

WYROK*
z dnia 6 marca 2001 r.
Sygn. K. 30/00

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stefan J. Jaworski – przewodniczący
Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Lech Garlicki
Wiesław Johann – sprawozdawca
Jerzy Stępień

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 6 marca 2001 r. na rozprawie sprawy z wniosku Związku Zawodowego Rolnictwa “Samoobrona”, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego o zbadanie:

- 1) czy treść ustawy z dnia 17 lipca 1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r. (Dz.U. Nr 80, poz. 491 ze zm.) stanowi naruszenie art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wprowadzającej generalną zasadę równości wszystkich obywateli w traktowaniu przez władze publiczne, z uwagi na nie objęcie formami pomocy ofiar innych klęsk żywiołowych,
- 2) czy nie wydanie ustaw zabezpieczających wyrównanie szkód powstałych w wyniku klęsk żywiołowych, do czego władza wykonawcza była zobowiązana postanowieniami art. 236 w związku z art. 228 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej ustanowionej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

orzeka:

Ustawa z dnia 17 lipca 1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r. (Dz.U. Nr 80, poz. 491; zm.: Nr 107, poz. 692, Nr 160, poz. 1087; z 1999 r. Nr 15, poz. 135) jest zgodna z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

ponadto:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643; zm.: z 2000 r. Nr 48,

* Tekst sentencji opublikowany został w Dz.U. Nr 17, poz. 208.

poz. 552, Nr 53, poz. 638) postanawia umorzyć postępowanie z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia w zakresie ustalenia, że nie wydanie ustaw zabezpieczających wyrównanie szkód powstałych w wyniku klęsk żywiołowych stanowi naruszenie art. 2, art. 228 i art. 236 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:

I

1. Pismem z 7 lipca 2000 r. Związek Zawodowy Rolnictwa "Samoobrona" (dalej: ZZR "Samoobrona"), na podstawie art. 79 ust. 1, art. 191 ust. 1 pkt 4 i art. 191 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 46 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym) wniósł skargę konstytucyjną, wnosząc o "zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny (...) czy treść ustawy z dnia 17 lipca 1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r. (Dz.U. Nr 80, poz. 491 ze zm.) stanowi naruszenie art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wprowadzającej generalną zasadę równości wszystkich obywateli w traktowaniu przez władze publiczne, z uwagi na nie objęcie formami pomocy ofiar innych klęsk żywiołowych oraz (...) czy nie wydanie ustaw zabezpieczających wyrównanie szkód powstałych w wyniku klęsk żywiołowych, do czego władza wykonawcza była zobowiązana postanowieniami art. 236 w związku z art. 228 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej ustanowionej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej".

W uzasadnieniu powyższego skarżący wskazał, że ustawa z dnia 5 grudnia 1983 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. Nr 66, poz. 297) fragmentarycznie i jednostronnie określała zasady działań i obowiązków w razie zaistnienia klęsk żywiołowych. W roku 1997, po powodzi, która nawiedziła Polskę, wydana została ustawa z dnia 17 lipca 1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r. (Dz.U. Nr 80, poz. 491 ze zm.), odnosząca się tylko do tej konkretnej klęski żywiołowej. Tymczasem po roku 1997 również miały miejsce powodzie i inne zjawiska naturalne o charakterze klęsk żywiołowych, powodujące znaczne szkody materialne, niekiedy doprowadzające producentów rolnych do ruiny gospodarczej i nędzy. Zdaniem ZZR "Samoobrona", istniejąca regulacja ustawowa nie zapewnia ochrony ani pomocy ofiarom zdarzeń losowych co sprzeczne jest z art. 32 w związku z art. 2 konstytucji, bowiem skutkuje nierównym traktowaniem obywateli przez władze publiczne, z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej.

ZZR "Samoobrona" podniósł, że Rada Ministrów nie wywiązała się z nałożonego na nią na podstawie art. 236 konstytucji obowiązku przedstawienia Sejmowi do końca 1999 r. projektów ustaw, niezbędnych do stosowania konstytucji, obejmującego między innymi sytuacje szczególnych zagrożeń, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji RP.

