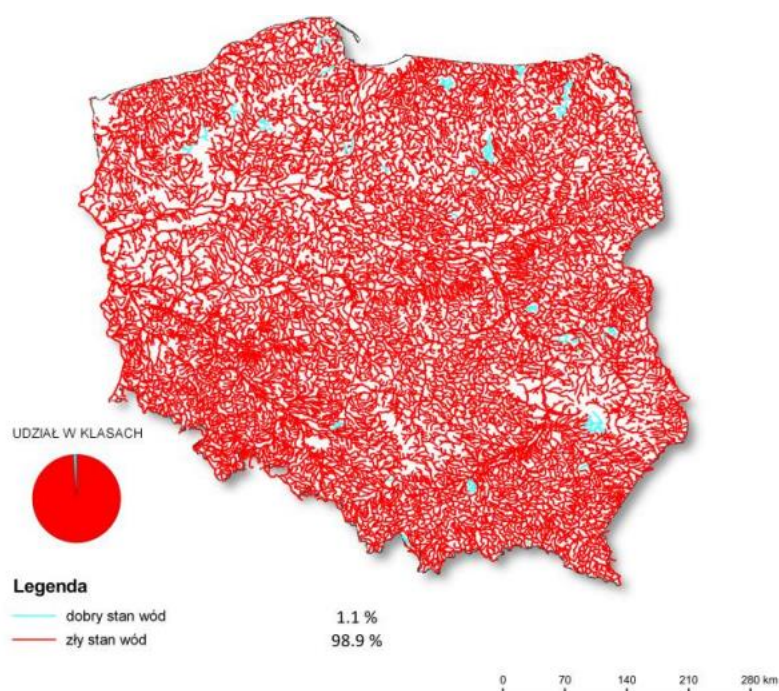
¹⁴ Pełna treść eksperckiej analizy projektu ustawy o rewitalizacji Odry dostępna do pobrania tutaj: https://frankbold.pl/wp-content/uploads/2023/12/fb_specustawa_odrzanska_nie_broni_odry_przed_katastrofa.pdf

¹⁵ <https://www.wwf.pl/stanowisko-fundacji-wwf-polska-ws-rzadowych-planow-odbudowy-odry>

¹⁶ Sebastian Wójcik-Jackowski, „Wątpliwości prawne związane z kontrolą gospodarowania wodami w świetle ustawy o rewitalizacji rzeki Odry na tle historycznym”, *Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska*, nr 2 (8 październik 2024): 36, <https://doi.org/10.31261/PPGOS.2024.02.04>.

- powołanie niezależnej, apolitycznej grupy składającej się z naukowców, ekspertów i organizacji pozarządowych, która mogłaby zająć się wypracowaniem kierunków adaptacyjnej polityki wodnej w Polsce.”¹⁷

Prawdopodobnie najważniejszym sposobem oceny jakości dotychczasowej regulacji jest weryfikacja efektów, jakie przynosi. Ważnym źródłem informacji na ten temat jest Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, który opublikował w 2020 raport na temat stanu wód powierzchniowych¹⁸. Na stronie 29 przedstawiona jest ocena stanu wód rzecznych – aż 98,9% wód w Polsce jest w złym stanie:



Rysunek 2. Ocena stanu wód JCWP rzecznych, raport GIOŚ 2020, str. 29

W zakresie rewitalizacji ekosystemu Odry uznani eksperci, między innymi z Uniwersytetu Szczecińskiego, rekomendują „**wstrzymanie budowy lub odbudowy budowli regulacyjnych, poprawę monitoringu, rozpoczęcie renaturyzacji oraz wdrożenie rozwiązań mających na celu zminimalizowanie spływu biogenów i zrzutów wód zasolonych z przemysłu i zakładów górniczych**”¹⁹.

¹⁷ Pełna treść komunikatu dostępna tutaj: <https://pan.pl/katastrofa-na-odrze-geneza-terazniejszosc-zalecenia-na-przyszlosc/>

¹⁸ Pełny raport dostępny tutaj: https://www.gios.gov.pl/images/dokumenty/pms/monitoring_wod/Synteza_ocena_stanu_wod_powierzchniowych_2014-2019r.pdf

¹⁹ Cytowany fragment pochodzi z informacji na temat nowej publikacji naukowej Instytutu Nauk o Morzu i Środowisku Uniwersytetu Szczecińskiego: <https://nms.usz.edu.pl/cenna-publicacja-w-science-of-the-total->

W bardzo podobnym tonie wypowiadają się także autorzy najnowszej publikacji pt. *Spółeczny Plan odnowy Odry – raport z badań ichtiofauny i malakofauny po zatruciu Odry w 2022 r.*: „Wszelkie działania powinny polegać głównie na nieingerowaniu w naturalne procesy odbudowy ekosystemu np. w postaci zakazu połowu tarlaków przez kilka lat, rezygnacji z budowy kolejnych stopni wodnych, regulacji, umocnień brzegowych. Oczywiście te działania powinny być uzupełniane o aktywne formy wspierania ekosystemu”²⁰. **Niestety obecnie obowiązująca ustawa jest całkowicie sprzeczna z najnowszymi ustaleniami nauki w zakresie odbudowy ekosystemu Odry – potrzebna jest pilna zmiana systemowa.**

Rozważając potrzebę i cel nowej ustawy nie można pominąć najnowszej, a posiadającej fundamentalne znaczenie dla ochrony przyrody na terenie Unii Europejskiej regulacji, to jest Rozporządzenia (UE) 2024/1991 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych i zmiany rozporządzenia (UE) 2022/869²¹.

Wypowiedź dr Janeza Potočnika, byłego komisarza Unii Europejskiej ds. środowiska, a obecnie współprzewodniczącego Międzynarodowego Panelu ds. Zasobów przy ONZ, dobrze ilustruje motyw wprowadzenia rozporządzenia: „Jeśli ktoś kwestionuje to, czy potrzebujemy silnej ochrony prawnej przyrody, to w rzeczywistości kwestionuje, że ludzie są częścią natury... i myślę, że nie jest to dobre stanowisko. Dzięki rozporządzeniu o ochronie przyrody tak naprawdę chronimy samych siebie.”²²

Nowa regulacja, na której wprowadzenie państwa mają dwa lata (do połowy 2026 powinny zostać przedstawione Komisji Krajowe Plany Odbudowy Zasobów Przyrodniczych), przewiduje między innymi w artykule 9 Odbudowę naturalnej łączności rzek oraz naturalnych funkcji powiązanych równin zalewowych. Obowiązująca obecnie ustawa o rewitalizacji Odry stoi w całkowitej sprzeczności z obowiązkiem identyfikacji barier „które należy usunąć, aby przyczynić się do osiągnięcia celów w zakresie odbudowy określonych w art. 4 niniejszego rozporządzenia oraz celu, jakim jest przywrócenie co najmniej 25 000 km rzek w Unii do stanu rzek o swobodnym przepływie do 2030 r.” (art. 9.1) oraz obowiązkiem usunięcia sztucznych barier, a następnie utrzymania naturalnej łączności rzek i naturalnych funkcji powiązanych równin zalewowych (art. 9 pkt 2-4).

[environment-dotyczaca-katastrofy-odrzanskiej-w-2022-roku/](https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2023.167898). Publikacja to: Szlauer-Łukaszewska, A., Ławicki, Ł., Engel, J., Drewniak, E., Ciężak, K., & Marchowski, D. (2024). Quantifying a mass mortality event in freshwater wildlife within the Lower Odra River: Insights from a large European river. *Science of The Total Environment*, 907, 167898. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2023.167898>.

²⁰ Pełny raport, wraz z najważniejszymi rekomendacjami (s. 67-74), dostępny jest tutaj:

http://www.ratujmyrzeki.pl/dokumenty/SPOLECZNY_PLAN_ODNOWY_ODRY_raport_final_druk.pdf

²¹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401991

²² Krótki materiał filmowy dostępny na stronie: https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/nature-restoration-law_en

Podsumowując – wieloaspektowa analiza obecnego stanu prawnego prowadzi do wniosku, że niezbędne jest pilne uchylene obecnej ustawy. Konieczne jest wprowadzenie regulacji zgodnej z najnowszym stanem badań naukowych oraz prawem Unii Europejskiej. Nowa ustawa powinna postawić na pierwszym planie szeroko rozumiany dobrostan całego systemu rzeki Odry, szczególnie w kontekście potrzeb odbudowy rzeki po katastrofie z 2022 oraz zapewnienia bezpieczeństwa w przyszłości. Proponowana ustawa spełnia te postulaty i wskazuje innowacyjne rozwiązanie ugruntowane w rosnącym w siłę podejściu uznawania natury jako podmiotu prawnego (Rights of Nature), opisanym w kolejnym punkcie uzasadnienia.

3. Dynamiczny rozwój i znaczenie nadawania podmiotowości prawnej elementom natury w różnych porządkach prawnych, ze szczególnym uwzględnieniem krajów Unii Europejskiej

Koncepcja nadawania podmiotowości prawnej naturze obecna jest w zachodniej nauce prawa od ponad pół wieku²³. W literaturze anglojęzycznej ważnym punktem odniesienia pozostaje tekst Christophera Stone'a pt. „Should Trees Standing”²⁴. Autor proponował uznanie natury jako podmiotu prawnego, którego interesy byłyby reprezentowane przez opiekunów, w szczególności istniałaby możliwość otrzymania odszkodowania bezpośrednio w imieniu i na rzecz natury²⁵. Tekstem o podobnym znaczeniu w kręgu literatury niemieckiej pozostaje wydana w 1988 praca *Die Rechte der Natur*²⁶. Refleksja wokół zagadnień prawnego uznania podmiotowości natury (Rights of Nature) w ostatnich latach jest bardzo bogata, obejmuje zarówno obszerne studia prawnoporównawcze, jak i analizy dotyczące poszczególnych zagadnień, często prowadzone w

²³ Wiele społeczności rdzennych rozpoznaje podmiotowość natury od zawsze; ich wiedza, doświadczenie oraz mądrość miały duże znaczenie również dla prawnego uznania podmiotowości natury. Przyroda jest jednak ugruntowaną wartością także w kulturze europejskiej. Warto zachować ostrożność w formułowaniu ogólnych twierdzeń na temat powiązań między prawami natury, a filozofiami społeczności rdzennych, ponieważ istnieje duże ryzyko spływania tych ostatnich. Zobacz między innymi Mihnea Tănăsescu, „Rights of Nature, Legal Personality, and Indigenous Philosophies”, *Transnational Environmental Law* 9, nr 3 (listopad 2020): 429–53, <https://doi.org/10.1017/S2047102520000217>; Gabriel Eckstein i in., „Conferring Legal Personality on the World's Rivers: A Brief Intellectual Assessment”, *Water International* 44, nr 6–7 (3 październik 2019): 5–7, <https://doi.org/10.1080/02508060.2019.1631558>; Anne Salmond, Gary Brierley, i Dan Hikuroa, „Let the Rivers Speak: Thinking about Waterways in Aotearoa New Zealand”, *Policy Quarterly* 15, nr 3 (26 sierpień 2019): 49, <https://doi.org/10.26686/pq.v15i3.5687>; Miriama Cribb, Elizabeth Macpherson, i Axel Borchgrevink, „Beyond Legal Personhood for the Whanganui River: Collaboration and Pluralism in Implementing the *Te Awa Tupua Act*”, *The International Journal of Human Rights*, 16 luty 2024, 1–24, <https://doi.org/10.1080/13642987.2024.2314532>.

²⁴ Christopher D. Stone, „Should Trees Have Standing - Towards Legal Rights for Natural Objects”, *Southern California Law Review* 45 (1972): 450–501.

²⁵ Szerzej na temat koncepcji Christophera Stone'a zobacz: Christopher D. Stone, *Should trees have standing? law, morality, and the environment*, 3rd ed (New York, N.Y.: Oxford University Press, 2010); Markku Oksanen i Anne Kumpula, „Close Reading Stone: Investigating the Seminal Article”, w *Rights of Nature* (Routledge, 2021).

²⁶ Jörg Leimbacher, *Die Rechte der Natur*, Neue Literatur zum Recht (Basel: Helbing u. Lichtenhahn, 1988).

obrębie różnych podejść badawczych²⁷. Problematyka jest coraz częściej omawiana także w Polsce²⁸.

Przyczyną tak dużego zainteresowania badaczy jest dynamiczny wzrost liczby przykładów uznania podmiotowości prawnej natury w różnych systemach prawnych. Prawdopodobnie najbardziej rzetelne dane, aktualizowane w trybie ciągłym, znajdują się na stronie <https://ecojurisprudence.org/>³⁰.

Dostępne ustalenia nauki zatrzymują się na **czerwcu 2021, w którym stwierdzono istnienie 409 inicjatyw uznających podmiotowość prawną natury w 39 państwach na wszystkich kontynentach z wyjątkiem Antarktyki** – co zdaniem autorów opracowania dowodzi, że nadawanie podmiotowości prawnej naturze jest znaczącym, globalnym, oraz trwałym trendem w kierunku poprawiania relacji człowieka z przyrodą³¹.

²⁷ Wśród ważniejszych prac warto wymienić: Alban Krashi i in., „The Rights of Nature: A call for a policy of mutually assured flourishing”, *People, Place and Policy Online*, 25 październik 2024, 82–96, <https://doi.org/10.3351/ppp.2024.6728445459>; Yenny Vega Cárdenas i Daniel Turp, *A Legal Personality for the St. Lawrence River and other Rivers of the World* (Montréal, 2023); David Takacs, „We are the river”, *UNIVERSITY OF ILLINOIS LAW REVIEW* 2021 (2021): 545–606; Daniel P. Corrigan i Markku Oksanen, red., *Rights of Nature: A Re-Examination*, Routledge Explorations in Environmental Studies (London New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2021); Craig M. Kauffman i Pamela L. Martin, *The Politics of Rights of Nature: Strategies for Building a More Sustainable Future* (The MIT Press, 2021), <https://doi.org/10.7551/mitpress/13855.001.0001>; Jenny García Ruales, Katarina Hovden, i Helen Kopnina, *Rights of Nature in Europe: Encounters and Visions* (Abingdon, Oxon, 2024); Right of Rivers, „Right-of-Rivers-Report”, 2021, <https://3waryu2g9363hdvii1ci666p-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/sites/86/2020/09/Right-of-Rivers-Report-V3-Digital-compressed.pdf>; David R. Boyd, *The Rights of Nature: A Legal Revolution That Could Save the World* (Toronto: ECW Press, 2017).

²⁸ Jerzy Bieluk, „River as a Legal Person”, *Studia Iuridica Lublinensia* 29, nr 2 (21 czerwiec 2020): 11, <https://doi.org/10.17951/sil.2020.29.2.11-23>; Samanta Kowalska, „Natural law and the rights of nature – in search of more effective environmental protection”, *Przegląd Prawniczy Uniwersytetu im. Adam Mickiewicza* 15 (30 grudzień 2023): 273–92, <https://doi.org/10.14746/ppuam.2023.15.13>; Samanta Kowalska, „Prawa przyrody w ochronie środowiska i wzmacnianiu bezpieczeństwa ekologicznego”, *Studia Prawnicze KUL*, nr 2 (20 czerwiec 2023): 43–61, <https://doi.org/10.31743/sp.13976>; Widła, B. (2022), Prawa natury? Własność i podmiotowość prawna w antropocenie, w: Jasikowska, K., Pałasz, M. (red.), *Za pięć dwunasta koniec świata. Kryzys klimatyczno-ekologiczny głosem wielu nauk*. Kraków: Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Biblioteka Jagiellońska, s. 513–539. <https://za512.uj.edu.pl/>;

²⁹ Dla ekosystemów słodkowodnych istnieje w chwili pisania uzasadnienie 65 obowiązujących regulacji (https://ecojurisprudence.org/initiatives/?_ejm_eactor=freshwater-ecosystem&_ejm_status=approved). Podobne zestawienia wraz z dodatkowymi informacjami dostępne są także na stronach:

<http://www.harmonywithnatureun.org/rightsOfNature/> oraz <https://observatoirenature.org/observatorio/en/interactive-map/>

³⁰ Dla ekosystemów słodkowodnych istnieje w chwili pisania uzasadnienie 65 obowiązujących regulacji (https://ecojurisprudence.org/initiatives/?_ejm_eactor=freshwater-ecosystem&_ejm_status=approved). Podobne zestawienia wraz z dodatkowymi informacjami dostępne są także na stronach:

<http://www.harmonywithnatureun.org/rightsOfNature/> oraz <https://observatoirenature.org/observatorio/en/interactive-map/>

³¹ Alex Putzer i in., „Putting the rights of nature on the map. A quantitative analysis of rights of nature initiatives across the world”, *Journal of Maps* 18, nr 1 (1 styczeń 2022): 89–96, <https://doi.org/10.1080/17445647.2022.2079432>.

Rewolucja w postrzeganiu oraz podejściu do ochrony natury jest bardzo widoczna w licznych dokumentach międzynarodowych oraz inicjatywach dążących do wdrożenia rozwiązań opartych na uznaniu podmiotowości prawnej przyrody. Wśród najważniejszych warto wymienić raport ONZ (29 lipca 2024) przedstawiający najnowsze przykłady uznania praw natury w różnych systemach prawnych³². Analiza przytacza między innymi uznanie podmiotowości prawnej rzeki Świętego Wawrzyńca w Kanadzie (2023)³³; deklarację praw podstawowych rzeki Tins w Hiszpani (2024)³⁴; uznanie podmiotowości prawnej rzeki Laje w Brazylii (2023)³⁵, a także rzeki Vermelho (2024)³⁶.

Krytycy tego podejścia czasami kwestionują skuteczność tych rozwiązań, ponieważ istnieją państwa, w których mimo wprowadzenia tego typu regulacji ochrona przyrody nadal jest niewystarczająca³⁷. Upływ czasu, nieustający rozwój koncepcji, oraz kolejne wyroki zapadające w różnych miejscach na świecie rozwiewają te wątpliwości. Dobrym przykładem jest ostatnia decyzja sądu w Ekwadorze, który uznał, że zanieczyszczenie narusza prawa przepływającej przez stolicę kraju rzeki Machángara (2024)³⁸.

Bardzo ważnym dokumentem, który podpisała także Polska, są także Globalne Ramy Różnorodności Biologicznej Kunming-Montreal, wypracowane podczas 15. Konferencji ONZ ds. Różnorodności Biologicznej w 2022 roku³⁹. W tekście nadawanie podmiotowości prawnej naturze wskazano jako istotny element dla skutecznego wdrożenia globalnych ram różnorodności biologicznej⁴⁰. Również ostatnia Konferencja Stron Ramowej Konwencji ONZ w sprawie zmian klimatu ponownie podkreśliła znaczenia nadawania podmiotowości prawnej naturze dla ochrony różnorodności biologicznej oraz ekosystemów⁴¹.

O znaczeniu i potencjale tego nowego podejścia do ochrony przyrody świadczą także liczne projekty badawcze oraz działania praktyczne różnych podmiotów, często koalicji

³² Cały raport dostępny jest tutaj: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/223/84/pdf/n2422384.pdf>

³³ <https://ecojurisprudence.org/initiatives/first-nations-resolution-recognizing-the-rights-of-the-st-lawrence-river/>

³⁴ <https://ecojurisprudence.org/initiatives/town-of-serra-de-outes-galicia-spain-declaration-of-the-rights-of-the-tins-river/>

³⁵ <https://ecojurisprudence.org/initiatives/guajara-mirim-brazil-municipal-law-recognizing-the-rights-of-the-laje-river/>

³⁶ <https://ecojurisprudence.org/initiatives/municipality-of-goias-brazil-law-on-the-rights-of-the-vermelho-river/>

³⁷ Jan Darpö, „CAN NATURE GET IT RIGHT? A Study on Rights of Nature”, 2021, 73. Publikacja dostępna tutaj: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/689328/IPOL_STU\(2021\)689328_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/689328/IPOL_STU(2021)689328_EN.pdf)

³⁸ <https://ecojurisprudence.org/initiatives/ecuador-court-case-on-the-rights-of-the-machangara-river/>

³⁹ <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-15/cop-15-dec-04-en.pdf>

⁴⁰ Sekcja C: “Both nature and nature’s contributions to people are vital for human existence and good quality of life, including human well-being, living in harmony with nature, and living well in balance and harmony with Mother Earth. The Framework recognizes and considers these diverse value systems and concepts, including, for those countries that recognize them, **rights of nature and rights of Mother Earth, as being an integral part of its successful implementation**”

⁴¹ <https://www.einpresswire.com/article/762953083/at-cop-29-mother-earth-centric-actions-were-recognized-as-a-non-market-approach-for-delivering-climate-justice>

organizacji, o zasięgu regionalnym lub globalnym, które starają się o jak najszersze uznanie prawnej podmiotowości natury. Inicjatywy o takim charakterze to między innymi: Kampania „Prawa dla ekosystemów wodnych w Europie”⁴²; Działanie realizowane w ramach ONZ pt. Rights of Nature: A Catalyst for the implementation of the Sustainable Development Agenda on Water⁴³; Starania na rzecz uznania praw natury w Irlandii⁴⁴; Udostępnienie przez ONZ bazy 523 publikacji oraz innych materiałów dotyczących problematyki podmiotowości prawnej natury⁴⁵; Działania Global Alliance for the Rights of Nature⁴⁶; Działania Earth Law Center⁴⁷; Działania CELDF⁴⁸; Projekt badawczy ERC Rivers⁴⁹; Projekt badawczy Riverine Rights⁵⁰; opracowanie Uniwersalnej Deklaracji Praw Rzek, wspieranej przez ponad 100 organizacji z ponad 20 państw⁵¹, czy działania prowadzone na rzecz uznania praw natury w Wielkiej Brytanii⁵².

