

OPINIA ZEWNĘTRZNA

Radca prawny Aleksandra Rudkowska

BEOS-1240/24

Warszawa, 19 września 2024 r.

Opinia prawna

dotycząca petycji nr BKSP-155-X-185/24

w sprawie zmiany ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz. U. 2024 r., poz. 1087, ze zm.) w zakresie umożliwienia nadawania w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej osobowości prawnej naturalnym ciekom i zbiornikom wodnym

I. Treść i cel petycji

Petycja została wniesiona przez fundację. Podmiot wnoszący petycję domaga się zmiany ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1087, ze zm.) (dalej jako: prawo wodne) poprzez dodanie następującego przepisu:

„Art. 28a

- 1. Naturalne ciek i zbiorniki wodne mogą uzyskiwać osobowość prawną.*
- 2. Osobowość prawną naturalnym ciekom i zbiornikom wodnym nadaje w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw gospodarki wodnej”*

W uzasadnieniu petycji podniesiono, że:

„Wody stojące, wody płynące, rzeki i jeziora, strumyki, źródła są elementami przyrody to dobra i skarby narodowe. Elementy środowiska naturalnego, fragmenty przyrody składające się na cuda natury. Przyroda musi mieć prawa indywidualne i reprezentację własną, wykraczającą poza tę gwarantowaną ochroną środowiska delegowaną instytucjom państwowym (...) Zabiegamy by naturalne ciek i zbiorniki wodne pozyskały osobowość prawną dzięki której uzyskają prawa i będą mogły z nich korzystać”¹.

Uzasadnienie wskazuje, że w Polsce brakuje obecnie instrumentów, które umożliwiłyby podjęcie przez jednostki działań w celu przeciwdziałania zniszczeniu otaczającego świata przez inne podmioty. W związku z tym autorzy petycji proponują, aby w celu ochrony przyrody nadać jej elementom, tj. każdemu z osobna oraz łącznie osobowość prawną. Zdaniem podmiotu wnoszącego petycję *„przyroda musi mieć prawa indywidualne i reprezentację własną poza instytucjami państwowymi”*. Osobowość prawna dla przyrody - w jego ocenie - jest *„konceptcją walki o Dobro Wspólne tworów, których ochrona w dotychczasowej formie zawiodła”²*. W opinii podmiotu wnoszącego petycję uznanie praw natury stanowi korzystniejsze rozwiązanie w porównaniu do obecnie funkcjonującej obszarowej ochrony środowiska, albowiem podmiot reprezentujący *„wodę, rzeki, jeziora, ciek, źródła”³* zadbałby o prawa podmiotowe, korzystając z dostępnych instrumentów.

Petycja zawiera jedynie wstępny projekt przyjęcia przepisów regulujących poruszaną materię, który powinien podlegać dalszym pracom legislacyjnym.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja dotyczy podjęcia prac legislacyjnych w celu uchwalenia ustawy przez Sejm. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co

¹ Z uzasadnienia petycji.

² Z uzasadnienia petycji.

³ *Ibidem*.

najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Uwzględniając powyższe należy uznać, iż petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach.

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

1. [Definicja przedmiotu oraz kwestia własności i gospodarowania zasobami wodnymi w Polsce]

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na kwestię związaną ze sprecyzowaniem samego przedmiotu, któremu miałyby być nadana osobowość prawna. Autorzy petycji proponują bowiem nadanie osobowości prawnej „*naturalnym ciekom i zbiornikom wodnym*” przy czym, w samej petycji rodzaje wód, którym miałyby być nadana osobowość prawna zostały również określone jako „*woda, rzeki, jeziora, cieki, źródła*”. Pojęcia te nie są jednocześnie spójne z klasyfikacją wód zawartą w ustawie prawo wodne.

