

**Dochodzenie roszczeń
przez poszkodowanych
w wyniku powodzi
(na przykładzie praktyki sądowej
związanej z powodzią w 2024 r.
w południowym dorzeczu Odry)**

dr Monika STRUS-WOŁOS

Kwerenda akt: apl. adw. Antonina NOWAK

Spis treści

Wykaz skrótów	5
Wstęp	7
1. Cel i metodologia badania	10
2. Powódź jako zjawisko przyrodnicze o skutkach prawnych	11
2.1. Definicja legalna powodzi	11
2.2. Powódź jako siła wyższa	12
2.3. Powódź jako klęska żywiołowa	14
2.4. Stosowanie w orzecznictwie klauzuli <i>rebus sic stantibus</i> w następstwie klęsk żywiołowych, w tym powodzi	15
3. Ochrona przed ryzykiem i skutkami powodzi w polskim porządku prawnym	18
3.1. System regulacji prawnych	18
3.1.1. Prawo wodne	19
3.1.2. Specustawy powodziowe i rozporządzenia wykonawcze	19
3.1.3. Prawo budowlane i podobne regulacje	21
3.1.4. Prawo ochrony środowiska	22
3.2. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie	23
3.3. Obowiązki Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego wynikające z Prawa wodnego	26
3.4. Obowiązki Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego wynikające z innych przepisów	27
3.4.1. Skarb Państwa – wojewoda, marszałek województwa, województwo	27
3.4.2. Skarb Państwa – Minister Obrony Narodowej i Minister Pracy	27
3.4.3. Powiat jako jednostka samorządu terytorialnego	28
3.4.4. Gmina	28
3.4.5. Odpowiedzialność na podstawie ustawy o stanie klęski żywiołowej	28

3.4.6.	Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez zwierzęta	29
3.4.7.	Zaniechania na obszarach Natura 2000, parków narodowych i rezerwatów	29
3.5.	Podstawa odpowiedzialności Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego	31
3.5.1.	Odpowiedzialność cywilnoprawna	31
3.5.2.	Odpowiedzialność administracyjnoprawna	33
4.	Rodzaje wsparć i odszkodowań możliwych do uzyskania w związku ze skutkami powodzi	34
4.1.	Zasiłki celowe i podobne formy pomocy z budżetu państwa	34
4.1.1.	Pomoc dla osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej	34
4.1.2.	Pomoc dla przedsiębiorców	35
4.1.3.	Pomoc dla rolników	36
4.2.	Ulgi i umorzenia w składkach ZUS	36
4.3.	Świadczenie z tytułu umów ubezpieczenia majątkowego	36
4.4.	Świadczenia odszkodowawcze z tytułu deliktów, kontraktów i dóbr osobistych	38
4.5.	Ustawa o wyrównywaniu strat w czasie stanu nadzwyczajnego	39
4.6.	Świadczenia na podstawie dekretu o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych	40
5.	Drogi dochodzenia roszczeń przez poszkodowanych	41
5.1.	Tryb hybrydowy na podstawie specustawy 2011	41
5.2.	Tryb hybrydowy na podstawie p.w.	42
5.3.	Ochrona przed imisjami – droga cywilna i administracyjna	42
5.4.	Możliwość dochodzenia roszczeń przez poszkodowanych powodzią w drodze powództwa grupowego	44
5.5.	Legitymacja bierna Wód Polskich i Skarbu Państwa w sprawach odszkodowawczych	45
5.6.	Skarga do ETPC w Strasburgu	47
5.7.	Inne sprawy cywilne z wątkiem powodzi	47
5.8.	Sprawy powodziowe w postępowaniach sądownoadministracyjnych	48
6.	Badania aktowe	51
6.1.	Informacje wstępne	51
6.2.	Sąd Rejonowy w Kłodzku	52
6.3.	Sąd Rejonowy w Oławie	54
6.4.	Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze	55
7.	Wnioski	56
7.1.	Wnioski z badań aktowych	56
7.2.	Pozostałe wnioski	57
	Bibliografia	58

Wykaz skrótów

dyrektywa 2007/60/WE, tzw. dyrektywa powodziowa – dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz.Urz. UE L 288 z 6 listopada 2007 r., s. 27)

dyrektywa 2000/60/WE, tzw. dyrektywa wodna – dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.Urz. UE L 327 z 22 grudnia 2000 r., s. 1 ze zm.)

EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r., tzw. Europejska Konwencja Praw Człowieka (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)

ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu

k.c. – ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.)

KFS – Krajowy Fundusz Szkoleniowy

Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

k.p.a. – ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1691)

k.p.c. – ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 468 ze zm.)

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

PFRON – Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

PGW – Państwowe Gospodarstwo Wodne

p.o.ś. – ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.)

p.p.s.a. – ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 143 ze zm.)

- pr. bud.** – ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 524)
- p.w.** – ustawa z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 960 ze zm.)
- SA** – Sąd Apelacyjny
- SN** – Sąd Najwyższy
- SO** – Sąd Okręgowy
- specustawa 2011** – ustawa z 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1402 ze zm.)
- SR** – Sąd Rejonowy
- TFUE** – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.)
- u.d.r.p.g.** – ustawa z 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1485).
- u.o.p.** – ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 13 ze zm.)
- u.p.s.** – ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1214 ze zm.)
- u.s.k.ż.** – ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 112)
- ustawa zmieniająca specustawę 2011** – ustawa z 1 października 2024 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2024 r. poz. 1473 ze zm.).
- u.s.w.** – ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 581 ze zm.)
- u.z.k.** – ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 122 ze zm.)
- WSA** – Wojewódzki Sąd Administracyjny
- ZUS** – Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Wstęp

Powódź jest zjawiskiem hydrologicznym polegającym na szybkim przybraniu poziomu wód i wystąpieniu ich z koryta rzeki, co powoduje zalanie innych terenów. Jeżeli ciek wodny jest otoczony wałami, woda może przelać się ponad koronę wału, przerwać wał lub przesączyć się przez strukturę wału. Do powodzi może dojść także wskutek cofki, czyli cofania się wód od zapory wodnej, zwałów kry lodowej lub od morza w górę rzeki. Niekiedy bezpośrednią przyczyną powodzi jest przerwanie zapory lub zbyt szybkie spuszczenie wody ze zbiornika retencyjnego. Zdarza się także celowe wywołanie powodzi na mniej zaludnionym terenie poprzez wysadzenie wału, aby zapobiec zatopieniu aglomeracji miejskich.

Przyczynami meteorologicznymi powodzi w Polsce są na ogół intensywne (nawalne) lub długotrwałe opady na rozległym terenie albo nagły wzrost temperatury na przedwiośniu powodujący szybkie topnienie śniegu w wyższych terenach, a zimą także gruba warstwa lodu powodująca zatory na ciekach i zbiornikach wodnych. W wypadku cofki od morza przyczyną może być huraganowy wiatr w stronę lądu.

Przyczyny przyrodnicze powodzi to np. spływanie się koryt rzecznych wskutek наносów i namulów, które hamują przepływ wody, wyrastanie zakrzewienia typu łęgowego w wodzie i na brzegach, wyrastanie drzew samosiejek w pobliżu wałów, wskutek czego korzenie uszkadzają wały, zbyt wysokie trawy i krzewy na wałach, działalność zwierząt ryjących wały (bobry, lisy, krety, nornice), a także budowanie tam przez bobry.

Istnieją także przyczyny lub współprzyczyny kreowane przez człowieka, zarówno działaniem, jak i zaniechaniem. Są to – oprócz celowego wysadzania wałów – zabudowa terenów polderowych, brak regulacji rzek (także w zakresie kaskadowości), brak dostatecznie mocnych i wysokich wałów przeciwpowodziowych, brak budowy ostróg, zaniechania w zakresie remontów już istniejącej infrastruktury, nienależyta kontrola stanu wałów i brak zabezpieczeń przed zwierzętami ryjącymi, a także niekiedy brak zrównoważonej i proporcjonalnej ochrony przyrody względem bezpieczeństwa życia i mienia ludzkiego¹.

¹ Więcej o poszczególnych przyczynach: uzasadnienie wyroku SO w Płocku z 23 kwietnia 2018 r., I C 863/12, LEX nr 2491949.

Pierwsze opisane w źródłach historycznych² powodzie na ziemiach polskich i państw sąsiednich miały miejsce w latach: 988, 1118, 1221 i 1270. Najczęściej występowały na Odrze i Wiśle. Największa powódź w okresie międzywojennym miała miejsce w lipcu 1934 r. (Wisła, Dunajec, Raba, Soła, Skawa), pochłonęła 55 ofiar. Po II wojnie światowej powodzie były częstsze, ponieważ w czasie okupacji i działań wojennych zniszczono część wałów i zbiorników retencyjnych. Tak więc co najmniej tyle samo ofiar zginęło w powodziach w środkowym biegu Wisły i Warty w 1947 r. Następnie w 1960 r. powódź w dorzeczu górnej Wisły wyrządziła wielkie straty gospodarcze. Powodzie różnego rodzaju (letnie, poroztopowe) zdarzały się w kolejnych latach 2–4 razy w każdej dekadzie, zwłaszcza na Wiśle i Odrze.

Szczególnie tragiczne w skutkach były trzy powodzie, które przeszły m.in. przez Dolny Śląsk i Opolszczyznę w latach: 1997 (lipcowa tzw. powódź tysiąclecia), 2010 (powódź w Europie Środkowej) i 2024 (powódź w Europie Środkowej).

Powódź tysiąclecia dotknęła w największym stopniu obszar zlewni Odry i Nisy Kłodzkiej. Odnotowano w kilku miejscach poziom wody o 2–3 metry wyższy niż najwyższy kiedykolwiek wcześniej zmierzony. Zginęło 57 osób³, ewakuowano co najmniej 165 tys. osób, straty materialne sięgnęły 3,5 mld dolarów (ok. 90 mld zł według dzisiejszych cen⁴). Całkowitemu lub częściowemu zalaniu uległy m.in. miasta Kłodzko, Głuchołazy, Głogów, Prudnik, Opole, Wodzisław, Racibórz, Wrocław i ogromne tereny uprawne oraz przemysłowe. Kilkakrotnie miało miejsce celowe wysadzanie wałów⁵.

W maju i czerwcu 2010 r. doszło do powodzi obejmującej dużo większy obszar Polski niż powódź tysiąclecia. Najtrudniejsza sytuacja była na Wiśle, gdzie poziom wody w Małopolsce był wyższy niż w 1997 r. Straty materialne wyniosły ok. 35 mld zł (według dzisiejszych cen). Podawana liczba ofiar według różnych źródeł to 12–18 osób. Zginęło co najmniej 82 tys. zwierząt hodowlanych i domowych. Na terenie województw dolnośląskiego i opolskiego doszło do zalania i podtopień na terenie m.in. Wrocławia, Jelcza-Laskowic, Oławy, Kędzierzyna-Koźła, Krapkowic i przedmieść Opola oraz licznych wsi i terenów uprawnych.

Powódź z września 2024 r. na obszarze Polski skumulowała się przede wszystkim w południowym dorzeczu Odry, zwłaszcza wzdłuż Kaczawy i Nisy Kłodzkiej. Zalane zostały

² J. Długosz, *Roczniki czyli kroniki sławnego Królestwa Polskiego*, <https://polona.pl/item-view/8abfb84d-6acb-44e0-a13c-13987aba5e46?page=106> (dostęp: 30 kwietnia 2026 r.) – np. 1221 r. został opisany jako „Powódzie, głód, mór i straszliwa, prawie bezprzykładna zima”.

³ *Jelenia Góra: po 21 latach zidentyfikowano ofiarę wielkiej powodzi*, 4 września 2018 r., <https://wiadomosci.onet.pl/wroclaw/jelenia-gora-po-21-latach-zidentyfikowano-ofiare-wielkiej-powodzi/xgmqp31> (dostęp: 30 kwietnia 2026 r.).

⁴ A. Cieślak-Wróblewska, *Powódź i straty liczone w miliardach. Czy budżet to wytrzyma?*, 19 września 2024 r., <https://www.parkiet.com/gospodarka-krajowa/art41151561-powodz-i-straty-liczone-w-miliardach-czy-budzet-to-wytrzyma> (dostęp: 1 maja 2026 r.).

⁵ M. Wardyn-Kobus, *Powódź tysiąclecia – przebieg, przyczyny i skutki największego kataklizmu powojennej Polski*, 28 lutego 2006 r., <https://www.national-geographic.pl/historia/powodz-tysiaclecia-przebieg-przyczyny-i-skutki-najwiekszego-kataklizmu-powojennej-polski/> (dostęp: 1 maja 2026 r.).

częściowo lub całkowicie Złotoryja, Głuchołazy (najbardziej zniszczone miasto podczas tej powodzi), Kłodzko, Otmuchów, Nysa, Jelenia Góra, Prudnik, Stronie Śląskie (gdzie pękła zaporą), Krapkowice, Łądek-Zdrój, Lewin Brzeski i wiele wsi oraz terenów uprawnych. Ze względu na spłaszczenie fali tym razem Wrocław nie ucierpiał. W Polsce odnotowano 9 ofiar śmiertelnych i 1 osobę zaginioną. Nie udało się oszacować nawet przybliżonej liczby zwierząt hodowlanych i domowych, które zginęły.

1. Cel i metodologia badania

Przedmiotem niniejszego studium jest próba zbadania, jak kształtuje się możliwość indemnizacji i uzyskania wsparcia finansowego przez poszkodowanych w wyniku powodzi.

Zleceniodawca poprosił o zwrócenie szczególnej uwagi na trzy rodzaje spraw:

1. sprawy z ubezpieczycielami z tytułu umowy ubezpieczenia ze szczególnym uwzględnieniem metod ustalania wysokości szkód i odszkodowania;
2. sprawy, w których strony powoływały się na klauzulę *rebus sic stantibus* lub następczą niemożliwość świadczenia;
3. sprawy przeciwko Skarbowi Państwa za szkody wynikłe z zaniechań lub z niewłaściwego działania służb ratowniczych.

Zastosowano metody badawcze dogmatyczną i empiryczną (badania aktowe).

Metoda dogmatyczna to analiza treści relewantnych norm, z których wynikają uprawnienia i obowiązki poszczególnych podmiotów, szczególnie jednostek Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych i samorządów terytorialnych, a także możliwości dochodzenia przez poszkodowanych odszkodowań, zapomóg i wsparcia innego rodzaju.

Metoda empiryczna miała na celu sprawdzenie w praktyce efektywności dróg indemnizacyjnych przewidzianych przed sądami powszechnymi, jednak ze wzmiankami o innych drogach przewidzianych prawem.

Ponieważ trzy ostatnie wielkie powodzie dotknęły szczególnie obszaru Dolnego Śląska (województwa dolnośląskie i opolskie), zdecydowano, że badania aktowe zostaną przeprowadzone w wybranych sądach na obszarze apelacji wrocławskiej, w rejonach najbardziej dotkniętych powodzią.

Z przyczyn, które zostały wyjaśnione w rozdziale 6.1., ostatecznie badania aktowe objęły tylko sprawy związane z powodzią, która miała miejsce na tym terenie w 2024 r.

Ze względu na szczupłość materiału otrzymanego w wyniku kwerendy dodatkowo szukano orzecznictwa w SIP LEX i na portalach orzecznictwa sądów powszechnych.

2. Powódź jako zjawisko przyrodnicze o skutkach prawnych

2.1. Definicja legalna powodzi

Definicja legalna powodzi znajduje się w art. 16 pkt 43 p.w. Powódź to czasowe pokrycie przez wodę terenu, który w normalnych warunkach nie jest pokryty wodą, w szczególności wywołane przez wezbranie wody w ciekach naturalnych, zbiornikach wodnych, kanałach oraz od strony morza, z wyłączeniem pokrycia przez wodę terenu wywołanego przez wezbranie wody w systemach kanalizacyjnych. Inaczej mówiąc, przesłanką konieczną do zakwalifikowania określonego zjawiska hydrologicznego jako powodzi jest pokrycie terenu wodą, który w normalnych warunkach taką wodą nie jest pokryty, przy jednoczesnym wyłączeniu zalania nieruchomości wskutek napływu wody w urządzeniach stanowiących sieć wodno-kanalizacyjną.

Definicja ta wynika z implementowania dyrektywy 2007/60/WE, które jednak pozostawiło państwom członkowskim swobodę odnośnie do wyłączenia z zakresu definicji powodzi wywołanych wezbraniem wody w systemach kanalizacyjnych (jak to wyłączyła m.in. Polska). Można dodać, że Polsce groziło wszczęcie postępowania przez Komisję Europejską za opóźnienie wdrażania tej dyrektywy, jednak ostatecznie zdołano opracować plany zarządzania ryzykiem powodziowym⁶.

Tak ukształtowana definicja powodzi nie jest wykładana rozszerzająco, dlatego za szkody wywołane powodzią nie uważa się szkód spowodowanych wyłączonym z hipotezy ww. przepisu wezbraniem wody w systemach kanalizacyjnych uszkodzonych przez powódź ani wybiciem wody przez urządzenia sanitarne w lokalach, nawet w wypadku gdy bezpośrednią przyczyną wezbrania i wylania się takiej wody jest powódź na tym terenie⁷.

⁶ Natomiast Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z 2 kwietnia 2020 r., C-384/19, Dz.Urz. UE C 230 z 2020 r., s. 13, stwierdził że Hiszpania naruszyła obowiązki wynikające z dyrektywy przez brak sporządzenia planów zarządzania ryzykiem powodziowym, a nawet rozpoczęcia konsultacji w tej sprawie, na obszarze Wysp Kanaryjskich.

⁷ Wyrok WSA we Wrocławiu z 24 września 2025 r., IV SA/Wr 189/25, LEX nr 3937184.

Nie jest także szkoda powodziową uszkodzenie dachu i zalanie wewnętrznych ścian budynku przez ulewne opady deszczu, które spowodowały powódź na tym terenie, bo szkód nie spowodowała bezpośrednio fala powodziowa ani woda, która wylała się z rzek i innych cieków wodnych⁸.

To z kolei ma znaczenie dla zakresu przedmiotowego odpowiedzialności odszkodowawczej oraz wsparcia finansowego z budżetów publicznych na usuwanie strat będących skutkiem powodzi⁹, jak również możliwości udzielenia pomocy ze środków unijnych, np. Funduszu Solidarności Unii Europejskiej¹⁰, z którego Polska i kilka innych państw Europy Środkowej otrzymały wsparcie po powodzi w 2024 r.

W art. 16 pkt 48 p.w. jest natomiast definicja ryzyka powodziowego jako kombinacji prawdopodobieństwa wystąpienia powodzi i potencjalnych negatywnych skutków powodzi dla życia i zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej. Ona także została wprowadzona w wyniku implementacji powyższej dyrektywy 2007/60/WE.

Definicja ta stosowana jest m.in. dla rozliczeń kosztów utrzymania urządzeń wodnych służących ochronie przed podtopieniem lub zalaniem między właścicielami nieruchomości odnoszącymi korzyści z działania tych urządzeń¹¹. Wydaje się jednak, że może mieć znaczenie także dla ustalania odpowiedzialności deliktowej podmiotów państwowych i samorządowych za szkody wywołane zaniechaniami.

2.2. Powódź jako siła wyższa

W różnych działach prawa materialnego i w postępowaniach ustawodawca niekiedy stosuje pojęcie „siły wyższej”, choć go nie definiuje.

