

UZASADNIENIE

- I. Projektowane zmiany w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2006 r. Nr 96, poz. 667, z późn. zm.) mają zasadniczo na celu uregulowanie kwestii wprowadzenia przepisów, które w istotny sposób ograniczą możliwość występowania praktyk korupcyjnych w Państwowej Straży Pożarnej, a także uregulowania polegające na wyłączeniu funduszu nagród z funduszu płac.

- II. Konieczność nowelizacji przepisów art. 57a oraz 57b ustawy o Państwowej Straży Pożarnej podyktowana jest faktem, że przepisy te w obecnie obowiązującym kształcie nie spełniają swojej roli. W szczególności brak odpowiednich przepisów w tym zakresie powoduje stan, w którym Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej (PSP) nie posiada instrumentów prawnych umożliwiających mu ustalenie skali zjawiska polegającego na podejmowaniu przez strażaków PSP dodatkowych zajęć zarobkowych, jak również podejmowania przez małżonków strażaków, a także wstępnych, zstępnych pierwszego stopnia lub ich rodzeństwo pozostających z nimi we wspólnym gospodarstwie domowym zatrudnienia lub innych czynności zarobkowych u przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w obszarze ochrony przeciwpożarowej. Jednocześnie wyniki działań kontrolnych podejmowanych przez właściwą komórkę organizacyjną urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych wskazują, że występują przypadki prowadzenia działalności z zakresu szeroko rozumianej ochrony przeciwpożarowej przez członków rodzin strażaków, a ponadto minister właściwy do spraw wewnętrznych otrzymuje sygnały wskazujące na nieuczciwą konkurencję wynikającą z wykonywania działalności gospodarczej w obszarze ochrony przeciwpożarowej przez strażaków PSP lub członków ich rodzin. Także obecnie obowiązujący stan prawny w zakresie składania oświadczeń majątkowych sprawia, że nie jest możliwe monitorowanie w odniesieniu do wszystkich funkcjonariuszy PSP przypadków korzystnych zmian majątkowych nieproporcjonalnych do

legalnie osiągniętych dochodów, m.in. z uwagi na brak obowiązku corocznego składania takiego oświadczenia. Stąd też konieczne stało się, wzorem uregulowań dotyczących Policji oraz Straży Granicznej, wprowadzenie ograniczeń swobody prowadzenia działalności zarobkowej strażaka poza służbą przez wymóg uzyskania zgody właściwego przełożonego strażaka oraz wprowadzenie obostrzonych zasad składania oświadczeń majątkowych przez strażaków, tak aby było możliwe wychwytywanie wyżej wspomnianych przypadków korzystnych zmian w sferze majątkowej nieproporcjonalnych do osiągniętych dochodów. Ujednolicenie wobec wszystkich służb podległych i nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych stanowi dążenie do ustandaryzowania zasad sprawowania nad nimi nadzoru, także w obszarach szczególnie podatnych na występowanie praktyk korupcyjnych. Pakiet takich przepisów, z uwzględnieniem specyfiki służby w każdej z formacji mundurowych podległych i nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, służyć ma wprowadzeniu mechanizmu pozwalającego ograniczyć możliwość występowania ww. praktyk.

Zmiana polegająca na wprowadzeniu jako zasady zakazu prowadzenia dodatkowej działalności zarobkowej, a tylko w wyjątkowych przypadkach możliwości podjęcia takiej działalności po uzyskaniu zgody przełożonego, podyktowana jest dążeniem do wskazania, że przy wydawaniu takiej zgody przełożony powinien w pierwszej kolejności uwzględnić realizację przez strażaka jego obowiązków z tytułu służby w PSP.

Obowiązek informowania przełożonego właściwego w sprawach kadrowych o podjęciu przez małżonka strażaka, jego wstępnych, zstępnych pierwszego stopnia lub rodzeństwo pozostające z nim we wspólnym gospodarstwie domowym zatrudnienia lub innych czynności zarobkowych u przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie ochrony przeciwpożarowej polegającą na dostarczaniu wyrobów, których wykaz ustalają przepisy wydane na podstawie art. 7 ust. 14 pkt 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej lub świadczeniu usług podlegających sprawdzeniu w toku czynności kontrolno-rozpoznawczych, o których mowa w art. 23, oraz o objęciu w spółkach prawa handlowego prowadzących działalność

w obszarze ochrony przeciwpożarowej więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek, a także o fakcie bycia wykonawcą w rozumieniu ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2006 r. Nr 164, poz. 1163, z późn. zm.) na rzecz organów i jednostek nadzorowanych i podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, został wprowadzony wzorem uregulowań dotyczących Policji i ma na celu umożliwienie Komendantowi Głównemu Państwowej Straży Pożarnej monitorowanie i ocenianie skali wyżej opisanego zjawiska podejmowania przez członków rodzin strażaków działalności zarobkowej w sferze ochrony przeciwpożarowej oraz informowanie o nich ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Odnosnie do wynagrodzenia ustawa nowelizująca w art. 73 ust. 1 uchyla pkt 2 dotyczący uznaniowych nagród pieniężnych i rzeczowych, z uwagi na wprowadzenie w art. 95a unormowań dotyczących nagród.

