



Številka: U-I-823/21-12

Datum: 23. 12. 2021

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Sindikata policistov Slovenije, Celje, ki ga zastopa Odvetniška pisarna Šaloven, d. o. o., Ljubecna, na seji 23. decembra 2021

sklenilo:

1. Do končne odločitve Ustavnega sodišča se zadrži izvrševanje drugega do četrtega odstavka 49.a člena in drugega do petega odstavka 49.b člena Zakona o organiziranosti in delu v policiji (Uradni list RS, št. 15/13, 11/14, 86/15, 77/16, 77/17, 36/19, 200/20 in 172/21).

2. Do končne odločitve Ustavnega sodišča se zadrži izvrševanje 42. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o organiziranosti in delu v policiji (Uradni list RS, št. 172/21) in sklepov o prenehanju položaja, ki so bili izdani na njegovi podlagi.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Predlagatelj izpodbija 49.a in 49.b člen Zakona o organiziranosti in delu v policiji (v nadaljevanju ZODPol), ki sta bila uvedena z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o organiziranosti in delu v policiji (v nadaljevanju ZODPol-G), in prehodne določbe 42. člena ZODPol-G.

2. Predlagatelj zatrjuje, da izpodbijana ureditev posega v samostojnost in neodvisnost državne uprave (drugi odstavek 120. člena Ustave), ki po oceni predlagatelja še posebej velja za organe nadzora, kakršen je policija. Nova ureditev pridobitve, trajanja in prenehanja vodilnih položajev v policiji (tj. vodij organizacijskih enot generalne policijske

uprave, vodij policijskih uprav in vodij policijskih postaj), ki sta jo uvedla 49.a in 49.b člen ZODPol, naj bi namreč močno posegla v strokovno neodvisnost delovanja policije. Vzpostavljala naj bi okolje, v katerem bodo vodje (in preiskovalci) v strahu pred sankcijami delovali popolnoma podrejeni in v skladu s pričakovani aktualne vladajoče politike, namesto da bi svoje delo opravljali neodvisno in na podlagi strokovne presoje.

3. Predlagatelj meni, da 49.a in 49.b člen ZODPol pridobitev, trajanje in prenehanje položaja za vodilne delavce v policiji brez utemeljenega razloga urejata bistveno drugače (slabše), kot ta vprašanja ureja Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo in nasl. – v nadaljevanju ZJU) za ostale uradnike na položaju. Izpodbijana člena naj namreč, drugače kot ZJU, ne bi predvidevala izbire na podlagi javnega natečaja, poleg tega pa naj bi omogočala le enkratno ponovno premestitev na položaj za obdobje petih let in možnost prenehanja položaja že zaradi neznatnih kršitev. Iz navedenega razloga naj bi bila v neskladju tudi z drugim odstavkom 14. člena Ustave (enakost pred zakonom). Prav tako naj bi bila podana kršitev načela jasnosti in pomenske določljivosti predpisov, ki izhaja iz 2. člena Ustave, saj naj bi se z 49.a členom ZODPol izbirni postopek iz pristojnosti zakonodajalca prenašal v pristojnost izvršilne veje oblasti, postopek ponovnega imenovanja policista na položaj pa naj bi bil zakonsko neopredeljen in nejasen, kar naj bi ustvarjalo pravno negotovost in zniževalo pravno varnost.

4. S prehodnimi določbami 42. člena ZODPol-G naj bi 126 delavcev, zaposlenih na delovnih mestih vodja organizacijske enote prve ravni generalne policijske uprave, direktor policijske uprave in načelnik policijske postaje, izgubilo zaposlitev na navedenih delovnih mestih. S tem naj bi bilo poseženo v njihove pridobljene pravice in upravičena pričakovanja. Položaj teh delavcev naj bi se poslabšal v kariernem, položajnem, pa tudi v materialnem smislu, saj naj bi (če na te položaje v novem posebnem izbirnem postopku ne bodo izbrani) izgubili dodatek za vodenje. Ker naj razlog, zaradi katerega naj bi se poseglo v položaj teh delavcev, sploh ne bi bil znan, naj bi šlo za prekomeren poseg v načelo varstva zaupanja v pravo, ki izhaja iz 2. člena Ustave. Izpodbijana ureditev naj bi navedenim delavcem brez utemeljene in vsebinske podlage onemogočala opravljanje predhodno svobodno izbranega poklica, zaradi česar naj bi bila v neskladju tudi z 49. členom Ustave, izvotlila pa naj bi tudi njihovi pravici do pravnega sredstva in sodnega varstva iz 23. in 25. člena Ustave.

