



EVA: 2018-1211-0254  
Številka: 00702-145/2018/6  
Datum: 13. 12. 2018

### **Mnenje o Predlogu zakona o dopolnitvah Zakona o gasilstvu**

Skupina poslank in poslancev s prvopodpisanim Danijelom Krivcem je dne 15.11.2018 Državnemu zboru Republike Slovenije predložila predlog Zakona o dopolnitvah Zakona o gasilstvu (v nadaljnjem besedilu: predlog zakona), s katerim predlaga dopolnitve 5., 8. in 26. člena sedaj veljavnega Zakona o gasilstvu (Uradni list RS, št. 113/05 - uradno prečiščeno besedilo). S prvo predlagano dopolnitvijo naj bi se pojem operativnega gasilca iz 4. točke 5. člena veljavnega Zakona o gasilstvu dopolnil z opredelitvijo, da je status operativnega prostovoljnega gasilca odnos med delodajalcem in gasilcem, s katerim se stimulira zaposlovanja gasilcev tako, da se delodajalcu znižajo zavarovalne premije in imajo davčne olajšave. Z dopolnitvijo prvega odstavka 8. člena naj bi se med naloge države na področju gasilstva dodali še nalogi zagotavljanja sredstev za zavarovanje operativnih gasilcev ter za preventivne zdravstvene predloge operativnih gasilcev, dopolnitev 26. člena veljavnega Zakona o gasilstvu pa nalaga državi, da prostovoljnim operativnim gasilcem zagotovi financiranje dodatnega zdravstvenega zavarovanja in za vsak dan izvajanja javne gasilske službe tudi dodatno pokojninsko zavarovanje. Vlagatelji predloga zakona predlagane rešitve utemeljujejo s tem, da bi bilo treba gasilcem, še zlasti pa prostovoljnim, ki so zaradi narave svojega dela v primeru naravnih in drugih nesreč vedno prvi pri nujenju pomoči in pri svojem delu tvegajo svoja življenja, čim bolj izboljšati njihov status in pogoje dela ter za to zagotoviti tudi potrebna finančna sredstva.

#### **Vlada Republike Slovenije predlaganih dopolnitev Zakona o gasilstvu ne podpira.**

Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) uvodoma ugotavlja, da je eno od temeljnih načel priprave in oblikovanja predpisov, kar izrecno poudarja tudi Resolucija o normativni dejavnosti, načelo določnosti, ki zahteva pripravo splošno razumljivih in jasnih predpisov. Spoštovanje tega načela zagotavlja njihovo nedvoumno izvajanje v praksi, onemogoča različne razlage posameznih pravnih norm ter zagotavlja ustrezno stopnjo pravne varnosti subjektov, na katere se predpisi nanašajo. Vlada meni, da predlog zakona v pretežnem delu temu načelu ne sledi. Iz prve predlagane rešitve, ki se nanaša na dopolnitev 4. točke 5. člena veljavnega Zakona o gasilstvu (1. člen predloga zakona), tako sploh ni razvidno, katere zavarovalne premije naj bi se delodajalcem znižale, niti kakšne bi bile njihove davčne olajšave. Iz predlagane rešitve tudi ni razvidno ali se predlagana rešitev nanaša zgolj na nove zaposlitve (predlagana določba namreč izhaja iz »stimuliranja zaposlovanja«), ali tudi na že obstoječe zaposlitve. Sama dopolnitev je umeščena v točko, ki pojasnjuje pojem operativnega gasilca (to so osebe, ki poklicno ali prostovoljno opravljajo naloge operativnega gasilstva in izpolnjujejo z zakonom prepisane pogoje), čeprav se po vsebini nanaša le na operativne prostovoljne gasilce. Slednji so člani prostovoljnih gasilskih društev in so po svojih osnovnih statusih lahko zaposlene osebe, brezposelne osebe, študenti, samozaposleni in podobno, zato je v tem kontekstu po oceni vlade neustrezna tudi opredelitev, da je »status operativnega prostovoljnega gasilca odnos med delodajalcem in gasilcem«.