Zgodnie z treścią art. 18 prawa wodnego „wody dzielą się na wody powierzchniowe i wody podziemne”. Kolejno art. 19 tej ustawy wskazuje, iż „wody, z wyłączeniem morskich wód wewnętrznych i wód morza terytorialnego, są wodami śródlądowymi”. Według art. 20 prawa wodnego „wodami powierzchniowymi są wody morza terytorialnego, morskie wody wewnętrzne oraz śródlądowe wody powierzchniowe”. Z kolei jak stanowi art. 21 prawa wodnego „śródlądowe wody powierzchniowe dzielą się na śródlądowe wody płynące oraz śródlądowe wody stojące”. Następnie art. 22 prawa wodnego stanowi, iż „śródlądowymi wodami płynącymi są wody w: 1) ciekach naturalnych oraz źródłach, z których te cieki biorą początek; 2) jeziorach oraz innych naturalnych zbiornikach wodnych o ciągłym albo okresowym naturalnym dopływie lub odpływie wód powierzchniowych; 3) sztucznych zbiornikach wodnych usytuowanych na wodach płynących; 4) kanałach”. Ponadto zgodnie z treścią art. 23 prawa wodnego, „śródlądowymi wodami stojącymi są wody śródlądowe w jeziorach oraz innych naturalnych zbiornikach wodnych niezwiązanych bezpośrednio, w sposób naturalny, z powierzchniowymi śródlądowymi wodami płynącymi. Przepisy o śródlądowych wodach stojących stosuje się odpowiednio do wód znajdujących się w zagłębieniach terenu powstałych w wyniku działalności

człowieka, niebędących stawami”.

Powyższe wiąże się bezpośrednio z kwestią własności poszczególnych zbiorników wodnych oraz gospodarowania nimi, a także własności gruntów pokrytych tymi wodami. Co do zasady w doktrynie podkreśla się, że wody z uwagi na treść art. 143 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r., poz. 1061 ze zm.) ze swej natury nie są objęte ogólnym pojęciem prawa własności rzeczy, lecz stanowią przedmiot odrębnej instytucji prawnej własności wód. Rzeczami w rozumieniu naszego prawa cywilnego są materialne części przyrody w stanie pierwotnym lub przetworzonym, na tyle wyodrębnione – w sposób naturalny lub sztuczny – że w stosunkach społeczno-gospodarczych mogą być traktowane jako dobra samoistne⁴.

Ustawa prawo wodne zawiera w zakresie własności wód oraz znajdujących się pod nimi gruntów następujące regulacje prawne. Zgodnie z art. 211 prawa wodnego „wody stanowią własność Skarbu Państwa, innych osób prawnych albo osób fizycznych. Wody morza terytorialnego, morskie wody wewnętrzne, śródlądowe wody płynące oraz wody podziemne stanowią własność Skarbu Państwa. Wody stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego są wodami publicznymi. Śródlądowe wody płynące będące wodami publicznymi nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie”. Z kolei, jak stanowi art. 214 prawa wodnego „śródlądowe wody stojące, woda w rowie oraz woda w stawie, który nie jest napełniany w ramach usług wodnych, ale wyłącznie wodami opadowymi lub roztopowymi lub wodami gruntowymi, znajdujące się w granicach nieruchomości gruntowej stanowią własność właściciela tej nieruchomości”. Wedle treści art. 33 ust. 1 i 2 prawa wodnego „właścicielowi gruntu przysługuje prawo do zwykłego korzystania z wód stanowiących jego własność oraz z wód podziemnych znajdujących się w jego gruncie. Prawo do zwykłego korzystania z wód nie uprawnia do wykonywania urządzeń wodnych bez wymaganej zgody wodnoprawnej”. Dalsze przepisy doprecyzowują natomiast, co ustawa rozumie przez „zwykłe korzystanie z wód”.

Zgodnie z treścią art. 212 ust. 1 prawa wodnego „prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa wykonują:

- 1) Wody Polskie - w stosunku do śródlądowych wód płynących oraz wód

⁴ J. Wasilkowski, *Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1963, s. 8–9; por. także A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 233.

podziemnych; 2) minister właściwy do spraw gospodarki morskiej - w stosunku do wód morza terytorialnego oraz morskich wód wewnętrznych". W stosunku natomiast do wód stojących stanowiących własność Skarbu Państwa jak stanowi art. 215 ust. 1 prawa wodnego uprawnienia właścicielskie wykonują podmioty reprezentujące Skarb Państwa w stosunku do tych nieruchomości na podstawie przepisów odrębnych. Jednocześnie ust. 2 tego artykułu przewiduje, iż „grunty pod śródlądowymi wodami stojącymi stanowiące własność Skarbu Państwa wchodzi w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami”, co oznacza, że gruntami tymi zasadniczo gospodarują starostowie.