Wśród licznych przykładów wdrożenia podmiotowości prawnej dla rzek na świecie warto zapoznać się z pierwszą ustawą dotyczącą Whanganui w Nowej Zelandii⁵³. Cechami charakterystycznymi tej regulacji jest między innymi objęcie ochroną całego ekosystemu, uznanie rzeki za osobę prawną, utworzenie dwuosobowej reprezentacji, powołanie komitetu strategicznego oraz stworzenie przestrzeni do współpracy i dialogu wokół zadbania o dobrostan rzeki oraz powiązanej z nią społeczności⁵⁴.

Innym modelowym przykładem może być rzeka świętego Wawrzyńca w Kanadzie, która została uznana za osobę prawną, wyszczególniono katalog praw podstawowych rzeki, wskazano

⁴² <https://www.garneurope.org/rights-for-aquatic-ecosystems-in-europe/>

⁴³ <https://sdgs.un.org/partnerships/rights-nature-catalyst-implementation-sustainable-development-agenda-water#description>

⁴⁴ Rachel Killeen, Jérémie Gilbert, i Peter Doran, „Rights of Nature on the Island of Ireland: Origins, Drivers, and Implications for Future Rights of Nature Movements”, *Transnational Environmental Law* 13, nr 1 (marzec 2024): 35–60, <https://doi.org/10.1017/S2047102523000201>.

⁴⁵ <http://www.harmonywithnatureun.org/references/>

⁴⁶ <https://www.garn.org/>

⁴⁷ <https://www.earthlawcenter.org/>

⁴⁸ <https://celdf.org/rights-of-nature/>

⁴⁹ <https://rivers-ercproject.eu/>

⁵⁰ <https://www.oslomet.no/en/research/research-projects/riverine-rights>

⁵¹ <https://www.rightsofrivers.org>

⁵² <https://www.natures-rights.org/uk-bill>

⁵³ Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act 2017, treść ustawy dostępna tutaj:

<https://www.legislation.govt.nz/act/public/2017/0007/latest/096be8ed81e0a57e.pdf>

⁵⁴ Zobacz na temat tej regulacji między innymi: Christopher Rodgers, „A New Approach to Protecting Ecosystems: The Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act 2017”, *Environmental Law Review* 19, nr 4 (grudzień 2017): 266–79, <https://doi.org/10.1177/1461452917744909>; Salmond, Brierley, i Hikuroa, „Let the Rivers Speak”; Jacinta Ruru, „Indigenous Ancestors: Recognizing Legal Personality of Nature as a Reconciliation Strategy for Connective Sustainable Governance”, w *The Cambridge Handbook of Environmental Justice and Sustainable Development*, red. Sumudu A. Atapattu, Carmen G. Gonzalez, i Sara L. Seck, 1. wyd. (Cambridge University Press, 2021), 183–95, <https://doi.org/10.1017/9781108555791.015>; Katherine Sanders, „‘Beyond Human Ownership’? Property, Power and Legal Personality for Nature in Aotearoa New Zealand”, *Journal of Environmental Law*, 20 listopad 2017, <https://doi.org/10.1093/jel/eqx029>; Cribb, Macpherson, i Borchgrevink, „Beyond Legal Personhood for the Whanganui River”.

zróznicowane grono opiekunów rzeki oraz określono zadania opiekunów honorowych, a także precyzyjnie opisano zasady odszkodowania⁵⁵.

Rosnącego znaczenia nabiera obecność praw natury w Europie. Na poziomie prac przygotowawczych do rozwiązań o charakterze systemowym dotyczącym wszystkich państw członkowskich warto zwrócić uwagę na opracowanie pt. W kierunku Karty Podstawowych Praw Przyrody UE⁵⁶. Najważniejsze są jednak przykłady uznania podmiotowości prawnej natury w poszczególnych państwach.

Hiszpańska laguna Mar Menor od ponad 30 lat była zanieczyszczana i narażona na bardzo poważny kryzys ekologiczny⁵⁷. Liczne wcześniejsze regulacje nie były w stanie ochronić tego cennego ekosystemu⁵⁸. W odpowiedzi na to nieustające zagrożenie dla przyrody pojawiła się obywatelska inicjatywa ustawodawcza, której bardzo szybko udało się zebrać ponad 639 826 podpisów na rzecz nowego sposobu postrzegania i ochrony prawnej laguny. Wśród wielu osób zaangażowanych w ten ruch społeczny kluczową rolę odegrała profesor prawa na uniwersytecie w Murcii, Teresa Vicente Giménez⁵⁹. W rezultacie tych działań parlament przyjął w sierpniu 2022 ustawę na mocy której laguna Mar Menor uzyskała status osoby prawnej⁶⁰. Fundamentem regulacji jest uznanie osobowości prawnej laguny (art. .1) oraz zdefiniowanie praw przysługujących lagunie (art. 2). Ustawa stanowi między innymi, że laguna Mar Menor ma następujące prawa:

„a) **Prawo do istnienia i naturalnego rozwoju:** Mar Menor podlega naturalnemu porządkowi lub prawu ekologicznemu, które umożliwia jej istnienie jako ekosystemu laguny i ekosystemu lądowego w jej zlewni. Mar Menor podlega naturalnemu porządkowi lub prawu ekologicznemu, które umożliwia jej istnienie jako ekosystem laguny i jako ekosystem lądowy w jej zlewni. Prawo do istnienia oznacza poszanowanie tego prawa ekologicznego w celu zapewnienia równowagi i

⁵⁵ Zob. na temat tej regulacji oraz innych przykładów: Cárdenas i Turp, *A Legal Personality for the St. Lawrence River and other Rivers of the World*.

⁵⁶ European Economic and Social Committee. i in., *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature: Study*. (LU: Publications Office, 2020), <https://data.europa.eu/doi/10.2864/25113>.

⁵⁷ <https://especiales.datadista.com/medioambiente/desastre-mar-menor/eng/>

⁵⁸ Ludwig Krämer, „Rights of Nature in Europe: The Spanish Lagoon Mar Menor Becomes a Legal Person”, *Infocommunications Journal*, nr 1/2 (styczeń 2023): 5–23, <https://doi.org/10.1163/18760104-20010003>.

⁵⁹ Zobacz na ten temat rozdział jej autorstwa pt. The Mar Menor: an ecosystem with its own rights, s. 438-445 w: Cárdenas i Turp, *A Legal Personality for the St. Lawrence River and other Rivers of the World*.

⁶⁰ Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca. «BOE» núm. 237, de 3 de octubre de 2022 <https://www.boe.es/eli/es/l/2022/09/30/19> ; Uniwersytet w Murcii udostępnia angielskie tłumaczenie ustawy: https://www.um.es/documents/23559040/35080450/LEY+19_2022+IN+ENGLISH.pdf

zdolności regulacyjnej ekosystemu w obliczu braku równowagi spowodowanego presją wynikającą z działań człowieka pochodzącą głównie z obszaru zlewni

b) **Prawo do ochrony:** Prawo do ochrony oznacza ograniczenie, zaprzestanie i niezezwalanie na działania , które stanowią zagrożenie lub szkodę dla ekosystemu.

c) **Prawo do zachowania różnorodności** (Derecho a la conservación): Prawo do zachowania różnorodności wymaga działań mających na celu zachowanie lądowych i morskich gatunków i siedlisk oraz zarządzanie powiązаныmi chronionymi obszarami przyrodniczymi.

d) **Prawo do odbudowy ekosystemu** (Derecho a la restauración): Prawo do odbudowy ekosystemu wymaga, aby po wystąpieniu szkody, podjąć działania naprawcze w lagunie i jej wodach, które przywrócą naturalną dynamikę i odporność, a także powiązane funkcje ekosystemowe.”

Ustawa wprowadza spójny system trzech powiązanych ze sobą organów współodpowiedzialnych za ochronę praw laguny: Komitet Reprezentatów, Komisję Monitorującą oraz Komitet Naukowy⁶¹.

Ustawa dotycząca Mar Menor była pierwszym, ale nie jedynym i na pewno nie ostatnim, przykładem rozpoznania podmiotowości prawnej w Europie. W samej Hiszpanii w marcu 2024 rada miasta Serra de Outes jednogłośnie zaakceptowała Deklarację praw rzeki Tins, która przyznaje jej 10 praw podstawowych⁶². Działania na rzecz uznania podmiotowości są intensywnie prowadzone w Irlandii⁶³ oraz Wielkiej Brytanii⁶⁴.

Podmiotowość prawna natury jest rozpoznawana w Europie nie tylko poprzez ustawy, ale także przez sądy. W momencie pisania uzasadnienia ustawy (listopad 2024) istnieją co najmniej dwa wyroki rozpoznające prawa natury na gruncie Europejskiej Karty Praw Podstawowych. W pierwszej sprawie sąd rejonowy w Erfurcie, w wyroku z 2 sierpnia 2024 w sprawie dotyczącej tzw. afery dieslowej, stwierdził między innymi: **„Prawa natury, które wynikają z Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, wzmacniają ochronę [w kontekście „afery dieslowej”].** Te prawa natury - podobnie jak w wielu innych systemach prawnych, na przykład w Ameryce Południowej - mają **być brane pod uwagę z urzędu i niezależnie od jakichkolwiek odpowiednich oświadczeń stron lub wyraźnego odniesienia do nich.** (...) Te podstawowe prawa ze swej natury mają zastosowanie do przyrody lub poszczególnych ekosystemów - **tj. osób ekologicznych.** (...) Z Karty wynika **kompleksowe prawo osób ekologicznych do**

⁶¹ Zobacz więcej na temat samej ustawy w cytowanym wcześniej tekście Krämer, „Rights of Nature in Europe”.

⁶² <https://ecojurisprudence.org/initiatives/town-of-serra-de-outes-galicia-spain-declaration-of-the-rights-of-the-tins-river/>

⁶³ Killeen, Gilbert, i Doran, „Rights of Nature on the Island of Ireland”.

⁶⁴ <https://www.natures-rights.org/uk-bill>

poszanowania i ochrony ich istnienia, zachowania i regeneracji ich cykli życiowych, struktury, funkcji i procesów rozwojowych."⁶⁵.

Wskazana interpretacja Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej jako dokumentu uznającego prawa podstawowe natury ma tym większe znaczenie, że pochodzi od sędziego dr Martina Borowsky'iego, który w roku 2000 współpracował nad tekstem Karty Praw Podstawowych⁶⁶. Martin Borowsky jest też współautorem najważniejszego niemieckiego komentarza do Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁶⁷.

Najnowszy wyrok uznający podmiotowość prawa natury na gruncie Europejskiej Karty Praw Podstawowych zapadł 17 października 2024⁶⁸. Przede wszystkim sąd konsekwentnie uznaje podmiotowość prawną natury wynikającą z Europejskiej Karty Praw Podstawowych oraz podkreśla znaczenie sądowej drogi rozpoznania praw natury: „Znaczenie i pilność wyzwań ekologicznych - globalnego ocieplenia, wymierania gatunków, globalnego zanieczyszczenia i wyczerpania zasobów - oraz groźba nieodwracalnych szkód, a także granice planetarne **wymagają uznania szczególnych praw osób ekologicznych**. Takie nieodłączne prawa natury mają wartość dodaną w porównaniu z obecnym prawem ochrony środowiska i wskazują drogę wyjścia z kryzysu ekologicznego naszych czasów”(28).

Zdaniem sądu dotychczasowe sposoby ochrony przyrody zawiodły (38)⁶⁹. Podmiotowość prawna natury w europejskim porządku prawnym jest szeroko postulowana w opracowaniach naukowych (39-41)⁷⁰. Rośnie też znaczenie organizacji działających na rzecz uznania podmiotowości prawnej natury (42).

Uzasadnienie wyroku dostrzega, że obecne procesy są kolejnym krokiem ewolucji systemów prawnych (45): „Podmiotowość prawna ekosystemów leży w logice rozwoju praw i

⁶⁵ Pełna treść wyroku dostępna tutaj: <https://ecojurisprudence.org/wp-content/uploads/2024/10/Germany-District-Court-ruling.pdf>; tłumaczenie angielskie kluczowych z perspektywy uznania praw natury fragmentów uzasadnienia tutaj: <https://climaterightsdatabase.com/2024/08/30/german-rights-of-nature-case-8-o-1373-21/> or <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/lg-erfurt-urteil-8o137321-dieselskandal-rechte-der-natur-klimawandel-zerstoerung-der-umwelt>

⁶⁷ Zobacz między innymi Norbert Bernsdorff i Martin Borowsky, *Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union: Handreichungen und Sitzungsprotokolle*, 1. Aufl (Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges, 2002); Jürgen Meyer, red., *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 2. Aufl., Beck-Online Bücher (Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges, 2006).

⁶⁸ <https://openjur.de/u/2496317.html>

⁶⁹ Wskazując też tekst Wiater, Patricia, Rights of Nature as Part of Human Rights Protection? On the Potential of Anthropocentric Human Rights Protection (July 30, 2024). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4968189> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4968189>

⁷⁰ Sąd wskazuje między innymi jako najważniejsze opracowania: 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-04650639>; Adriano Favole, Giovanni Palchetti, i Barbieri Giovanni Tarli, red., *I diritti della natura: confronti tra antropologia, filosofia e giurisprudenza*, Diritto e società 78 (Milano: Franco Angeli, 2024).; Erika Wagner i in. Eigenrechtsfähigkeit der Natur (2022): https://www.oee-umweltanwaltschaft.at/Mediendateien/1Eigenrecht_NaturHP.pdf

stanowi kolejny logiczny krok w „rewolucji praw” (na temat poprzednich rewolucji praw Steven Pinker, *Gewalt. A New History of Humanity*, 2011)”. W przeszłości przyznanie osobowości prawnej wiązało się ze społecznym wzmocnieniem i upodmiotowieniem osób, którym przyznawano podmiotowość. Dotyczy to rozszerzenia kręgu osób prawnych o niewolników, osoby kolorowe, kobiety i dzieci oraz, równolegle, korporacje, fundacje, trusty lub stowarzyszenia osób.”⁷¹

Powołując się na obszerną literaturę oraz przykłady z innych systemów prawnych sąd podkreśla wagę dynamicznego rozwoju praw natury w ostatnich latach i zaznacza, że porządek prawny Unii Europejskiej jest otwarty na rozwój w tym zakresie (48-50).

Kluczowe wydaje się rozpoznanie, że Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej pozwala na rozszerzającą interpretację uwzględniającą ochronę praw natury (54): „To rozszerzające podejście oznacza, że osoby ekologiczne, które wcześniej były wyłączone z ochrony prawnej, są obecnie objęte pojęciem osób”⁷². Zakres ochrony natury powinien obejmować między innymi prawo do poszanowania i ochrony jej istnienia, a także zachowania i regeneracji jej cykli życiowych. Sąd wskazuje, że zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą Europejska Karta Praw Podstawowych jest dokumentem otwartym na nowe interpretacje, które muszą być dostosowywane do zmieniających się okoliczności (59-60).

Zdaniem sądu nie jest uzasadnione, że osoby prawne mają zapewnioną szeroką ochronę w ramach praw podstawowych, zaś w tym samym czasie osoby ekologiczne pozostawione są bez takiej ochrony. Konieczne jest równe traktowanie podmiotów związanych z działalnością człowieka, takich jak korporacje, oraz naturalnych ekosystemów, takich jak las lub rzeka (65).

Uzasadnienie wyroku podkreśla, że uznawanie praw natury w trybie sądowym jest częste (69)⁷³; wyróżnia się też skutecznością, szczególnie wobec niedostatków dotychczasowych rozwiązań (79)⁷⁴.

⁷¹ Warto zobaczyć także analogiczne rozważania w ważnym artykule Christopher Stone, str. 454-456, w których autor podaje przykłady uzasadnień sądów negujących prawa niewolników czy kobiet do wykonywania zawodu sędziego. Tekst dostępny tutaj: <https://iseethics.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/02/stone-christopher-d-should-trees-have-standing.pdf>

⁷² „Dieser ausgreifende Ansatz führt nun dazu, die bisher vom Rechtsschutz **ausgeschlossenen ökologischen Personen vom Personenbegriff erfasst zu sehen**”

⁷³ Z odwołaniem do analizy z rozdziału (2023) Craig M. Kauffman, *Global Patterns and Trends in Rights of Nature Legal Provisions: Insights from the Eco Jurisprudence Monitor*, s. 183-210, książka dostępna tutaj: https://mothrights.org/wp-content/themes/nyu-moth/assets/images/book/pdfs/More-Than-Human-Rights_Book.pdf

⁷⁴ Z odniesieniem między innymi do studium z czerwca 2024 *The Impact of the Rights of Nature: Assessing the Implementation of the Los Cedros Ruling in Ecuador*, 2024, dostępnego tutaj: <https://mothrights.org/wp-content/uploads/2024/07/Final-The-Impact-of-the-Rights-of-Nature-01.pdf>

Sąd dostrzegł także ugruntowaną rolę przyrody jako wartości samej w sobie w kulturze Europy (93). Między innymi wskazano na zgodność uznania podmiotowości natury z doktryną Kościoła (94): „W sensie chrześcijańskim prawa natury służą ochronie stworzenia. W szczególności teologia franciszkańska jest otwarta na ich uznanie. Papieska encyklika *Laudato Si'* z 2015 roku wzywa do „holistycznej ekologii”, mówi o „siostrze” lub „matce” ziemi i przypomina nam: „Prawo człowieka do życia jest bez znaczenia, jeśli ekosystemy, które podtrzymują ludzkość, nie mają prawa do istnienia”.

Podsumowując, zarówno w skali globalnej, jak i na gruncie prawa europejskiego nurt nadawania podmiotowości prawnej naturze rozwija się bardzo dynamicznie. Uznawanie osobowości prawnej rzek jest coraz częściej spotykanym rozwiązaniem. W kolejnej części uzasadnienia prezentujemy najważniejsze założenia nowego modelu ochrony oraz korzyści dla ekosystemu Odry.

4. Nowy model ochrony prawnej Odry – najważniejsze założenia i korzyści dla ekosystemu

Uznanie Odry za osobę prawną pozwoli spełnić wcześniejsze rekomendacje dotyczące sposobu zarządzania oraz ochrony tego ekosystemu. Naukowcy Państwowej Akademii Nauk wskazali w komunikacie wydanym po katastrofie między innymi: „Dobrze zorganizowany system zarządzania wodą cechuje się **włączeniem różnych grup społecznych do procesów decyzyjnych, transparentnością tych procesów, jasnymi mechanizmami odpowiedzialności osób i instytucji podejmujących decyzje dotyczące wody wobec społeczeństwa, szybką odpowiedzią instytucji na zmieniające się warunki wodne i potrzeby dotyczące wody oraz sprawiedliwym podziałem kosztów i korzyści związanych z korzystaniem z zasobów wodnych przez różne grupy społeczne**. Katastrofa ekologiczna na Odrze wyraźnie pokazuje, że **organizacja zarządzania zasobami wodnymi w Polsce wymaga głębokich zmian, które poprawią jej funkcjonowanie w wymienionych wyżej obszarach**.”⁷⁵ Udoskonalenie w zakresie każdego z wymienionych aspektów jest uwzględnione w proponowanej ustawie, przede wszystkim dzięki określeniu praw podstawowych Odry, powołaniu Komitetu Reprezentantów oraz Komitetu Naukowego Odry, opracowaniu długoterminowej

⁷⁵ <https://pan.pl/katastrofa-na-odrze-geneza-terazniejszosc-zalecenia-na-przyszlosc/>

strategii na rzecz wdrożenia praw podstawowych rzeki oraz prowadzeniu wielostronnego dialogu wokół najważniejszych zagadnień związanych z Odrą.

Uznanie Odry za osobę prawną w powiązaniu z rozwiązaniami szczegółowymi wychodzi naprzeciw rekomendacjom przedstawionym w publikacji „Biała księga polskich rzek. Lekcje płynące z katastrofy odrzańskiej” (dalej Biała Księga)⁷⁶. Przede wszystkim rzeka przestaje być postrzegana w kategoriach rzeczy, zasobu gospodarczego czy drogi śródlądowej, który ma służyć zapewnieniu korzyści bez względu na koszty czy szkody wyrządzane w ekosystemie.

