

dr inż. Józef Szybiński<sup>1)</sup>  
ORCID: 0000-0002-1356-5823

# Reconstruction after natural disasters – legal barriers and reform proposals

## *Odbudowa obiektów po klęskach żywiołowych – bariery prawne i propozycje zmian*

DOI: 10.15199/33.2025.09.20

**Abstract.** The article examines legal regulations that hinder the reconstruction of buildings damaged by natural disasters. It identifies key legal and administrative barriers and indicates directions for legislative changes aimed at simplifying procedures and increasing the flexibility of the legal system in crisis situations.

**Keywords:** reconstruction; natural disasters; building law; legal barriers; legislative changes.

Natural disasters in an instant can turn all one's property into ruins. For disaster victims in many cases the most difficult moment is not the disaster itself, but the rebuilding process often pegged down with a set of regulations which hamper it greatly. In accordance with art. 5 par. 1 of the Building Law Act of July 1994 [1], a construction object together with the associated installations should be designed and built in a way described in the regulations, in compliance with the design guidelines, particularly as regards the safety of the structure, the safety of its use and the protection of the environment. This rule, even though legitimate in normal situations, in extraordinary situations – such as natural disasters – leads to considerable restrictions.

In the case of buildings damaged or completely destroyed by the action of an element, the building regulations and the associated executive acts, including the directives concerning the design guidelines which buildings and their location should adhere to [2], practically do not allow for any flexibility. The rebuilding process often encounters formal obstacles, such as the necessity of adapting buildings to the current design guidelines and the constraints imposed by the local development plan.

In his engineering practice the author many times has faced administrative barriers due to the binding regulations regarding the rebuilding of buildings destroyed by fire. The formal legal difficulties encountered in rebuilding after fires are not widely noticed since they as a rule concern a small group of people. The reconstruction problems which arose after the last flood affected a larger group of people and were widely re-

**Streszczenie.** W artykule omówiono ograniczenia wynikające z obowiązujących przepisów prawa, które utrudniają odbudowę obiektów zniszczonych wskutek klęsk żywiołowych. Zidentyfikowano kluczowe bariery formalnoprawne oraz wskazano kierunki zmian legislacyjnych mających na celu uproszczenie procedur i zwiększenie elastyczności systemu prawnego w sytuacjach kryzysowych.

**Słowa kluczowe:** odbudowa; klęski żywiołowe; prawo budowlane; bariery prawne; zmiany legislacyjne.

Katastrofy naturalne potrafią w jednej chwili obrócić dorobek całego życia w ruinę. Dla poszkodowanych często najtrudniejszym momentem nie jest jednak sama katastrofa, lecz proces odbudowy krępowany przez wiele przepisów, które skutecznie go hamują. Zgodnie z art. 5 ust. 1 Ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane [1], obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy projektować i budować w sposób określony w przepisach, z zachowaniem warunków technicznych, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa konstrukcji, użytkowania oraz ochrony środowiska. Regulacja ta, choć zasadna w warunkach standardowych, w sytuacjach nadzwyczajnych – takich jak katastrofy naturalne – prowadzi do znacznych ograniczeń.

W przypadku budynków uszkodzonych lub całkowicie zniszczonych na skutek działania żywiołu, przepisy Prawa budowlanego oraz powiązane akty wykonawcze, w tym rozporządzenia dotyczące warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie [2], praktycznie nie przewidują żadnej elastyczności. Proces odbudowy często napotyka przeszkody formalne, takie jak konieczność dostosowania obiektu do aktualnych wymagań technicznych czy ograniczenia wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W swojej praktyce inżynierskiej wielokrotnie zmagam się z barierami administracyjnymi i wynikającymi z obowiązujących przepisów w przypadku odbudowy budynków zniszczonych w wyniku pożaru. Problemy formalnoprawne związane z odbudową po pożarach nie są powszechnie zauważane, gdyż z reguły dotyczą niewielkiej grupy osób. Z odmienną sytuacją mieliśmy do czynienia w wyniku ubiegłorocznej powodzi. Problemy dotyczące odbudowy po powodzi dotknęły dużą grupę ludzi i stały się bardzo medialne. Jest to okazja do

<sup>1)</sup> Politechnika Wrocławska; Wydział Budownictwa Lądowego i Wodnego; jozef.szybinski@pwr.edu.pl



ported in the media, creating a need for comprehensive legal regulations which would facilitate the reconstruction of buildings destroyed by natural disasters.

This paper examines the constraints stemming from the binding laws, which hinder the reconstruction of buildings destroyed by natural disasters. The author identifies the key formal legal barriers and indicates directions for legislative changes. The main aim of the proposed changes, apart from simplifying the procedures, is to liberalize the legal system in more complex cases.

