



OPINIA

Zarządu Polskiego Klastra Rzecznego nt. projektu Ustawy

o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry

(na podstawie opracowania dr hab. Ryszarda Rolbieckiego prof. UG)

Działając w poczuciu odpowiedzialności za rozwój społeczno-gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej oraz z poszanowaniem zasad zrównoważonego rozwoju, zwracamy się z uprzejmym, lecz stanowczym wnioskiem o odrzucenie **Poselskiego projektu ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry druk nr 2082** w całości.

Każda próba wyłączenia części terytorium Polski, spod jej jurysdykcji jest niedopuszczalna, a wręcz zdradziecka dla interesu narodowego i osłabiająca nasze zdolności obronne oraz przetrwania – szczególnie w czasach zagrożenia wojennego a takie zagrożenia w tym projekcie występują.

Wskazana regulacja, mimo pozornych celów w zakresie ochrony środowiska, budzi istotne zastrzeżenia natury społecznej, gospodarczej i proceduralnej. W toku prac legislacyjnych nie zapewniono dostatecznego poziomu konsultacji publicznych ani udziału interesariuszy reprezentujących różnorodne środowiska – naukowe, gospodarcze i samorządowe. Brak ten skutkuje ograniczoną legitymizacją społeczną przyjętych rozwiązań, co może prowadzić do eskalacji konfliktów interesów w regionie objętym planowaną ochroną.

Ponadto, przyjęta konstrukcja ustawy nie uwzględnia w sposób wystarczający równowagi pomiędzy ochroną przyrody a potrzebami rozwoju infrastrukturalnego, transportowego i gospodarczego kraju. Zastosowane podejście ma charakter jednostronny i w ocenie ekspertów stanowi odejście od zasad racjonalnego i zintegrowanego zarządzania zasobami środowiskowymi, opartego na współpracy nauki, administracji i biznesu.

Na potwierdzenie powyższych argumentów załączamy opinie przedstawicieli środowisk naukowych oraz gospodarczych skupionych w Polskim Kłastrze Rzecznym, w tym m.in. ekspertów z zakresu logistyki, gospodarki wodnej, ekologii i żeglugi śródlądowej, skupionych wokół Polskiego Klastra Rzecznego.

Uwagi do projektu USTAWY o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry

1. Uwagi natury ogólnej

Projekt ustawy o uznaniu osobowości prawnej rzeki Odry jako inicjatywa obywatelska nie uzyskała wymaganej liczby zebranych podpisów, co w efekcie wykluczało możliwość procedowania projektu jako obywatelskiego. Dlatego też w dniu 22 maja 2025 r. zgłoszony został jako projekt poselski do Biura Legislacyjnego Sejmu.

Projekt ten z założenia ma służyć ochronie rzeki Odry, to jednak zawarte w projekcie propozycje i rozwiązania budzą nie tylko wątpliwości, ale i są mocno sprzeczne z istniejącymi zasadami korzystania z cieków wodnych, w tym drogi wodnej Odry.

Już na wstępie zastrzeżenia budzi ujęte preambule projektu w punkcie 7 stwierdzenie *„zrównoważony rozwój nie może być pustym hasłem i konieczne jest podjęcie konkretnych działań ratujących rzekę Odrę”*. Prawdą jest, że jednym z zasadniczych kryteriów rozwoju gospodarczego jest rozwój zrównoważony. Nie oznacza to jednak, że działalność gospodarcza wyłącznie jest podporządkowana wymaganiom ekologicznym. Dobrobyt społeczeństwa wynika bowiem nie tylko z racjonalności ekologicznej, ale i z racjonalności społecznej i efektywności ekonomicznej. Nie jest bowiem możliwe utrzymanie odpowiedniego poziomu dobrobytu społeczeństwa bez zagwarantowania ciągłego rozwoju ekonomicznego. Tak więc rozwój zrównoważony powinien być realizowany przy **równorzędnym (zrównoważonym) poszanowaniu** kryteriów przyrodniczych, społecznych i gospodarczych. Współcześnie tylko to ujęcie istoty rozwoju zrównoważonego jest uznawane za wykładnię obowiązującego paradygmatu rozwojowego. **Tymczasem można odnieść wrażenie, że autorzy projektu „rozwój zrównoważony” postrzają wyłącznie w kontekście ochrony środowiska i nie dostrzegają istotnych funkcji gospodarczych cieków wodnych, w tym rzeki Odry.**