Dzięki wprowadzeniu przejrzystego katalogu praw podstawowych, zapewnieniu szerokiej i zróżnicowanej reprezentacji (Komitetu Reprezentantów), uwzględnieniu w decyzjach dotyczących Odry najbardziej aktualnego stanu badań (Komitet Naukowy), a także przywróceniu należytej roli ministerstwu środowiska, pojawi się realna szansa na zmianę obecnego, zagrażającego bezpieczeństwu ludzi oraz ekosystemu stanu.

Ostatnie tragiczne doświadczenia powodzi sprawiają, że kwestia sposobu zarządzania ryzykiem oraz doboru optymalnych strategii dotyczących retencji i minimalizowania skutków takich zdarzeń (które w związku ze zmianą klimatyczną należy traktować jako element nowej codzienności, a nie anomalię) staje się pierwszoplanowa. Opracowanie długofalowej strategii, uwzględniającej między innymi najbardziej aktualną wiedzę naukową na temat skutecznych metod ograniczania skutków powodzi, pozwoli na bezpieczne funkcjonowanie społeczności lokalnych, przy jednoczesnym rozwoju bioróżnorodności⁷⁷.

Bez wątpienia jedna z najważniejszych zmian dotyczy ochrony dobrostanu całego ekosystemu rzeki Odry, w tym między innymi przywrócenia jej naturalnych funkcji, zdolności samooczyszczania, a także wprowadzenia optymalnej strategii odbudowy środowiska wodnego oraz zabezpieczenia przed przyszłymi katastrofami ekologicznymi. Uwzględnienie tych priorytetów będzie możliwe dzięki powołaniu Komitetu Naukowego, który wspólnie z Komitetem Reprezentantów opracuje, a następnie będzie monitorował wdrożenie długofalowej strategii odbudowy Odry uwzględniającej aktualną wiedzę naukową. Dlatego uznanie osobowości

⁷⁶ Dokument opracowany przez Fundację Client Earth Prawnicy dla Ziemi, Fundację Frank Bold, Fundację Greenmind, Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków, Fundację WWF Polska, dostępny między innymi tutaj: https://www.wwf.pl/sites/default/files/inline-files/biala_ksiega_polskich_rzek.pdf

⁷⁷ Zobacz na ten temat między innymi Pawlaczyk P. (red.), Biedroń I., Brzóska P., Dondajewska-Pielka R., Furdyna A., Gołdyn R., Grygoruk M., Grześkowiak A., Horska-Schwarz S., Jusik Sz., Kłósek K., Krzyński W., Ligieza J., Łapuszek M., Okrański K., Przesmycki M., Popek Z., Szałkiewicz E., Suska K., Żak J. 2020. Podręcznik dobrych praktyk renaturyzacji wód powierzchniowych. Oprac. w ramach przedsięwzięcia „Opracowanie krajowego programu renaturyzacji wód powierzchniowych”. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Warszawa, str. 20-74. Publikacja dostępna tutaj [dostęp 25.11.2024]: https://www.wody.gov.pl/images/Aktualnosci/foto/renaturyzacjaKPRWP/Podrecznik_renaturyzacji.pdf

prawnej, utworzenie katalogu praw podstawowych oraz stworzenie skutecznych mechanizmów ich realizacji będzie otwierało szansę na uzdrowienie rzeki.

Podstawowym motywem uzasadniającym zmianę w podejściu do Odry poprzez nadanie jej osobowości prawnej jest potrzeba pilnego zadbania o poprawę jakości wody. Dobrze zdiagnozowanym problemem jest kwestia nadmiernego zasolenia rzeki⁷⁸. Adam Smoliński prawie 20 lat temu pisał w tekście pt. „Gospodarka zasolonymi wodami kopalnymi”: „Szacuje się jednak, że nadmierne zasolenie samej tylko Wisły powoduje straty od 100–250 mln dolarów rocznie (Chaber, Krogulski 1997; Program zagospodarowania... 1992). Przypuszcza się, że w przypadku Odry kwoty te będą bardzo zbliżone. Dla porównania, dokładne badania przeprowadzone w Stanach Zjednoczonych dla rzeki Kolorado, której zasolenie wynosi 0,5 g/dm³, wykazały, że straty w działalności gospodarczej sięgają rocznie 310 mln dolarów. Tak duże straty ekonomiczne, jak i często nieodwracalna degradacja środowiska, zmuszają do podjęcia walki ze wzrastającym każdego dnia zasoleniem rzek.”⁷⁹ Niestety jego słowa nie straciły nic na aktualności. Aktualne badania opracowane przez Bank Światowy dowodzą, że problem zasolenia wód ma ogromne znaczenie, między innymi dla rolnictwa, ponieważ: „każdego roku z powodu słonych wód tracona jest wystarczająca ilość żywności, aby wyżywić 170 milionów ludzi każdego dnia”⁸⁰.

Obowiązujące regulacje pozostają bardzo dalekie od rozwiązania problemu, a niekiedy wprost zachęcają do zanieczyszczania rzeki⁸¹. Proponowana ustawa ułatwi wdrożenie nowych technologii, które przyczynią się do poprawy środowiska ograniczając poziom zanieczyszczenia u źródła⁸². Jest to strategia dużo bardziej efektywna, niż ewentualne próby odbudowania ekosystemu po kolejnej katastrofie. Zdaniem ekspertów Banku Światowego: „Spełnienie norm środowiskowych jest kosztowne i może wymagać inwestycji w czystsze technologie, zmiany w technikach produkcji lub bardziej kosztowne sposoby unieszkodliwiania odpadów. **Tam, gdzie koszty przestrzegania przepisów przekraczają przewidywane konsekwencje ich**

⁷⁸ Zob. np. Czapryniak Katarzyna, Zając Krzysztof (2023). Rzeki solą płynące. Fundacja WWF Polska. Raport dostępny: https://www.wwf.pl/sites/default/files/inline-files/Rzeki_sola_plynace_raport_FINAL.pdf

⁷⁹ A. Smoliński, „Gospodarka zasolonymi wodami kopalnymi”, *Prace Naukowe GIG. Górnictwo i Środowisko / Główny Instytut Górnictwa* nr 1 (2006): 9.

⁸⁰ <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2019/08/20/quality-unknown>

⁸¹ Por. na ten temat np. Zyman i Madej, „Kryzys ekologiczny na Odrze – spóźnione działania podmiotów publicznych”, 47; Biała Księga, s. 29-32

⁸² Informacje na temat technologii zmniejszających zanieczyszczenie solami zobacz przykładowo: <https://kgm.com.pl/podjecie-decyzji-w-sprawie-opracowania-studium-wykonalnosci-warzelni-soli> oraz <https://gig.eu/pl/newsy/spotkanie-nt-projektu-odsalania-wod-kopalnianych>

nieprzestrzegania, firmy będą po prostu postrzegać ryzyko poniesienia kary jako koszt prowadzenia działalności”⁸³.

Bank Światowy rekomenduje wprowadzenie nowych regulacji powiązanych ze ścisłym monitoringiem jakości wód. Ustawa uznaje Odrę jako odrębny podmiot, definiując katalog praw podstawowych, w tym prawo do bycia wolnym od zanieczyszczeń. Komitet Reprezentantów, uwzględniając ekspertyzy Komitetu Naukowego Odry, będzie zawierał porozumienia dotyczące dozwolonego zakresu gospodarczego wykorzystania zasobów Odry. Mechanizm ten pozwoli na ocenę oraz ścisłą kontrolę skumulowanych skutków oddziaływania środowiskowego wywieranego przez różne podmioty. Ponadto zapewni, zgodnie z obowiązującymi Polskę normami Unijnymi oraz nowym prawem dotyczącym odbudowy zasobów przyrodniczych, że priorytetem będzie równowaga oraz dobrostan ekosystemu Odry.

Różnice pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem oraz szczegółowe uzasadnienie proponowanych rozwiązań

W drugiej części prezentujemy poszczególne rozwiązania projektu ustawy wraz z ich uzasadnieniem.

Art. 1. Nadanie osobowości prawnej dla rzeki Odry

Nadanie osobowości prawnej dla Odry oznacza fundamentalną zmianę zasad dotyczących postrzegania, funkcjonowania oraz ochrony prawnej całego ekosystemu. Rzeka w rozumieniu prawa przestaje być przedmiotem, a uzyskuje status samodzielnego podmiotu prawnego. W praktyce oznacza to możliwość bezpośredniej ochrony praw podstawowych rzeki (opisanych w art. 3, zobacz na temat poniżej), a w interesie rzeki Odry występuje Komitet Reprezentantów.

Liczne przykłady oraz ogólne znaczenie nadawania podmiotowości prawnej naturze zostały już wskazane w części pierwszej uzasadnienia. Obecnie istniejący porządek prawny zakłada, że rzeka Odra jest w świetle prawa przedmiotem, a zatem nie ma własnych praw i może być swobodnie wykorzystywana. Priorytetem dla systemu prawnego jest ochrona interesów gospodarczych, a interesy natury nie mają samodzielnego statusu prawnego i nie mogą być brane pod uwagę w takim samym stopniu. W praktyce prowadzi to do bardzo

⁸³ Damania, Richard; Desbureaux, Sébastien; Rodella, Aude-Sophie; Russ, Jason; Zaveri, Esha. 2019. Quality Unknown: The Invisible Water Crisis. © Washington, DC: World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/32245> License: [CC BY 3.0 IGO](https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/), s. 107. Zobacz na temat oceny różnych dostępnych rozwiązań s. 93-116.

niesatysfakcjonujących rezultatów w zakresie ochrony przyrody, od której istnienia oraz dobrostanu jesteśmy jako ludzie bezpośrednio zależni.

Natalie Bennett, członkini Izby Lordów popierająca wprowadzenie praw natury do porządku prawnego Wielkiej Brytanii, słusznie zauważyła: „Nasza gospodarka, nasze życie są całkowicie zależne od Natury. Mówiąc prościej, nie ma miejsc pracy na martwej planecie i jeśli nie zadbamy o prawa Natury, istnieje poważne ryzyko, że właśnie w tym kierunku zmierzamy”⁸⁴.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na rezultaty badań nad możliwością wprowadzenia ochrony podstawowych praw natury na poziomie Unii Europejskiej⁸⁵. Mumta Ito, założycielka organizacji Nature’s Rights⁸⁶, autorka projektu unijnej dyrektywy uznającej podmiotowe prawa natury⁸⁷, a także współautorka jednego z ważniejszych opracowań dotyczących tego tematu⁸⁸, otwierając w marcu 2017 konferencję w parlamencie europejskim „Nature’s Rights: The Missing Piece of the Puzzle” zauważyła: „Istnieje głęboka wada w naszym systemie prawnym, który traktuje żywe istoty jako przedmioty lub własność, podczas gdy traktuje korporacje - formę własności - jako podmioty prawa z osobowością prawną i prawami. To napędza paradygmat ekonomiczny, który jest połączony z niszczeniem natury. Jeśli mamy oddzielić naszą gospodarkę od niszczenia przyrody, potrzebujemy prawa, które uznaje wewnętrzną wartość przyrody. Sposobem na osiągnięcie tego jest osobowość prawna, uznanie praw natury i ramy prawne, które są zgodne z ekologią w celu podtrzymania życia”⁸⁹.

Bardzo dobrą ilustracją tego zagadnienia jest porównanie dwóch modeli, pierwszy po lewej stronie przedstawiający obecny model zrównoważonego rozwoju; drugi, po prawej, przedstawiający sytuację po uwzględnieniu podmiotowych praw natury⁹⁰:

⁸⁴ <https://www.natures-rights.org/uk-bill>

⁸⁵ Mumta Ito, „NATURE’S RIGHTS: WHY THE EUROPEAN UNION NEEDS A PARADIGM SHIFT IN LAW TO ACHIEVE ITS 2050 VISION”, *Revista Argumentum - Argumentum Journal of Law* 21, nr 3 (23 grudzień 2020): 1473–1504. [tekst dostępny tutaj: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/1457/836>]

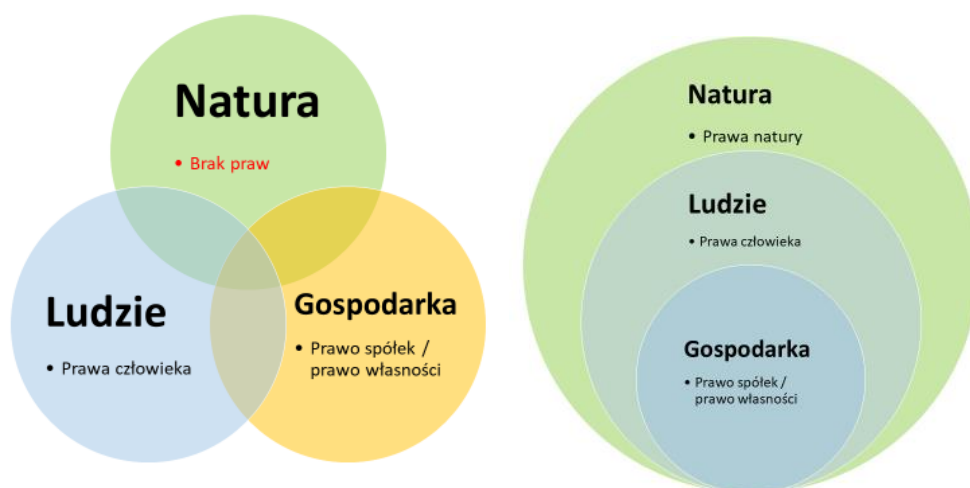
⁸⁶ <https://www.natures-rights.org/>

⁸⁷ Zobacz na ten temat historii tej inicjatywy tutaj: <https://www.natures-rights.org/eu-charter> oraz sam projekt dyrektywy tutaj: https://ecojurisprudence.org/wp-content/uploads/2022/02/International_Draft-Directive-ECI-for-Rights-of-Nature_264.pdf

⁸⁸ European Economic and Social Committee. i in., *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature*.

⁸⁹ <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload52.pdf>, s. 1-2

⁹⁰ Model w najbardziej aktualnej wersji dostępny jest na tej stronie: <https://www.natures-rights.org/framework>; Zobacz na ten temat między innymi Mumta Ito, „NATURE’S RIGHTS: WHY THE EUROPEAN UNION NEEDS A PARADIGM SHIFT IN LAW TO ACHIEVE ITS 2050 VISION”, *Revista Argumentum - Argumentum Journal of Law* 21, nr 3 (23 grudzień 2020), s. 1497–1504. [tekst dostępny tutaj: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/1457/836>]



Doświadczenie, w skali globalnej dotyczące ochrony bioróżnorodności oraz ograniczania skutków zmiany klimatycznej, a w kontekście Odry szczególnie wobec katastrofy ekologicznej z 2022 oraz braku poprawy stanu wód, pokazuje, że ochrona rzeki w obecnym modelu nie działa. Uwzględnienie podmiotowych praw natury oznacza, że przestajemy postrzegać interesy natury, społeczeństwa oraz gospodarki jako wzajemnie konkurujące i wymagające poszukiwania równowagi między nimi (co najczęściej prowadzi do stanu, w którym interesy gospodarki uzyskują status dominujący zarówno względem natury jak i ochrony praw człowieka) – zamiast tego dostrzegamy, że wszyscy jesteśmy zależni od natury, stanowi ona w istocie jedyny system, który jest w stanie funkcjonować samodzielnie. Dlatego też w długofalowym interesie społeczności, podmiotów gospodarczych oraz natury konieczne jest rozpoznanie i uwzględnienie współzależności tych systemów oraz nadanie im stosownego znaczenia prawnego. Dzięki temu każdy ze wskazanych obszarów, a więc dobrostan przyrody, społeczności, oraz rozwój gospodarczy będzie możliwy do utrzymania w przyszłości.

Dlatego proponujemy przyjęcie nowego modelu, w którym Odra stanie się samodzielnym podmiotem praw, co zapewni jej możliwość ochrony własnych praw oraz funkcjonowania w obrocie prawnym na tych samych zasadach, jakie od wielu lat mają korporacje, fundacje czy stowarzyszenia⁹¹. Przyjęcie tego rozwiązania wymaga uznania, że dobrostan obecnych i przyszłych pokoleń a także interesy całości natury, w tym przypadku prawa podstawowe rzeki Odry, są ważniejsze niż krótkoterminowe zyski gospodarcze⁹². Wobec fiaska dotychczasowych mechanizmów ochrony, nadanie osobowości prawnej dla Odry wydaje się konieczne.

Art. 2 Definicja i granice rzeki Odry

⁹¹ Przykłady wdrożenia takich rozwiązań zostały przedstawione w części pierwszej opracowania.

⁹² Ito, „NATURE’S RIGHTS”, 1503.

Dla zapewnienia pełnej ochrony całego ekosystemu rzeki Odry jest ona zdefiniowana w sposób obejmujący zarówno rzekę (w granicach Rzeczypospolitej Polskiej) oraz dolinę rzeki Odry wraz ze wszystkimi organizmami żyjącymi w rzece oraz obszarze doliny.

Rzeka Odra oraz dolina rzeki Odry wymagają ochrony, planowania oraz wdrażania rozwiązań uwzględniających zarówno poszczególne elementy jak i całość ekosystemu. Ustawa wskazuje, że rzeka Odra jest jednostką geograficzną, biologiczną i hydrologiczną obejmującą wody powierzchniowe płynące; osady dennie, warstwy wodonośne i zasilanie dopływami; koryto rzeki, brzegi i obszary zalewowe; organizmy żyjące w rzece, w tym gatunki fauny i flory. Dolina rzeki Odry rozumiana jest jako geograficzna jednostka przyrodnicza oraz ekosystem wspierający funkcjonowanie rzeki, obejmującą obszary związane z jej naturalnymi procesami hydrologicznymi, przyrodniczymi i biologicznymi, w tym obszary zalewowe, mokradła oraz ekosystemy przybrzeżne.

Dzięki uwzględnieniu precyzyjnych definicji Komitet Reprezentantów oraz Komitet Naukowy mogą opracować całościową strategię zapewnienia dobrostanu rzeki Odry, w tym przede wszystkim realizacji jej praw podstawowych, uwzględniając między innymi kwestie przywrócenia stabilności ekosystemu po katastrofie z 2022, zapewnienia skutecznej retencji oraz ochrony przeciwpowodziowej, a przede wszystkim poprawę jakości wód do momentu osiągnięcia stanu dobrego.

Art. 3. Prawa podstawowe rzeki Odry

Określenie katalogu praw podstawowych natury, a w szczególności rzeki lub innego ekosystemu wodnego, przybiera różne formy w zależności od porządku prawnego. Rosnące praktyczne znaczenie problematyki sprawia, że temat jest też obszarem pogłębionej refleksji badawczej⁹³. Wśród ważniejszych punktów odniesienia warto wymienić między innymi:

- a) konstytucję Ekwadoru z 2008 roku, która w art. 71 oraz 72 wskazuje, że Natura ma prawo do istnienia, prawo do utrzymania i regeneracji ich cykli życiowych, struktury, funkcji i procesów, oraz prawo do odtworzenia⁹⁴.

⁹³ Frank Adloff i Tanja Busse, red., *Welche Rechte braucht die Natur?: Wege aus dem Artensterben*, 2. wyd. (Campus Verlag, 2023), <https://doi.org/10.12907/978-3-593-44851-0>; Kauffman i Martin, *The Politics of Rights of Nature*; European Economic and Social Committee. i in., *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature*.

⁹⁴ Zobacz obszerne omówienie Andreas Gutmann, *Hybride Rechtssubjektivität* (Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2021), <https://doi.org/10.5771/9783748926757>.