### Characteristics of disastrous phenomena and need for quick reconstruction

Disastrous phenomena are natural or anthropogenic sudden violent events leading to considerable human, material and environmental losses [3]. From the point of view of crisis management science and safety engineering, after a disaster occurs the quick and effective reconstruction of both the infrastructure and the functioning of the society is of critical importance. Quick reconstruction after a disaster is key for the following reasons:

- **limitation of secondary losses** – long interruptions in access to public services (water supply, energy supply, health care) can lead to the deterioration of health and further casualties;
- **prevention of social destabilization** – a persisting crisis state can lead to social unrest, migration and a higher crime rate;
- **rebuilding of production capabilities** – thanks to the speedy reconstruction of the economic infrastructure the employment and functioning of the local society can be quickly restored;
- **psychological and symbolic aspects** – quick reconstruction contributes to the feeling of safety, stability and hope among the suffering population.

The process of the formal reconstruction of the land and construction objects devastated by an element encounters several serious barriers. Major challenges which significantly hamper efficient post-disaster reconstruction are as follows:

- **availability of resources** – one of the main challenges in the process of post-disaster reconstruction is the limited availability of resources, both the material and human resources. As an immediate consequence of a natural disaster many areas can suffer shortages of such basic means as drinking water, food, fuel and building materials. Furthermore the supply chains can be disrupted, delaying the return of the society to normal functioning.
- **lack of simplified procedures** – in the Polish legal system there are no effective mechanisms which would automatically simplify procedures in extraordinary situations. Even though there are regulations concerning the state of elemental disaster and crisis management, they are rarely used and have a limited scope.
- **unregulated legal status of fixed property** – no explicit information about the owner, an unclear inheritance situation, property conflicts or no entry in the land register result in se-

zastanowienia się nad kompleksowymi regulacjami prawnymi ułatwiającymi proces odbudowy budynków zniszczonych w wyniku katastrof naturalnych.

W artykule analizowano ograniczenia wynikające z obowiązujących przepisów prawa, które utrudniają odbudowę obiektów zniszczonych wskutek klęsk żywiołowych. Zidentyfikowano kluczowe bariery formalnoprawne oraz wskazano kierunki zmian legislacyjnych. Głównym celem proponowanych zmian, poza uproszczeniem procedur, jest zwiększenie elastyczności systemu prawnego w złożonych przypadkach.

### Charakterystyka zjawisk katastrofalnych a potrzeba szybkiej odbudowy

Zjawiska katastrofalne to nagłe, gwałtowne zdarzenia naturalne lub antropogeniczne, które prowadzą do znacznych strat ludzkich, materialnych i środowiskowych [3]. Z punktu widzenia nauk o zarządzaniu kryzysowym oraz inżynierii bezpieczeństwa, kluczowym elementem po wystąpieniu katastrofy jest szybka i skuteczna odbudowa zarówno infrastruktury, jak i funkcjonowania społeczności. Szybka odbudowa po katastrofie ma kluczowe znaczenie z powodów, takich jak:

- **ograniczenie wtórnych strat** – długotrwałe przerwy w dostępie do usług publicznych (woda, energia, opieka zdrowotna) mogą prowadzić do pogorszenia stanu zdrowia i dalszych ofiar;
- **zapobieganie destabilizacji społecznej** – przedłużający się stan kryzysowy może prowadzić do niepokojów społecznych, migracji i zwiększenia przestępczości;
- **odbudowa zdolności produkcyjnych** – szybka rekonstrukcja infrastruktury gospodarczej umożliwia przywrócenie zatrudnienia i funkcjonowania lokalnych społeczności;
- **aspekt psychologiczny i symboliczny** – szybka odbudowa buduje poczucie bezpieczeństwa, stabilności i nadziei wśród poszkodowanej ludności.

Proces formalnej odbudowy terenów i obiektów zniszczonych przez żywioł napotyka wiele poważnych barier, które znacznie utrudniają sprawną odbudowę po katastrofie:

- **dostępność zasobów** – zarówno materialnych, jak i ludzkich. W następstwie katastrofy wiele obszarów może borykać się z brakiem podstawowych środków, takich jak woda pitna, żywność, paliwo czy materiały budowlane. Dodatkowo może dojść do zakłóceń w łańcuchach dostaw, co opóźni przywrócenie normalnego funkcjonowania społeczności;
- **brak uproszczonych trybów postępowania** – w polskim systemie prawnym nie ma efektywnych mechanizmów, które automatycznie upraszczają procedury w sytuacjach nadzwyczajnych. Istnieją przepisy dotyczące stanu klęski żywiołowej i zarządzania kryzysowego, ale są one rzadko stosowane lub mają ograniczony zakres;
- **nieuregulowany stan prawny nieruchomości** – brak jednoznacznych informacji dotyczących właściciela, niejasna sytuacja spadkowa, konflikty własnościowe lub brak wpisu w księgach wieczystych skutkują poważnymi opóźnieniami w procesie przyznawania pomocy publicznej, odszkodowań czy odbudowy zniszczonych budynków. W wielu przypad-



rious delays in granting public aid and compensation or in the reconstruction of the destroyed buildings. In many cases administrative bodies are unable to determine who formally holds the right to a given plot or building, which blocks any building or repair decisions.

■ **constraints stemming from design guidelines** – many construction objects prior to their destruction by an element did not comply with the current design guidelines and so they cannot be rebuilt in their original form.

■ **restrictions stemming from water management and environment protection laws** – many areas affected by a natural disaster are flood lands or nature-protected areas. The binding water management law regulations prohibit or considerably restrict the possibility of building development in such areas. Even if a house existed previously, its restoration can be blocked because of the risk of it being flooded again [4]. Furthermore, the necessity of carrying out environmental impact assessments (EIA) holds up construction projects for many months.

■ **no local development plans** – in many districts there are still no local development plans. In such a situation each construction project needs to be granted an outline planning permission, which significantly extends the waiting time before construction work can begin. In the case of post-flood reconstruction the lack of development plans results in spatial chaos and in the additional-burdening of the administration.

■ **personnel shortages and dispersion of powers** – districts affected by a flood often do not have adequate human resources to face up to the scale of administrative needs. Moreover, the reconstruction process requires collaboration between many institutions, self-governments, district authorities, province government offices, the State Water Holding (Polish Waters), the construction supervision authorities and others. The lack of clear-cut division of powers and the lack of a project leader lead to delays and decision chaos.

### Binding legal regulations concerning reconstruction

According to the current wording of the Building Law Act, the reconstruction of a destroyed construction object is treated equally with a new building project. According to art. 3 of the Building Law Act of 7 July 1994 [1], *“Whenever building is mentioned in the Act, one should understand by this the building of a construction object in a particular place, and also the reconstruction, expansion, and vertical extension of a construction object”*.

In the case of reconstruction this means that a full administrative procedure must be carried out, a building permit must be obtained and the design guidelines and the environmental protection standards must be complied with. This lengthens the response time and often makes it impossible to start reconstruction work quickly. Construction objects damaged or destroyed by a natural disaster very often do not comply with the current design guidelines specified in the bylaws to the Building Law Act [1] due to the fact that they were built in

kach organy administracyjne nie są w stanie określić, kto formalnie ma prawo do dysponowania daną działką lub budynkiem, co blokuje jakiekolwiek decyzje inwestycyjne i naprawcze;

■ **ograniczenia wynikające z warunków technicznych** – wiele obiektów w stanie przed zniszczeniem przez żywioł nie spełniało obecnych warunków technicznych i nie można ich odbudować w pierwotnej formie;

■ **ograniczenia wynikające z prawa wodnego i ochrony środowiska** – wiele terenów dotkniętych katastrofą naturalną znajduje się w strefach zalewowych lub na obszarach chronionych przyrodniczo. Obowiązujące przepisy Prawa wodnego zakazują lub znacznie ograniczają możliwość zabudowy takich obszarów i nawet jeśli dom istniał wcześniej, jego odbudowa może zostać zablokowana ze względu na ryzyko ponownego zalania [4]. Dodatkowo konieczność przeprowadzania ocen oddziaływania na środowisko (OOŚ) wstrzymuje inwestycje na wiele miesięcy;

■ **brak planów zagospodarowania przestrzennego** – w wielu gminach wciąż brakuje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W takiej sytuacji każda inwestycja wymaga wydania decyzji o warunkach zabudowy (tzw. wuzetki), co znacznie wydłuża czas potrzebny do rozpoczęcia prac budowlanych. W kontekście odbudowy po powodzi, brak planów skutkuje chaosem przestrzennym i dodatkowym obciążeniem administracji;

■ **braki kadrowe i rozproszenie kompetencji** – gminy dotknięte powodzią często nie dysponują odpowiednimi zasobami kadrowymi, aby sprostać skali potrzeb administracyjnych. Jednocześnie proces odbudowy wymaga współpracy wielu instytucji: samorządów, starostw, urzędów wojewódzkich, Wód Polskich, nadzoru budowlanego i innych. Brak jasnego podziału kompetencji i lidera projektu prowadzi do opóźnień i chaosu decyzyjnego.

