



SĄD NAJWYŻSZY

Warszawa, dnia 23 maja 2025 r.

BSA.III.021.20.2025

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 28 kwietnia 2025 r., znak: SPS-III.020.84.4.2025, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 1093), w świetle którego Sąd Najwyższy może opiniować projekty tylko takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego, w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw.

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.84.5.2025

Data wpływu 23.05.25r.



BSA.III.021.20.2025

Uwagi

w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw

Wprowadzenie

Pismem z dnia 28 kwietnia 2025 r. Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu zwrócił się do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z prośbą o przedstawienie opinii dotyczącej *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw*.

Główne założenia projektu

Celem przedstawionego rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw jest wprowadzenie kolejnych rozwiązań mających na celu wsparcie mieszkańców, którzy ucierpieli w wyniku powodzi, która wystąpiła we wrześniu 2024 r. na terenach południowej i zachodniej Polski, jak również modyfikacja rozwiązań już istniejących, w celu jak najpełniejszego zaspokojenia potrzeb osób poszkodowanych. Po dodatkowej analizie obowiązujących przepisów w kontekście realnych potrzeb, jakie zgłaszali poszkodowani, pojawiła się bowiem w ocenie projektodawcy potrzeba dodatkowych zmian w przepisach ustawowych w celu ułatwienia udzielania pomocy osobom i instytucjom poszkodowanym z powodu powodzi. Przedstawiony projekt ustawy ma na celu zmianę szeregu ustaw: ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi, ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych, ustawy z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu, ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych, ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków, ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, ustawy z dnia 12 sierpnia 2010 r. o wspieraniu przedsiębiorców dotkniętych skutkami powodzi z 2010 r., ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości, ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, ustawy z dnia 29 września 2022 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających poprawę warunków mieszkaniowych i ustawy z dnia 1 października 2024 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw.

Z uwagi na potrzebę zapewnienia poszkodowanym dotkniętym powodzią możliwości jak najszybszego usunięcia skutków powodzi, proponowane zmiany ustawowe obejmują między innymi dodatkowe uproszczenie procedur administracyjnych związanych z rozbiórką zniszczonych budynków, a także odbudową i przebudową budynków uszkodzonych.

Przewidziano także rozwiązania dla wsparcia przedsiębiorstw dotkniętych powodzią w zakresie ochrony miejsc pracy finansowane ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz Funduszu Pracy.

Wśród licznych proponowanych zmian wskazać można też na następujące: wprowadzenie artykułów 24b-24i w ustawie z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi, zawierających przepisy regulujące nowy instrument pomocowy o nazwie „świadczenie lokalowe”. Rozwiązanie to ma na celu objęcie wsparciem osób fizycznych, które w związku ze swoim statusem i statusem nieruchomości, jeszcze nie otrzymały pomocy w ramach istniejących rozwiązań pomocowych, w tym świadczenia interwencyjnego, tzw. umarzalnej pożyczki czy też pomocy remontowo-budowlanej, przyznawanej przedsiębiorcom na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Będzie ono skierowane do osób fizycznych, których lokal jest wynajmowany przedsiębiorcom w rozumieniu art. 4 ust. 1 lub 2 ustawy – Prawo przedsiębiorców. Zakład Ubezpieczeń Społecznych będzie zajmował się obsługą organizacyjną świadczenia lokalowego, zaś jego finansowanie będzie się odbywać z rezerwy celowej budżetu państwa.

Zmiany w ustawie z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu mają na celu dalsze uproszczenie procedur administracyjnych, dotyczących różnego rodzaju robót budowlanych przy budynkach, które zostały zniszczone lub uszkodzone w wyniku działania żywiołu.