Obecnie w doktrynie przeważa koncepcja wypracowana z uwzględnieniem zarówno aspektu obiektywnego, akcentującego zewnętrzną zjawiska kwalifikowanego jako siła wyższa, mającego charakter gwałtowny i nadzwyczajny, jak i aspektu subiektywnego, zwracającego uwagę na możliwość zapobieżenia skutkom zdarzenia – przy zachowaniu najwyższej staranności¹². Trafnie zwraca się także uwagę, że przesłanka nieprzewidywalności nie musi być elementem koniecznym zaliczenia jakiegoś zjawiska do siły wyższej, ponieważ wobec rozwoju technologii człowiek potrafi coraz dokładniej przewidywać takie zjawiska jak powódzie, huragany, tsunami,

⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z 8 stycznia 2026 r., IV SA/Wr 394/25, LEX nr 4023768.

⁹ Dotyczy to np. przyznawania zasiłków celowych na podstawie przepisów specustawy powodziowej 2011, która już w art. 1 ust. 1 odsyła do definicji powodzi z Prawa wodnego.

¹⁰ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2012/2002 z 11 listopada 2002 r. ustanawiające Fundusz Solidarności Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 311 z 14 listopada 2002 r., s. 3 ze zm.).

¹¹ Wyrok NSA z 5 lipca 2024 r., III OSK 2621/22, LEX nr 3750272.

¹² Por. A. Śmieja, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 6, red. A. Olejniczak, Warszawa 2009, s. 564–568 i cytowana tam literatura.

trzęsienia ziemi¹³. Należy więc stwierdzić, że powoli dezaktualizuje się powszechny niegdyś pogląd, że siłą wyższą jest zdarzenie zewnętrzne, którego skutków nie da się przewidzieć ani też im zapobiec, przy czym wymagano, aby wszystkie te cechy występowały łącznie.

Co do nieprzewidywalności powodzi jako siły wyższej należy zauważyć, że nawet liczne doświadczenia tego zjawiska w poprzednich latach nie odbierają mu cech siły wyższej¹⁴. Nie ma także znaczenia to, że z niewielkim wyprzedzeniem powódź można przewidzieć, bo czas jest zbyt krótki, aby przeprowadzić skuteczne działania zapobiegające jej (jak np. budowa lub remont wałów, budowa systemu zapór); można bowiem co najwyżej przeprowadzić działania minimalizujące skutki (jak np. ewakuacja ludzi i mienia).

Można przyjąć, że termin „siła wyższa” ma co do zasady jednakową treść w różnych przepisach, ale różną funkcję. Jedynie w wypadkach, gdy siła wyższa stanowi przesłankę egzoneracyjną, większego znaczenia nabiera element subiektywny, tj. niemożliwość zapobieżenia przez dłużnika nawet przy dochowaniu należytej staranności.

W literaturze i judykaturze w zasadzie jednogłośnie powódź uważa się za rodzaj siły wyższej (*vis maior*). W prawie cywilnym materialnym wpływa ona m.in. na zawieszenie biegu przedawnienia roszczeń (art. 121 pkt 4 k.c.), bywa przesłanką egzoneracyjną (art. 433, art. 435 § 1, art. 846 § 1 k.c.) albo determinuje treść i skutki stosunków zobowiązujących (np. możliwość modyfikacji treści zobowiązania w razie zmiany stosunków po zawarciu umowy, a nawet rozwiązania umowy przez sąd na podstawie art. 357¹ k.c. – klauzula *rebus sic stantibus*; możliwość umownego rozszerzenia odpowiedzialności dłużnika; wygaśnięcie zobowiązania w wyniku niemożliwości następczej świadczenia; rozróżnienie opóźnienia i zwłoki dłużnika). Pełni także funkcję przesłanki egzoneracyjnej co do administracyjnej kary pieniężnej (art. 189e k.p.a.). Takie kary przewiduje m.in. dział XIa ustawy Prawo wodne.

Również w postępowaniu cywilnym powódź jest ujmowana jako siła wyższa. Na podstawie art. 173 k.p.c. jest więc przesłanką zawieszenia postępowania z mocy prawa (a więc bez konieczności wydawania postanowienia o zawieszeniu)¹⁵, jak również na podstawie art. 717 § 2 w zw. z art. 716 k.p.c. umożliwia wszczęcie postępowania o odtworzeniu akt zaginionych

¹³ L. Jantowski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, LEX/el. 2026, komentarz do art. 435.

¹⁴ Por. uzasadnienie wyroku SO w Kielcach z 8 lipca 2015 r., VII GC 58/13: „(...) zmiana warunków gruntowych polegająca na podniesieniu się wód gruntowych, których dokumentacja projektowa w tym miejscu nie przewidywała, była następstwem klęski żywiołowej – powodzi. Niekorzystne warunki atmosferyczne nie są tożsame z wystąpieniem klęski żywiołowej. Na podstawie umowy wykonawca ponosił ryzyko wystąpienia typowych niesprzyjających warunków atmosferycznych, ale już nie odbiegających od przeciętnych, czyli wyjątkowych, rzadkich jak powódź. Podnoszony przez pozwaną fakt utrzymywania się na terenie Gminy wysokiego poziomu wód gruntowych w latach 2001, 2003, 2007 oraz wystąpienia powodzi w 1997 r. nie oznaczał, że powódź w 2010 r., na skutek której podniósł się poziom wód, nie miała charakteru zdarzenia nadzwyczajnego w rozumieniu art. 357¹ k.c.” (zrelacjonowane w uzasadnieniu wyroku SA w Krakowie z 25 maja 2016 r., I ACa 179/16, LEX nr 2075690).

¹⁵ W czasie powodzi w 2024 r. odwołano wszystkie posiedzenia w Sądach Rejonowych w Prudniku, Kłodzku, Nysie i Kamiennej Górze. Również siedziby prokuratury w tych miastach oraz w Lwówku Śląskim zostały zamknięte.

lub zniszczonych w całości albo w części, ale tylko na wniosek, chyba że sprawa, której akta zaginęły lub uległy zniszczeniu, była lub mogła być wszczęta z urzędu¹⁶. W postępowaniu sądowoadministracyjnym jest przesłanką zawieszenia postępowania (art. 123 p.p.s.a.).

Wreszcie powódź może mieć znaczenie w stosunkach pracy, zwłaszcza w kwestiach związanych z bezpieczeństwem i higieną pracy¹⁷ oraz z pewnymi prawami i obowiązkami pracowników i pracodawców w uregulowaniach specustawy 2011.

2.3. Powódź jako klęska żywiołowa

Niekiedy judykatura w odniesieniu do powodzi używa także określenia „klęska żywiołowa” (*vis naturalis*), która jest podtypem siły wyższej.

Definicję legalną klęski żywiołowej zawiera art. 3 ust. 1 pkt 1 u.s.k.ż. Zgodnie z tym przepisem jest nią katastrofa naturalna lub awaria techniczna, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu wielkich rozmiarów albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 u.s.k.ż. pod pojęciem katastrofy naturalnej należy rozumieć zdarzenie związane z działaniem sił natury, w tym powodzi.

W jednym z orzeczeń sądów administracyjnych wyjaśniono wzajemny stosunek czterech ustaw, tj. p.w., specustawy 2011, u.p.s. oraz u.s.k.ż. Przyznanie zasiłków celowych zgodnie ze specustawą powodziową następuje zgodnie z art. 40 ust. 2 u.p.s., do którego odsyła art. 69b ust. 1 ustawy zmieniającej specustawę 2011. Tak więc zasiłek celowy może być przyznany także osobie albo rodzinie, które poniosły straty w wyniku klęski żywiołowej lub ekologicznej. Ponieważ przepisy u.p.s. nie zawierają definicji klęski żywiołowej wobec tego stosuje się definicję z u.s.k.ż. z wyłączeniem zalań pochodzących z urządzeń wodno-kanalizacyjnych, jak wynika to z definicji powodzi¹⁸.

Stan klęski żywiołowej jest jednym z trzech stanów nadzwyczajnych, o których mówi art. 228 ust. 1 Konstytucji RP (stan wojenny, stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej). Ten ostatni pod rządami obecnej Konstytucji RP wprowadzono tylko raz, w związku z powodzią w 2024 r.¹⁹

¹⁶ Por. np. postanowienie SR w Człuchowie z 30 stycznia 2023 r., I Co 531/22, LEX nr 3555420.

¹⁷ Por. np. S. Kryczka, *Ocena warunków technicznych i lokalowych po powodzi – w kontekście możliwości wykonywania pracy zdalnej*, LEX/el. 2024; S. Kryczka, *Popowodziowy przegląd w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy terenu zakładu pracy – wewnątrz i na zewnątrz budynków, w których pracodawca zorganizował stanowiska pracy*, LEX/el. 2024; S. Kryczka, *Wypadek podczas usuwania skutków powodzi, która dotknęła zakład pracy*, LEX/el. 2024.

¹⁸ Wyrok WSA w Opolu z 16 października 2025 r., I SA/Op 547/25, LEX nr 3952768.

¹⁹ R. Horbaczewski, *Od środy nie obowiązuje stan klęski żywiołowej w związku z powodzią*, <https://www.prawo.pl/samorzad/stan-kleski-zywiolowej-w-zwiazku-z-powodzią-2024-roku,529026.html> (dostęp: 30 kwietnia 2026 r.).

2.4. Stosowanie w orzecznictwie klauzuli *rebus sic stantibus* w następstwie klęsk żywiołowych, w tym powodzi

Ponieważ zleceniodawca niniejszego raportu podkreślał zainteresowanie praktyką stosowania klauzuli *rebus sic stantibus* w następstwie powodzi, a jak już wspomniano, w kwerendzie przeprowadzonej w sądach położonych na obszarze właściwości Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu i jednocześnie na terenach objętych powodziami nie udało się wyselekcjonować żadnej tego rodzaju sprawy, autorka uznała za stosowne oddzielnie omówić pokrótce tę instytucję na podstawie dostępnego orzecznictwa sądów z innych regionów.

Klauzula zawarta w art. 357¹ k.c. ma charakter wyjątkowy i nie podlega wykładni rozszerzającej²⁰.

Na gruncie art. 357¹ k.c. nie ma zastosowania art. 361 § 1 k.c., który wymaga dla odpowiedzialności odszkodowawczej normalnego związku przyczynowego. Tymczasem do zastosowania art. 357¹ k.c. wystarcza obiektywne powiązanie kauzalne pomiędzy nadmierną trudnością świadczenia lub groźbą rażącej straty a nadzwyczajną zmianą stosunków, ponieważ przepis ten nie reguluje odpowiedzialności odszkodowawczej. Skoro zatem zmiana stosunków obiektywnie powoduje nadmierne trudności lub groźbę rażącej straty, to ocena normalności tego skutku nie powinna mieć znaczenia. Powyższy pogląd jest dominujący zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie²¹.

Brak natomiast obiektywnego powiązania kauzalnego, gdy na utratę płynności finansowej dłużnika składała się nie tylko powódź z 1997 r., ale także tytuły wykonawcze wystawione jeszcze przed klęską powodzi z 1997 r., epidemie dotykające zwierząt hodowanych przez dłużnika oraz dekonstrukcja na nie – tym bardziej, że rok po powodzi dłużnik zawiadomił wierzyciela o przywróceniu produkcji w gospodarstwie, a z pozwem wystąpił dopiero 6 lat po powodzi. W takiej sekwencji zdarzeń Sąd Najwyższy uznał, że sytuacja dłużnika spowodowana została wyłącznie przez zdarzenia objęte ryzykiem gospodarczym²².

Przepis art. 357¹ k.c. z mocy art. 8 ust. 1 Prawa zamówień publicznych²³ ma zastosowanie w zakresie nieuregulowanym przez tę ustawę w razie zgłoszenia żądania zmiany treści stosunku łączącego strony²⁴.

²⁰ Wyrok SA w Krakowie z 10 lipca 2018 r., I ACa 1459/17, LEX nr 2568498.

²¹ Wyrok SN z 7 grudnia 2007 r., III CSK 172/07, LEX nr 398463.

²² Wyrok SN z 7 grudnia 2007 r., III CSK 172/07, LEX nr 398463.

²³ Ustawa z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.).

²⁴ Tak np.: wyrok SN z 4 lutego 2011 r., III CSK 143/10, LEX 785535; wyrok SN z 16 maja 2007 r., III CSK 452/06, OSP 2009/2, poz. 19 (w orzeczeniach tych była podawana inna jednostka redakcyjna przepisu, ponieważ orzekano na podstawie poprzedniej ustawy Prawo zamówień publicznych), w którego uzasadnieniu stwierdzono, że umowa o roboty budowlane na terenie zalewowym rzeki górskiej i poniżej zbiornika retencyjnego musi w kalkulacjach brać pod uwagę możliwość dużego zrzutu wody z tamy, a także występowania podtopień i niewielkich powodzi.

Nie oznacza to jednak, że sąd, stosując klauzulę *rebus sic stantibus*, będzie stosował takie same kryteria oceny zmiany stosunków we wszystkich działach gospodarki. Na pewno większy wpływ na możliwość wykonania zobowiązania będą miały gwałtowne zjawiska atmosferyczne i podobne w takich branżach jak budownictwo drogowe (ze względu na długość umowy i konieczność przewidywania różnych przeszkód realizacyjnych w danym terenie – art. 632 § 1 i 2 w zw. z art. 656 k.c., który stanowi podtyp omawianej klauzuli) czy rolnictwo²⁵.

Zakres art. 632 § 2 k.c. jest węższy niż art. 357¹ k.c. Po pierwsze, wynikająca zeń ochrona podmiotowo obejmuje wyłącznie wykonawców umowy o dzieło lub o roboty budowlane. Po wtóre, może dotyczyć tylko wynagrodzenia ryczałtowego, stąd żądanie pozwu wykonawcy oparte na tym przepisie może mieć tylko dwie postaci: żądania podwyższenia wynagrodzenia (powództwo o zmianę prawa) albo rozwiązania umowy (powództwo o zniesienie stosunku prawnego)²⁶. Po trzecie, sąd ma mniejsze możliwości ingerencji w treść stosunku prawnego stron. Po czwarte wreszcie, przesłanką zastosowania tego przepisu jest wyłącznie rażąca strata, a nie, jak w wypadku art. 357¹ k.c., także nadmierne trudności w spełnieniu świadczenia.

Choć z językowej analizy mogłoby się wydawać, że nieprzewidywalność musi być mocniejsza na gruncie art. 632 § 2 k.c. („strony nie mogły przewidzieć” vs. „strony nie przewidziały” w art. 357¹), w judykaturze i doktrynie utożsamia się zakres obu pojęć, podkreślając obiektywną nieprzewidywalność²⁷. Nie można natomiast zgodzić się z poglądem P. Drapały, że art. 632 k.c. niejako „mieści się” w art. 357¹ k.c., ponieważ – jak trafnie stwierdził Sąd Najwyższy – przesłanki zastosowania obu przepisów częściowo się krzyżują²⁸.

Również pojęcie rażącej straty z obu przepisów nie jest tożsame. Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że: „użyte w art. 357¹ k.c. określenie «rażąca strata» ma autonomiczny charakter i nie może być interpretowane w oderwaniu od istoty i celu konkretnego zobowiązania. O rażącej stracie decyduje nie samo porównanie aktualnej wartości świadczeń, ale całokształt skutków wykonania zobowiązania dla majątku strony, przy uwzględnieniu celu zobowiązania i tego, jakich korzyści z jego wykonania strona mogła się spodziewać”²⁹. Niekiedy w orzecznictwie i doktrynie przyjmuje się jako granicę przesłanki rażą-

²⁵ W wyroku SO w Szczecinie z 9 grudnia 2015 r., II Ca 715/15, LEX nr 2346220, uznano, że „W stosunkach rolnych zwykłym ryzykiem jest np. doświadczenie suszy czy nadmierne opady deszczu w okresie żniw i nie są to klęski żywiołowe uzasadniające stosowanie art. 357¹ k.c.”

²⁶ Wyrok SA w Warszawie z 29 stycznia 2020 r., VII Aga 462/19, LEX nr 3103251.

²⁷ Por. wyrok SN z 21 sierpnia 2014 r., IV CSK 733/13, OSP 2018/2, poz. 16, z głosem P. Drapały, „Państwo i Prawo” 2016, z. 7; wyrok SA w Gdańsku z 15 grudnia 2015 r., V ACa 579/15, LEX nr 1994456; wyrok SA w Krakowie z 10 lipca 2018 r., I ACa 1459/17, LEX nr 2568498.

²⁸ Wyrok SN z 5 grudnia 2013 r., V CSK 2/13, LEX nr 1438655. Zob. także wyrok SA w Krakowie z 25 maja 2016 r., I ACa 179/16, LEX nr 2075690.

²⁹ Wyrok SN z 19 listopada 2014 r., II CSK 191/14, LEX nr 1628911.

cej straty uzyskanie połowy zwykłych dochodów³⁰, najlepiej ocenianych w perspektywie wieloletniej³¹.

Pojęcie „rażącej straty”, o jakiej mowa w art. 632 § 2 k.c., nie musi być stratą, która zachwiałaby kondycją finansową przedsiębiorstwa lub groziła jego upadłością, wystarczy rażąca strata transakcyjna. Jednakże nie jest nią utrata dochodu. Przy ocenie tej przesłanki należy odwoływać się także do rozmiarów prowadzonej przez wykonawcę działalności³². Sąd, podwyższając wynagrodzenie wykonawcy, nie powinien rekompensować mu całej straty, lecz jedynie do stopnia, w którym nie będzie ona rażąca, i mieścić się będzie w granicach ryzyka kontraktowego³³.

³⁰ W orzeczeniach niekiedy błędnie jako antonim straty używa się określenia „przychód” zamiast „dochód”, który – inaczej mówiąc – jest stratą ujemną.

³¹ Wyrok SO w Szczecinie z 31 marca 2015 r., II Ca 1043/14, LEX nr 1839937, i powołane tam orzecznictwo oraz literatura.

³² Wyrok SN z 21 sierpnia 2014 r., IV CSK 733/13, OSP 2018/2, poz. 16.

³³ Wyrok SA w Warszawie z 29 stycznia 2020 r., VII Aga 462/19, LEX nr 3103251.

3. Ochrona przed ryzykiem i skutkami powodzi w polskim porządku prawnym

3.1. System regulacji prawnych

Podstawą gospodarowania wodami i ich ochrony, jako części środowiska naturalnego, jest zasada zrównoważonego rozwoju³⁴.

Na system regulacji prawnych dotyczących ochrony przed powodzią i jej skutkami składają się przepisy prawa międzynarodowego³⁵, prawa unijnego³⁶ i prawa krajowego – przede wszystkim ustawy Prawo wodne oraz innych ustaw i przepisów rządu podustawowego³⁷.

Na wstępie trzeba zauważyć, że zarówno regulacje krajowe, jak i unijne na pierwszym miejscu stawiają obowiązek zapobiegania ryzyku powodzi, a kwestie odszkodowawcze są na dalszym planie.

Obowiązki przeciwdziałania powodziom nałożone na organy państwa i inne podmioty oraz odpowiedzialność odszkodowawczą można wyprowadzić z przepisów Konstytucji RP o obowiązku ochrony środowiska (art. 5 i 86)³⁸.

³⁴ Artykuł 11 TFUE, art. 5 Konstytucji RP i art. 3 pkt 50 p.o.ś.

³⁵ Konwencja o ochronie i użytkowaniu cieków transgranicznych i jezior międzynarodowych, sporządzona w Helsinkach 17 marca 1992 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 702 ze zm.); Konwencja o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życia ptactwa wodnego, sporządzona w Ramsarze 2 lutego 1971 r. (Dz.U. z 1978 r. Nr 7, poz. 24 ze zm.). Polska natomiast nie ratyfikowała dotąd Konwencji cieków wodnych, uchwalonej 21 maja 1997 r. przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych.