### Obowiązujące regulacje prawne dotyczące odbudowy

Zgodnie z aktualnym brzmieniem ustawy Prawo budowlane, odbudowa zniszczonego obiektu jest traktowana na równi z nową inwestycją. Zgodnie z art. 3 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane [1]: *Ileokroć w ustawie jest mowa o: budowie – należy przez to rozumieć wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego.*

Oznacza to w przypadku odbudowy konieczność przeprowadzenia pełnej procedury administracyjnej, uzyskania pozwolenia na budowę, zapewnienia zgodności z warunkami technicznymi oraz spełnienia norm środowiskowych. Taki stan rzeczy wydłuża czas reakcji i często uniemożliwia szybkie rozpoczęcie prac. Obiekty uszkodzone lub zniszczone w wyniku klęski żywiołowej bardzo często nie spełniają obecnych warunków technicznych określonych w aktach wykonawczych do ustawy Prawo budowlane, ponieważ powstały one w okresie, kiedy obowiązywały zupełnie inne regulacje prawne. Często nie ma możliwości technicznych i prawnych dostosowania zniszczonego obiektu do aktualnych warunków technicznych.



a period when completely different regulations were in force. Frequently a situation occurs where it is not technically and legally possible to adapt the destroyed construction object to the current design guidelines.

**The conformance of a project to the local development plan (LDP) or to the outline planning permission (OPP)** is the necessary condition for the issuance of a building permit. However, these plans often do not provide for crisis situations. It happens that the plan does not provide for rebuilding in the place of a destroyed construction object or assumes a different land use function, which makes the reconstruction of the construction object impossible.

Environmental protection regulations may limit the possibility of reconstruction, especially when the land is under nature conservation forms (national parks, Natura 2000 areas) or has been recognized as a special flood hazard area. Even if in a given area there were construction objects before a flood, their re-erection may turn out to be impossible or it may require long-drawn-out approvals.

The State of Elemental Disaster Act [5] and other laws relating to other extraordinary situations [6] do not contain comprehensive regulations for reconstruction. They focus rather on crisis management, evacuation, relief aid and preventive actions. They lack solutions which would facilitate the return to normalcy through the rebuilding of the infrastructure.

Post-disaster reconstruction requires action in conditions of uncertainty, time pressure and limited resources. The binding regulations are fragmented and not adjusted to the specificity of crisis situations. A *lex specialis* act which would comprehensively regulate reconstruction procedures is needed.

### Special act as step in right direction

The Act of 11 August 2001 concerning special principles of reconstructing, repairing and demolishing construction objects destroyed or damaged by the action of an element [7] regulates the procedures for the reconstruction, repair and demolition of construction objects damaged by natural disasters, such as floods, strong winds or landslides. The aim of the Act is to speed up and simplify the procedures relating to the reconstruction, repair or demolition of construction objects destroyed by natural disasters, such as floods, gales, landslides or fires. The special principles can be used only for a limited time – maximum 24 months – in areas indicated by the President of the Council of Ministers through a government order. **The main assumptions of the Act [7] aimed at simplifying the administrative procedures are:**

- many construction objects can be rebuilt without obtaining a building permit – a notification is sufficient;
- repairs of some construction objects can be done without a notification;
- the waiting time for work commencement has been shortened – works can be started already after 7 days since the notification if the administrative body does not raise an objection.

**Zgodność inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (MPZP) lub decyzją o warunkach zabudowy (WZ)** jest warunkiem koniecznym do wydania pozwolenia na budowę. Plany te często nie są jednak dostosowane do sytuacji kryzysowych. Zdarza się, że plan nie przewiduje odbudowy w miejscu zniszczonego obiektu lub zakłada inną funkcję terenu, co uniemożliwia odbudowę. Przepisy dotyczące ochrony środowiska mogą również ograniczać możliwość odbudowy, szczególnie jeśli teren objęty jest formami ochrony przyrody (parki narodowe, obszary Natura 2000) lub został uznany za obszar szczególnego zagrożenia powodziowego. W takiej sytuacji jeśli nawet przed katastrofą znajdowały się na danym terenie obiekty budowlane, to ich ponowne wzniesienie może okazać się niemożliwe lub wymagać długotrwałych uzgodnień.

Ustawa o stanie klęski żywiołowej [5] oraz inne regulacje związane z sytuacjami nadzwyczajnymi [6] nie zawierają kompleksowych przepisów dotyczących odbudowy. Skupiają się raczej na zarządzaniu kryzysowym, ewakuacji, pomocy humanitarnej i działaniach prewencyjnych. Brakuje w nich rozwiązań ułatwiających powrót do normalności przez odbudowę infrastruktury.

Odbudowa po katastrofie wymaga działania w warunkach niepewności, presji czasu i ograniczonych zasobów. Obowiązujące przepisy są rozproszone i nieprzystosowane do specyfiki sytuacji kryzysowych. Potrzebna jest ustawa o charakterze *lex specialis*, która w sposób kompleksowy regulowałaby procedury odbudowy.