5. Predlagatelj zatrjuje tudi neskladnost izpodbijane ureditve s tretjim odstavkom 4. člena v zvezi s tretjim odstavkom 288. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (prečiščena različica, UL C 202, 7. 6. 2016 – PDEU) in z načeli Evropskega kodeksa policijske etike.

6. Predlagatelj predlaga, naj Ustavno sodišče do končne odločitve zadrži izvrševanje izpodbijanih zakonskih določb, učinkovanje vročenih sklepov Ministrstva za notranje zadeve o prenehanju položaja in izvajanje posebnih izbirnih postopkov. Po mnenju predlagatelja bo končna odločitev Ustavnega sodišča lahko učinkovita le, če bo Ustavno sodišče izvrševanje izpodbijanih določb predhodno zadržalo. V nasprotnem primeru naj bi

namreč obstajala nevarnost nepovratne razrešitve vodilnih delavcev v policiji ter s tem arbitrarnega, pristranskega in političnega kadrovanja. Predlagatelj pojasnjuje, da je Ministrstvo za notranje zadeve vsem 126 uslužbencem na položajih vodja organizacijske enote prve ravni generalne policijske uprave, direktor policijske uprave in načelnik policijske postaje posredovalo sklepe o prenehanju položaja. Z izdajo teh sklepov naj bi tem delavcem že nastajale neposredne in težko popravljive oziroma celo nepopravljive škodljive posledice. V primeru, da Ustavno sodišče izpodbijanih določb ne zadrži, pa naj bi delavcem nastala tudi huda nepopravljiva škoda s posegom v njihov delovnopравни in materialnopравни položaj. Prišlo naj bi tudi do posega v dostojanstvo vodilnih delavcev, ki so strokovno, zakonito in neodvisno opravljali naloge policije. Z zakonitvijo in dejansko izpeljavo širitve možnosti razrešitve iz nekrivdnih ("političnih") razlogov naj bi se poleg tega močno poseglo v ustavni koncept neodvisne in samostojne uprave, zato naj bi bilo ogroženo tudi utemeljeno pričakovanje državljanov po samostojni, nepristranski in depolitizirani državni upravi. Na drugi strani naj odločitev Ustavnega sodišča o zadržanju izvrševanja izpodbijanih določb ne bi povzročila nikakršnih škodljivih posledic, četudi bi se kasneje izkazalo, da izpodbijane določbe niso protiustavne. Z zadržanjem bi se namreč sklepi o prenehanju položajev in posebni izbirni postopki le preložili na poznejši čas. Predlagatelj opozarja, da je predhodna ureditev v Republiki Sloveniji brez kakršnihkoli težav veljala trideset let.