- b) Projekt dyrektywy UE uznający podmiotowość natury, w szczególności poszczególne prawa przysługujące naturze wymienione w Art. 4 pkt 1 i pkt 2⁹⁵.
- c) Ustawę uznającą rzekę Whanganui za osobę prawną, w szczególności art. 12 oraz art. 14⁹⁶
- d) Ustawę uznającą lagunę Mar Menor za podmiot praw (zob. opis tej regulacji w części 1 uzasadnienia)
- e) Projekt ustawy dotyczący uznania osobowości prawnej rzeki św. Wawrzyńca w Kanadzie⁹⁷
- f) Deklarację praw podstawowych rzek⁹⁸
- g) Prawo uznające podmiotowość prawną rzeki Klamath w Stanach Zjednoczonych⁹⁹

Mając na uwadze istniejące rozwiązania ustawa przewiduje w art. 3 katalog praw podstawowych Odry, w tym prawo do:

1. **Istnienia** – co oznacza możliwość bezpiecznego funkcjonowania w wieloletniej perspektywie, bez obaw o pogarszającą się jakość wody czy zanikającą bioróżnorodność. Przykładowo ryzyko kolejnej katastrofy ekologicznej stanowi zagrożenie dla prawa Odry do istnienia.
2. **Swobodnego przepływu** – odbudowa naturalnej łączności rzek oraz naturalnych funkcji powiązanych równin zalewowych (zob. art. 9 rozporządzenia z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych¹⁰⁰) jest priorytetem Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska. Przyznanie Odrze prawa do swobodnego przepływu sprzyja odbudowie ekosystemu po katastrofie z 2022 oraz minimalizuje ryzyko jej ponownego wystąpienia¹⁰¹.
3. **naturalnej ewolucji jako ekosystem i pełnienia funkcji niezbędnych w ramach tego ekosystemu** – bardzo duże znaczenie ma nadanie ochrony Odrze na poziomie

⁹⁵ https://ecojurisprudence.org/wp-content/uploads/2022/02/International_Draft-Directive-ECI-for-Rights-of-Nature_264.pdf. Na ten temat zobacz też opracowanie European Economic and Social Committee. i in., *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature*, 125–26. <https://data.europa.eu/doi/10.2864/25113>

⁹⁶ Ruru, „Indigenous Ancestors”. Tekst ustawy dostępny tutaj:

<https://www.legislation.govt.nz/act/public/2017/0007/latest/whole.html#DLM6831459>

⁹⁷ Cárdenas i Turp, *A Legal Personality for the St. Lawrence River and other Rivers of the World*, 526.

⁹⁸ <https://www.rightsofrivers.org/#declaration>

⁹⁹ Obowiązująca od lutego 2024 regulacja dostępna tutaj: <https://yurok.tribal.codes/YTC/21.60>; jednak wcześniej (2019) zapowiedziano jej wprowadzenie <https://ecojurisprudence.org/initiatives/resolution-establishing-rights-of-the-klamath-river/>. Warto wskazać, że rzeka Klamath ma duże znaczenie dla społeczności rdzennych, które skutecznie walczą o jej dobrostan, zobacz na ten temat np. doniesienia prasowe: <https://www.bbc.com/future/article/20240903-removing-the-klamath-river-dams-to-restore-the-river-what-happens-next> oraz <https://www.bbc.com/future/article/20241122-salmon-return-to-californias-klamath-river-after-dam-removal>

¹⁰⁰ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401991#enc_1

¹⁰¹ Zobacz np. kluczowe rekomendacje, str. 73-74 dokumentu „Społeczny Plan odnowy Odry – raport z badań ichtiofauny i malakofauny po zatruciu Odry w 2022 r.”: http://www.ratujmyrzeki.pl/dokumenty/SPOLECZNY_PLAN_ODNOWY_ODRY_raport_final_druk.pdf

ekosystemu¹⁰². Warto podkreślić wiodącą rolę jaką w zakresie definiowania treści tego prawa będzie pełnił Komitet Naukowy¹⁰³.

4. **zachowania rodzimej różnorodności biologicznej** – szczególnie po katastrofie ekologicznej z 2022 wyzwaniem stało się zadbanie o przywrócenie pierwotnej różnorodności biologicznej, mocno zagrożonej gatunkami inwazyjnymi¹⁰⁴
5. **regeneracji swoich zasobów** – oznacza między innymi prawo do samooczyszczania oraz przywrócenia dobrej jakości wód w możliwie najkrótszym czasie
6. **zasilania oraz bycia zasilaną przez warstwy wodonośne i dopływy** – dla zdrowego i naturalnego funkcjonowania ekosystemu Odry bardzo duże znaczenie ma kwestia połączenia zarówno ze swoimi dopływami jak i doliną¹⁰⁵
7. **ochrony przed nieuprawnioną ingerencją, w szczególności prawo do wolności od zanieczyszczeń** – podstawowym celem wprowadzanej ustawy jest zapewnienie skutecznej ochrony oraz poprawa jakości wód ekosystemu Odry. Wiadome jest, że dotychczasowe rozwiązania w tym zakresie są niewystarczające (por. część 1 uzasadnienia ustawy).
8. **Odszkodowania za wyrządzone szkody** – dzięki nadaniu osobowości prawnej Odra uzyskuje samodzielne prawo do dochodzenia odszkodowania za wyrządzone szkody, co będzie pozytywnie wpływać na działania innych podmiotów.
9. **Ochrony swoich zasobów** – ustawa wskazuje, że zasoby Odry stanowią jej własność oraz podkreśla możliwość ochrony własności na zasadach ogólnych kodeksu cywilnego. Zasoby Odry obejmują w szczególności: wodę rzeki Odry, osady dennie, warstwy wodonośne, faunę i florę oraz inne elementy jej ekosystemu.

Art. 4. Gospodarcze i rekreacyjne wykorzystanie Odry

Ustawa wprowadza innowacyjne rozwiązanie w zakresie ustalania zakresu gospodarczego i rekreacyjnego wykorzystania Odry. Gospodarcze wykorzystanie Odry będzie możliwe jedynie na podstawie oraz w zakresie ustalonym porozumieniami pomiędzy zainteresowanym podmiotem,

¹⁰² Rodgers, „A New Approach to Protecting Ecosystems”.

¹⁰³ Jeremie Gilbert i in., „Understanding the Rights of Nature: Working Together Across and Beyond Disciplines”, *Human Ecology* 51, nr 3 (2023): 363–77, <https://doi.org/10.1007/s10745-023-00420-1>.

¹⁰⁴ Szlauer-Łukaszewska i in., „Quantifying a mass mortality event in freshwater wildlife within the Lower Odra River”. Zobacz też założenia planu działań w zakresie odtworzenia ekosystemu Odry, s. 67-73, w dokumencie „Społeczny Plan odnowy Odry – raport z badań ichtiofauny i malakofauny po zatruciu Odry w 2022 r.”: http://www.ratujmyrzeki.pl/dokumenty/SPOLECZNY_PLAN_ODNOWY_ODRY_raport_final_druk.pdf

¹⁰⁵ Porównaj na ten temat opracowanie Pawlaczyk P. (red.), Biedroń I., Brzóska P. Dondajewska-Pielka R., Furdyna A., Gołdyn R., Grygoruk M., Grześkowiak A., Horska-Schwarz S., Jusik Sz., Kłósek K., Krzysiński W., Ligęza J., Łopuszek M., Okrański K., Przesmycki M., Popek Z., Szałkiewicz E., Suska K., Żak J. 2020. Podręcznik dobrych praktyk renaturyzacji wód powierzchniowych. Oprac. w ramach przedsięwzięcia „Opracowanie krajowego programu renaturyzacji wód powierzchniowych”. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Warszawa, w szczególności str. 74-180. Publikacja dostępna tutaj [dostęp 25.11.2024]: https://www.wody.gov.pl/images/Aktualnosci/foto/renaturyzacjaKPRWP/Podrecznik_renaturyzacji.pdf

a Komitetem Reprezentantów występującym w imieniu rzeki Odry. Warto podkreślić, że rekreacyjne korzystanie z rzeki Odry nie wymaga zawarcia porozumienia z Komitetem Reprezentantów, o ile nie narusza praw podstawowych rzeki wymienionych w art. 3. Zatem aktywności takie jak pływanie, kajakarstwo, wędkarstwo (zgodne z zaleceniami Komitetu Naukowego), czy obserwacja przyrody mogą być swobodnie realizowane (art. 4.2.).

Art. 5 Zasada proporcjonalności podczas zawierania porozumień

Ustawa wprowadza zasadę proporcjonalności jako mechanizm wyznaczający granice dopuszczalnych porozumień (art. 5). Oznacza to w szczególności, że wykorzystanie Odry w zakresie mogącym wpływać na jej prawa podstawowe będzie dopuszczalne tylko w sytuacji: (1) realizacji uzasadnionego celu (np. rolnictwo, wędkarstwo), (2) innej społecznie akceptowalnej formy korzystania z rzeki lub (3) interesu publicznego. Podmiot planujący zawarcie porozumienia z Komitetem Reprezentantów będzie musiał wykazać, że wykorzystanie rzeki jest niezbędne do realizacji takiego celu. Ponadto obowiązkiem takiego podmiotu będzie udowodnienie, że inne działanie zapewniające ochronę praw rzeki Odry w większym stopniu nie mogło być podjęte – a zatem, że wśród wielu rozważanych możliwości, wybrano takie rozwiązanie, które w najmniejszy możliwy sposób wpływa na prawa podstawowe rzeki.

Decyzje co do zawarcia porozumień oraz ich zakresu będzie podejmował Komitet Reprezentantów w porozumieniu z Komitetem Naukowym Odry, którego zadaniem będzie zapewnienie najbardziej aktualnej wiedzy dotyczącej optymalnych sposobów ochrony praw podstawowych rzeki Odry.

Istota omawianego rozwiązania sprowadza się do podejmowania decyzji w zakresie wykorzystania rzeki Odry uwzględniającego jej prawa podstawowe wymienione w art. 3, na podstawie najbardziej aktualnej wiedzy naukowej. Innymi słowy, rzeka Odra w świetle prawa przestaje być traktowana jak przedmiot – rzeczywista zmiana wynikająca z jej statusu osoby prawnej polega na możliwości uzgadniania z innymi podmiotami zakresu wykorzystania jej zasobów, traktując priorytetowo dobrostan całego ekosystemu rzeki Odry, od którego ludzie oraz gospodarka są zależni.

Ponadto przyjęta konstrukcja mobilizuje i zachęca inne podmioty do poszukiwania rozwiązań zgodnych z długofalowymi interesami wszystkich zainteresowanych, a więc natury, społeczności a także podmiotów gospodarczych czy jednostek administracji¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Na temat znaczenia odpowiednich narzędzi w zakresie wspierania efektywności regulacji ochrony przyrody zobacz raport Banku Światowego, Damania, Richard; Desbureaux, Sébastien; Rodella, Aude-Sophie; Russ,

Skuteczność ochrony praw podstawowych Odry dzięki porozumieniom zawierany­m bezpośrednio przez zainteresowane podmioty z Komitetem Reprezentantów może być znacznie wyższa, niż ta znana z obecnie stosowanych mechanizmów.

Po pierwsze kluczowego znaczenie nabiera kwestia prewencji, a zatem ochrony ekosystemu przed szkodą mogącą być efektem skumulowanych oddziaływań na środowisko różnych podmiotów. Po drugie, dobrowolnie zawierane porozumienia uwzględniające prawa podstawowe Odry zwiększają szanse na to, że podmioty korzystające z rzeki zmieniają swoje działanie, rozpoznając wartość w dotrzymywaniu wspólnie wypracowanych uzgodnień opartych na rzetelnych danych naukowych dotyczących ochrony ekosystemu.

Jest to ważne uzupełnienie modelu nakładania kar finansowych, gdy szkoda w ekosystemie już wystąpi – to ostatecznie rozwiązanie ze swojej istoty tworzy przestrzeń do kalkulacji zysków i strat dla podmiotu gospodarczego, której efekt zbyt często prowadzi do wniosku, że w interesie gospodarczym danego podmiotu jest zatrucie rzeki¹⁰⁷.

Art. 6. Reprezentacja Odry

Uznanie rzeki jako osoby prawnej oznacza, że należy wskazać osoby, które będą w jej imieniu występować (podobnie jak w przypadku szeregu innych osób prawnych do ich reprezentowania najczęściej powoływane są odpowiednie organy, np. Zarząd Spółki lub Stowarzyszenia).

Rozwiązania stosowane w tym zakresie na świecie przyjmują różne formy. W imieniu rzeki Whanganui występuje dwóch opiekunów, z czego jedna osoba jest wskazywana przez państwo, a druga przez społeczność rdzenną¹⁰⁸; ochrona praw laguny Mar Menor sprawowana jest wspólnie przez 3 organy – 13 osobowy Komitet Reprezentantów (w jego skład wchodzi­ją przedstawiciele administracji oraz społeczność lokalna), Komisję Monitorującą oraz Komitet Naukowy¹⁰⁹; ochronę praw rzeki świętego Wawrzyńca w Kanadzie sprawuje łącznie siedmiu opiekunów, wśród nich między innymi przedstawiciele administracji rządowej, organizacji pozarządowych działających na rzecz rzeki, reprezentanci społeczności rdzennych¹¹⁰.

Jason; Zaveri, Esha. 2019. *Quality Unknown: The Invisible Water Crisis*. © Washington, DC: World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/32245> License: [CC BY 3.0 IGO](https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/), s. 93-116.

¹⁰⁷ Problemów dotyczących praktycznego zastosowania obecnych rozwiązań jest więcej, zob. na ten temat między innymi Biała Księga, s. 41-73. https://www.wwf.pl/sites/default/files/inline-files/biala_ksiega_polskich_rzek.pdf

¹⁰⁸ Dwie osoby są wspierane przez kolejne elementy systemu ochrony rzeki, w szczególności komitet strategiczny oraz przewidzianą regulacją platformę dialogu i współpracy na rzecz dobrostanu rzeki, zob. część 4 regulacji: Subpart 4—Te Kōpuka nā Te Awa Tupua and Te Heke Ngahuru ki Te Awa Tupua, <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2017/0007/latest/096be8ed81e0a57e.pdf>; Zobacz na temat działań komitetu strategicznego <https://www.tekopuka.co.nz/>

¹⁰⁹ Por. Art. 3 ustawy nadającej osobowość prawną Mar Menor: Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca. «BOE» núm. 237, de 3 de octubre de 2022 <https://www.boe.es/eli/es/l/2022/09/30/19>

¹¹⁰ Cárdenas i Turp, *A Legal Personality for the St. Lawrence River and other Rivers of the World*, 527–32.

Projekt ustawy przewiduje powołanie 15 osobowego Komitetu Reprezentantów Odry, którego zadaniem jest reprezentacja interesów Odry w kontaktach z otoczeniem. Komitet powinien działać w najlepszym interesie rzeki, przede wszystkim w zakresie ochrony praw podstawowych Odry, a osoby zasiadające w komitecie nie mogą znajdować się w sytuacji konfliktu interesów względem praw rzeki i powinny posiadać niezbędną wiedzę, doświadczenie oraz gotowość działania na rzecz Odry.

Proponowany skład Komitetu zapewnia reprezentację różnych grup, podmiotów oraz środowisk kluczowych dla zapewnienia dobrostanu ekosystemu rzeki. Komitet jest powoływany w terminie 30 dni od wejścia w życie ustawy przez Ministra właściwego ds. środowiska, który wskazuje jednego z reprezentantów Odry. Kolejne dwie osoby zaproponuje Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, które dysponuje ekspercką wiedzą oraz doświadczeniem w zakresie dbania o jakość wód w Polsce¹¹¹. Po trzy osoby zostaną wskazane przez przedstawicieli samorządu terytorialnego przez które przepływa Odra oraz przez najważniejsze grupy użytkowników rzeki (np. przedstawiciele społeczności lokalnych, sektora rekreacji i turystyki, sektora rolnego, czy przedsiębiorców). Sześć osób zostanie wskazanych przez organizacje społeczne zajmujące się ochroną środowiska, rozwojem regionalnym oraz przedstawicieli grupy inicjatywnej promującej i prowadzącej inicjatywę ustawodawczą w celu uznania osobowości prawnej rzeki Odry.

Badania naukowe jednoznacznie dowodzą, że **przekazanie odpowiedzialności za ochronę jakości środowiska społecznościom lokalnym przynosi najlepsze rezultaty**. Wnioski z opublikowanej w 2021 analizy 169 przykładów różnych form dbania o przyrodę są następujące „Odnajdujemy wyraźny kontrast między wynikami uzyskanymi przez zewnętrznie kontrolowaną ochronę, a tymi uzyskanymi przez lokalnie kontrolowane wysiłki. Co najważniejsze, większość badań przedstawiających pozytywne wyniki zarówno dla dobrobytu, jak i ochrony pochodzi z przypadków, w których rdzenni mieszkańcy i społeczności lokalne odgrywają centralną rolę, na przykład gdy mają znaczący wpływ na podejmowanie decyzji (...) Nasze ustalenia sugerują, że sprawiedliwa ochrona, która wzmacnia i wspiera zarządzanie środowiskiem przez rdzenną ludność i społeczności lokalne, stanowi główną drogę do skutecznej długoterminowej ochrony różnorodności biologicznej, zwłaszcza gdy jest szerzej wspierana przez

¹¹¹ Zob. np. Pawlaczek P. (red.), Biedroń I., Brzóska P. Dondajewska-Pielka R., Furdyna A., Gołdyn R., Grygoruk M., Grześkowiak A., Horska-Schwarz S., Jusik Sz., Kłósek K., Krzemiński W., Ligęza J., Łopuszek M., Okrański K., Przesmycki M., Popek Z., Szałkiewicz E., Suska K., Żak J. 2020. Podręcznik dobrych praktyk renaturyzacji wód powierzchniowych. Oprac. w ramach przedsięwzięcia „Opracowanie krajowego programu renaturyzacji wód powierzchniowych”. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Publikacja dostępna tutaj [dostęp 25.11.2024]: https://www.wody.gov.pl/images/Aktualnosci/foto/renaturyzacjaKPRWP/Podrecznik_renaturyzacji.pdf

prawo oraz politykę”¹¹². Do podobnych wniosków doszli badacze w opublikowanym w 2024 przekrojowym studium uwzględniającym 648 przykładów – im większa kontrola i decyzyjność lokalnych społeczności, tym lepsze rezultaty zarówno w zakresie ochrony przyrody jak i korzyści społecznych.¹¹³

Art. 7. Zadania Komitetu Reprezentantów Odry

Zadania Komitetu Reprezentantów wymienione są w art. 7 i obejmują między innymi ochronę interesów Odry w postępowaniach przed sądami lub organami administracji; zawieranie porozumień dotyczących zakresu wykorzystania rzeki; opracowanie, a następnie monitorowanie realizacji długofalowej strategii na rzecz ochrony praw rzeki i odbudowy jej ekosystemu; współpracę oraz prowadzenie wielostronnego dialogu wokół spraw ważnych dla Odry; prowadzenie działań edukacyjnych; czy w końcu przygotowanie rocznych sprawozdań z działalności i zarząd majątkiem Odry.

Art. 8. Komitet Naukowy Odry

Organem doradczym Komitetu Reprezentantów jest Komitet Naukowy Odry, składający się z 10 osób. Wprowadzenie tego typu podmiotu jest rozwiązaniem często spotykanym, pojawia się w regulacji dotyczącej laguny Mar Menor¹¹⁴, czy ustawie nadającej podmiotowość prawną rzece świętego Wawrzyńca w Kanadzie¹¹⁵.

Zadaniem Komitetu Naukowego Odry jest dostarczenie najbardziej aktualnej i rzetelnej wiedzy naukowej pozwalającej na ochronę praw podstawowych rzeki, w szczególności współpraca przy tworzeniu długofalowej strategii dla Odry oraz ewentualna ocena skutków naruszeń praw podstawowych. Wdrożenie skutecznej ochrony w modelu nadającym podmiotowość i prawa podstawowe elementom natury wymaga aktywnego udziału ekspertów oraz badaczy, którzy potrafią właściwie zinterpretować fundamentalne dla tej ochrony pojęcia, takie jak prawo do swobodnego przepływu, prawo do naturalnej ewolucji i pełnienia funkcji niezbędnych w ramach ekosystemu, czy prawo do zachowania rodzimej bioróżnorodności¹¹⁶.

¹¹² Neil M. Dawson i in., „The Role of Indigenous Peoples and Local Communities in Effective and Equitable Conservation”, 2021, <https://doi.org/10.5751/ES-12625-260319>.

¹¹³ Neil M. Dawson i in., „Is it just conservation? A typology of Indigenous peoples’ and local communities’ roles in conserving biodiversity”, *One Earth* 7, nr 6 (21 czerwiec 2024): 1007–21, <https://doi.org/10.1016/j.oneear.2024.05.001>.

¹¹⁴ Art. 4. pkt. 3 hiszpańskiej ustawy podkreśla, że komitet naukowy musi być niezależny i składać się z osób o uznanym dorobku naukowym; a jednym z jego ważniejszych zadań jest monitorowanie wskaźników stanu ekologicznego ekosystemu, identyfikacja zagrożeń i wydawanie rekomendacji dotyczących odpowiednich działań naprawczych.

¹¹⁵ Cárdenas i Turp, *A Legal Personality for the St. Lawrence River and other Rivers of the World*, 531.

¹¹⁶ Zobacz na ten temat analizę Yaffa Epstein i in., „Science and the legal rights of nature”, *Science* 380, nr 6646 (19 maj 2023): eadf4155, <https://doi.org/10.1126/science.adf4155>.

Art. 9,10,11 – Wewnętrzna organizacja organów rzeki Odry; nabywanie spadków, zapisów i darowizn oraz zakaz prowadzenia działalności gospodarczej rzeki Odry

Zgodnie z artykułem 9 organy rzeki Odry (Komitet Reprezentantów, Komitet Naukowy) działać będą na podstawie własnych statutów oraz regulaminów. Dokumenty te będą w szczególności precyzować formy podejmowania decyzji, strukturę organu, oraz kompetencje poszczególnych osób.