### Specustawa jako krok w dobrym kierunku

Ustawa z 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu [7] reguluje procedury odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych uszkodzonych w wyniku klęsk żywiołowych, takich jak powódzie, silne wiatry, pożary czy osunięcia ziemi. Ustawa ta ma na celu przyspieszenie i uproszczenie procedur związanych z odbudową, remontem lub rozbiórką zniszczonych obiektów budowlanych. Szczególne zasady mogą być stosowane tylko przez ograniczony czas – maksymalnie 24 miesiące – na terenach wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów w drodze rozporządzenia. **Główne założenia Ustawy [7] to uproszczenie procedur administracyjnych:**

- odbudowa wielu obiektów nie wymaga uzyskania pozwolenia na budowę – wystarczy zgłoszenie;
- remonty niektórych obiektów mogą być prowadzone bez zgłoszenia;
- skrócono czas oczekiwania na rozpoczęcie prac – można je rozpocząć już po siedmiu dniach od zgłoszenia, jeśli organ nie wniesie sprzeciwu.

Ustawa [7] wprowadziła też pewną elastyczność dotyczącą lokalizacji odbudowy, tj. odbudowa może nastąpić nie tylko w pierwotnym miejscu, ale także w innym miejscu w tej samej gminie pod warunkiem zgodności z lokalnymi planami zagospodarowania przestrzennego lub uzyskania odpowied-



The Act [7] introduced also some flexibility regarding reconstruction location, i.e. reconstruction can take place not only in the original location, but also in another location in the same district – provided it complies with the local development plans or appropriate decisions are obtained. On the strength of the Act [7] the use of other building materials and technological solutions than the ones used in the original building is permitted.

**In 2024, after the September flood, additional simplifications were introduced in the amendment to the Act [7]:**

- the building permit and notification requirements were exempted for many works;
- the application of the regulations relating to building collapse disasters to construction objects damaged by an element was excluded (with some exceptions);
- the possibility of excluding the application of the building codes in the case of the rebuilding of public roads was introduced [8].

However, in practice the above Act has considerable limitations which often make it impossible to apply it to start the speedy reconstruction of construction objects destroyed by the action of an element. The most serious limitations, in the author's opinion, of the applicability of the Act, are discussed below.

- to the amendment of November 2024 the legislator added art. 3a having the following wording: *"The building codes mentioned in art. 7 of the Building Law Act of 7 July 1994, which would make it impossible to reconstruct a public road so that it would have the dimensions of the destroyed or damaged road and follow the same route as previously, no longer apply"*. This is the right direction for needed changes since in practice many roads – particularly local roads – before their destruction did not satisfy the current building code requirements. Their full adaptation to the current regulations would often be technically unfeasible as well as uneconomical – would require huge expenditures and long-lasting extensive alterations, considerably delaying reconstruction. But the same applies to other categories of construction objects, particularly dwelling houses, farm buildings and industrial buildings, a considerable number of which are not compliant with the current building codes. The fact that the legislator decided to introduce facilitations exclusively for roads, is evidence of a selective approach. Such a solution privileges public institutions responsible for the reconstruction of road infrastructure, while leaving private persons or firms forced to rebuild their own houses or work places which are not compliant with the design guidelines and cannot be adapted to the current building codes in a simple way. In the author's opinion, the lack of an analogous exemption for other construction objects is a serious oversight on the part of the legislator;

- the Act [7] significantly simplifies the procedures concerning the formalities connected with a construction notification or a building permit prior to building work commencement. Nevertheless, when the object to be reconstructed is not compliant with the binding building codes, it is still necessary to obtain a waiver to the building

nich decyzji. Na mocy Ustawy [7] dopuszcza się stosowanie innych materiałów budowlanych oraz rozwiązań technologicznych niż użyte w pierwotnym obiekcie.

**W nowelizacji Ustawy [7] w 2024 r. w następstwie wrzesniowej powodzi wprowadzono dodatkowe uproszczenia:**

- zwolniono z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę oraz zgłoszenia wielu prac remontowych;
- wyłączono stosowanie przepisów o katastrofach budowlanych wobec obiektów uszkodzonych wskutek żywiołu (z wyjątkami);
- wprowadzono możliwość wyłączenia stosowania przepisów techniczno-budowlanych przy odbudowie dróg publicznych [8].

Wspomniana ustawa ma jednak w praktyce ograniczenia, które często uniemożliwiają zastosowanie jej do rozpoczęcia szybkiej odbudowy obiektów zniszczonych w wyniku działania żywiołu. Najistotniejsze, w mojej ocenie, ograniczenia stosowania ustawy to:

- ustawodawca w nowelizacji z listopada 2024 r. dodał art. 3a o brzmieniu: *Do odbudowy dróg publicznych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu nie stosuje się przepisów techniczno-budowlanych, o których mowa w art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, które uniemożliwiłyby odtworzenie drogi publicznej o wymiarach drogi zniszczonej lub uszkodzonej w dotychczasowym przebiegu*. Jest to słuszny i potrzebny kierunek zmian, ponieważ w praktyce wiele dróg – szczególnie lokalnych – nie spełniało przed zniszczeniem aktualnych wymagań techniczno-budowlanych. Ich pełne dostosowanie do obecnych przepisów byłoby często niewykonalne technicznie, a także nieekonomiczne, gdyż wymagałoby olbrzymich nakładów finansowych oraz długotrwałych, kompleksowych przebudów, znacznie opóźniając odbudowę. Ten sam problem dotyczy również innych kategorii obiektów budowlanych, szczególnie budynków mieszkalnych, gospodarczych i przemysłowych, z których znaczna część nie spełnia aktualnych przepisów techniczno-budowlanych. Fakt, że ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie ułatwień dotyczących wyłącznie dróg, świadczy o wybiórczym podejściu. Takie rozwiązanie uprzywilejowuje instytucje publiczne odpowiedzialne za odbudowę infrastruktury drogowej, pozostawiając jednocześnie bez realnego wsparcia osoby prywatne lub firmy zmuszone do odbudowy własnych domów lub zakładów pracy, które nie spełniają warunków technicznych i nie da się ich w prosty sposób dostosować do obecnych przepisów techniczno-budowlanych. Brak jednakowego traktowania wszystkich obiektów budowlanych jest, moim zdaniem, poważnym niedopatrzeniem ustawodawcy;

- ustawa [7] upraszcza znacznie procedury dotyczące formalności związanych ze zgłoszeniem lub pozwoleniem na budowę przed rozpoczęciem robót budowlanych. Niemniej jednak, w przypadku gdy odbudowywany obiekt nie spełnia obowiązujących przepisów techniczno-budowlanych, pozostaje konieczność uzyskania decyzji o odstąpieniu od tych przepisów. Jest to proces skomplikowany, czasochłonny, wymagający wieloetapowych uzgodnień i często dodatkowych ekspertyz. O ile konieczność zachowania standardów bezpie-



codes. This is a complicated and time-consuming process requiring multistage approvals and often additional expert opinions. While the compliance with the structural reliability and building use safety standards is indisputable, the requirements concerning, e.g., the minimal height of rooms or the arrangement of windows can lead to absurd situations. It happens in practice that when room height in an old house falls short by only a few centimetres, the full waiver procedure has to be carried out, thereby considerably lengthening the reconstruction process and generating additional expenses, even though the building functioned safely for decades;

- a similar situation occurs when the objects to be reconstructed are not compliant with other regulations of the law, particularly the ones concerning spatial planning and management, the conservation of natural and built heritage and the protection of the environment. While the Act provides for special facilitations as regards building law regulations, it does not interfere in the separate provisions, which often become an obstacle difficult to overcome. Consequently, when the object to be rebuild is, e.g., located in an area covered by the local development plan which does not permit a given development function or when the object is a listed building, it is necessary to conduct separate full-scale administrative proceedings. This significantly lengthens the time needed for reconstruction commencement and in some cases makes the latter impossible;

- in accordance with art. 2 of the Act [7], *“The President of the Council of Ministers on the basis of the data reported by the proper provincial governors, taking into consideration the kind of an element and the ravages caused by it, specifies – for a period not longer than 24 months – through a government order the districts or the locations in which special principles of the reconstruction, repair and demolition of construction objects, and also special principles of land management and the principles of and the procedure for purchasing properties in connection with a landslide, are applied”*. In practice this means that the regulations of the Act are applied only to large-scale natural disasters affecting extensive areas or a considerable number of people. The persons who suffered as a result of isolated events, e.g. a fire of a single house, cannot use the simplified procedures provided for in the Act. This approach forces these persons to use the standard time-consuming administrative-construction procedures.

### Directions for postulated legislative changes

Having analysed the above mentioned limitations of the Act [7], the author proposes the following legislative changes to streamline the formal part of the reconstruction process after a natural disaster:

- to draw up analogous regulations as in art. 3a of the Act [7], concerning building code application exemption for other construction objects, particularly buildings. This is a natural consequence as after the last flood the law-maker realized that in the case of public roads the application of the current build-

ing standards of construction or use does not require discussion, as only requirements related e.g. with the minimum height of rooms or the arrangement of windows can lead to absurd situations. In practice it happens that for a small amount of a few centimetres the height of the accommodation in an old house results in the necessity of carrying out the full procedure of waiver, significantly prolonging the reconstruction process and generating additional costs, despite the fact that the building functioned safely for decades;

