

Dominika Cendrowicz

Uniwersytet Wrocławski

dominika.cendrowicz@uwr.edu.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2358-7188>

Prawne aspekty udzielania pomocy społecznej w stanie klęski żywiołowej spowodowanej powodzią

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2025.001>

1. Wstęp

Współczesny człowiek żyje w niespokojnych czasach. Towarzyszą mu wojny, epidemie, załamania gospodarcze, kryzys energetyczny, katastrofy klimatyczne, rozwój sztucznej inteligencji, wzrost przestępczości internetowej. To najważniejsze aktualne przyczyny, które często są także impulsem do transformacji prawa administracyjnego i administracji publicznej. Współczesne prawo administracyjne reguluje sytuacje, które mogą wystąpić w przyszłości, takie jak powodzie czy epidemie, jak również odnosi się do tych, które zdarzyły się w przeszłości. W obliczu sytuacji kryzysowych czas na przygotowanie się administracji publicznej do udzielenia pomocy jednostce często należy już do przeszłości. We wrześniu 2024 r. Polska i Europa Środkowa doświadczyły powodzi, która przyniosła wiele ofiar śmiertelnych i ogromne zniszczenia. Powodzie w Polsce zdarzają się często, ale najtragiczniejsze w skutkach były te z 1997 i 2024 r. Występowanie ekstremalnych zjawisk naturalnych zawsze powoduje ludzkie dramaty. Są one głównie związane z ewakuacją,

przetrwaniem katastrofy, usuwaniem powstałych w jej wyniku szkód i zarządzaniem kryzysowym¹. Na ostatnią powódź i jej katastrofalne skutki miały wpływ postępujące zmiany klimatyczne oraz nieprzystosowana infrastruktura. W celu zapobiegania i usuwania skutków powodzi, na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 2024 r.², wprowadzono stan klęski żywiołowej na terenie części województw: dolnośląskiego, lubuskiego, opolskiego i śląskiego³. Jednocześnie, w celu uzupełnienia wsparcia dla jednostek już przewidzianego w ustawie z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi⁴, dokonano nowelizacji jej przepisów w związku z uchwaleniem ustaw: z dnia 1 października 2024 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw⁵; z dnia 18 października 2024 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z udzielaniem pomocy de minimis⁶ oraz z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw⁷.

¹ S. Wilk, *Sposoby radzenia sobie z sytuacją klęski żywiołowej. Studium dostosowania się osób do powodzi w 2010 roku*, „Problemy Polityki Społecznej” 2018, t. 41, s. 108; zob. także M. Czuryk, *Activities of local government during a state of natural disaster*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2021, t. 30, nr 4, s. 112–123; M. Smaga, *Administracja publiczna w czasie klęski żywiołowej*, Kraków 2004, *passim*; W. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Warszawa 2002.

² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 2024 r. w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego, lubuskiego, opolskiego oraz śląskiego, tekst jednolity: Dz.U. poz. 1395 z późn. zm.

³ Stan klęski żywiołowej został zniesiony 16 października 2024 r.

⁴ Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi, tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 654 z późn. zm.

⁵ Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1473.

⁶ Ustawa z dnia 18 października 2024 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z udzielaniem pomocy de minimis, Dz.U. poz. 1635.

⁷ Ustawa z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1717.

Niedawna powódź stanowiła poważne wyzwanie dla administracji publicznej, w tym także dla instytucji pomocy społecznej. Administracja pomocy społecznej doświadczała już wcześniej różnych wyzwań (np. w czasie epidemii COVID-19), a także wciąż ich doświadcza (np. w wyniku braków kadrowych, konieczności deinstytucjonalizacji, urynkowienia niektórych usług czy konieczności sprostanienia standardom dostępności w kontekście rozwoju prawa dostępności w Polsce i Unii Europejskiej). Tragiczne skutki powodzi z września 2024 r. wymusiły uproszczenie procedur związanych z przyznawaniem pomocy społecznej osobom, które o nią wnioskowały, ustaleniem wysokości przysługujących świadczeń oraz określeniem dostępnych form pomocy dla powodzian. Z uwagi na to celem publikacji jest analiza form pomocy społecznej dostępnych dla osób poszkodowanych w wyniku klęski żywiołowej spowodowanej powodzią, a także zasad i trybu jej udzielania. Udzielona zostanie również odpowiedź na pytanie, czy ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁸ odpowiada na ryzyko wystąpienia klęsk żywiołowych i sytuacji kryzysowych, takich jak powódź z września 2024 r., w obliczu których konieczne staje się zapewnienie pomocy osobom nimi dotkniętym.

2. Przesłanki udzielania pomocy społecznej dla powodzian – „zdarzenie losowe”, „sytuacja kryzysowa”, „stan klęski żywiołowej”, „klęska ekologiczna”

Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości⁹. Jest ona udzielana zgodnie z art. 7 u.p.s. w związku z wystąpieniem określonych zdarzeń noszących miano ryzyk socjalnych, które zostały

⁸ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 1283 z późn. zm.; dalej: u.p.s.

