



PREZES
PROKURATORII GENERALNEJ
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Leszek Bosek

Warszawa, 28.04 2017 r.

KR-51-269/17/TGL/mde
W/1568 /17

Pan
Adam PODGÓRSKI
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Miłostwie,

W odpowiedzi na pismo z dnia 21 marca 2017 r., do którego dołączono poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej (druk nr 1274) przekazuję opinię Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej do przedstawionego projektu.

Leszek Bosek
PREZES
Prokuratorii Generalnej
Rzeczypospolitej Polskiej
Leszek Bosek

Otrzymują:

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

adresat – 1 egz.,
a/a – 1 egz.

L. dz.04.05.2017.....

Data wpływu

Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej (druk nr 1274).

W związku z otrzymaniem do zaopiniowania **projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej** zauważa się, co następuje:

I. Proponowana nowelizacja ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 191, 298, 904 i 2138 oraz z 2017 r. poz. 60; dalej: ustawa), ma na celu wprowadzenie racjonalnego i efektywnego wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na ochronę przeciwpożarową. W uzasadnieniu projektu wskazuje się, że przewidywanym skutkiem wprowadzenia regulacji będzie skuteczniejsza kontrola nad sposobem ich wykorzystania, a ponadto doprowadzenie do równomiernego wsparcia wszystkich jednostek ochrony przeciwpożarowej, w tym ochotniczej straży pożarnej.

W pierwszej kolejności wypada wskazać, że art. 38 ust. 1 ustawy już w obecnie obowiązującym brzmieniu przewiduje obowiązek przekazywania przez zakłady ubezpieczeniowe 10% wpływów uzyskanych z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia od ognia na cele ochrony przeciwpożarowej.

W myśl obowiązującego obecnie art. 38 ust. 1a Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej i Zarząd Główny Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej otrzymują po 50% kwoty, o której mowa w ust. 1.

W projektowanej treści art. 38 ust. 1 proponuje się, aby beneficjentem powyżej wskazanych środków był Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, z jednoczesnym wskazaniem celów na jakie środki mogą być wykorzystane, tj.: rzeczywiste potrzeby jednostek ochrony przeciwpożarowej (w szczególności zapewnienie gotowości bojowej tych jednostek, budowa i modernizacja obiektów strażnic, badania naukowe i działalność racjonalizatorska w zakresie bezpieczeństwa pożarowego i innych zagrożeń, a także propagowanie bezpieczeństwa pożarowego).

Zgodnie z projektowanym art. 38 ust. 2 ustawy, środki finansowe, o których mowa w ust. 1, Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, ma przekazywać po połowie uzyskanej kwoty ochotniczym strażom pożarnym i jednostkom ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w art. 15 pkt 1-5 i pkt 8.

Projektowany art. 39 ust. 1 stanowi, że środki finansowe przekazane Komendantowi Głównemu Państwowej Straży Pożarnej na podstawie art. 35 ust. 2 i art. 38 ust. 1, mogą być przeznaczone wyłącznie w celu zapewnienia ochrony przeciwpożarowej. Art. 39 ust. 2 ustawy zawiera z kolei upoważnienie do wydania przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych rozporządzenia określającego szczegółowe zasady rozdziału tych środków.

Projekt zawiera również przepis przejściowy nakazujący stosować przepisy ustawy nowej wobec środków finansowych „uzyskanych, a nie przekazanych przez zakłady ubezpieczeń” do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

II. Dokonując oceny przedłożonego projektu przewidującego obowiązek świadczenia określonych procentowo kwot pieniężnych na rzecz centralnego organu administracji rządowej – Komendantowi Głównemu Państwowej Straży Pożarnej (por. art. 9 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej), w pierwszej kolejności należy odnieść się do standardu konstytucyjnego regulacji danin

publicznych. Punkt wyjścia powinien stanowić art. 84 Konstytucji, w myśl którego „*każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie*”. Przepis ten, formułując konstytucyjny obowiązek o charakterze powszechnym, został rozwinięty przez art. 217 Konstytucji, który nakazuje, aby podatki i inne daniny publiczne były nakładane wyłącznie w drodze ustawy, a ponadto by to ustawa określała podmiot, przedmiot opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasady przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków. Wskazanie przez ustrojodawcę kwestii wymagających regulacji ustawowej nie ma jednak charakteru wyczerpującego, gdyż wszystkie istotne elementy stosunku daninowego powinny być uregulowane bezpośrednio w ustawie, zaś do unormowania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane tylko te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji danej daniny (zob. wyrok TK z 6 marca 2002 r., P 7/00). Ponadto należy zaznaczyć, że z normy interpretowanej z treści art. 217 w związku z art. 2 Konstytucji wynika również konieczność dostatecznej jasności i precyzyjności przepisów nakładających ciężary daninowe, aby regulacje te nie prowadziły do interpretacji na niekorzyść obciążonego.