Poleg navedenega so določbe, ki predvidevajo stimuliranje zaposlovanja gasilcev na način, da se delodajalcu znižujejo zavarovalne premije in imajo davčne olajšave, po mnenju vlade nesistemske, saj urejanje davčnih vsebin v nedavčnih zakonih praviloma ni dopustno. Davčna obravnava zavezancev se z vidika jasnosti, preglednosti, pravne varnosti, enake obravnave zavezancev v podobnih položajih ter tudi ustavne ureditve zakonodajnega referendumu, praviloma lahko ureja le z zakoni, ki urejajo posamezne vrste davkov. To načelo se smiselno nanaša tudi na ureditev drugih javnih dajatev in pravic, kot so na primer pravice iz zdravstvenega zavarovanja. Davčna politika oziroma davčni sistem je sicer lahko podporni element določenim drugim politikam, vendar samo takrat, ko so ukrepi skladni z bistvenimi ustavnimi načeli primerljive obravnave (ko se torej zagotovi drugačna obravnava glede na bistveno drugačno dejansko stanje), in ko se ukrep nanaša na večje število zavezancev in ima širše družbene implikacije, za katere je ugotovljeno, da se z največjo učinkovitostjo, tako v vsebinskem kot administrativnem smislu lahko dosežejo preko ukrepov davčnega sistema. Ob tem pa je ključnega pomena upoštevanje temeljnih davčnih načel, torej ob zasledovanju morebitnih usmerjenih ciljev, upoštevanje tudi poštenega in učinkovitega obdavčenja. To pomeni, da je treba na posamezne davčne predloge gledati celovito, ne samo z vidika enega ukrepa, ene skupine ali enega področja.

Podobna ocena o nedoločnosti predlaganih rešitev velja tudi za dopolnitev 26. člena veljavnega Zakona o gasilstvu (3. člen predloga zakona). Iz nje namreč ni jasno razvidno, kakšno zdravstveno zavarovanje naj bi prostovoljnim gasilcem zagotavljala država, ali dopolnilno ali dodatno, smiselno enako vprašanje pa se zastavlja tudi glede zagotavljanja pokojninskega zavarovanja (ali gre za obvezno dodatno pokojninsko zavarovanje ali dodatno pokojninsko zavarovanje).

Z vidika zdravstvenega zavarovanja je dodatno zdravstveno zavarovanje opredeljeno v 3. točki drugega odstavka 61. člena Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUTPG, 91/07, 76/08, 62/10 – ZUPJS, 87/11, 40/12 – ZUJF, 21/13 – ZUTD-A, 91/13, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 111/13 – ZMEPIZ-1, 95/14 – ZUJF-C, 47/15 – ZZSDT, 61/17 – ZUPŠ in 64/17 – ZZDej-K), ki določa, da je dodatno zdravstveno zavarovanje prostovoljno zavarovanje, ki krije stroške zdravstvenih in z njimi povezanih storitev ter oskrbe z zdravili in medicinskimi pripomočki in za izplačila denarnih prejemkov, ki niso sestavni del pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, in ni niti dopolnilno niti nadomestno zdravstveno zavarovanje. Predvidevati je mogoče, da predlagatelji niso imeli v mislih dodatno zdravstveno zavarovanje, temveč dopolnilno zdravstveno zavarovanje, ki predstavlja javni interes Republike Slovenije in se izvaja po načelih medgeneracijske vzajemnosti in vzajemnosti med spoloma med vsemi zavarovanci dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja, skupaj z obveznim zdravstvenim zavarovanjem pa dopolnilno zdravstveno zavarovanje predstavlja del socialne varnosti zavarovanih oseb. Iz obrazložitve člena žal predlagateljevega namena ni mogoče razbrati, menimo pa, da bi bilo v obrazložitvi določbe potrebno vsaj primeroma navesti katere pravice izven sistema pravic obveznega zdravstvenega zavarovanja bi država nudila tej skupini ljudi, zakaj so do teh dodatnih pravic upravičeni ter zakaj je ravno država tista, ki jih mora zagotoviti. Omenjene obrazložitve predlog člena nima, zato je predlagatelj namen še toliko manj jasen.