³⁶ Przede wszystkim chodzi o przepisy dyrektywy wodnej 2000/60/WE i dyrektywy powodziowej 2007/60/WE, a także rozporządzenia Komisji (UE) 2022/2472 z 14 grudnia 2022 r., uznającego niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 327 z 21 grudnia 2022 r., s. 1, ze zm.), jak również o komunikat KOM(2004)472 Komisji Wspólnot Europejskich z 12 lipca 2004 r. dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Zarządzanie zagrożeniem powodziowym. Zapobieganie powodziom, ochrona przeciwpowodziowa i ograniczanie skutków powodzi”.

³⁷ Na przykład wydane na podstawie specustawy 2011 zasady udzielania pomocy poszkodowanym przez powódź producentom rolnym zawarte są w rozporządzeniu Rady Ministrów z 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz.U. z 2015 r. poz. 187 ze zm.), m.in. § 13r i n., § 13ztt.

³⁸ Tak również uzasadnienie wyroku NSA z 28 października 2025 r., III OSK 2557/22, LEX nr 3945645, w którym stwierdzono, że działania zapobiegające powodziom są elementem szeroko pojmowanego prawa ochrony środowiska.

Poniżej krótkie omówienie najważniejszych ustaw mogących mieć zastosowanie w sprawach sądowych i sądownoadministracyjnych związanych z powodzią.

3.1.1. Prawo wodne

Regulacja własności i gospodarowania wodami w Polsce ma długą tradycję. Pierwszym kompleksowym aktem prawnym była ustawa wodna z 19 września 1922 r.³⁹ Została uchylona przez ustawę z 30 maja 1962 r. – Prawo wodne⁴⁰, którą zastąpiła ustawa z 24 października 1974 r. – Prawo wodne⁴¹, następnie ustawa z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne⁴². Ta ostatnia została zmieniona ustawą z 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie z dniem 18 marca 2011 r. i m.in. wprowadziła dział Va „Ochrona przed powodzią”, rozszerzając zakres obowiązków organów władzy publicznej w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, w wyniku implementacji dyrektywy wodnej 2000/60/WE i dyrektywy powodziowej 2007/60/WE.

Obecnie obowiązuje czwarta już ustawa pod tą nazwą, tj. ustawa z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne⁴³. Jest to obszerny akt prawny, do którego wydano ponad 8,2 tys. aktów wykonawczych. Ustawa reguluje gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi, a także sprawy własności wód oraz gruntów pokrytych wodami czy zasady gospodarowania tymi składnikami jako mieniem Skarbu Państwa. Przepisy ustawy stosuje się do wód śródlądowych oraz morskich wód wewnętrznych (art. 1–3 p.w.).

Największą zmianą w stosunku do poprzednich regulacji jest powołanie w tej ustawie państwowej osoby prawnej Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (o czym dalej).

Dział IV ustawy dotyczy zarządzania ryzykiem powodziowym i przeciwdziałania skutkom suszy, a jego rozdział 1 – zarządzania ryzykiem powodziowym (art. 163–182 p.w.).

3.1.2. Specustawy powodziowe i rozporządzenia wykonawcze

Począwszy od powodzi tysiąclecia w 1997 r., zaczęto uchylać ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi. Do najważniejszych należą:

- ustawa z 17 lipca 1997 r. o szczególnych zasadach postępowania administracyjnego i sądowego w związku z usuwaniem skutków powodzi z lipca 1997 r.⁴⁴ – jej przepisy

³⁹ Dz.U. z 1928 r. Nr 62, poz. 574 ze zm. Ustawa utraciła moc dopiero 12 grudnia 1962 r.

⁴⁰ Dz.U. z 1962 r. Nr 34, poz. 158 ze zm.

⁴¹ Dz.U. z 1974 r. Nr 38, poz. 230 ze zm.

⁴² T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm.

⁴³ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 960 ze zm.

⁴⁴ Dz.U. z 1997 r. Nr 80, poz. 494 ze zm.

stosuje się w sprawach związanych z usuwaniem skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r., oraz w stosunku do osób poszkodowanych w wyniku tej powodzi; wprowadziła ona definicję osoby poszkodowanej: osoby fizyczne, osoby prawne oraz podmioty gospodarcze nieposiadające osobowości prawnej, które na skutek powodzi doznały szkód majątkowych albo utraciły możliwość korzystania z zajmowanego lokalu;

- ustawa z 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r.⁴⁵ – przepisy tej ustawy mają zastosowanie do skutków zdarzeń zaistniałych na obszarze gmin lub miejscowości poszkodowanych w wyniku działania powodzi lub osunięcia ziemi mających miejsce w 2010 r., określonych w przepisach wydanych po 14 maja 2010 r.;
- ustawa z 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi⁴⁶ – ustawa ta, kilkakrotnie nowelizowana, w założeniu ma dotyczyć wszystkich kolejnych powodzi, a więc również tej z 2024 r.

Ponadto uchwalano ustawy regulujące wybrane kwestie, jak np.:

- ustawa z 8 lipca 1999 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielonych na usuwanie skutków powodzi⁴⁷ – ustawa reguluje zasady stosowania dopłat do oprocentowania kredytów udzielanych przez banki na usuwanie skutków powodzi w zakresie odbudowy budynków mieszkalnych lub obiektów infrastruktury technicznej;
- ustawa z 17 lipca 1997 r. o szczególnych zasadach postępowania administracyjnego i sądowego w związku z usuwaniem skutków powodzi z lipca 1997 r.⁴⁸ – wprowadziła m.in. pierwszeństwo rozpoznawania spraw związanych z usuwaniem skutków tej powodzi oraz zwolnienie poszkodowanych od opłat administracyjnych i kosztów sądowych; można dodać, że specustawa 2011 nie przewiduje takiego zwolnienia;
- ustawa z 12 sierpnia 2010 r. o wspieraniu przedsiębiorców dotkniętych skutkami powodzi z 2010 r.⁴⁹ – wsparcie jest w formie pożyczek na usuwanie szkód w rzeczowych aktywach trwałych lub obrotowych powstałych w wyniku powodzi w miejscu faktycznego wykonywania działalności gospodarczej; ustawa nie dotyczy szeroko rozumianego sektora rolniczego.

W odniesieniu do ostatniej powodzi z 2024 r. warto wspomnieć także o dwóch rozporządzeniach Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej wydanych na podstawie specustawy 2011 dotyczących przedsiębiorców na obszarach, na których ogłoszono stan klęski żywiołowej:

⁴⁵ Dz.U. z 2010 r. Nr 123, poz. 835 ze zm.

⁴⁶ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz.1402 ze zm.

⁴⁷ Dz.U. z 1999 r. Nr 62, poz. 690 ze zm.

⁴⁸ Dz.U. z 1997 r. Nr 80, poz. 494 ze zm.

⁴⁹ T.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 238.

- rozporządzenie z 19 grudnia 2024 r. w sprawie udzielania pomocy na naprawienie szkód spowodowanych przez powódź, która miała miejsce we wrześniu 2024 r., w ramach regionalnych programów na lata 2021–2027⁵⁰;
- rozporządzenie z 4 grudnia 2024 r. w sprawie udzielania pomocy na naprawienie szkód spowodowanych przez powódź, która miała miejsce we wrześniu 2024 r., ze środków instrumentów inżynierii finansowej oraz środków instrumentów finansowych polegających ponownemu wykorzystaniu⁵¹.

3.1.3. Prawo budowlane i podobne regulacje

Ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach.

Artykuł 61 pkt 2 pr. bud. stanowi, że właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany zapewnić, dochowując należytej staranności, bezpieczne użytkowanie obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury, takich jak np. powodzie, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska.

Przepisy ustawy nie naruszają przepisów odrębnych, a w szczególności Prawa wodnego w odniesieniu do urządzeń wodnych (art. 2 ust. 2 pkt 2 pr. bud.).

Dlatego pierwszeństwo będą miały np. art. 175a i 176 p.w. zakazujące budowy obiektów budowlanych na terenach zagrożonych powodzią i na wałach. Wyjątki od zakazu wymagają zgody Wód Polskich i pozwolenia wodnoprawnego na podstawie operatu wodnoprawnego, który wykaże, że budowa nie zwiększy zagrożenia powodziowego. Przewidziany w art. 390 ust. 1 p.w. obowiązek uzyskania przez inwestora pozwolenia wodnoprawnego na lokalizację na obszarze szczególnego zagrożenia powodziowego nowego obiektu budowlanego w rozumieniu art. 3 pkt 1 pr. bud. jest jednym z elementów systemu zapobiegającego powodziom⁵². Uzgodnienia z Wodami Polskimi wymagają również dokumenty w zakresie zabudowy i zagospodarowania terenu na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, np. decyzji lokalizacyjnych, pozwoleń na użytkowanie.

Przepisy o charakterze *lex specialis* względem pr. bud. zawiera także ustawa z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy

⁵⁰ Dz.U. z 2024 r. poz. 1916.

⁵¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1808.

⁵² Wyrok NSA z 28 października 2025 r., III OSK 2557/22, LEX nr 3945645.

przeciwpowodziowych⁵³, z tym że art. 16 odsyła właśnie do pr. bud. w zakresie zasad i trybu wydawania przez wojewodę decyzji o pozwoleniu na użytkowanie inwestycji. Ustawa ta dotyczy budowli przeciwpowodziowych (zgodnie z definicją legalną z art. 2) i stacji radarów meteorologicznych.

Co do samych urządzeń wodnych przepisy pr. bud. stosuje się w odniesieniu do budownictwa wodnego w rozumieniu przepisów działu V p.w. (art. 186 i n.).

Przejazd przez obwałowanie przeciwpowodziowe (w tym na koronie wału) nie jest drogą publiczną, dlatego nie stosuje się doń przepisów o drogach publicznych. „Przejazd wałowy ma umożliwiać przede wszystkim obsługę wału oraz dojazd do wału i na teren zawała w czasie powodzi dla odpowiednich służb, zatem jest on elementem wału przeciwpowodziowego, a więc budowli hydrotechnicznej”⁵⁴.

Naruszenia przepisów Prawa budowlanego i przepisów szczególnych przez organy państwa lub samorządów terytorialnych mogą być podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej.

3.1.4. Prawo ochrony środowiska

Ustawa Prawo ochrony środowiska nie zawiera przepisów zapobiegających powodziom, jednak z jej przepisów wykładanych łącznie z odpowiednimi przepisami p.w. mogą wynikać obowiązki organów władzy publicznej.

W art. 5 p.o.ś. ustanowiona jest zasada zrównoważonego rozwoju, a w art. 6 p.o.ś. – zasady prewencji oraz ostrożności. Istota zasady prewencji sprowadza się do założenia, że w pierwszej kolejności należy podejmować działania, które mogą zapobiec negatywnym skutkom dla środowiska. W odniesieniu do kwestii ograniczenia zagrożenia powodziowego z zasady prewencji wynika zatem w sposób oczywisty, że władze publiczne powinny przede wszystkim nie dopuścić do powstania zabudowy na terenach zalewowych. Wówczas nie zostanie bowiem narażone życie i zdrowie osób zamieszkałych na tym terenie, a także nie zostanie narażone na zniszczenie zlokalizowane tam mienie. Dlatego w świetle art. 163 ust. 2 oraz art. 166 ust. 2, 5 i 10 p.w., interpretowanych w powiązaniu z dyrektywą 2007/60/WE oraz art. 191 ust. 2 TFUE w zw. z art. 6 p.o.ś., poza niewielkimi wyjątkami niedopuszczalne jest uzgodnienie lokalizacji nowej zabudowy mieszkaniowej na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią⁵⁵.

Natomiast z zasady ostrożności (przezorności) wynika, że racjonalne wątpliwości co do negatywnego wpływu na środowisko rozstrzyga się na korzyść środowiska, a nie na korzyść inwestycji⁵⁶.

⁵³ T.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 104.

⁵⁴ Wyrok NSA z 20 stycznia 2022 r., II OSK 2399/21, LEX nr 3315952.

⁵⁵ Wyrok NSA z 28 października 2025 r., III OSK 2557/22, LEX nr 3945645.

⁵⁶ Wyrok NSA z 4 marca 2020 r., II OSK 1115/18, LEX nr 3007301.

Niektóre przepisy p.o.ś. mają znaczenie dla ustalenia organu właściwego do wydawania pozwoleń wodnoprawnych i ocen wodnoprawnych (art. 397 ust. 3 pkt 1 lit. a–c p.w.).

3.2. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie to państwowa osoba prawna utworzona 1 stycznia 2018 r. na podstawie i z dniem wejścia w życie ustawy Prawo wodne, w celu realizacji zadań publicznych z zakresu gospodarki wodnej, a więc w sferze *imperium*. Podmiot ten od 1 stycznia 2018 r. zarządza również mieniem Skarbu Państwa w zakresie gospodarki wodnej. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie reprezentuje Skarb Państwa w zakresie mienia w postaci wód płynących i gruntów pokrytych wodami, a więc w sferze *dominium*.

Jak jednak trafnie zauważono w doktrynie, kwestię tę komplikuje to, że „identyfikacja, ujawnienie własności oraz reprezentacji Skarbu Państwa musi bezpośrednio wynikać z przepisów u.p.w. 2017, z uwzględnieniem m.in. ustawy z 6.07.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece oraz ustawy z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne. Reprezentację Wód Polskich w stosunku do majątku Skarbu Państwa stwierdza wyłącznie na wniosek Wód Polskich, w drodze decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 258 ust. 10 u.p.w. 2017, właściwy wojewoda. Decyzja wojewody ma charakter konstytutywny i dopiero uprawniona stanowi podstawę do dalszych działań związanych z ujawnieniem reprezentacji Skarbu Państwa zarówno w księgach wieczystych, jak i w ewidencji gruntów i budynków, zgodnie z art. 258 u.p.w. 2017. Jednocześnie decyzja wojewody wydana w trybie art. 528 ust. 6 u.p.w. 2017, odmiennie od decyzji administracyjnej z art. 258 ust. 10 u.p.w. 2017, jest decyzją deklaratoryjną, potwierdzającą stan prawny wynikający z obecnych, jak też z dotychczasowych regulacji i reprezentacji praw właścicielskich. Decyzje wydawane na podstawie dwóch przywołanych przepisów odnoszą się do różnego rodzaju mienia”⁵⁷.

Dotychczasowe Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej i Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej zostały przekształcone w nowe jednostki organizacyjne Wód Polskich. Natomiast prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej przestał być organem centralnym, a jego kompetencje przejął prezes Wód Polskich.

Zgodnie z art. 163 ust. 1 p.w. ochrona przed powodzią jest zadaniem Wód Polskich, organów administracji rządowej i samorządowej. W poprzedniej ustawie (Prawo wodne z 2001 r.) za to zadanie odpowiadały jedynie organy administracji rządowej i samorządowej⁵⁸.

⁵⁷ A. Opalińska, *Reprezentacja Skarbu Państwa – wybrane problemy z zakresu Prawa wodnego*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 10, s. 78.

⁵⁸ Artykuł 81 ustawy z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2001 r. Nr 115, poz. 1229).

Wody Polskie zapewniają w zakresie swojej właściwości ochronę ludności i mienia przed powodzią wywołaną przez wody publiczne stanowiące własność Skarbu Państwa, w stosunku do których podmiot ten wykonuje prawa właścicielskie Skarbu Państwa (tj. śródlądowe wody płynące i wody podziemne; natomiast w stosunku do wód morskich prawa takie wykonuje minister właściwy ds. gospodarki morskiej).

Wśród szczegółowych obowiązków Wód Polskich lub jej organów można wymienić m.in.:

- koordynację działań przeciwpowodziowych z działaniami ochrony środowiska i ochrony wód;
- opracowywanie projektów wstępnej oceny ryzyka powodziowego, map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego;
- opracowywanie projektów planów zarządzania ryzykiem powodziowym;
- wydawanie decyzji nakazujących wycinkę drzew i krzewów;
- kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych, w szczególności obszarów szczególnego zagrożenia powodzią;
- racjonalne retencjonowanie wód oraz użytkowanie budowli przeciwpowodziowych, a także sterowanie przepływami wód;
- zapewnienie funkcjonowania systemu wczesnego ostrzegania przed niebezpiecznymi zjawiskami zachodzącymi w atmosferze i hydrosferze oraz prognozowanie powodzi;
- zachowanie, tworzenie i odtwarzanie systemów retencji wód;
- budowę, przebudowę i utrzymywanie budowli przeciwpowodziowych;
- prowadzenie akcji lodołamania;
- prowadzenie polityki informacyjnej w zakresie ochrony przed powodzią oraz ograniczania jej skutków;
- wydawanie decyzji nakazujących obniżenie piętrzenia wody lub opróżnienie zbiornika;
- wydawanie decyzji zezwalających na odstępstwo od zakazu budowy na niektórych terenach.

Naruszenie wielu z tych obowiązków – należących pod rządami poprzednich ustaw Prawo wodne do różnych *stationes fisci* Skarbu Państwa lub jednostek samorządów terytorialnych – było uznawane przez sądy za podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej⁵⁹.

Także wydawanie pozwolenia wodnoprawnego na realizację określonej inwestycji stanowi instrument realizacji jednego z podstawowych zadań Wód Polskich, jakim jest wspomniana ochrona ludności i mienia przed powodzią (art. 162 ust. 2 p.w.)⁶⁰.

⁵⁹ Por. np. uzasadnienie wyroku SO w Krakowie z 19 października 2017 r., I C 1466/11, <https://classaction.pl/orzecznictwa/wyrok-sadu-okregowego-w-krakowie-i-wydzial-cywilny-z-19-pazdziernika-2017-r/> (dostęp: 2 maja 2026 r.), oraz uzasadnienie wyroku SO w Płocku z 23 kwietnia 2018 r., I C 863/12, LEX nr 2491949, w których szczegółowo omówiono zaniechania poszczególnych pozwanych.

⁶⁰ Wyrok NSA z 28 października 2025 r., III OSK 2557/22, LEX nr 3945645.

W art. 534 ust. 1–4 p.w. przewidziane jest następstwo prawne Wód Polskich w różnego rodzaju prawa i obowiązki, przy czym ustawa używa zwrotu „Wody Polskie wstępują w...”. Natomiast przepis art. 534 ust. 5 p.w. stanowi, że z dniem wejścia w życie ustawy „Wody Polskie przystępują do...” (toczących się postępowań sądowych i administracyjnych wynikających z poprzedniej ustawy, w których stronami są Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej, marszałkowie województw lub kierownicy wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych), co sugerowałoby status podobny do interwenienta ubocznego. Zasada racjonalnego ustawodawcy nakazywałaby przyjąć, że dwa różne określenia, zwłaszcza w tej samej jednostce redakcyjnej, należy wyklądać w taki sposób, aby nie miały one tożsamej treści. Jednak sądy z użyciem metody funkcjonalnej wykładają art. 534 ust. 1 p.w. jako regulację szczególną względem art. 192 pkt 3 k.p.c., która ustanawia następstwo procesowe z mocy prawa⁶¹. Niemniej co do następstwa procesowego Wód Polskich za województwo pozwane o odszkodowanie za niezgodne z prawem działania lub zaniechania marszałka województwa przy wykonywaniu zadań publicznych wymienionych w poprzedniej ustawie, w procesie wszczętym przed dniem wejścia w życie p.w. z 2017 r., Sąd Najwyższy stwierdził, że Wody Polskie nie wstępują w miejsce pozwanego województwa. Województwo ponosi bowiem odpowiedzialność odszkodowawczą za niezgodne z prawem działania lub zaniechania marszałka województwa realizowane przy wykonywaniu władzy publicznej w ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej⁶².