Tym samym ustawodawca dysponuje pewną swobodą w kształtowaniu obciążeń publicznoprawnych. Jednakże ciężary i świadczenia publiczne wkraczają – ze swej istoty – w prawo własności i inne prawa majątkowe, a także mogą ograniczać wolności. Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji *własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności*. Ingerencja ustawodawcy w prawo własności powinna zatem spełniać wymóg proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także uwzględniać zasadę równości, zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wymóg wyraźnych podstaw ustawowych, legalność i rzetelność procedur ingerencji, prawo zainteresowanego do sądu itd. (tak wyrok TK z 21 czerwca 2005 r., P 25/02).

Należy również zwrócić uwagę na znaczną swobodę ustawodawcy w zakresie wydatkowania (rozdziału) środków publicznych. W świetle art. 216 ust. 1 Konstytucji RP, środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie. Oznacza to, że – podobnie jak ma to miejsce w ramach nakładania danin publicznych – wyłączność ustawowa w zakresie sposobu ich wydatkowania, dotyczyć winna wszelkich istotnych kwestii.

III. Odnosząc powyższe tezy do przedmiotowego projektu należy wskazać, że nowelizacja ustawy nie usuwa wątpliwości pojawiających się już w obecnym stanie prawnym. Środki finansowe, których beneficjentem ma być obecnie jedynie Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, pochodzące z kwoty uzyskanej z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia od ognia trzeba postrzegać jako rodzaj ciężaru publicznoprawnego mieszczącego się w zakresie normowania art. 84 i 217 Konstytucji. Zakłady ubezpieczeń są bowiem zobowiązane do przekazania na rzecz centralnego organu administracji rządowej części wpływów, które stanowią przedmiot ich mienia.

Choć – jak wskazano – ustawodawca dysponuje znaczną swobodą regulacyjną, ingerencja w prawa majątkowe nie może być dowolna. Ponadto, w odniesieniu do danin publicznych, przepisy powinny być przejrzyste oraz przewidywać klarowne procedury. Należy zatem zaznaczyć, iż projekt nie precyzuje istotnych wymogów dotyczących zakładów ubezpieczeń, jako podmiotów zobowiązanych do uiszczenia daniny publicznej, m.in. co do: terminu powstania obowiązku; okresu, za który zakład ubezpieczeń jest zobowiązany przekazać 10% sumy wpływów (jaki okres należy wziąć pod uwagę przy obliczaniu podstawy obciążenia); terminu zapłaty ww. kwoty.

Ponadto, mając na względzie wspomnianą ingerencję w prawo własności przynależne zakładom ubezpieczeń, projektodawca winien w uzasadnieniu wskazać, że w przypadku nowelizowanej regulacji spełniony został wymóg proporcjonalności, w szczególności w perspektywie wymogu konieczności (niezbędności ograniczenia prawa własności na rzecz celu publicznego przewidywanego przez projektodawcę), zbilansowania (proporcjonalności efektów regulacji do ciężarów nakładanych na podmiot praw i wolności).

Odnosząc się natomiast do sposobu podziału środków finansowych, uzyskanych z tytułu przedmiotowej daniny, zauważyć należy, że ustawa gwarantuje wprowadzie uprawnionym grupom podmiotów równy udział w uzyskanej sumie wpływów, które mogą być przeznaczone wyłącznie na cele ochrony przeciwpożarowej, jednakże – zgodnie z projektowanym art. 39 ust. 2 ustawy – sposób i tryb ich podziału ma określić rozporządzenie ministra właściwego do spraw wewnętrznych, którego projekt nie został dołączony do przedłożonego projektu ustawy.

Wprowadzie Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej będzie zobowiązany do przekazywania środków finansowych uzyskanych z tego tytułu, podzielonych na dwie równe części, ochotniczym strażom pożarnym oraz jednostkom ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w art. 15 pkt 1-5 i 8, jednak zauważyć należy, że sposób i tryb ich rozdziału regulować ma wspomniane rozporządzenie. Rozporządzenie to powinno zapewniać skuteczne funkcjonowanie jednostek ochrony przeciwpożarowej.