⁹ Zob. art. 2 ust. 1 u.p.s.

wymienione we wskazanym artykule. Do zdarzeń tych zalicza się w szczególności ubóstwo, bezdomność, bezrobocie, niepełnosprawność, przemoc w rodzinie, zdarzenie losowe i sytuację kryzysową, klęskę żywiołową lub ekologiczną. Użyty przez ustawodawcę w art. 7 u.p.s. zwrot „w szczególności” sugeruje, że wymienione we wskazanym artykule przesłanki przyznania świadczeń nie stanowią zamkniętego katalogu powodów uzasadniających przyznanie pomocy społecznej.

W związku z ogłoszeniem stanu klęski żywiołowej na części terytorium Polski we wrześniu 2024 r. z powodu powodzi oraz możliwością wystąpienia podobnych zdarzeń w przyszłości konieczność udzielenia pomocy społecznej w wyniku ich wystąpienia może się jeszcze aktualizować. W związku z tym niezbędne staje się rozróżnienie ryzyk związanych z udzielaniem tej pomocy, które obejmują takie pojęcia jak: „zdarzenie losowe”, „sytuacja kryzysowa”, „stan klęski żywiołowej” i „katastrofa ekologiczna”. Ustalenie, z którą z przesłanek warunkujących udzielanie świadczeń na gruncie art. 7 u.p.s. mamy do czynienia, wpływa bowiem na zakres udzielanej pomocy oraz sposób jej finansowania przez administrację publiczną.

Pojęcie zdarzenia losowego jest najczęściej używane w prawie ubezpieczeniowym. Oznacza ono fakty niekorzystne dla danej osoby, godzące w jej życie lub zdrowie. Jest to zdarzenie przyszłe, niepewne, niezależne od woli danej osoby i dla niej niekorzystne¹⁰. Wystąpienie zdarzenia losowego i nagłego nie wymaga wprowadzenia przesłanki dotyczącej wystąpienia stanu klęski żywiołowej. Zarówno zdarzenie losowe, jak i sytuacja kryzysowa nie stanowią stanu nadzwyczajnego, który jest wprowadzany na podstawie art. 232 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹¹ oraz na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej¹². W orzecznictwie

¹⁰ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 40, Lex/el.

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.; dalej: Konstytucja RP.

¹² Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, tekst jednolity: Dz.U. z 2025 r., poz. 112; dalej: u.k.ż.

przyjmuje się, że wyrażenie „zdarzenie losowe” jest pojęciem szerszym niż „klęska żywiołowa”, ponieważ każda klęska żywiołowa jest zdarzeniem losowym, ale nie każde zdarzenie losowe można uznać za klęskę żywiołową¹³. Ponadto istotne jest, że dla spełnienia warunku w postaci zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej, o której mowa w art. 7 pkt 14 u.p.s., oba zdarzenia muszą wystąpić łącznie. Oznacza to, że zdarzenie losowe powinno prowadzić do sytuacji kryzysowej, na co wskazuje spójnik „oraz” użyty pomiędzy słowami „zdarzenie losowe” i „sytuacja kryzysowa”¹⁴.

Pojęcie sytuacji kryzysowej pojawia się z kolei na gruncie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹⁵, gdzie oznacza sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków¹⁶. Pojęcie to jest związane ze znaczeniem słowa „kryzys”, które można zdefiniować jako apogeum konfliktów w różnych obszarach życia społecznego. Kryzysy stwarzają bezpośrednio niebezpieczeństwo dla istotnych interesów społeczeństwa (państwa) i występują tak gwałtownie, że wymuszają natychmiastowe podjęcie środków o charakterze nadzwyczajnym¹⁷.

Z kolei stan klęski żywiołowej, obok stanu wojennego i stanu wyjątkowego, jest jednym z rodzajów stanów nadzwyczajnych w rozumieniu art. 232 ust. 1 Konstytucji RP i może być wprowadzony w sytuacjach szczególnego zagrożenia, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające¹⁸. Stan klęski żywiołowej został

¹³ Uchwała NSA (5n) w Warszawie z dnia 19 stycznia 1998 r., OPK 39/97, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1998, nr 2, poz. 47.

¹⁴ S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, Lex/el.

¹⁵ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r., poz. 122 z późn. zm.; dalej: u.z.k.

¹⁶ Zob. art. 3 pkt 1 u.z.k.

¹⁷ R. Wróblewski, *Wprowadzenie do strategii wojskowej*, Warszawa 1998, s. 10.

¹⁸ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 17; zob. także: J. Paśnik, *Poza-konstytucyjne ustawodawstwo stanów nadzwyczajnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2023, nr 4, s. 31–47; M. Radajewski, *Procedura wprowadzania*