Dodatno pokojninsko zavarovanje je urejeno z Zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/12, 39/13, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 44/14 – ORZPIZ206, 85/14 – ZUJF-B, 95/14 – ZUJF-C, 90/15 – ZIUPTD, 102/15, 23/17, 40/17 in 65/17) in predstavlja temeljno obliko varčevanja za starost v Sloveniji, ki jo država spodbuja z davčnimi olajšavami. Gre za zbiranje denarnih sredstev na osebnih računih zavarovancev, vključenih v to obliko zavarovanja, z namenom, da se jim ob dopolnitvi določene starosti ali v drugih primerih, določenih s pokojninskim načrtom ali z zakonom, zagotovi pravica do dodatne pokojnine ali druge pravice. Gre za namensko varčevanje na osebnih varčevalnih računih z namenom zagotovitve dodatnih prihodkov po upokojitvi v obveznem pokojninskem in invalidskem zavarovanju.

Predlog zakona v zvezi z zagotovitvijo dodatnega pokojninskega zavarovanja ne ureja načina in pogojev za sklenitev dodatnega pokojninskega zavarovanja, višine vplačil, itd. Zagotovitev dodatnega pokojninskega zavarovanja s strani države za prostovoljne operativne gasilce za vsak dan izvajanja operativnih nalog ni v skladu z namenom tega zavarovanja, saj vplačila za posamezne dneve, ko prostovoljni gasilci opravljajo operativne naloge, ne bi bistveno vplivala na zagotovitve dodatnih prihodkov po upokojitvi v obveznem pokojninskem in invalidskem zavarovanju. Prav tako predlog zakona ni skladen s samim sistemom dodatnega pokojninskega zavarovanja, saj se v dodatno pokojninsko zavarovanje lahko vključijo samo zavarovanci obveznega dodatnega pokojninskega zavarovanja, preko svojega delodajalca ali pa sami.

V smislu vsebinske presoje predlaganih rešitev vlada ugotavlja, da določena statusna vprašanja, vključno z varstvom pri izvrševanju dolžnosti na področju zaščite in reševanja, tudi ko gre za gasilce, poleg Zakona o gasilstvu, ureja tudi Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo in 97/10; v nadaljnjem besedilu: ZVNDN). Tako šesti odstavek 28. člena tega zakona določa, da stroške zdravstvenega, invalidskega in pokojninskega zavarovanja ter pravice iz prejšnjih odstavkov tega člena krije država oziroma lokalna skupnost, če oseba ni zavarovana na drugi podlagi. 16. člen prehodnih in končnih določb ZVNDN pa določa, da Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje (v nadaljnjem besedilu: URSZR) zavaruje operativne prostovoljne gasilce in druge reševalce, ki jih je mogoče na podlagi državnih in regijskih načrtov zaščite in reševanja napotiti z manj ogroženih območij na območje, ki ga je prizadela nesreča ter prevzame stroške zdravstvenih pregledov pri izvajanju programov usposabljanja za posebej zahtevne reševalne naloge v skladu z 10. členom tega zakona (s 1. januarjem 2011). Prav tako zavarovanje gasilcev ureja tudi Zakon o gasilstvu, ki v osmem odstavku 14.a člena določa, da morajo biti operativni gasilci zavarovani za primer smrti, trajne izgube splošne delovne zmožnosti in prehodne nezmožnosti za delo, nastale v nesreči pri gašenju in reševanju ter opravljanju drugih operativnih nalog gasilstva oziroma na vajah, med šolanjem ali usposabljanjem. Deveti odstavek tega člena pa določa, da imajo poklicni gasilci pravico do priznavanja zavarovalne dobe s povečanjem oziroma obveznega dodatnega pokojninskega zavarovanja v skladu s splošnimi predpisi. Zavarovanje prostovoljnih gasilcev ureja 26. člen Zakona o gasilstvu. Iz navedenega sledi, da URSZR v skladu z zakonskimi predpisi uresničuje določbe glede zavarovanja gasilcev, tako poklicnih kot prostovoljnih. Ministrstvo za obrambo ima za ta namen sklenjeno zavarovalno pogodbo za nezgodno zavarovanje zavarovanih oseb, med katerimi so tudi operativni gasilci in drugi reševalci, ki se jih lahko napoti z manj ogroženih območij na območje, ki ga prizadene nesreča (skupaj je za tak primer zavarovanih 800 oseb). Upoštevajoč navedeno torej država že zagotavlja tudi določene pravice operativnim gasilcem, vključno z njihovim financiranjem, ki so predmet obravnavanega predloga zakona.