Niezależnie od wątpliwości, czy regulacja sposobu rozdziału środków nie wymaga formy ustawowej, w świetle wymaganego przez art. 216 ust. 1 Konstytucji ustawowego określenia sposobu wydatkowania środków finansowych na cele publiczne, brak projektu aktu wykonawczego nie pozwala na stwierdzenie, czy w ramach regulacji sposobu i trybu rozdziału uzyskanych środków, nie nastąpi wkroczenie w zarezerwowany dla ustawy sposób ich wydatkowania w rozumieniu art. 216 ust. 1 Konstytucji. Nie jest bowiem oczywiste, czy – w świetle jedynej wytycznej, jaką jest konieczność uwzględnienia w rozporządzeniu skutecznego funkcjonowania jednostek ochrony przeciwpożarowej – akt wykonawczy, określający sposób rozdziału przedmiotowych środków, nie będzie regulował istotnych kwestii w zakresie ich wydatkowania i nie stanowił podstawy dla Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej do ich wydatkowania w sposób naruszający ustawowe zasady podziału. Analiza pojęcia „sposobu rozdziału środków”, dokonywana przez pryzmat realizacji wskazanej powyżej wytycznej oraz celu przeznaczenia tych środków (którym jest wyłącznie ochrona przeciwpożarowa) nie daje pewności, czy bezpośredni adresat rozporządzenia, który jest zobligowany treścią art. 38 ust. 2 do przekazania uzyskanych środków, podzielonych na dwie równe części, nie zostanie jednocześnie zobowiązany do stosowania przepisów, określających sposób rozdziału przedmiotowych środków. Sposób ten może znacznie utrudniać dostępność tych środków dla uprawnionych podmiotów. Określenie w akcie wykonawczym sposobu rozdziału środków finansowych – w świetle, wskazanego powyżej, ustawowego celu ich przeznaczenia – może bowiem prowadzić do wskazania kryteriów, które muszą zostać spełnione, aby uznać cel ich przeznaczenia, jakim jest ochrona przeciwpożarowa. Takie określenie sposobu rozdziału środków, może pociągać za sobą ograniczenie dostępności tych środków, w ramach wpływów uzyskanych od zakładów ubezpieczeń.

Wątpliwości tych nie usuwa załączony do projektu ustawy dokument, określający założenia projektu rozporządzenia, który precyzuje jedynie szczegółowe przeznaczenie uzyskanych środków, w ramach rzeczywistych potrzeb jednostek ochrony przeciwpożarowej.

Należy w tym miejscu zauważyć, iż przepis ustawy uprawniający do partycypacji w uzyskanej sumie środków finansowych, wyraźnie oddziela jednostki ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w art. 15 pkt 1-5 i pkt 8, od ochotniczych straży pożarnych, które zobowiązane są do ich przeznaczenia wyłącznie na cele ochrony przeciwpożarowej. Natomiast „rzeczywiste potrzeby”, wyszczególnione w ustawie, które precyzować ma projekt rozporządzenia, dotyczą jedynie jednostek ochrony przeciwpożarowej, innych niż ochotnicze straże pożarne.

W dokumencie tym wskazano także, że rozporządzenie określać ma również tryb występowania z wnioskami o przydzielenie środków oraz termin ich składania. Zauważyć należy, że w ramach delegacji do określenia trybu rozdziału środków, ustawa nie upoważnia do określenia terminu składania wniosków, a tym bardziej, do określenia skutków jego przekroczenia. W świetle upoważnienia do określenia trybu rozdziału środków, z uwzględnieniem ich przeznaczenia wyłącznie na cele ochrony przeciwpożarowej, możliwa jest regulacja zawierająca przesłanki oceny spełnienia tego celu przez wnioskodawców, pod warunkiem, że tryb taki zostanie przewidziany w treści ustawy. Tymczasem przepis art. 38 ust. 2 projektu ustawy, obliguje Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej jedynie do przekazania uzyskanych środków, nie określając zarazem terminu ich przekazania, ani żadnych warunków tejże czynności. Delegowanie do uregulowania tych kwestii w akcie podustawowym może budzić wątpliwości w zakresie ograniczenia ustawowego prawa udziału w środkach finansowych uzyskanych od zakładów ubezpieczeń.

Skoro rozporządzenie ma określać sposób i tryb rozdziału środków przekazanych Komendantowi Głównemu Państwowej Straży Pożarnej, a zatem istotną część zmian przewidzianych w ustawie, sugeruje się rozważenie szczegółowego określenia treści tego rozporządzenia, która nie może zawierać elementów istotnych, wpływających na treść stosunku prawnego pomiędzy beneficjentem środków publicznych, a podmiotami uprawnionymi do ich otrzymania, w ramach ich rozdziału, a tym samym na sposób wydatkowania, przewidzianych w ustawie części środków finansowych.

RADCA
Prokuratura Generalna
Rzeczypospolitej Polskiej

Tomasz Golik