wyróżniony w polskim systemie prawnym jako ostatni z trzech stanów nadzwyczajnych. Stan klęski żywiołowej może zostać wprowadzony na całym terytorium kraju lub jego części w zależności od jej zasięgu. Okres, na jaki Rada Ministrów może wprowadzić stan klęski żywiołowej, nie może być dłuższy niż 30 dni, przy czym w sytuacji, gdy zachodzi potrzeba jego przedłużenia, może to nastąpić za zgodą Sejmu i na czas określony w przedłożonym Sejmowi wniosku. Wprowadzenie stanu klęski żywiołowej prowadzi do określonych konsekwencji w sferze wolności i praw jednostki, a Konstytucja RP w art. 233 ust. 3 enumeratywnie określa, jakie wolności i prawa jednostki u.k.ż. może ograniczyć¹⁹. Według art. 233 ust. 3 Konstytucji RP ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw w czasie stanu klęski żywiołowej może dotyczyć takich praw jak: art. 22 (wolność działalności gospodarczej), art. 41 ust. 1, 3 i 5 (wolność osobista), art. 50 (nienaruszalność mieszkania), art. 52 ust. 1 (wolność poruszania się i pobytu na terytorium RP), art. 59 ust. 3 (prawo do strajku), art. 64 (prawo własności), art. 65 ust. 1 (wolność pracy), art. 66 ust. 1 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy) oraz art. 66 ust. 2 (prawo do wypoczynku)²⁰.

Warto zauważyć, że u.p.s. nie zawiera definicji klęski żywiołowej²¹, jednak zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.k.ż. uznaje się za nią katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach 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

stanów nadzwyczajnych – wybrane problemy, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 6, s. 108–120.

¹⁹ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 232, Lex/el.

²⁰ Wyrok SN z dnia 26 marca 2021 r., II KK 40/21, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna” 2021, nr 5, poz. 21. Zob. także: E. Ura, S. Pieprzny, *Ograniczenia praw jednostki w czasie stanów nadzwyczajnych*, w: *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2002, s. 495 i n.

²¹ S. Nitecki, op.cit.

pod jednolitym kierownictwem. Jak trafnie wskazuje K. Stopka, definicja klęski żywiołowej kładzie nacisk na pochodzenie czynnika powodującego szkodę, jej rozmiar oraz zakres warunkujący odpowiednią formę pomocy i ochrony²². Pojęcie katastrofy naturalnej, które pojawia się w tej definicji, odnosi się, zgodnie z art. 3 pkt 2 u.k.ż., do zdarzenia związanego z działaniem sił natury, w szczególności są to wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu. Awaria techniczna zaś, zgodnie z pkt 3 tego artykułu, to gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości.

Mimo że pojęcie klęski żywiołowej nie zostało zdefiniowane w u.p.s., to jednak stanowi ono przesłankę przyznania świadczeń na podstawie art. 7 pkt 15 tej ustawy. Do zdarzeń uznawanych za klęskę żywiołową można zaliczyć m.in. wyładowania atmosferyczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, powodzie, susze, pożary czy np. masowe występowanie szkodników oraz chorób roślin i zwierząt²³. Co ciekawe, definicję klęski żywiołowej można było znaleźć w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska²⁴, jednak obecnie nie pojawia się ona już w tym akcie prawnym, gdyż pojęcie to zostało zastąpione terminami „poważna awaria” i „poważna awaria przemysłowa”²⁵. W obecnym stanie prawnym art. 3 pkt 23 Pr.ochr. stanowi, że poważna awaria to zdarzenie, w szczególności emisja, pożar lub eksplozja, powstałe w trakcie procesu przemysłowego, magazynowania lub

²² K. Stopka, *Pomoc społeczna dla powodzian*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 5, s. 64.

²³ I. Sierpowska, op.cit., art. 40, Lex/el.

²⁴ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r., poz. 54 z późn. zm.; dalej: Pr.ochr.

²⁵ S. Nitecki, op.cit.

transportu, w których występuje jedna lub więcej niebezpiecznych substancji, prowadzące do natychmiastowego powstania zagrożenia życia lub zdrowia ludzi bądź środowiska lub powstania takiego zagrożenia z opóźnieniem. Poważną awarią przemysłową zgodnie z art. 3 pkt 24 Pr.ochr. jest zaś poważna awaria w zakładzie. Można przyjąć, że występująca w prawie definicja klęski żywiołowej odnosi się do obu typów zdarzeń, o których mowa w art. 7 pkt 15 u.p.s., tj. zarówno klęski żywiołowej, jak i klęski ekologicznej²⁶.

Odnosząc powyższe rozważania do zagadnienia prawnego powodzi jako zdarzenia uzasadniającego przyznanie pomocy na podstawie u.p.s., należy zauważyć, że Naczelny Sąd Administracyjny w jednym ze swoich orzeczeń wskazał, że „Powódź jest zdarzeniem losowym w rozumieniu u.p.s. również wtedy, gdy rozmiar powodzi kwalifikuje ją do uznania za klęskę żywiołową”²⁷. Rozwijając to zagadnienie, należy wskazać, że definicja powodzi zawarta jest w art. 16 pkt 43 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne²⁸. Przez powódź rozumie się tu 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. Znajdująca się w art. 16 pkt 43 Prawa wodnego definicja powodzi jest ściśle powiązana z definicją ustawową pojęcia „ryzyko powodziowe”, znajdującą się w art. 16 pkt 48 tej ustawy²⁹. Z powyższego wynika, że powódź ze względu na jej rozmiar i skutki może na gruncie u.p.s. przybrać postać klęski żywiołowej, jednak może również stanowić podstawę do udzielenia pomocy z jej zakresu w związku z wystąpieniem zdarzenia losowego lub sytuacji kryzysowej³⁰. Sama powódź nie stanowi jednak przesłanki do udzielania pomocy społecznej. Dopiero

²⁶ Ibidem.

