



Opinia

do ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r.

(druk nr 908)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r. zmierza do zagwarantowania poszkodowanym w wyniku ostatniej powodzi niezbędnej pomocy oraz uproszczenia procedur związanych z usuwaniem skutków tej klęski żywiołowej.

Większość instytucji wprowadzanych niniejszą ustawą nie ma charakteru novum w polskim systemie prawnym. Zostały one przeniesione z ustawy z dnia 17 lipca 1997 r. o szczególnych zasadach postępowania administracyjnego i sądowego w związku z usuwaniem skutków powodzi z lipca 1997 r. oraz ustawy z dnia 17 lipca 1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r.

Zgodnie z art. 1 i 2 ustawy, jej przepisy znajdują zastosowanie w sprawach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r., w tym odpowiednio w sprawach związanych z usuwaniem skutków osunięć ziemi wywołanych opadami atmosferycznymi, które miały miejsce w maju i czerwcu 2010 r., na obszarze gmin lub miejscowości, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu.

Przez powódź w rozumieniu ustawy rozumieć należy zalanie wodami śródlądowymi lub morskimi wodami wewnętrznymi w następstwie opadów atmosferycznych, które miały miejsce w maju i czerwcu 2010 r. Poszkodowanymi są osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które na skutek powodzi

doznały szkód majątkowych lub utraciły, chociażby czasowo, możliwość korzystania z posiadanej nieruchomości lub lokalu (art. 3).

Aby zapewnić sprawne usuwanie skutków powodzi, nałożono na organy administracji publicznej obowiązek załatwiania spraw związanych z usuwaniem jej skutków w pierwszej kolejności i bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania (art. 4). W przypadku niedotrzymania tego terminu, stronie służyć będzie skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu z pominięciem środków zaskarżenia w administracyjnym toku instancji.

W przypadku stwierdzenia bezczynności organu sąd administracyjny będzie uprawniony do wymierzenia mu grzywny do wysokości przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Obowiązek rozpoznawania spraw związanych z usuwaniem skutków powodzi w pierwszej kolejności nałożono ponadto na Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, sądy powszechne i wojewódzkie sądy administracyjne.

W art. 7 wprowadzono uproszczone zasady odbudowy, remontu i rozbiórki urządzeń wodnych, uszkodzonych lub zniszczonych na skutek powodzi, w szczególności przez zniesienie obowiązku uzyskania dla takich urządzeń pozwolenia wodnoprawnego oraz uproszczenie procedury wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Na podstawie art. 8 ustawy, faktyczna niemożność świadczenia pracy w związku z powodzią stanowić będzie podstawę usprawiedliwienia nieobecności pracownika w pracy. Za czas takiej nieobecności w pracy, pracownik zachowa prawo do odpowiedniej części minimalnego wynagrodzenia za pracę, przez okres nie dłuższy niż 10 dni roboczych wynikających z rozkładu czasu pracy pracownika.

Jeżeli będzie to konieczne w związku z usuwaniem skutków powodzi w zakładzie pracy, pracodawca będzie mógł powierzyć pracownikowi wykonywanie pracy innego rodzaju niż wynikający z nawiązanego stosunku pracy

W przypadku zniszczenia na skutek powodzi dokumentów niezbędnych do ustalenia świadczeń z tytułu ubezpieczeń społecznych lub zaopatrzenia emerytalnego, za równorzędne z nimi będą uznawane wszelkie dokumenty oraz zeznania świadków pozwalające na udowodnienie okresów zatrudnienia (ubezpieczenia) oraz czasowej niezdolności do pracy z powodu choroby, macierzyństwa lub sprawowania opieki, a także wszelkie dokumenty pozwalające na udowodnienie wysokości podstawy ich wymiaru (art. 9).

W art. 10, art. 11 oraz art. 12 ustawy wprowadzono możliwość przeznaczania na cele związane z likwidacją skutków powodzi środków z zakładowych funduszy świadczeń socjalnych, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz zakładowych funduszy rehabilitacji osób niepełnosprawnych.

Na podstawie art. 13 – 18 będzie można umarzać pożyczki udzielone poszkodowanym z funduszy państwowych, jeżeli w związku z powodzią nastąpiła utrata możliwości ich spłaty.

W art. 20 i art. 21 ustawy przyznano staroście prawo do dokonywania zwrotu, ze środków Funduszu Pracy i w trybie określonym dla prac interwencyjnych, o których mowa w przepisach ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, poniesionych przez pracodawcę kosztów na wynagrodzenia, nagrody oraz składki na ubezpieczenia społeczne z tytułu zatrudnienia skierowanych bezrobotnych zamieszkałych na obszarze gmin lub miejscowości dotkniętych powodzią, a w przypadku zniszczenia zakładu na skutek powodzi odpowiednio kosztów na wynagrodzenia, nagrody oraz składki na ubezpieczenia społeczne zatrudnianych pracowników.

