

Dialog wokół projektu uznania osobowości prawnej rzeki Odry i odpowiedź na opinię Państwowej Rady Ochrony Przyrody z 20.02.2026.

Jako inicjatorzy tego rozwiązania bardzo dziękujemy za wnikliwą analizę projektu ustawy, docenienie naszych starań i troski o ochronę środowiska, a także podzielaną diagnozę sytuacji. Ważne pozostają także przytoczone przykłady globalne.

Chcemy rozpocząć szerszą rozmowę wokół projektu uznania osobowości prawnej Odry i odpowiedzieć na niektóre pytania. Na wstępie podkreślamy, że zaproponowane przez PROP w odpowiedzi na naszą inicjatywę rozwiązanie, czyli utworzenie stanowiska Rzecznika Praw Przyrody, jest dobrym pomysłem. Naszym zdaniem należy jednak wprowadzić je nie zamiast, a łącznie z uznaniem praw natury. Bo potrzebne są oba rozwiązania.

Często słyszymy pytanie "dlaczego tylko Odra, a nie wszystkie rzeki?" — odpowiedź nie leży w kwestii sprawiedliwości ekologicznej, a w priorytecie interwencji. W obliczu załamania odporności ekosystemu Odry w 2022 roku, szok i reakcja społeczna na to, co się zdarzyło, uruchomiły to zrozumienie i potencjał do zmiany.

Jeżeli uda się dokonać tego z Odrą, możemy być pewnymi, że uruchomią się kolejne społeczności (a rozmowy na temat np. osobowości prawnej Wisły już miały swój początek).

Argument o tym, że Odrę można będzie zaskarżyć w przypadku powodzi, jest błędny (por. art. 27: "Rzeka Odra nie ponosi odpowiedzialności za szkody wynikające z przyczyn naturalnych, w tym powodzi, suszy czy naturalnego przepływu"). Ponadto zaprzecza to wieloletniej narracji wielu organizacji pozarządowych i faktowi, że to my znaleźliśmy się na drodze naturalnego fenomenu, jakim są wylewy rzeki, a nie rzeka — poza swoim terenem zalewowym — nagle zapukała do naszych domów.

Jesteśmy zaskoczeni niektórymi zapisami w opinii PROP, a brak bezpośredniego poparcia dla projektu ustawy nie wykorzystuje w pełni szansy, jakie ta inicjatywa niesie dla poprawy ochrony ekosystemu Odry, a także dla konkretnych wyzwań gospodarczych, środowiskowych i społecznych związanych ze środowiskiem naturalnym.

Dzięki temu nowemu podejściu do ochrony środowiska, które jest coraz częściej stosowane w innych państwach, powstaje potencjał na rozwiązanie wieloletnich konfliktów na linii środowisko-gospodarka-społeczeństwo, które tymczasem najczęściej kończą się degradacją całych ekosystemów, zanikaniem gatunków oraz oburzeniem obywateli.

Odejście od utartych ścieżek postępowania i schematów myślenia, wdrożenie innowacji czy w końcu uznanie rzeki za podmiot praw to poważne zmiany. Otwarte jest pytanie, czy jesteśmy na nie gotowi, podobnie jak Hiszpanie, Kanadyjczycy, mieszkańcy Ekwadoru czy wielu innych państw. Rzeczywistość wymaga od nas poszukiwania nowych i zdecydowanych rozwiązań. Jest to widoczne nie tylko w Polsce, ale też poza granicami kraju. Projekt ustawy to tylko jedna z ponad 650 inicjatyw o podobnym charakterze – a wszystkie stanowią odpowiedź na poważny kryzys ekologiczny i brak wystarczającej ochrony przyrody.

W gronie laureatów ostatniej światowej nagrody za politykę przyszłości w zakresie ochrony środowiska ([Living in Harmony with Nature and Future Generations](#)) pojawia się zarówno instytucja rzecznika praw natury (Tiroler Umweltanwaltschaft z Austrii), jak i wiele regulacji wprowadzających bezpośrednio prawa natury (np. Panama, Hiszpania, Nowa Zelandia). Naszym zdaniem należy korzystać z tych inspiracji w pełnym zakresie.

Dlatego naszym zdaniem koniecznym uzupełnieniem dotychczasowych form ochrony przyrody, których efekty praktyczne bywają niewystarczające, jest wprowadzenie zarówno osobowości prawnej dla ekosystemów o strategicznym znaczeniu, narażonych w dużym stopniu na wystąpienie kryzysów ekologicznych, ważnych dla dużej części społeczeństwa, jak i równoległe ustanowienie Rzecznika Praw Przyrody. Potrzebne są oba rozwiązania. I mogą się świetnie uzupełniać. Zwłaszcza w sytuacji, kiedy kolejne społeczności wcześniej czy później upomną się o poszanowanie i uznanie praw swojego otoczenia, praw natury, a Rzecznik mógłby być ich wsparciem, mentorem i apolitycznym ambasadorem.