Przewidziano również zmianę ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz centralnej ewidencji emisyjności budynków. Wprowadza się nowy instrument wsparcia w postaci premii powodziowej. Ma być ona przeznaczana na remont części wspólnych budynków, a nie poszczególnych lokali. Jeżeli w budynku poddawanemu pracom remontowym znajdują się lokale użytkowe, wysokość premii powodziowej będzie odpowiednio pomniejszana. Wprowadzenie nowego instrumentu wpływa na konieczność odpowiedniego uzupełnienia szeregu przepisów proceduralnych, finansowych i sprawozdawczych w ustawie o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków.

Ponadto, w projekcie przyjęto między innymi, że w sytuacji zaistniałej na terenach objętych powodzią w 2024 r., jaką jest konieczność odbudowy zniszczonych urządzeń wodnych o innych parametrach, w tym również w innym miejscu, w celu reakcji na zagrożenia dla ludności uzasadnione jest podjęcie działań budowlanych bez uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w oparciu o art. 1 ust. 3 dyrektywy 2011/92/UE.

Uwagi dotyczące zawartych w projekcie rozwiązań

Nowelizację ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw przyjąć należy z aprobatą. Przewiduje ona bowiem zarówno ważne instrumenty pomocy dla osób poszkodowanych w powodzi – świadczenie lokalowe (uregulowane w ustawie z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (tj. z 2024 r., poz. 654 ze zm.) oraz premię powodziową (uregulowaną w rozdziale 3a ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (tj. z 2024 r., poz. 1446 ze zm.), jak i zawiera także szereg rozwiązań służących organizacji wykupu nieruchomości leżących na terenach zalewowych. Może to w przyszłości zaowocować uniknięciem szeregu, często dramatycznych – jak pokazują np. doświadczenia z 2024 roku, skutków powodzi.

Do proponowanych regulacji zgłosić można nieliczne uwagi. Pierwsza z nich dotyczy art. 24g ust. 1 pkt 5 w nowym brzmieniu ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi, który to przepis zakłada odliczenie wypłaconego świadczenia ubezpieczeniowego z tytułu umowy ubezpieczenia od następstw klęsk żywiołowych od kwoty świadczenia lokalowego. Wydaje się, że celowość takiego rozwiązania powinna zostać ponownie rozważona, bowiem w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w uchwale z