„Grunty pokryte wodami stanowiące własność Skarbu Państwa co do zasady oddaje się w użytkowanie za opłatą roczną”, o czym stanowi art. 261 prawa wodnego. W odniesieniu natomiast do ryb oraz innych organizmów żyjących w wodzie zgodnie z art. 263 prawa wodnego „stanowią one jej pożytki, do pobierania których jest uprawniony właściciel wód. Uprawnienia właściciela wód w zakresie rybactwa śródlądowego w stosunku do śródlądowych wód płynących stanowiących własność Skarbu Państwa wykonują Wody Polskie. Zasady i warunki rybackiego korzystania z publicznych śródlądowych wód płynących są określone w przepisach ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 883 ze zm.)”.

W tym miejscu należy również wspomnieć o organach i jednostkach powoływanych lub którym powierza się określone sprawy związane z gospodarką nieruchomościami niezależnie od tego, komu tak właściwie przysługują uprawnienia właścicielskie w zakresie gruntów stanowiących własność publiczną (państwową lub samorządową). Treść art. 9a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2022 r., poz. 2512 ze zm.) wymienia m.in. dział: budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, który obejmuje sprawy: 8) gospodarki nieruchomościami, w tym nieruchomościami Skarbu Państwa, z uwzględnieniem przepisów odrębnych. W zależności od przedmiotu sprawy organami właściwymi w sprawach gospodarowania wodami są zgodnie z art. 14 ust. 1 prawa wodnego „1) minister właściwy do spraw gospodarki wodnej; 2) minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej; 3) Prezes Wód Polskich; 4) dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich; 5) dyrektor zarządu zlewni Wód Polskich; 6) kierownik nadzoru wodnego Wód Polskich;

7) dyrektor urzędu morskiego; 8) wojewoda; 9) starosta; 10) wójt, burmistrz lub prezydent miasta”. Oprócz wymienionych organów uprawnienia związane z gospodarką wodną przysługują również przykładowo marszałkom województw właściwym do wydawania na podstawie art. 201 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r., poz. 54 ze zm.) pozwoleń zintegrowanych, które na gruncie art. 182 tej ustawy mogą w niektórych sytuacjach zwalniać od konieczności uzyskiwania następnie pozwoleń wodnoprawnych.

Z uwagi na wielość podmiotów mających wpływ na sposób zarządzania zbiornikami wodnymi, w tym kwestie właścicielskie można wskazać, że powyższa konstrukcja stoi na przeszkodzie, aby nadać osobowość prawną określonym zasobom wodnym, gdyż spowoduje to ingerencję w prawo własności, a co więcej doprowadzi do powielenia kompetencji przyznanych władzom publicznym w zakresie gospodarowania wodami w Polsce.

2. [Pojęcie „osobowość prawna” w kontekście zasobów wodnych]

Należy wskazać, iż cecha szczególna związana z pojęciem osoby prawnej dotyczy umożliwienia takiemu podmiotowi posiadania w zakresie prawa cywilnego praw i obowiązków, co miałyby znaleźć zastosowanie również w stosunku do zasobów wodnych. Kwestia praw i obowiązków osób prawnych co do zasady regulowana jest przez przepisy ustawy, natomiast organizację i sposób działania osoby prawnej reguluje także jej statut. Dla powstania osoby prawnej co do zasady konieczny jest wpis do właściwego rejestru. Osoba prawna ma od chwili powstania zdolność prawną w zakresie prawa cywilnego oraz zdolność do czynności prawnych. Przykładowo zatem takim osobom przysługuje zdolność sądowa tj. zdolność do występowania w procesie jako strona oraz zdolność procesowa tj. zdolność do czynności procesowych, którą to kwestię reguluje art. 64 i 65 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2023 r., poz. 1550 ze zm.). W odniesieniu do obowiązków można wskazać przykładowo na obowiązek podatkowy w stosunku do dochodu uzyskiwanego przez osoby prawne, mając na uwadze art. 3 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2023 r., poz. 2805 ze zm.).