Natomiast generalne następstwo procesowe *inter vivos* Wód Polskich za Skarb Państwa lub województwo – wbrew literalnemu brzmieniu przepisu – istnieje tylko wówczas, gdy jednocześnie zachodzi następstwo materialnoprawne, przede wszystkim praw i obowiązków wynikających z umów (art. 534 ust. 1 i art. 536 p.w.)⁶³. Można dodać, że następstwo materialnoprawne Wód Polskich nie występuje w odniesieniu do odpowiedzialności deliktowej⁶⁴.

Od czasu powołania Wód Polskich i przypisania im w ustawie skonkretyzowanych obowiązków, za których zaniechanie podmiot ten odpowiada jako za zaniechania własne, znacznie zmniejszyła się liczba przypadków, gdy odpowiedzialność za szkody powodziowe będzie ponosił bezpośrednio Skarb Państwa.

Na marginesie można dodać, że z informacji medialnych wynika, iż Wody Polskie odmówiły po powodzi w 2024 r. zaspokajania roszczeń poszkodowanych osób fizycznych i przedsiębiorców, ponieważ nie obejmuje tego ich polisa ubezpieczeniowa ze względu na klauzulę

⁶¹ Na przykład uchwała SN z 27 lutego 2020 r., III CZP 57/19, OSNC 2020/11, poz. 91.

⁶² Uchwała SN z 27 lutego 2020 r., III CZP 57/19, OSNC 2020/11, poz. 91. Odmienne: wyrok SA w Łodzi z 17 stycznia 2020 r., I ACa 62/19, LEX nr 3383985.

⁶³ Wyrok SN z 19 stycznia 2024 r., II CSKP 865/22, OSNC-ZD 2024/3, poz. 32.

⁶⁴ Wyrok SA w Szczecinie z 19 sierpnia 2022 r., I ACa 66/22, LEX nr 3742401.

wyłączając odpowiedzialność ubezpieczyciela z tytułu siły wyższej⁶⁵. Jeżeli informacja ta jest prawdziwa, to Wody Polskie (gdyby można było im przypisać jakieś zaniechanie w zakresie obowiązków ochronnych przed powodzią) nie mają podstaw do takiej odmowy, bo jest to własna odpowiedzialność tego podmiotu.

3.3. Obowiązki Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego wynikające z Prawa wodnego

W związku z powstaniem państwowej osoby prawnej PGW Wody Polskie z mocy ustawy p.w. zakres obowiązków Skarbu Państwa znacząco zmniejszył się w stosunku do regulacji z poprzedniej ustawy Prawo wodne z 2001 r.

Także jednostki samorządu terytorialnego zapewniają w zakresie swojej właściwości ochronę ludności i mienia przed powodzią wywołaną przez wody publiczne stanowiące własność Skarbu Państwa tylko w wypadku, jeżeli zawarto porozumienie o przekazaniu tym jednostkom poszczególnych uprawnień właścicielskich w stosunku do wód na terenie danej jednostki. W stosunku do poprzedniej ustawy wiele ich obowiązków przejęły Wody Polskie.

Obecne obowiązki wojewodów sprowadzają się głównie do zadań koordynacyjnych, nadzorczych i opiniodawczych. Odpowiadają oni także za zarządzanie kryzysowe w razie powodzi lub suszy.

Również rola województw⁶⁶ została mocno okrojona, gdyż Wody Polskie przejęły takie obowiązki jak utrzymywanie kanałów, wałów przeciwpowodziowych czy wydawanie pozwoleń wodnoprawnych. Natomiast, jak już wspomniano, pod rządami dawnej ustawy Prawo wodne z 2001 r. województwo ponosiło odpowiedzialność odszkodowawczą za niezgodne z prawem działania lub zaniechania marszałka województwa realizowane przy wykonywaniu władzy publicznej w ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, o których była mowa w art. 75 ust. 1 tej ustawy⁶⁷.

Sejmik ma kompetencję uchwalania wojewódzkiego planu zagospodarowania przestrzennego, który musi uwzględniać ryzyko powodziowe, natomiast marszałkowi województwa pozostawiono uprawnienia nadzorcze i opiniodawcze.

Gmina ustala i pobiera opłaty retencyjne. Odpowiada za czyszczenie rowów melioracyjnych, ale tylko stanowiących jej własność.

⁶⁵ *Pozwu zbiorowego przeciwko Wodom Polskim nie będzie*, <https://nowiny.nyskie.com.pl/arttykul/pozwu-zbiorowego-przeciwko-n1693994> (dostęp: 1 maja 2026 r.).

⁶⁶ Województwo ma osobowość prawną na podstawie art. 6 ust. 2 u.s.w.

⁶⁷ Uchwała SN z 27 lutego 2020 r., III CZP 57/19, OSNC 2020/11, poz. 91.

Powiat pełni głównie funkcje nadzorcze i administracyjne w sytuacjach nadzwyczajnych. Ponadto sprawuje nadzór nad spółkami wodnymi. Starosta opiniuje powołanie kierownika nadzoru wodnego na swoim terenie.

3.4. Obowiązki Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego wynikające z innych przepisów

3.4.1. Skarb Państwa – wojewoda, marszałek województwa, województwo

Wojewoda jest podmiotem odpowiedzialnym za wykonywanie polityki Rady Ministrów na terenie województwa, w tym za współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej w zakresie m.in. zapobiegania zagrożeniom życia, zdrowia i mienia, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków. Ponadto wojewoda dokonuje oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy (art. 22 pkt 2 i 3 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁶⁸).

Podstawą odpowiedzialności wojewody za niewłaściwe wykonywanie obowiązków przed powodzią i w jej czasie, szczególnie za brak sporządzenia wojewódzkiego planu kryzysowego, w zakresie informacji o ostrzeżeniach i ewakuacji oraz zwrócenia się do Ministerstwa Obrony Narodowej o wsparcie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej mogą być także przepisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

W związku z wejściem w życie p.w. i powołaniem PGW Wody Polskie, z dniem 1 stycznia 2018 r. uchylono art. 14 ust. 1 pkt 9 u.s.w., który do zadań własnych samorządu województwa zaliczał gospodarkę wodną i ochronę przeciwpowodziową.

3.4.2. Skarb Państwa – Minister Obrony Narodowej i Minister Pracy

Zgodnie z art. 25 w zw. z art. 14 ust. 2 u.z.k. Minister Obrony Narodowej na wniosek wojewody może skierować jednostki Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na teren dotknięty sytuacją kryzysową, jeżeli inne siły i środki mogą być niewystarczające albo niemożliwe do użycia. Wojsko w takiej sytuacji może prowadzić działania ewakuacyjne ludzi i mienia, działania poszukiwawczo-ratownicze, w tym dostarczanie wody i pożywienia osobom, które nie

⁶⁸ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 428.

zostały ewakuowane, przygotowywać miejsca tymczasowego pobytu osób ewakuowanych, chronić mienie pozostawione na skutek ewakuacji.

Odpowiedzialność tej jednostki Skarbu Państwa może więc wchodzić w rachubę w wypadku, gdy minister odmówiłby takiego wsparcia. Inną rzeczą jest jednak w praktyce wykazanie przez poszkodowanego, że zaniechanie to przyczyniło się do powstania szkody lub jej rozmiaru, nawet w wypadku deliktu złożonego. Trudno byłoby bowiem udowodnić, że Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej skierowane zostałyby akurat na teren, na którym powstała dana szkoda, i do zadania, które zapobiegłoby lub zmniejszyło wymiar szkody.

3.4.3. Powiat jako jednostka samorządu terytorialnego

W art. 19 i n. specustawy powodziowej 2011 r. wymieniono liczne zadania powiatu jako zadania własne, które należy realizować w celu likwidacji skutków powodzi. Są to głównie obowiązki związane z aktywizacją rynku pracy. Zaniechania w tym zakresie mogą być teoretycznie podstawą odpowiedzialności powiatu na podstawie art. 417 k.c. (ponieważ specustawa nie przewiduje szczególnych zasad), jednakże wykazanie związku przyczynowego między takim zaniechaniem a szkodą byłoby w praktyce niezmiernie trudne, jeśli nie niemożliwe.

3.4.4. Gmina

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶⁹ zadaniem własnym gminy jest m.in. zapewnienie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego (analogiczny obowiązek nakłada na powiaty ustawa o samorządzie powiatowym).

3.4.5. Odpowiedzialność na podstawie ustawy o stanie klęski żywiołowej

Przepisy art. 7–19 u.s.k.ż. regulują podział kompetencji i obowiązków w czasie klęski żywiołowej pomiędzy takimi organami jak wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, wojewoda i minister właściwy do spraw administracji publicznej lub inny minister, do którego zakresu działania należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, a w przypadku wątpliwości co do właściwości ministra lub w przypadku gdy właściwych jest kilku ministrów – minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów. Niewłaściwe wykonywanie obowiązków, zwłaszcza w zakresie przewidzianych ustawą ograniczeń praw

⁶⁹ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.

i wolności człowieka i obywatela, może być podstawą odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

3.4.6. Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez zwierzęta

Niejasny jest zakres obowiązku odszkodowawczego Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez dzikie zwierzęta na podstawie art. 126 u.o.p. w kontekście powodzi. Mianowicie Skarb Państwa odpowiada w granicach *damnum emergens* za szkody wyrządzone m.in. przez bobry w gospodarstwie rolnym, leśnym lub rybackim. Oględzin i szacowania szkód, a także ustalania wysokości odszkodowania i jego wypłaty, dokonuje regionalny dyrektor ochrony środowiska, a na obszarze parku narodowego dyrektor tego parku.

Z uzasadnienia wyroku Sądu Okręgowego w Płocku⁷⁰ wynika, że jedną z ważniejszych przyczyn przerwania wału w czasie powodzi w okolicach Płocka w 2010 r. było przerwanie wału wskutek wtargnięcia wody do nor wykonanych w konstrukcji wału przez zwierzęta ryjące, głównie bobry, a w pewnym stopniu także lisy, nornice i ryjówki, natomiast kontrola wałów i ich zabezpieczenie przed działaniami tych zwierząt była niewłaściwa.

Nie jest jasne, czy powyższy przepis dotyczy tylko szkód wyrządzonych przez bobry bezpośrednio na terenie gospodarstwa, czy też może być wykładany jako podstawa odpowiedzialności także w wypadku, gdy wskutek działań tych zwierząt doszło do powodzi, która zalała takie gospodarstwo. Wydaje się, że nie byłoby wątpliwości, gdyby bobry spowodowały wylanie cieku wodnego przepływającego przez teren gospodarstwa, mimo że szkodę wyrządziłaby powódź, a nie bobry bezpośrednio. Dlatego nie ma przeszkód, aby przyjąć istnienie związku przyczynowego w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. także wówczas, gdy bobry doprowadzą do powodzi cieku wodnego znajdującego się poza granicami gospodarstwa. Dopuszczenie do niekontrolowanej działalności bobrów uszkadzających wały przeciwpowodziowe i nienaprawianie rezultatów tego w świetle wiedzy o wpływie nor na wytrzymałość wałów prowadzi bowiem do wniosku, że powódź wywołana takim zaniechaniem mieści się w granicach normalnego związku przyczynowego.

3.4.7. Zaniechania na obszarach Natura 2000, parków narodowych i rezerwatów

Zgodnie z tzw. dyrektywą siedliskową⁷¹ pewne obszary mające znaczenie dla Wspólnoty Europejskiej jako siedliska przyrodnicze mogą być od 2009 r. włączane do Europejskiej

⁷⁰ Uzasadnienie wyroku SO w Płocku z 23 kwietnia 2018 r., I C 863/12, LEX nr 2491949.

⁷¹ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.Urz. UE L 206 z 22 lipca 1992 r., s. 7 ze zm.).

Sieci Ekologicznej Natura 2000. Obszar taki proponuje Minister Środowiska, a propozycję zatwierdza Komisja Europejska. W Polsce z reguły są to doliny rzek.

Zgodnie z art. 33 ust. 1 i 2 u.o.p. zabronione jest podejmowanie działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, a w szczególności: pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000, lub wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami (powyższe dotyczy także obszarów proponowanych przez ministra jeszcze przed zatwierdzeniem przez Komisję Europejską).

W sprawach prowadzonych na podstawie postępowań grupowych po powodzi tysiąclecia pozwany Skarb Państwa tłumaczył pewne zaniechania zakazami prac na obszarach Natura 2000. Jednakże przepis art. 33 u.o.p. nie ma charakteru bezwzględny. Zgodnie z art. 34 ust. 1 i 2 u.o.p., jeżeli przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, i wobec braku rozwiązań alternatywnych, właściwy miejscowo regionalny dyrektor ochrony środowiska może pod pewnymi warunkami zezwolić na realizację planu lub działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000⁷². Jeżeli zaś celem prac jest ochrona zdrowia i życia ludzi lub zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego, zezwolenie może być wydane, nawet gdy znaczące negatywne oddziaływanie ma dotyczyć siedlisk i gatunków priorytetowych.

Utrudnia to przeprowadzenie prac np. nakazujących wycinkę drzew i krzewów w korycie rzeki, ponieważ konieczne jest uzyskanie właściwych opinii (co opóźnia wydanie zezwolenia), ale nie uniemożliwia.

Zgodnie z art. 15 ust. 1–4 u.o.p. Minister Środowiska może odstąpić od zakazanych ingerencji na obszarze parku narodowego, a Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska na terenie rezerwatu przyrody, jeżeli jest to uzasadnione m.in. potrzebą realizacji inwestycji celu publicznego związanej z ochroną ludności przed powodzią i suszą.

Jeden z sądów rozpoznających sprawę grupy powodzian w mocnych słowach odniósł się do zaniechań tłumaczonych przepisami ochronnymi, stwierdzając, że zamiast do ochrony gatunkowej bobrów doszło wręcz do ich hodowli, a priorytet musi mieć ochrona ludzi⁷³.

⁷² W Polsce większość dolin rzecznych tak dużych rzek jak np. Wisła czy Pilica objęto programem Natura 2000.

⁷³ Uzasadnienie wyroku SO w Płocku z 23 kwietnia 2018 r., I C 863/12, LEX nr 2491949.

3.5. Podstawa odpowiedzialności Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego

3.5.1. Odpowiedzialność cywilnoprawna

Artykuł 417 § 1 k.c. od strony podmiotowej stanowi, że za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej odpowiada ta osoba prawna, z którą związana jest jednostka organizacyjna bez osobowości prawnej lub osoba prawna wykonująca uprawnienia władzy publicznej. Chodzi tu więc o odpowiedzialność Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego bądź innej osoby prawnej wykonującej władzę publiczną z mocy prawa. Natomiast § 2 stanowi, że jeżeli wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono na podstawie porozumienia jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa.

Przepis art. 417 k.c. ma zastosowanie, gdy brak przepisu szczególnego jednoznacznie określającego obowiązek władzy publicznej wraz z konsekwencjami jego niedochowania, a nadto jedynie odnośnie do działań lub zaniechań polegających na wykonywaniu funkcji władczych, tj. realizacji zadań władzy publicznej, także w odniesieniu do zapobiegania powodzi⁷⁴. Ochrona przed powodzią należy do sfery *imperium*⁷⁵. Sfera ta obejmuje wszelkie działania w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, a więc zarówno te mające na celu zminimalizowanie ryzyka związanego z wystąpieniem zjawiska powodzi poprzez stworzenie odpowiedniego systemu ochrony przeciwpowodziowej, jak i te polegające na szybkim reagowaniu w sytuacji realnego zagrożenia powodzią⁷⁶.

Natomiast odpowiedzialność tych podmiotów w sferze *dominium*, czyli w sferze gospodarczej lub sferze usług użyteczności publicznej, oparta jest na ogólnych zasadach prawa cywilnego (art. 416, 427, 433–436 k.c.).

Trzeba jednak zauważyć, że od 1 stycznia 2018 r., kiedy to powołano państwową osobę prawną Wody Polskie, odpowiedzialność Skarbu Państwa (szczególnie w sferze *dominium*) może zachodzić jedynie wyjątkowo.

Orzecznictwo SN w sprawach dotyczących odpowiedzialności za skutki powodzi jest nieliczne, jednak wyływają zeń ważne wskazówki.

Mianowicie SN stoi na stanowisku, że odpowiedzialność Skarbu Państwa nie ma charakteru gwarancyjnego i nie aktualizuje się już w związku z wystąpieniem określonego zda-

⁷⁴ Na przykład wyrok SA w Poznaniu z 25 czerwca 2008 r., I ACa 433/08, LEX nr 446193; wyrok SA w Katowicach z 13 czerwca 2016 r., V ACa 659/14, LEX nr 2067822.

⁷⁵ Wyrok SN z 23 marca 2017 r., V CSK 568/16, LEX nr 2300174.

⁷⁶ Wyrok SO w Krakowie z 19 października 2017 r., I C 1419/10, <https://classaction.pl/orzecznictwa/wyrok-sadu-okregowego-w-krakowie-i-wydzial-cywilny-z-19-pazdziernika-2017-r/> (dostęp: 2 maja 2026 r.).

rzenia, w tym powstania skutku w postaci szkody. Oczywiście jest bowiem, że zapobieżenie zdarzeniom tego rodzaju nie zawsze jest możliwe, nawet jeżeli wszystkie organy i podmioty wykonują swoje obowiązki w sposób należyty⁷⁷.

Jeżeli chodzi o zakres odpowiedzialności za zaniechania, współcześnie w judykaturze dominuje pogląd, że dla przypisania odpowiedzialności konieczne jest niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, a więc gdy niezgodność ta wiązana jest z naruszeniem normy prawa powszechnie obowiązującego, w której obowiązek określonego działania władzy publicznej został oznaczony tak, aby można było ustalić, na czym konkretnie miałyby polegać zachowanie organu władzy publicznej, aby do szkody nie doszło⁷⁸. Dlatego nie można przypisać Skarbowi Państwa odpowiedzialności w razie naruszenia normy wynikającej z zasad współżycia społecznego⁷⁹ albo ze zwyczaju.

W odniesieniu do powodzi – ale na gruncie Prawa wodnego z 1974 r. – Sąd Najwyższy orzekł, że co do zasady podmioty zobowiązane ustawowo do ochrony przeciwpowodziowej mogą ponosić odpowiedzialność odszkodowawczą za szkody wywołane powodzią, jeżeli zaniedbają wypełnienie ciążących na nich obowiązków, przez co powiększy się rozmiar szkód. Jednakże stwierdził, że ówczesny przepis stanowiący ogólnie, iż ochrona przed powodzią należy do zadań organów administracji rządowej, gminy, powiatu oraz samorządu województwa, czyli sfery wykonywania władzy publicznej, nie precyzuje dostatecznie rodzaju i form realizacji zadań z zakresu ochrony przed powodzią ciążących na tych organach. Tymczasem odpowiedzialność za zaniechanie może dotyczyć niewykonania obowiązku tylko dostatecznie skonkretyzowanego w normie prawnej, a decydujące znaczenie ma zgodność zachowania sprawcy z wzorcem postępowania ujętym w przepisie prawa materialnego⁸⁰.

Trzeba tu jednak dostrzec, że w wyjątkowych wypadkach w odniesieniu do szkód na osobie możliwe są odstępstwa od tej reguły, rozszerzające odpowiedzialność Skarbu Państwa na zasadzie słuszności (art. 417² k.c.).