Biorąc pod uwagę, że w opinii Państwowej Rady Ochrony Przyrody z 20 lutego 2026 pada szereg ważnych pytań lub wątpliwości, poniżej przedstawiamy zwięzłe odpowiedzi. Dla ułatwienia i wspierania formy konstruktywnego dialogu nasze odpowiedzi wpisujemy pod poszczególnymi fragmentami tekstu opinii niebieską czcionką, oznaczając kolorem fragment, do którego odnosi się nasz komentarz (na zielono zaznaczamy fragmenty, w których już teraz mamy pełną zgodność; na żółto miejsca, gdzie występują pytania). Pozostajemy otwarci na współpracę zarówno przy doskonaleniu ustawy o uznaniu osobowości prawnej Odry, jak i przy przyszłych pracach nad koncepcją Rzecznika Praw Przyrody.

Wszystkie odpowiedzi opierają się na projekcie ustawy w wersji uwzględniającej autopoprawkę: https://osobaodra.pl/wp-content/uploads/2026/01/Odra-Projekt_Ustawy-wersja-robocza-13-01-2026-1.pdf

PROP/2026-06

20 lutego 2026 r.

OPINIA

w sprawie projektu ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry

Niniejsza opinia została wydana na prośbę Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu, w związku z procedowaniem przez Sejm poselskiego projektu ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry (druk nr 2082), w brzmieniu nadanym autopoprawką z dnia 12 stycznia 2026 r.

Państwowa Rada Ochrony Przyrody z życzliwą uwagą przyjmuje inicjatywę ustawodawczą zmierzającą do uznania podmiotowości prawnej rzeki Odry oraz ustanowienia organów reprezentujących jej interesy. Projekt ten stanowi wyraz rosnącej wrażliwości na stan środowiska przyrodniczego oraz potrzebę wzmocnienia instrumentów jego ochrony, zwłaszcza w kontekście doświadczeń ostatnich lat związanych z kryzysem ekologicznym w dorzeczu Odry.

Rada dostrzega w przedstawionej propozycji ważny impuls do pogłębionej refleksji nad miejscem przyrody w systemie polskiego prawa oraz nad skutecznością istniejących mechanizmów jej ochrony. Nawet jeśli postulat nadania „osobowości” lub podmiotowości elementowi środowiska naturalnego napotyka w obecnym stanie prawnym istotne trudności systemowe, cele projektowanej regulacji należy uznać za doniosłe i wymagające realizacji. Ich osiągnięcie jest możliwe – także w szerszym zakresie niż w odniesieniu do jednej rzeki – poprzez wykorzystanie rozwiązań instytucjonalnych pozostających w zgodzie z obowiązującym porządkiem konstytucyjnym i konstrukcjami prawa polskiego, sprawdzonych w innych obszarach ochrony praw i interesów wymagających szczególnej reprezentacji.

I. Systemowy problem reprezentacji interesów przyrody w Polsce

Ochrona przyrody w Polsce realizowana jest przez liczne organy: Generalną Dyрекcyję Ochrony Środowiska, regionalne dyrekcje ochrony środowiska, dyrekcje parków narodowych i krajobrazowych, jednostki samorządu terytorialnego, urzędy morskie oraz Ministerstwo Klimatu i Środowiska. Troska o przyrodę jest także obowiązkiem podmiotów zarządzających zasobami przyrodniczymi, jak Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie i Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, obowiązkiem organów administracji publicznej, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych, jest dbałość o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym.

Każdy z wymienionych wyżej podmiotów pełni istotne funkcje, jednak ich działanie jest ograniczone zakresem ustawowych kompetencji oraz charakterem powierzonych zadań. Jednostki te nie mają ustawowej, samodzielnej legitymacji procesowej do reprezentowania przyrody jako dobra wspólnego w postępowaniach sądowych i administracyjnych niezależnie od realizowanych polityk sektorowych. Działają w granicach określonych terytorialnie lub rzeczowo, co prowadzi do rozproszenia odpowiedzialności i może rodzić napięcia między celami ochronnymi, a zadaniami inwestycyjnymi czy gospodarczymi. W wielu przypadkach organy administracji równocześnie wydają decyzje dopuszczające ingerencję w środowisko oraz sprawują nadzór nad jej skutkami, co ogranicza ich autonomię w obronie interesu przyrodniczego. Żaden podmiot publiczny nie jest ustanowiony w roli „advokata przyrody”, który miałby obowiązek reprezentowania interesu przyrody oraz dysponował zasobami osobowymi i finansowymi do pełnienia takiej roli.

Główny Konserwator Przyrody, zgodnie z art. 92 ustawy o ochronie przyrody, pełni funkcję pomocniczą wobec ministra właściwego do spraw środowiska. Nie posiada on samodzielnych uprawnień procesowych ani kompetencji do niezależnej reprezentacji interesu przyrody przed sądami. Analogiczne ograniczenia dotyczą regionalnych konserwatorów przyrody.

Istotną rolę w ochronie środowiska odgrywają organizacje pozarządowe. Mogą one uczestniczyć w postępowaniach administracyjnych i niektórych postępowaniach sądowych, składać uwagi i odwołania oraz prowadzić monitoring przestrzegania prawa. Ich możliwości są jednak ograniczone przepisami proceduralnymi, długością działania czy zakresem celów statutowych. Skuteczność ich starań zależy również od zasobów finansowych i eksperckich.

