



ZARZĄD

PREZES

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Artur Adamski
POWIAT PŁOŃSKI

Sebastian Burdzy
POWIAT ŚREDZKI

Robert Godek
POWIAT STRZYŻOWSKI

Mirosław Graczyk
POWIAT TORUŃSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Jan Kaluszkiewicz
POWIAT CIECHANOWSKI

Janusz Mielczarek
POWIAT ŁĘCZYCKI

Artur Pizoń
POWIAT JANOWSKI

Radosław Roszkowski
POWIAT PRUDNICKI

Piotr Rzeszotarski
POWIAT SIERPECKI

Marek Szczepański
POWIAT CHOJNICKI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Artur Maruszczak
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

CZŁONKOWIE

Piotr Babicki
POWIAT STARACHOWICKI

Leszek Bajon
POWIAT ŚLUBICKI

Artur Bieliński
POWIAT ZGORZELECKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Sebastian Szaleniec
POWIAT BĘDZIŃSKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/4/26

Warszawa, 7 stycznia 2026 roku

Szanowna Pani
Urszula Pasławska

Przewodnicząca

Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa

Sejm RP

Szanowny Pan
Kacper Płażyński

Przewodniczący

Komisji Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej

Sejm RP

Szanowni Państwo Przewodniczący,

w związku z przewidzianym na dzień 8 stycznia 2026 roku pierwszym czytaniem poselskiego projektu ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry (druk sejmowy nr 2082) informuję, że Związek Powiatów Polskich przedmiotowy projekt **opiniuje negatywnie**.

Koncepcja osobowości prawnej przyrody jako całości lub jej wybranych elementów faktycznie pojawia się w nauce prawa, a także w prawodawstwie niektórych państw – choć częściej jako projekty, niż finalnie przyjęte rozwiązania prawne. Analiza tych przykładów wskazuje jednak, że przyjmowane regulacje przyznające silniejszy lub słabszy byt prawny poszczególnym elementom przyrody co do zasady odnoszą się do elementów przyrody o unikalnym, wręcz jednostkowym charakterze, bądź silnie oddziałującym na tożsamość grup etnicznych czy narodów, czasami w kontekście religijnym (np. święte lasy). Sytuacja taka odnosi się również do faktycznie wdrożonych przypadków nadania osobowości prawnej rzekom. Projektodawcy przywołali w uzasadnieniu dwa przykłady.

Pierwszym z nich jest rzeka Whanganui na Nowej Zelandii i jest to pierwsza rzeka na świecie, która osobowość prawną uzyskała. Dodać jednak należy, że akt z 2017 roku był zakończeniem sporu toczącego się od XIX wieku między władzami a ludnością autochtoniczną, w których wierzeniach Whanganui odgrywa szczególną rolę.

W odniesieniu do Rzeki Św. Wawrzyńca w Kanadzie wydaje się, że prace legislacyjne toczą się, ale nie zostały zakończone. Osobowość prawną uzyskała natomiast w Kanadzie rzeka Magpie – tyle tylko, że w wierzeniach Inuitów rzeka ta jest istotą żywą.

W pełni rozumiejąc symboliczne znaczenie Odry trudno jest je porównać do rzek, które do tej pory uzyskały osobowość prawną; tym trudniej byłoby wyjaśnić potencjalny skutek uchwalenia ustawy polegający na tym, że Odra miałaby osobowość prawną, a znacznie bardziej powiązana z historią Polski Wisła – nie.

Zaproponowany zabieg legislacyjny należy zatem uznać za zabieg instrumentalny – próbę znalezienia nowego narzędzia ochrony środowiska rzeki. Byłby to jednak zabieg precedensowy w skali europejskiej - zaznaczyć w tym miejscu należy, że jedynym obiektem wodnym w Europie, który do tej pory uzyskał osobowość prawną jest hiszpańska laguna Mar Menor. Precedensowość rozwiązana sama z siebie nie jest argumentem dyskwalifikującym projekt, jednakże nakazującym daleko posuniętą ostrożność i konieczność przeanalizowania wpływu nowych rozwiązań na ugruntowane instytucje prawne, w szczególności pojęcie osobowości prawnej. Przedłożony projekt warunków tych nie spełnia.

Po pierwsze – projekt jest napisany językiem potocznym, a nie językiem prawnym, co utrudnia ustalenie proponowanych konstrukcji prawnych. Wobec doktrynalnego znaczenia projektu sytuacja taka jest niedopuszczalna.

Po drugie – projekt wprowadza nie tyle poszerzenie zakresu podmiotów mogących mieć osobowość prawną, co tworzy nową konstrukcję osobowości prawnej. Z jednej strony zgodnie z projektem Odra miałaby się stać osobą prawną (art. 1). Zgodnie z art. 38 Kodeksu Cywilnego osoba prawna działa poprzez swoje organy, jednakże Odra – w świetle projektu – ma nie mieć swoich organów. Projekt ustawy przewiduje bowiem jedynie instytucję reprezentowania Odry przez określone podmioty. Jest to całkowicie nowa koncepcja – wyodrębnionego bytu mającego uprawnienia, ale nie mającego obowiązków i realizującego te uprawnienia za pośrednictwem podmiotów trzecich.