- podobna sytuacja ma miejsce w przypadku niezgodności odbudowywanych obiektów z innymi przepisami prawa, szczególnie dotyczącymi planowania i zagospodarowania przestrzennego, ochrony zabytków oraz ochrony środowiska. O ile ustawa przewiduje szczególne ułatwienia dotyczące przepisów prawa budowlanego, to już nie ingeruje w przepisy odrębne, które często stają się przeszkodą trudną do pokonania. W konsekwencji, w przypadku gdy odbudowywany budynek znajduje się np. na obszarze objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego niedopuszczającym danej funkcji zabudowy lub gdy wpisany jest do rejestru zabytków, konieczne jest prowadzenie odrębnego, pełnowymiarowego postępowania administracyjnego. To znacznie wydłuża czas potrzebny na rozpoczęcie odbudowy, a w niektórych przypadkach wręcz ją uniemożliwia;

- zgodnie z brzmieniem art. 2 ustawy [7], *Prezes Rady Ministrów na podstawie danych przekazywanych przez właściwych wojewodów, uwzględniając rodzaj żywiołu oraz skutki przez niego wyrządzone, określa – na okres nie dłuższy niż 24 miesiące – w drodze rozporządzenia gminy lub miejscowości, w których stosuje się szczególne zasady odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych, a także szczególne zasady zagospodarowania terenów oraz zasady i tryb nabywania nieruchomości w związku z osunięciem ziemi*. W praktyce oznacza to, że przepisy ustawy są stosowane tylko w przypadku klęsk żywiołowych o dużej skali, obejmujących rozległe tereny lub dotyczących znacznej liczby osób. Osoby, które ucierpiały w wyniku zdarzeń jednostkowych, np. pożaru pojedynczego domu, nie mogą skorzystać z uproszczonych procedur przewidzianych w ustawie. Takie podejście zmusza te osoby do stosowania standardowych, czasochłonnych procedur administracyjno-budowlanych.

### Kierunki postulowanych zmian legislacyjnych

Analizując wymienione ograniczenia Ustawy [7], proponuję następujące zmiany prawne usprawniające część formalną procesu odbudowy zniszczeń spowodowanych żywiołem:

- stworzenie analogicznych zapisów jak w art. 3a ustawy [7] dotyczących wyłączenia stosowania przepisów techniczno-budowlanych w przypadku innych obiektów budowlanych, szczególnie budynków. Jest to naturalna konsekwencja po tym, jak ustawodawca po ostatniej powodzi zorientował się, że w przypadku dróg publicznych stosowanie aktualnych przepisów techniczno-budowlanych może prowadzić do braku możliwości odbudowania zniszczonych dróg. Przy



ing codes can make the reconstruction of destroyed roads impossible. When drawing up similar regulations concerning building code exemption for buildings [2], one should introduce a catalogue of admissible regulations the exemption of which from application does not pose a danger to the users and members of the public so that this catalogue does not lead the deterioration in the safety of construction object users and members of the public;

- for more complicated exemptions from building codes [2], requiring an individual analysis of a particular case, it is proposed to delegate the power to grant exemptions from the building codes [2] from the ministry to the local public administration level. Currently the granted exemptions from the building codes have a discretionary character and as a rule are granted in cases when they do not lower the safety of and do not infringe on the interest of third parties, but as a rule it takes a few months to examine an application, which in the case of reconstruction after a natural disaster is unacceptable. In these cases the same exemption adjudication function could be performed by local teams of specialists. The teams could include, among others, representatives of: the Polish Chamber of Civil Engineers, architectural-building administration bodies, State Fire Service and other institutions, depending on the needs of the particular case. The work of such a committee could also include an in-situ visual inspection, which in the case of ministerial exemptions is not possible. This would result in a much thorough investigation of the matter and consequently lead to more rational decisions. The committee could settle concrete cases within a few days, which would significantly shorten the procedure concerning an exemption from the building code requirements. In order to reduce organizational problems and costs the proposed committees could be formed on the basis of the already existing flood damage assessment committees by broadening their composition and powers;

- to introduce the possibility of applying the regulations of the Act [7] also to single construction objects destroyed by elements so that simplified procedures could be applied to fire situations often affecting individual families. It is suggested that the authorities of the districts which suffered from the effects of a natural disaster could take a decision regarding the possibility of applying simplified legal procedures following from the Act [7];

- to introduce a shortened formal legal path in the case of the reconstruction of construction objects listed on the national register of historic monuments and the ones for which an environmental impact assessment is required.

## Conclusion

The presented analysis of the current state of the law indicates the need for further legislative changes which will speed up and simplify the reconstruction process. The aim the directions of changes, particularly regarding the binding building codes for buildings [2], proposed in this paper is to liberalize the regulations, especially in more complicated situations

tworzeniu analogicznych zapisów dotyczących wyłączenia stosowania przepisów techniczno-budowlanych w przypadku budynków [2], należałoby wprowadzić katalog dopuszczalnych przepisów, których wyłączenie ze stosowania nie niesie zagrożenia dla użytkowników i osób postronnych, aby ten katalog nie prowadził do pogorszenia bezpieczeństwa użytkowników obiektu budowlanego i osób postronnych;