Znajduje to potwierdzenie w jednym z orzeczeń Sądu Najwyższego, odwołującym się m.in. do standardów wynikających z rekomendacji nr R(84)15 w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej, przyjętej 18 września 1984 r. przez Komitet Ministrów Rady Europy, zarówno co do definicji „czynności władzy publicznej” rozumianej jako „wszelkie działania lub zaniechania, które mogą wywierać bezpośredni skutek w sferze praw, wolności lub interesów innych osób”, jak i co do zasady wskazującej, że szkody spowodowane uchybieniem władzy publicznej, jakiego w postępowaniu pokrzywdzony mógł – według prawa – rozsądnie

⁷⁷ Wyrok SN z 12 kwietnia 2023 r., II CSKP 1948/22, OSNC-ZD 2024/3, poz. 23.

⁷⁸ Tak: wyrok SN z 26 marca 2003 r., II CKN 1374/00, LEX nr 78829; wyrok SN z 28 kwietnia 2005 r., III CK 367/04, Biul. SN 2005/7, poz. 14; uchwała SN z 21 stycznia 2011 r., III CZP 120/10, OSNC-ZD 2011/3, poz. 55; choć nie brak odmiennych orzeczeń SN, szczególnie z lat wcześniejszych.

⁷⁹ Wyrok SN z 12 kwietnia 2023 r., II CSKP 1948/22, OSNC-ZD 2024/3, poz. 23.

⁸⁰ Wyrok SN z 25 marca 2011 r., IV CSK 407/10, LEX nr 1111022.

oczekiwać, powinny być wynagradzane. Jednocześnie jednak SN przestrzega, że odejście od wymogu skonkretyzowania obowiązków może następować tylko wyjątkowo, aby nie dopuścić do odpowiedzialności absolutnej Skarbu Państwa. Szczególnie dotyczy to szkód wyrządzanych zdarzeniami masowymi, wystąpieniami społecznymi o charakterze zbiorowego nieposłuszeństwa, związanymi z naruszaniem norm prawnych, społecznych i etycznych, dziejącymi się na znacznym powierzchniowo terytorium, rozciągniętymi w czasie, niemożliwymi bądź trudnymi do zapobieżenia czy ogarnięcia i, w zasadzie, nie do opanowania bez użycia środków przymusu bezpośredniego bądź środków dalej idących⁸¹. Można zauważyć, że okoliczności takie (w tym np. odmowa podporządkowania się nakazowi ewakuacji) mogą często występować podczas powodzi.

Z kolei w sprawie z powództwa grupowego powodźcian z Sandomierza pod rządami ustawy Prawo wodne z 2011 r. sąd orzekł, że wykonywanie władzy publicznej oparte w jednym zdarzeniu na wielu podstawach prawnych (wynikające z ustawy Prawo Wodne, ustawy o zarządzaniu kryzysowym, ustaw o samorządach terytorialnych, a także całego szeregu aktów wykonawczych) uzasadnia zastosowanie art. 417 § 1 k.c. – tym bardziej że delikt ten nie mieści się w hipotezie żadnej z norm wynikających z Prawa wodnego⁸².

3.5.2. Odpowiedzialność administracyjnoprawna

Ponieważ odpowiedzialność administracyjnoprawna nie ma bezpośredniego znaczenia dla roszczeń majątkowych poszkodowanych, można jedynie wspomnieć, że składają się na nią m.in. kontrola w toku instancji i kontrola sądownoadministracyjna, które mogą uchylić wadliwe decyzje niekorzystne dla poszkodowanych, stwierdzić ich nieważność lub doprowadzić do wznowienia postępowania albo wreszcie przeciwdziałać bezczynności organu. Pośrednie znaczenie może mieć także odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna pracowników administracji publicznej.

⁸¹ Wyrok SN z 9 sierpnia 2012 r., V CSK 153/11, LEX nr 1243092.

⁸² Wyrok SO w Krakowie z 19 października 2017 r., I C 1466/11, <https://classaction.pl/orzecznictwa/wyrok-sadu-okregowego-w-krakowie-i-wydzial-cywilny-z-19-pazdziernika-2017-r/> (dostęp: 2 maja 2026 r.).

4. Rodzaje wsparć i odszkodowań możliwych do uzyskania w związku ze skutkami powodzi

W związku z tym, że świadczenia pomocowe przysługujące na podstawie specustaw dotyczących powodzi z 1997 r. i z 2010 r. zostały już wykorzystane, mimo dalszego formalnego obowiązywania tych ustaw niżej zostaną wspomniane jedynie finansowe świadczenia pomocowe przewidziane na podstawie specustawy z 2011 r., która dotyczy m.in. powodzi z 2024 r. Wszystkie numery artykułów w niniejszym rozdziale, jeśli nie zaznaczono inaczej, odnoszą się do specustawy z 2011 r.

Świadczenia wypłacone na tej podstawie są wolne od egzekucji administracyjnej, a świadczenie interwencyjne i lokalowe – także od egzekucji sądowej. Ponadto sądy mogą zawiesić prowadzone postępowania egzekucyjne.

4.1. Zasiłki celowe i podobne formy pomocy z budżetu państwa

4.1.1. Pomoc dla osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej

Rodzinom lub osobom fizycznym samotnie gospodarującym może być przyznany zasiłek powodziowy w wysokości do 2000 zł, zasiłek losowy na cele edukacyjne do 1000 zł, dodatkowy zasiłek opiekuńczy. Takie osoby mogą także dostać dodatkowy zasiłek powodziowy (1000 zł) na koszty osuszania pomieszczeń, jeżeli straciły możliwość korzystania z nieruchomości lub lokalu⁸³.

Może być również przyznany zasiłek celowy na podstawie art. 40 u.p.s. lub na podstawie art. 69b ustawy zmieniającej specustawę 2011. Ten ostatni, choć nawiązuje do treści art. 40 ust. 2 u.p.s., ustanawia nową formę świadczenia w postaci zasiłku celowego z przeznaczeniem

⁸³ Artykuł 69 ust. 1 ustawy zmieniającej specustawę 2011.

na remont, odbudowę budynku mieszkalnego, lokalu mieszkalnego, budynku gospodarczego, a także odtworzenie budynku lub lokalu mieszkalnego w innym miejscu lub o innych wymiarach, zakup budynku lub lokalu mieszkalnego albo budynku mieszkalnego wraz z gruntem, na którym jest posadowiony, albo zakup działki budowlanej, albo najem budynku lub lokalu mieszkalnego. Zasiłek ten może wynosić do 200 000 zł na jeden lokal lub budynek, przy czym 50 000 zł wypłaca się zaliczkowo⁸⁴. Wreszcie art. 48b u.p.s. przewiduje pomoc rzeczową (odzież, żywność, gorący posiłek).

Materialnoprawną podstawą zasad ustalania osób uprawnionych do pomocy i jej wysokości są przepisy u.p.s., do których odsyła specustawa. Zgodnie z art. 40 ust. 2 i 3 u.p.s. zasiłek celowy może być przyznany osobie albo rodzinie, które poniosły straty w wyniku klęski żywiołowej lub ekologicznej. Zasiłek ten może być przyznany niezależnie od dochodu i może nie podlegać zwrotowi.

Osobom bezrobotnym i poszukującym pracy przysługują różne formy wsparcia, w tym zasiłek, umorzenie pożyczki edukacyjnej, zatrudnienie interwencyjne. Osoby fizyczne mogą także uzyskać pomoc z KFS.

4.1.2. Pomoc dla przedsiębiorców

Na podstawie przepisów art. 22a i n. specustawy 2011 przedsiębiorcy mogą uzyskać świadczenie interwencyjne pod warunkiem dalszego prowadzenia działalności i utrzymania poziomu zatrudnienia przez 6 miesięcy. Zasady i wysokość udzielanej pomocy w ramach świadczenia interwencyjnego reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z 16 września 2024 r. w sprawie wykazu gmin, w których są stosowane szczególne rozwiązania związane z usuwaniem skutków powodzi z września 2024 r., oraz rozwiązań stosowanych na ich terenie⁸⁵. Trzeba dodać, że zasady wypłaty świadczeń interwencyjnych przewidują obniżki świadczeń 10–25% dla podmiotów, które nie były ubezpieczone⁸⁶.

Przedsiębiorcy poszkodowani powodzią mogą uzyskać pożyczkę w wysokości do 200 000 zł (art. 41 i n. specustawy 2011).

Mogą także uzyskać wsparcie z PFRON na utrzymanie miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych, odroczenie terminu płatności lub umorzenie składek na ten cel oraz z KFS na kształcenie się, a także pożyczkę na utworzenie miejsca pracy dla bezrobotnego.

⁸⁴ Pomoc remontowo-budowlana w związku z powodzią przyznawana jest według wytycznych zawartych w Zasadach udzielania pomocy finansowej, ze środków budżetu państwa z części 85 – Budżety wojewodów, dział 852 – Pomoc społeczna, rozdział 85278 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych oraz z rezerw celowych na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, zatwierdzonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

⁸⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 1859 ze zm.

⁸⁶ Przywołuje to na myśl niefortunną wypowiedź Włodzimierza Cimoszewicza z 8 lipca 1997 r. podczas wielkiej powodzi. Wypowiedź ta przeszła do historii politologii jako symbol arogancji władzy i niewydolności państwa.

4.1.3. Pomoc dla rolników

Rolnicy, podobnie jak przedsiębiorcy, mogą uzyskać świadczenie interwencyjne i wsparcie w zakresie PFRON i KFS.

Warunki przyznawania pomocy finansowej z tytułu wystąpienia szkód w uprawach rolnych spowodowanych wystąpieniem powodzi, która miała miejsce we wrześniu 2024 r., w związku z którą wprowadzono stan klęski żywiołowej, w wysokości, która nie przekracza równowartości kwoty trzeciej i czwartej raty podatku rolnego ustalonej na 2024 r., uregulowane zostały w § 13ztt rozporządzenia Rady Ministrów z 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

4.2. Ulgi i umorzenia w składkach ZUS

Po powodzi z 2024 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych poinformował⁸⁷, że przedsiębiorcy dotknięci powodzią na obszarze objętym stanem klęski żywiołowej mogą opłacić składki za 5 ostatnich miesięcy 2024 r. w terminie do 15 września 2025 r. bez naliczania odsetek za zwłokę lub wystąpić o rozłożenie składek na raty albo wydłużenie terminu odroczonej płatności.

Ponadto przedsiębiorcy opłacający składki na własne ubezpieczenia i inni płatnicy składek mogą także wystąpić do ZUS z wnioskiem o ich umorzenie, pod warunkiem wykazania spadku przychodu z prowadzonej działalności na zasadach określonych w art. 35f specustawy 2011, jednakże okres, za który składki na ubezpieczenia społeczne zostałyby umorzone, nie podlega uwzględnieniu przy ustalaniu prawa i wysokości emerytur i rent z ubezpieczeń społecznych.

4.3. Świadczenie z tytułu umów ubezpieczenia majątkowego

Zgodnie z art. 805 § 1 k.c. przez umowę ubezpieczenia ubezpieczyciel zobowiązuje się, w zakresie działalności swego przedsiębiorstwa, spełnić określone świadczenie w razie zajścia przewidzianego w umowie zdarzenia objętego ochroną, a ubezpieczający zobowiązuje się zapłacić składkę.

Ubezpieczenie od szkód majątkowych wywołanych przez powódź należy do ubezpieczeń majątkowych. W praktyce siła wyższa niemal zawsze wyłącza odpowiedzialność zakładu

⁸⁷ www.zus.pl (dostęp: 30 kwietnia 2026 r.).

ubezpieczeń, stąd w celu objęcia mienia ubezpieczeniem albo zawiera się odrębną umowę, albo dodaje klauzulę „powodziową”.

Umowa zawarta z konsumentem podlega ocenie z uwzględnieniem przepisów o klauzulach abuzywnych.

Zakład ubezpieczeń kalkuluje wysokość składek ubezpieczeniowych na podstawie oceny ryzyka ubezpieczeniowego (art. 33 ust. 1 i 2 ustawy z 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej⁸⁸). W odniesieniu do ryzyka powodzi składki różnią się w zależności od położenia przedmiotu ubezpieczenia – na terenach zalewowych są znacznie wyższe niż na obszarach wyżej położonych.

W razie sporu między stronami umowy przysługuje droga sądowa; najczęściej sprawy dotyczą oszacowania wysokości szkody (w tym użytej metody), odmowy wypłaty świadczenia ubezpieczeniowego i wykładni umów lub ogólnych warunków umów, w szczególności postanowień wyłączających lub obniżających odpowiedzialność ubezpieczyciela. Do tych ostatnich należą zwłaszcza klauzule franszysowe, udziału własnego i proporcji oraz ustalanie górnej granicy kwotowej odpowiedzialności z tytułu konkretnego ryzyka.

Klauzula proporcji stosowana jest w razie szkód częściowych w sytuacji niedoubezpieczenia, tzn. gdy suma ubezpieczenia jest niższa niż wartość ubezpieczenia. Klauzula ta pozwala ograniczyć odpowiedzialność ubezpieczyciela przez obliczenie stosunku sumy ubezpieczenia do wartości ubezpieczenia. W umowach zawieranych na obszarze Polski stosuje się dwa sposoby zastrzeżenia tej klauzuli: „pierwszy, w którym suma ubezpieczenia odnoszona jest do wartości szkody, za jaką odpowiada ubezpieczyciel, oraz drugi, w którym suma jest odnoszona do wartości wypłacanego odszkodowania. Ubezpieczyciele stosujący ten drugi system przewidują w istocie redukcję dwustopniową w przypadku szkody całkowitej. Najpierw ograniczają wysokość szkody do sumy ubezpieczenia, następnie zaś redukują sumę ubezpieczenia proporcjonalnie do stosunku, w jakim pozostaje ona do wartości ubezpieczenia”⁸⁹. Początkowo orzecznictwo akceptowało obie formy, jednak ostatnio Sąd Najwyższy przesądził, w sytuacji gdy ubezpieczającym był przedsiębiorca, że drugi sposób jest postanowieniem nieważnym, i to w całości, a więc nie da się konwertować w klauzulę ważną⁹⁰.

Ubezpieczenie budynku i ruchomości domowych obejmuje w zakresie usuwania skutków powodzi nie tylko wynoszenie uszkodzonych sprzętów, ale także usuwanie naniesionego mułu, błota oraz czyszczenie z nich powierzchni lokalu. Nie obejmuje natomiast wycinki krzewów na podwórku i urządzania od nowa zniszczonego trawnika. Iniekcje krystaliczne w ściany nie są modernizacją budynku, lecz skuteczniejszą od skuwania tynków i nowo-

⁸⁸ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1526.

⁸⁹ B. Kucharski, *Klauzula proporcji w umowie ubezpieczenia. Glosa do wyroku SN z dnia 28 maja 2019 r., II CSK 454/18*, OSP 2020/9, poz. 71.

⁹⁰ Wyrok SN z 28 maja 2019 r., II CSK 454/18, OSNC-ZD 2020/4, poz. 59.

częściej metodą osuszania ścian po powodzi, a więc ich koszt powinien pokryć ubezpieczyciel. Stawka roboczogodziny sprzątania wykonywanego przez rodzinę i znajomych powinna odpowiadać przeciętnej stawce na lokalnym rynku⁹¹.

4.4. Świadczenia odszkodowawcze z tytułu deliktów, kontraktów i dóbr osobistych

Ponieważ w grę wchodzi ogromna liczba możliwych stanów faktycznych, można ogólnie stwierdzić, że najczęściej powodzianie mogą domagać się na drodze cywilnoprawnej odszkodowań deliktowych na podstawie różnych przepisów:

- od podmiotów wykonujących władzę publiczną – art. 417, 417¹ (nader rzadko) i 417² k.c.;
- od przedsiębiorców – art. 439 lub 415 k.c. oraz 429 i 430 k.c.;
- od innych podmiotów, w tym osób fizycznych – art. 415 k.c. i dość rzadko stosowany art. 438 k.c.

Przepisy deliktowe mogą być w zależności od okoliczności powołane samodzielnie albo w związku z innymi przepisami k.c. (np. art. 144) lub z przepisami innych ustaw (np. p.w.), a nawet rozporządzeń (np. określających warunki techniczne urządzeń wodnych).

Niekiedy p.w. zawiera samoistne regulacje prawa do odszkodowania i stanowi *lex specialis* w zakresie wyłączenia odpowiedzialności odszkodowawczej. Jednakże w wypadkach gdy przewiduje odszkodowanie, odsyła (czasem odesłaniem podwójnym) do przepisów k.c.

Najważniejszy w kwestii powodzi jest art. 222 p.w., który stanowi:

1. Właściciel wód nie nabywa praw do gruntów zalanych przez wodę podczas powodzi.
2. Właścicielowi gruntów zalanych podczas powodzi nie przysługuje z tego tytułu odszkodowanie od właściciela wód.
3. Właścicielowi gruntów zalanych podczas powodzi w wyniku nieprzestrzegania przepisów ustawy przez właściciela wód lub właściciela urządzenia wodnego przysługuje odszkodowanie na warunkach określonych w art. 472.
4. Właścicielowi posiadającemu grunty leżące w granicach polderu przeciwpowodziowego zalanego podczas powodzi przysługuje od właściciela wód odszkodowanie na warunkach określonych w art. 469⁹².

Natomiast w zakresie prewencji powodziowej znaczenie mogą mieć przepisy p.w. przewidujące odszkodowanie dla właścicieli gruntów za wprowadzenie nakazów i zakazów w strefie ochronnej lub na obszarze ochronnym (art. 142 p.w.). Jednakże odszkodowanie nie przysługuje za szkody wyrządzone wycinką drzew i krzewów na wale przeciwpowodziowym

⁹¹ Wyrok SR w Kłodzku z 25 września 2014 r., I C 66/11, LEX nr 1905556.

⁹² Artykuły 469 i 472 p.w. odsyłają do k.c.

albo za wprowadzenie czasowego zakazu poruszania się po wałach przeciwpowodziowych, a także za szkody wyrządzone nakazem spiętrzenia wód lub opróżnienia zbiornika przeciwpowodziowego (art. 175, 179 i 182 p.w.).

Wreszcie przepisy p.w. przewidują odszkodowanie za szkody wyrządzone wejściem w życie prawa miejscowego wydanego na podstawie niektórych przepisów p.w., odsyłając do k.c.

Trzeba jednak pamiętać, że zgodnie z art. 421 k.c. przepisów art. 417, 417¹ i 417² nie stosuje się, jeżeli odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej jest uregulowana w przepisach szczególnych.

Co do odpowiedzialności kontraktowej, oprócz wspomnianych już świadczeń ubezpieczeniowych, tu również mogą wchodzić w rachubę zarówno przepisy k.c., jak i przepisy innych ustaw, samodzielnie lub w zw. z art. 471 k.c. (np. za niewłaściwe wykonanie przez przedsiębiorcę robót związanych z prewencją powodziową zleconych na podstawie umowy przez organ władzy publicznej, za nienależyte wykonanie urządzeń wodnych).

Niewykluczone jest żądanie zadośćuczynienia i innych podobnych roszczeń (renta, wyłożenie środków na leczenie) za naruszenie takich dóbr osobistych jak zdrowie i życie lub na podstawie np. art. 444 § 2 k.c. czy art. 448 k.c.

4.5. Ustawa o wyrównywaniu strat w czasie stanu nadzwyczajnego

Chyba nieco zapomniana jest ustawa z 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela⁹³. Do jej wydania upoważnia art. 228 ust. 4 Konstytucji RP.