Po trzecie – projekt prowadzi do licznych problemów praktycznych. Tytułem przykładu kilka z nich:

- Ustawa skomplikuje korzystanie z szeroko pojętych terenów nadodrzańskich. W zasadzie każda aktywność, która może wiązać się nawet z tymczasowym działaniem na terenie rzeki lub jej brzegu, będzie musiała wiązać się z zawieraniem specjalnych porozumień (art. 4 i 5 Projektu). Jest to koncepcja absolutnie paraliżująca jakąkolwiek działalność gospodarczą, ale też społeczną. Jest to także tryb wychodzący poza dotychczasowe regulacje związane choćby z inwestycjami publicznymi, które już przewidują ochronę zasobów środowiskowych, zupełnie się do nich nie odnoszący (np. w kontekście przeprowadzanych ocen oddziaływania na środowisko).

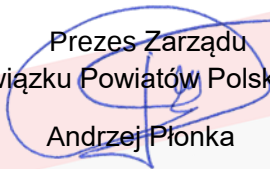
- Nie jest też powiedziane jak dotychczasowe przedsięwzięcia (zwłaszcza infrastrukturalne) mają być traktowane w kontekście „porozumień”. Czy trzeba będzie podpisywać dodatkowe porozumienia „post factum”?
- Zupełnie nieprzemyślany jest sposób, w jaki Projektodawcy kształtują skład tzw. Komitetu Reprezentacyjnego. Z perspektywy samorządowej kompletnie nieprzystający jest punkt, gdzie „trzy (3) osoby będą wskazane w trybie własnego regulaminu przez samorządy gmin, przez które przepływa rzeka Odra”. Nie jest określone o jakim regulaminie mowa, kto ma go uchwalić (jaka struktura/organ) i dlaczego bierze się pod uwagę wyłącznie gminy, a nie powiaty i województwa, które również mają zadania związane z ochroną środowiska i prowadzą działania promocyjne związane choćby z turystyką rzeczną. Także kolejny punkt artykułu 6 tj. „4) trzy (3) osoby będą wskazane przez najważniejsze grupy użytkowników rzeki Odry (np. przedstawiciele społeczności lokalnych, sektora rekreacji i turystyki, sektora rolnego, czy przedsiębiorców)” jest sformułowany w tak dalece niefortunny sposób, że ciężko nawet określić o kogo może chodzić i w jakim trybie mają być wskazywani tacy przedstawiciele. Czy zresztą „przedstawicielami społeczności lokalnych” nie są z założenia przedstawiciele organów samorządowych?
- Natomiast kolejny punkt mówiący o aż sześciu osobach wskazanych przez przedstawicieli grupy inicjatywnej promującej i prowadzącej inicjatywę ustawodawczą w celu uznania osobowości prawnej rzeki Odry może narażać Projekt na zarzuty, że jest to próba umocowania w jakiejś formie władzy publicznej, jaką będzie Komitet, na stałe konkretnych organizacji.
- Projekt wspomina szczątkowo o prawach majątkowych rzeki. Nie zostało jednak zaproponowane w jaki sposób za „majątek” rzeki Odry miałby być zarządzany, gromadzony, katalogowany lub ewidencjonowany. W szczególności czy rzeka mogłaby być właścicielem nieruchomości i ruchomości i kto miałby prawo z nich korzystać? Czy rzeka miałaby mieć wyodrębniony rachunek bankowy, np. prowadzony przez NBP? Sprawy te koniecznie wymagałyby doprecyzowania.
- Jednocześnie, rzeka Odra jako osoba prawna, miałaby być zwolniona z odpowiedzialności majątkowej za szkody, których dokonuje (art. 13 Projektu). Czy oznacza to, że za szkody powodziowe miałby odpowiadać Skarb Państwa, który bezpośrednio nie zarządzałby prawami rzeki? Czy może jest to wyłączenie zupełnie dotychczasowych przepisów odpowiedzialności Skarbu Państwa? Jest to konstrukcja tak niedookreślona, że nie sposób poprzeć takiego rozwiązania.

Po czwarte – precedensowe rozwiązanie prawne miałoby być przyjęte dla rzeki, która jest rzeką międzynarodową. Co prawda zostało w projekcie przewidziane, że Komitet Reprezentantów ma nawiązywać i prowadzić współpracę transgraniczną z organami administracji publicznej, instytucjami oraz organizacjami działającymi na rzecz Odry w Czechach oraz w Niemczech, ale cała koncepcja osobowości prawnej tak naprawdę jest nakierowana na działalność polskich podmiotów. Ciężko oczekiwać od innych państw, by jednostronne nadanie rzece takiego statusu jaki jest proponowany w Projekcie spowodowało ich uznanie

takiego stanu rzeczy. W praktyce zatem powstałby kuriozalny stan prawny, w którym rzeka na jednym brzegu byłaby osobą prawną, a na drugim – zwykłym elementem przyrody nieożywionej.

Z powyższych powodów projekt jesteśmy zmuszeni zaopiniować negatywnie.

Z poważaniem



Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich
Andrzej Płonka