



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPA-140-63(5)/08

Warszawa, 5 maja 2008 r.

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

- o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 258).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

Stanowisko Rządu do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 258)

Przedstawiony poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw zawiera w większości propozycje zmian w odniesieniu do uprawnień ochotniczych straży pożarnych.

W zakresie zmian dotyczących ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1229, z późn. zm.) projekt przewiduje, iż w przypadku, gdy gmina nie zatrudni komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej, wójt (burmistrz, prezydent miasta) może koordynować funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze gminy przy pomocy komendanta gminnego związku ochotniczych straży pożarnych. Jednocześnie projekt zakłada, iż na stanowisku gminnego komendanta ochrony przeciwpożarowej może zostać zatrudniony komendant gminny związku ochotniczych straży pożarnych. Ponadto, projekt zawiera propozycje zmian dotyczących wypłaty ekwiwalentu dla strażaków ochotników, zasad przeprowadzania okresowych badań lekarskich oraz przewiduje możliwość finansowego wspierania jednostek ochrony przeciwpożarowej przez gminy w postaci dotacji przedmiotowej.

W zakresie zmian w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. prawo o ruchu drogowym (Dz. U. 2005 r. Nr 108 poz. 908, z późn. zm.), projekt przewiduje przekazanie szczególnych uprawnień strażakowi Państwowej Straży Pożarnej oraz członkowi ochotniczej straży pożarnej do wydawania poleceń lub sygnałów uczestnikowi ruchu lub innej osobie znajdującej się na drodze oraz - w odniesieniu do członka ochotniczej straży pożarnej - do prowadzenia pojazdu uprzywilejowanego na podstawie zaświadczenia wydanego przez właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta), potwierdzającego spełnianie wymogów w zakresie badań lekarskich i psychologicznych.

Projekt przewiduje, iż ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przepisów dotyczących zmian w ustawie o Państwowej Straży Pożarnej, które miałyby wejść w życie z dniem 1 stycznia 2009 r.

W związku z powyższym Rada Ministrów postanawia, co następuje:

1. Zmiana treści art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej.

Rada Ministrów w odniesieniu do propozycji, iż wójt (burmistrz, prezydent miasta) będzie koordynować funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego przy

pomocy komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej albo przy pomocy komendanta gminnego związku ochotniczych straży pożarnych, zajmuje stanowisko pozytywne.

2. Zmiana treści art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej.

Rada Ministrów, rozumiejąc potrzebę oraz popierając cel wprowadzenia regulacji, wskazuje jednakże na wątpliwości natury ustrojowej. Projekt ustawy zakłada bowiem obligatoryjny obowiązek wypłaty ekwiwalentu, co oznacza konieczność zwiększenia dochodów gmin zgodnie z art. 167 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Powyższa zasada konstytucyjna znalazła potwierdzenie w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.). Przepis ten stanowi, iż przekazanie gminie, w drodze ustawy, nowych zadań własnych wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gminy lub subwencji. Projekt przewiduje też określanie wysokości ekwiwalentu przez organ stanowiący gminy.

Rada Ministrów wskazuje także na konieczność określenia w poselskim projekcie ustawy ewentualnych skutków finansowych dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu wypłat zryczałtowanego ekwiwalentu pieniężnego członkom ochotniczej straży pożarnej.

Jednocześnie Rada Ministrów wskazuje, że zmianę art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej przewiduje także poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej (druk nr 59).

3. Zmiana treści art. 28 ust. 7 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej.

Projektowaną zmianę, która przewiduje określenie w upoważnieniu do wydania rozporządzenia także zakresu i podmiotów uprawnionych do przeprowadzania badań okresowych, Rada Ministrów ocenia pozytywnie. Jednocześnie pewne wątpliwości budzi fakt braku w projektowanym upoważnieniu ustawowym elementu odnoszącego się do trybu i sposobu przeprowadzania badań członków ochotniczych straży pożarnych. Taki sposób uregulowania tej sprawy może w przyszłości rodzić problemy dla ministra właściwego do spraw zdrowia oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych ze względu na brak możliwości uwzględnienia w akcie wykonawczym procedury dotyczącej przeprowadzania przedmiotowych badań (kwestie techniczne i formalne). Powyższe pozwoli na objęcie strażaków ochotników poziomem badań okresowych zbliżonym do badań okresowych strażaków zawodowych.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym kwestię badań lekarskich członków ochotniczej straży pożarnej reguluje rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z