Przedmiotem tej ustawy są podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Odszkodowanie przysługuje od Skarbu Państwa. Obejmuje wyrównanie straty majątkowej, bez korzyści, które poszkodowany mógłby osiągnąć, gdyby strata nie powstała. Wypłaca się je na wniosek składany do wojewody. Jeżeli strona nie jest zadowolona z decyzji wojewody, może „wnieść powództwo”⁹⁴ do sądu powszechnego. Stosuje się przepisy k.c., ale z wyłączeniem art. 415–417².

Pewne nadzieje na skorzystanie z dobrodziejstwa ustawy dał czas pandemii. Jak stwierdza Ewa Łętowska, ograniczenia sanitarne i dekoniunktura ekonomiczna, związane ze stanem epidemicznym, nietworzącym stanu nadzwyczajnego, powodujące wiele negatywnych skutków gospodarczych, wzbudziły u poszkodowanych nierealistyczne nadzieje. Było

⁹³ Dz.U. z 2002 r. Nr 233, poz. 1955.

⁹⁴ *Verba legis*. Powinno być albo „wytoczyć powództwo”, albo „wnieść pozew”.

to spowodowane nietrafnym przekonaniem, że ustawa ta zapewni pełność rekompensaty strat, łącznie z utraconymi zyskami. To spowodowało naciski na wprowadzenie stanu klęski żywiołowej w oczekiwaniu, że powyższa ustawa o wyrównywaniu strat umożliwi rekompensaty w oczekiwanej wysokości. W rzeczywistości oferuje ona indemnizacyjnie znacznie mniej niż ogólny reżim odszkodowawczy z k.c. (art. 417 i n.)⁹⁵.

Dlatego ustawa ta jest tylko iluzoryczną podstawą uzyskania odszkodowania.

4.6. Świadczenia na podstawie dekretu o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych

Co może wydać się zaskakujące, nadal obowiązuje dekret z 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych⁹⁶. Stanowi on w art. 6, że kto w czasie zorganizowanej akcji społecznej i w związku z udziałem w tej akcji bez własnej winy doznał uszkodzenia zdrowia powodującego utratę zdolności do pracy zarobkowej, ma prawo do odszkodowania. Jeżeli wskutek takiego uszkodzenia nastąpiła śmierć, prawo do odszkodowania przysługuje osobom, do których utrzymania zmarły był zobowiązany, oraz osobom, które zmarły rzeczywiście utrzymywał. Ponadto poszkodowanemu przysługuje prawo do odszkodowania za zniszczenie, uszkodzenie, zużycie lub utratę mienia w czasie i w związku z udziałem w akcji, o ile nastąpiły one bez jego winy. Kto zaś w związku z wykonywaniem świadczeń opuścił pracę zawodową w swoim zakładzie pracy, ma prawo do pełnego wynagrodzenia z tego zakładu pracy za cały czas wykonywania świadczeń.

W 1999 r. wydano kolejne rozporządzenie wykonawcze⁹⁷. Poszkodowanymi mogą być osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki nieposiadające osobowości prawnej.

Przepisy dekretu mogą mieć zastosowanie np. wobec poszkodowanych w akcjach uszczelniania wałów przeciwpowodziowych.

⁹⁵ E. Łętowska, *Za głupstwa królów płacą ich narody – indemnizacja w czasie zarazy*, cz. 1, <https://konstytucyjny.pl/za-glupstwa-krolow-placa-ich-narody-indemnizacja-w-czasie-zarazy-cz-i/> (dostęp: 2 maja 2026 r.).

⁹⁶ Dz.U. z 1953 r. Nr 23, poz. 93 ze zm.

⁹⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z 8 czerwca 1999 r. w sprawie zasad oraz trybu ustalania i wypłaty odszkodowań za szkody poniesione w związku z akcjami zwalczania klęsk żywiołowych (Dz.U. z 1999 r. Nr 55, poz. 573). Pewną wątpliwość budzi ograniczenie w rozporządzeniu wysokości odszkodowania do szkody rzeczywiście poniesionej, tj. odstępstwo od regulacji kodeksowej dokonanej aktem rangi podustawowej.

5. Drogi dochodzenia roszczeń przez poszkodowanych

Co oczywiste, w większości spraw, w których orzeka się decyzją administracyjną (np. zasiłki celowe), przysługuje droga odwoławcza do organu wyższej instancji, a następnie droga sądowoadministracyjna. W sprawach cywilnych właściwe są sądy powszechne – szczególnie w sprawach o zapłatę odszkodowania lub świadczenia z umowy ubezpieczenia. Niektóre sprawy objęte są tzw. trybem hybrydowym, tzn. zaskarżenie decyzji administracyjnej następuje w drodze odwołania do sądu powszechnego lub wytoczenia powództwa przed sądem powszechnym. Wreszcie w sprawach o immisje przysługuje droga cywilnoprawna lub administracyjna, w zależności od tego, kto jest sprawcą zalania gruntów sąsiednich.

Poniżej krótka rekapitulacja najważniejszych informacji o niektórych szczególnych rodzajach postępowań indemnizacyjnych.

5.1. Tryb hybrydowy na podstawie specustawy 2011

Świadczenie interwencyjne dla przedsiębiorców i rolników (art. 22g specustawy 2011) przyznaje ZUS, który wydaje decyzję tylko w razie nieuwzględnienia wniosku w całości lub części. Wnioskodawcy przysługuje od takiej decyzji odwołanie, które rozpoznaje sąd pracy i ubezpieczeń społecznych na podstawie przepisów k.p.c. o rozpoznawaniu spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Jest to więc tryb hybrydowy, od dawna znany zresztą procedurze cywilnej w niektórych postępowaniach odrębnych.

Taki sam tryb rozpoznawania wniosku i odwołania od decyzji ZUS odmawiającej umorzenia składek na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy, na Fundusz Solidarnościowy, na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych lub na Fundusz Emerytur Pomostowych przysługuje na podstawie art. 35f specustawy 2011.

5.2. Tryb hybrydowy na podstawie p.w.

Przepis art. 469 ust. 1 p.w. stanowi, że w sprawach naprawienia szkód innych niż będące skutkiem okoliczności określonych w art. 222 ust. 3 i art. 223 ust. 1 p.w. prawo dochodzenia roszczeń przed sądami powszechnymi przysługuje po wyczerpaniu trybu administracyjnego, tj. zwrócenia się do właściwego organu administracji z żądaniem ustalenia wysokości odszkodowania pieniężnego. Organ ustala to w formie decyzji. Przepis wyłącza jednak szkody *lucrum cessans*.

Strona niezadowolona z decyzji lub w razie tzw. milczenia administracji może w określonych terminach „wnieść powództwo” (*verba legis*)⁹⁸ do sądu powszechnego.

Inaczej jednak niż w trybie hybrydowym na podstawie specustawy 2011 sprawę rozpoznaje wydział cywilny (ale nie gospodarczy, ponieważ organ działa w sferze *imperium* – art. 458² k.p.c.).

5.3. Ochrona przed immisjami – droga cywilna i administracyjna

Właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych (art. 144 k.c.). Natomiast art. 234 ust. 1 p.w. zakazuje właścicielom gruntów działań mogących zmieniać kierunek i intensywność odpływu znajdujących się na jego gruncie wód opadowych lub roztopowych ani kierunku odpływu wód ze źródeł ze szkodą dla gruntów sąsiednich. Nie wolno też odprowadzać wód oraz wprowadzać ścieków na grunty sąsiednie.

Dlatego skierowanie wód na nieruchomość sąsiednią, a także zmiana spływu wody – nawet nie celowo, lecz np. w wyniku utwardzenia własnej nieruchomości⁹⁹ lub podniesienia jej poziomu – powoduje naruszenie prawa własności sąsiada, przy czym nie musi być to sąsiedztwo bezpośrednie. W orzecznictwie już od dawna przyjmuje się, że zalewanie (podtapianie) nieruchomości sąsiednich stanowi immisję¹⁰⁰. To samo dotyczy rozbudowy budynku, która powoduje nadmierny spływ wody opadowej do sąsiada¹⁰¹ (choć taka sytuacja rzadko spełniałaby definicję powodzi, to jednak stanowiłaby delikt na podstawie art. 234 ust. 1 p.w.).

⁹⁸ Powinno być albo „wytoczyć powództwo”, albo „wnieść pozew”.

⁹⁹ Na przykład wyrok SN z 21 stycznia 1976 r., III CRN 367/75, LEX nr 7793.

¹⁰⁰ Uchwała SN z 7 sierpnia 1985 r., III CZP 45/85, OSNC 1986/6, poz. 91.

¹⁰¹ Wyrok SN z 18 czerwca 1998 r., II CKU 6/98, LEX nr 35027.

Droga ochrony prawnej różni się w zależności od tego, czy zmiana stanu wody, która oddziałuje negatywnie na grunty sąsiednie, nastąpiła przez przypadek lub w wyniku działania osób trzecich, czy też przez samego właściciela gruntu.

Jeżeli zmiana taka nastąpiła przypadkowo (np. w wyniku sił przyrody) albo wskutek działań osób trzecich, poszkodowany właściciel gruntów sąsiednich może wystąpić na drogę cywilnoprawną z roszczeniem negatoryjnym na podstawie art. 222 § 2 k.c. w zw. z art. 144 k.c. Jednakże w świetle uchwały Sądu Najwyższego środek ten jest w zasadzie „bezzębny”, ponieważ „dopuszczalna jest droga sądowa do dochodzenia przez właściciela gruntu dotkniętego szkodliwym wpływem zmiany stanu wody roszczeń o ochronę własności, z wyjątkiem roszczeń o przywrócenie stanu poprzedniego i o wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom”¹⁰². Pozostaje więc tylko roszczenie o zaniechanie, ale przecież właściciel gruntu, z którego spływa woda na nieruchomości sąsiednie, nie wykonał żadnego działania, które to spowodowało.

Dlatego – jeżeli woda wyrządziła szkodę – można wystąpić o odszkodowanie na podstawie art. 415 w zw. z art. 144 k.c. (ewentualnie art. 435 w zw. z art. 144 k.c.). Możliwe jest także powództwo prewencyjne na podstawie art. 439 k.c.

Drugą drogą ochrony może być postępowanie administracyjne. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta są organami właściwymi w sprawach z zakresu art. 234 ust. 1 p.w. (zakaz zmiany kierunku lub natężenia wód opadowych lub roztopowych i zakaz zmiany kierunku wód źródłowych ze szkodą dla gruntów sąsiednich). Jeżeli więc spowodowane przez właściciela gruntu zmiany stanu wody na gruncie szkodliwie wpływają na grunty sąsiednie, organ z urzędu lub na wniosek, w drodze decyzji, nakazuje właścicielowi gruntu przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom, ustalając termin wykonania tych czynności, chyba że upłynęło już 5 lat od dnia, gdy właściciel nieruchomości sąsiedniej dowiedział się o szkodliwym wpływie na jego grunt.

Należy jednak zwrócić uwagę, że w orzecznictwie sądów administracyjnych w ostatnich latach nastąpiła wyraźna zmiana linii orzeczniczej. O ile wcześniej sądy te przyjmowały, że za zmianę stanu wody na gruncie nie mogą być uznane zmiany będące następstwem legalnie wykonanych robót budowlanych, o tyle obecnie uważa się, że legalność przeprowadzonych prac budowlanych i zgodność z uzyskanym zezwoleniem nie mają znaczenia przy wydawaniu decyzji nakazującej właścicielowi gruntu przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom¹⁰³. Podobne stanowisko co do roszczeń cywilnoprawnych już od dawna prezentuje Sąd Najwyższy¹⁰⁴.

¹⁰² Uchwała SN z 27 czerwca 2007 r., III CZP 39/07, OSNC 2008/7–8, poz. 85.

¹⁰³ J. Makuch, *Podlegający ochronie na podstawie art. 29 ust. 1 Prawa wodnego „stan wody na gruncie” będący następstwem wykonanych robót budowlanych (zagospodarowania terenu)*, LEX/el. 2020.

¹⁰⁴ Wyrok SN z 8 stycznia 2009 r., I CNP 82/08, LEX nr 508833.

5.4. Możliwość dochodzenia roszczeń przez poszkodowanych powodzią w drodze powództwa grupowego

Po wprowadzeniu w życie ustawy dotyczącej rozpoznawania sporów w drodze postępowań grupowych (u.d.r.p.g.) początkowo sądy bardzo niechętnie rozpoznawały sprawy w tym trybie, przyjmując, że w odniesieniu do członków wszystkich grup musi być identyczność, a nie jedynie podobieństwo podstawy faktycznej i prawnej.

Z czasem, szczególnie w wyniku nowelizacji ustawy w 2024 r.¹⁰⁵, przesłanki kwalifikacji spraw do tego postępowania w wyniku tzw. standaryzacji roszczeń zgodnie z art. 2 ust. 1 u.d.r.p.g. stały się bardziej elastyczne. Niemniej nadal sytuacja faktyczna i prawna powodów poszkodowanych w wyniku powodzi jest na tyle różna, że możliwe jest rozpoznawanie jedynie powództw o ustalenie odpowiedzialności pozwanych Wód Polskich, Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (ewentualnie ustalenie odpowiedzialności solidarnej tych podmiotów wobec członków grupy). Nie wydaje się natomiast, że powództwo o zasądzenie odszkodowań miałyby szanse skończyć się pomyślnie dla powodzian¹⁰⁶.

Po powodziach w 2010 r. prawomocnie rozpoznano dwie grupowe sprawy wytoczone przez poszkodowanych w wyniku powodzi, tj. w Sandomierzu i w Płocku, a sprawa poszkodowanych powodzią w Kędzierzynie-Koźlu toczy się nadal. Próba wytoczenia powództwa grupowego przez powodzian z Piaseczna k. Warszawy skończyła się już na etapie zwrotu pozwu wobec niezpełnienia braków formalnych¹⁰⁷.

Po powodzi w 2024 r. z informacji medialnych wynikało, że mieszkańcy Lewina Brzeskiego, Nysy i Bodzanowa organizują się, aby wytoczyć powództwo w postępowaniu grupowym przeciwko Wodom Polskim. Jednakże ostatecznie do tego nie doszło¹⁰⁸.

Na tle sprawy poszkodowanych w wyniku powodzi w 2010 r. (sprawa z Kędzierzyna-Koźla) wydany został ważny wyrok Sądu Najwyższego¹⁰⁹, który uelastycznia przesłanki wydania orzeczenia ustalającego odpowiedzialność pozwanych jednostek w postępowaniu grupowym. Mianowicie sąd nie musi w każdym wypadku ustalać, że u każdego z członków grupy doszło do powstania szkody, jeżeli okoliczności dotyczące szkody każdej z tych osób są tak zróżnicowane, że ich ocena w tym postępowaniu byłaby niecelowa. Wystarczy zatem prawdopodobieństwo, że szkoda taka wystąpiła. Taki wyrok nie jest wyrokiem częściowym, lecz „pełnym” w zakresie ustalenia podmiotów odpowiedzialnych. Dopiero w po-

¹⁰⁵ Ustawa z 24 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2024 r. poz. 1237), z tym że dotyczy ona przede wszystkim konsumentów.

¹⁰⁶ Zapewne z tej przyczyny powód w sprawie grupowej powodzian z Sandomierza zmienił żądanie pozwu z zasądzenia na ustalenie.

¹⁰⁷ www.classaction.pl (dostęp: 1 maja 2026 r.).

¹⁰⁸ *Pozwu zbiorowego przeciwko Wodom Polskim nie będzie*, <https://nowinynyskie.com.pl/arttykul/porwu-zbiorowego-przeciwko-n1693994> (dostęp: 30 kwietnia 2026 r.).

¹⁰⁹ Wyrok SN z 31 stycznia 2019 r., V CSK 596/17, LEX nr 2617402.

stępowaniach indywidualnych sądy będą oceniać, czy u danego powoda wystąpiła szkoda i w jakim zakresie. Mogą więc nawet oddalić powództwo mimo związania prejudykatem uzyskanym na podstawie art. 2 ust. 3 u.d.r.p.g., jeżeli ostatecznie okaże się, że szkoda nie nastąpiła.

Jednocześnie SN daje wskazówkę, że „Ocena okoliczności uzasadniająca zasądzenie na rzecz konkretnej osoby określonej sumy pieniężnej należy w ramach tej konstrukcji do sądu prowadzącego postępowanie grupowe oraz do sądu prowadzącego następujące po nim postępowanie indywidualne. Granica kompetencji obu sądów powinna być ustalana w sposób elastyczny, który pozwoliłby na możliwie szerokie otwarcie postępowania grupowego, wykorzystanie jego możliwości i uzyskanie ekonomicznych korzyści związanych z łączną oceną tożsamych kwestii faktycznych i prawnych, wspólnych wszystkim dochodzonym roszczeniom”¹¹⁰.

Inaczej mówiąc, to, co da się zbadać, ocenić i ustalić wspólnie dla wszystkich członków grupy, powinno być przeprowadzone w postępowaniu grupowym. Nie chodzi zapewne tylko o kwestie ekonomii procesowej, ale także o zapobieganie ewentualności sprzecznych orzeczeń w bardzo podobnych stanach faktycznych i prawnych.

5.5. Legitymacja bierna Wód Polskich i Skarbu Państwa w sprawach odszkodowawczych

Jednym z trudniejszych zagadnień na tle przepisów obecnego p.w. jest zagadnienie, kto powinien być stroną pozwaną w sprawach o odszkodowania wywołane powodzią w wyniku zaniechań wykonania obowiązków wynikających z ustawy.

Jak wspomniano, większość obowiązków spoczywa obecnie na Wodach Polskich. Podmiot ten nie jest jednak właścicielem wód śródlądowych płynących lub wód podziemnych, lecz jedynie wykonuje uprawnienia właścicielskie w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa (art. 258 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 1 p.w.). Dodać trzeba, że choć Wody Polskie wyposażono w szerokie uprawnienia właścicielskie, w tym m.in. ustanawianie na gruntach Skarbu Państwa praw rzeczowych ograniczonych, to jednak Wody Polskie nie są uprawnione do zbywania gruntów Skarbu Państwa ani wykonywania prawa pierwokupu¹¹¹. Uprawnienia te mają jednak znaczenie dla kształtowania prawnorzeczowych i obligacyjnych podstaw gospodarowania wodami i zarządzania zasobami wodnymi. Nie mają one istotnego znaczenia dla odpowiedzialności *ex delicto* za szkody wyrządzone w wyniku powodzi.

¹¹⁰ Wyrok SN z 31 stycznia 2019 r., V CSK 596/17, LEX nr 2617402.

¹¹¹ T. Nosal, *Zawieranie umów oraz wykonywanie ograniczonych praw rzeczowych na rzecz Skarbu Państwa przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie*, „Palestra” 2021, nr 4, s. 70–78.

W postępowaniu administracyjnym o wydanie pozwolenia wodnoprawnego Skarb Państwa jako właściciel nie jest stroną postępowania, gdyż wykonywanie praw właścicielskich do śródlądowych wód płynących oraz wód podziemnych przyznano Wodom Polskim (art. 212 ust. 1 p.w.). Tak więc założono, że organ wydający pozwolenie wodnoprawne jednocześnie będzie reprezentował interesy właściciela wody¹¹². Wynika to jednak z przepisu szczególnego względem art. 28 k.p.a., tj. art. 401 ust. 1 p.w. Zatem nie można tu sięgać nawet do analogii *iuris*.