7. Ustavno sodišče je zahtevo vročilo Državnemu zboru s pozivom, da se izjavi o predlogu za začasno zadržanje. Po oceni Državnega zbora predlagatelj ni izkazal ogroženosti pravic delavcev kot procesnega pogoja za vložitev zahteve s strani reprezentativnega sindikata po enajsti alineji 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS). Predlagatelj naj bi namreč ogroženost pravic delavcev utemeljil zgolj z navedbo, da se izpodbijane določbe neposredno nanašajo na opravljanje dela članov sindikata oziroma policistov, kar po oceni Državnega zbora za obstoj navedene procesne predpostavke ne zadostuje. Po oceni Državnega zbora predlagatelj tudi ni izkazal nastanka težko popravljivih škodljivih posledic kot pogoja za začasno zadržanje izpodbijanih določb. Državni zbor pojasnjuje, da so z izdajo sklepov o prenehanju položaja morebitne škodljive posledice vodjem na položajih v policiji že nastale, zato jih zadržanje izvrševanja izpodbijanih določb ne bi moglo odpraviti. Opozarja tudi, da te posledice niso težko popravljive, saj lahko osebe, ki so jim bili sklepi o prenehanju položaja vročeni, učinkovito zavarujejo svoje pravice oziroma svoj pravni položaj v okviru sistema pravnih sredstev in sodnega varstva. Državni zbor navaja tudi, da v skladu s prehodno ureditvijo vodjem na položajih delovno razmerje ne preneha, temveč z delom na položajih nadaljujejo vsaj do zaključka posebnega izbirnega postopka iz 49.a člena ZODPol, v katerega se lahko tudi sami prijavijo. Če bodo v tem postopku ponovno izbrani, bodo delo na položaju kontinuirano opravljali naprej, v nasprotnem primeru pa se bodo premestili na delovno mesto, za katero izpolnjujejo pogoje. Tudi z navedbami o posegu v materialni položaj po mnenju Državnega zbora začasnega zadržanja ni mogoče utemeljiti, saj naj bi praviloma šlo za popravljive posledice. Pri odločanju o začasnem zadržanju pa naj tudi ne bi bila upoštevana subjektivna ocena predlagatelja o splošnem

stanju in razmerah v policiji kot organu v sestavi ministrstva in zatrijevano pričakovanje državljanov Republike Slovenije o delovanju uprave.

8. Mnenje je podala tudi Vlada, ki meni, da predlagatelj ni konkretiziral in izkazal škodljivih posledic, prav tako pa tudi ne, da bi bile nastale posledice težko popravljive. Po mnenju Vlade izpodbijane določbe urejajo (legitimen) odstop od systemske ureditve v ZJU, saj naj bi narava dela in odgovornosti na zadevnih delovnih mestih terjala posebno ureditev. Ureditev naj bi bila v javnem interesu, saj naj bi zagotavljala uspešno, strokovno in učinkovito delo policije. Področje strokovne izbire policistov na položajna delovna mesta naj bi bilo doslej neurejeno (do uveljavitve izpodbijane ureditve naj ne bi bila sprejeta nobena merila za preverjanje usposobljenosti policistov za zadevne položaje), kar bi lahko predstavljalo tudi okrnjeno izvrševanje temeljnih dolžnosti policije (zagotavljanje varnosti posameznikom in skupnosti, spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter krepitev pravne države). Za zagotovitev učinkovitega dela policije naj bi bila potrebna takojšnja uveljavitev izpodbijane ureditve.

9. Temeljna namena 49.a člena ZODPol naj bi bila ureditev izbire policistov na položajna delovna mesta tako, da se ne upoštevajo le njihova strokovna znanja, temveč tudi druge veščine in sposobnosti (sposobnost reševanja konfliktov, kritično in ustvarjalno razmišljanje, organizacijske sposobnosti, upravljanje ljudi ipd.), ter uvedba mandata, ki naj bi omogočal večji izkoristek kompetenc, strokovnosti in integritete. Vlada poudarja, da pravilnik, ki bo izdan na podlagi 49.a člena ZODPol in je že v postopku notranjega in strokovnega usklajevanja, ne bo urejal pravic in obveznosti, temveč bo razčlenjeval le izbirni postopek, standarde strokovne usposobljenosti ter merila, kriterije in metode preverjanja usposobljenosti, torej materijo, ki naj ne bi bila predmet zakonskega urejanja. Mandatno obdobje petih let naj ne bi bilo vezano na mandatno obdobje vsakokratne vlade, na te uslužbence pa naj tudi ne bi vplivala vsakokratna zamenjava funkcionarjev, kot to velja za položajna delovna mesta iz drugega odstavka 82. člena ZJU. Vlada pojasnjuje, da so uslužbenci zadevne položaje že do zdaj praviloma zasedali do največ pet oziroma deset let.