Oznacza to w praktyce, że reprezentacja interesu przyrody jest fragmentaryczna i nierównomierna. W polskim systemie prawnym brak jest podmiotu, którego podstawową funkcją byłaby systemowa, profesjonalna i niezależna reprezentacja interesu publicznego w zakresie ochrony przyrody, rozumianej jako dobro wspólne, także w perspektywie międzypokoleniowej.

II. Kontekst międzynarodowy, światopoglądowy i ograniczenia adaptacyjne

Projekt ustawy wpisuje się w szersze, międzynarodowe nurty myśli filozoficznej i prawniczej dotyczące relacji człowieka z przyrodą oraz prawnej podmiotowości środowiska, takie jak: wspólne dobro ekologiczne (*Ecological commons / Common heritage of humankind*), wspólnota biotyczna (*Land ethic*), prawa biokulturowe (*Biocultural rights*), system praw Ziemi (*Earth jurisprudence*), prawo dzikiej przyrody (*Wild law*), ekocentryzm prawny (*Ecocentric legal theory*), prawa przyrody (*Rights of Nature*), podmiotowość prawna środowiska (*Environmental personhood*) czy polityczna reprezentacja przyrody (*Political representation of nature*). Konceptcje te znalazły odzwierciedlenie w setkach regulacji przyjętych w różnych systemach prawnych na świecie. Ich konstrukcja i skuteczność pozostają jednak silnie uzależnione od lokalnej tradycji konstytucyjnej, instytucjonalnej i kulturowej. Szczegółowe przykłady przedstawiono w załączniku do niniejszej opinii.

Analiza porównawcza wskazuje, że w systemach latynoamerykańskich rozwiązania te były silnie związane z filozofią *buen vivir* i prawami ludów rdzennych, natomiast w krajach systemu *common law* – z aktywizmem sędziowskim i elastycznymi konstrukcjami powiernictwa (*legal guardianship*). W tych porządkach prawnych sądy miały możliwość wykreowania nowej kategorii podmiotu w drodze wykładni.

Jak jednak pokazuje przykład Hiszpanii, instytucję podmiotowości prawnej pojedynczego ekosystemu można – w drodze szczególnej regulacji ustawowej – wprowadzić także w systemie prawa kontynentalnego. Choć rozwiązanie takie ma charakter wyjątkowy i ograniczony zakresowo, może wzmacniać ochronę przyrody oraz inicjować dalsze zmiany legislacyjne zmierzające do systemowego wypełnienia luki w krajowym prawie ochrony przyrody.

Warto zauważyć, że idea ochrony elementów przyrody nie jako cennego zasobu, lecz dla nich samych, również w naszym obszarze geograficznym znajduje oparcie w długiej tradycji kulturowej

ochrony miejsc uznawanych za szczególne – takich jak święte gaje czy źródła, które w wielu społecznościach były wyłączane z eksploatacji nie z powodów ekonomicznych, lecz z przyczyn normatywnych. Także na gruncie katolickiej doktryny i tradycji – głęboko zakorzenionej w Polsce – odnaleźć można wyraźne podstawy do poszanowania i ochrony świata przyrody, a także do uznania jego swoistej wartości własnej. Nauczanie to także operuje pojęciem „praw przyrody” – nie w sensie technicznoprawnym, ale jako daru, którego należy dogłądać, szanować i zachowywać dla przyszłych pokoleń. Konsekwentnie akcentuje moralny obowiązek ochrony przyrody, co może stanowić etyczne wsparcie dla rozwiązań prawnych wzmacniających instytucjonalną reprezentację interesów środowiska naturalnego.

Podobną funkcję może pełnić odwołanie do praw przyrody rozumianych nie metafizycznie, lecz jako wyraz uznania obiektywnych praw ekologii i systemów naturalnych. Laicki humanizm, akcentując odpowiedzialność człowieka za wspólne dobro oraz rolę rozumu i wiedzy naukowej, dostarcza świeckiego uzasadnienia dla takiej ochrony – skoro życie społeczne i gospodarcze jest trwale zależne od stabilności procesów przyrodniczych, to ich ochrona wymaga nie tylko regulacji administracyjnych, lecz także silnej reprezentacji instytucjonalnej. W tym sensie postulaty wzmacniania podmiotowości przyrody można odczytywać jako nowoczesną, racjonalną kontynuację dawnych praktyk wyznaczania obszarów szczególnej troski – nie tylko w kategoriach sakralnych, lecz również jako wyraz odpowiedzialności za integralność systemów podtrzymujących życie.

W polskim systemie prawa kontynentalnego takie rozwiązanie napotyka na istotne ograniczenia:

- Dogmatyka podmiotowości

Polska nauka prawa opiera się na dychotomii: osoby (fizyczne/prawne) oraz rzeczy/zasoby. Nadanie podmiotowości rzece wymagałoby redefinicji fundamentalnych pojęć Kodeksu cywilnego.