Artykuł 10 wskazuje, że nabywanie mienia przez Odrę w drodze spadków, zapisów, darowizn lub innych źródeł jest zwolnione z opodatkowania. Przekazane w ten sposób środki uzupełniałyby majątek Odry, którym zarządza Komitet Reprezentantów.

Artykuł 11 wyklucza możliwość prowadzenia działalności gospodarczej przez rzekę Odrę. Dzięki temu podkreślony zostaje nadrzędny charakter rzeki jako ekosystemu, a ponadto wyklucza się bardzo złożone i podlegające trudnej ocenie kwestie dotyczące ewentualnego zakresu prowadzonej działalności¹¹⁷.

Art. 12. Zasady odpowiedzialności w przypadku naruszenia praw Odry

Ustawa zakłada przede wszystkim, że dzięki wzrostowi świadomości oraz zawieranych przez Komitet Reprezentantów porozumieniom, zagrożenie dla ekosystemu Odry zostanie ograniczone poprzez działania o charakterze prewencyjnym – co stanowi również najbardziej efektywną formę ochrony.

Ponieważ jednak nie daje się wykluczyć powstania szkody, ustawa przewiduje precyzyjny mechanizm działania w tej sytuacji. W przypadku naruszenia praw podstawowych Odry (w szczególności poprzez zmianę jej właściwości fizycznych, chemicznych lub biologicznych, jej funkcji ekologicznych lub jej stanu ilościowego) Komitet Reprezentantów może w imieniu Odry wytoczyć powództwo przeciwko sprawcy szkody. Pierwszym celem skargi jest przywrócenie stanu pierwotnego lub stanu do niego zbliżonego; dopiero jeśli to nie będzie możliwe, naprawienie szkody poprzez wypłatę odszkodowania. Ustawa precyzuje, że zakres szkody będzie oceniany w odniesieniu do stanu początkowego ekosystemu, określanego na podstawie wszystkich dostępnych danych historycznych, naukowych oraz środowiskowych przed wystąpieniem zdarzenia powodującego naruszenie praw rzeki Odry. Bardzo ważna rola przypada w tym zakresie Komitetowi Naukowemu Odry, który w przypadku wystąpienia szkody przedstawia opinię na temat jej przyczyn, zakresu oraz odpowiednich form działań naprawczych lub oceny

¹¹⁷ Zobacz na ten temat np. David J. Jefferson, Elizabeth Macpherson, i Steven Moe, „Experiments with the Extension of Legal Personality to Ecosystems and Beyond-Human Organisms: Challenges and Opportunities for Company Law”, *Transnational Environmental Law* 12, nr 2 (lipiec 2023): 343–65, <https://doi.org/10.1017/S2047102523000079>.

wartości. Ustawa podkreśla, że w przypadku szkody popełnionej przez kilka podmiotów ich odpowiedzialność jest solidarna.

Ważnym uzupełnieniem całościowej ochrony Odry jest wprowadzenie odpowiedzialności za szkody spowodowane poprzez długotrwałe i/lub rozproszone działanie wielu podmiotów – w tej sytuacji odpowiedzialność rozkłada się proporcjonalnie pomiędzy wszystkich sprawców szkody. Podobnie jak w przypadku szkody o charakterze zdarzenia jednorazowego, tak i w tej sytuacji Komitet Naukowy Odry przedstawia wytyczne dotyczące najlepszego sposobu naprawienia szkody lub ewentualnej wyceny wartości odszkodowania oraz wpływu poszczególnych podmiotów na powstanie szkody. W postępowaniach odszkodowawczych rzekę Odrę reprezentuje Komitet Reprezentantów na zasadach ustalonych w jego statucie i regulaminie.

Art. 13. Wyłączenie odpowiedzialności Odry za szkody

Ustawa precyzuje, że rzeka Odra nie ponosi odpowiedzialności za szkody wynikające z wykonywania naturalnych funkcji, w tym między innymi naturalnego przepływu, powodzi, czy suszy. Rozwiązanie to jest spotykane w niektórych systemach prawnych, np. w ustawie nadającej osobowość prawną rzece świętego Wawrzyńca¹¹⁸. Wszystkie zainteresowane podmioty, w szczególności rząd oraz jednostki samorządu terytorialnego, mogą podejmować działania ograniczające ryzyko wystąpienia takich szkód, uwzględniając podstawowe prawa rzeki Odry wskazane w art. 3.

Sytuacja, w której określony podmiot dysponuje prawami, zaś jego odpowiedzialność pozostaje wyłączona, jest często spotykana i nie budzi wątpliwości systemowych. Uzasadnienie wyroku niemieckiego sądu z października 2024, w którym uznano podmiotowość natury na gruncie Europejskiej Karty Praw Podstawowych, odnosi się do tej kwestii następująco: „Przyznanie praw niekoniecznie oznacza nałożenie obowiązków, takich jak system odpowiedzialności. Na przykład niemowlęta lub osoby w stanie wegetatywnym z pewnością korzystają z praw, ale nie nakłada się na nie żadnych obowiązków prawnych. W każdym razie nałożenie obowiązków zakłada autonomię, która nie istnieje po stronie natury”¹¹⁹.

Art. 14. Finansowanie

¹¹⁸ Por. art. 21, w Cárdenas i Turp, *A Legal Personality for the St. Lawrence River and other Rivers of the World*, 534.

¹¹⁹ „Die Zuerkennung von Rechten setzt im Übrigen nicht zwingend die Belastung mit Pflichten voraus, etwa einem Haftungsregime. So genießen Säuglinge oder Menschen im Wachkoma sicherlich Rechte, jedoch werden ihnen keinerlei Rechtspflichten auferlegt. Ohnehin setzt die Auferlegung von Pflichten eine Autonomie voraus, die auf Seiten der Natur nicht besteht”; <https://openjur.de/u/2496317.html>

Ustawa wskazuje, że minister właściwy ds. środowiska zapewnia finansowanie niezbędne do realizacji jej celów, a więc przede wszystkim ochrony praw podstawowych oraz funkcjonowania organów rzeki Odry.

W tym miejscu konieczne należy podkreślić, że ustawa z lipca 2023 przewidywała w art. 24.1 maksymalny limit wydatków w wysokości 1 234 279 661 złotych jako skutek finansowy wejścia w życie ustawy. Koszty związane z proponowanym obecnie rozwiązaniem mieszczą się w powyższym zakresie.

Art. 15. Nadzór nad działalnością rzeki Odry sprawuje minister ds. środowiska

Bardzo ważnym i często zgłaszanym postulatem (patrz część 1 uzasadnienia) było przekazanie kwestii ochrony Odry z rąk ministerstwa infrastruktury (w oczywisty sposób postrzegającego rzekę jako przedmiot, drogę wodną lub zasób dla realizacji interesów gospodarczych) w ręce ministerstwa środowiska.

Obecna ustawa wprowadza to rozwiązanie, wskazując, że nadzór nad działalnością rzeki Odry, w tym również jej organów przedstawicielskich i doradczych, będzie należał do ministra ds. środowiska. Dzięki temu na plan pierwszy zostanie przywrócona rzeka Odra jako naturalny ekosystem, posiadający swoją podmiotowość prawną i precyzyjnie określone prawa podstawowe.

Art. 16. Reprezentacja Odry w stosunkach międzynarodowych

Ponieważ Odra jest rzeką transgraniczną, istotnym elementem dbania o jej dobrostan jest reprezentacja interesów rzeki w stosunkach międzynarodowych. Zadanie to będzie należało do Rządu Rzeczypospolitej Polskiej, który działania w zakresie ochrony i zarządzania rzeką powinien konsultować z Komitetem Reprezentantów.

Art. 17. Podmioty odpowiedzialne za realizację celów ustawy

Projekt przewiduje, że ważna rola w zakresie wdrożenia regulacji będzie przypadała Ministerstwu Środowiska oraz Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie. Podmioty te pełnią już obecnie kluczową rolę w zakresie gospodarowania wodami. Dla zapewnienia spójności całego systemu oraz możliwie płynnego zastosowania nowego modelu ochrony rzeki Odry, potrzebne jest wsparcie i współpraca pomiędzy wszystkimi podmiotami, które mogą działać na rzecz skutecznego stosowania przepisów ustawy.

I. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze i prawne ustawy

W trzeciej części uzasadnienia przedstawiamy zwięźle przewidywane skutki społeczne, gospodarcze i prawne ustawy. Określenie wszystkich skutków jest z obecnej perspektywy trudne, warto jednak podkreślić, że nie widać żadnych zagrożeń lub negatywnych skutków regulacji, a brak pewności dotyczy jedynie oceny pełnego zakresu pozytywnych skutków ustawy.

1. Skutki społeczne

Wśród pozytywnych skutków społecznych należy wskazać poprawę jakości wody, a co za tym idzie poprawę jakości życia około 16 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 oczywiste¹²⁰.

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**¹²¹. Niezbędne

¹²⁰ Zobacz na temat prawa do wody między innymi Morgera, E., Webster, E., Hamley, G., Sindico, F., Robbie, J., Switzer, S., Berger, T., Silva Sánchez, P.P., Lennan, M., Martin-Nagle, R., Tsioumani, E., Moynihan, R. & Zydek, A. 2020. The right to water for food and agriculture. Rome, FAO. <https://doi.org/10.4060/ca8248en>.

¹²¹ G. Rast, P. Obrdlik, P. Nieznański, Atlas obszarów zalewowych Odry. Atlas niw Odry. Odra-Auen – Atlas. Rastatt 2000; zob. <https://atlas.odra.pl/pl/text/2.shtml>

jest poszukiwanie rozwiązań, które będą skuteczne oraz zgodne z prawem Unii Europejskiej (między innymi z nowym rozporządzeniem dotyczącym odbudowy zasobów przyrodniczych¹²²).

Eksperti wskazują, że **„Współczesne zarządzanie ryzykiem powodziowym nie polega na zapobieganiu wszelkim wylewom rzek, ale m. in. na tym, by rzeki wylewały w takich miejscach i w taki sposób, by minimalizować negatywne oddziaływanie tych wylewów na ludzi, środowisko, dziedzictwo kulturowe i gospodarkę.** Renaturyzacja rzeki może przyczyniać się do tak rozumianego zarządzania ryzykiem powodziowym. Pamiętać tu należy, że wezbranie i wylew rzeki może paradoksalnie przyczyniać się do zmniejszenia ryzyka powodziowego. Sytuacja, gdy woda może wystąpić z koryta cieką i rozlać się na terasie zalewowej nie powodując znaczących strat powodziowych, może ograniczyć ryzyko powodziowe na obszarach znajdujących się hydrograficznie poniżej – gdzie zasięg powodzi może się wówczas zmniejszyć, co w przypadku obszarów zabudowanych może mieć istotne znaczenie. Rozlanie się wód rzecznych na równi zalewowej spłaszcza wezbranie w niższym biegu rzeki, a także rozprasza energię wody, co może zmniejszyć powodowane przez nią zniszczenia. Z punktu widzenia efektywności poprawy warunków przepływu wód wezbraniowych w obrębie obwałowanych dolin rzecznych, w których sztucznie zmniejszono strefę zalewu, należy przywracać naturalną retencję przeciwpowodziową poprzez likwidację wałów lub tworzenie polderów w systemie kaskadowym.”¹²³

¹²² https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/nature-restoration-law_en

¹²³ Por. na ten temat ograniczenia ryzyka powodziowego oraz zwiększeniem odporności ekosystemów na suszę Pawlaczek P. (red.), Biedroń I., Brzóska P. Dondajewska-Pielka R., Furdyna A., Gołdyn R., Grygoruk M., Grześkowiak A., Horska-Schwarz S., Jusik Sz., Kłósek K., Krzywiński W., Ligęza J., Łopuszek M., Okrański K., Przesmycki M., Popek Z., Szatkiewicz E., Suska K., Żak J. 2020. Podręcznik dobrych praktyk renaturyzacji wód powierzchniowych. Oprac. w ramach przedsięwzięcia „Opracowanie krajowego programu renaturyzacji wód powierzchniowych”. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Warszawa, str. 44-74. Publikacja dostępna tutaj [dostęp 25.11.2024]: https://www.wody.gov.pl/images/Aktualnosci/foto/renaturyzacjaKPRWP/Podrecznik_renaturyzacji.pdf

2. Skutki gospodarcze

Nowa regulacja wprowadza innowacyjny mechanizm uzgadniania zakresu korzystania z rzeki Odry poprzez porozumienia zawierane w imieniu rzeki przez Komitet Reprezentantów, na podstawie rekomendacji Komitetu Naukowego Odry. Oznacza to, że dzięki wprowadzonej regulacji podmioty gospodarcze korzystające z zasobów rzeki dostaną ważny impuls do rozwoju oraz wdrożenia nowych technologii, sprzyjających zarówno optymalizacji produkcji jak i ochronie środowiska. Koniecznie trzeba pamiętać o poważnych kosztach związanych z niską jakością wody, w tym obniżeniem produkcji żywności – nowa regulacja spowoduje ograniczenie tych zagrożeń¹²⁴.

Ponadto poprawa jakości wód oraz ekosystemu Odry znacząco przyczyni się do rozwoju gospodarczego sektora turystycznego i ściśle z nim powiązanego sektora usług gastronomicznych. Prawdopodobny jest też rozwój licznych przedsięwzięć o charakterze rekreacyjnym, między innymi spływy kajakowe, wycieczki rowerowe czy wizyty edukacyjne nad czystą Odrą.

3. Skutki prawne

Podstawowym skutkiem prawnym będzie zapewnienie skutecznej ochrony dla ekosystemu Odry. Dzięki nadaniu osobowości prawnej rzeka uzyska nowe możliwości funkcjonowania w obrocie prawnym, między innymi uzgadniając porozumienia dotyczące zakresu wykorzystania swoich zasobów czy występując do sądów w obronie swoich praw podstawowych. Na ważnym marginesie warto zaznaczyć, że dzięki przyjęciu regulacji Polska dołączy do grupy państw, które są liderami w zakresie skutecznych mechanizmów ochrony przyrody.

¹²⁴ Zob. na ten temat ważny raport Banku Światowego, Damania, Richard; Desbureaux, Sébastien; Rodella, Aude-Sophie; Russ, Jason; Zaveri, Esha. 2019. Quality Unknown: The Invisible Water Crisis. © Washington, DC: World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/32245> License: [CC BY 3.0 IGO](https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/).

II. Przewidywane skutki finansowe i źródła finansowania

Finansowanie umożliwiające osiągnięcie celów ustawy, a więc przede wszystkim ochronę praw podstawowych rzeki Odry wymienionych w art. 3 oraz sprawne funkcjonowanie powoływanych organów rzeki Odry (Komitet Reprezentantów oraz Komitet Naukowy), zapewni minister ds. środowiska.

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. 24.1 i powinny zostać przeznaczone do dyspozycji ministra ds. środowiska.

DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR) projektu ustawy

Informacja o projekcie

a) Tytuł projektu:

o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

Anita Kucharska – Dziedzic, Maja Nowak, 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. Eksperti oraz Najwyższa Izba Kontroli 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.

Zwięzły opis proponowanych rozwiązań:

Projektowana ustawa przyznaje rzece Odrze osobowość prawną jako całościowemu, integralnemu ekosystemowi (w tym rzece, dolinie rzecznej i wszystkim jej zasobom), wraz z enumeratywnie wymienionymi prawami – m.in. do istnienia, swobodnego przepływu, regeneracji zasobów i ochrony przed zanieczyszczeniem. Powołuje Komitet Reprezentantów Odry, który działa w jej imieniu, współdecyduje o warunkach gospodarczego i rekreacyjnego użytkowania rzeki oraz może dochodzić roszczeń w przypadku naruszeń praw Odry. Rozwiązanie to opiera się na precedensach z Nowej Zelandii, Kolumbii czy Hiszpanii i znajduje uzasadnienie w prawie międzynarodowym i unijnym.

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

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, 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, prawa materialne (np. do istnienia, swobodnego przepływu, regeneracji, wolności od zanieczyszczeń) oraz reprezentację instytucjonalną (Komitet Reprezentantów Odry). Umożliwia to m.in. wytaczanie powództw sądowych w imieniu rzeki, a także współdecydowanie o gospodarczym i rekreacyjnym wykorzystaniu jej zasobów. Jest to niespotykane w polskim porządku prawnym rozwiązanie,

więc jest obarczone wieloma problemami prawnymi, lecz jest jedyną drogą do poważnej dyskusji o ochronie skomplikowanych ekosystemów w Polsce.

W projektowanej ustawie znajdują się następujące rozwiązania:

W art. 1 nadanie osobowości prawnej dla Odry oznacza fundamentalną zmianę zasad dotyczących postrzegania, funkcjonowania oraz ochrony prawnej całego ekosystemu. Rzeka w rozumieniu prawa przestaje być przedmiotem, a uzyskuje status samodzielnego podmiotu prawnego. W praktyce oznacza to możliwość bezpośredniej ochrony praw podstawowych rzeki (opisanych w art. 3), a w interesie rzeki Odry występuje Komitet Reprezentantów.

W art. 2 definicja i granice rzeki Odry. Dla zapewnienia pełnej ochrony całego ekosystemu rzeki Odry jest ona zdefiniowana w sposób obejmujący zarówno rzekę (w granicach Rzeczypospolitej Polskiej) oraz dolinę rzeki Odry wraz ze wszystkimi organizmami żyjącymi w rzece oraz obszarze doliny.

W art. 3 podstawowe prawa rzeki Odry. Określenie katalogu praw podstawowych natury, a w szczególności rzeki lub innego ekosystemu wodnego, przybiera różne formy w zależności od porządku prawnego. Projekt określa następujące prawa podstawowe rzeki Odry:

1. istnienia – co oznacza możliwość bezpiecznego funkcjonowania w wieloletniej perspektywie, bez obaw o pogarszającą się jakość wody czy zanikającą bioróżnorodność. Przykładowo ryzyko kolejnej katastrofy ekologicznej stanowi zagrożenie dla prawa Odry do istnienia;
2. swobodnego przepływu – odbudowa naturalnej łączności rzek oraz naturalnych funkcji powiązanych równin zalewowych (zob. art. 9 rozporządzenia z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych) jest priorytetem Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska. Przyznanie Odrze prawa do swobodnego przepływu sprzyja odbudowie ekosystemu po katastrofie z 2022 oraz minimalizuje ryzyko jej ponownego wystąpienia;
3. naturalnej ewolucji jako ekosystem i pełnienia funkcji niezbędnych w ramach tego ekosystemu – bardzo duże znaczenie ma nadanie ochrony Odrze na poziomie ekosystemu. Warto podkreślić wiodącą rolę jaką w zakresie definiowania treści tego prawa będzie pełnił Komitet Naukowy;
4. zachowania rodzimej różnorodności biologicznej – szczególnie po katastrofie ekologicznej z 2022 wyzwaniem stało się zadbanie o przywrócenie pierwotnej różnorodności biologicznej, mocno zagrożonej gatunkami inwazyjnymi;
5. regeneracji swoich zasobów – oznacza między innymi prawo do samooczyszczania oraz przywrócenia dobrej jakości wód w możliwie najkrótszym czasie;
6. zasilania oraz bycia zasilaną przez warstwy wodonośne i dopływy – dla zdrowego i naturalnego funkcjonowania ekosystemu Odry bardzo duże znaczenie ma kwestia połączenia zarówno ze swoimi dopływami jak i doliną;
7. ochrony przed nieuprawnioną ingerencją, w szczególności prawo do wolności od zanieczyszczeń – podstawowym celem wprowadzanej ustawy jest zapewnienie skutecznej ochrony oraz poprawa jakości wód ekosystemu Odry. Wiadome jest, że dotychczasowe rozwiązania w tym zakresie są niewystarczające (por. część 1 uzasadnienia ustawy);
8. odszkodowania za wyrządzone szkody – dzięki nadaniu osobowości prawnej Odra uzyskuje samodzielne prawo do dochodzenia odszkodowania za wyrządzone szkody, co będzie pozytywnie wpływało na działania innych podmiotów;
9. ochrony swoich zasobów – projekt ustawy wskazuje, że zasoby Odry stanowią jej własność oraz podkreśla możliwość ochrony własności na zasadach ogólnych kodeksu cywilnego. Zasoby Odry obejmują w szczególności: wodę rzeki Odry, osady dennie, warstwy wodonośne, faunę i florę oraz inne elementy jej ekosystemu.

W art. 4 wskazuje się gospodarcze i rekreacyjne wykorzystanie Odry.