10. Po oceni Vlade so razlogi za prenehanje položaja iz 49.b člena ZODPol sorodni razlogom iz 147., 149. in 156. člena ter četrtega odstavka 159. člena ZJU, pri čemer naj bi bile v nekaterih primerih posledice prenehanja položaja za policiste celo milejše, saj naj bi se v vseh primerih predvidevala zgolj premestitev in ne odpoved pogodbe o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti.

11. Vlada nadalje pojasnjuje, da bodo uslužbenci, ki jim je na podlagi prehodne določbe 42. člena ZODPol-G prenehal položaj, v primeru, da za ta položaj ne bodo ponovno kandidirali ali nanje ne bodo izbrani, premeščeni na ustrezno delovno mesto, za katero bodo izpolnjevali predpisane pogoje in ga bodo sposobni opravljati, pri čemer naj bi bilo v skladu z drugim odstavkom 147. člena ZJU uradnika mogoče trajno premestiti le na uradniško delovno mesto, ki se lahko opravlja v nazivu iste stopnje, razen če je premestitev izvedena iz razloga nesposobnosti za uradniško delovno mesto ali iz

poslovnega razloga. Tem uslužbencem naj bi se torej omogočilo nadaljnje delo v policiji, zato do posega v njihov delovnopравни in materialnopравни položaj naj ne bi prišlo. Razrešene osebe pa naj bi imele tudi možnost kandidiranja v posebnem izbirnem postopku za zasedbo istega (ali drugega) položajnega delovnega mesta, pri čemer bi lahko imele, zaradi doslej pridobljenih izkušenj na vodstvenih delovnih mestih, komparativno prednost pri preverjanju elementov standardov strokovne usposobljenosti. Vlada poudarja tudi, da opravljanje dela na točno določenem delovnem mestu ni trajna pravica delavca, saj lahko delodajalec delavca glede na potrebe delovnega procesa premesti na drugo delovno mesto že v okviru siceršnje zakonodaje, ki velja za javne uslužbenke (ob tem se sklicuje na 147. in 149. člen ZJU). Iz tega razloga so po mnenju Vlade razrešeni uslužbenci z morebitno spremembo na položaju lahko vnaprej računali, zato izpodbijana ureditev ne pomeni posega v njihove pridobljene ali pričakovane pravice.

12. Glede na navedeno Vlada meni, da predlagatelj težko popravljivih posledic, ki bi nastale z izvrševanjem izpodbijane ureditve, vročenih sklepov ministrstva o prenehanju položaja in posebnih izbirnih postopkov, ni izkazal. Po oceni Vlade bi nepopravljive posledice nastale prav v primeru zadržanja izpodbijane ureditve, saj bi prišlo do zastoja v razvoju organizacije policije, optimizacije njenih delovnih procesov, zlasti pa bi zastal trend rasti medosebnih odnosov in s tem povezanega spodbujanja zadovoljstva zaposlenih, ki se posledično kaže tudi v bolj učinkoviti policiji kot instituciji z namenom zagotavljanja varnosti vsem njenim prebivalcem.

B. – I.

Glede izpolnjenosti procesnih predpostavk za obravnavo zahteve

13. V skladu z enajsto alinejo prvega odstavka 23.a člena ZUstS lahko reprezentativni sindikat za območje države za posamezno dejavnost ali poklic začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa, če so ogrožene pravice delavcev.

14. Predlagatelj je zahtevi priložil odločbo Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve št. 10102-2/2009-10 z dne 23. 10. 2009, s katero je bil določen kot reprezentativen sindikat v poklicu policist/policistka, in odločbo istega ministrstva št. 10102-2/2009-21 z dne 2. 2. 2011, s katero je bil določen tudi kot reprezentativen sindikat v dejavnosti javnega reda in varnosti. Pogoj reprezentativnosti sindikata je s tem izkazan.