²⁷ Uchwała NSA (5n) w Warszawie z dnia 19 stycznia 1998 r., OPK 39/97, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1998, nr 2, poz. 47.

²⁸ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, tekst jednolity: Dz.U. z 2025 r., poz. 960.

²⁹ Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2024 r., III OSK 2621/22, Lex nr 3750272.

³⁰ K. Stopka, op.cit., s. 64.

gdy zostanie uznana za przesłankę w postaci zdarzenia losowego, sytuacji kryzysowej, klęski żywiołowej lub ekologicznej na podstawie art. 7 pkt 14 i 15 u.p.s., będzie mogła stanowić podstawę do uzyskania świadczeń regulowanych tą ustawą³¹.

Jak podkreślił NSA, nie każda powódź będzie klęską żywiołową, choć każda powódź będzie zdarzeniem losowym. Tylko powódź, która zagraża bezpieczeństwu życia lub mienia dużej liczby osób bądź powoduje poważne zakłócenia w gospodarce narodowej, będzie klęską żywiołową. O jej charakterze jako zdarzenia losowego, spowodowanego siłami natury niezależnymi od woli człowieka, decyduje jej rozmiar i zasięg. Uznanie powodzi za klęskę żywiołową ze względu na jej rozmiar i zasięg nie oznacza jednak, że powódź przestaje być zdarzeniem losowym. Zamiast tego powoduje, że klęska żywiołowa staje się „kwalifikowaną formą” zdarzenia losowego. Jak dalej zauważa NSA, skoro ustawodawca przyjmuje tak rozumiane pojęcia zdarzenia losowego i klęski żywiołowej jako przesłanki uzasadniającej przyznanie pomocy społecznej w formie zasiłku celowego, to można z tego wyprowadzić wniosek, że obie przesłanki pokrywają się w tym sensie, że powódź mająca rozmiary klęski żywiołowej jest podstawą do przyznania zasiłku celowego zarówno dlatego, że jest zdarzeniem losowym, jak i dlatego, że jest klęską żywiołową³².

3. Formy pomocy społecznej w stanie klęski żywiołowej spowodowanej powodzią

Pojęcia klęski żywiołowej i powodzi są związane z zarządzaniem kryzysowym. Warto zatem podkreślić, że istotną rolę w tym systemie odgrywa także pomoc społeczna, która zapewnia wsparcie w trakcie kryzysów i po ich zakończeniu. Dotyczy to zarówno pomocy doraźnej (żywność, woda, odzież, wsparcie psychologiczne), jak i pomocy o charakterze finansowym w postaci świadczeń pie-

³¹ Ibidem, s. 63.

³² Uchwała NSA (5n) w Warszawie z dnia 19 stycznia 1998 r., OPK 39/97, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1998, nr 2, poz. 47.

nieżnych z systemu pomocy społecznej. W obliczu stanu klęski żywiołowej spowodowanej powodzią możliwe jest więc uzyskanie określonych form pomocy społecznej³³. Jedną z nich jest zasiłek celowy, który zgodnie z art. 39 ust. 1 u.p.s. może zostać przyznany na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych³⁴. Świadczenie to ma charakter pomocy doraźnej, ukierunkowanej na konkretny cel – stratę, która musi być przez wnioskodawcę szczegółowo wykazana³⁵. Zasiłek celowy może być przyznany w razie wystąpienia zdarzeń losowych i sytuacji kryzysowych, a także w razie klęski żywiołowej lub katastrofy naturalnej. W takim przypadku zasady jego przyznawania regulują art. 40 i 41 u.p.s., przy czym świadczenie to występuje jako szczególna forma zasiłku celowego z art. 39 u.p.s., a nie odrębny rodzaj świadczenia z zakresu pomocy społecznej³⁶.

W powyższych sytuacjach zasiłek celowy może być przyznany osobie lub rodzinie, której dochód przekracza kryterium określone w u.p.s., jeżeli poniosły straty w wyniku zdarzenia losowego, klęski żywiołowej lub ekologicznej³⁷. Zasiłek celowy przyznany w związku z klęską żywiołową nie pełni funkcji kompensacyjnej za szkody spowodowane przez klęskę żywiołową i nie ma na celu zapewnienia pełnej rekompensaty za poniesione straty i szkody³⁸. Kwalifikacja prawna powodzi jako stanu klęski żywiołowej oznacza, że pomoc udzielana przez gminę w formie zasiłku celowego będzie stanowić zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej na pod-

³³ D. Cendrowicz, *Pomoc społeczna w stanie klęski żywiołowej*, w: *Deržavna politika ta upravlinnâ strategičnimi komunikaciâmi v krizovyh umovah: zbirnik tez III Mižnarodnoï naukovo-praktičnoï konferenciji*. Kiïv-Vroclav, 23 žovtnâ 2024, Ofis Cifrovogo Vrâduvannâ, Kiïv-Vroclav 2024, s. 25–27.