Wyjaśniając – pismem z dnia 21 lipca 2000 r. – wątpliwości odnośnie prawnego charakteru pisma z 7 lipca 2000 r. skarżący stwierdził, że stanowi ono wniosek, określony w art. 191 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 2 Konstytucji RP.

ZZR "Samoobrona" – wezwany do usunięcia braków formalnych – pismem przygotowawczym z 25 sierpnia 2000 r. wyjaśnił, że uznaje za niekonstytucyjną całą ustawę powodziową, "w zakresie, w którym odnosi uregulowania tylko do skutków

powodzi zaistniałej w określonym czasie w jednym regionie Polski”, gdy tymczasem ustawa “winna regulować konsekwencje klęsk żywiołowych na obszarze całego kraju i wobec wszystkich pokrzywdzonych”. Wskazał też, że przedmiotowa sprawa należy do określonego statutem zakresu działania ZZR “Samoobrona”.

2. Pismem z 24 listopada 2000 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który uznał, że kwestionowana ustawa zgodna jest z art. 32 Konstytucji RP. W uzasadnieniu powyższego wskazał, że kwestionowana ustawa jest aktem o charakterze epizodycznym, zawierającym szczególne rozwiązania prawne dotyczące likwidacji skutków konkretnej klęski żywiołowej. Zarzut wniosku dotyczy faktu, że ustawa powodziowa nie ma charakteru kompleksowego, a więc nie zawiera przepisów zapewniających poszkodowanym innymi klęskami żywiołowymi (niezależnie od rodzaju i rozmiarów klęski) porównywalnej pomocy materialnej.

Zdaniem Prokuratora Generalnego dla stwierdzenia naruszenia zasady równości konieczne jest określenie kręgu adresatów i ich sytuacji faktycznej, przy czym wszystkie podmioty charakteryzujące się cechą relewantną w równym stopniu winny być traktowane równo to jest bez różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Krąg adresatów ustawy z 1997 r. zamknięty jest do osób, które poniosły szkody wywołane powodzią z 1997 r. Taka konkretyzacja przesądza o braku relewantnej cechy, którą charakteryzowałiby się zarówno adresaci ustawy jak i osoby, które mogą ponieść w przyszłości szkody skutkiem innych klęsk żywiołowych. Osoby te oraz ewentualne szkody mają charakter abstrakcyjny, skutkiem czego zasada równości nie może być w tym zakresie realizowana, ze względu na “brak kontekstu podmiotowego i przedmiotowego”. Jako, że klęska żywiołowa jest zdarzeniem przyszłym i niepewnym, o niemożliwych do przewidzenia rozmiarach, nie jest możliwe aprioryczne ustalenie cech relewantnych, których istnienie skutkowałoby koniecznością równego traktowania podmiotów w zakresie likwidacji materialnych skutków różnych klęsk żywiołowych.

Prokurator Generalny stwierdził, że samo zaistnienie zdarzenia, mającego charakter klęski żywiołowej nie nakłada na państwo obowiązku udzielenia pomocy materialnej poszkodowanym. O tym czy i jakie działania podejmie państwo dla materialnego wsparcia poszkodowanych obywateli, decydują charakter i rozmiary klęski, a także dotkliwość jej skutków. Nie ma więc podstaw do uznania, że z zasady równości wynika obowiązek jednakowego traktowania podmiotów poszkodowanych różnymi klęskami żywiołowymi, bowiem ich sytuacja nie jest relewantna. Dodatkowo wskazał, że obowiązki i uprawnienia władzy publicznej w razie zaistnienia klęski żywiołowej określone są ustawą z 1983 r. o stanie wyjątkowym oraz dekretem z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych (Dz.U. Nr 23, poz. 93 ze zm.).