Rzeka Odra byłaby pierwszym przykładem uznania osobowości prawnej ekosystemu w Polsce. Postrzeganie rzek jako rzeczy/zasobów to w naszej ocenie jedno ze źródeł problemu. Dlatego na wzór wielu innych państw (np. Hiszpanii, Kanady, Nowej Zelandii, USA) chcemy wprowadzić osobowość prawną o charakterze środowiskowym. Ochrona ekosystemów jest wartością na tyle doniosłą, że zasługuje na ochronę w równym stopniu co interesy spółek, fundacji czy stowarzyszeń.

Warto podkreślić, że konstrukcja osobowości prawnej jest znana i powszechnie stosowana, a nasz postulat dotyczy jedynie włączenia w krąg osób prawnych ekosystemów, w pierwszym kroku ekosystemu rzeki Odry. Dlatego projekt ustawy przewiduje dodanie do Kodeksu cywilnego odrębnej kategorii osób prawnych o charakterze środowiskowym.

Podobne rozwiązanie zostało wprowadzone w Hiszpanii, a więc w systemie prawnym bardzo podobnym do obowiązującego w Polsce, nie wywołując większych trudności. W tym zakresie najważniejsze zmiany wprowadza art. 33 projektowanej ustawy dotyczący uzupełniania Kodeksu cywilnego:

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

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

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

· Problem odpowiedzialności cywilnej

Nadanie rzece pełnej podmiotowości prawnej rodzi fundamentalne pytanie o zasady odpowiedzialności za szkody pozostające w związku z jej funkcjonowaniem. W systemach takich jak indyjski, kwestia ta stała się główną przyczyną zawieszenia praw rzek przez sądy wyższej instancji.

To prawda – takie ryzyko istnieje, jeśli osobowość prawna wprowadzana jest poprzez wyroki sądowe, ponieważ nie dają one możliwości kształtowania precyzyjnych zasad odpowiedzialności. Inaczej jest jednak w przypadku projektowanej ustawy. Wyłączenie odpowiedzialności za zdarzenia związane z naturalnym pełnieniem funkcji ekologicznych ekosystemu rzeki, w tym zdarzenia zbliżone swoim charakterem do siły wyższej (np. susze czy powodzie), zostało w projekcie ustawy przewidziane bezpośrednio w projektowanym art. 27:

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

Na ważnym marginesie należy podkreślić, że nadzór nad organami rzeki Odry sprawuje minister ds. Środowiska (art. 24.1), a w pozostałym zakresie, np. w konsekwencji zawierania umów cywilnych, osoba prawna o charakterze środowiskowym ponosi odpowiedzialność na zasadach ogólnych. (art. 3.3: “W sprawach nieuregulowanych w niniejszej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące osób prawnych”).

· Brak tradycji aktywizmu sędziowskiego

Polskie sądy są związane Konstytucją i ustawami. W przeciwieństwie do niektórych sądów w systemach o silniejszej tradycji aktywizmu sędziowskiego – nie posiadają kompetencji do samodzielnego kreowania nowych kategorii podmiotowości prawnej w drodze wykładni. Takie rozstrzygnięcie, bez wyraźnej podstawy ustawowej, wykraczałoby poza granice dopuszczalnej interpretacji i z dużym prawdopodobieństwem zostałoby zakwestionowane w toku kontroli instancyjnej.

To prawda. Dlatego, chociaż znane są przykłady uznawania podmiotowości prawnej w drodze wyroków sądowych w Europie (por. wyroki sądu w Erfurcie, zob. treść wyroku [LG Erfurt, Urteil vom 17.10.2024 - 8 O 836/22 - openJur](#) oraz komentarz do niego: [Fruchtbare Irritationen](#)), naszym zdaniem zdecydowanie lepszą drogą do osobowości prawnej rzeki Odry jest odrębna ustawa.

Jednocześnie potrzeba skutecznej reprezentacji interesów przyrody nie dotyczy wyłącznie jednej rzeki. Wyzwania ochronne obejmują wiele rzek, mokradeł, lasów, obszarów górskich, siedlisk przyrodniczych i gatunków zagrożonych. Proponowane rozwiązanie cząstkowe nie odpowiada skali systemowego problemu.

To prawda, wprowadzając osobowość prawną Odry, zapewnimy dodatkową ochronę tylko drugiej co do wielkości rzece w Polsce i nie rozwiążemy wyzwań innych ekosystemów. Ułatwimy jednak wprowadzenie podobnych rozwiązań dla kolejnych osób prawnych o charakterze środowiskowym.

Ponadto zapewnienie wyższego standardu ochrony dla jednego ekosystemu nie ogranicza ochrony pozostałych. Uznanie ekosystemu Odry za pierwszą osobę prawną o charakterze środowiskowym (podobnie jak uznanie tylko laguny Mar Menor w Hiszpanii) dawałoby szansę na ocenę i dopracowanie szczegółów tego rozwiązania w praktyce, co potem pozwoli na jego przyjęcie w szerszym zakresie, a być może w odniesieniu do całej przyrody.