³⁴ I. Sierpowska, op.cit., art. 39, Lex/el.

³⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 sierpnia 2005 r., I SA/Wa 1298/04, Lex nr 191791.

³⁶ W. Maciejko, w: *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, red. W. Maciejko, P. Zaborniak, Warszawa 2013, s. 183. Zob. także M.P. Gapski, *Głosa do wyroku NSA z dnia 25 października 2011 r.*, I OSK 1236/11, „CASUS” 2012, nr 2, s. 65–66.

³⁷ Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2012 r., I OSK 2249/11, Lex nr 1218854.

³⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 9 lutego 2012 r., I OSK 2249/11; wyrok NSA z dnia 25 lipca 2024 r., I OSK 2370/23, Lex nr 3752972; wyrok WSA w Łodzi z dnia 31 maja 2023 r., II SA/Łd 587/22, Lex nr 3577984.

stawie art. 18 ust. 1 pkt 4 u.p.s.³⁹ Świadczenie będzie wówczas przyznawane na podstawie u.p.s., ale wypłacane z rezerwy celowej na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych. Zgodnie z wytycznymi dotyczącymi udzielania pomocy finansowanej z budżetu państwa, które nie mają charakteru prawa powszechnie obowiązującego, pomoc w formie zasiłku celowego powinna być przyznawana niezwłocznie osobom i rodzinom, które nie są w stanie funkcjonować we własnym mieszkaniu domu, a także gdy zachodzi pilna potrzeba wykonania prac lub dokonania zakupów w celu zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych. Wysokość udzielanego świadczenia nie może przekroczyć kwoty 8000 zł. Obowiązuje również uproszczona procedura jego przyznawania, m.in. podstawą jego przyznania jest skrócony wywiad środowiskowy⁴⁰.

Z kolei wystąpienie zdarzenia losowego jest przesłanką do przyznania i wypłaty przez gminę zasiłku celowego w ramach obowiązkowych zadań własnych na pokrycie wydatków powstałych w związku z jego wystąpieniem⁴¹. Zgodnie z art. 40 ust. 1 u.p.s. zasiłek celowy w wyniku straty spowodowanej zdarzeniem losowym może być przyznany osobie lub rodzinie. W takiej sytuacji, jak stanowi art. 40 ust. 3 u.p.s., zasiłek ten może być przyznany niezależnie od dochodu i ma charakter bezzwrotny. Fakt, że

³⁹ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 18 lutego 2021 r., II SA/Rz 1259/20, Lex nr 3161030.

⁴⁰ Zob. pismo Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 maja 2018 r. nr DOLiZK-IV-775-22/2018 (tekst ujednolicony) (załączniki nr 3 i 4 do procedury), Zasady udzielania pomocy finansowej, ze środków budżetu państwa z części 85 – Budżety wojewodów, dział 852 – Pomoc społeczna, rozdział 85278 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych oraz z rezerwy celowej na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w formie zasiłków celowych, o których mowa w ustawie o pomocy społecznej, dla rodzin lub osób samotnie gospodarujących, poszkodowanych w wyniku zdarzeń noszących znamiona klęsk żywiołowych z dnia 20 kwietnia 2022 r.; oraz Zmiana zasad udzielania pomocy finansowej, ze środków budżetu państwa z części 85 – Budżety wojewodów, dział 852 – Pomoc społeczna, rozdział 85278 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych oraz z rezerwy celowej na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w formie zasiłków celowych, o których mowa w ustawie o pomocy społecznej, dla rodzin lub osób samotnie gospodarujących, poszkodowanych w wyniku zdarzeń noszących znamiona klęsk żywiołowych z dnia 20 kwietnia 2022 r.; <https://www.gov.pl/web/mswia/usuwanie-skutkow-klask-zywiolowych> (dostęp: 18.10.2024 r.).

⁴¹ Zob. art. 17 ust. 1 pkt 6 u.p.s.

gmina w związku z wystąpieniem zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej udziela pomocy społecznej w ramach zadań własnych o charakterze obowiązkowym, wpływa na sposób finansowania pomocy społecznej oraz na to, że realizując pomoc społeczną, organy gminy powinny przestrzegać ogólnych zasad przyznawania świadczeń określonych w u.p.s.⁴²

Wynika z tego zatem, że osoby lub rodziny, które poniosły straty w wyniku powodzi, będą mogły otrzymać zasiłek celowy w ramach zadań własnych realizowanych przez gminę (art. 17 ust. 1 pkt 6 u.p.s.). Nie wyklucza to jednak przyznania takim osobom (rodzinom) zasiłku celowego w ramach zadań zleconych gminie (art. 18 ust. 1 pkt 4 u.p.s.), jeżeli poniesione straty były następstwem powodzi mającej postać klęski żywiołowej. Tym samym, gdy zdarzenie losowe miało rozmiar klęski żywiołowej, pomoc społeczna w formie zasiłku celowego może być udzielana przez gminę zarówno w ramach zadań własnych, jak i zleconych. Zgodnie z orzeczeniem Sądu Najwyższego z przepisów u.p.s. nie wynika, aby „klęska żywiołowa” wykluczała „zdarzenie losowe”. Pogląd, że większa skala zdarzenia losowego zmienia jego charakter, skutkowałaby tym, że pomoc społeczna przestawałaby być zadaniem własnym gminy. Ze względu na cele pomocy społecznej należy uznać, że pomoc społeczna w przypadku zdarzeń losowych jest zawsze zadaniem własnym gminy, jednak gdy zdarzenie losowe przybiera rozmiary klęski żywiołowej, powstaje dodatkowy obowiązek pomocy społecznej realizowany w ramach zadań zleconych⁴³.