Ustawa wprowadza innowacyjne rozwiązanie w zakresie ustalania zakresu gospodarczego i rekreacyjnego wykorzystania Odry. Gospodarcze wykorzystanie Odry będzie możliwe jedynie na podstawie oraz w zakresie ustalonym porozumieniami pomiędzy zainteresowanym podmiotem, a Komitetem Reprezentantów występującym w imieniu rzeki Odry. Warto podkreślić, że rekreacyjne korzystanie z rzeki Odry nie wymaga zawarcia porozumienia z Komitetem Reprezentantów, o ile nie narusza praw podstawowych rzeki wymienionych w art. 3. Zatem aktywności takie jak pływanie, kajakarstwo, wędkarstwo (zgodne z zaleceniami Komitetu Naukowego), czy obserwacja przyrody mogą być swobodnie realizowane (art. 4.2.).

W art. 5 wprowadza się zasadę proporcjonalności podczas zawierania porozumień.

Ustawa wprowadza zasadę proporcjonalności jako mechanizm wyznaczający granice dopuszczalnych porozumień (art. 5). Oznacza to w szczególności, że wykorzystanie Odry w zakresie mogącym wpływać na jej prawa podstawowe będzie dopuszczalne tylko w sytuacji: (1) realizacji uzasadnionego celu (np. rolnictwo, wędkarstwo), (2) innej społecznie akceptowalnej formy korzystania z rzeki lub (3) interesu publicznego. Podmiot planujący zawarcie porozumienia z Komitetem Reprezentantów będzie musiał wykazać, że wykorzystanie rzeki jest niezbędne do realizacji takiego celu. Ponadto obowiązkiem takiego podmiotu będzie udowodnienie, że inne działanie zapewniające ochronę praw rzeki Odry w większym stopniu nie mogło być podjęte – a zatem, że wśród wielu rozważanych możliwości, wybrano takie rozwiązanie, które w najmniejszy możliwy sposób wpływa na prawa podstawowe rzeki.

W art. 6 określa się reprezentację Odry.

Uznanie rzeki jako osoby prawnej oznacza, że należy wskazać osoby, które będą w jej imieniu występować (podobnie jak w przypadku szeregu innych osób prawnych do ich reprezentowania najczęściej powoływane są odpowiednie organy, np. Zarząd Spółki lub Stowarzyszenia).

W art. 7 określa się zadania Komitetu Reprezentantów Odry.

Zadania Komitetu Reprezentantów obejmują między innymi ochronę interesów Odry w postępowaniach przed sądami lub organami administracji; zawieranie porozumień dotyczących zakresu wykorzystania rzeki; opracowanie, a następnie monitorowanie realizacji długofalowej strategii na rzecz ochrony praw rzeki i odbudowy jej ekosystemu; współpracę oraz prowadzenie wielostronnego dialogu wokół spraw ważnych dla Odry; prowadzenie działań edukacyjnych; czy w końcu przygotowanie rocznych sprawozdań z działalności i zarząd majątkiem Odry.

W art. 8 powołuje się Komitet Naukowy Odry, który będzie organem doradczym Komitetu Reprezentantów, składający się z 10 osób. Zadaniem Komitetu Naukowego Odry jest dostarczenie najbardziej aktualnej i rzetelnej wiedzy naukowej pozwalającej na ochronę praw podstawowych rzeki, w szczególności współpraca przy tworzeniu długofalowej strategii dla Odry oraz ewentualna ocena skutków naruszeń praw podstawowych.

W art. 9-11 określa się wewnętrzną organizację organów rzeki Odry; nabywanie spadków, zapisów i darowizn oraz zakaz prowadzenia działalności gospodarczej rzeki Odry. Zgodnie z artykułem 9 organy rzeki Odry (Komitet Reprezentantów, Komitet Naukowy) działać będą na podstawie własnych statutów oraz regulaminów. Dokumenty te będą w szczególności precyzować formy podejmowania decyzji, strukturę organu, oraz kompetencje poszczególnych osób. Artykuł 10 wskazuje, że nabywanie mienia przez Odrę w drodze spadków, zapisów, darowizn lub innych źródeł jest zwolnione z opodatkowania. Przekazane w ten sposób środki uzupełniałyby majątek Odry, którym zarządza Komitet Reprezentantów. Artykuł 11 wyklucza możliwość prowadzenia działalności gospodarczej przez rzekę Odrę. Dzięki temu podkreślony zostaje nadrzędny charakter rzeki jako ekosystemu, a ponadto wyklucza się bardzo złożone i podlegające trudnej ocenie kwestie dotyczące ewentualnego zakresu prowadzonej działalności.

W art. 12 określa się zasady odpowiedzialności w przypadku naruszenia praw Odry.

Ustawa zakłada przede wszystkim, że dzięki wzrostowi świadomości oraz zawieraniom przez Komitet Reprezentantów porozumieniom, zagrożenie dla ekosystemu Odry zostanie ograniczone poprzez działania o charakterze prewencyjnym – co stanowi również najbardziej efektywną formę ochrony.

W art. 13 wyłącza się odpowiedzialność Odry za szkody.

Ustawa precyzuje, że rzeka Odra nie ponosi odpowiedzialności za szkody wynikające z wykonywania naturalnych funkcji, w tym między innymi naturalnego przepływu, powodzi, czy suszy. Rozwiązanie to jest spotykane w niektórych systemach prawnych, np. w ustawie nadającej osobowość prawną rzece świętego Wawrzyńca. Wszystkie zainteresowane podmioty, w szczególności rząd oraz jednostki samorządu terytorialnego, mogą podejmować działania ograniczające ryzyko wystąpienia takich szkód, uwzględniając podstawowe prawa rzeki Odry wskazane w art. 3.

W art. 14 określa się sposób finansowania rzeki Odry. Ustawa wskazuje, że minister właściwy ds. środowiska zapewnia finansowanie niezbędne do realizacji jej celów, a więc przede wszystkim ochrony praw podstawowych oraz funkcjonowania organów rzeki Odry.

W art. 15 wskazuje się, że nadzór nad działalnością rzeki Odry sprawuje minister ds. środowiska.

Bardzo ważnym i często zgłaszanym postulatem było przekazanie kwestii ochrony Odry z rąk ministerstwa infrastruktury (w oczywisty sposób postrzegającego rzekę jako przedmiot, drogę wodną lub zasób dla realizacji interesów gospodarczych) w ręce ministerstwa środowiska.

W art. 16 określa się reprezentację Odry w stosunkach międzynarodowych.

Ponieważ Odra jest rzeką transgraniczną, istotnym elementem dbania o jej dobrostan jest reprezentacja interesów rzeki w stosunkach międzynarodowych. Zadanie to będzie należało do Rządu Rzeczypospolitej Polskiej, który działania w zakresie ochrony i zarządzania rzeką powinien konsultować z Komitetem Reprezentantów.

W art. 17 projekt wskazuje podmioty odpowiedzialne za realizację celów ustawy.

Projekt przewiduje, że ważna rola w zakresie wdrożenia regulacji będzie przypadająca Ministerstwu Środowiska oraz Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie. Podmioty te pełnią już obecnie kluczową rolę w zakresie gospodarowania wodami. Dla zapewnienia spójności całego systemu oraz możliwie płynnego zastosowania nowego modelu ochrony rzeki Odry, potrzebne jest wsparcie i współpraca pomiędzy wszystkimi podmiotami, które mogą działać na rzecz skutecznego stosowania przepisów ustawy.

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.

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.

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

Spółeczeństwo 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 około 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; uzyskują przy tym większą pewność regulacyjną dzięki systemowi porozumień z KRO, co ogranicza ryzyko nagłych restrykcji;
- 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	kwotowo (w mln zł) wpływ na dochody i wydatki podmiotów
----------------------------------	---------------------------------------	----------------------------	---

		podmioty	
Jednostki rządowe	• Minister właściwy ds. środowiska (nowy dysponent środków) • Państwowe Gospodarstwo Wodne „Wody Polskie” • Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, GDOŚ, RDOŚ	1 resort, 1 agencja, GIOŚ, GDOŚ, 16 RDOŚ	• nowe zadania budżetowe: finansowanie organów Odry, renaturyzacja, monitoring • możliwość dochodzenia odszkodowań w imieniu Odry
Nowe organy	Komitet Reprezentantów (15 osób) i Komitet Naukowy (10 osób)	2 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)	• NFŚIGW • Europejskie fundusze celowe (EFRR, FEINKS)	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 wymienionych w art. 3 oraz sprawne funkcjonowanie powoływanych organów rzeki Odry (Komitet Reprezentantów oraz Komitet Naukowy), zapewni minister ds. środowiska.
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 obowiązek zawarcia porozumienia między przedsiębiorcą a Komitetem Reprezentantów Odry. Bez tej umowy nie będzie można rozpocząć ani kontynuować działalności wiążącej się z poborem 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 wprowadzenia mechanizmu porozumień z jej reprezentantami jako warunku prowadzenia działalności gospodarczej, która wpływa 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.

Negatywne/kosztowe – dodatkowy etap administracyjny dla przedsiębiorstw silnie korzystających z Odry (kopalnie, elektrownie, duże zakłady przemysłowe), a dla części MŚP koszty modernizacji instalacji, by sprostać nowym kryteriom środowiskowym.

Projektodawcy zestawili te skutki z zasadą proporcjonalności z art. 22 Konstytucji i wnioskuje, że ograniczenie wolności gospodarczej jest uzasadnione ochroną środowiska i zdrowia ludzi. Procedura porozumienia ma być transparentna, więc decyzje Komitetu będą publikowane, a ich podstawą stanie się opinia Komitetu Naukowego.

Podsumowując, projekt definiuje zasady wykonywania działalności gospodarczej w obrębie Odry, ponieważ wprowadza warunek prawny – **porozumienie z Komitetem Reprezentantów Odry** – od którego zależy możliwość prowadzenia lub kontynuacji działalności. Z tego powodu uzasadnienie ustawy odnosi się do wymogów wynikających z art. 66 Prawo przedsiębiorców.

[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 rzeczno, rybactwa, turystyki oraz działalności przemysłowej zlokalizowanej w dorzeczu Odry.

W projektowanych przepisach przyjęto mechanizm porozumienia między przedsiębiorcą a Komitetem Reprezentantów Odry, jako warunek podejmowania lub kontynuowania działalności mającej wpływ na rzekę (art. 4–5 projektu). Obowiązek ten dotyczy wszystkich przedsiębiorców, bez względu na ich wielkość, ale w praktyce nie obejmuje przedsiębiorców działających w sposób neutralny lub przyjazny dla środowiska, np. prowadzących działalność turystyczną czy rekreacyjną, która nie ingeruje bezpośrednio w zasoby rzeki. Obowiązek może zostać spełniony w sposób uproszczony, ponieważ projekt nie przewiduje skomplikowanego postępowania administracyjnego, lecz elastyczną procedurę opartą na uzgodnieniu warunków działalności.

Nie było możliwe całkowite zniesienie obowiązku zawarcia porozumienia także wobec mikro, małych i średnich przedsiębiorców, ponieważ obowiązek ten stanowi kluczowy mechanizm ochrony rzeki jako dobra wspólnego, mający na celu zapewnienie zgodności działalności gospodarczej z interesem środowiskowym reprezentowanym przez rzekę. Brak obowiązku porozumienia dla części podmiotów mógłby prowadzić do obchodzenia przepisów, fragmentaryzacji odpowiedzialności i naruszenia zasady równego traktowania podmiotów korzystających z tych samych zasobów środowiskowych.

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 w możliwym zakresie dąży do ograniczenia obciążeń administracyjnych wobec mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców poprzez zastosowanie mechanizmu porozumienia oraz wyłączenie z obowiązku uzyskiwania porozumienia działalności niemającej istotnego wpływu na stan rzeki.

Jednocześnie brak całkowitego zwolnienia tych przedsiębiorców z obowiązku zawarcia porozumienia jest uzasadniony konstytucyjnym celem ochrony środowiska oraz koniecznością zagwarantowania skuteczności i spójności mechanizmu ochrony interesu prawnego Odry jako podmiotu prawa.

[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, 6 czerwca 2025 r.

BEOS-WPEiM-941/25

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia

w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry (przedstawicielki wnioskodawców: posłanki Anita Kucharska-Dziedzic, Maja Nowak, Małgorzata Tracz)

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

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt zakłada przyznanie osobowości prawnej rzece Odrze (art. 1).

W preambule proponowanej 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 projektem rzeka Odra jest integralnym ekosystemem, którego zasoby, funkcje i prawa podlegają ochronie zgodnie z przepisami proponowanej ustawy. Przez rzekę Odrę rozumie się: 1) rzekę Odrę w granicach Rzeczypospolitej Polskiej jako jednolitą jednostkę geograficzną, biologiczną i hydrologiczną; 2) dolinę rzeki Odry, rozumianą jako geograficzną jednostkę przyrodniczą i ekosystem, który wspiera funkcjonowanie rzeki i obejmuje obszary związane z jej naturalnymi procesami hydrologicznymi, przyrodniczymi i biologicznymi (art. 2).

Projekt określa prawa Odry oraz wskazuje, że zasoby Odry stanowią jej własność, do której ochrony ma prawo zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego (art. 3). Odra jest reprezentowana przez Komitet Reprezentantów Odry, powoływany przez ministra właściwego do spraw środowiska (art. 6). Zadania Komitetu Reprezentantów Odry określono w art. 7.

W projekcie określono zasady gospodarczego i rekreacyjnego wykorzystywania Odry. Gospodarcze korzystanie z rzeki oraz korzystanie

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

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

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

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

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

Zgodnie z art. 17 projektu ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne¹ (dalej: ustawa – Prawo wodne) w zakresie praw Odry oraz działań przypisanych Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie „zostanie dostosowana do treści [proponowanej] ustawy”.

Projekt nie zawiera przepisu określającego termin wejścia w życie ustawy.

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 wodnej² (dalej: dyrektywa 2000/60/WE). Zgodnie z art. 1 dyrektywy jej celem jest ustalenie ram dla ochrony śródlądowych wód

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1087, ze zmianami.

² Dz. Urz. UE L 327 z 22.12.2000, s. 1, ze zmianami.

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) 2022/869³ (dalej: rozporządzenie (UE) 2024/1991). Rozporządzenie to reguluje kwestię odbudowy ekosystemów w UE. Zgodnie z motywem 1 preambuły do tego rozporządzenia, „aby przywrócić różnorodną 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).

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

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, powołuje organ reprezentujący Odrę mający chronić jej interesy, ustanawia zasady gospodarczego i rekreacyjnego korzystania z rzeki oraz przewiduje odpowiedzialność odszkodowawczą 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

³ Dz. Urz. UE L, 2024/1991, 29.7.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1991/oj>.

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 środowiskowe⁴. 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 wodne⁵.

Wskazane w projekcie środki, zmierzające do ochrony rzeki Odry, nie stanowią programów działań czy programów monitorowania w rozumieniu dyrektywy 2000/60/WE. Na podstawie projektu nie jest możliwe ustalenie, w jaki sposób proponowane środki zostaną włączone do systemu gospodarowania wodami, kształtowania i ochrony zasobów wodnych, korzystania z wód oraz zarządzania zasobami wodnymi, określonego na mocy ustawy – Prawo wodne. Z projektu nie wynika też, czy i ewentualnie w jakim zakresie porozumienia dotyczące korzystania z rzeki, o których mowa w projekcie ustawy, będą wpływać na zgody wodnoprawne wydawane na podstawie ustawy – Prawo wodne. Projekt nie zawiera przepisów zmieniających ustawę – Prawo wodne, natomiast w jego art. 17 stwierdza się, że „[w] zakresie praw Odry (w szczególności prawa własności) oraz działań przypisanych Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie ustawa [...] – Prawo wodne zostanie dostosowana do treści [proponowanej] ustawy”. Przepis ten nie daje możliwości określenia relacji – w znaczeniu normatywnym – przepisów proponowanej ustawy do ustawy – Prawo wodne. Projekt nie zawiera przepisów przejściowych ani propozycji zmian innych ustaw. Na podstawie przepisów projektu nie można określić, czy i które z obowiązujących przepisów oraz w jakim zakresie będą wymagały zmiany. Wątpliwości interpretacyjne dotyczące treści art. 17 projektu i możliwych

⁴ Cele środowiskowe zostały wskazane w art. 4 dyrektywy.

⁵ Zob. przepis 1 do tytułu tej ustawy.

skutków normatywnych proponowanej regulacji uniemożliwiają dokonanie oceny zgodności projektu z prawem UE.

4. Konkluzja

Poselski projekt ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry, ze względu na wątpliwości interpretacyjne, wynikające z brzmienia art. 17 projektu oraz braku przepisów zmieniających i przejściowych, nie może zostać miarodajnie oceniony co do zgodności z prawem Unii Europejskiej.

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, 6 czerwca 2025 r.

BEOS-WPEiM-942/25

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia

w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry (przedstawicielki wnioskodawców: posłanki Anita Kucharska-Dziedzic, Maja Nowak, Małgorzata Tracz) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Projekt zakłada przyznanie osobowości prawnej rzece Odrze (art. 1). W preambule proponowanej 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 projektem rzeka Odra jest integralnym ekosystemem, którego zasoby, funkcje i prawa podlegają ochronie zgodnie z przepisami proponowanej ustawy. Przez rzekę Odrę rozumie się: 1) rzekę Odrę w granicach Rzeczypospolitej Polskiej jako jednolitą jednostkę geograficzną, biologiczną i hydrologiczną; 2) dolinę rzeki Odry, rozumianą jako geograficzną jednostkę przyrodniczą i ekosystem, który wspiera funkcjonowanie rzeki i obejmuje obszary związane z jej naturalnymi procesami hydrologicznymi, przyrodniczymi i biologicznymi (art. 2). Projekt określa prawa Odry oraz wskazuje, że zasoby Odry stanowią jej własność, do której ochrony ma prawo zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego (art. 3). Odra jest reprezentowana przez Komitet Reprezentantów Odry, powoływany przez ministra właściwego do spraw środowiska (art. 6). Zadania Komitetu Reprezentantów Odry określono w art. 7.

W projekcie określono zasady gospodarczego i rekreacyjnego wykorzystywania Odry. Gospodarcze korzystanie z rzeki oraz korzystanie rekreacyjne, które może wpływać na prawa rzeki lub jej ekosystem, wymaga zawarcia porozumienia w trybie i na zasadach określonych w projekcie (art. 4). Porozumienie musi być zgodne z zasadą proporcjonalności, która oznacza wykazanie, że zamierzone wykorzystanie rzeki prowadzące do ograniczenia jej praw jest niezbędne do realizacji uzasadnionego celu, środki, które mają być podjęte, są niezbędne do realizacji tego celu, oraz że inny środek (mniej oddziałujący na prawa rzeki) nie mógł zostać podjęty i wybrano środek

najmniej szkodliwy dla interesów i praw rzeki. Każdy może zwrócić się do sądu lub organu administracyjnego w celu ustalenia, czy określony sposób wykorzystania rzeki narusza zasadę proporcjonalności (art. 5).

Komitet Reprezentantów Odry jest wspierany przez Komitet Naukowy Odry (art. 8). Zgodnie z art. 11 projektu rzeka Odra nie może prowadzić działalności gospodarczej. W przypadku naruszenia praw rzeki Komitet Reprezentantów może w imieniu rzeki Odry wytoczyć powództwo przeciwko sprawcy szkody i żądać przywrócenia stanu pierwotnego lub stanu do niego zbliżonego, a jeśli to nie będzie możliwe – naprawienia szkody poprzez zapłatę odszkodowania. Projekt określa sposób ustalania przyczyn i zakresu szkody, działań koniecznych do naprawienia szkody oraz wyceny szkody (art. 12).

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

Zgodnie z art. 17 projektu ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne¹ w zakresie praw Odry oraz działań przypisanych Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie „zostanie dostosowana do treści [proponowanej] ustawy”.

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

Poselski projekt ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry **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/

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1087, ze zmianami.



SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, 5 czerwca 2025 r.

BSA III.021.27.2025

Szanowny Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 28 maja 2025 r., znak: SPS-III.020.129.6.2025, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 622), w świetle którego Sąd Najwyższy może opiniować projekty tylko takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego, w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **poselskiego projektu ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry**.

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.129.6.2025

Data wpływu 6.06.25r.



BSA III.021.27.2025

OPINIA

w sprawie poselskiego projektu ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry

Wprowadzenie

Pismem z dnia 28 maja 2025 r. Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu zwrócił się do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z prośbą o przedstawienie opinii dotyczącej *poselskiego projektu ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry*.