dnia 19 stycznia 1993 r. w sprawie szczegółowych zasad przeprowadzania okresowych bezpłatnych badań lekarskich członków ochotniczych straży pożarnych biorących bezpośredni udział w działaniach ratowniczych (Dz. U. Nr 10, poz. 48). Wobec aktualnego kształtu upoważnienia ustawowego rozporządzenie to istotnie nie mogło zawrzeć uregulowań dotyczących zakresu badań oraz uregulowań odnośnie podmiotów uprawnionych do przeprowadzania okresowych badań lekarskich. Stąd też istnieje konieczność dokonywania skomplikowanej wykładni prawnej poprzez odwoływanie się do innych przepisów prawa. W tym zakresie stosować należy art. 229 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21 poz. 94, z późn. zm.) oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 maja 1996 r. w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników, zakresu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami oraz orzeczeń lekarskich wydawanych do celów przewidzianych w Kodeksie pracy (Dz. U. Nr 69, poz. 332, z późn. zm.). Stosowanie przepisów Kodeksu pracy oraz ww. rozporządzenia z dnia 30 maja 1996 r. wobec strażaków ochotniczych straży pożarnych jest możliwe na podstawie art. 3 ust. 2 oraz art. 45 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873, z późn. zm.) w związku z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej. Wprowadzenie projektowanej zmiany, przy uwzględnieniu zastrzeżeń wskazanych powyżej, pozwoli w przyszłości uprościć kwestię zakresu badań, którym powinni być poddawani strażacy ochotnicy zgodnie z art. 28 ust. 6 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, oraz ustalania podmiotów uprawnionych do ich przeprowadzania.

4. Zmiana treści art. 32 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej.

Mając na uwadze proponowaną zmianę, jak i obecnie obowiązujący stan prawny, Rada Ministrów wskazuje na ryzyko wystąpienia niezgodności systemowych, jakie proponowana regulacja niesie ze sobą. Wprowadzenie projektowanych zmian będzie skutkowało tym, iż ubezpieczenie członków ochotniczej straży pożarnej i młodzieżowej drużyny pożarniczej w zakresie odpowiedzialności cywilnej i od następstw nieszczęśliwych wypadków, przyjmie znamiona i charakter ubezpieczenia obowiązkowego. W tym miejscu Rada Ministrów wskazuje, iż przepisami regulującymi w sposób kompleksowy zagadnienie obowiązkowych ubezpieczeń gospodarczych są przepisy ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. Nr 124, poz. 1152 z późn. zm.). Zgodnie z art. 4 tej ustawy, ubezpieczeniami obowiązkowymi są:

- 1) ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem tych pojazdów,
- 2) ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu posiadania gospodarstwa rolnego,

- 3) ubezpieczenie budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych,
- 4) ubezpieczenia wynikające z przepisów odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską, nakładających na określone podmioty obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia.

Zgodnie z przyjętymi regulacjami systemowymi do grupy ubezpieczeń wskazanych wyżej w pkt 4 są zaliczane inne ubezpieczenia obowiązkowe wynikające z przepisów odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych ratyfikowanych, tym niemniej są to ubezpieczenia obowiązkowe odpowiedzialności cywilnej poszczególnych podmiotów (np. ubezpieczenie OC doradców podatkowych, OC adwokatów, czy też OC zarządcy nieruchomości), czyli ubezpieczenia, które mają za zadanie chronić osoby trzecie przed skutkami niewłaściwych działań ze strony osób, na których ciąży obowiązek ubezpieczenia, przy czym zazwyczaj możliwość wyrządzenia szkody przez te podmioty wynika ze zobowiązań kontraktowych (np. świadczenie usług doradztwa podatkowego). Ubezpieczeniami obowiązkowymi są więc ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej poszczególnych podmiotów, których głównym celem jest objęcie odpowiedzialności cywilnej takich podmiotów za szkody wyrządzone osobom trzecim czynem niedozwolonym oraz wynikłe z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania.