Zgodnie z art. 22 świadczenia te będą finansowane ze środków utworzonej na ten cel rezerwy Funduszu Pracy, będącej w dyspozycji ministra właściwego do spraw pracy.

Pracodawcy, który na skutek powodzi przejściowo zaprzestał prowadzenia działalności gospodarczej lub istotnie ograniczył jej prowadzenie, przysługiwać ma pożyczka z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, z przeznaczeniem na wypłatę wynagrodzenia pracownikom nieobecny w pracy lub nie mogącym świadczyć pracy z powodu powodzi oraz usuwającym skutki powodzi w zakładzie pracy. Pożyczka podlegała będzie zwrotowi w terminie do dnia 31 grudnia 2011 r., przy czym pracodawcy będą się mogli ubiegać o jej umorzenie (art. 23).

Mając na względzie konieczność zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych poszkodowanych w wyniku powodzi, w art. 25 - 27 zaproponowano mechanizmy ułatwiające im usuwanie szkód w substancji mieszkaniowej. Właściciel lub zarządca budynku lub lokalu mieszkalnego uszkodzonego lub zniszczonego przez powódź będzie mógł w szczególności z kredytu uzyskanego na zasadach określonych w ustawie z dnia 8 lipca 1999 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielonych na usuwanie skutków powodzi, dokonać spłaty całości lub części kredytu bankowego lub pożyczki bankowej, zaciągniętych na budowę, odtworzenie lub remont tego budynku lub lokalu.

W art. 28 i 29 przewidziano możliwość skorzystania przez poszkodowanych ze zwolnień podatkowych.

Na podstawie art. 33 świadczenia uzyskane w związku z powodzią nie będą wliczane do dochodu, od wysokości którego odrębne przepisy uzależniają uzyskanie świadczeń o charakterze socjalnym, ulg, dodatków i zwolnień, w tym z zakresu pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych, dodatków mieszkaniowych oraz stypendiów i pomocy materialnej dla uczniów i studentów.

W myśl art. 34 ustawy, w 2010 r. środki z rezerwy określonej w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego będą przeznaczane w pierwszej kolejności na uzupełnienie dochodów gmin wymienionych w wykazie określonym na podstawie art. 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu. Regulacja ta będzie miała zastosowanie również do powiatów i województw, na terenie których położone są gminy wymienione w powyższym wykazie.

W art. 37 zaproponowano wprowadzenie mechanizmu umożliwiającego przeznaczenie środków z Krajowego Funduszu Drogowego na finansowanie remontu, odbudowy lub przebudowy zniszczonych lub uszkodzonych na skutek powodzi dróg krajowych.

Zgodnie z art. 42 ustawy, łączna wartość pomocy publicznej udzielonej na jej podstawie w celu naprawienia szkód związanych z usuwaniem skutków powodzi, uzyskanej ze wszystkich źródeł, nie może przekroczyć wartości szkód materialnych poniesionych przez przedsiębiorcę na skutek powodzi.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona przez Sejm na 69. posiedzeniu w dniu 24 czerwca br. pochodziła z przedłożenia rządowego. Prezes Rady Ministrów składając projekt w Sejmie poinformował, że zawiera on regulacje w zakresie programu pomocowego i wymaga notyfikowania Komisji Europejskiej. Projekt ustawy skierowany został do Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw i uchwał dotyczących usuwania skutków i zapobiegania powodzi. W trakcie prac zgłoszono do projektu 4 poprawki – wszystkie uzyskały rekomendację Komisji.

Na etapie prac w Sejmie projekt ustawy był konsultowany z Biurem Legislacyjnym Kancelarii Senatu. W ustawie uwzględniono jedynie część zgłoszonych przez senackie Biuro Legislacyjne uwag.