W obecnie przyjętym modelu w kodeksie cywilnym zdolność prawna wszystkich osób prawnych jest nieograniczona, czyli ogólna, co oznacza, że rozciąga się właściwie na wszystkie prawa i obowiązki cywilne, których podmiotem może być osoba fizyczna, umożliwiając osobie prawnej przykładowo zwolnienie dłużnika

z obowiązku zapłaty kary umownej czy też obniżenia jej wysokości albo zrównanie w kwestii odpowiedzialności deliktowej⁵. Jak wskazuje M. Dziurda niektóre prawa i obowiązki w szczególności z zakresu prawa rodzinnego z istoty rzeczy nie mogą jednak przysługiwać osobom prawnym. Podnosi dalej, że przepisy mogą ponadto określać, że pewne rodzaje działalności mogą być prowadzone jedynie przez określone kategorie osób prawnych, np. banki (poza państwowymi) mogą działać jedynie w formie spółki akcyjnej albo spółdzielni⁶. Wreszcie zauważa, iż ustawodawca po uchyleniu art. 36 kodeksu cywilnego⁷ nie zdecydował się na wprowadzenie uregulowania, wedle którego zakres zdolności prawnej byłby ustalany na podstawie przepisów przyznających ją jednostce organizacyjnej, eliminując zatem zdolność prawną szczególną⁸.

W odniesieniu do kategorii podmiotów, którym przyznano podmiotowość prawną R. Longhamps de Berier w swej publikacji na temat osób prawnych przedstawił, iż do zjawisk społecznych uznanych przez ustawodawstwo, judykaturę i naukę za osoby prawne należą w pierwszym rzędzie związki ludzkie, zwane korporacjami tj. spółkami handlowymi powoływanymi w celu osiągnięcia co do zasady indywidualnych celów zarobkowych poprzez współpracę większej grupy ludzi. Do drugiej kategorii zaliczył fundacje, o których mowa w sytuacji, gdy oznaczony majątek przeznaczony jest trwale na pewien ogólnopożyteczny cel i w tym celu jest przez określone jednostki administrowany i używany. Poza tym obecnie ustawy przyznają osobowość prawną również przykładowo uczelniom, gminom, spółdzielniom czy też stowarzyszeniom.

Z perspektywy osób prawnych jak wskazuje R. Longhamps de Berier istotna pozostaje kwestia ustanowienia organów powołanych do ich reprezentacji. Taka reprezentacja konieczna jest po pierwsze do wykonania danego prawa, a po drugie do spełnienia czynności prawnych w ścisłym znaczeniu⁹. Sugeruje ponadto, iż niezbędnym elementem pozwalającym na wytworzenie nowego typu osoby prawnej

⁵ Szerzej na temat rozróżnienia między zdolnością prawną ogólną i specjalną zob. J. Kosik, *Zdolność prawna osoby prawnej w projekcie kodeksu cywilnego PRL*, RPEiS, z. 4, Poznań 1961, k. 31-35; J. Kosik, *Uwagi do zagadnienia tak zwanej specjalnej zdolności prawnej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego, seria A, nr 10, Wrocław 1958, k. 55-66.

⁶ M. Dziurda [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna, cz. 1 (art. 1–55(4))*, red. J. Gudowski, Warszawa 2021, art. 37.

⁷ Przepis ten uchylony został ustawą z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. poz. 321 ze zm.). Zgodnie z jego treścią, „*zdolność prawna osoby prawnej nie obejmuje praw i obowiązków wyłączonych przez ustawę lub przez oparty na niej statut. Nie obejmuje ona również praw i obowiązków, które nie są związane z zakresem zadań danej osoby prawnej; nie wpływa to jednak na ważność czynności prawnej, chyba że druga strona wiedziała, iż czynność dotyczy takich praw lub obowiązków*”.

⁸ M. Dziurda, *op.cit.*, art. 37.

⁹ R. Longamps de Berier, *Studia nad istotą osoby prawniczej*, Lwów 1911, s. 264.

jest wykazanie istnienia jej celu w odróżnieniu od osób fizycznych, które są same przez się obdarzone własną świadomością i wolą. Nie widzi jednocześnie przeciwwskazań do prowadzenia celowej działalności również przez inne związki ludzkie lub twory społeczne, mające własne interesy, dla których ochronę wprowadza istnienie abstrakcyjnych norm prawnych, powołującego je do życia statutu¹⁰. Zdaniem W. Jakimowicza osobę prawną charakteryzują dwie zasadnicze cechy. Po pierwsze reprezentuje określone interesy podlegające ochronie, których nie da się zredukować do poszczególnych interesów indywidualnych. Ponadto nadanie praw osobom prawnym skutkuje tym, że podmioty te są trwałe i niezależne od jednostek je tworzących, których dalszy los nie wpływa na istnienie powołanych wcześniej osób prawnych¹¹.