Odra, która w 2022 doświadczyła jednej z największych katastrof ekologicznych w Europie, jest z wielu powodów ekosystemem, dla którego takie rozwiązanie warto przyjąć priorytetowo:

- ryzyko kolejnej katastrofy pozostaje wysokie
- niezbędna jest ochrona całego ekosystemu Odry, a nie jedynie jej fragmentów
- grupa prawie 100 000 obywateli wyraziła poparcie dla nowej formy ochrony ekosystemu

III. Zalety i wady omawianego projektu ustawy

Cennym elementem proponowanego rozwiązania jest ustanowienie organu, którego zadaniem byłoby reprezentowanie interesu elementu przyrody – rzeki. Godne uwagi jest także nadanie interesom przyrody wymiaru cywilnoprawnego, co mogłoby stanowić podstawę dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu szkód wyrządzonych rzece czy szerzej – przyrodzie.

Praktyczne wdrożenie proponowanej ustawy napotkałoby jednak również problemy, których projekt, także z uwzględnieniem autopoprawki, nie rozstrzyga w sposób jednoznaczny. W szczególności powstają następujące wątpliwości:

1. Czy ustawowe nadanie osobowości prawnej oraz „prawa do istnienia jako integralny ekosystem, swobodnego przepływu i zachowania różnorodności biologicznej” wyłącznie jednej rzece nie byłoby interpretowane a *contrario* jako wyłączenie lub ograniczenie analogicznych praw innych rzek?

W obecnym systemie prawnym rzeki, czy inne ekosystemy, są rzeczami/zasobami. Dlatego często są też traktowane w praktyce, nawet przez organy powołane do ich ochrony. Dobrym przykładem jest pomysł dopuszczający utworzenie prawie 4000 małych elektrowni wodnych, bez uwzględnienia konsekwencji, jakie taka decyzja niesie dla środowiska — woda jest w tym przypadku zasobem dla energetyki. Porównaj na ten temat ostatnią opinię [PROP. 16.02.2026](#).

Jeśli Odra uzyska osobowość prawną na podstawie projektowanej ustawy, to w istocie inne rzeki takiego statusu nie będą miały (do czasu przyjęcia odrębnej ustawy, np. uznającej osobowość prawną Wisły; na ważnym marginesie warto pamiętać, że przy przyjęciu szerokiej definicji rzeki, obejmującej obszar całej zlewni, uznanie osobowości prawnej Odry i Wisły zapewnia dodatkową ochronę przyrody na terenie prawie całego kraju). Po wprowadzeniu tego rozwiązania stan ekosystemu Odry się poprawi. Wówczas będzie można rekomendować to rozwiązanie dla innych ekosystemów, z uwzględnieniem pierwszych doświadczeń. Rozpoczęcie stosowania względnie nowej formy ochrony przyrody od jednego ekosystemu, a następnie doskonalenie rozwiązań w miarę pojawiających się wątpliwości wydają się uzasadnione. W tym kontekście warto pamiętać o doświadczeniach Ekwadoru, który wprowadził podmiotową ochronę praw natury dość wcześnie (konstytucja z 2008 roku), jednak w kolejnych latach poszczególne rozwiązania były rozwijane zarówno przez doktrynę, jak i praktykę sądowniczą (zobacz ostatnio na ten temat rozdział Gabriela Espinoza, 'Ecuador. The Nature of the Rights of Nature', publikacja w otwartym dostępie: <https://doi.org/10.1628/978-3-16-200403-1>.)

2. W jaki sposób w praktyce miałyby zostać ukształtowane organy rzeki Odry: kto i według jakich kryteriów uznawałby określone grupy użytkowników Odry za „najważniejsze”; kto i w jakim trybie wyłaniałby przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego oraz organizacji społecznych; z jakich względów „przedstawiciele inicjatywy ustawodawczej” mieliby posiadać szczególne uprawnienia oraz jak należałoby rozumieć tę kategorię w przypadku projektu poselskiego; jakie procedury odwoławcze miałyby zastosowanie przy wyborze członków tych organów?

Uzupełnienie autopoprawki odsyła w tym zakresie do rozporządzenia ministra środowiska. Ewentualne dodatkowe kryteria mogą zostać nadal wprowadzone w dalszych etapach procesu legislacyjnego.

Z naszej perspektywy kluczowe jest stworzenie reprezentacji uwzględniającej różne perspektywy, w tym takie, które obecnie są całkowicie pomijane. Poniżej przedstawiamy proponowane rozwiązania oraz ramy rozporządzenia.

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

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

Zakres przedmiotowy rozporządzenia:

Rozporządzenie określi szczegółowo:

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

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

Uzasadnienie wytycznych:

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

3. W jaki sposób w praktyce sądownoadministracyjnej powinny być interpretowane przesłanki przyznania rzece Odrze przymiotu strony (takie jak „obszar oddziaływania”, „przyleganie” nieruchomości, pozwolenie wodnoprawne na zrzut ścieków do dopływu Odry czy wydobywanie kopaliny w jej sąsiedztwie), zwłaszcza że projekt uzależnia od nich istotne uprawnienia procesowe (w tym bezterminową możliwość wniesienia odwołania), a nawet właściwość sądu?