Ponadto, określenie wprost w ustawie obowiązkowości ubezpieczenia wiąże się z koniecznością zastosowania pozostałych reguł dotyczących ubezpieczeń obowiązkowych wskazanych w art. 4 pkt 4 ww. ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych oraz reguł przyjętych w innych ustawach zawodowych wprowadzających obowiązkowe ubezpieczenie OC - tj. koniecznością zapisania, zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych delegacji dla ministra właściwego do spraw instytucji finansowych do określenia szczegółowego zakresu ubezpieczenia, minimalnej sumy gwarancyjnej i terminu powstania obowiązku ubezpieczenia. Rada Ministrów poddaje zatem pod rozważenie wprowadzenie w ustawie wprowadzającej obowiązkowe ubezpieczenie OC (w tym przypadku ustawy o ochronie przeciwpożarowej) następujących przepisów:

- dodanie przepisu wskazującego jakiego rodzaju szkody ma obejmować ubezpieczenie OC członków ochotniczej straży pożarnej i młodzieżowej drużyny pożarniczej;

- określenie (zgodnie z art. 22 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych) zasad kontroli spełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia oraz konsekwencji jego niespełnienia (organów uprawnionych i / lub obowiązanych do przeprowadzania kontroli spełnienia obowiązku zawarcia umowy przedmiotowego ubezpieczenia OC, zasad kontroli, sankcji za niespełnienie tego obowiązku);

- przepisu zawierającego upoważnienie ustawowe dla ministra właściwego do spraw instytucji finansowych do określenia szczegółowego zakresu ubezpieczenia, minimalnej sumy gwarancyjnej i terminu powstania obowiązku ubezpieczenia.

Rada Ministrów wskazuje także, iż odnośnie propozycji wprowadzenia obowiązkowego ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków, mając na uwadze powyższe regulacje systemowe, ubezpieczenie to nie może przyjmować charakteru ubezpieczenia obowiązkowego.

Rada Ministrów, uwzględniając powyższe, poddaje pod rozważenie takie ukształtowanie przepisu art. 32 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, aby nie wynikał z niego po stronie gminy obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia (w takim przypadku obowiązek taki powinien raczej ciążyć na podmiotach, których odpowiedzialność cywilna jest ubezpieczana – czyli strażakach), lecz uprawnienie do zawierania umów ubezpieczenia w zakresie NW (oraz ewentualnie OC strażaków) i pokrywania przez gminę kosztów składek ubezpieczeniowych. Wprowadzenie takiego rozwiązania umożliwiłoby częściowe odstąpienie od konieczności stosowania wszystkich regulacji wynikających systemowo z prawa obowiązkowych ubezpieczeń gospodarczych.

5. Zmiana treści art. 32 ust. 3a ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej.

Odnośnie projektowanej zmiany aktualne pozostaje stanowisko Rady Ministrów wyrażone w punkcie 1. Ponadto, Rada Ministrów wskazuje, iż projektowana regulacja zakłada zatrudnienie, a więc nawiązanie stosunku pracy, komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej (w tym także zatrudnienie na stanowisku komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej komendanta gminnego związku ochotniczych straży pożarnych), co oznacza możliwość pojawienia się kosztów po stronie budżetów gmin. W ocenie Rady Ministrów należy dodatkowo rozstrzygnąć kwestię, czy w związku z planowaną zmianą będą miały zastosowanie przepisy ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.) dotyczące przeprowadzania otwartego i konkurencyjnego naboru na stanowisko kierownicze. Wydaje się bowiem, iż stanowisko komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej, w świetle postanowień rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2005 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz. U. Nr 146, poz. 1223 z późn. zm.), pozostaje stanowiskiem kierowniczym.

6. Dodanie w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej w art. 32a ust. 3b.

Projektowaną zmianę Rada Ministrów ocenia pozytywnie. Stwarza ona gminom możliwość udzielania finansowego wsparcia jednostkom ochrony przeciwpożarowej w formie dotacji przedmiotowej. Odnośnie projektowanej regulacji Rada Ministrów wskazuje, iż zgodnie z art. 174 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.), z budżetu gminy mogą być udzielane wyłączne dotacje przedmiotowe. Zgodnie z art. 106 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych przez dotacje

przedmiotowe należy rozumieć dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług, kalkulowanych według stawek jednostkowych. Ponadto art. 109 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wskazuje, jakiego rodzaju podmioty mogą być beneficjentami dotacji przedmiotowych. Tym samym wątpliwości budzi uznanie ochotniczych straży pożarnych za podmioty uprawnione do otrzymywania dotacji przedmiotowych, zaś działalności statutowej ochotniczych straży pożarnych za działalność polegającą na wytwarzaniu określonych rodzajów wyrobów lub świadczeniu określonych rodzajów usług, kalkulowanych według stawek jednostkowych.