15. Nadalje je treba presoditi, ali je izkazan tudi pogoj ogroženosti pravic delavcev. Skladno z ustaljeno ustavnosodno presojo je predlagateljeva pravica, da vložijo zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisa, omejena na pravico do izpodbijanja tistih predpisov, ki neposredno prizadenejo delovnopравни in s tem povezan socialni položaj

delavcev, katerih interese predlagatelj kot reprezentativni sindikat zastopa in predstavlja.¹ Gre za osebe s sklenjeno pogodbo o zaposlitvi, ki jim pravni red zagotavlja posebno delovnopravno varstvo zaradi njihovega odvisnega in drugemu subjektu podrejenega položaja.² Iz ustaljene ustavnosodne presoje izhaja tudi, da za izpolnjenost te procesne predpostavke ne zadostuje abstraktna ogroženost pravic; izkazana mora biti konkretna in neposredna ogroženost pravic delavcev. Prav tako ne zadostuje le zmanjšanje ali poslabšanje pravic delavcev, do katerega bi lahko prišlo zaradi uveljavitve izpodbijane ureditve.³

16. Izpodbijane določbe spreminjajo ureditev pridobitve, trajanja in prenehanja položaja⁴ nekaterih vodilnih delavcev v policiji, tj. vodij organizacijskih enot prve ravni generalne policijske uprave, direktorjev policijskih uprav in načelnikov policijskih postaj. Pred uveljavitvijo ZODPol-G je za pridobitev, trajanje in prenehanje navedenih položajev veljala splošna ureditev iz ZJU. V skladu s 57. členom ZJU je bilo mogoče tak položaj zasesti na podlagi premestitve javnega uslužbenca iz istega ali drugega organa ali na podlagi postopka za novo zaposlitev, ki se je izvedel kot javni natečaj (prvi odstavek 82. člena v zvezi s 57. členom ZJU). Na podlagi javnega natečaja se je izbral kandidat, ki se je izkazal kot najbolj strokovno usposobljen (prvi odstavek 62. člena ZJU). Pogodba o zaposlitvi za te položaje se je (razen v izjemnih primerih) sklenila za nedoločen čas (prvi odstavek 54. člena ZJU), prenehanje položaja pa je bilo mogoče pod splošnimi pogoji, ki urejajo prenehanje dela na delovnem mestu, ter v primeru ukinitve organa oziroma organizacijske enote, ki jo uradnik vodi (prvi in četrty odstavek 83. člena ZJU). Med določbami, ki urejajo prenehanje dela na delovnem mestu, je za uradnike na položajih posebej opredeljen razlog nesposobnosti. V skladu s četrtyim odstavkom 159. člena ZJU je uradnik nesposoben za položaj, če (1) organ oziroma organizacijska enota, ki jo vodi, ne dosega pričakovanih delovnih rezultatov, ki bi zagotavljali kakovostno in učinkovito delovanje organa oziroma organizacijske enote v skladu s programom dela organa; (2) na delovnem področju organa oziroma organizacijske enote, ki jo vodi, prihaja do ponavljajočih napak pri poslovanju oziroma če pride do težje napake pri poslovanju. V petem odstavku 159. člena ZJU pa je določeno, da se šteje, da uradnik ni nesposoben za položaj, če dokaže, da je s skrbnostjo dobrega strokovnjaka storil vse, kar je bilo v njegovi pristojnosti, da bi preprečil, odpravil oziroma odvrnil slabo delovanje oziroma napake.

¹ Sklepi Ustavnega sodišča št. U-I-74/13 z dne 11. 4. 2013 (4. točka obrazložitve), št. U-I-63/96 z dne 11. 4. 1996 (OdlUS V, 46, 4. točka obrazložitve), št. U-I-181/99 z dne 13. 4. 2000 (OdlUS IX, 91, 3. točka obrazložitve) in št. U-I-80/01 z dne 17. 5. 2001 (OdlUS X, 95, 8. točka obrazložitve).

² Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-52/18 z dne 21. 5. 2018, 4. točka obrazložitve.