- w przypadku skomplikowanych odstępstw od przepisów techniczno-budowlanych [2], wymagających indywidualnej analizy konkretnego obiektu, proponuje się delegowanie możliwości wydawania odstępstw od przepisów techniczno-budowlanych [2] z ministerstwa na szczebel lokalnej administracji publicznej. Obecnie takie odstępstwa mają charakter uznaniowy i z reguły są wydawane w przypadku, gdy nie pogarszają bezpieczeństwa i nie naruszają interesu osób trzecich, przy czym czas rozpatrzenia wniosku trwa z reguły kilka miesięcy, co w przypadku odbudowy zniszczeń spowodowanych przez żywioł jest terminem nieakceptowalnym. Funkcję rozstrzygania o odstępstwach mogłyby pełnić lokalne zespoły specjalistów, do których mogliby wejść przedstawiciele Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa, organów administracji architektoniczno-budowlanej, Państwowej Straży Pożarnej oraz innych instytucji w zależności od potrzeb konkretnego przypadku. Praca takiego zespołu mogłaby wiązać się także z oględzinami na miejscu, co w przypadku odstępstw ministerialnych nie jest możliwe. Skutkowałoby to znacznie lepszym rozpoznaniem sprawy i w efekcie prowadziłoby do bardziej racjonalnych decyzji. Zespół mógłby rozstrzygnąć konkretne przypadki w ciągu kilku dni, co znacznie skróciłoby procedurę dotyczącą odstępstwa od warunków techniczno-budowlanych. W celu ograniczenia problemów organizacyjnych oraz kosztów proponowane zespoły mogłyby powstać na bazie już funkcjonujących komisji szacowania strat powodziowych przez rozszerzenie ich składu i kompetencji;

- wprowadzenie możliwości stosowania przepisów Ustawy [7] w przypadku zniszczenia przez żywioły pojedynczych obiektów budowlanych, aby można było stosować uproszczone przepisy w sytuacji pożarów, które często dotyczą pojedyncze rodziny. Sugeruję, aby władze gmin, na terenie których doszło do zniszczeń spowodowanych żywiołem, mogli podjąć decyzję o możliwości stosowania uproszczonych procedur prawnych wynikających z Ustawy [7];

- wprowadzenie skróconej ścieżki formalnoprawnej w przypadku odbudowy obiektów wpisanych do rejestru zabytków oraz wymagających przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.

## Podsumowanie

Przedstawiona analiza aktualnego stanu prawnego wskazuje na konieczność dalszych zmiany legislacyjnych, które przyspieszą i uprosczą proces odbudowy obiektów zniszczonych w wyniku klęsk żywiołowych. Zaproponowane w artykule kierunki zmiany, szczególnie obowiązujących przepisów techniczno-budowlanych dotyczących budynków [2], mają na celu uelastycznienie przepisów prawa, szczegól-

requiring an individual assessment of a given situation. The proposals were formulated on the basis of the author's professional experience. It is suggested to translate the conclusions emerging from further work in a wider circle of experts into concrete legislative changes.

*Received: 12.05.2025*

*Revised: 07.07.2025*

*Published: 19.09.2025*

nie w sytuacjach złożonych, wymagających indywidualnej oceny. Propozycje te powstały na bazie moich doświadczeń zawodowych. W ramach dalszych prac, w szerszym gronie eksperckim, sugeruję przełożenie ich na konkretne zmiany legislacyjne.

*Artykuł wpłynął do redakcji: 12.05.2025 r.*

*Otrzymano poprawiony po recenzjach: 07.07.2025 r.*

*Opublikowano: 19.09.2025 r.*

## Literature

[1] Building Law Act of 7 July 1994 [in Polish] (Law Gazette 2025, item 418). Minister of Infrastructure Order of 12 April 2002 concerning design guidelines which buildings and their location should comply with [in Polish] (L.G. 2022, it. 1225 with later amendments).

[2] Biedroń I., Bogdańska-Warmuz R. Flood of 2010 – analysis of flood losses and damage in Poland [in Polish]. *Gospodarka Wodna* 2012, 4, pp. 147-153.

[3] Kietliński W. Construction and rebuilding of construction objects in areas endangered by flood [in Polish]. *Przegląd budowlany* 2011, 11, pp. 56-58.

[4] State of Elemental Disaster Act of 18 April 2002 [in Polish] (L.G. 2025, it. 112).

[5] Crisis Management Act of 26 April 2007 [in Polish] (L.G. 2023, it. 122 with later amendments).

[6] The Act of 11 August 2001 concerning special principles of reconstructing, repairing and demolishing construction objects destroyed or damaged by the action of an element [in Polish] (L.G. 2024, it. 1190 with later amendments).

[7] Minister of Infrastructure Order of 24 June 2022 concerning building codes relating to public roads [in Polish] (L.G. 2022, it. 1518 with later amendments).