III. Uwagi

- 1) W art. 1 oraz art. 2 ustawy określono jej zakres przedmiotowy. Na podstawie art. 1, przepisy ustawy stosuje się w sprawach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r. oraz odpowiednio w sprawach związanych z usuwaniem skutków osunięć ziemi wywołanych opadami atmosferycznymi, które miały miejsce w maju i czerwcu 2010 r. Art. 2 stanowi natomiast, że przepisy ustawy mają zastosowanie do skutków zdarzeń zaistniałych na obszarze gmin lub miejscowości poszkodowanych w wyniku działania powodzi lub osunięcia ziemi, mających miejsce w maju i czerwcu 2010 r., określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu. Aby precyzyjnie określić zakres ustawy, rozważyć należy wprowadzenie następującej poprawki:

Propozycja poprawki

- 1) *art. 1 otrzymuje brzmienie:*

"Art. 1. 1. Przepisy ustawy stosuje się w sprawach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r., w gminach lub miejscowościach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu (Dz. U. Nr 84, poz. 906).

2. *Przepisy ustawy stosuje się odpowiednio w sprawach związanych z usuwaniem skutków osunięć ziemi spowodowanych opadami atmosferycznymi z maja i czerwca 2010 r., w gminach lub miejscowościach, o których mowa w ust. 1."*

- 2) *skreśla się art. 2;*

- 2) W art. 3 w pkt 1 ustawy zaproponowano definicję określenia powódź. W myśl § 9 Zasad techniki prawodawczej, w ustawie należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określonej jako "kodeks" lub "prawo". Ponieważ w art. 9 w ust. 1 w pkt 10 ustawy – Prawo wodne wyjaśniono już znaczenie pojęcia powódź, właściwą metodą byłoby odesłanie do istniejącej definicji, w miejsce tworzenia nowej.

Propozycja poprawki:

w art. 3 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

"1) powódź – powódź w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019, z późn. zm.), która miała miejsce w maju i czerwcu 2010 r.;

uwaga: przyjęcie tej poprawki wymaga usunięcia metryki promulgacyjnej w art. 7 ust. 1 pkt 1.

- 3) W art. 4 ustawy nałożono na organy administracji publicznej obowiązek załatwiania spraw związanych z usuwaniem skutków powodzi w pierwszej kolejności i bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania. W przypadku niedotrzymania tego terminu, stronie służyć będzie skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu. W przypadku stwierdzenia bezczynności organu sąd administracyjny będzie uprawniony do wymierzenia organowi grzywny do wysokości przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Instytucje skargi do sądu administracyjnego oraz grzywny dla organu reguluje ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, określając termin, zasady i tryb składania skarg oraz orzekania o grzywnie. Ponieważ analizowana ustawa nie zawiera w tym zakresie własnej regulacji, powinna rozstrzygać te kwestie stosując technikę odesłania.

Ponadto niezrozumiałe jest zawarte w art. 4 ust. 2 zastrzeżenie, że w przypadku skargi do sądu na bezczynność organu nie stosuje się art. 37 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Intencją ustawodawcy było jak się wydaje wskazanie, że skarga służy niezależnie od tego, czy skarżący złożył uprzednio zażalenie na bezczynność organu do organu wyższego stopnia, a nie odebranie poszkodowanemu prawa do złożenia zażalenia.

Propozycja poprawki

art. 4 otrzymuje brzmienie:

"Art. 4. 1. Organy administracji publicznej są obowiązane załatwiać sprawy związane z usuwaniem skutków powodzi w pierwszej kolejności i bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania.

- 2. Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, sądy powszechne i wojewódzkie sądy administracyjne rozpoznają sprawy związane z usuwaniem skutków powodzi*

w pierwszej kolejności. z pominięciem drogi środków zaskarżenia w administracyjnym toku instancji

3. W przypadku niedotrzymania terminu, o którym mowa w ust. 1, stronie służy skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu. Skarga służy stronie niezależnie od tego, czy uprzednio skorzystała ze środka zaskarżenia, o którym mowa w art. 37 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.).
4. W przypadku stwierdzenia bezczynności organu sąd administracyjny może wymierzyć temu organowi grzywnę. Grzywnę wymierza się do wysokości przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.
5. W sprawach, o których mowa w ust. 3 i 4 stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.);

4) Zgodnie z art. 8 ust. 5 pracodawca może powierzyć pracownikowi wykonywanie pracy innego rodzaju niż wynikający z nawiązanego stosunku pracy, jeżeli jest to konieczne w związku z usuwaniem skutków powodzi u tego pracodawcy. Przepis ten należy przeredagować w ten sposób, aby był zgodny z terminologią stosowaną w Kodeksie pracy.

Propozycja poprawki:

w art. 8 w ust. 5 wyrazy "Pracodawca może powierzyć pracownikowi wykonywanie pracy innego rodzaju niż wynikający z nawiązanego stosunku pracy" zastępuje się wyrazami "Pracodawca może powierzyć pracownikowi wykonywanie innej pracy niż określona w umowie o pracę";