II

Na rozprawie 6 marca 2001 r. przedstawiciele wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego podtrzymali zawarte we wcześniejszych pismach stanowisko.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Sprawa niniejsza dotyczy problematyki klęsk żywiołowych i obowiązków Państwa w zakresie zapobiegania ich skutkom. Kwestie te – poza ogólnym ujęciem w art. 232 Konstytucji RP są obecnie regulowane dekretem z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych (Dz.U. Nr 23, poz. 93 ze zm.; dalej: dekret) oraz ustawą z dnia 5 grudnia 1983 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. Nr 66, poz. 297 ze zm.; dalej: ustawa o stanie wyjątkowym). W czasie tzw. powodzi tysiąclecia, wydana została epizodyczna ustawa z dnia 17 lipca 1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r. (Dz.U. Nr 80, poz. 491 ze zm.; dalej: ustawa powodziowa). Wnioskodawca stwierdza, że zarówno dekret z 1953 r. jak i ustawa o stanie wyjątkowym z roku 1983, fragmentarycznie i jednostronnie regulują kwestie działań i obowiązków w razie zaistnienia klęsk żywiołowych. Ustawie powodziowej wnioskodawca zarzucił niezgodność z wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP zasadą równości, w związku z faktem, iż ma ona zastosowanie do jednej konkretnej klęski żywiołowej i nie obejmuje skutków i ofiar innych klęsk żywiołowych, które miały miejsce po roku 1997 i rzutowały na rodzinną i materialną sytuację rolników.

Stwierdzić należy, że w rozumieniu dekretu klęskami żywiołowymi są wszelkiego rodzaju zdarzenia żywiołowe zagrażające bezpieczeństwu życia lub mienia większej liczby osób albo też mogące wywołać poważne zakłócenia gospodarki narodowej, dla których zwalczania konieczna jest zorganizowana akcja społeczna (art. 1). Definicja ta podkreśla żywiołowość zjawiska, a więc jego niezależność od woli i świadomości człowieka oraz rozmiar, którego skutkiem jest zagrożenie większej ilości osób. Jednocześnie pod uwagę należy brać potoczne znaczenie terminu, zgodnie z którym klęska żywiołowa to zniszczenie, katastrofa wywołana działaniem sił przyrody, którego skutki dotyczą szeroki krąg osób. Podkreślić trzeba, że dekret koncentruje się na obowiązkach organów administracji oraz na świadczeniach osobistych i rzeczowych, do których zobowiązani są obywatele.

Również ustawa o stanie wyjątkowym, w części odnoszącej się do klęsk żywiołowych, koncentruje się na zagadnieniach obowiązków organów Państwa oraz na świadczeniach, do spełniania których obowiązani są adresaci normy art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 (wszyscy obywatele polscy zameldowani lub przebywający na obszarze jednostek podziału terytorialnego państwa, w których został wprowadzony stan wyjątkowy oraz państwowe oraz spółdzielcze, społeczne i samorządowe jednostki organizacyjne lub ich części, znajdujące się na tym obszarze) i określa rygory, jakim poddani są obywatele i ich mienie w czasie trwania stanu wyjątkowego.

Żaden z tych dwóch aktów nie nakłada na organy Państwa obowiązków w zakresie świadczeń na rzecz ofiar klęsk żywiołowych. Natomiast ustawa powodziowa z 1997 r. odnosi się wprost do sytuacji ofiar konkretnej klęski żywiołowej, regulując zagadnienia jednorazowych zapomóg, świadczeń pieniężnych dla członków rodziny osoby zmarłej, pełnych odszkodowań za mienie zniszczone w wyniku skierowania wód zalewowych na określone obszary, umarzania pożyczek z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i innych pożyczek, bezzwrotnej pomocy ze środków Funduszu Pracy, pomocy w naturze lub ekwiwalencie pieniężnym, a także zwolnień od podatków i opłaty skarbowej.

Treść wniosku ZZR „Samoobrona” wskazuje, że zastrzeżenia wnioskodawcy wobec ustawy powodziowej dotyczą nie tyle treści tego aktu, co jego zakresu przedmiotowego, jako że odnosi się on tylko do powodzi z 1997 r., a nie ma zastosowania do wszelkich klęsk żywiołowych. Godzi to – zdaniem wnioskodawcy – w zasadę równości ze względu na fakt, iż ofiarom innych klęsk żywiołowych nie przysługują takie same świadczenia.