³ Sklepi Ustavnega sodišča št. U-I-132/13 z dne 11. 7. 2013 (2. točka obrazložitve), št. U-I-154/12 z dne 6. 3. 2014 (2. točka obrazložitve), št. U-I-236/13 z dne 8. 1. 2015 (2. točka obrazložitve) in št. U-I-93/15 z dne 30. 11. 2017 (14. točka obrazložitve).

⁴ Položaj je uradniško delovno mesto, na katerem se izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu (prvi odstavek 80. člena ZJU).

17. Po izpodbijanih 49.a in 49.b členu ZODPol so policisti na navedene položaje izbrani v posebnem izbirnem postopku, ki ga predpiše minister na predlog generalnega direktorja policije. Minister predpiše tudi standarde strokovne usposobljenosti, merila in kriterije ter metode preverjanja usposobljenosti v posebnem izbirnem postopku (tretji odstavek 49.a člena ZODPol). Izbrani policist se na položaj premestijo začasno, za obdobje petih let, z možnostjo enkratne ponovne začasne premestitve za enako obdobje v isti enoti (drugi odstavek 49.a člena ZODPol). Z izpodbijano ureditvijo je razširjena tudi možnost prenehanja položaja. Iz drugega odstavka 49.b člena ZODPol izhaja, da položaj med drugim preneha iz podobnih razlogov, kot so tisti iz četrtega odstavka 159. člena ZJU, pri čemer pa 49.b člen ZODPol ne predvideva možnosti razbremenitve odgovornosti, kakršno določa peti odstavek 159. člena ZJU. Prenehanje položaja je dodatno predvideno tudi v primeru, če uradnik na položaju krši dolžnosti vodje organizacijske enote ali s svojim ravnanjem ali opustitvijo dolžnega nadzorstva huje škoduje ugledu policije ali zakonitosti delovanja. Po prenehanju položaja je policist premeščen na delovno mesto, za katero izpolnjuje pogoje in ustreza nazivu, v katerega je imenovan (peti odstavek 49.b člena ZODPol).

18. Pravilo, da mora biti pogodba o zaposlitvi (razen v posebej utemeljenih primerih) sklenjena za nedoločen čas, in s tem povezano pravilo, da je delavcu pogodbo o zaposlitvi mogoče odpovedati le iz utemeljenega razloga, veljata tako pri zaposlovanju v javnem kot v zasebnem sektorju.⁵ Gre za eno temeljnih civilizacijskih pridobitev na področju heteronomnega dela, ki delavcem omogoča trajnost in stabilnost zaposlitve ter socialno varnost.⁶ Ker izpodbijana 49.a in 49.b člen ZODPol na nekaterih delovnih mestih v policiji uvajata časovno omejen položaj in širita razloge za prenehanje položaja, ob tem pa tudi ni mogoče izključiti možnosti, da bi policistu, ki mu po drugem odstavku 49.b člena ZODPol položaj preneha, pa ga ni mogoče premestiti na drugo ustrezno delovno mesto, delovno razmerje prenehalo, je Ustavno sodišče štelo, da je konkretna in neposredna ogroženost pravic delavcev izkazana.⁷

19. Izpodbijani 42. člen ZODPol-G ureja prehod na novo ureditev, ki sta jo uvedla 49.a in 49.b člen ZODPol. Prvi odstavek 42. člena ZODPol-G določa, da se posebni izbirni postopki za položaje vodij organizacijskih enot prve ravni generalne policijske uprave,

⁵ Glej 12. člen in drugi odstavek 83. člena Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 52/16 in 81/19 – ZDR-1) ter 54. in 154. člen ZJU.

⁶ Pravilo, po katerem mora biti pogodba o zaposlitvi praviloma sklenjena za nedoločen čas, je izraz varstva zaposlitve kot enega temeljnih delovnopravnih načel, uveljavljenega v številnih mednarodnih instrumentih, ki zavezujejo tudi Republiko Slovenijo (B. Kresal, 12. člen, v: N. Belopavlovič, B. Kresal, K. Kresal Šoltes in D. Senčur Peček (ur.), Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem, 2., posodobljena in dopolnjena izdaja, GV Založba, Ljubljana 2019, str. 105). V zvezi s tem glej npr. Direktivo Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP (UL L 175, 10. 7. 1999).