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, że pomysł nadania osobowości prawnej zasobom wodnym stanowi koncepcję nową, nieznaną obecnie polskiemu ustawodawcy, gdyż taka osobowość nadawana była dotychczas jedynie twórcom społecznym. Z punktu widzenia potencjalnej osobowości prawnej zasobów wodnych wyłania się problem powiązania organów je reprezentujących z interesem, na rzecz którego taki twór prawny miałyby działać. Zupełnie inny interes będą bowiem reprezentować lokalni przedsiębiorcy korzystający z zasobów wodnych do prowadzenia własnej działalności, a inni osoby korzystający z tych zasobów jedynie rekreacyjnie. W przypadku rzek jest to jeszcze trudniejsze, gdyż działania podejmowane u jej źródeł mają bezpośredni wpływ na jej dalszy bieg aż do jej ujścia, rodząc również zagadnienia transgraniczne. Do rozważenia pozostaje w tym względzie również kwestia określenia zakresu praw i obowiązków, w które miałyby zostać obdarzone zbiorniki wodne jako osoba prawna.

3. [Ochrona wód według prawa polskiego]

Zgodnie z obecnym stanem prawnym ochrona wód została uregulowana we wspomnianej wcześniej ustawie prawo wodne w dziale III zatytułowanym „Ochrona wód”. Ustawodawca w rozdziale 1 w art. 50 określił cele ochrony wód i cele środowiskowe, zaznaczając przy tym, że „wody są integralną częścią środowiska oraz siedliskiem dla organizmów, podlegają ochronie, niezależnie od tego, czyją stanowią własność”. W treści art. 51 tej ustawy wymienione zostały natomiast cele

¹⁰ R. Longamps de Berier, *op.cit.*, s. 175.

¹¹ W. Jakimowicz, *Teoria osób prawnych prawa publicznego we współczesnej francuskiej doktrynie prawa administracyjnego*, Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego, vol. I, Kraków 2003, s. 29.

ochrony wód, skupiające w sobie zarówno aspekty środowiskowe jak również poprawę jakości wód oraz biologicznych stosunków w środowisku wodnym i na terenach podmokłych. E. Zębek i N. Kulbacka-Burakiewicz twierdzą, że ochrona wód w Polsce polega w szczególności na unikaniu, eliminowaniu i ograniczaniu ich zanieczyszczania przez wprowadzenie substancji szczególnie szkodliwych¹². Potwierdza to treść art. 29 prawa wodnego, zgodnie z którym „korzystanie z wód nie może powodować pogorszenia stanu wód i ekosystemów od nich zależnych, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie, w szczególności nie może naruszać ustaleń planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, powodować marnotrawstwa wody lub marnotrawstwa energii wody, a także nie może wyrządzać szkód”. Przepis ten koreluje z treścią art. 9 ust. 1 oraz 4 prawa wodnego, zgodnie z którym „gospodarowanie wodami prowadzi się z zachowaniem zasady racjonalnego i całościowego traktowania zasobów wód powierzchniowych i podziemnych, z uwzględnieniem ich ilości i jakości”. Korzystanie z wód jak podnosi P. Szuwalski nie może być ponadto sprzeczne z planem gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, stanowiącym według woli ustawodawcy podstawowy instrument planowania w gospodarce wodnej, o którym mowa w art. 318 prawa wodnego¹³. Ponadto, zgodnie z treścią art. 52 prawa wodnego „ochrona wód jest realizowana z uwzględnieniem wyników oceny stanu wód podziemnych oraz powierzchniowych”. Art. 55 prawa wodnego określa natomiast cele środowiskowe, którymi jest utrzymanie dobrego stanu wód podziemnych oraz wód powierzchniowych, czego przejawem jest przykładowo ograniczenie odprowadzania ścieków do tych wód.

Jednym z instrumentów prewencyjnych jest postępowanie w przedmiocie określenia uwarunkowań środowiskowych realizacji przedsięwzięcia w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2024 r., poz. 1112 ze zm.), które w swym założeniu jak podkreśla K. Gruszecki ma służyć ocenie ewentualnych następstw dla środowiska wynikających z realizacji konkretnego przedsięwzięcia, przez które należy rozumieć nie tylko przedsięwzięcie objęte danym projektem budowlanym, ale również istniejące przedsięwzięcie powiązane technologicznie, kwalifikując je łącznie jako

¹² E. Zębek, N. Kulbacka-Burakiewicz, *Prawnokarna ochrona wód w świetle prawa polskiego i czeskiego*, Studia Prawnoustrojowe 38, 2017, s. 72.