dnia 14 września 2016 r., III CZP 35/16 – na gruncie zbiegu świadczenia wypłaconego z tytułu szkody, którą obejmuje ubezpieczenie od następstw klęsk żywiołowych i zasiłku celowego z pomocy społecznej przyjęto: „Bezzwrotny zasiłek celowy przyznany na podstawie art. 40 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 12 marca 2014 r. o pomocy społecznej (jedn. tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 930) nie podlega zaliczeniu na poczet świadczenia z umowy obowiązkowego ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstw rolnych od ognia i innych zdarzeń losowych (art. 59 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, jedn. tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 392 ze zm.)”. W uzasadnieniu tej uchwały wskazano, że: „Zasiłek celowy, o którym mowa w art. 40 ust. 2 i 3 u.p.s., może być przyznany osobie lub rodzinie, które poniosły straty w wyniku klęski żywiołowej lub ekologicznej, niezależnie od dochodu i może nie podlegać zwrotowi. Chociaż przepis ten jako jedyną przesłankę materialnoprawną przyznania zasiłku przewiduje poniesienie straty w wyniku klęski żywiołowej lub ekologicznej i pozwala na odstąpienie od uwzględnienia wysokości dochodu, to jego wykładni należy dokonywać w świetle zasad ogólnych Działu I, Rozdziału 1 ustawy”. Sąd Najwyższy podkreślił, że: „Celem pomocy społecznej jest umożliwianie osobom i rodzinom przezwycięzania trudnych sytuacji życiowych, których nie są w stanie pokonać wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości, a rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy, przy czym potrzeby tych osób powinny być uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej (art. 2 ust. 1, 3 ust. 3 i 4 u.p.s.). Zasiłek celowy więc może, ale nie musi być przyznany, bo poza poniesieniem straty osoba ubiegająca się o przyznanie musi się znajdować w trudnej sytuacji życiowej, której sama nie może pokonać, a ponadto przyznanie zasiłku i jego wysokość są ograniczone możliwościami pomocy społecznej”. Stwierdzono też, że: „Przeciwko zastosowaniu konstrukcji *compensatio lucri cum damno* przemawia odmienna podstawa prawna omawianych świadczeń znajdująca swe źródło w systemie prawa administracyjnego i prawa cywilnego oraz ich funkcja i cel, chociaż w obu przypadkach ich przyznanie łączy się z powstaniem szkody (straty) w majątku uprawnionego. Umowa ubezpieczenia jest umową dwustronnie zobowiązującą oraz odpłatną i ubezpieczający opłaca składkę w zamian za ochronę ubezpieczeniową, natomiast zasiłek celowy ma charakter pomocy socjalnej, która ma zagwarantować szybkie dostarczenie środków finansowych osobom dotkniętym klęską żywiołową. Jeżeli zatem zasiłek, o którym mowa w art. 40 ust. 2 u.p.s., może kompensować stratę, to nie jest to ani jego funkcja główna, ani przesądzająca o jego charakterze”. Przypomniano, że w judykatach Sądu Najwyższego podkreślano, iż „płacenie składek przez osobę objętą ubezpieczeniem społecznym przyjmowane jest jako okoliczność uzasadniająca kumulację a nie kompensację świadczeń z ubezpieczenia osobowego i odszkodowania należnego na podstawie prawa cywilnego. Przyjąć trzeba, że opłacenie przez ubezpieczonego składek z ubezpieczenia obowiązkowego mienia jest również okolicznością przemawiającą za kumulacją świadczenia z tego ubezpieczenia i świadczenia uzyskanego z pomocy społecznej. Obowiązek wypłaty odszkodowania przez ubezpieczyciela ma charakter bezwzględny, zaś zasiłek celowy zostaje przyznany w wyniku uznaniowej decyzji organu administracji w takim zakresie, w jakim mieści się to w możliwościach pomocy społecznej.” Analogiczne stanowisko zajął Sąd Najwyższy także np. w wyroku z dnia 9 lutego 2017 r., IV CSK 265/16. Problematyka ta była także przedmiotem rozważań w piśmiennictwie prawniczym (por. np. J. Nawracała, Zasiłki dla powodzian a odszkodowanie z umowy ubezpieczenia mienia – kompensacja czy kumulacja?, Prawo Asekuracyjne 2013, Nr 4, Legalis).

Wydaje się, że na gruncie instytucji świadczenia lokalowego w toku dalszych prac parlamentarnych warto rozważyć aktualność tego stanowiska, a w każdym razie przeanalizować zasadność odliczenia od kwoty zwracanej kwoty zapłaconej składki na ubezpieczenie. Odmienne rozwiązanie może bowiem mieć charakter demotywujący wobec zawierania umów ubezpieczenia.

Druga uwaga ma charakter techniczny i dotyczy odesłania do art. 22c i art. 22g projektu w treści projektowanego art. 24g ust. 4 projektu. Przepisy te dotyczą drogi sądowej i postępowania w sprawach zakresu ubezpieczeń społecznych. O ile samo odesłanie jest rozwiązaniem

prawiłowym z perspektywy techniki legislacyjnej – por. § 4 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 283), o tyle należy wskazać, że np. art. 35h ust. 3 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi zawiera odesłanie do drogi postępowania w sprawach zakresu ubezpieczeń społecznych, a nie odesłanie do art. 22g ust. 4 ustawy. Konsekwentne byłoby przyjęcie tożsamego rozwiązania w art. 24g ust. 4 projektu ustawy.

Konkluzja

Zawarte w projekcie ustawy kluczowe rozwiązania dotyczące np. świadczenia lokalowego i premii powodziowej, a także unormowania dotyczące wykupu zagrożonych powodzią nieruchomości, zasługują na aprobatę. Wydaje się natomiast, że omówione w opinii aspekty szczegółowe powinny być raz jeszcze rozważone w toku dalszych prac nad projektem.