Zgodnie z postulowanym w doktrynie polskiej (por. Bartosz Rakoszy, Wykładnia *in dubio pro naturam* w prawie polskim, <https://doi.org/10.31743/sp.4546>), a także wdrażanym w praktyce stosowania praw natury w Ekwadorze standardem *in dubio pro natura* (por. Gabriela Espinoza, 'Ecuador. The Nature of the Rights of Nature', <https://doi.org/10.1628/978-3-16-200403-1>). A zatem przepisy powinny być interpretowane w taki sposób, aby zwiększać ochronę ekosystemu Odry. Przykładowo, ponieważ zrzut ścieków w obrębie jednego z dopływów wpływa bezpośrednio na jakość wód ekosystemu Odry, organy rzeki Odry powinny być dopuszczone do postępowań administracyjnych oraz mogłyby domagać się odszkodowania zgodnie z przepisami ustawy.

4. Jeżeli rzece Odrze przysługiwałoby bezterminowe prawo odwołania się od dotyczących jej decyzji administracyjnych, w jaki sposób należałoby godzić to rozwiązanie z zasadą trwałości i ostateczności decyzji administracyjnych, stanowiącą istotny element systemu prawa administracyjnego?

Intencją tego rozwiązania jest ochrona ekosystemu przed szkodliwymi decyzjami, które nie zostały zakwestionowane w terminie 14 dni. W przypadku ekosystemu Odry termin ten może być zbyt krótki, jeśli chodzi o skalę i złożoność omawianej problematyki. W toku dalszych prac nad projektem ustawy można szukać bardziej optymalnych rozwiązań, np. poprzez uwzględnienie odrębnego terminu lub nawet akceptację istniejących rozwiązań.

5. Dlaczego miałyby zostać ustanowiony odrębny sąd administracyjny właściwy w sprawach dotyczących Odry; w jaki sposób rozstrzygane byłyby ewentualne spory o właściwość; jak należałoby pogodzić udział ławników z obowiązującym modelem sądownictwa administracyjnego; jaki byłby ich status i kompetencje?

Koncepcja sądu wodnego sprowadza się do wsparcia w rozwiązywaniu konfliktów pomiędzy interesem publicznym (np. wydobywaniem surowców czy rozwojem transportu wodnego) a prawami rzeki. W celu sprawnego rozwiązywania tego typu sporów, nieuniknionych w momencie, w którym przestajemy rzekę traktować wyłącznie jako rzecz/zasób czy nawet ściek, chcemy wyodrębnić izbę wyspecjalizowaną wyłącznie w tych sprawach. Ważne jest uwzględnienie strony społecznej oraz ekspertów w zakresie ochrony środowiska (ławnicy izby).

Rozwiązanie to ma na celu zapewnienie sprawnej, możliwie szybkiej, ale także skutecznej ochrony ekosystemu Odry. Tematyka ochrony praw podmiotowych rzeki wymaga specjalizacji oraz interdyscyplinarnego podejścia. Podobnie jak w zakresie sądownictwa cywilnego od 2020 powoływane są izby zajmujące się wyłącznie sporami dotyczącymi praw własności intelektualnej, tak w zakresie prawa administracyjnego taka specjalizacja wydaje się uzasadniona w przypadku rozstrzygnięcia konfliktów pomiędzy prawami rzeki a interesem publicznym.

6. Czy projektowane przepisy dotyczące finansowania nie stanowiłyby przeszkody w finansowaniu „projektów restauracji ekosystemu rzeki” ze środków budżetu państwa? Należy zauważyć, że na państwie już obecnie ciążyą określone obowiązki dotyczące Odry, w szczególności osiągnięcie celów środowiskowych wynikających z Ramowej Dyrektywy Wodnej, zapewnienie skutecznej ochrony form ochrony przyrody w dorzeczu Odry oraz realizacja obowiązków wynikających z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych. Czy nadanie osobowości prawnej rzece Odrze skutkowałoby przeniesieniem tych obowiązków na jej organy, czy też prowadziłyby do ich dublowania?

Nadanie osobowości prawnej dla rzeki Odry jest uzupełnieniem istniejących mechanizmów ochrony, które często są niewystarczające. W szczególności proponowane rozwiązanie nie zdejmuje obowiązków ciążących do tej pory na organach państwa w zakresie ochrony środowiska. Pojawienie się Komitetu Reprezentantów, Zarządu oraz Komitetu Naukowego, które wspólnie mają potencjał wprowadzić nową jakość w ochronie ekosystemu, w istocie sprzyja realizacji zadań państwa.

Warto podkreślić, że obecnie stan wód Odry jest zły, a w ocenie NIK szanse na jego poprawę do końca 2027, czyli do końca wynikającego z prawa unijnego terminu, są bardzo niskie ([Zły stan wód w Polsce - Najwyższa Izba Kontroli](#)).

Dlatego uzupełnienie dotychczasowego modelu ochrony ekosystemu Odry poprzez nadanie jej osobowości prawnej i powołanie jej organów dostarcza nowych narzędzi prawnych. Nie ma alternatywy między przeniesieniem a dublowaniem dotychczasowych obowiązków. Istnieje bardzo potrzebna trzecia ścieżka – uzupełnienia i skutecznej współpracy pomiędzy wszystkimi instytucjami, ekspertami oraz stroną społeczną.