Główne założenia projektu

Intencją projektodawców jest uchwalenie ustawy, która jak wskazują projektodawcy umożliwić ma zagwarantowanie skutecznej ochrony prawnej dla całego ekosystemu Odry oraz stworzenie mechanizmów współpracy międzyinstytucjonalnej dla zapewnienia szeroko rozumianego zdrowia i dobrostanu rzeki. Wniesienie projektu ustawy przez grupę posłów wiąże się z kontynuacją prac w ramach aktywności obywatelskiej podjętych wcześniej przez Komitet Inicjatywy Ustawodawczej „Czysta Odra”, która w ocenie projektodawców mimo niespełnienia wówczas wymogów formalnych dotyczących liczby podpisów, ujawniła realną potrzebę systemowych rozwiązań w zakresie skutecznej ochrony rzeki Odry. W art. 3 projektu ustawy wskazane zostały one jako prawo do: 1) istnienia, 2) swobodnego przepływu, 3) naturalnej ewolucji jako ekosystem i pełnienia funkcji niezbędnych w ramach tego ekosystemu, 4) zachowania rodzimej różnorodności biologicznej, 5) regeneracji swoich zasobów, 6) zasilania oraz bycia zasilaną przez warstwy wodonośne i dopływy (art. 3 ust. 1).

Ponadto zgodnie z art. 3 ust. 2 projektu ustawy rzeka Odra ma mieć prawo do ochrony przed nieuprawnioną ingerencją, w szczególności prawo do wolności od zanieczyszczeń i prawo do odszkodowania za wyrządzone szkody. Dochodzić swoich praw Odra ma na zasadach przewidzianych w ustawie, a reprezentować ją Komitet Reprezentantów. Przewidziano również, że zasoby Odry stanowią jej własność. Odra ma prawo do ochrony swojej własności zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego. Zasoby Odry zgodnie z projektem obejmują w szczególności: wodę rzeki Odry, osady dennie, warstwy wodonośne, faunę i florę oraz inne elementy jej ekosystemu. W projekcie zawarto regulację, że rzeka Odra nie może prowadzić działalności gospodarczej (art. 11).

W myśl art. 10 nabywanie mienia przez rzekę Odrę w drodze spadku, odszkodowania, zapisu lub darowizny, a także ze wszystkich innych źródeł, jest zwolnione z opodatkowania. W art. 13 projekt przewiduje, że rzeka Odra nie ponosi odpowiedzialności wobec jakiegokolwiek osoby, grupy osób, rządu, jednostki samorządu terytorialnego lub innego podmiotu za szkody wynikające z wykonywania naturalnych funkcji, w tym między innymi naturalnego przepływu, powodzi, suszy. Natomiast, zachowując prawa podstawowe Odry, rząd, jednostki samorządu terytorialnego, obywatele oraz inne podmioty mogą podejmować działania w celu ochrony przed zagrożeniami wynikającymi ze spełnienia swoich naturalnych funkcji przez Odrę. Przewidziano, że nadzór nad działalnością rzeki Odry sprawuje minister właściwy ds. środowiska (art. 15), a w stosunkach międzynarodowych Odra jest reprezentowana przez rząd Rzeczypospolitej Polskiej.

Uwagi dotyczące zawartych w projekcie rozwiązań

W aktualnym stanie prawnym kluczowe dla oceny statusu Odry są regulacje art. 211 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (tekst jedn. z 2024 r., poz. 1087 ze zm.) przewidującego, że śródlądowe wody płynące stanowią własność Skarbu Państwa i art. 212 pkt 1 tej ustawy regulujący, że prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa (w tym w stosunku do śródlądowych wód płynących) wykonują Wody Polskie.

Nadanie Odrze osobowości prawnej budzi istotne wątpliwości, bowiem stanowi rewolucyjną wręcz zmianę w polskim systemie prawnym, w tym w prawie cywilnym, a jak wskazuje się w piśmiennictwie, przynieść może jedynie symboliczne korzyści naturze, natomiast „pomysł mnożenia podmiotów prawa, które nie są w stanie samodzielnie się reprezentować należy odrzucić (por. szczegółowo A. Wilk, Czy polski ustawodawca powinien uznać twory natury za podmioty prawa?”, Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska 2025, nr 1, s. 1 i nast.). Polskie prawo wyraźnie rozdziela kategorię osób prawnych od kategorii dóbr materialnych a proponowany projekt różnicę tą znosi.

Krytycznie wobec nadania osobowości prawnej twórcom natury (praktykowanej od 2017 r. w wybranych zagranicznych systemach prawnych) wypowiedział się także np. niemiecki Federalny Urząd Ochrony Środowiska (niem. Umweltbundesamt) wskazując, że rozwiązanie takie nie odpowiada wymogom niemieckiej Ustawy Zasadniczej i koncepcji leżącej u podstaw EKPCz (por. pracę analityczną Bundestagu „Zur Diskussion über die Anerkennung einer eigenen Rechtspersönlichkeit für Natur und Umwelt”, Berlin 2021, s. 9). Należy pamiętać, że Odra jest rzeką graniczną i tak istotne zmiany, jak proponuje projekt ustawy, dla osiągnięcia założonego celu, wymagać mogą zawarcia umowy międzynarodowej, a uprzednio konsultacji w ramach Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniem (por. art. 1 umowy z dnia 11 kwietnia 1996 r. w sprawie Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniem (Dz. U. z 1999 r., Nr 79, poz. 886)).

Uchwalenie ustawy prowadzić może do konfliktów kompetencyjnych w zakresie reprezentacji interesów rzeki a także powstawania ryzyka polityzacji ochrony środowiska (w zależności od składu osobowego organu reprezentującego rzekę). Nie można wykluczyć, że nowe rozwiązania przyniosłyby ze sobą wyzwania dla postępowań administracyjnych łączących się z ochroną środowiska.

Wskazać trzeba, że w orzecznictwie sądów niemieckich podjęto próbę uznania praw natury (wyrok Sądu Krajowego w Erfurcie z dnia 2 sierpnia 2024 r., sygn. 8 O 1373/21), jednak w piśmiennictwie wyraża się wątpliwości odnośnie do prawidłowości tak nowego dogmatycznie rozwiązania (por. L. Johns, Anmerkung zum Urteil LG Erfurt v. 2.8.2024, 8 O 1373/21, KlimR 2024, s. 277 i nast.).

Wydaje się, że podobne wątpliwości dotyczą opiniowanej regulacji, mimo, że proponowane rozwiązania mają mieć podstawę ustawową. Być może zamiast rozwiązań proponowanych w projekcie, szerszą uwagę poświęcić warto ewentualnemu poszerzeniu uprawnień Wód Polskich i stowarzyszeń proekologicznych. Kwestie te wymagają także oceny efektywności nowych rozwiązań zawartych w ustawie z dnia 13 lipca 2023 r. o rewitalizacji rzeki Odry (Dz. U. poz. 1963).

Wnioski

Przedstawiony do opiniowania poselski projekt ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry zawiera daleko idące propozycje legislacyjne. Wydaje się jednak, że projekt przewidujący rewolucyjne zmiany prawne polegające na nadaniu rzece osobowości prawnej budzi wiele pytań z zakresu dogmatyki prawa i wymaga dalszych bardzo obszernych analiz. Należy wskazać, że od czasu wejścia w życie ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o rewitalizacji rzeki Odry upłynął zbyt krótki czas, aby kompleksowo ocenić efektywność rozwiązań w niej zawartych.



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
DANYCH OSOBOWYCH**
Mirosław Wróblewski

Warszawa, 05-06-2025

DPNT.401.190.2025

Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu RP
ePUAP: /KSRP/SkrytkaESP

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z 28 maja 2025 r. (znak: SPS-III.020.129.6.2025), działając na podstawie art. 57 ust. 1 lit. c) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679¹ oraz art. 51 ustawy o ochronie danych osobowych², uprzejmie informuję, że do przedstawionego **poselskiego projektu ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry** (przedstawiciele wnioskodawców: poseł Anita Kucharska-Dziedzic, poseł Maja Ewa Nowak i poseł Małgorzata Tracz), dalej: projekt ustawy, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych (organ nadzorczy) zgłasza następujące uwagi.

Wątpliwości organu nadzorczego wzbudza **art. 4 ust. 1 projektu ustawy**, zgodnie z którym „gospodarcze i rekreacyjne wykorzystanie Odry może odbywać się wyłącznie zgodnie z przepisami prawa oraz zgodnie z **porozumieniami** zawartymi w trybie określonym poniżej. Zakres gospodarczego i rekreacyjnego wykorzystywania Odry ustalony zostanie w drodze negocjacji między reprezentacją Odry a stosownymi organami państwa, samorządu oraz innymi zainteresowanymi podmiotami”. Zdaniem organu nadzorczego, jeżeli na podstawie „porozumień” miałyby dochodzić do przetwarzania danych osobowych, to prawa i obowiązki w tym zakresie powinny być odpowiednio uregulowane w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, wyznaczających podstawy i granice działania właściwych podmiotów. To z przepisów ustawy powinny wynikać podstawy przetwarzania danych osobowych, tj. kiedy, w jakim trybie, w jakich konkretnie celach i w jakim zakresie oraz w jaki sposób dane osobowe

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 4.5.2016, str. 1 ze zm.), dalej: rozporządzenie 2016/679.

² Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781).

będą przetwarzane, w tym udostępniane pomiędzy wskazanymi podmiotami (art. 7 oraz art. 51 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 3 rozporządzenia 2016/679³). Odpowiadałoby to zasadom dotyczącym przetwarzania danych osobowych, w szczególności: zgodności z prawem, rzetelności i przejrzystości (art. 5 ust. 1 lit. a⁴), minimalizacji danych (art. 5 ust. 1 lit. c⁵) oraz rozliczalności (art. 5 ust. 2 rozporządzenia 2016/679⁶).

Odnieść się również należy do **art. 5 ust. 2 projektu ustawy**. Przewiduje on, że: „jeśli podstawowe prawa rzeki **znajdą się w konflikcie z podstawowymi prawami innych osób** lub grup, należy w dobrej wierze i oparciu o aktualny stan badań poszukiwać równowagi między różnymi interesami, aby je pogodzić albo nadać pierwszeństwo jednemu z nich. Decyzje w takich sprawach będzie podejmować Komitet Reprezentantów w porozumieniu z Komitetem Naukowym”. Projektowane przepisy nie przewidują jednak procedury jaka miałyby obowiązywać dla badania ww. konfliktów. W tym przypadku także stwierdzić trzeba brak w projekcie regulacji odnoszących się do praw i obowiązków w przedmiocie przetwarzania danych osobowych dla rozstrzygania takich konfliktów czy pogodzenia takich interesów. Zgodnie z ww. zgodności z prawem, rzetelności i przejrzystości oraz zasadą ograniczenia celu (art. 5 ust. 1 lit. b⁷) materia ta wymaga doprecyzowania, skoro projektodawca odnosi się do tak istotnego problemu jak zapewnienie poszanowania podstawowych praw przysługujących osobom. Zarówno prawo do prywatności⁸, jak i prawo do ochrony danych osobowych⁹, są prawami

³ Podstawa przetwarzania, o którym mowa w ust. 1 lit. c) i e), musi być określona: a) w prawie Unii; lub b) w prawie państwa członkowskiego, któremu podlega administrator. Cel przetwarzania musi być określony w tej podstawie prawnej lub, w przypadku przetwarzania, o którym mowa w ust. 1 lit. e) - musi być ono niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Podstawa prawna może zawierać przepisy szczegółowe dostosowujące stosowanie przepisów niniejszego rozporządzenia, w tym: ogólne warunki zgodności z prawem przetwarzania przez administratora; rodzaj danych podlegających przetwarzaniu; osoby, których dane dotyczą; podmioty, którym można ujawnić dane osobowe; cele, w których można je ujawnić; ograniczenia celu; okresy przechowywania; oraz operacje i procedury przetwarzania, w tym środki zapewniające zgodność z prawem i rzetelność przetwarzania, w tym w innych szczególnych sytuacjach związanych z przetwarzaniem, o których mowa w rozdziale IX. Prawo Unii lub prawo państwa członkowskiego muszą służyć realizacji celu leżącego w interesie publicznym, oraz być proporcjonalne do wyznaczonego, prawnie uzasadnionego celu.

⁴ Dane osobowe muszą być przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą („zgodność z prawem, rzetelność i przejrzystość”).

⁵ Zgodnie z zasadą minimalizacji danych dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane.

⁶ Zgodnie z zasadą rozliczalności Administrator jest odpowiedzialny za przestrzeganie przepisów ust. 1 i musi być w stanie wykazać ich przestrzeganie.

⁷ Dane osobowe muszą być zbierane w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach i nieprzetwarzane dalej w sposób niezgodny z tymi celami; dalsze przetwarzanie do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych nie jest uznawane w myśl art. 89 ust. 1 za niezgodne z pierwotnymi celami ("ograniczenie celu").

⁸ Zgodnie z art. 47 Konstytucji RP każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.

⁹ Zgodnie z art. 51 Konstytucji RP: 1. Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. 2. Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. 3. Każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa. 4. Każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji

podstawowymi chronionymi Konstytucją RP, przepisami Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (art. 7¹⁰ i 8¹¹), jak i innymi przepisami prawa unijnego i krajowego – wymagają zatem przyjęcia odpowiednich rozwiązań, gwarantujących ich poszanowanie celem rozstrzygnięcia przedmiotowych konfliktów czy pogodzenia interesów.

Ewentualnie, projektowana regulacja powinna być uzupełniona o odesłanie do przepisów już obowiązujących, które mają być odpowiednio stosowane. Podkreślić przy tym należy, że **ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą następować zgodnie z Konstytucją (art. 31 ust. 3) wyłącznie na podstawie ustawy, a zatem aktu przyjętego jedynie przez parlament**, w zgodzie także z pozostałymi warunkami konstytucyjnymi.

Nie jest również jasne w jakiej procedurze, w jaki sposób będą przetwarzane dane osobowe celem wyłonienia Komitetu Reprezentantów powoływanych przez ministra właściwego do spraw środowiska w terminie 30 dni od wejścia w życie ustawy (**art. 6 ust. 3 projektu ustawy**). Ta materia również wymaga doprecyzowania, podobnie jak w przypadku badania „konfliktu interesów czy godzenia interesów względem praw rzeki” przez osoby wchodzące w skład Komitetu Reprezentantów¹². Zgodnie bowiem z zasadą zgodności z prawem, rzetelności i przejrzystości, a także motywem 41 rozporządzenia 2016/679 – podstawa prawna lub akt prawny będący podstawą do przetwarzania danych osobowych powinny być **jasne i precyzyjne**, a ich zastosowanie przewidywalne dla osób im podlegających – jak wymaga tego orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Organ nadzorczy wskazuje również, że przepisy krajowe powinny zapewniać stosowanie przepisów rozporządzenia 2016/679 celem osiągnięcia skutecznej ochrony praw osób, których dane dotyczą. Rolą projektodawcy powinno być zarówno wyznaczenie w sposób przejrzysty i rzetelny wszystkim wykonawcom norm sposobów przetwarzania danych osobowych, jak również odpowiedzialności za wykonywanie operacji na danych osobowych, tak aby w sposób proporcjonalny i adekwatny kształtować cały system ochrony danych.

Wyrażam nadzieję, że uwzględnienie powyższych uwag organu, mających charakter wskazówek eksperckich, niewątpliwie przyczyni się do stworzenia regulacji

nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. 5. Zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa.

¹⁰ Zgodnie z art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE. C. z 2007 r. Nr 303, str. 1 z późn. zm.) każdy ma prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się.

¹¹ Zgodnie z art. 8 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE. C. z 2007 r. Nr 303, str. 1 z późn. zm.) 1. Każdy ma prawo do ochrony danych osobowych, które go dotyczą. 2. Dane te muszą być przetwarzane rzetelnie w określonych celach i za zgodą osoby zainteresowanej lub na innej uzasadnionej podstawie przewidzianej ustawą. Każdy ma prawo dostępu do zebranych danych, które go dotyczą, i prawo do dokonania ich sprostowania. 3. Przestrzeganie tych zasad podlega kontroli niezależnego organu.

¹² Zgodnie z **art. 6 ust. 4 projektu ustawy** osoby wchodzące w skład Komitetu Reprezentantów nie mogą znajdować się w sytuacji konfliktu interesów względem praw rzeki oraz powinny posiadać wiedzę, doświadczenie oraz gotowość do działania na rzecz ochrony Odry. Skład Komitetu Reprezentantów powinien dążyć do zapewnienia równowagi płci.

zgodnych z przepisami Konstytucji RP oraz ogólnego rozporządzenia o ochronie danych.

Łączę wyrazy szacunku,

Mirosław Wróblewski
Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych

/ - dokument w postaci elektronicznej podpisany
kwalifikowanym podpisem elektronicznym/



ŚLĄSKI ZWIĄZEK GMIN I POWIATÓW

40-048 Katowice, ul. Kościuszki 43/5

tel.: +48 32 25-11-021, 25-11-241 fax: +48 32 25-10-985

www.silesia.org.pl, email: zwiazek@silesia.org.pl

NIP:634-10-87-850, Konto ING Bank Śląski 03 1050 1214 1000 0007 0001 3261

Ldz/ **89** /WM/ 27062025

Katowice, dn. 26 czerwca 2025 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III. 020. 129, 12. 2025

Data wpływu 01.07.2025r.

RPW/22076/2025

Szanowny Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii

Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

W odpowiedzi na przedłożony do konsultacji poselski projekt ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry (RPW/17193/2025), w załączeniu przekazuję uwagi zgłoszone do tego projektu przez samorządy lokalne Śląskiego Związku Gmin i Powiatów.

Z wyrazami szacunku

Witold Magryś

Dyrektor Biura

Śląskiego Związku Gmin i Powiatów

USTAWA
z dnia
o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry

Preambuła.

Mając na uwadze, że:

1. rzeka Odra ma fundamentalne znaczenie dla dobrobytu środowiskowego, gospodarczego i społecznego na znacznej części terytorium Polski,
2. obowiązek ochrony zasobów wodnych, w tym rzek, jest uregulowany w przepisach krajowych, w szczególności w Ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1566 z późn. zm.), która wskazuje na konieczność racjonalnego gospodarowania wodami i ochrony ich jakości oraz ilości,
3. rosną w zatrważającym tempie zagrożenia związane z działalnością człowieka, z rozwojem przemysłu, działalnością rolniczą,
4. konieczna jest ochrona wyjątkowego ekosystemu rzeki Odry jako unikatowej całości przyrodniczej,
5. dotychczasowe mechanizmy ochrony okazały się nieskuteczne,
6. nasz świat jest zagrożony katastrofą klimatyczną, zaś działania chroniące naturę, przyrodę są absolutną koniecznością,
7. zrównoważony rozwój nie może być pustym hasłem i konieczne jest podjęcie konkretnych działań ratujących rzekę Odrę,
8. uznanie osobowości prawnej rzek lub innych ekosystemów jest skuteczną odpowiedzią na wyzwania współczesności dotyczące ochrony przyrody i ważną strategią odbudowania relacji pomiędzy człowiekiem a naturą,
9. dynamicznie rośnie liczba państw wdrażających to rozwiązanie, a osobowość prawną uzyskały między innymi rzeki Whanganui w Aotearoa Nowej Zelandii (2017), Yarra w Australii (2017), Atrato w Kolumbii (2017), Muteheaku shipu/Magpie w Kanadzie (2021), laguna Mar Menor w Hiszpanii (2022) i wiele innych,
10. Polska podpisała dokument Globalne Ramy Różnorodności Biologicznej Kunming-Montreal (CBD/COP/DEC/15/4), wypracowany podczas 15. Konferencji ONZ ds. Różnorodności Biologicznej w 2022 roku, który uznaje nadawanie praw naturze jako istotne narzędzie wdrażania Konwencji o różnorodności biologicznej,
11. uznanie osobowości prawnej rzeki Odry realizuje podstawowe zasady prawa europejskiego oraz międzynarodowego w zakresie ochrony środowiska, takie jak zasada prewencji czy zasada odpowiedzialności finansowej zanieczyszczającego. Ponadto jest zgodne z celami Ramowej Dyrektywy Wodnej (2000/60/WE), rozpoczynającej się od stwierdzenia: "Woda nie jest towarem, lecz dziedzicznym dobrem, które musi być chronione i bronię i traktowane jako takie". Będzie też realizować

Uwagi Miasta Rybnika

Rozporządzenie (UE) 2024/1991 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych, które dąży między innymi do odbudowy zdegradowanych ekosystemów (art. 1) oraz odbudowy naturalnej łączności rzek oraz naturalnych funkcji powiązanych równin zalewowych (art. 9).
uchwala się, co następuje:

Art. 1.

Rzeka Odra ma osobowość prawną.

Art. 2

Rzeka Odra jest integralnym ekosystemem, którego zasoby, funkcje i prawa podlegają ochronie zgodnie z przepisami niniejszej ustawy. Przez rzekę Odrę rozumie się:

1. Rzekę Odrę w granicach Rzeczypospolitej Polskiej jako jednolitą jednostkę geograficzną, biologiczną i hydrologiczną, która obejmuje w szczególności:

1. wody powierzchniowe płynące, w tym ich ilość i jakość,
2. osady dennie, warstwy wodonośne i zasilanie dopływami,
3. koryto rzeki, brzegi i obszary zalewowe,
4. organizmy żyjące w rzece, w tym gatunki fauny i flory.