Jako uzasadnienie ustawy autorzy przywołują doświadczenia innych państw. W preambule do projektu w punkcie 9, mianowicie stwierdza się: *„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”*. **Wskazane przykłady rzek są nieporównywalne do warunków polskich, tak więc są zupełnie nieprzekonujące. Rzekom tym nadano osobowość prawną głównie ze względu na charakter religijny ugruntowany historycznie. W świadomości kulturowej i historycznej Polski takowy nie występuje.**

W projekcie ustawy przewiduje się powołanie nowego podmiotu - Komitetu Reprezentantów Odry (15 osób), który ma podejmować decyzje w porozumieniu z Komitetem Naukowym (10 osób). **Tymczasem drogi wodne w Polsce mają już swoją reprezentację.**

W art. 212 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo wodne stwierdza się, *„prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa wykonują: Wody Polskie – w stosunku do śródlądowych wód płynących oraz wód podziemnych”*, a ponadto w art. 258, ustęp 3 stwierdza

się, że „*Wody Polskie dokonują czynności prawnych w stosunku do wód, o których mowa w art. 212 ust. 1 pkt 1, oraz do gruntów pokrytych tymi wodami w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa*”.

Tak więc to Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, jako reprezentant dróg wodnych, przygotowuje projekty, które są podstawą planów gospodarowania wodami, z poszanowaniem ochrony środowiska. Plany te „*stanowią podstawę do podejmowania decyzji kształtujących stan zasobów wodnych na obszarze dorzecza i zasady gospodarowania nimi. Służą także koordynowaniu działań mających na celu osiągnięcie lub utrzymanie co najmniej dobrego stanu wód oraz ekosystemów od wód zależnych, poprawę stanu zasobów wodnych, poprawę możliwości korzystania z wód, zmniejszenie ilości wprowadzanych do wód lub do ziemi substancji mogących negatywnie oddziaływać na wody*”¹. Zgodnie z tym istnieją w Polsce rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie planów gospodarowania wodami w odniesieniu do wszystkich obszarów dorzeczy: Wisły, Odry, Dniestru, Dunaju, Banówki, Łaby, Niemna, Pregoly oraz Świeżej². **W tym kontekście relacje pomiędzy funkcjonującą już w Polsce instytucją Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie a przewidzianym w projekcie ustawy - Komitetem reprezentantów dla Odry, stanowią wielką niewiadomą.**

2. Ocena projektu z punktu widzenia żeglugowej funkcji drogi wodnej Odry

Z projektu ustawy nie wynika wprawdzie brak formalnego zakazu żeglugi towarowej, to jednak zapisy projektu stanowią istotną barierę dla rozwoju transportu wodnego śródlądowego, a więc gałęzi która w znacznie większym stopniu, niż transport samochodowy, spełnia oczekiwania związane ze zrównoważonym rozwojem. Tymczasem, jak wcześniej wspomniano, w preambule autorzy projektu w punkcie 7 stwierdzają, że „*zrównoważony rozwój nie może być pustym hasłem...*”.

Zagrożeniem dla żeglugi towarowej, ale także innych dziedzin gospodarki, jak np. rybactwo, jest zawarty, chociaż nie wprost projekcie ustawy, lecz jej uzasadnieniu, następujący zapis: „*Kluczowym instrumentem staje się obowiązek zawarcia porozumienia między przedsiębiorcą a Komitetem Re-*

¹ Wejście w życie II aktualizacji Planów gospodarowania wodami, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, 27 marca 2023 r., <https://apgw.gov.pl/pl/news/show/490>

² Wejście w życie II aktualizacji Planów gospodarowania wodami, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, 27 marca 2023 r., <https://apgw.gov.pl/pl/news/show/490>

prezentantów Odry. Bez tej umowy nie będzie można rozpocząć ani kontynuować działalności wiążącej się z poborem zrzutem wody, żegluga towarową, budową instalacji hydrotechnicznych czy rybactwem”.