¹³P. Szuwalski [w:] *Prawo wodne. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX/el. 2019, art. 29.

jedno, nawet wtedy, jeżeli są one realizowane przez różne podmioty¹⁴. Oprócz tego kwestia oddziaływania na środowisko brana jest również pod uwagę w ramach konstruowania przez wójtów, burmistrzów albo prezydentów miasta planów zagospodarowania przestrzennego na podstawie art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r., poz. 1130 ze zm.).

Wskazania również wymaga, iż obecna ustawa prawo wodne implementowała Ramową Dyrektywę Wodną nr 2000/60/WE (Dyrektywa nr 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz. Urz. L 327, 22.12.2000, s. 1–73), której celem jest utrzymanie i poprawa środowiska wodnego poprzez osiągnięcie dobrego stanu wód. Jednocześnie realizacja celów środowiskowych wskazanych w prawie wodnym, jak podkreśla E. Zębek, następuje poprzez zastosowanie odpowiednich instrumentów administracyjnoprawnych, m.in. zgód wodnoprawnych¹⁵. Zgoda wodnoprawna należy do podstawowych instrumentów zarządzania zasobami wodnymi, o czym stanowi art. 11 pkt 2 prawa wodnego. System zgód wodnoprawnych, wskazany w art. 388 ust. 1 prawa wodnego obejmuje obecnie: 1) wydanie pozwolenia wodnoprawnego; 2) przyjęcie zgłoszenia wodnoprawnego; 3) wydanie oceny wodnoprawnej; 4) wydanie odpowiednich decyzji w zakresie ochrony wód i zarządzania ryzykiem powodziowym, o których mowa w art. 77 ust. 3 i 8 oraz art. 176 ust. 4 prawa wodnego. Oprócz tego E. Zębek i A. Napiórkowska-Krzebietke zwracają również uwagę na treść art. 343 prawa wodnego, który pozwala właściwemu organowi Wód Polskich wzywać zakład do usunięcia w określonym terminie zaniedbań spowodowanych prowadzoną działalnością w zakresie gospodarki wodnej¹⁶. Wreszcie warto wspomnieć o istnieniu „Programu działań” wskazanym w art. 104 prawa wodnego, który został wdrożony w celu zmniejszenia zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobiegania dalszemu zanieczyszczeniu.

W Polsce zasoby wodne są chronione również przez prawo karne, z których

¹⁴K. Gruszecki [w:] *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, wyd. IV, LEX/el. 2023, art. 71.

¹⁵E. Zębek, *Ocena wodnoprawna jako nowy instrument administracyjnoprawny ochrony wód powierzchniowych*, 1(23), „Gubernaculum et Administratio”, Częstochowa 2021, s. 198.

¹⁶E. Zębek, A. Napiórkowska-Krzebietke, *Działania praw i naprawcze wobec szkód w środowisku wodnym. Studium przypadku katastrofy ekologicznej na rzece Odrze*, Zeszyty Prawnicze BAS, nr 3(79), 2023, s. 57.

część czynów stanowi wykroczenia, a pozostała część przestępstwa. Wykroczenia w stosunku do działań nielegalnych w zakresie zasobów wodnych określono w Dziale XII prawa wodnego w art. 473-479. Z kolei przestępstwa przeciwko środowisku zostały uregulowane w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r., poz. 17 ze zm.) w Rozdziale XXII w art. 181-188. Z perspektywy prawnokarnej E. Zębek i N. Kulbacka – Burakiewicz podkreślają, że pewien mankament w stosowaniu przepisów karnych w stosunku do zasobów wodnych stanowi przykładowo brak doprecyzowania w ustawie pojęcia znacznego obniżenia jakości wody i innych komponentów środowiska¹⁷.

W odniesieniu do drogi procesu cywilnego, uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2021 r.¹⁸ stwierdzono, że prawo do życia w czystym środowisku nie jest dobrem osobistym, co zdaje się wskazywać, że prawo do czystej wody bezpośrednio też takim dobrem osobistym nie będzie. W przypadku niepożądanych ingerencji człowieka w zasoby wodne wciąż możliwa pozostaje kwestia odpowiedzialności deliktowej, co jednak nie jest łatwo dowodowo wykazać. W celu ochrony wód można również wskazać na przepisy dotyczące ochrony prawa własności w postaci powództwa petytoryjnego i posesoryjnego.