Nawet sceptycy przyznają, że dotychczasowe rozwiązania nie przyniosły satysfakcjonujących rezultatów. W istocie stworzyły warunki wystąpienia katastrofy z 2022, za którą nikt nie poniósł odpowiedzialności, czy zezwalając na wzrost zrztu solanki w kolejnym roku o ponad 8%, mimo świadomości, że zasolenie było jedną z ważniejszych przyczyn tragedii (por. na ten temat [Śląskie kopalnie szkodzą rzekom zgodnie z pozwoleniami - Najwyższa Izba Kontroli](#)). Uzupełnienie modelu ochrony jest racjonalne i konieczne. W obrębie istniejącego porządku prawnego nie ma szans na wprowadzenie realnej zmiany, szczególnie jeśli ściągalność kar wynosi obecnie 17% (“W 2023 r. wymierzono kary na łączną kwotę 245,6 mln zł, natomiast wpływy z tytułu kar wyniosły 41,8 mln zł.” źródło: [GUS Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska 2024, s. 45](#)).

7. W kontekście funkcjonowania Funduszu Rzeki Odry pozostaje kilka istotnych wątpliwości: jakie mechanizmy audytu i kontroli wydatków miałyby w nim obowiązywać; w jaki sposób skonstruowana byłaby odpowiedzialność Zarządu za dysponowanie środkami; czy nie należałoby *explicite* wprowadzić nadzoru ministra właściwego do spraw środowiska oraz obowiązku corocznego sprawozdawania działalności Funduszu?

Fundusz rzeki Odry byłby państwowym funduszem celowym z bardzo dokładną kontrolą nad jego działaniem, obejmującą coroczne sprawozdania, nadzór ministra do spraw środowiska oraz opartą na ogólnych przepisach dotyczących państwowych funduszy celowych.

Art. 10.4: Do zadań Zarządu należy w szczególności:

- 1) reprezentowanie rzeki Odry w stosunkach z osobami trzecimi,
- 2) wykonywanie uchwał Komitetu Reprezentantów,
- 3) zarządzanie zasobami rzeki Odry,
- 4) zarządzanie Funduszem Rzeki Odry,
- 5) składanie rocznych sprawozdań z działalności.

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

Na dalszych etapach prac nad projektem ustawy można rozważyć wprowadzenie bardziej szczegółowych rozwiązań w tym zakresie.

8. Podobnie niejasna pozostaje spójność nowego prawa procesowego dla rzeki Odry w postępowaniach administracyjnych z Kodeksem postępowania administracyjnego i Prawem wodnym – w szczególności w zakresie terminów, uprawnień stron i przesłanek udziału w sprawach wodnoprawnych.

Projekt ustawy przewiduje że Odra byłaby stroną następujących postępowań:

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

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

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

W konsekwencji wprowadzane są zmiany w przepisach KPA oraz Prawie Wodnym:

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

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

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

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

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

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

Na dalszych etapach prac nad projektem ustawy można rozważyć wprowadzenie bardziej szczegółowych rozwiązań w tym zakresie.

9. Pojawia się także pytanie o status rzeki jako pokrzywdzonego w Kodeksie karnym i Kodeksie wykroczeń – czy nie powinien on zostać wyraźnie ograniczony wyłącznie do przestępstw i wykroczeń przeciwko środowisku oraz ekosystemowi rzeki, aby uniknąć kolizji z definicjami pokrzywdzonego w innych kontekstach?

Dziękujemy, jako strona społeczna będziemy przekazywać tę uwagę na dalszym etapie prac nad projektem ustawy.

10. Wreszcie, brak w projekcie procedur koordynacji działań transgranicznych z Niemcami i Czechami rodzi pytania o skuteczność realizacji obowiązków wynikających z prawa UE i międzynarodowych porozumień wodnych – czy przyjęta konstrukcja prawna nie utrudni współpracy w sprawach dotyczących zarządzania i ochrony Odry w skali międzynarodowej? W jaki sposób polska osoba prawna rzeka Odra i jej prawa będą funkcjonowały w prawie niemieckim i czeskim?

Projekt ustawy utrzymuje w tym zakresie stan obecny, przewidując jedynie mechanizm konsultacyjny oraz uwzględniając udział organów Odry w posiedzeniach różnych grup współpracy. Warto podkreślić, że sama formuła Komitetu Reprezentantów na tej współpracy się opiera — na współpracy pomiędzy różnymi środowiskami, dla których Odra jest priorytetem, a także na wsłuchiwaniu się w głos nauki poprzez współpracę z Komitetem Naukowym. Zob. art. 25:

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

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

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

IV. Rzecznik Praw Przyrody jako proponowane rozwiązanie systemowe

W ocenie Rady bardziej adekwatnym i kompatybilnym ustrojowo rozwiązaniem byłoby powołanie Rzecznika Praw Przyrody (ew. Rzecznika Ochrony Przyrody).

Instytucja rzecznika (ombudsmana) jest utrwalona w polskim systemie prawnym (np. Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta). Model ten pozwala na zapewnienie niezależnej reprezentacji interesów podmiotów, które same nie mogą skutecznie bronić swoich praw.