⁷ Prim. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-210/21 z dne 30. 9. 2021 (Uradni list RS, št. 157/21), 13. točka obrazložitve.

direktorjev policijskih uprav in načelnikov policijskih postaj iz 49.a člena ZODPol začnejo v treh mesecih po uveljavitvi tega zakona. Drugi odstavek navedenega člena pa določa, da policistom, ki so na dan uveljavitve tega zakona na navedenih položajih, z dnem uveljavitve ZODPol-G preneha položaj, z delom na položaju pa nadaljujejo dočasne premestitve policistov na te položaje po opravljenem posebnem izbirnem postopku iz 49.a člena ZODPol. Po prenehanju opravljanja dela na položaju se policista premesti na delovno mesto, za katero izpolnjuje pogoje.

20. Na podlagi 42. člena ZODPol-G je torej že prišlo do formalnega prenehanja položaja vsem delavcem, ki so bili v času uveljavitve ZODPol-G zaposleni na položaju vodje organizacijske enote prve ravni generalne policijske uprave, direktorja policijske uprave in načelnika policijske postaje. Če ti delavci standardov oziroma meril za zasedbo teh delovnih mest (ki v tem trenutku še niso znani, saj minister teh vprašanj še ni uredil) ne bodo izpolnjevali ali v posebnem izbirnem postopku (ki prav tako še ni znan) na ta položaj ne bodo izbrani, jim bo položaj tudi dejansko prenehal. Prenehanje položaja pomeni prenehanje opravljanja dela na določenem delovnem mestu, kar – ne glede na možnost premestitve na drugo, nižje, delovno mesto – delavca ne prizadene le materialno, temveč tudi osebno in karierno. Ker drugi odstavek 42. člena ZODPol-G (drugače kot peti odstavek 49.b člena ZODPol) ne predvideva premestitve na delovno mesto, ki ustreza nazivu, v katerega je delavec imenovan (temveč le premestitev na delovno mesto, za katero izpolnjuje pogoje), tudi ni mogoče izključiti možnosti, da bodo razrešeni delavci premeščeni na bistveno nižja delovna mesta od tistih, ki so jih predhodno opravljali. Glede na navedeno je Ustavno sodišče štelo, da je ogroženost pravic delavcev izkazana tudi glede tega člena.

B. – II.

Glede začasnega zadržanja izpodbijanih določb

21. Ustavno sodišče lahko na podlagi prvega odstavka 39. člena ZUstS do končne odločitve zadrži izvrševanje izpodbijanih določb zakona, če bi zaradi njihovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive škodljive posledice. Kadar Ustavno sodišče odloča o začasnem zadržanju izvrševanja izpodbijanega predpisa, vselej tehtata med škodljivimi posledicami, ki bi jih povzročilo izvrševanje morebiti protiustavnega predpisa, in med škodljivimi posledicami, ki bi nastale, če se izpodbijane določbe začasno ne bi izvrševale, pa bi se v ustavnosodni presoji izkazalo, da niso v neskladju z Ustavo.

22. V primeru, da Ustavno sodišče izpodbijanih določb ne zadrži, se bodo na podlagi prvega odstavka 42. člena ZODPol-G v treh mesecih od uveljavitve ZODPol-G začeli posebni izbirni postopki za položaje vodij organizacijskih enot prve ravni generalne policijske uprave, direktorjev policijskih uprav in načelnikov policijskih postaj iz 49.a člena ZODPol. Če se bodo ti postopki izvedli in zaključili pred končno odločitvijo Ustavnega sodišča, bosta za delavce, ki bodo na podlagi teh postopkov izbrani, veljala 49.a in 49.b