4. [Osobowość prawna wód według porządków prawych innych krajów]

Idea wyposażenia elementów natury, w tym zasobów wodnych, w osobowość prawną nie jest ideą zupełnie nową, gdyż została ona spopularyzowana dzięki CH. D. Stone w opublikowanym w 1972 r. artykule „Should Trees Have Standing? – Toward Legal Rights for Natural Object”¹⁹. W treści publikacji zastanawiano się nad umożliwieniem przyrodzie dochodzenia odszkodowania za powodowane działaniem ludzkim zniszczenia natury, czy też zapewnienie jej ochronę dóbr osobistych. W tym celu rozważano wyposażenie natury w zdolność sądową oraz zdolność procesową²⁰

Powyższa konstrukcja została zaaplikowana w stosunku do Rzeki Whanganui położonej w Nowej Zelandii. Jak przedstawia M. Kramm i J. Bieluk w 1840 r. rząd Nowej Zelandii podpisał z przedstawicielami plemienia Whanganui porozumienie (Treaty of Waitangi) gwarantujące Morysom pełną kontrolę nad rzeką i wszystkimi jej

¹⁷ E. Zębek, N. Kulbacka – Burakiewicz, *op.cit.*, s. 74-81.

¹⁸ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2021 r., III CZP 27/20, OSNC 2021/11/72.

¹⁹ Ch.D. Stone, Should Trees Have Standing? – Towards Legal Rights for Natural Objects, “Southern California Law Review” 1972, Vol. 45, s. 450-501.

²⁰ *Ibidem*.

zasobami. Owa gwarancja wynikała jednak jedynie z maoryskiej wersji porozumienia, natomiast angielska wersja wyposażała rząd Nowej Zelandii w prawa do wszystkich zasobów. Od tego czasu wykonano szereg działań naruszających substancję rzeki, przez co plemię Whanganui rozpoczęło działania w celu przyznania prawa do ochrony rzeki. W wyniku starań od 11 marca 2017 r. przyznano rzece Whanganui osobowość prawną. Konsekwencją uznania rzeki za osobę prawną jest to, że nie może być ona niczyją własnością. Do reprezentacji rzeki wyznaczono natomiast urząd – Office Te Pou Tupua, który składa się z dwóch osób – jedna nominowana przez plemię Whanganui, a druga przez rząd Nowej Zelandii, które zobowiązane są do działania w imieniu i dla dobra podmiotu, który reprezentują. W odniesieniu do toczących się obecnie spraw o nadanie osobowości prawnej elementom przyrody w Nowej Zelandii procesem nadania osobowości prawnej objęty został obszar leśny Te Urewera oraz Góra Taranaki²¹.

Z kolei w Indiach w dniu 20 marca 2017 r. Wysoki Sąd w Uttarakhand uznał za osobę prawną rzekę Ganges i jej główny dopływ Yamunę. Mimo tego, jak zaznacza J. Bieluk, nie podjęto jednak inicjatywy ustawodawczej, natomiast sam wyrok został zaskarżony do Sądu Najwyższego, przed którym nie zapadło ostateczne rozstrzygnięcie²². Odnośnie kolejnych przykładów J. Bieluk wymienia również Rzekę Atrato w Kolumbii, o której prawa walczył kolumbijski Sąd Konstytucyjny, który w listopadzie 2016 r. zadeklarował, że dorzecze Atrato posiada prawa do ochrony, konserwacji, utrzymania i przywrócenia. W celu zagwarantowania praw rzeki ustanowiono dwóch jej przedstawicieli – jednego członka społeczności zamieszkującej okolicę i jednego reprezentanta rządu²³.

Ciekawa konstrukcja została również wprowadzona w Ekwadorze o czym wspomina N. Kinley, gdyż już Konstytucji z 2008 r. wskazano, iż każdy obywatel ma prawo by domagać się od władz podejmowania działań w zgodzie z naturą. Wpłynęło to bezpośrednio na status rzeki Vilcabamba, którą Sąd potraktował jako oddzielny podmiot prawa. Rzeką nie ma jednak swoich reprezentantów, a za jej stan odpowiedzialni są wszyscy - zarówno władze publiczne, jak również osoby

²¹ M. Kramm, *When a River Becomes a Person*, Journal of Human Development and Capabilities, 2020, vol. 21, no. 4, s. 307-319; J. Bieluk, *River as a Legal Person*, Studia Iuridica Lublinensia, 2020, s. 6-7; K. Evans, *The New Zealand river that became a legal person*, 2020, <https://www.bbc.com/travel/article/20200319-the-new-zealand-river-that-became-a-legal-person> [dostęp 20 sierpnia 2024 r.].