Eno od pomembnih načel na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je tudi načelo postopnosti pri uporabi sil in sredstev. Iz 14. člena ZVNDN tako izhaja, da se v primeru naravne ali druge nesreče najprej uporabijo sile in sredstva lokalnih skupnosti, šele v primeru, ko zaradi velikega obsega nesreče oziroma ogroženosti sile in sredstva lokalne skupnosti niso zadostna, država zagotovi uporabo sil in sredstev iz širšega območja. Temu načelu sledi tudi financiranje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, vključno s financiranjem nalog gasilstva. Predlagana dopolnitev prvega odstavka 8. člena veljavnega Zakona o gasilstvu (2. člen predloga zakona), po kateri naj bi država zagotavljala (tudi) sredstva za zavarovanje operativnih gasilcev in sredstva za preventivne zdravstvene preglede operativnih gasilcev, od teh načel odstopa, in to brez posebne utemeljitve. Takšna ureditev pomeni zgolj prenos občinskih bremen na državo, kar posledično lahko vodi v t. i. »podržavljanje javne občinske gasilske službe«, s čemer bi na državo padla velika odgovornost in tudi veliko finančno breme. Predlagane rešitve so po oceni vlade tudi v nasprotju vsaj še s 6., 25., 26. in 27. členom Zakona o gasilstvu, ki določajo posamezne pravice prostovoljnih gasilcev in pristojnosti občin v zvezi s tem. Velja pa ob tem dodati, da trenutno država preko Požarnega sklada že financira določene zdravniške preglede, ki so pogoj za opravljanje posebno zahtevnih reševalnih nalog, kot so nosilci izolirnih dihalnih aparatov.

Prav tako vlada ugotavlja, da mora vsak predloga zakona vsebovati tudi oceno finančnih posledic za državo, pa tudi za lokalne skupnosti. Predlog obravnavanega zakona te ocene nima, navaja se zgolj, da jih bo imel, vendar natančne ocene zaradi narave novih pravic ni mogoče podati. Vlada meni, da to ni dovolj, in da bi morale biti predlagane rešitve toliko jasne in natančne, da bi se na njihovi podlagi dalo ustrezno ovrednotiti tudi finančne posledice.

V zaključku vlada poudarja, da se zavzema za izboljšanje stanja na področju gasilstva, kot pomembne humanitarne dejavnosti, ki se izvaja v javnem interesu, vključno s izboljšanjem statusa in pravic tako poklicnih, kot tudi prostovoljnih gasilcev. V tem smislu bo vlada predvidoma še do konca leta 2018 ponovno v Državni zbor Republike Slovenije vložila predlog dopolnitev Zakona o gasilstvu, s katerim se bo na podlagi sklenjenega Stavkovnega sporazuma (Uradni list RS, št. 5/18) ustrezneje in primerljivo z drugimi uniformiranimi poklici uredil dodatek za stalnost. Prav tako pa so v okviru Ministrstva za obrambo pripravljena izhodišča za nov Zakon o gasilstvu, ki velik poudarek dajejo tudi izboljšanju položaja gasilcev. Čeprav naj bi tem izhodiščem sledil tudi obravnavani predlog Zakona o dopolnitvah Zakona o gasilstvu (EPA 0254-VIII), ki ga je Državnemu zboru Republike Slovenije predložila skupina poslank in poslancev s prvopodpisanim Danijelom Krivcem, pa je le-ta po oceni vlade toliko vsebinsko in nomotehnično neprimeren, da ga ne more podpreti.