Osoby (rodziny) ubiegające się o zasiłek celowy z uwagi na wystąpienie omawianych sytuacji powinny jednak w pierwszej kolejności podjąć wszelkie możliwe działania zmierzające do samodzielnego rozwiązania swoich problemów. Przyjęte założenie jest zgodne z zasadami udzielania pomocy społecznej i skutkuje tym, że nie każdemu, kto poniósł szkodę w rozumieniu art. 40 u.p.s., zostanie przyznany zasiłek celowy⁴⁴. Okoliczność, że zgodnie

⁴² S. Nitecki, op.cit.

⁴³ Uchwała NSA (5n) w Warszawie z dnia 19 stycznia 1998 r., OPK 39/97.

⁴⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 września 2012 r., I SA/Wa 981/12, Lex nr 1271226. Zob. także wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 lutego 2015 r., IV SA/Wr 565/14, Lex nr 1683091.

z art. 40 ust. 1 i 2 u.p.s. kryterium przyznania zasiłku celowego jest poniesienie straty, nakłada na organ pomocy społecznej obowiązki oceny, czy strona rzeczywiście poniosła stratę w wyniku zdarzenia losowego, klęski żywiołowej lub ekologicznej i jaki jest rozmiar tej straty⁴⁵. Prawidłowe dokonanie oceny wymaga ustalenia właściwych proporcji między kryterium interesu społecznego a słusznym interesem strony. Co istotne, pojęcia te nie zostały ustawowo zdefiniowane, zatem ich treść nadaje organ orzekający, jednak wyważenie słusznego interesu jest w praktyce trudne i opiera się na elementach ocennych⁴⁶.

Należy ponadto zauważyć, że powodzianie na podstawie art. 39 ust. 1 i 2 oraz art. 40 ust. 2 i 3 u.p.s. mogą ubiegać się o świadczenie na remont lub odbudowę budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego, który został uszkodzony lub zniszczony w wyniku powodzi, oraz o świadczenie na remont lub odbudowę budynku gospodarczego⁴⁷. Obecnie kwota pierwszego świadczenia wynosi do 200 000 zł, a kwota drugiego – do 100 000 zł⁴⁸. Kwoty te niewątpliwie przekraczają wysokość typowych świadczeń, jakie dana osoba (rodzina) może otrzymać z zakresu pomocy społecznej, co może w pewnym sensie wskazywać na ich kompensacyjny charakter.

Trzeba również podkreślić, że osoby poszkodowane w wyniku powodzi mogą ubiegać się o pomoc spoza u.p.s. w formie świadczenia powodziowego. Ta forma pomocy została uregulowana w ustawie o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi i ma formę jednorazowego zasiłku w wysokości 2000 zł, który może otrzymać rodzina lub jednoosobowe gospodarstwo domowe, w rozumieniu u.p.s., poszkodowane w wyniku wystąpienia powodzi, w celu zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych. Zasiłek powodziowy przysługuje niezależnie od

⁴⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 maja 2013 r., IV SA/Po 308/13, Lex nr 1323992.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Pomoc ta przyznawana jest niezależnie od kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 u.p.s.

⁴⁸ Zasady udzielania pomocy finansowej, ze środków budżetu państwa...; Zmiana zasad udzielania pomocy finansowej, ze środków budżetu państwa...

dochodu i jest bezzwrotny. Jeżeli jednak osoba, która otrzymała zasiłek, nie poniosła szkody w wyniku zdarzenia powodziowego, wówczas organ wypłacający zasiłek wydaje decyzję o jego zwrocie, wyznaczając termin jego zwrotu nie krótszy niż 7 dni. Odnosząc się do trybu jego przyznawania, należy wskazać, że w związku z powodzią z września 2024 r. zasiłek ten przyznawany jest na wniosek złożony do dnia 15 marca 2025 r. przez organ wykonawczy gminy, na terenie której osoba ubiegająca się o zasiłek poniosła szkodę w wyniku powodzi, lub gminy sąsiedniej, na terenie której osoba ta przebywa w związku z ewakuacją lub koniecznością opuszczenia zagrożonego miejsca zamieszkania⁴⁹.