Wątpliwości wynikają z treści przepisu art. 222 ust. 3 i 4 p.w.¹¹³ Ustęp 3 wskazuje, że w odniesieniu do wód Skarbu Państwa odpowiedzialność odszkodowawczą ponosi właściciel wód (czyli Skarb Państwa, a nie Wody Polskie), ale tylko w razie zawinionego naruszenia przepisów p.w. Natomiast ust. 4 stanowi, że w odniesieniu do zalania polderu właściciel wód ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą na zasadzie ryzyka¹¹⁴, z tym że w takim wypadku z mocy odesłania do art. 469 ust. 2 p.w. roszczenie obejmuje wyłącznie szkodę rzeczywiście poniesioną. Natomiast w sprawach, w których zaniedbania dopuściły się Wody Polskie w odniesieniu do własnych obowiązków przypisanych im ustawą, legitymację bierną będzie miał ten podmiot, a podstawą prawną roszczenia będzie art. 415 k.c. w zw. z odpowiednim przepisem p.w.

Trzeba dodać, że kwestia ta nie była dotąd przedmiotem wypowiedzi doktryny ani judykatury pod rządem obecnie obowiązującej ustawy p.w.

Autorka natrafiła jedynie na informację, że Wody Polskie jako skarżący w sprawie administracyjnej¹¹⁵ argumentowały, że to one ponoszą odpowiedzialność na podstawie art. 222 ust. 3 w zw. z art. 165 ust. 1 p.w., ale jeżeli byłyby właścicielem urządzenia wodnego i użytkowałyby je niewłaściwie¹¹⁶. Trzeba jednak zauważyć, że jest to jedyny wypadek, gdy podmiot ten mógłby odpowiadać na podstawie art. 222 p.w. W pozostałych sytuacjach objętych hipotezami

¹¹² J. Dolny, *Realizacja zasady czynnego udziału stron w postępowaniu o wydanie pozwolenia wodnoprawnego na przestrzemi ostatnich dwudziestu lat*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 1, s. 47.

¹¹³ Artykuł 222 ust. 3 p.w.: Właścicielowi gruntów zalanych podczas powodzi **w wyniku nieprzestrzegania przepisów ustawy przez właściciela wód lub właściciela urządzenia wodnego** przysługuje odszkodowanie na warunkach określonych w art. 472.

Artykuł 222 ust. 4 p.w.: Właścicielowi posiadającemu grunty leżące w granicach polderu przeciwpowodziowego zalanego podczas powodzi **przysługuje od właściciela wód odszkodowanie** na warunkach określonych w art. 469. (Wyróżnienie aut.).

¹¹⁴ M. Kościelak, P. Michalski, P. Tarkowski, *Prawo wodne – gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa. Własność wód i obowiązki ich właścicieli. Komentarz*, Legalis/el. 2019, komentarz do art. 222.

¹¹⁵ Wyrok NSA z 24 lutego 2026 r., III OSK 1741/25, LEX nr 4035304.

¹¹⁶ „(...) skarżący kasacyjnie z mocy art. 222 ust. 3 w zw. z art. 472 ustawy Prawo wodne ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą za nierealizowanie lub nienależyte realizowanie obowiązku z art. 165 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo wodne. Akceptacja poglądu Sądu I instancji, że realizuje on obowiązki z art. 165 ust. 1 ustawy Prawo wodne za pomocą urządzeń wodnych zbiornika L. prowadziłyby do pozaustawowego rozszerzenia podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej skarżącego kasacyjnie na przypadki nierealizowania lub nienależytego realizowania obowiązku ochrony przeciwpowodziowej za pomocą budowli przeciwpowodziowych, których nie użytkuje i na korzystanie z których nie ma żadnego wpływu” – wyrok NSA z 24 lutego 2026 r., III OSK 1741/25, LEX nr 4035304.

norm art. 222 ust. 3 i 4 p.w. odpowiedzialność za zalanie wodami Skarbu Państwa ponosi on sam jako ich właściciel.

Kwestia ta ma istotne znaczenie, ponieważ w wypadku odpowiedzialności Skarbu Państwa jako właściciela wód nawet wskazanie niewłaściwego *statio fisci* nie ma wpływu na legitymację bierną Skarbu Państwa. Jeżeli jednak pozwane powinny być Wody Polskie, które są państwową osobą prawną, a nie *statio fisci*, błędne wskazanie Skarbu Państwa jako pozwanego spowoduje oddalenie powództwa¹¹⁷.

5.6. Skarga do ETPC w Strasburgu

W dość podobnych okolicznościach faktycznych, jakie ustaliły sądy rozpoznające postępowania grupowe powodzin z Sandomierza i Płocka, ETPC stwierdził naruszenie art. 2 EKPC przez Rosję – prawa do życia.

W sierpniu 2001 r. doszło do powodzi we Władystoku na skutek zbyt szybkiego zrzutu ze zbiornika retencyjnego, przy jednoczesnym braku działania w celu powiększenia wydolności zbiornika i zaniechaniu czyszczenia koryta rzeki poniżej tamy, przez co przepustowość kanału wodnego była mniejsza¹¹⁸.

Jak już wspomniano wyżej, Prawo wodne wyłącza odpowiedzialność za szkody wywołane zrzutem ze zbiorników. Jeżeli jednak podmiotowi gospodarującemu wodami można przypisać zaniechania w zakresie jak w omawianej sprawie czy braku innych działań zapobiegających ryzyku powodzi albo zaniechań w zakresie ogłoszenia alarmu i przeprowadzania ewakuacji, wydaje się, że można byłoby konstruować skargę do ETPC na naruszenie art. 2 EKPC.

5.7. Inne sprawy cywilne z wątkiem powodzi

Na zakończenie można wspomnieć o innych sprawach, w których strony podnosiły okoliczność powodzi jako faktu, który powinien mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia.

Podział majątku wspólnego dotkniętego dwoma powodziami nie może być dokonany według zasad stosowanych przy zachowku, tj. uwzględniać stan majątku z daty ustania wspólności majątkowej, a ceny z chwili podziału, ponieważ po ustaniu wspólności strony łączył stosunek współwłasności i obie ponosiły ryzyko zmiany wartości nieruchomości na skutek czynników obiektywnych, jak zdarzenia losowe powodzi, czy zmiany wartości na skutek upływu czasu. Trudno bowiem zgodzić się z poglądem, według którego konieczność

¹¹⁷ Wyrok SA w Poznaniu z 6 listopada 2019 r., I ACa 864/18, LEX nr 2767891.

¹¹⁸ Wyrok ETPC z 28 lutego 2012 r., Kolyadenko i inni przeciwko Rosji, skarga nr 17423/05.

odbudowy rzeczy po jej zniszczeniu wskutek powodzi obciążała jednego ze współwłaścicieli. Nie podlegają natomiast rozliczeniu nakłady wykonane jako naprawa popowodziowa na te przedmioty, które służą wyłącznemu użytkowi jednego z uczestników¹¹⁹.

Zniszczenie w wyniku powodzi mostu komunikującego nieruchomość z drogą publiczną uzasadnia ustanowienie służebności drogi koniecznej¹²⁰.

Powódź może być okolicznością uzasadniającą sporządzenie testamentu ustnego, jeżeli istnieje jednocześnie obawa rychłej śmierci spadkodawcy¹²¹.

5.8. Sprawy powodziowe w postępowaniach sądowoadministracyjnych

W kwestiach związanych z zasiłkami powodziowymi i o udzielenie pomocy finansowej z tytułu wystąpienia szkód w uprawach rolnych spowodowanych wystąpieniem powodzi przysługuje droga sądowoadministracyjna. Orzecznictwo tych sądów wypracowało pewne reguły interpretacyjne tych przepisów.

Niezbędnym warunkiem przyznania jednorazowego zasiłku powodziowego do 2000 zł jest nie tylko szkoda wyrządzona przez powódź, ale także zagrożenie niezbędnych potrzeb bytowych poszkodowanego lub rodziny¹²². Celem zasiłku powodziowego nie jest natomiast rekompensata za poniesione wskutek powodzi straty. Zasiłek nie ma charakteru odszkodowawczego, nie stanowi też zadośćuczynienia ze strony Państwa¹²³.

Wyjaśnienie „niezbędnej potrzeby bytowej” powinno być „dokonywane z uwzględnieniem dorobku orzeczniczego odnoszącego się do tego pojęcia, które nie zostało zdefiniowane w przepisach u.p.s. W art. 39 ust. 2 u.p.s. wskazuje przykładowy katalog tego rodzaju potrzeb (koszty zakupu żywności, leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia, wyrobów medycznych, leczenia, ogrzewania, opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, kosztów pogrzebu). Niezbędna potrzeba bytowa to taka potrzeba, bez zaspokojenia której osoba nie może egzystować – potrzeba związana z codziennym funkcjonowaniem każdego człowieka i niezbędna do normalnej, godnej egzystencji na poziomie elementarnym; taka, która jest niezbędna do normalnej egzystencji osoby ubiegającej się o przyznanie zasiłku, w warunkach odpowiadających godności człowieka; taka, bez zaspokojenia której osoba nie może egzystować, zagrożone są

¹¹⁹ Postanowienie SR w Kłodzku z 17 czerwca 2015 r., I Ns 836/11, LEX nr 1862566.

¹²⁰ Postanowienie SR w Kłodzku z 3 sierpnia 2017 r., I Ns 2235/15, LEX nr 2354198.

¹²¹ Postanowienie SR w Kłodzku z 1 marca 2022 r., I Ns 540/19, LEX nr 3372340.

¹²² Wyrok WSA we Wrocławiu z 13 sierpnia 2025 r., IV SA/Wr 121/25, LEX nr 3906468.

¹²³ Na przykład wyrok NSA z 18 czerwca 2020 r., I OSK 1067/19, LEX nr 3078361; wyrok NSA z 28 czerwca 2019 r., I OSK 308/19, LEX nr 2783766; wyrok WSA w Opolu z 17 lipca 2025 r., I SA/Op 150/25, LEX nr 3907507.

warunki jej istnienia, a w szczególności życie lub zdrowie. Nie budzi przy tym wątpliwości, że do niezbędnych potrzeb bytowych należy zapewnienie «dachu nad głową»¹²⁴. Nie jest natomiast zaspokojeniem niezbędnych potrzeb życiowych odkupienie zniszczonych sprzętów AGD trzymanyh w piwnicy na przyszłość, nieużywanych w chwili powodzi¹²⁵. Zasiłek celowy na pomoc doraźną nie przysługuje osobie, której nieruchomość wprawdzie ucierpiała w wyniku powodzi, ale osoba ta ma jeszcze inną nieruchomość mogącą zaspokoić jej potrzeby życiowe¹²⁶.

Jak już wspomniano, powódź rozumiana jest zgodnie z definicją zawartą w art. 16 pkt 43 p.w., a więc z wyłączeniem pokrycia przez wodę terenu przez wezbranie wody w systemach kanalizacyjnych. Dlatego też zalanie pomieszczeń w budynku przez wodę, która wnikała przez dach na skutek opadów deszczu, albo przez wezbranie wody w systemach kanalizacyjnych, nie jest zalaniem na skutek powodzi. W takim wypadku brak jest podstawy prawnej do przyznania prawa do zasiłku celowego na pomoc doraźną¹²⁷.

Zasiłek powodziowy może być powiększony o kwotę 1000 zł w celu pokrycia kosztów zużycia energii elektrycznej lub paliwa niezbędnych do osuszenia pomieszczeń zajmowanych przez rodzinę lub osobę uprawnioną do zasiłku powodziowego. Zatem kwota tego powiększenia przysługuje tylko osobie lub rodzinie uprawnionej do zasiłku powodziowego¹²⁸. Dla wypłaty tego zasiłku warunkiem koniecznym jest, aby szkoda wystąpiła na terenie objętym stanem klęski żywiołowej¹²⁹.

Użyte w art. 69 ust. 1 ustawy zmieniającej specustawę 2011 „pojęcie «pomieszczenia zajmowane» przez rodzinę lub osobę samotnie gospodarującą nie ma ustawowego wyjaśnienia, nie odpowiada żadnej z instytucji prawa cywilnego. Zostało użyte w znaczeniu potocznym, jednak nie może być wątpliwości, że «zajmowanie pomieszczeń» wiąże się wprost z prowadzeniem gospodarstwa domowego (...). Prowadzenie gospodarstwa domowego musi odnosić się do konkretnego miejsca, tj. domu lub lokalu mieszkalnego ze względu na ugruntowane rozumienie tego pojęcia wiążanego z centrum interesów życiowych (art. 25 Kodeksu cywilnego)”¹³⁰.

Zasiłek celowy na podstawie art. 69b ustawy zmieniającej specustawę 2011 „«jest przyznawany» osobie albo rodzinie, które poniosły stratę w wyniku powodzi we wrześniu 2024 r., a nie «może być przyznany» – jak stanowi art. 40 ust. 2 u.p.s. Oznacza to, że decyzja w sprawie takiego zasiłku nie jest decyzją wydawaną przy zastosowaniu uznania administracyjnego, lecz pozostaje decyzją związaną. Przyznanie pomocy jest obligatoryjne, jeśli wnioskodawca

¹²⁴ Wyrok WSA we Wrocławiu z 14 października 2025 r., IV SA/Wr 247/25, LEX nr 3945577.

¹²⁵ Wyrok WSA w Krakowie z 6 października 2022 r., III SA/Kr 501/22, LEX nr 3427100.

¹²⁶ Wyrok WSA we Wrocławiu z 11 września 2025 r., IV SA/Wr 182/25, LEX nr 3920075; wyrok WSA we Wrocławiu z 17 lutego 2015 r., IV SA/Wr 564/14, LEX nr 1683196.

¹²⁷ Wyrok WSA we Wrocławiu z 8 stycznia 2026 r., IV SA/Wr 395/25, LEX nr 4023769.

¹²⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z 8 stycznia 2026 r., IV SA/Wr 394/25, LEX nr 4023768.

¹²⁹ Wyrok WSA we Wrocławiu z 21 sierpnia 2025 r., IV SA/Wr 263/25, LEX nr 3914042.

¹³⁰ Wyrok WSA we Wrocławiu z 21 sierpnia 2025 r., IV SA/Wr 263/25, LEX nr 3914042.

spełnia ustawowe kryteria udzielenia pomocy ze środków publicznych: jest przyznawany osobie albo rodzinie, które poniosły stratę w wyniku powodzi we wrześniu 2024 r. oraz niezależnie od dochodu i sytuacji majątkowej osoby albo rodziny”¹³¹.

Obowiązki dokumentacyjne dla uzyskania pomocy finansowej przez poszkodowanych w wyniku powodzi producentów rolnych muszą uwzględniać specyfikę formy prawnej podmiotu. Wymóg decyzji ustalającej wysokość podatku rolnego narusza zasadę równości jako podstawową zasadę prawa unijnego, mającego pierwszeństwo przed prawem krajowym, bowiem jest niemożliwy do spełnienia przez spółki i spółdzielnie rolnicze¹³².

W odniesieniu do pojęcia „polder przeciwpowodziowy” użytego w art. 222 ust. 4 p.w. WSA w Warszawie wskazał, że do „uznania danego terenu za polder przeciwpowodziowy nie jest wystarczające samo wlewanie się wody i to ponad koroną wału przeciwpowodziowego, lecz istotne jest ustalenie sposobu wlewania się tej wody, tj. stwierdzenie, czy wlewanie się tej wody na ten teren jest efektem jego funkcji wynikającej z art. 9 ust. 1 pkt 19 p.w., jako urządzenia wodnego przystosowanego do pełnienia takiej właśnie funkcji”¹³³.

¹³¹ Wyrok WSA w Opolu z 30 września 2025 r., I SA/Op 592/25, LEX nr 3938392.

¹³² Wyrok WSA w Opolu z 18 czerwca 2025 r., I SA/Op 164/25, LEX nr 3892131.

¹³³ Wyrok WSA w Warszawie z 16 czerwca 2011 r., IV SA/Wa 793/11, LEX nr 951630.

6. Badania aktowe

6.1. Informacje wstępne

Kwerendę w wybranych sądach na terenie Dolnego Śląska wykonała apl. adw. Antonina Nowak.

Trzeba podkreślić, że kwerenda w celu wyselekcjonowania akt była wyjątkowo trudna. W wielu raportach Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości badania obejmowały sprawy jednorodnjajowe, które często są w repertoriach oznaczane dodatkowym symbolem, przez co łatwo je wybrać do danego badania, natomiast w tym wypadku było inaczej¹³⁴.

Pierwotnie planowano, że zakres badań empirycznych (aktowych) obejmie wszystkie trzy powyższe wielkie powodzie w dorzeczu Odry. Niestety na etapie wstępnym kwerendy akt okazało się, że akta spraw dotyczących powodzi tysiąclecia w 1997 r. zostały już „zbrakowane”, tj. odesłane do archiwów lub zniszczone wskutek upływu okresu ich przechowywania.

Na podstawie map terenów objętych skutkami powodzi z 2010 r. i 2024 r. prowadząca kwerendę Antonina Nowak w porozumieniu z autorką wytypowała pierwotnie 37 sądów – 27 sądów rejonowych i 10 sądów okręgowych. Następnie zdecydowano o dalszym ograniczeniu liczby sądów i przeprowadzeniu jedynie badania o charakterze pilotażowym. Wynikało to stąd, że przeprowadzenie selekcji akt we wszystkich wskazanych sądach wiązałoby się ze znacznym nakładem czasu oraz byłoby w praktyce niemożliwe do ukończenia w przewi-

¹³⁴ Na przykład Zleceniodawca sugerował, by jednym z punktów badania było sprawdzenie skuteczności powoływania się na klauzulę *rebus sic stantibus* w powyższych sprawach. W toku kwerendy okazało się jednak, że nie jest możliwe wyselekcjonowanie spraw, w których doszło do powołania się przez którąś ze stron na tę klauzulę. Może być ona bowiem wykorzystana w każdej sprawie cywilnej i gospodarczej, w której przedmiotem jest w szczególności dochodzenie odszkodowania za szkodę wyrządzoną wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania spowodowanego czy związanego z powodzią lub niemożliwość świadczenia, jeżeli skutki powodzi miałyby wpływ na wykonanie zobowiązania (zresztą nie tylko w tego rodzaju sprawach, ale przede wszystkim zobowiązań nienależycie wykonanych z powodu pandemii lub wojny na Ukrainie). Sprawy takie nie są odrębnie oznaczane w repertoriach dodatkowymi symbolami klasyfikacyjnymi. Podobnie nie mają odrębnych oznaczeń sprawy cywilne i gospodarcze o zapłatę lub odszkodowanie. Aby więc dotrzeć do wszystkich akt spraw „powodziowych”, trzeba byłoby sprawdzać treść setek tysięcy akt na terenach objętych powodzią w 2010 r. i 2024 r., co jest oczywiście niewykonalne.

dywalnym czasie. Dodatkowymi niedogodnościami dla prowadzącej kwerendę okazały się ograniczony kontakt z sądami i utrudniona współpraca organizacyjna.

Ostatecznie do badania pilotażowego wybrano następujące sądy:

- Sąd Okręgowy we Wrocławiu oraz Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Fabrycznej we Wrocławiu i Sąd Rejonowy w Brzegu – dla obszarów dotkniętych powodzią z 2010 r.;
- Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze, Sąd Rejonowy w Kłodzku oraz Sąd Rejonowy w Oławie – dla obszarów dotkniętych powodzią z 2024 r.