Pojęcie „praw przyrody”, choć nie stanowi samodzielnej kategorii normatywnej w polskim porządku prawnym, pozostaje zgodne z utrwaloną praktyką legislacyjną, w której używa się pojęcia „prawa zwierząt” bez przyznawania im podmiotowości prawnej w sensie cywilistycznym. Termin ten miałby zatem charakter skrótowy i komunikacyjny, nie przesądzając o rozstrzygnięciach dogmatycznych w zakresie podmiotowości i struktury praw podmiotowych.

Rzecznik Praw Przyrody mógłby między innymi:

- posiadać ustawową legitymację procesową do udziału w postępowaniach administracyjnych i sądowych (na prawach strony lub uczestnika postępowania),
- inicjować postępowania w sprawach istotnych dla ochrony środowiska,
- wnosić skargi, pozwy oraz wnioski do Trybunału Konstytucyjnego,
- opiniować projekty aktów prawnych i dokumentów strategicznych,
- monitorować przestrzeganie przepisów dotyczących ochrony przyrody,
- współpracować z organizacjami społecznymi, środowiskami naukowymi i administracją.

W przeciwieństwie do nadania podmiotowości prawnej jednemu ekosystemowi, rozwiązanie to miałyby charakter systemowy i obejmowałyby wszystkie istotne walory przyrodnicze. Stąd zdaniem Rady byłoby rozwiązaniem lepszym.

Warunkiem skuteczności Rzecznika byłaby jego realna niezależność. Wymagałoby to:

- powoływania w procedurze zapewniającej ponadpartyjny konsensus,
- długiej, stabilnej kadencji niezależnej od kadencji rządu,
- odwołania możliwego wyłącznie w wyjątkowych, ściśle określonych przypadkach,
- zagwarantowanego ustawowo, wyodrębnionego finansowania,
- zakazu działalności politycznej i mechanizmów przeciwdziałania konfliktowi interesów,
- obowiązku corocznego raportowania działalności parlamentowi.

Tak ukształtowany organ stanowiłby trwały element systemu ochrony przyrody, uzupełniający kompetencje administracji oraz wzmacniający działania organizacji pozarządowych, bez ich zastępowania.

V. Podsumowanie

Państwowa Rada Ochrony Przyrody docenia projekt dotyczący uznania podmiotowości prawnej rzeki Odry jako istotny głos w debacie nad kierunkami rozwoju prawa ochrony środowiska w Polsce.

Projekt trafnie identyfikuje realny problem – rozproszenie kompetencji i odpowiedzialności oraz brak podmiotu, którego podstawowym zadaniem byłaby systemowa reprezentacja interesu przyrody jako dobra wspólnego. Stanowi on wyraz społecznego przekonania o nieskuteczności państwa w zapewnieniu należytej ochrony Odry. Inicjatorzy słusznie zwracają uwagę na niedostateczną efektywność działań organów publicznych, zarówno w odniesieniu do samej Odry, jak i jej dopływów, w tym w zakresie przeciwdziałania zrzutom ścieków oraz wód pokopalnianych. Mimo upływu ponad 35 lat od transformacji ustrojowej nie nastąpiła zasadnicza poprawa stanu zanieczyszczenia i zasolenia rzeki, co podważa skuteczność dotychczasowych mechanizmów ochronnych. W tej sytuacji zasadne jest poszukiwanie rozwiązań wykraczających poza dotychczasowy model regulacyjny. Przedłożony projekt należy postrzegać jako próbę podjęcia takiej inicjatywy.

W ocenie Rady rozwiązaniem bardziej adekwatnym do polskiego porządku prawnego niż nadanie podmiotowości prawnej pojedynczej rzece byłoby ustanowienie ogólnokrajowego, niezależnego Rzecznika Praw Przyrody. Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że choć nadawanie podmiotowości prawnej pojedynczym obiektom przyrody ma znaczenie symboliczne i mobilizujące społecznie, trwalsze i bardziej efektywne okazują się rozwiązania systemowe. Instytucjonalizacja reprezentacji interesów przyrody poprzez wyspecjalizowanego rzecznika stanowiłaby dojrzałą, kompatybilną ustrojowo i bezpieczną prawnie odpowiedź na współczesne wyzwania ekologiczne.

Rada wyraża gotowość do dalszego udziału w pracach koncepcyjnych nad rozwiązaniami wzmacniającymi instytucjonalną reprezentację przyrody w Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgadzamy się z pomysłem powołania Rzecznika Praw Przyrody, który mógłby funkcjonować równoległe do osobowości prawnej Odry (czy Wisły lub innych ekosystemów, którym ustawodawca przyznałby tę formę ochrony). Jest bardzo prawdopodobne, że interwencje Rzecznika Praw Przyrody, mimo ogólnego charakteru projektowanej instytucji, dotyczyłyby konkretnych ekosystemów.

Podsumowując, osobowość prawna rzeki Odry mogłaby łącznie z instytucją Rzecznika Praw Przyrody uzupełnić i dać nową jakość w ochronie najcenniejszych zasobów dla obecnych i przyszłych pokoleń.