Warto przypomnieć, że zasada wolnego, praktycznie nieograniczonego, dostępu do zawodu przewoźnika w żegludze śródlądowej obowiązywała w Polsce tylko w latach 1989 r. do 2000 r. W związku z wprowadzoną liberalizacją w 1989 r., na podstawie ustawy o działalności gospodarczej, uwolniony został dostęp do zawodu przewoźnika w transporcie wodnym śródlądowym. Jedynym wymogiem, jaki należało wówczas spełnić było zgłoszenie i zarejestrowanie działalności gospodarczej.

Wykorzystywanie wód do celów żeglugi oraz spławu, zgodnie z art. 34 ustawy Prawo wodne, jest traktowane jako szczególne korzystanie z wód, to jednak nie wymaga pozwolenia wodnoprawnego albo zgłoszenia wodnoprawnego (art. 395 punkt 1). Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że **zgodnie z obecnie istniejącym prawem, podobnie jak w krajach UE, nie jest możliwe podjęcie działalności w zakresie transportu wodnego śródlądowego, bez spełnienia wymogu zdolności zawodowej.** Warunki uzyskania tego zaświadczenia określa ustawa o żegludze śródlądowej z 2000 r. wraz z późniejszymi zmianami. Co więcej ustawa ta określa także: warunki uprawiania żeglugi, wymagania bezpieczeństwa żeglugi (w tym w odniesieniu do ochrony wód, powietrza lub ochrony przed hałasem), zasady wykonywania pilotażu, zasady postępowania w razie wypadku żeglugowego.

W tej sytuacji niezrozumiała jest rola Komitetu Reprezentantów Odry, z którym zainteresowany podmiot prowadzeniem działalności w zakresie żeglugi towarowej miałby zawierać umowę na prowadzenie działalności. Zaskakujący jest przy tym zapis w uzasadnieniu do projektu, że wymóg ten miałby także dotyczyć podmiotów już funkcjonujących na rynku żeglugi śródlądowej („Bez tej umowy nie będzie można... kontynuować działalności...”). Zgodnie z danymi GUS, w 2023 r. na rynku żeglugi śródlądowej funkcjonowało 89 podmiotów, świadczących usługi w zakresie żeglugi śródlądowej³. W tym momencie warto przypomnieć, że nawet w momencie wejścia Polski w struktury europejskie w 2004 r. uznano, że te podmioty, które prowadziły działalność przez okres przynajmniej 5 lat spełniały wymóg zdolności zawodowej. **Tak więc zapisy analizowanego projektu ustawy blokują dostęp do zawodu przewoźnika nie tylko podmiotom, które dopiero zamierzałyby wejść na rynek żeglugowy (które oprócz wymogu zdolności żeglugowej**

³ Żegluga śródlądowa w Polsce w latach 2022-2023, GUS, Warszawa-Szczecin 2024.

musiałyby zawrzeć stosowną umowę) ale i także podmiotom, które na tym rynku od lat już prowadzą działalność.

Przyszłość żeglugi towarowej w Polsce jest istotnie uzależniona od inwestycji na drogach wodnych. W tym kontekście trzeba przypomnieć fakt, że Prezydent RP 23 stycznia 2017 r. podpisał ustawę o ratyfikacji „Europejskiego porozumienia w sprawie głównych śródlądowych dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym (AGN), a 6 marca 2017 r. podpisany został przez Prezydenta RP akt ratyfikacyjny. Co oznacza, że Polska zobowiązała się, choć bez wskazania konkretnego terminu, do przystosowania dróg wodnych ujętych w tym porozumieniu, w tym Ody, do klasy międzynarodowej. Realizacja tego celu nie jest możliwa bez inwestycji hydrotechnicznych.

Tymczasem, jak wynika z uzasadnienia do projektu, bez zawarcia porozumienia z Komitetem Reprezentantów Odry **nie będzie można „...rozpocząć ani kontynuować działalności wiążącej się... z budową instalacji hydrotechnicznych”.** W efekcie wejście projektu w życie jeszcze **bardziej spowolni planowanie a nawet organiczny i realizację inwestycji hydrotechnicznych.** Nowy podmiot (Komitet Reprezentantów Drogi Wodnej) może uznać, że inwestycje (np. pogłębianie, budowa stopni wodnych, jazów, kanałów) naruszają prawa rzeki do swobodnego przepływu czy naturalnej ewolucji. Dotychczasowe doświadczenia już pokazują, że procedury prawne związane z rozpoczęciem inwestycji hydrotechnicznych są bardzo rozbudowane (ocena oddziaływania na środowisko, decyzja środowiskowa), a jeśli już uda się je wypełnić to inwestycje te są skutecznie blokowane przez środowiska nazywane ekologicznymi.