Decyzja w sprawie przyznania zasiłku powodziowego powinna być wydana niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 2 dni od dnia wpływu wniosku do organu. Przyznanie i wypłata tego świadczenia należą do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez gminę. Do wniosku o jego przyznanie wnioskodawca powinien dołączyć oświadczenie, że w wyniku powodzi poniósł szkodę majątkową ze wskazaniem jej wartości, że nie ubiegał się o zasiłek w innej gminie oraz wyraża zgodę na weryfikację danych zawartych we wniosku. Oświadczenie takie składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań⁵⁰. Szczegółowy tryb wypłaty zasiłku powodziowego oraz wzór formularza wniosku o zasiłek powodziowy reguluje rozporządzenie z dnia 16 listopada 2011 r.⁵¹

Niewątpliwie jednak, poza omówionymi powyżej formami pomocy, osoby dotknięte powodzią powinny mieć również możliwość skorzystania z innych form pomocy społecznej, takich jak posiłek, niezbędna odzież czy schronienie. Istotne jest także wspar-

⁴⁹ Termin składania wniosku o zasiłek powodziowy reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 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 terenie, Dz.U. poz. 1859. Zob. art. 5 u.r.s.p.

⁵⁰ Zob. art. 5 u.r.s.p.

⁵¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie trybu wypłaty i szczegółowego trybu zwrotu zasiłku powodziowego oraz wzoru formularza wniosku o zasiłek powodziowy, Dz.U. Nr 247, poz. 1477.

cie psychologiczne w sytuacji traumy spowodowanej samą powodzią. Poza świadczeniami pieniężnymi pomoc społeczna powinna więc oferować poszkodowanym również możliwość skorzystania ze świadczeń niepieniężnych, których wymiar, tak jak w przypadku np. wsparcia psychologicznego, jest bardzo istotny. Równie ważna jest integracja pomocy społecznej z procesem zarządzania kryzysowego w obliczu zdarzeń takich jak powódź, która stanowiła punkt wyjścia do rozważań w niniejszym artykule.

4. Wnioski

Dla pewności sytuacji prawnej jednostki w chwili wystąpienia sytuacji kryzysowej lub klęski żywiołowej istotne jest, aby prawo normowało, jakie prawa i obowiązki mogą jej przysługiwać w obliczu wystąpienia tych sytuacji. Regulacje prawne uwzględniające możliwość wystąpienia w przyszłości takich szczególnych sytuacji powinny nie tylko określać, do czego jednostka będzie miała wówczas prawo lub jakie obowiązki mogą zostać na nią nałożone, lecz także chronić ją przed nieuprawnionymi działaniami administracji publicznej oraz generować zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa⁵². W pomocy społecznej rozwój cywilizacyjny eliminuje, zmniejsza lub zwiększa zakres istniejącego wcześniej deficytu społecznego, a także eksponuje znaczenie określonych ryzyk jej udzielania⁵³. Ten sam rozwój staje się też źródłem nowych rodzajów deficytów społecznych, wymagających zaspokojenia, jak w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej czy katastrofy ekologicznej. Można je zredukować poprzez szereg działań podejmowanych przez administrację publiczną na rzecz jednostki, w tym przez administrację pomocy społecznej, która jest jednym z jej podstawowych elementów w sytuacjach kryzysowych lub klęsk żywiołowych⁵⁴.

⁵² J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI wieku*, Kraków 2004, s. 213.

⁵³ H. Szurgacz, *Ryzyko socjalne w pomocy społecznej (od ryzyka ubóstwa do ryzyka trudnej sytuacji życiowej)*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2020, t. 123, s. 115.

⁵⁴ K. Stopka, *op.cit.*, s. 64.

Z przeprowadzonych rozważań wynika, że kwalifikacja prawna powodzi jako zdarzenia losowego lub klęski żywiołowej przesądza o źródłach finansowania zasiłku celowego, a tym samym, z uwagi na różne możliwości finansowe gmin i państwa, wpływa na sytuację prawną osoby ubiegającej się o tę formę wsparcia⁵⁵. Wystąpienie przesłanki w postaci klęski żywiołowej lub ekologicznej powoduje, że ustawodawca traktuje je jako „naturalne” przesłanki do udzielania pomocy społecznej, przy czym świadczonej w takiej sytuacji pomocy nie można traktować jako rekompensaty, co wynika z charakteru instytucji pomocy społecznej i jej zasad⁵⁶. Istnieje potrzeba rozwijania unormowań prawnych regulujących świadczenia i formy pomocy dla osób dotkniętych sytuacjami kryzysowymi lub klęskami żywiołowymi także poza ustawą o pomocy społecznej, co jednak nie oznacza deprecjonowania jej istotnej roli w sytuacjach kryzysowych lub klęsk żywiołowych⁵⁷, ponieważ nie budzi wątpliwości, że świadczenie pomocy społecznej w takich sytuacjach jest niezwykle ważne dla jednostki. Oczekiwania osób ubiegających się o pomoc są jednak wysokie, a pomimo uproszczenia wielu procedur regulujących udzielanie pomocy społecznej nie zawsze jest możliwe jej natychmiastowe uzyskanie. Równocześnie należy wskazać, że świadczenia z zakresu pomocy społecznej realizują cele przewidziane w u.p.s., a z istoty pomocy społecznej wynika, że jednostka (rodzina) powinna najpierw sama, własnym działaniem, przezwyciężyć trudności życiowe, z którymi przyszło jej się zmierzyć. Powoduje to w praktyce, że wiele osób traktuje pomoc społeczną jako nieadekwatną do zaistniałej sytuacji i strat, które poniosły⁵⁸. Z uwagi na zmiany klimatyczne i rosnącą intensywność zjawisk pogodowych można przewidywać, że potrzeba udzielania pomocy społecznej w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof będzie się często pojawiać. W związku z tym niezbędne są rozwiązania, które zapewnią efektywne reagowanie pomocy społecznej w takich sytuacjach kryzysowych. Pomoc społeczna,

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Ibidem, s. 71.