Z komentarzem [BW1]: Sformułowanie wymaga doprecyzowania. Można posłużyć się tym zawartym w prawie wodnym „jednolite części wód powierzchniowych”

Z komentarzem [BW2]: Wraz z ich ilością i jakością

2. Dolinę rzeki Odry, rozumianą jako geograficzną jednostkę przyrodniczą i ekosystem, który wspiera funkcjonowanie rzeki i obejmuje obszary związane z jej naturalnymi procesami hydrologicznymi, przyrodniczymi i biologicznymi, w tym obszary zalewowe, mokradła oraz ekosystemy przybrzeżne.

Z komentarzem [BW3]: Proponuje dodać „charakterystyczne dla rzeki Odry”. Ten zapis jest zbyt szeroki

Z komentarzem [BW4]: Czym jest dolina rzeki ??

Z komentarzem [BW5R4]: Można uwzględnić też wpływ np. rolnictwa na regulację w dolinie rzeki - dolina rzeki ulegnie wtedy zmianie.

Art. 3

1. Odra ma prawo do:

1. istnienia,
2. swobodnego przepływu,
3. naturalnej ewolucji jako ekosystem i pełnienia funkcji niezbędnych w ramach tego ekosystemu,
4. zachowania rodzimej różnorodności biologicznej,
5. regeneracji swoich zasobów,
6. zasilania oraz bycia zasilaną przez warstwy wodonośne i dopływy.

Z komentarzem [BW6]: Zapis wymaga doprecyzowania. Co z żegluga, melioracjami oraz ujęciami wody - zakłócają swobodny przepływ

2. Odra ma prawo do ochrony przed nieuprawnioną ingerencją, w szczególności prawo do wolności od zanieczyszczeń i prawo

Uwagi Miasta Rybnika

do odszkodowania za wyrządzone szkody. Odra dochodzi swoich praw na zasadach przewidzianych w ustawie, a w jej imieniu występuje Komitet Reprezentantów.

3. Zasoby Odry stanowią jej własność. Odra ma prawo do ochrony swojej własności zgodnie z przepisami kodeksu cywilnego. Zasoby Odry obejmują w szczególności: wodę rzeki Odry, osady dennie, warstwy wodonośne, faunę i florę oraz inne elementy jej ekosystemu.

Z komentarzem [BW7]: czy określenie „zasoby Odry” jest zgodne z ustawodawstwem (np. pojęciem „środowiska wodnego” lub „środiądowych wód powierzchniowych”)

Art. 4

1. Gospodarcze i rekreacyjne wykorzystanie Odry może odbywać się wyłącznie zgodnie z przepisami prawa oraz zgodnie z porozumieniami zawartymi w trybie określonym poniżej. Zakres gospodarczego i rekreacyjnego wykorzystywania Odry ustalony zostanie w drodze negocjacji między reprezentacją Odry a stosownymi organami państwa, samorządu oraz innymi zainteresowanymi podmiotami.
2. Zawarcie porozumienia z reprezentacją Odry nie jest wymagane w przypadku rekreacyjnego korzystania z rzeki, o ile nie narusza ono praw podstawowych rzeki wskazanych w art. 3. Rekreacyjne korzystanie oznacza w szczególności działania takie jak pływanie, kajakarstwo, wędkowanie oraz inne niekomercyjne formy wypoczynku, które szanują prawa i integralność ekosystemu rzeki. Komercyjne korzystanie z rzeki w celach rekreacyjnych (np. organizowane spływy kajakowe lub zawody sportowe) wymaga zawarcia porozumienia, jeśli może wpływać na prawa rzeki lub jej ekosystem.

Z komentarzem [BW8]: negocjacje nie mogą zastępować procedur administracyjnych i zezwoleń wymaganych przez przepisy

Art. 5

1. Porozumienia muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności, rozumianą jako konieczność wykazania przez użytkowników rzeki, że gospodarcze lub rekreacyjne wykorzystanie Odry prowadzące do ograniczenia jednego z praw podstawowych wymienionych w art. 3 jest niezbędne, biorąc pod uwagę następujące czynniki:
 1. użytkownik realizuje uzasadniony cel (np. rolnictwo, wędkarstwo, pływanie, kajakarstwo) lub inną formę korzystania z rzeki, która jest społecznie akceptowalna albo wynika z interesu publicznego (np. adaptacja do zmian klimatu, zarządzanie ryzykiem powodziowym)
 2. środki, które mają zostać podjęte, są niezbędne do osiągnięcia uzasadnionego celu
 3. inny, w szczególności mniej zanieczyszczający środek lub taki, który miałby mniejszy wpływ na prawa rzeki, nie mógł zostać podjęty. W tym względzie zainteresowana strona będzie musiała wykazać, że spośród kilku odpowiednich środków wybrano ten, który jest najmniej szkodliwy dla interesów i praw rzeki.

Uwagi Miasta Rybnika

2. Jeśli podstawowe prawa rzeki znajdują się w konflikcie z podstawowymi prawami innych osób lub grup, należy w dobrej wierze i oparciu o aktualny stan badań poszukiwać równowagi między różnymi interesami, aby je pogodzić albo nadać pierwszeństwo jednemu z nich. Decyzje w takich sprawach będzie podejmować Komitet Reprezentantów w porozumieniu z Komitetem Naukowym.
3. Każdy może zwrócić się do sądu lub organu administracyjnego w celu ustalenia, czy określony sposób wykorzystania rzeki narusza zasadę proporcjonalności, w szczególności, gdy istnieje ryzyko poważnych i nieodwracalnych szkód w ekosystemie rzeki.

Art. 6.

1. Odra jest reprezentowana przez Komitet Reprezentantów Odry.
2. Komitet Reprezentantów powinien działać w najlepszym interesie Odry, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony praw podstawowych rzeki wymienionych w art. 3.
3. Komitet Reprezentantów jest powoływany przez ministra właściwego do spraw środowiska w terminie 30 dni od wejścia w życie ustawy.
4. Osoby wchodzące w skład Komitetu Reprezentantów nie mogą znajdować się w sytuacji konfliktu interesów względem praw rzeki oraz powinny posiadać wiedzę, doświadczenie oraz gotowość do działania na rzecz ochrony Odry. Skład Komitetu Reprezentantów powinien dążyć do zapewnienia równowagi płci.
5. Komitet Reprezentantów składa się z 15 osób:
 1. jedna (1) osoba będzie wskazana przez ministra właściwego do spraw środowiska
 2. dwie (2) osoby będą wskazane przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie
 3. trzy (3) osoby będą wskazane w trybie własnego regulaminu przez samorządy gmin, przez które przepływa rzeka Odra
 4. trzy (3) osoby będą wskazane przez najważniejsze grupy użytkowników rzeki Odry (np. przedstawiciele społeczności lokalnych, sektora rekreacji i turystyki, sektora rolnego, czy przedsiębiorców)
 5. sześć (6) osób będzie wskazanych przez organizacje społeczne zajmujące się ochroną środowiska, rozwojem regionalnym oraz przedstawiciele grupy inicjatywnej promującej i prowadzącej inicjatywę ustawodawczą w celu uznania osobowości prawnej rzeki Odry.

Z komentarzem [BW9]: Odra przepływa przez 5 województw; to ok. 50 gmin i mają one mieć tylko 3 osobową reprezentację ??

Art. 7.

Do zadań Komitetu Reprezentantów Odry należy między innymi:

Uwagi Miasta Rybnika

1. ochrona interesów rzeki Odry w postępowaniach przed sądami oraz organami administracji, w tym w szczególności ochrona praw podstawowych Odry opisanych w art. 3 oraz dochodzenie odszkodowań na rzecz Odry zgodnie z art. 10
2. zawieranie porozumień dotyczących zakresu gospodarczego i rekreacyjnego wykorzystania Odry zgodnie z art. 4
3. koordynacja i opracowanie wspólnie z Komitetem Naukowym długofalowej strategii na rzecz realizacji podstawowych praw Odry, odbudowy jej ekosystemu oraz zapewnienie stabilności i bezpieczeństwa, uwzględniająca adaptację do zmiany klimatycznej
4. monitorowanie postępów wdrażania strategii oraz konsultowanie działań w zakresie odbudowy i zapewnienia dobrostanu Odry
5. współpraca z organami państwowymi, jednostkami samorządu terytorialnego, organizacjami społecznymi i innymi podmiotami zaangażowanymi w działania na rzecz Odry
6. prowadzenie wielostronnego dialogu wokół spraw ważnych dla Odry
7. przedstawienie zaleceń i rekomendacji dla rządu lub jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wdrożenia i ochrony praw rzeki Odry
8. nawiązanie i prowadzenie współpracy transgranicznej z organami administracji publicznej, instytucjami oraz organizacjami działającymi na rzecz Odry w Czechach oraz w Niemczech
9. prowadzenie działań edukacyjnych oraz rozwój świadomości obywatelskiej w zakresie praw rzeki Odry
10. przygotowywanie rocznych sprawozdań zawierających najważniejsze informacje na temat podejmowanych działań, w tym o ewentualnych postępowaniach sądowych lub administracyjnych oraz ich efektach
11. ochrona i zarząd majątkiem rzeki Odry, w tym w szczególności prowadzenie działań na rzecz realizacji praw podstawowych rzeki opisanych w art. 3.

Art. 8

1. Organem doradczym Komitetu Reprezentantów Odry jest Komitet Naukowy Odry. Komitet Naukowy Odry składa się z 10 osób:
 - Dwóch (2) członków powołuje Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie.
 - Ośmiu (8) członków jest wybieranych przez Komitet Reprezentantów spośród osób zajmujących się działalnością naukową w dziedzinach naukowych istotnych dla Odry (np. ochrona środowiska, biologia, geografia, hydrologia, nauki o Ziemi i środowisku, zootechnika i rybactwo, prawo, nauki społeczne).

Uwagi Miasta Rybnika

2. Komitet Naukowy może nawiązywać szerszą współpracę z instytucjami naukowymi by zapewnić jak najlepsze wdrożenia praw podstawowych rzeki Odry opisanych w art. 3.

Art. 9

1. Statut oraz regulamin działania Komitetu Reprezentantów Odry oraz Komitetu Naukowego Odry regulują:
 - wewnętrzną organizację działania organów rzeki Odry, w szczególności kadencje poszczególnych organów,
 - zasady rezygnacji z pełnionej funkcji,
 - uzupełnienia składu,
 - formy podejmowania decyzji oraz sposób reprezentacji przed sądami, organami administracji lub innymi podmiotami.
2. Komitet Reprezentantów Odry przyjmuje lub zmienia statut oraz regulamin działania zwykłą większością głosów. Pierwszy statut oraz regulamin działania powinien zostać przyjęty w terminie 30 dni od powołania organu.
3. Komitet Naukowy Odry przyjmuje statut oraz regulamin działania zwykłą większością głosów. Pierwszy statut oraz regulamin działania powinien zostać przyjęty w terminie 30 dni od powołania organu.

Art. 10

Nabywanie mienia przez rzekę Odrę w drodze spadku, odszkodowania, zapisu lub darowizny, a także ze wszystkich innych źródeł, jest zwolnione z opodatkowania.

Art. 11.

Rzeka Odra nie może prowadzić działalności gospodarczej.

Art. 12.

1. Jeżeli w skutek działania osoby, przedsiębiorstwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innego podmiotu prawa Rzeki zostaną naruszone, w szczególności poprzez zmianę jej:
 - właściwości fizycznych, chemicznych lub biologicznych,
 - funkcji ekologicznych lub
 - stanu ilościowego,

Komitet Reprezentantów może w imieniu Rzeki wytoczyć powództwo przeciwko sprawcy szkody i żądać:

- 1.

Uwagi Miasta Rybnika

1. przywrócenia stanu pierwotnego lub stanu do niego zbliżonego
2. naprawienia szkody poprzez zapłatę odszkodowania, jeśli powyższe nie będzie możliwe
2. Na potrzeby oceny wartości szkody wyrządzonej Odrze stan początkowy oznacza stan ekosystemu, który istniał przed działaniem powodującym szkodę, zgodnie z dostępnymi danymi historycznymi, naukowymi i środowiskowymi
3. Komitet Naukowy Odry, na podstawie wszystkich dostępnych informacji oraz aktualnej wiedzy naukowej, przedstawia swoją opinię w zakresie:
 1. przyczyn oraz pełnego zakresu szkody,
 2. działań koniecznych do jej naprawienia, w szczególności przywrócenia stanu poprzedniego lub do niego zbliżonego oraz
 3. wyceny wartości szkody.
4. Odpowiedzialność względem Rzeki jest solidarna jeśli szkoda została wyrządzona przez więcej niż jedną osobę lub podmiot.
5. Jeśli szkoda powstała wskutek długotrwałego i rozproszonego działania wielu podmiotów, obowiązek przywrócenia stanu pierwotnego lub wypłaty odszkodowania rozkłada się proporcjonalnie względem wszystkich sprawców szkody. Komitet Naukowy Odry, w oparciu o wszystkie dostępne informacje oraz aktualną wiedzę naukową, przedstawi wytyczne w zakresie najlepszego sposobu naprawienia szkody lub ewentualnej wyceny wartości odszkodowania oraz wpływu poszczególnych podmiotów na powstanie szkody o charakterze długotrwałym lub rozproszonym.
6. W postępowaniach odszkodowawczych rzekę Odrę reprezentuje Komitet Reprezentantów Odry na zasadach ustalonych w jego statucie oraz regulaminie.

Art. 13.

1. Rzeka Odra nie ponosi odpowiedzialności wobec jakiejkolwiek osoby, grupy osób, rządu, jednostki samorządu terytorialnego lub innego podmiotu za szkody wynikające z wykonywania naturalnych funkcji, w tym między innymi naturalnego przepływu, powodzi, suszy.
2. Zachowując prawa podstawowe Odry wskazane w art. 3, Rząd, jednostki samorządu terytorialnego, obywatele oraz inne podmioty mogą podejmować działania w celu ochrony przed zagrożeniami wynikającymi ze spełnienia swoich naturalnych funkcji przez Odrę.

Art. 14

Minister właściwy ds. środowiska zapewni finansowanie niezbędne do realizacji celów ustawy, w tym przede wszystkim zapewnienia ochrony praw podstawowych Odry wymienionych w art. 3 oraz sprawnego funkcjonowania organów rzeki Odry.

Z komentarzem [BW10]: chodzi o szkodę w rozumieniu ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, ustawy Prawo wodne, czy może kodeksu cywilnego

Z komentarzem [BW11R10]: Pojęcie „stanu początkowego” jest stosowane np. w ustawie o szkodach w środowisku i oznacza „stan środowiska w chwili bezpośrednio poprzedzającej wystąpienie szkody”. W Twoim zapisie definicja ta została poszerzona o „dane historyczne, naukowe i środowiskowe” – co może być uzasadnione, ale warto doprecyzować, czy stan początkowy to stan faktyczny sprzed konkretnego zdarzenia, czy model referencyjny wyznaczony przez badania.

Z komentarzem [BW12R10]: ustalenie „stanu początkowego” ekosystemu Odry może być trudne, szczególnie w przypadku szkód rozciągających w czasie lub o niejednoznacznej przyczynie (np. katastrofa ekologiczna 2022 r.).

Uwagi Miasta Rybnika

Art. 15.

Nadzór nad działalnością rzeki Odry sprawuje minister właściwy ds. środowiska.

Art. 16.

W stosunkach międzynarodowych Odra jest reprezentowana przez rząd Rzeczypospolitej Polskiej. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej, reprezentując Odrę w stosunkach międzynarodowych, będzie konsultować się z Komitetem Reprezentantów Odry w sprawach dotyczących ochrony i zarządzania rzeką.

Art. 17.

Ministerstwo Środowiska wraz z Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie będą odpowiedzialne za stosowanie niniejszej ustawy w porozumieniu z innymi instytucjami oraz zainteresowanymi władzami samorządowymi. W zakresie praw Odry (w szczególności prawa własności) oraz działań przypisanych Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1566 z późn. zm.) zostanie dostosowana do treści niniejszej ustawy.

Autorzy: prof. Jerzy Bieluk, dr Stanisław Kordasiewicz, Robert Rient. Konsultacja: Agata Foksa-Biegaj

Uwagi

do poselskiego projektu ustawy *o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry*

Powiat Wodzisławski

1) art. 2 - brak precyzyjnej definicji rzeki Odry; czy zwrot „jednolita jednostka hydrologiczna obejmująca w szczególności wody powierzchniowe płynące” obejmuje zlewnię rzeki Odry (dopływy);

2) art. 5 ust. 3 – brak wskazania organu administracyjnego.

Projekt ustawy nie wskazuje korelacji zawieranych porozumień, o których mowa w art. 4 i 5, z aktualnie obowiązującymi przepisami prawami, w szczególności z warunkami na jakich wydawane są pozwolenia wodnoprawne.

W naszej ocenie za projektowaną ustawą, winny iść przede wszystkim zmiany systemowe, takie jak przeniesienie nadzoru nad Odrą z Ministerstwa Infrastruktury do Ministerstwa Środowiska, nieuchronność i dotkliwość zasądzanych kary środowiskowych, zintensyfikowanie działań polegających na egzekwowaniu istniejącego prawa, kwestie oddziaływania na środowisko, urbanizacji i sposobu myślenia ludzi.

System zarządzania rzekami wymaga poprawy, stworzenie praw osobowościowych elementom przyrody, nie jest jedynym instrumentem, który zwiększy w wystarczającym stopniu ich ochronę.



Warszawa, 26 listopada 2025 r.

Anita KUCHARSKA-DZIEDZIC

Posłanka na Sejm RP

X kadencji

RPW/39396/2025 – 1P



EZD RP KS
(GMS – WSU)
Data rejestracji: 2025 – 11 – 27
Data wpływu: 2025 – 11 – 27

Szanowny Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku,

w nawiązaniu do pisma z dnia 11 czerwca 2025 roku (SPS-III.020.129.11.2025) ws. uzupełnienia uzasadnienia poselskiego projektu ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry, w zał. przekazuję uzupełnienie do uzasadnienia dotyczące skutków finansowych oraz oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. *SPS-III. 020. 129. 13. 2025*

Data wpływu *27. 11. 25r.*

Z poważaniem

Anita Kucharska-Dziedzic
Posłanka na Sejm RP

Uzupełnienie uzasadnienia projektu ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry

1. 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)¹. 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)²: „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.** 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 ściągłość kar na poziomie **17%**, z czego większość naliczonych opłat dotyczy przekroczenia warunków wprowadzenia ścieków do wód lub ziemi. Przykładowo w rok po największej katastrofie ekologicznej na Odrze (2023)

¹ <https://www.nik.gov.pl/plik/id,30996,vp,34080.pdf>

² https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5484/14/6/1/ekonomiczne_aspekty ochrony_srodowiska_2024.pdf

przemysł górniczy zrzucił 1 506 994 ton soli, co stanowi wzrost o 8,3% względem roku 2022; w tym samym roku PGW Wody Polskie udzieliły tylko jednej spółce (Spółka Restrukturyzacji Kopalń SA) zwolnienia z tytułu opłat za wprowadzanie ścieków do wód o wartości 31 851 250 złotych. Jednym z celów ustawy jest wprowadzenie skutecznych mechanizmów naliczania oraz ściągania opłat z tytułu kar za zanieczyszczanie wód, które będą ważnym źródłem finansowania w kwocie około 132 milionów złotych rocznie (na podstawie danych GUS dotyczących nie pobranych opłat za przekroczenie warunków wprowadzenia ścieków do wód lub ziemi za 2023 rok, 54% z 245,6 mln PLN).

Ponadto wprowadzenie proponowanych rozwiązań pozostanie w zakresie skutków finansowych przewidzianych ustawą z 13 lipca 2023 o rewitalizacji rzeki Odry (Dz.U. 2023 poz. 1963), w szczególności nie przekroczy kwoty wskazanej w art. 24.1, która powinna zostać przeznaczona do dyspozycji ministra ds. środowiska.

2. 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 UE³.

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 UE⁴.

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”⁵.

Dynamiczny rozwój koncepcji praw natury na poziomie UE, wprowadzanie takich rozwiązań w poszczególnych państwach⁶ czy kolejne wyroki sądowe uznające prawa natury w UE⁷ 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.

³ 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>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2024-27140>

⁵ 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>

⁶ Obecnie według Ecojurisprudence Monitor w Europie istnieje około 79 inicjatyw, porównaj zestawienie: https://ecojurisprudence.org/?post_type=ejm_initiative&ejm_region=europe

⁷ Por. omówione w uzasadnieniu ustawy wyroki sądu w Erfurcie z 2 sierpnia 2024 i 17 października 2024 .