²² J. Bieluk, *op.cit.*, s. 6-7;

²³ *Ibidem*.

fizyczne²⁴.

C. Berge przedstawia kolejny przykład. W 2021 r. status osoby prawnej nadano rzece Magpie w Kanadzie. Poprzez przyjęcie dwóch równoległych uchwał przez Radę Innu w Ekuanitshit i Regionalną Gminę Hrabstwa Minganie (RCM) rzeka uzyskała dziewięć praw, wśród których ma prawo do płynięcia, prawo do bycia różnorodną biologicznie, prawo do bycia wolną od zanieczyszczeń, zdolność sądową i procesową czynną. Dodatkowo Magpie otrzymała dziewięciu opiekunów prawnych, którzy mają kontrolować status ochrony rzeki i monitorować, czy ustalone prawa są przestrzegane²⁵.

V. Podsumowanie

Petycja opiera się na właściwej diagnozie obowiązującego stanu prawnego, wskazując na jego niedostatki w postaci braku zapewnienia efektywnego systemu ochrony wód w Polsce. Mając na uwadze skutki ekologiczne katastrofy na rzece Odrze w 2022 r. oraz obecny stan prawny w zakresie zarządzania zasobami wodnymi, w tym kontroli i monitoringu, E. Zębek wskazuje na konieczność podjęcia działań legislacyjnych i organizacyjnych mających na celu usprawnienie tego systemu. Podnosi się, że należy przykładowo zwiększyć częstotliwość poboru prób wody, szczególnie w zakresie określania ich stanu chemicznego, dbając o czystość wody. W systemie monitoringu z kolei proponuje się zwiększenie kontroli w odniesieniu do identyfikacji źródeł dopływu ścieków oraz częstszą weryfikację wydanych pozwoleń wodnoprawnych na odprowadzanie ścieków do wód²⁶.

Z uwagi na wymóg wprowadzenia szeregu zmian systemowych w celu wdrożenia niniejszej inicjatywy wdrażanie prac legislacyjnych w celu nadania osobowości prawnej zbiornikom wodnym nie jest rekomendowane.

Warto jednocześnie zastanowić się nad pomysłem wprowadzenia odpowiednich przepisów, które umożliwiłoby jednostkom zarządzającym wodami w Polsce dochodzenie odszkodowania od podmiotów, które wyrządziły szkodę poprzez zanieczyszczenie wody. Inspirację w tym zakresie może stanowić powództwo określane jako „public nuisance” rozwinięte w systemach common law.

²⁴ N. Kinley, *Granting An Ontario River Legal Personhood: Possibility and Future*, 2022, s. 13-26.

²⁵ C. Berge, *This Canadian river is now legally a person. It's not the only one*, 2022.

<https://www.nationalgeographic.com/travel/article/these-rivers-are-now-considered-people-what-does-that-mean-for-travelers> [dostęp: 19 sierpnia 2024 r.],

²⁶ E. Zębek, A. Napiórkowska-Krzebietke, op.cit., *Zeszyty Prawnicze BAS*, nr 3(79), 2023, s. 57.

Powództwo to jak wskazuje D. A. Dana umożliwia domaganie się odszkodowania w przypadku nieuzasadnionej ingerencji w prawo publiczne²⁷. Przykład może stanowić toczące się obecnie postępowanie wytoczone przez New York State przeciwko przedsiębiorstwu PepsiCo z uwagi na zanieczyszczenie rzeki Buffalo plastikiem²⁸.

Weryfikacja: Agnieszka Tomaszewska

²⁷ D. A. Dana, *Public Nuisance Law when Politics Fails*, Northwestern Public Law Research Paper No. 21-14, 2021, s. 69.

²⁸ H. Clancy, *Why it matters that New York state is suing PepsiCo over single-use plastic*, 2023, <https://trellis.net/article/why-it-matters-new-york-state-suing-pepsico-over-single-use-plastic/> [dostęp: 12 września 2024 r.].