7. Zmiany treści art. 12 ust. 5a pkt 1 i art. 13 ust. 7 pkt 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2006 r. Nr 96, poz. 667, z późn. zm.) oraz dodanie w ww. ustawie w art. 13 ust. 6 pkt 8a.

Zmiany nakładające na komendanta wojewódzkiego oraz powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej obowiązek współdziałania z zarządem – odpowiednio - oddziału wojewódzkiego oraz oddziału powiatowego związku ochotniczych straży pożarnych, nie wprowadzają zasadniczo odmiennego ukształtowania stanu prawnego i stanowią krok w kierunku uwzględnienia zmian w strukturze organizacyjnej Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej, zyskują poparcie Rady Ministrów.

Projektowana zmiana, zobowiązująca komendanta powiatowego Państwowej Straży Pożarnej do współdziałania z komendantem gminnym związku ochotniczych straży pożarnych zmierza we właściwym kierunku i w związku z powyższym uzyskuje poparcie ze strony Rady Ministrów.

8. Dodanie w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym w art. 6 ust. 1 pkt 9 i 10.

Projektowana zmiana, umożliwiając strażakowi Państwowej Straży Pożarnej oraz członkowi ochotniczej straży pożarnej wydawanie poleceń lub sygnałów uczestnikowi ruchu lub innej osobie znajdującej się na drodze podczas wykonywania czynności związanych z prowadzeniem akcji ratowniczej, jest zmianą słuszną i znajduje poparcie Rady Ministrów. Jednocześnie Rada Ministrów poddaje pod rozagę rozszerzenie zakresu projektowanej regulacji poprzez objęcie nią także strażaków Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej. Proponowane przez Radę Ministrów rozszerzenie zakresu zmiany wynika z faktu, iż wojskowe straże pożarne, będące jednostkami organizacyjnymi Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej, niejednokrotnie samodzielnie uczestniczą w prowadzeniu działań ratowniczych poza terenami macierzystych jednostek wojskowych.

9. Dodanie w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym w art. 95a ust. 4.

Projektowany przepis uprawnia członka ochotniczej straży pożarnej do prowadzenia pojazdu uprzywilejowanego na podstawie zaświadczenia wydanego przez właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Rada Ministrów projektowaną zmianę popiera, wskazuje jednakże, iż w art. 95a ustawy - Prawo o ruchu drogowym nie znajduje się odpowiednik dla tej zmiany dotyczący Państwowej Straży Pożarnej.

Jednocześnie uzasadnionym wydaje się poddanie projektu konsultacjom z przedstawicielami samorządu terytorialnego poprzez skierowanie go do zaopiniowania: Unii Metropolii Polskich, Związkowi Miast Polskich, Unii Miasteczek Polskich, Związkowi Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Związkowi Powiatów Polskich, Związkowi Województw Rzeczypospolitej Polskiej. Rada Ministrów wskazuje, iż zgodnie z art. 36 ust. 6 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2002 r. Nr 23, poz. 398, z późn. zm.), rozpatrywanie ustaw (uchwał), których przyjęcie może powodować zmiany w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, obejmuje zasięganie opinii organizacji samorządowych, tworzących stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (ww. organizacje jednostek samorządu terytorialnego tworzą obecnie stronę samorządową KWRiST). Uzasadnienie projektu powinno zostać w opinii Rady Ministrów uzupełnione o efekt konsultacji przeprowadzonych zgodnie z art. 36 ust. 6 Regulaminu Sejmu

Rada Ministrów, dokonawszy dokładnej analizy projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw, wyraża stanowisko pozytywne, z zastrzeżeniem rozważenia zgłoszonych wątpliwości do poszczególnych projektowanych zmian.