člena ZODPol, kar pomeni, da bodo na navedene položaje premeščeni za določen čas petih let, njihova razrešitev pa bo mogoča iz vseh razlogov, navedenih v drugem odstavku 49.b člena ZODPol. Po drugi strani bodo delavci, ki so v času uveljavitve ZODPol-G navedene položaje zasedali, pa v posebnem izbirnem postopku na te položaje ne bodo izbrani, z delom na teh položajih prenehali. Če bo Ustavno sodišče kasneje ugotovilo, da je izpodbijana ureditev protiustavna, bo prišlo do konflikta med pravico novo izbranih delavcev, da ostanejo na položaju, na katerega so bili premeščeni, in pravico predhodnih delavcev, da se vrnejo na položaj, ki jim je v nasprotju z Ustavo prenehal. Izvrševanje izpodbijane ureditve do končne odločitve Ustavnega sodišča bi tako lahko vsaj za eno od navedenih skupin delavcev povzročilo težko popravljive ali celo nepopravljive škodljive posledice. Upošteva je očitke predlagatelja, da izpodbijana ureditev protiustavno posega v samostojno, neodvisno in strokovno delo policije, pa bi lahko težko popravljive ali nepopravljive posledice nastale tudi na širšem področju delovanja državne uprave, zagotavljanja varnosti ljudi in delovanja pravne države.

23. Zadržanje izpodbijane ureditve do končne odločitve v tej zadevi po drugi strani težko popravljivih škodljivih posledic po oceni Ustavnega sodišča ne bi povzročilo. Edina posledica zadržanja bo, da bo izvedba posebnih izbirnih postopkov za nekaj časa odložena. Vlada sicer navaja, da bo v primeru zadržanja prišlo do zastoja v razvoju organizacije policije, optimizacije njenih delovnih procesov ter da bo zastal trend rasti medosebnih odnosov in s tem povezanega spodbujanja zadovoljstva zaposlenih, ki se posledično kaže tudi v bolj učinkoviti policiji kot instituciji z namenom zagotavljanja varnosti vsem njenim prebivalcem. Vendar pa Vlada s tem ni izkazala potrebe po takojšnji spremembi ureditve, ki je po zatrjevanju predlagatelja v veljavi že trideset let, oziroma možnosti, da bi z odložitvijo uveljavitve izpodbijane ureditve do končne odločitve Ustavnega sodišča nastala težko popravljiva ali nepopravljiva škoda.

24. Glede na navedeno je Ustavno sodišče sklenilo, da do končne odločitve zadrži izvrševanje drugega do četrtega odstavka 49.a člena in drugega do petega odstavka 49.b člena ZODPol. S tem se začasno uveljavlja ureditev, po kateri se za pridobitev in prenehanje položaja v policiji uporabljajo določbe zakona, ki ureja sistem javnih uslužbencev. Ustavno sodišče je sklenilo zadržati tudi 42. člen ZODPol-G. Na podlagi tretjega odstavka 39. člena ZUstS je sklenilo, da se do končne odločitve Ustavnega sodišča zadrži tudi izvrševanje sklepov o prenehanju položaja, izdanih na podlagi drugega odstavka 42. člena ZODPol-G. Navedeno pomeni, da osebe, ki so v času uveljavitve ZODPol-G zasedale položaj vodje organizacijske enote prve ravni generalne policijske uprave, direktorja policijske uprave ali načelnika policijske postaje, z delom na navedenih položajih nadaljujejo do končne odločitve Ustavnega sodišča.

25. Ustavno sodišče je sklenilo, da bo zadevo obravnavalo absolutno prednostno.

C.

26. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi prvega odstavka 39. člena ZUstS in tretje alineje tretjega odstavka v zvezi s petim odstavkom 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnici in sodniki, dr. Rok Čeferin, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, dr. Rok Svetlič, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Sklep je sprejelo s petimi glasovi proti štirim. Proti so glasovali sodniki Jaklič, Knez, Svetlič in Šorli. Sodnika Jaklič in Knez sta dala odklonilni ločeni mnenji, sodnik Čeferin pa pritrdilno ločeno mnenje.

dr. Matej Accetto
Predsednik