Zasada równości, uprzednio wyrażona w art. 67 ust. 2 Konstytucji z 22 lipca 1952 r. (pozostawionym w mocy na podstawie art. 77 Małej Konstytucji z 1992 r.), a obecnie zawarta w art. 32 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego i doczekała się bogatego orzecznictwa. Trybunał Konstytucyjny uznaje zatem za zbędne ponowne szczegółowe jej definiowanie na potrzeby niniejszej sprawy, i ogranicza się jedynie do mającego zasadnicze znaczenie stwierdzenia, iż równość oznacza, że wszyscy adresaci norm prawnych, charakteryzujący się daną cechą relewantną winni być traktowani według jednakowej miary, zaś ewentualne zróżnicowanie oparte być musi na uznanych kryteriach, przy czym zasadność doboru tego, a nie innego kryterium różnicowania (cechy relewantnej) podlegać musi każdorazowej ocenie, między innymi z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zarzut niezgodności ustawy powodziowej z zasadą równości, wyrażoną w art. 32 konstytucji jest chybiony. Ustawa ta jest aktem epizodycznym, wydanym *ad hoc* w celu uregulowania zagadnień związanych z jedną konkretną klęską żywiołową, której rozmiary – w opinii specjalistów – przekraczały wszelkie przewidywalne granice. Owa nadzwyczajność podkreślona jest już w samym tytule ustawy – “o stosowaniu szczególnych rozwiązań”, co przesądza, iż w opinii racjonalnego ustawodawcy nadzwyczajne rozmiary klęski uzasadniały wyjątkową reakcję, polegającą na podjęciu szczególnych środków dla zapewnienia pomocy ofiarom tej klęski.

Uznać trzeba, że samo zaistnienie zdarzenia, mającego charakter klęski żywiołowej nie nakłada automatycznie na Państwo obowiązku udzielenia pomocy materialnej poszkodowanym. O tym, czy i jakie działania zostaną podjęte celem materialnego wsparcia poszkodowanych obywateli, decydują charakter i rozmiary klęski, a także dotkliwość jej skutków. Brak podstaw uznania, że z zasady równości wynika obowiązek jednakowego traktowania podmiotów poszkodowanych różnymi klęskami żywiołowymi, bowiem ich sytuacja nie jest podobna. W przypadku powodzi lipcowej cechą relewantną odróżniającą jej ofiary od ofiar innych klęsk żywiołowych jest szczególny rozmiar tego zdarzenia losowego i jego konsekwencje dla bardzo dużej liczby osób, zamieszkujących znaczną część terytorium państwa polskiego. Tym samym ofiary powodzi z roku 1997 tworzą odrębną klasę podmiotów i ich sytuacja prawna może być normowana odrębnie od sytuacji prawnej ofiar innych klęsk żywiołowych. W związku z tym dokonane przez ustawodawcę zróżnicowanie musi być uznane za pozostające w granicach jego politycznego uznania, a zaskarżona regulacja ustawowa musi być uznana za zgodną z art. 32 Konstytucji RP.

Nie zmienia to faktu, że w polskim systemie prawa brakuje “uniwersalnej” ustawowej regulacji pomocy ofiarom wszystkich klęsk żywiołowych, wobec czego Trybunał Konstytucyjny uznaje za konieczne skorzystanie ze środka przewidzianego w art. 4 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

2. W zakresie drugiego zarzutu wniosku stwierdzić należy, co następuje. Zgodnie z art. 188 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny powołany jest do orzekania w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z konstytucją, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe z konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami, zgodności z konstytucją celów lub działalności partii politycznych oraz skargi konstytucyjnej. Wynika stąd, że w kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego leży ocena obowiązujących aktów prawnych pod kątem ich zgodności z Konstytucją RP i niektórymi umowami międzynarodowymi. Tymczasem wnioskodawca oczekuje oceny konstytucyjności pewnego stanu faktycznego, to jest sytuacji nie wydania przez

odpowiednie organy aktów prawnych umożliwiającym stosowanie niektórych przepisów Konstytucji RP. Stwierdzić trzeba, że orzekanie o zaniechaniu ustawodawcy nie mieści się w kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego, więc wydanie orzeczenia w tym zakresie uznać trzeba za niedopuszczalne, co w myśl art. 39 ust. 1 pkt 1 jest obligatoryjną przesłanką umorzenia postępowania.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.