⁵⁷ Ibidem, s. 71–73.

⁵⁸ Ibidem, s. 71.

będąca elementem administracji publicznej w czasie klęsk żywiołowych i katastrof, odgrywa istotną rolę we wsparciu obywateli, jak miało to miejsce podczas ostatniej powodzi w kraju.

STRESZCZENIE

Prawne aspekty udzielania pomocy społecznej w stanie klęski żywiołowej spowodowanej powodzią

We wrześniu 2024 r. na części terytorium Polski wystąpiła tragiczna w skutkach powódź. W związku z usuwaniem jej następstw na obszarze części kraju ogłoszono stan klęski żywiołowej. Powodzie w kraju zdarzały się również wcześniej, a ich negatywne skutki zawsze odbijały się na osobach, które zostały dotknięte ich wystąpieniem. Zjawiska takie jak powódź rodzą również liczne wyzwania dla instytucji pomocy społecznej. Publikacja ma na celu analizę przesłanek uzyskania pomocy społecznej przez powodzian, a także scharakteryzowanie najważniejszych form pomocy społecznej, które ustawodawca reguluje w sytuacji kryzysowej lub klęski żywiołowej spowodowanej powodzią. Zamierzeniem publikacji jest również udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy regulacja prawna zawarta w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej odpowiada na wyzwania związane z występowaniem zdarzeń takich jak powódź, a jeśli tak, to czy określone w niej formy pomocy można uznać za adekwatne do przyczyn uzasadniających ich udzielenie.

Słowa kluczowe: powódź; stan klęski żywiołowej; zasiłek celowy; zasiłek powodziowy; zarządzanie kryzysowe

SUMMARY

Legal aspects of providing social welfare during
a state of natural disaster caused by flooding

In September 2024, parts of Poland were hit by a tragic flood. To deal with its effects, a state of natural disaster was declared in parts of the country. Floods have previously occurred in the country, consistently exerting significant adverse effects on the affected populations. Phenomena such as flooding also pose numerous challenges for social welfare institutions. The publication aims to analyze the prerequisites for obtaining social welfare by flood victims, as well as to characterize the

most important forms of social welfare that the legislature regulates in a crisis situation or state of disaster caused by flooding. The aim of the publication is also to answer whether the legal regulation of the Act of March 12, 2004 on social welfare answers the challenges posed by the occurrence of events such as flooding, and if so, whether the forms of aid specified therein can be considered adequate to the reasons justifying their provision.

Keywords: flood; state of natural disaster; special purpose allowance; flood allowance; crisis management

BIBLIOGRAFIA

- Cendrowicz D., *Pomoc społeczna w stanie klęski żywiołowej*, w: *Deržavna politika ta upravlinnâ strategičnimi komunikaciâmi v krizovyh umovah: zbirnik tez III Mižnarodnoï naukovo-praktičnoï konferenciji*. Kiïv–Vroclav, 23 žovtnâ 2024, Ofis Cifrovogo Vråduvannâ, Kiïv–Vroclav 2024.
- Czuryk M., *Activities of local government during a state of natural disaster*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2021, t. 30, nr 4.
- Gapski M.P., *Glosa do wyroku NSA z dnia 25 października 2011 r., I OSK 1236/11, „CASUS”* 2012, nr 2.
- Maciejko W., w: *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, red. W. Maciejko, P. Zaborniak, Warszawa 2013.
- Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, Lex/el.
- Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI wieku*, Kraków 2004.
- Paśnik J., *Pozakonstytucyjne ustawodawstwo stanów nadzwyczajnych*, „*Przegląd Prawa Publicznego*” 2023, nr 4.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.
- Radajewski M., *Procedura wprowadzania stanów nadzwyczajnych – wybrane problemy*, „*Przegląd Prawa Publicznego*” 2015, nr 6.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 39, art. 40, Lex/el.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 232, Lex/el.
- Smaga M., *Administracja publiczna w czasie klęski żywiołowej*, Kraków 2004.

- Stopka K., *Pomoc społeczna dla powodzian*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 5.
- Szurgacz H., *Ryzyko socjalne w pomocy społecznej (od ryzyka ubóstwa do ryzyka trudnej sytuacji życiowej)*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2020, t. 123.
- Ura E., Pieprzny S., *Ograniczenia praw jednostki w czasie stanów nadzwyczajnych*, w: *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2002.
- Wilk S., *Sposoby radzenia sobie z sytuacją klęski żywiołowej. Studium dostosowania się osób do powodzi w 2010 roku*, „Problemy Polityki Społecznej” 2018, t. 41.
- Wołpiuk W., *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Warszawa 2002.
- Wróblewski R., *Wprowadzenie do strategii wojskowej*, Warszawa 1998.