W kwestii ustanowienia dodatku motywacyjnego w projektowanym art. 87 pkt 2a wskazać należy, że ustawa z dnia 12 stycznia 2007 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007-2009” (Dz. U. Nr 35, poz. 213) kładzie nacisk na wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń. W obowiązującej ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2006 r. Nr 96, poz. 667, z późn. zm.) zostały określone następujące dodatki do uposażenia strażaków PSP: dodatek za stopień; dodatek służbowy; dodatki uzasadnione szczególnymi właściwościami, kwalifikacjami, warunkami albo miejscem pełnienia służby. Wysokość oraz zasady i warunki wypłacania dodatków: służbowego i za szczególne właściwości, kwalifikacje, warunki albo miejsce pełnienia służby określają przepisy § 6-8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 września 2006 r. w sprawie uposażenia strażaków Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 167, poz. 1189, z późn. zm.). Zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia, dodatkami uzasadnionymi szczególnymi właściwościami, kwalifikacjami, warunkami albo miejscem pełnienia służby są: 1) dodatek za służbę w warunkach szkodliwych dla zdrowia lub uciążliwych; 2) dodatek

kontrolerski.

W odróżnieniu od regulacji dot. Policji i Straży Granicznej, dla strażaków PSP nie przewiduje się dodatku funkcyjnego, a tym samym wydaje się niezbędne uzupełnienie katalogu dodatków przysługujących strażakom o dodatek motywacyjny. Ustawa modernizacyjna, rezerwując środki na wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń, nie określa form, w jakich wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń ma być zrealizowane. Wobec braku regulacji w ustawie modernizacyjnej w tym zakresie niezbędne jest stworzenie podstawy prawnej w ustawie o Państwowej Straży Pożarnej. Dodatek motywacyjny ustalany byłby kwotowo na czas określony. Warunkami przyznawania dodatku motywacyjnego w szczególności byłoby wykonywanie zadań służbowych wykraczających poza zakres obowiązków na zajmowanym stanowisku. Środki finansowe na wypłatę dodatku motywacyjnego są zawarte w ramach kwot ustalonych w programie modernizacji służb w pozycji „wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy”.

W art. 85, przez dodanie ust. 3a, doprecyzowano, że przeciętne uposażenie wyznaczone wielokrotnością kwoty bazowej ustalonej ustawą budżetową obejmuje wyłącznie uposażenie zasadnicze, dodatki do uposażenia oraz miesięczną równowartość nagrody rocznej; do przeciętnego uposażenia nie będą wliczane nagrody, które mają charakter uznaniowy, związany ze szczególnymi okolicznościami i nie są przyznawane automatycznie wszystkim strażakom.

W art. 95 nowym rozwiązaniem jest wprowadzenie warunku uzależniającego prawo do nagrody rocznej od minimalnego okresu służby pełnionej w danym roku kalendarzowym, który nie może być krótszy od 6 miesięcy; od zasady tej wprowadzono pewne wyjątki uzasadnione względami służbowymi lub społecznymi; warunek ten nie obowiązuje m.in. w razie korzystania z urlopu wychowawczego, przejścia na emeryturę lub rentę, w razie śmierci strażaka lub uznania go za zaginionego.

W art. 95a, 95b i 95c uregulowano kwestię przyznawania nagród uznaniowych; jednocześnie objęto jednym przepisem dotychczasowe trzy upoważnienia dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia szczegółowych warunków i trybu przyznawania nagród rocznych, nagród uznaniowych oraz zapomóg, a także zasad tworzenia funduszu nagród i zapomóg.

Wprowadzenie normy prawnej, zgodnie z którą art. 85 ust. 3a będzie stosowany od dnia 1 stycznia 2007 r., jest podyktowane koniecznością stworzenia podstawy prawnej do wypłacenia strażakom PSP nagród i zapomóg od dnia 1 stycznia 2007 r.

Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414), projekt został opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej.

III. Uzasadnienie uznania projektu za projekt pilny w rozumieniu art. 123 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Przedmiotowy projekt powinien zostać uznany za projekt pilny w rozumieniu art. 123 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z uwagi na fakt, że uchwalenie ustawy zmieniającej ustawę o PSP stworzy podstawy prawne do uruchomienia i wydatkowania środków finansowych już zarezerwowanych w budżecie państwa na nagrody i zapomogi dla strażaków PSP. Jest to o tyle istotne, że strażacy mają świadomość, że są zarezerwowane środki finansowe na ten cel i istnieje duże prawdopodobieństwo wystąpienia oznak niezrozumienia z ich strony z powodów, dla których nie jest możliwe wypłacanie nagród i zapomóg za rok 2007. W ustawie budżetowej na rok 2007 środki na wypłatę nagród i zapomóg zostały zarezerwowane w rezerwie celowej, lecz obecnie obowiązujący stan prawny uniemożliwia ich uruchomienie.