Ponadto w projekcie ustawy stwierdza się m.in., że **Odra ma prawo do swobodnego przepływu** (art.1 ust. 1 pkt 2), **regeneracji swoich zasobów** (art. 1, ust. 1 pkt 5). Tymczasem w Polsce **coraz częściej mamy do czynienia z problemem niewystarczających przepływów, zwłaszcza w okresie letnim.** Na przykład na Odrze w okresie od 19 do 26 sierpnia 2025 r. wskaźniki niedoboru wody (tabela 1), kształtowały się od 9,5% na stacji hydrologicznej w Chałupkach do 27,8% na stacji hydrologicznej w Cigacicach. Oznacza to, że w Chałupkach przepływ rzeczywisty był o 9,5% a w Cigacicach o 27,8% niższy aniżeli przyjęty dla tej stacji hydrologicznej średni niski przepływ.

Tabela 1. Niedobory przepływu wody w odniesieniu do średniego niskiego przepływu na drodze wodnej Odry

Stacja hydrologiczna	Województwo	Średni niski przepływ (SNQ) w m ³ /s	Wskaźnik niedoboru przepływu* w %
Chałupki	Śląskie	8,83	9,5
Krzyżanowice	Śląskie	13,8	21,7
Racibórz -Miedonia	Śląskie	15,9	11,3
Ścinawa	Dolnośląskie	52,3	10,3
Głogów	Dolnośląskie	60,0	12,0
Nowa Sól	Lubuskie	67,4	25,5
Cigacice	Lubuskie	76,5	27,8

Połęcko	Lubuskie	95,5	17,3
Słubice	Lubuskie	112,0	25,9
Gozdowice	Zachodniopomorskie	220,0	25,0

* $\frac{(SNQ|Q)}{SNG}$, gdzie: SNQ - średni niski przepływ, Q - przepływ rzeczywisty

Źródło: IMGW, Tygodniowy Biuletyn Hydrologiczny, 19 sierpnia – 26 sierpnia 2025 r., <https://hydro.imgw.pl/#/> (dostęp: 28.08.2025)

W warunkach gdy przepływy wody na Odrze, ale także i na Wiśle kształtują się poniżej norm, to postawione cele w postaci prawa do swobodnego przepływu i prawa do regeneracji swoich zasobów nie mają racji bytu. Opłacalność operacji żeglugowych jest istotnie powiązana z głębokością tranzytową szlaku wodnego. Głębokość ta decyduje o poziomie załadowania barek i w efekcie o kosztach jednostkowych transportu śródlądową drogą wodną. Zachowanie odpowiednich głębokości tranzytowych zależy z kolei od poziomu przepływów i stanów wód. Tak więc przede wszystkim należy zadbać o odpowiedni poziom przepływów i zasobów wód. **Potrzeba racjonalnej regulacji przepływów wynika także z obowiązku dbałości o bezpieczeństwo przeciwpowodziowe i walki z suszą.** Stan dróg wodnych w Polsce powinien stanowić uzasadnienie nie dla ochrony stanu istniejącego natomiast powinien skłaniać do podjęcia właściwych inwestycji na drogach wodnych. Ich zaniechanie oznacza ryzyko wystąpienia w przyszłości jeszcze większych niedoborów przepływów wody i problemów z utrzymaniem minimalnych głębokości tranzytowych. W konsekwencji doprowadzi do zupełnego wyeliminowania z systemu transportowego żeglugi śródlądowej, a więc gałęzi która charakteryzuje się nie tylko wysoką efektywnością kosztową, ale i także wyraźnie niższą emisyjnością i wysokim bezpieczeństwem przewozów.

Mając na uwadze powyższe, wnioskujemy jak na wstępie.

Za zarząd Polskiego Klastra Rzecznego:

Bogdan Grajewski – prezes

Dr hab. inż. Katarzyna Dohn prof. Politechniki Śląskiej – skarbnik

Dr Aleksander Wolski prof. Akademii Górnośląskiej - sekretarz

Dr hab. Ryszard Rolbiecki prof. Uniwersytetu Gdańskiego - członek Zarządu

Piotr Pancześnik – członek zarządu