Jak wynika ze sprawozdania apl. adw. Antoniny Nowak, po skontaktowaniu się z sądami pilotażowymi uzyskała ona odpowiedzi jedynie z trzech jednostek, tj. z Sądu Rejonowego w Kłodzku, Sądu Rejonowego w Oławie oraz Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze. Były to sprawy dotyczące powodzi z 2024 r. Wobec szczupłości pozyskanego materiału postanowiono rozszerzyć kwerendę o wydziały pracy i ubezpieczeń społecznych w postępowaniach odwoławczych od decyzji ZUS w sprawie pomocy finansowej na podstawie specustawy 2011. Wydawało się bowiem, że takie sprawy będzie łatwiej odnaleźć.

W odniesieniu do akt dotyczących powodzi z 2010 r. prawie żaden z sądów (z wyjątkiem SR w Brzegu, który powiadomił, że nie udało się odnaleźć żadnych akt) nie udzielił odpowiedzi mimo ponawianych prób kontaktu. W toku rozmów z pracownikami sekretariatów i archiwów sądowych prowadząca kwerendę otrzymywała informacje, że przeprowadzenie takich badań jest w praktyce niemożliwe ze względu na termin tzw. brakowania akt w sądach, który wynosi 10 lat.

Nie udało się zatem dotrzeć do żadnych akt sprawy związanej z powodzią w 2010 r.¹³⁵

Ponadto nie udało się odnaleźć w wydziałach pracy i ubezpieczeń społecznych żadnych akt z postępowań hybrydowych na podstawie specustawy 2011.

Ostatecznie badanie aktowe obejmuje więc jedynie sprawy cywilne dotyczące powodzi w 2024 r.

Do chwili sporządzenia niniejszego opracowania żadna ze znalezionych przez apl. adw. Antoninę Nowak spraw nie została jeszcze prawomocnie zakończona.

6.2. Sąd Rejonowy w Kłodzku

W tym sądzie udało się zidentyfikować 43 sprawy cywilne związane z powodzią w 2024 r. Wszystkie zostały wytoczone w 2025 r., w większości w drugim półroczu.

¹³⁵ Proszono nawet, aby pracownicy sekretariatów zapytali sędziów pracujących w wydziałach cywilnych i gospodarczych, czy pamiętają takie sprawy. Okazało się jednak, że od tego czasu przesunięcia na stanowiskach sędziowskich spowodowały, iż niewielu sędziów nadal orzekało w tym samym sądzie, a jeśli nawet, nie przypominali sobie tego rodzaju spraw.

Każda ze spraw jest z powództwa o zapłatę.

We wszystkich pozwanych są zakłady ubezpieczeniowe (najczęściej PZU i Warta). Powodami są osoby fizyczne, rolnik indywidualny, prowadzący działalność w formie działalności gospodarczej i wspólnoty mieszkaniowe. W 3 sprawach powodami są podmioty, które były nabywcami wierzytelności ubezpieczonego z tytułu umowy ubezpieczenia na podstawie umowy cesji.

Co charakterystyczne, w wielu sprawach powodowie wytaczali powództwa częściowe, o niewielką kwotę (5100–36 000 zł), aby w razie przegranej uniknąć kosztów postępowania. Ewentualne rozszerzenie powództwa uzależniano od wniosków opinii biegłych z zakresu budownictwa co do wysokości szkody (co w związku z dużą liczbą opinii na tym terenie trwa nawet około roku). Wniosek dowodowy o taką opinię pojawiał się niemal we wszystkich sprawach i sąd je uwzględniał.

Wszystkie spory dotyczyły wysokości kwot wypłaconych przez zakłady ubezpieczeniowe. Bezsporna była natomiast odpowiedzialność ubezpieczyciela – z wyjątkiem kwestionowania przez pozwanych odpowiedzialności za koszty opinii prywatnych.

Powodowie zarzucali stosowanie mechanizmów redukujących poziom świadczeń zakładów ubezpieczeń przez niewłaściwe wyliczenie wysokości szkody, w tym przyjęcie zbyt wysokiej amortyzacji przedmiotów ubezpieczenia lub stosowanie mechanizmu „podwójnej amortyzacji”. W pozwach składanych przez osoby fizyczne podnoszono także abuzywność niektórych klauzul. Powodowie w kilku sprawach załączali prywatne opinie zawierające kosztorysy.

Pozwani zarzucali z kolei małą wartość dowodową opinii prywatnych i brak uwzględnienia amortyzacji w takich opiniach oraz niezasadność żądanych odsetek ze względu na masowość szkód wywołanych powodzią. Powoływali się na zasadę, że odszkodowanie nie może przewyższać wysokości faktycznie poniesionej szkody.

W sprawach dotyczących przelewów wierzytelności ubezpieczonego z tytułu umów ubezpieczenia pozwani podnosili zarzut nieważności umowy cesji na podstawie braku ekwiwalentności świadczeń (argumentując, że cena nabycia przez powodów wierzytelności jest rażąco niska w stosunku do dochodzonej w postępowaniu kwoty).

Żadna ze spraw nie była zakończona orzeczeniem co do istoty sprawy, nawet w I instancji. Wprawdzie większość pozwów złożono w postępowaniu upominawczym i sąd wydawał nakazy zapłaty, jednak wszystkie zostały zaskarżone sprzeciwami pozwanych. Natomiast zawarto kilka ugód, na podstawie których powodowie cofali pozew, a postępowanie umarzano. Da się zauważyć, że ugody zawierane były przede wszystkim na etapie dopuszczania dowodu z opinii biegłego – być może wpływ na stanowisko powodów miała konieczność uiszczenia stosunkowo wysokiej zaliczki na ten dowód albo uzyskanie informacji o przewidywanym czasie sporządzania opinii.

6.3. Sąd Rejonowy w Oławie

Odnaleziono akta 9 spraw związanych z powodzią w 2024 r.

Co zaskakujące, wszystkie sprawy były wnioskami o zabezpieczenie dowodu, z których uwzględniono 8, a w 1 sprawie sąd zarządził zwrot wniosku.

Łatwo zauważyć, że 7 wniosków zostało sporządzonych według tego samego wzoru (jednak wnioskodawcy nie byli reprezentowani przez fachowego pełnomocnika). Petitum wszystkich tych wniosków brzmiało nieporadnie: „zwracam się o zabezpieczenie dowodu na nieruchomości położonej w ..., (i tu wymieniano poszczególne zasiewy w określonej ilości na każdej z działek)”. Sąd wysyłał zatem jednobrzmiące wezwania do uzupełnienia braków wniosku w postaci opłaty 100 zł, oznaczenia przeciwnika w przyszłym procesie, odpisu wniosku, wskazania środka dowodowego oraz oznaczenia faktów, które miałyby być przedmiotem dowodu, wykazania interesu prawnego w przeprowadzeniu zabezpieczenia dowodu, czyli wskazanie przyczyn, dla których prawdopodobne jest, że w przyszłości dowód nie będzie mógł być przeprowadzony, a niekiedy wskazania numeru księgi wieczystej. Jeden wnioskodawca nie uzupełnił tych braków, wobec czego sąd zarządził zwrot wniosku. Pozostali uzupełniali braki pismami o niemal identycznej treści wraz z pełnomocnictwem dla tej samej osoby fizycznej (a więc nieważnym, trudno bowiem zakładać, że osoba ta była stałym zarządcą kilku rolników z różnych miejscowości). Jako przyszłego przeciwnika zawsze wskazywano Skarb Państwa – Wojewodę Dolnośląskiego, na podstawie art. 469 ust. 3 w zw. z art. 222 ust. 4 p.w.

Należy dostrzec przychylność sądu dla umożliwienia poszkodowanym dochodzenia roszczeń, ponieważ uwzględniono dwa wnioski, których braków wnioskodawcy nie uzupełnili w terminie, mimo że jest to termin ustawowy (jeden wyjaśnił, że było to wynikiem jego pomyłki i niezajomości prawa, drugi tłumaczył opóźnienie koniecznością oczekiwania na dokumenty geodezyjne).

W pozostałych 2 sprawach, w których wnioskodawcą była spółka, braki zostały uzupełnione w sposób fachowy. Wnioskodawca wskazał, że chodzi o dowód z opinii biegłego z zakresu rolnictwa, uprawy roślin i wyceny szkód w uprawach, na okoliczność wysokości strat w uprawach na poszczególnych nieruchomościach o powierzchni łącznej ponad 240 ha. Sąd dopuścił ten dowód w trybie zabezpieczenia, zaznaczając, że wykonanie oględzin i opinii jest pilne i powinno nastąpić jak najszybciej. Opinia została wykonana (wyliczono szkodę w wysokości ponad 678 tys. zł). W drugim wniosku ta sama spółka wносиła o zabezpieczenie dowodu przez wykonanie opinii biegłego z zakresu budownictwa, wyceniającej szkody w budynkach mieszkalnych i gospodarczych oraz powiązanych z nimi urządzeniach (chodziło o stadninę koni, ze stajnikami, ujeżdżalniami itp.). Również ta opinia została wykonana.

Wnioskodawca ten wskazał, że uczestnikami jako przyszli pozwani są PGW Wody Polskie reprezentowane przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu oraz Skarb Państwa – Wojewoda Dolnośląski, na podstawie art. 222 ust. 3 i 4 p.w. oraz art. 417 k.c.

W kilku sprawach, w których jako uczestnika wskazano Wojewodę Dolnośląskiego, pełnomocnik złożyła zastrzeżenia do sporządzonej wyceny szkód w zasiewach i naprawy wyrw w gruncie. Sąd (trafnie) powiadomił pełnomocnika, że pismo to pozostawia bez biegu, ponieważ przedmiotem postępowania jest zabezpieczenie dowodu, a nie merytoryczne rozstrzygnięcie.

W opiniach oszacowano szkody w wysokości 68–678 tys. zł.

Na uwagę zasługuje, że wszystkie zarządzenia wzywające do uzupełnienia braków lub zlecające przeprowadzenie dowodu były oznaczane jako „Pilne”.

6.4. Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze

Odnaleziono akta 9 spraw związanych z powodzią na rzece Bóbr w 2024 r. W każdym wypadku pozwany był zakład ubezpieczeń (najczęściej PZU).

Argumentacja stron wyglądała podobnie jak w sprawach toczących się przed SR w Kłodzku. Różnica polegała w zasadzie tylko na wartości przedmiotu sporu, który uzasadniał właściwość sądu okręgowego. Powodowie również składali opinie prywatne i kosztorysy, zarzucając pozwanemu zbyt niską wycenę szkody. Pozwany kwestionował te kosztorysy, zarzucając z kolei ich zawyżenie, a w niektórych wypadkach fakt objęcia kosztorysem robót dodatkowych, wykonanych przy okazji remontu popowodziowego. Ponadto pojawiał się zarzut pozwanego, że wypłaty dotyczące odszkodowania za ruchomości zostały dokonane w wysokości sumy ubezpieczenia i wobec tego ubezpieczyciel nie jest już w tym zakresie odpowiedzialny. W sferze dowodowej pojawiał się przede wszystkim dowód z opinii biegłego z zakresu robót budowlanych, z przesłuchania stron z ograniczeniem do strony powodowej oraz niekiedy z zeznań świadków.

Wnioski powodów o zwolnienie od kosztów sąd uwzględniał częściowo, tzn. zwalniał od opłaty od pozwu powyżej oznaczonej kwoty, z uzasadnieniem, że powódź była zjawiskiem nagłym, zaskakującym powoda (a więc – jak można się domyślać – sąd brał pod uwagę, że powód nie mógł finansowo przygotować się do wytoczenia powództwa).

7. Wnioski

7.1. Wnioski z badań aktowych

Z uwagi na skąpy materiał pozyskany w drodze kwerendy trudno z badania tego wyciągać wnioski o charakterze ogólnym.

Niemal wszystkie sprawy o zapłatę dotyczyły sporu między ubezpieczonym a zakładem ubezpieczeń o wycenę szkody. Argumenty stron były powtarzalne. Choć większość spraw nie skończyło się, można założyć, że decydująca dla rozstrzygnięć będzie treść opinii biegłych.

Natomiast w sprawach o zabezpieczenie dowodów wskazywano, że przyszłym pozwany będzie Skarb Państwa – Wojewoda Dolnośląski lub ten podmiot solidarnie z PGW Wody Polskie. Jako główną podstawę prawną podawano art. 222 ust. 3 lub art. 222 ust. 3 i 4 p.w., a w 2 wypadkach także art. 417 k.c. We wnioskach oczywiście nie zostały wskazane okoliczności faktyczne, które uzasadniałyby odpowiedzialność tych podmiotów. Trudno więc ocenić, czy w danej sprawie te właśnie podmioty powinny być pozwane¹³⁶.

Zauważalne jest, że w sprawach o zapłatę prowadzonych przed SR w Kłodzku doszło do kilku ugód, a przed SO w Jeleniej Górze – do żadnej. Być może należy to tłumaczyć niższą wartością przedmiotu sporu w sprawach zakończonych ugodą, wobec czego powodowie, mając w perspektywie kilkuletni proces o niepewnym wyniku i konieczność poniesienia zaliczki na opinię biegłego oraz innych kosztów, byli bardziej skłonni do ugody niż powodowie w sprawach o większe kwoty.

Zaskakujący i trudny do wyjaśnienia jest fakt charakteru lokalnego decyzji procesowych poszkodowanych: przed SR w Kłodzku i SO w Jeleniej Górze wszystkie sprawy były procesem o zapłatę, a ani jedna wnioskiem o zabezpieczenie dowodu, natomiast przed SR w Oławie odwrotnie – wszystkie postępowania toczyły się z wniosku o zabezpieczenie dowodu. Być może przyczyną tego było dzielenie się pomysłami w niewielkich lokalnych społecznościach.

¹³⁶ Por. rozdział 5.5.

Fakt, że nie udało się odnaleźć w sądach pracy i ubezpieczeń społecznych ani jednej sprawy postępowania hybrydowego prowadzonego na podstawie specustawy 2011, tj. odwołań od decyzji ZUS od odmowy przyznania w całości lub części świadczeń celowych albo zwolnienia ze składek, należy tłumaczyć, jak się wydaje, trudnymi do spełnienia warunkami uzyskania tej formy pomocy (utrzymanie działalności i stanu zatrudnienia przez co najmniej 6 miesięcy).

7.2. Pozostałe wnioski

Droga dochodzenia roszczeń w postępowaniu grupowym zyskuje na znaczeniu po uelastycznieniu przesłanek dopuszczalności tego postępowania. Jest to droga tańsza i mniej czasochłonna dla poszczególnych członków grupy, a poza tym perspektywa procesowania się z potężnymi podmiotami mającymi wyspecjalizowaną obsługę prawną może działać odstrasżająco. Jednak podstawową wadą jest nadzwyczaj długi czas trwania tych postępowań. Ponadto nawet w razie wygrania sprawy o ustalenie odpowiedzialności pozwanych członkowie grupy muszą następnie wytaczać powództwa indywidualne o zapłatę, w których trzeba wykazywać wysokość szkody (niemal zawsze z koniecznością zasięgnięcia opinii biegłych). W rezultacie poszkodowani czekają na zakończenie spraw łącznie około 10 lat.

Zarówno w wyniku kwerendy, jak i w bazach orzecznictwa brakuje spraw z postępowań hybrydowych na podstawie specustawy 2011 w wyniku odwołania od decyzji ZUS. Może to świadczyć o tym, że droga ta jest nieefektywna dla poszkodowanych (choć trudno stwierdzić dłaczego) albo że świadczenia interwencyjne dla przedsiębiorców i producentów rolnych oraz umarzanie składek przez ZUS są na poziomie satysfakcjonującym poszkodowanych.

Mimo istnienia specustawy 2011 przepisy regulujące możliwość uzyskania pomocy finansowej z budżetu publicznego oraz odszkodowań i innych rekompensat przez poszkodowanych w wyniku powodzi jest rozproszona po wielu aktach prawnych, nieraz zawierających liczne odesłania do innych ustaw. Utrudnia to poszkodowanym skorzystanie z różnych form pomocy oraz ochrony swoich praw.

Bibliografia

- Cieślak-Wróblewska A., *Powódź i straty liczone w miliardach. Czy budżet to wytrzyma?*, 19 września 2024 r., <https://www.parkiet.com/gospodarka-krajowa/art41151561-powodz-i-straty-liczone-w-miliardach-czy-budzet-to-wytrzyma>.
- Długosz J., *Roczniki czyli kroniki sławnego Królestwa Polskiego*, <https://polona.pl/item-view/8abfb84d-6acb-44e0-a13c-13987aba5e46?page=106>.
- Dolny J., *Realizacja zasady czynnego udziału stron w postępowaniu o wydanie pozwolenia wodnoprawnego na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 1.
- Drapała P., *Glosa do wyroku SN z 21 sierpnia 2014 r., IV CSK 733/13*, „Państwo i Prawo” 2016, z. 7.
- Horbaczewski R., *Od środy nie obowiązuje stan klęski żywiołowej w związku z powodzią*, <https://www.prawo.pl/samorząd/stan-kleski-zywiolowej-w-zwiazku-z-powodziami-2024-roku,529026.html>.
- Jantowski L., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, LEX/el. 2026.
- Jelenia Góra: *po 21 latach zidentyfikowano ofiarę wielkiej powodzi*, 4 września 2018 r., <https://wiadomosci.onet.pl/wroclaw/jelenia-gora-po-21-latach-zidentyfikowano-ofiare-wielkiej-powodzi/xgmqp31>.
- Kościelak M., Michalski P., Tarkowski P., *Prawo wodne – gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa. Własność wód i obowiązki ich właścicieli. Komentarz*, Legalis/el. 2019.
- Kryczka S., *Ocena warunków technicznych i lokalowych po powodzi – w kontekście możliwości wykonywania pracy zdalnej*, LEX/el. 2024.
- Kryczka S., *Popowodziowy przegląd w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy terenu zakładu pracy – wewnątrz i na zewnątrz budynków, w których pracodawca zorganizował stanowiska pracy*, LEX/el. 2024.
- Kryczka S., *Wypadek podczas usuwania skutków powodzi, która dotknęła zakład pracy*, LEX/el. 2024.

- Kucharski B., *Klauzula proporcji w umowie ubezpieczenia. Glosa do wyroku SN z dnia 28 maja 2019 r., II CSK 454/18, OSP 2020/9, poz. 71.*
- Łętowska E., *Za głupstwa królów płacą ich narody – indemnizacja w czasie zarazy, cz. 1*, <https://konstytucyjny.pl/za-glupstwa-krolow-placa-ich-narody-indemnizacja-w-czasie-zarazy-cz-i/>.
- Makuch J., *Podlegający ochronie na podstawie art. 29 ust. 1 Prawa wodnego „stan wody na gruncie” będący następstwem wykonanych robót budowlanych (zagospodarowania terenu)*, LEX/el. 2020.
- Nosal T., *Zawieranie umów oraz wykonywanie ograniczonych praw rzeczowych na rzecz Skarbu Państwa przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie*, „Palestra” 2021, nr 4.
- Opalińska A., *Reprezentacja Skarbu Państwa – wybrane problemy z zakresu Prawa wodnego*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 10.
- Pozwu zbiorowego przeciwko Wodom Polskim nie będzie*, <https://nowinyńskie.com.pl/arttykul/pozwu-zbiorowego-przeciwko-n1693994>.
- Śmieja A., [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 6, red. A. Olejniczak, Warszawa 2009.
- Wardyn-Kobus M., *Powódź tysiąclecia – przebieg, przyczyny i skutki największego kataklizmu powojennej Polski, 28 lutego 2006 r.*, <https://www.national-geographic.pl/historia/powodz-tysiaclecia-przebieg-przyczyny-i-skutki-najwiekszego-kataklizmu-powojennej-polski/>.