Zarówno przepisy o nagrodach, jak również przepisy antykorupcyjne zostały na roboczo skonsultowane i uzgodnione ze związkami zawodowymi działającymi w PSP.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty, na które oddziałuje projekt aktu prawnego

Ustawa dotyczy strażaków Państwowej Straży Pożarnej. Wprowadzenie przepisów antykorupcyjnych wpłynie na poprawę przejrzystości odbywania służby w PSP oraz ograniczy ryzyko występowania praktyk korupcyjnych.

2. Wpływ aktu prawnego na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Wprowadzenie przepisów antykorupcyjnych nie wpłynie w istotny sposób na sektor finansów publicznych.

Środki na wyłączenie funduszu nagród i zapomóg z funduszu płac zostały zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2007 w wysokości 26 974 tys. zł (w części 42 – Sprawy wewnętrzne kwota 1 154 tys. zł oraz w rezerwie celowej pozycja 53 – 25 820 tys. zł).

3. Wpływ regulacji na rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość oraz sytuację i rozwój regionów

Regulacja nie będzie miała wpływu na rynek pracy, konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną gospodarki oraz sytuację i rozwój regionów.

4. Konsultacje społeczne

Projekt został przekazany do konsultacji reprezentatywnym ogólnokrajowym organizacjom związkowym: Ogólnopolskiemu Porozumieniu Związków Zawodowych i Forum Związków Zawodowych i Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”. Z uwagi na fakt, że projektowane przepisy w części dotyczącej ograniczenia możliwości występowania w Państwowej Straży Pożarnej praktyk korupcyjnych przewidują przetwarzanie zarówno danych osobowych strażaków i innych osób, jak również danych statystycznych, projekt został także przekazany do zaopiniowania Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych oraz Prezesowi Głównego Urzędu Statystycznego. Ww. ogólnokrajowe organizacje związkowe potwierdziły brak uwag do projektu, z wyjątkiem OPZZ, które zgłosiło zastrzeżenia

odnośnie do objęcia przepisami antykorupcyjnymi wszystkich strażaków. Uwaga ta nie została uwzględniona ze względu na fakt, że obowiązek składania oświadczeń majątkowych dotyczy już także wszystkich policjantów oraz funkcjonariuszy Straży Granicznej, a projekt ma na celu ujednoczenie przepisów we wszystkich ww. służbach. Ponadto kwestia ta została uzgodniona ze strażackimi związkami zawodowymi. Po przedstawieniu ww. wyjaśnień OPZZ nie podtrzymało uwagi.

Prezes Głównego Urzędu Statystycznego nie zgłosił uwag. Natomiast uwagi zgłoszone przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych odnośnie do doprecyzowania zakresu danych osobowych zostały uwzględnione w całości. Przedstawiono także wyjaśnienia, o których mowa wyżej, dotyczące wątpliwości zgłaszanych do wprowadzanego obowiązku składania oświadczeń majątkowych przez wszystkich strażaków. Projekt można uznać za uzgodniony przy braku odpowiedzi GODO na przedstawione wyjaśnienia.

Projekt został przekazany dodatkowo do konsultacji: Fundacji Batorego, Transparency International Polska, Instytutowi Spraw Publicznych (ISP), Fundacji „Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym” oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Odpowiedzi udzielili: ISP oraz Fundacja Batorego.

ISP poinformował o pozostawianiu projektu poza zakresem jego działania. Natomiast uwagi przedstawione przez Fundację Batorego nie mogą zostać uwzględnione, z uwagi na zakres proponowanych zmian, który jest bardzo szeroki i w istocie wymagałby podjęcia zmian kompleksowych w obszarze zapobiegania występowania praktyk korupcyjnych, nie tylko wobec wszystkich służb mundurowych podległych i nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (Biuro Ochrony Rządu, Państwowa Straż Pożarna, Policja, Straż Graniczna), ale także wobec Służby Więziennej. Obecnie zaproponowane przepisy antykorupcyjne zmierzają do ujednoczenia z podobnymi przepisami w pozostałych służbach podległych i nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Ponadto, biorąc pod uwagę cel uchwalenia ustawy o zmianie ustawy o

Państwowej Straży Pożarnej (umożliwienie uruchomienia zgromadzonych w rezerwie celowej środków finansowych na wypłatę dla strażaków PSP nagród

i zapomóg) oraz czas, w jakim ta ustawa powinna zostać uchwalona i ogłoszona, uwzględnienie uwag Fundacji Batorego w tym projekcie nie jest możliwe.

Projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronach podmiotowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem ustawy w trybie przewidzianym w przepisach art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414).

5. Zgodność regulacji z prawem Unii Europejskiej

Projekt ustawy w obszarze przepisów antykorupcyjnych oraz wydzielenia funduszu nagród z funduszu płac nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.