



RZECZPOSPOLITA POLSKA

Rzecznik Praw Obywatelskich

Al. Solidarności 77

00-090 Warszawa

Tel. 827 42 02

Fax. 827 64 53

Warszawa, 7 lutego 2001 r.

34996

RPO/352818/2000/X/KMS

Pan

Prof. Jerzy Buzek

Prezes Rady Ministrów

Szanowny Panie Premierze,

Chcę zwrócić uwagę Pana Premiera na konieczność pilnej realizacji art. 236 ust. 1 Konstytucji RP, w zakresie dotyczącym regulacji prawnych stanu klęski żywiołowej.

Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuje sygnały, z których wynika poczucie zagrożenia obywateli wywoływane występującymi coraz częściej anomaliami w naturze, zwłaszcza wobec braku gwarancji prawnych właściwej opieki państwa. Mimo upływu ponad 2 lat od wystąpienia na terenie Polski klęski żywiołowej, jaką była powódź z lipca 1997 r., Rzecznik nadal otrzymuje listy od osób, które bezskutecznie domagały się uzyskania odszkodowania lub pomocy w poprawie sytuacji bytowej.

Rozległa i tragiczna w skutkach powódź z lipca 1997 r. wywołała konieczność stworzenia uregulowań prawnych dostosowanych do wyjątkowej sytuacji, w jakiej znaleźli się mieszkańcy Polski dotknięci skutkami tej klęski żywiołowej, zwłaszcza wobec tego, że katalog aktów prawnych, które mogły być wykorzystane w przypadku powodzi był bardzo duży, lecz nie tworzył spójnego systemu, dającego umocowanie dla wszelkich niezbędnych działań w czasie walki z klęską powodzi. Wprowadzony pospiesznie w lipcu 1997 r. wobec narastającej

klęski pakiet ustaw opublikowany w Dzienniku Ustaw Nr 80, regulował głównie zakres i tryb wypłaty świadczeń osobom dotkniętym skutkami powodzi. Pospiesznych zmian wymagały również ustawy normujące udział żołnierzy i policji w akcjach przeciwdziałających skutkom klęsk.

Podobnie kompleksowe regulacje nie objęły osób doświadczonych powodzią w następnych latach. Nie ma też takiej regulacji prawnej wobec osób poszkodowanych w wyniku huraganów, rozległych pożarów, dużych mrozów czy też klęski suszy. W pierwszych dniach lipca 2000 r. jedną z ważniejszych wiadomości stała się informacja o przekazaniu przez Rząd dodatkowych środków na złagodzenie skutków suszy panującej w kraju w tym roku. Jest to jednak jedynie działanie doraźne; nadal brak ustaw kompleksowo rozwiązujących problemy zdrowotne, socjalne, gospodarcze i finansowe osób dotkniętych skutkami klęsk żywiołowych i osób biorących udział w zwalczaniu skutków klęsk. Należy podkreślić, że sytuację mieszkańców Polski zagrożonych skutkami klęsk żywiołowych poprawić może nie tyle doraźne przeznaczanie przez Rząd określonych kwot z rezerwy budżetowej, przeznaczonych na odszkodowania, ile gwarancje zawarte w kompleksowej regulacji praw i obowiązków tych osób oraz organów administracji publicznej określonej przepisami rangi ustawowej, zawierającymi ustalony tryb i jednolite zasady postępowania. Wobec występujących corocznie w mniejszej lub większej skali takich zdarzeń, wywołujących często nieodwracalne skutki i tragedię wielu osób, trudno zrozumieć tak długi okres oczekiwania na ustawę o stanie klęski żywiołowej, tym bardziej, iż należy ją zaliczyć w myśl art. 236 ust. 1 Konstytucji, do ustaw niezbędnych do stosowania Konstytucji. Nie wykonanie dotychczas delegacji wynikającej z art. 228 ust. 1 Konstytucji godzi w zaufanie obywateli do państwa zwłaszcza, iż regulacja dotyczyć powinna sfery bezpieczeństwa życia i zdrowia człowieka. Potrzeba tej regulacji jest oczywista nie tylko z przyczyn natury konstytucyjnej, ale także z uwagi na formalne uregulowanie tej problematyki dekretem z 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych (Dz. U. Nr 23, poz. 93 z późn. zm.), który pomimo nowelizacji dokonanych w latach 1997 i 1999 nie odpowiada już potrzebom reagowania na współcześnie występujące zagrożenia.

Konstytucja RP zawiera regulacje dotyczące stanów nadzwyczajnych, zaliczając do nich w art. 228 ust.1 stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej. Tematyce tej Konstytucja poświęca rozdział XI (art. 228-234). Dla wszystkich tych rodzajów stanów nadzwyczajnych wymagana jest w celu rozwinięcia postanowień konstytucyjnych - forma ustawy (także dla określenia podstaw, zakresu i trybu wyrównywania strat majątkowych, wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela). Obowiązujące przepisy określają "stan klęski żywiołowej" jedynie w dekreście o świadczeniach w

celu zwalczania klęsk żywiołowych,. Klęska żywiołowa jest natomiast podstawą do wprowadzenia stanu wyjątkowego. Stan wyjątkowy nie został jednak wprowadzony ani w czasie powodzi z lipca. 1997 r. ani w czasie klęsk żywiołowych występujących w następnych latach. Zarówno, zatem podstawa prawna jak i rodzaj aktów normujących obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych wskazuje na brak spójności systemu w tym zakresie i konieczność ujednoczenia pojęć i środków prawnych działania, a także dostosowania do obecnych struktur ustrojowych publicznej administracji terenowej.

Jesienią 1997 r. został wniesiony do Sejmu przez Prezydenta RP pakiet ustaw obejmujący ustawy: o stanie klęski żywiołowej, o stanie wojennym, o stanie wyjątkowym i o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Projekty te zostały skierowane do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, jednakże wobec braku efektów należy przypuszczać, że prace nad nimi nie były prowadzone w proporcjonalnym do wagi zagadnienia tempie. Wobec upływu blisko trzech lat od złożenia projektów wymienionych ustaw przez inny uprawniony podmiot, jak również faktów prawnych, jakimi stało się wejście w życie Konstytucji oraz czterech reform, w tym reformy administracji publicznej, trudno o ocenę, że Rząd zwolniony został z nałożonego na Radę Ministrów w art. 236 ust. 1 Konstytucji, obowiązku opracowania i przedstawienia Sejmowi ustaw niezbędnych do stosowania Konstytucji Nie zachodzi tu, bowiem sytuacja, w której realizacja konstytucyjnego obowiązku wynikającego z art. 236 ust. 1 może polegać na opracowaniu i przedstawieniu Sejmowi stanowiska Rządu wobec pozarządowego projektu ustawy. Wprawdzie wobec wszystkich wymienionych projektów Rada Ministrów przedstawiła swoje propozycje jednak, stanowisko to dotyczyło stanu sprzed wprowadzenia reformy administracji wprowadzającej trójstopniowy model administracji samorządowej.

Przekazując powyższe uwagi będę zobowiązany Panu Premierowi za przedstawienie stanowiska w tej sprawie, a także poinformowanie, jakie działania zostały podjęte, lub zaplanowane przez Rząd w celu wykonania zobowiązań płynących z powołanego wyżej art. 236 ust. 1 Konstytucji RP, w zakresie bezpieczeństwa prawnego obywateli w sytuacjach zagrożenia klęskami żywiołowymi.

Z wyrazami szacunku

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll