



**Številka:** U-I-809/21-13

**Datum:** 23. 6. 2022

## DELNA ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Policijskega sindikata Slovenije, Ljubljana, ki ga zastopa Odvetniška družba Čeferin, Pogačnik, Novak, Koščak in partnerji, o. p., d. o. o., Grosuplje, na seji 23. junija 2022

odločilo:

- 1. Sedmi in osmi odstavek 43. 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) nista v neskladju z Ustavo.**
- 2. Predlagatelj sam nosi svoje stroške postopka z zahtevo.**
- 3. O preostalem delu zahteve bo Ustavno sodišče odločalo posebej.**

### OBRAZLOŽITEV

#### A.

1. Predlagatelj izpodbija sedmi in osmi odstavek 43. člena ter 75. člen Zakona o organiziranosti in delu v policiji (v nadaljevanju ZODPol). Sedmi in osmi odstavek 43. člena ZODPol določata prepoved hkratnega opravljanja dela policista ter izvajanja funkcije nepoklicnega župana, nepoklicnega podžupana ali občinskega svetnika. Uveljavljena sta bila s sprejetjem Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o organiziranosti in delu v policiji (Uradni list RS, št. 172/21 – v nadaljevanju ZODPol-G). Predlagatelj v utemeljitev ogroženosti pravic delavcev navaja, da izpodbijana prepoved za sankcijo predvideva prenehanje zaposlitve policista, kar je najhujši poseg v delovnopравни položaj delavca, saj so ogrožene njegova zaposlitev in iz nje izhajajoče pravice ter socialna varnost. Navaja še, da vloga izpolnjuje pogoje za vsebinsko obravnavo tudi kot pobuda.

2. Predlagatelj sedmemu in osmemu odstavku 43. člena ZODPol očita neskladje s 43. in 44. členom Ustave, 40. členom Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 202, 7. 6. 2016 – v nadaljevanju Listina) in 3. členom Prvega protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP). Navaja, da zakonodajalec z uzakonitvijo prepovedi ni določil zgolj načina izvrševanja pravice biti voljen (pasivne volilne pravice) na lokalnih volitvah, ampak je posegel vanjo. Policistom naj bi za čas trajanja njihove zaposlitve odvzel možnost sodelovanja v predstavniških telesih lokalne samouprave ter opravljanja funkcij nepoklicnega župana in podžupana. Meni, da poseg ne prestane strogega testa sorazmernosti. Predlagatelj ocenjuje, da je omejitev nepotrebna in neprimerna za doseg cilja. Zakonodajalec naj bi z omejitvijo pasivne volilne pravice zasledoval cilj politične nevtralnosti policistov. Vendar naj bi bil ta že dosežen, saj četrti odstavek 42. člena Ustave poklicnim pripadnikom obrambnih sil in policije prepoveduje članstvo v političnih strankah. Zato so policisti na lokalnih volitvah lahko nastopali le kot nestrankarski kandidati že pred uveljavitvijo izpodbijanih določb. Predlagatelj meni, da je udejstvovanje policistov v predstavniških telesih lokalne samouprave že po Ustavi nepolitično ter da je zgrešena domneva zakonodajalca, da je vsako sodelovanje pri upravljanju lokalnih zadev politično motivirano. Opozarja še, da je omejevanje volilne pravice nepotrebno in nesorazmerno že zato, ker nezdržljivost funkcij celovito ureja 37.b člen Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10 in 30/18 – v nadaljevanju ZLS). Ocenjuje, da prepoved ne prestane testa tudi v okviru ožje sorazmernosti. Meni, da grob poseg v načelo splošne in enake volilne pravice ne odtehta ciljev in koristi, ki naj bi jih poseg povzročil. To naj bi potrjevalo tudi dejstvo, da je zakonodajalec za kršitev te prepovedi določil najtežjo delovnopravno sankcijo – prenehanje delovnega razmerja. Predlagatelj meni še, da je občinske svete mogoče opredeliti za "zakonodajno oblast" iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) ter da je izpodbijana ureditev v nasprotju tudi z volilno pravico, varovano v 3. členu Prvega protokola k EKČP.

3. Predlagatelj izpodbijanima določbama očita tudi neskladje z načelom enakosti pred zakonom iz 14. člena Ustave. Navaja, da so policisti v bistveno enakem položaju kot pripadniki obrambnih sil, saj za obe skupini četrti odstavek 42. člena Ustave določa prepoved članstva v političnih strankah z namenom preprečevanja zlorabe pomembnih oblastnih pooblastil v politične namene. Predlagatelj zatrjuje, da 16. člen Zakona o službi v slovenski vojski (Uradni list RS, št. 68/07 in 121/21 – v nadaljevanju ZSSloV) določa prepoved političnega delovanja med službenim časom in dejanskim opravljanjem vojaške službe, prepoved udeleževanja aktivnosti političnih strank in prepoved udeleževanja političnih shodov v uniformi. Poudarja, da ZSSloV ne določa nobenih omejitev glede pasivne volilne pravice za pripadnike obrambnih sil. Meni, da za takšno razlikovanje ne obstaja noben stvaren in razumen razlog ter da je izpodbijana prepoved v neskladju z načelom enakosti pred zakonom. Predlagatelj zatrjuje, da so policisti v primerljivem položaju tudi z drugimi javnimi uslužbenci, ki so jim prav tako podeljena javna pooblastila za opravljanje uradnih nalog in ki naj bi pri svojem delu odločali o pravicah, obveznostih in pravnih interesih posameznikov. Vendar naj javni uslužbenci ne bi imeli nobene

omejitve pri uresničevanju pasivne volilne pravice. Predlagatelj meni, da za takšno razlikovanje ne obstaja noben stvaren in razumen razlog ter da gre za arbitrarno razlikovanje. Opozarja tudi na neenakost med nepoklicnimi in poklicnimi funkcionarji. Pri tem se sklicuje na mnenje Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora. Ta opozarja na ureditev po Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo in 158/20 – v nadaljevanju ZIntPK), ki za poklicne funkcionarje sicer določa prepoved opravljanja poklicne ali druge dejavnosti, namenjene pridobivanju prihodka, vendar ta ni absolutna. Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju Komisija) lahko pod določenimi pogoji poklicnemu funkcionarju dovoli opravljanje določenih poklicnih oziroma drugih dejavnosti (prvi in četrti odstavek 26. člena ZIntPK). Takšen pravni položaj naj bi pomenil neenako obravnavo policistov. Če ti postanejo nepoklicni lokalni funkcionarji, po uveljavitvi ZODPol-G ne smejo več opravljati dela policista. Zanje naj bi tako veljala absolutna prepoved. Neenakost naj bi se dodatno poglobljala zaradi različnih pravnih posledic nespoštovanja prepovedi opravljanja dodatne dejavnosti. Izpodbijana ureditev za policiste določa najtežjo sankcijo delovnega prava – prenehanje zaposlitve. Drugače pa je pri poklicnih funkcionarjih, saj jim funkcija ne preneha takoj. Najprej imajo na voljo rok 30 dni, da prenehajo opravljati drugo dejavnost ali funkcijo. Če tega ne storijo, jih na to dodatno opozori Komisija. Šele če ne upoštevajo tega opozorila, se lahko začnejo postopki njihove razrešitve. V primeru, da gre za neposredno voljenega funkcionarja, pa Komisija o tem zgolj obvesti javnost. Predlagatelj zato meni, da se neenakost kaže tako pri možnosti pridobivanja dodatnega prihodka kot pri sankcijah, ki temu sledijo, ter da je tudi to razlikovanje v nasprotju s 14. členom Ustave.

4. Predlagatelj izpodbijani omejitvi očita tudi neskladje z 2. členom Ustave. ZODPol naj v prehodnih in končnih določbah ne bi urejal obstoječih pravnih položajev – kako nova omejitev volilne pravice vpliva na policiste, ki so že pridobili mandat in izvajajo funkcijo člana občinskega sveta, nepoklicnega podžupana in župana pred uveljavitvijo ZODPol-G. Meni, da iz jezikovnega pomena sedmega odstavka 43. člena ZODPol izhaja, da ima sporna omejitev učinek tudi na policiste, ki so že pred uveljavitvijo spremembe ZODPol nastopili eno izmed funkcij nepoklicnega lokalnega funkcionarja. Ocenjuje, da tega ne spremeni osmi odstavek 43. člena ZODPol, ki veže sankcijo prepovedi zgolj na prevzem funkcije. Pojasnjuje, da ločeno urejanje pomeni zgolj to, da za pretekle pravne položaje ne velja najhujša delovnopravna sankcija – prenehanje delovnega razmerja, z ničimer pa naj ne bi bile izključene druge posledice nezdržljivosti opravljanja funkcij in druge delovnopravne sankcije pri delodajalcu. Predlagatelj meni, da je zakonodajalec s sprejetjem izpodbijane omejitve vplival na obstoječe pravne položaje in da gre zato za t. i. nepravo retroaktivno veljavo zakona. Navaja, da takšna sprememba za policiste ni bila predvidljiva in da gre hkrati za zelo intenziven poseg v volilno pravico iz 43. člena Ustave in pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev iz 44. člena Ustave. Zatrjuje, da javni interes, ki bi utemeljeval drugačno ureditev od predhodno veljavne, ne obstaja, še manj pa naj bi obstajal javni interes za takšen poseg v obstoječe položaje policistov. Meni, da gre za arbitrarno poslabšanje položaja policistov, ki opravljajo funkcijo župana, podžupana ali občinskega svetnika. Predlagatelj ocenjuje, da izpodbijana ureditev zato

ne izpolnjuje pogojev za ustavnoskladno nepravo retroaktivnost, kot jih je Ustavno sodišče sprejelo v odločbi št. U-I-56/17, Up-335/17 z dne 4. 4. 2019 (Uradni list RS, št. 28/19, in OdlUS XXIV, 3), ter da je v nasprotju z načelom zaupanja v pravo. Predlagatelj predlaga, naj Ustavno sodišče izpodbijani določbi ZODPol razveljavi, in zahteva povrnitev stroškov postopka v skladu s priloženim stroškovnikom.

5. Zahteva je bila posredovana v odgovor Državnemu zboru, ki nanjo ni odgovoril. Mnenje je podala Vlada, ki zavrača vse očitke predlagatelja. Najprej meni, da v primeru izpodbijanih določb 43. člena ZODPol niso ogrožene pravice delavcev, saj se policist prostovoljno odloči, ali bo prevzel opravljanje funkcije nepoklicnega lokalnega funkcionarja in bo nosil posledice svoje odločitve, tj. prenehanje delovnega razmerja. Vlada nadalje navaja, da se s sprejetjem sedmega in osmega odstavka 43. člena ZODPol uveljavlja načelo politične nevtralnosti policistov. Ta naj bi bila zapovedana že v četrtem odstavku 42. člena Ustave, ki policistom in pripadnikom obrambnih sil prepoveduje, da bi postali člani političnih strank. Vlada zatrjuje, da 37.b člen ZLS določa primere nezdržljivosti funkcij župana, podžupana ali člana občinskega sveta z drugimi funkcijami. Ta člen naj bi določal tudi možnost, da se z zakonom določijo tudi druge funkcije, ki so nezdržljive z naštetimi, kar naj bi bil primer 43. člena ZODPol. Vlada izpostavlja, da funkcija člana občinskega sveta in podžupana ni združljiva z delom v državni upravi na delovnih mestnih, na katerih javni uslužbenci izvršujejo pooblastila v zvezi z nadzorstvom nad zakonitostjo oziroma nad primernostjo in strokovnostjo dela organov občine (tretji odstavek 37.b člena ZLS). Meni, da policisti pri izvajanju policijskih nalog opravljajo tudi pooblastila, pri katerih nadzorujejo zakonitost dela organov občine. Zato naj bi bila omejitev pasivne volilne pravice policistov legitimna, nujna in primerna, teža posledic pa naj bi bila sorazmerna cilju, ki se s posegom uresničuje.

6. Glede očitka o prekomerni sankciji in neenakem položaju policistov v primerjavi s položajem drugih funkcionarjev Vlada poudarja pomembnost politične nevtralnosti policistov kot univerzalne ustavne vrednote. Pojasnjuje, da mora policist že ob sklenitvi delovnega razmerja podpisati izjavo, da ni član nobene politične stranke, ter da je članstvo v politični stranki razlog za odvzem pravice izvajanja policijskih pooblastil. Tudi Kodeks policijske etike naj bi določal, da profesionalno ravnanje policistov ne sme biti odvisno od političnega prepričanja in svetovnega nazora. Vlada meni, da lahko kakršnokoli aktivno politično udejstvovanje upravičeno vzbudi dvom o policistovi politični neopredeljenosti in nepristranskosti ter da zato ni združljivo z opravljanjem policijskih nalog. Navaja, da prenehanje delovnega razmerja zaradi kršitev določb o nezdržljivosti poklica policista s političnim udejstvovanjem zasleduje ustavno dopusten cilj zagotavljanja nepolitičnega delovanja policistov ter pri tem ne posega nesorazmerno v njihove pravice. Poudarja, da je pri tem treba upoštevati naravo njihovih nalog in poslanstvo. Policisti morajo svoje naloge opraviti strokovno, zakonito in neodvisno od interesov posameznikov in skupin. Pri tem morajo biti obvarovani pred koruptivnimi in drugimi negativnimi vplivi, morajo se izogibati družbeno nesprejemljivim ravnanjem ter nasprotju interesov. Policist ne sme nastopati v korist ene politične stranke. Vlada zato meni, da je treba pravni

položaj policistov in pravno posledico obravnavati ustrezno različno od položajev in sankcij po ZIntPK.

7. Vlada zavrača tudi očitek, da izpodbijana ureditev 43. člena ZODPol učinkuje na obstoječe pravne položaje – torej na tiste policiste, ki so že pred uveljavitvijo ZODPol-G opravljali funkcijo župana, podžupana ali občinskega svetnika. Navaja, da je, ker ZODPol-G v predhodnih določbah ni posebej določil prenehanja že začelih mandatov, treba izpodbijane določbe razlagati na način, da se nanašajo zgolj na prihodnje pravne položaje in se prevzete funkcije lahko opravljajo do izteka mandata.

8. Mnenje Vlade je bilo posredovano predlagatelju. Ta vztraja pri predhodnih očitkih. Zavrača navedbe Vlade o neizpoljenosti procesne predpostavke iz enajste alineje prvega odstavka 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). Meni, da bi sprejemanje razlogovanja Vlade privedlo do izvotlitve pravice reprezentativnih sindikatov do vložitve zahteve. Ocenjuje, da je mogoče pri vseh predpisih delovnopravne narave sprejeti razlago, da je uporaba posameznega predpisa oziroma sankcija zaradi njegovega nespoštovanja odvisna od prostovoljne odločitve delavca, kar bi privedlo do položaja, ko sindikati ne bi več mogli uveljavljati ustavnosodnega varstva.

9. Predlagatelj zavrača tudi navedbe Vlade, da policisti ne smejo prevzeti funkcije lokalnega funkcionarja, ker v okviru svojih nalog opravljajo tudi nadzorstvo nad zakonitostjo delovanja organov občine. Navaja, da pri izvornih nalogah občine nadzor nad delovanjem občinskih organov izvršujejo Vlada in ministristva, vsako na svojem področju, pri čemer se sklicuje na 88.a in 90.a člen ZLS. Nadzor nad proračunskim poslovanjem občin pa naj bi opravljalo Ministrstvo za finance, kot naj bi to izhajalo iz Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13 in 13/18 – ZJF). Predlagatelj pojasnjuje še, da iz 4. člena Zakona o nalogah in pooblastilih policije (Uradni list RS, št. 15/13, 23/15 – popr., 10/17 in 47/19 – v nadaljevanju ZNPPol) ne izhaja pristojnost policije, da bi nadzirala delovanje občine. Zato meni, da je argument Vlade očitno neutemeljen. Tudi če bi prišlo do pravnega položaja, ko bi moral policist, ki je hkrati lokalni funkcionar, preiskovati kaznivo dejanje, povzročeno v isti občini, pa naj bi imel takšen policist možnost predlagati svojo izločitev iz postopka zaradi konflikta interesov po sedmem odstavku 100. člena Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo in 65/08 – v nadaljevanju ZJU) ali na podlagi 37. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13 – ZUP).

10. Predlagatelj zavrača tudi argument Vlade, da politična dejavnost policista zmanjšuje zaupanje v delo policije kot državotvornega organa in motiviranost policistov za kakovostno opravljanje dela. Interesa policista, da v svojem lokalnem okolju pripomore k razvoju in h kvalitetnemu upravljanju naj ne bi bilo mogoče enačiti s političnim delovanjem, še manj pa z manjšo motiviranostjo policista za kvalitetno in strokovno opravljanje njegovih delovnih nalog. Opozarja, da prvi odstavek 54. člena Zakona o

lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 83/12 in 68/17 – v nadaljevanju ZLV) in tudi Ustava predvidevata možnost kandidiranja s podporo skupine volivcev. Meni, da pasivna volilna pravica ni v izključni domeni političnih strank ter da je udejstvovanje policistov v organih lokalne samouprave lahko tudi nepolitično. Predlagatelj izpodbijanima določbama 43. člena ZODPol očita tudi nesorazmerni poseg v pravico do svobode dela – sankcija za kršitev prepovedi naj bi bila nesorazmerna. Zato naj bi bila izpodbijana ureditev v neskladju z 49. členom Ustave, 15. členom Listine in 6. členom Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 7/71, in Uradni list RS, št. 35/92, MP, 9/92 – v nadaljevanju Pakt).

## B. – I.

### Procesne predpostavke in obseg presoje

11. Na podlagi prvega odstavka 6. člena ZUstS in ob smiselni uporabi prvega odstavka 314. člena Zakona o pravdnem postopku (Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 in 10/17 – ZPP) je Ustavno sodišče ocenilo, da je zahteva v delu, ki se nanaša na sedmi in osmi odstavek 43. člena ZODPol, zrela za odločitev. O delu zahteve, ki se nanaša na 75. člen ZODPol, bo Ustavno sodišče odločilo posebej (3. točka izreka).

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

13. Predlagatelj je zahtevi priložil odločbo Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve št. 02049-4/2006-49 z dne 17. 12. 2018. Iz nje iz izhaja, da se za predlagatelja šteje, da je reprezentativen v "Dejavnosti za javni red in varnost" in poklicu "Policisti/policistke", ker je združen v Konfederacijo sindikatov javnega sektorja Slovenije, ki je reprezentativna za območje države v navedenih dejavnosti in poklicu. Pogoj reprezentativnosti je s tem izkazan.

14. Nadalje je treba presoditi, ali je izkazan pogoj ogroženosti pravic delavcev. Skladno z ustaljeno ustavnosodno presojo je pravica sindikata, da vloži 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.<sup>1</sup> Iz ustaljene ustavnosodne presoje izhaja tudi, da abstraktna ogroženost pravic ne zadostuje, izkazana mora biti konkretna in neposredna ogroženost pravic delavcev. Prav tako ne zadostuje le zmanjšanje ali poslabšanje pravic delavcev, do katerega bi lahko

---

<sup>1</sup> 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.

prišlo zaradi uveljavitve izpodbijane ureditve.<sup>2</sup> Ustavno sodišče je že odločilo, da so pravice delavcev ogrožene, če obstaja možnost, da bi na podlagi izpodbijanih predpisov lahko prišlo do odpovedi pogodb o zaposlitvi.<sup>3</sup>

15. Zakonodajalec je s sprejetjem sedmega in osmega odstavka 43. člena ZODPol sprejel novo delovnopravno obveznost policistov. Ti v času trajanja delovnega razmerja ne smejo opravljati še funkcije nepoklicnega župana, nepoklicnega podžupana in občinskega svetnika. Pri sprejetju te obveznosti je zakonodajalec uzakonil tudi delovnopravno sankcijo za njeno kršitev – prenehanje delovnega razmerja. Za razliko od predhodnih odločitev Ustavnega sodišča se v obravnavani zadevi ne pojavlja zgolj možnost, da bi policist izgubil zaposlitev in vse pravice iz delovnega razmerja, ampak gre za precej bolj zanesljivo (gotovo) pravno posledico. Ustavno sodišče je zato odločilo, da je konkretna in neposredna ogroženost pravic delavcev izkazana.

16. Pri tem je treba argument Vlade, da procesna predpostavka ni izpolnjena, ker se lahko policist vedno svobodno odloči, ali bo opravljal delo policista ali pa bo prevzel opravljanje funkcije, zavrniti kot neutemeljen. Slediti je treba predlagatelju, ki opozarja, da je logika ugovora nevzdržna. V svoji skrajnosti pripelje do pravnega položaja, v katerem bi morali delavci pristati na vsako protiustavno pravno urejanje njihovega položaja, brez možnosti, da bi takšno urejanje lahko izpodbijali pred Ustavnim sodiščem. Ker je predlagatelj izkazal obstoj procesne predpostavke za vložitev zahteve, se Ustavno sodišče ni ukvarjalo z vprašanjem, ali lahko v obravnavani zadevi vloži tudi pobudo.

17. Predlagatelj je kvalificiran udeleženec postopka za presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov. Zato se od njega pričakuje, da so njegove vloge jasne, popolne in kvalitetno obrazložene. To se pričakuje tako pri utemeljitvi procesnih predpostavk kot pri obrazložitvi vsebinskih očitkov o protiustavnosti in nezakonitosti prepisov.<sup>4</sup> Očitki o neskladnosti izpodbijane zakonske ureditve s 44. in 49. členom Ustave, 15. in 40. členom Listine ter 6. členom Pakta so pavšalni in neobrazloženi. Zato jih Ustavno sodišče ni moglo preizkusiti. Očitek o neskladnosti izpodbijane ureditve s 3. členom Prvega protokola k EKČP pa bo Ustavno sodišče preizkusilo v okviru presoje skladnosti s 43. členom Ustave, saj

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-210/21 z dne 30. 9. 2021 (Uradni list RS, št. 157/21), 14. točka obrazložitve, in št. U-I-823/21 z dne 23. 12. 2021 (Uradni list RS, št. 201/21), 18. točka obrazložitve.

<sup>4</sup> Prim. odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-149/13 z dne 8. 5. 2014, 3. in 4. točka obrazložitve, št. U-I-22/15 z dne 27. 3. 2019 (Uradni list RS, št. 32/19, in OdlUS XXIV, 1), 15. točka obrazložitve, in št. U-I-223/16 z dne 23. 4. 2020 (Uradni list RS, št. 65/20, in OdlUS XXV, 7) 15. in 16. točka obrazložitve.

navedena konvencijska pravica ne zagotavlja večjega obsega varstva, le še posebej poudarja načelo periodičnosti volitev.<sup>5</sup>

## B. – II.

### **Presoja z vidika pasivne volilne pravice (drugi odstavek 43. člena Ustave)**

18. Volilna pravica je urejena v 43. členu Ustave. Prvi odstavek določa, da je volilna pravica splošna in enaka, drugi pa določa, da ima vsak polnoleten državljan pravico voliti in biti voljen. Gre za temeljno politično pravico, ki ima za demokratično državo osrednji pomen, saj je varovalno sredstvo drugih državljanskih in političnih pravic; ta pravica spremeni državljana iz objekta v subjekt politike.<sup>6</sup> Načelo splošnosti volilne pravice pomeni, da volilna pravica ni omejena s pogoji, ki izhajajo iz osebnih okoliščin posameznika (verska opredelitev, spol, premoženje, svetovni nazor, poklic, izobrazba itd.).<sup>7</sup> Tako iz ustavnega načela splošnosti volilne pravice izhaja, da ima volilno pravico vsak polnoleten državljan, neodvisno od njegovih osebnih okoliščin.

19. Volilno pravico sestavljata pravica voliti (aktivna volilna pravica) in pravica biti voljen (pasivna volilna pravica). Tako aktivna kot pasivna volilna pravica sta sestavljeni pravici in vsebujeta več vidikov (pravic). Pasivna volilna pravica, ki je varovana v drugem odstavku 43. člena Ustave, posamezniku zagotavlja: 1) pravico do kandidiranja – pravica posameznika, da se lahko pod enakimi pogoji poteguje za izvolitev v voljene državne ali lokalne organe; 2) pravico biti izvoljen – pravica posameznika, da v skladu s predpisanimi pravili za delitev mandatov na podlagi volilnih rezultatov pridobi mandat; in 3) pravico do izvrševanja pridobljenega mandata.<sup>8</sup> Ustavno sodišče je že večkrat pojasnilo, da tudi za lokalne volitve v celoti veljajo načela svobodne, splošne in enake volilne pravice ter neposrednega in tajnega glasovanja. Zato volilna pravica kot človekova pravica varuje tudi aktivno in pasivno volilno pravico za volitve članov predstavniških teles lokalne samouprave in županov.<sup>9</sup> Pasivna volilna pravica iz drugega odstavka 43. člena Ustave

---

<sup>5</sup> Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-360/18 z dne 21. 1. 2021, 13. točka obrazložitve.

<sup>6</sup> Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-168/16 z dne 22. 10. 2020 (Uradni list RS, št. 168/20, in OdlUS XXV, 22), 25. točka obrazložitve, in št. U-I-227/14, Up-790/14 z dne 4. 6. 2015 (Uradni list RS, št. 42/15, in OdlUS XXI, 3), 17. točka obrazložitve, ter J. Sovdat, Volilni spor, GV Založba, Ljubljana 2013, str. 30.

<sup>7</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-106/95 z dne 25. 1. 1996 (Uradni list RS, št. 14/96, in OdlUS V, 12), 8. točka obrazložitve.

<sup>8</sup> Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-317/11 z dne 15. 12. 2011, 7. točka obrazložitve, in odločba Ustavnega sodišča št. U-I-227/14, Up-790/14, 7. točka obrazložitve.

<sup>9</sup> Glej odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-49/06 z dne 22. 6. 2006 (Uradni list RS, št. 70/06, in OdlUS XV, 56), 10. točka obrazložitve, št. U-I-392/06 z dne 19. 10. 2006 (Uradni list RS, št. 112/06, in OdlUS XV, 71), 4. točka obrazložitve, št. U-I-468/06 z dne 17. 5. 2007 (Uradni list RS,



zato varuje tudi pasivno volilno pravico posameznikov, ki želijo opravljati funkcijo nepoklicnih županov, nepoklicnih podžupanov in občinskih svetnikov.<sup>10</sup>

20. Ustava zakonodajalcu zapoveduje, da pri volitvah v državne organe in organe lokalne samouprave določi ukrepe za spodbujanje enakih možnosti moških in žensk pri kandidiranju (četrty odstavek 43. člena Ustave). Drugih neposrednih omejitev za pasivno volilno pravico na lokalnih volitvah ne ureja.<sup>11</sup> Ustava pa določa posredno omejitev splošnosti pasivne volilne pravice, ki je pomembna za posameznike, ki opravljajo delo policista. Četrty odstavek 42. člena Ustave določa, da poklicni pripadniki obrambnih sil in policije ne morejo biti člani političnih strank. Ustavna prepoved članstva v političnih strankah je usmerjena na državno in lokalno raven političnega udejstvovanja. Pravni učinek prepovedi je precej ozek, saj policistom prepoveduje le včlanitev v politične stranke, kar jim hkrati onemogoči tudi aktivno udejstvovanje v okviru stranke (npr. sodelovanje pri odločanju v organih stranke). Ne prepoveduje pa jim izvajanja političnih aktivnosti zunaj tega okvira. Tako jim na primer v okviru pasivne volilne pravice ne prepoveduje kandidiranja na volitvah na listi politične stranke, kljub temu da policist ni njen član, prav tako jim ne prepoveduje kandidiranja na neodvisni listi kandidatov.<sup>12</sup> Prepoved jim tudi ne onemogoča pridobitve mandata in njegovega izvrševanja.

21. Dejanski (posredni) učinek prepovedi pa je zlasti na državni ravni precej širši. Politične stranke so na tej ravni izrazito dominantne in imajo ključno vlogo pri postavljanju kandidatov za volitve.<sup>13</sup> Tako npr. neodvisni oziroma nestrankarski kandidati pri volitvah v Državni zbor nimajo večjih možnosti za pridobitev mandata poslanca.<sup>14</sup> Politične stranke sicer lahko na kandidatne liste uvrščajo tudi posameznike, ki niso njihovi člani, vendar

---

št. 46/07, in OdlUS XVI, 27), 10. točka obrazložitve, št. Up-676/19, U-I-7/20 z dne 4. 6. 2020 (Uradni list RS, št. 93/20, in OdlUS XXV, 14), 14. točka obrazložitve.

<sup>10</sup> ZLS določa, da so občinski funkcionarji član občinskega sveta, župan in podžupan občine (prvi odstavek 34.a člena ZLS). Občinski funkcionarji opravljajo svojo funkcijo nepoklicno. Župan se lahko odloči, da bo funkcijo opravljal poklicno. V soglasju z županom se lahko tudi podžupan odloči, da bo funkcijo opravljal poklicno (drugi odstavek 34.a člena ZLS). V nadaljevanju te odločbe se za vse tri uporablja pojem lokalni funkcionar oziroma nepoklicni lokalni funkcionar, če se poudarja, da funkcijo opravljajo neprofesionalno.

<sup>11</sup> Drugače je pri volitvah v Državni zbor, pri katerih Ustava pooblašča zakonodajalca, da določi, kdo ne sme biti izvoljen za poslanca ter nezdržljivost funkcije poslanca z drugimi funkcijami in dejavnostmi (tretji odstavek 82. člena Ustave).

<sup>12</sup> Gre za kandidatne liste, ki jih na podlagi 42. in 44. člena Zakona o volitvah v Državni zbor (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo, 23/17 in 29/21 – v nadaljevanju ZVDZ) lahko vložijo volivci.

<sup>13</sup> Prim. F. Grad, J. Sovdat, S. Zagorc, Volilno pravo, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2021, str. 184.

<sup>14</sup> Prim. M. Haček, Lokalna demokracija v Sloveniji: prvih petindvajset let, v: S. Kukovič in M. Haček (ur.), Petindvajset let lokalne samouprave v Republiki Sloveniji, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana 2020, str. 29.

tega praviloma ne počnejo. Iz navedenega izhaja, da prepoved članstva v političnih strankah posameznikom, ki opravljajo delo policista, v veliki meri preprečuje izvrševanje pasivne volilne pravice na državni ravni.<sup>15</sup>

22. Na ravni lokalne samouprave je položaj drugačen. Zaradi posebnosti odnosov v lokalni skupnosti je vloga političnih strank pri kandidiranju manjša, neodvisni kandidati pa imajo veliko večje možnosti za uspeh.<sup>16</sup> Ustavno sodišče je že poudarilo, da je kandidiranje neodvisnih kandidatov oziroma neodvisnih list kandidatov eden od zelo pomembnih mehanizmov participacije prebivalcev občine pri odločanju o lokalnih javnih zadevah mimo političnih strank.<sup>17</sup> To potrjujejo tudi rezultati lokalnih volitev, kjer se z vsakimi naslednjimi volitvami povečuje delež neodvisnih kandidatov, ki so izvoljeni za župane in občinske svetnike.<sup>18</sup> Iz navedenega izhaja, da prepoved članstva v političnih strankah na lokalnih volitvah nima takšnega omejevalnega učinka na pasivno volilno pravico kot na državni ravni. Policistom ne preprečuje, da bi kandidirali, pridobili mandat in kot predstavniki občanov odločali o najpomembnejših lokalnih javnih zadevah.

23. V takšnem položaju je zakonodajalec sprejel ZODPol-G. V šestem odstavku 43. člena ZODPol je uzakonil predhodno opisano ustavno prepoved.<sup>19</sup> Uveljavil pa je tudi novo omejitev – izpodbijana sedmi in osmi odstavek 43. člena ZODPol:

"(7) Policist med trajanjem delovnega razmerja ne sme opravljati funkcije nepoklicnega župana, nepoklicnega podžupana ali občinskega svetnika.

(8) Policistu, ki med trajanjem delovnega razmerja prevzame opravljanje funkcije iz prejšnjega odstavka, preneha delovno razmerje."

24. Zakonodajalec je prepovedal hkratno opravljanje dela policista in izvajanje funkcije nepoklicnega lokalnega funkcionarja. Prepoved je uvrstil v poglavje, ki ureja status policista ter posebnosti ureditve delovnopравниh razmerij in ureditve s področja zdravstvenega, pokojninskega in invalidskega zavarovanja (43.–89. člen ZODPol). Gre za poglavje, ki določena temeljna vprašanja delovnega razmerja policistov ureja na drugačen način, kot jih urejata ZJU in Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 52/16, 81/19 in 15/22 – v nadaljevanju ZDR-1) za druge javne uslužbenke. Prepoved je uredil v členu, ki ureja status policistov (43. člen ZODPol). Izpodbijano prepoved je tako opredelil kot posebno delovnopravno obveznost policista ter

---

<sup>15</sup> Pravna teorija takšne ukrepe opredeljuje tudi kot t. i. dejansko (*soft*) neizvoljivost (F. Grad, J. Sovdat, S. Zagorc, nav. delo, str. 99).

<sup>16</sup> F. Grad, J. Sovdat, S. Zagorc, nav. delo, str. 193.

<sup>17</sup> Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-49/06, 20. točka obrazložitve.

<sup>18</sup> Tako so na primer na lokalnih volitvah leta 2018 neodvisni kandidati za župane osvojili šestdeset odstotkov vseh županskih položajev, nestranskarske liste pa so zasedle eno tretjino vseh svetniških mest (M. Haček, nav. delo, str. 23–29).

<sup>19</sup> Ta določa: "Policist med trajanjem delovnega razmerja ne sme biti član politične stranke."

za njeno kršitev predvidel tudi delovnopravno sankcijo – prenehanje delovnega razmerja na podlagi zakona (*ex lege*).

25. Iz Vladnih navedb izhaja, da naj bi bila izpodbijana prepoved zgolj eden od institutov volilnega prava, ki vplivajo na splošnost pasivne volilne pravice. Teorija pri tem ločuje med tremi tipičnimi instituti volilnega prava: 1) neizvoljivost, 2) nezdržljivost funkcije in 3) odvzem mandata. Neizvoljivost posamezniku prepoveduje kandidiranje na volitvah zaradi določenih osebnih okoliščin, lastnosti, razmerij ali ravnanj.<sup>20</sup> Nezdržljivost funkcije posamezniku onemogoča, da bi ob dosedanji funkciji sočasno opravljal še druge funkcije ali dejavnosti.<sup>21</sup> Odvzem mandata posamezniku onemogoča nadaljnje izvrševanje na volitvah pridobljenega mandata.<sup>22</sup>

26. Zakonodajalec je pasivno volilno pravico na lokalnih volitvah uredil v ZLV, ZLS in ZVDZ. Uzakonil je temeljna načela (2. člen ZLV), določil pogoje za pridobitev pasivne volilne pravice in razširil splošnost pasivne volilne pravice tudi na državljane drugih držav članic Evropske unije (5. člen ZLV), uredil pravila postopka kandidiranja (48.–74. člen ZLV), glasovanje na voliščih (75.–83. člen ZLV) ter način ugotavljanja volilnih izidov in deljenja mandatov (84.–91. člen ZLV). Glede ZVDZ je zakonodajalec določil, da se uporablja smiselno glede tistih vprašanj, ki v ZLS niso posebej urejena (4. člen ZLV). V ZLS pa je uredil postopek potrjevanja mandatov članov občinskega sveta (peti do dvanajsti odstavek 15.b člena ZLS), ugotovitve izvolitve župana (trinajsti odstavek 15.b člena ZLS), pravila o nezdržljivosti funkcij (37.b člen ZLS) in pravila o prenehanju mandata lokalnim funkcionarjem (37.a člen ZLS).

27. Zakonodajalec ni sprejel pravil o neizvoljivosti. Sprejel pa je pravila o nezdržljivosti lokalnih funkcij. Funkcija župana ni združljiva s funkcijo člana občinskega sveta in podžupana, članstvom v nadzornem odboru in z delom v občinski upravi ter z drugimi funkcijami, za katere tako določa zakon (prvi odstavek 37.b člena ZLS). Funkcija člana občinskega sveta in podžupana ni združljiva s funkcijo župana, članstvom v nadzornem odboru in z delom v občinski upravi ter z drugimi funkcijami, za katere tako določa zakon (drugi odstavek 37.b člena ZLS). Funkcija člana občinskega sveta in podžupana tudi ni združljiva s funkcijo načelnika upravne enote, kot tudi ne z delom v državni upravi na delovnih mestnih, na katerih javni uslužbenci izvršujejo pooblastila v zvezi z nadzorstvom nad zakonitostjo oziroma nad primernostjo in strokovnostjo dela organov občine (tretji odstavek 37.b člena ZLS). Zakonodajalec je v teh primerih določil, da članu občinskega sveta, županu in podžupanu preneha mandat, če nastopi eno od predhodno navedenih funkcij ali del oziroma če v enem mesecu po potrditvi mandata ne preneha opravljati ene od navedenih funkcij ali del (šesta alineja prvega odstavka 37.a člena ZLS). Zakonodajalec je predvidel tudi druge pogoje, pod katerimi je posamezniku lahko odvzet že pridobljeni mandat. Članu občinskega sveta, županu in podžupanu preneha mandat,

---

<sup>20</sup> F. Grad, J. Sovdat, S. Zagorc, nav. delo, str. 98, 99.

<sup>21</sup> Prav tam, str. 107.

<sup>22</sup> Prav tam, str. 111.

če izgubi volilno pravico, če postane trajno nezmožen za opravljanje funkcije, če je s pravnomočno sodbo obsojen na nepogojno kazen zapora, daljšo od šest mesecev, če v treh mesecih po potrditvi mandata ne preneha opravljati dejavnosti, ki ni združljiva s funkcijo člana ob-činskega sveta, župana in podžupana, ali če nastopi funkcijo ali začne opravljati dejavnost, ki ni združljiva s funkcijo člana občinskega sveta, župana in podžupana (prva do peta alineja prvega odstavka 37.a člena ZLS).

28. Čeprav izpodbijana ureditev spominja na navedene institute, se od njih v bistvenih lastnostih razlikuje. Zakonodajalec z njo ni urejal področja lokalnih volitev, ampak pravni položaj policistov v delovnem razmerju s svojim delodajalcem. Zakonodajalec policistom ni prepovedal kandidirati na lokalnih volitvah, ni jim prepovedal pridobitve mandata ter jim tudi ni prepovedal izvrševati pridobljenega mandata. Uzakonil pa je prepoved hkratnega opravljanja dela policista in izvajanja nepoklicne funkcije s pravno posledico na delovnopravnem področju – prenehanje delovnega razmerja. Kljub temu da izpodbijana ureditev neposredno ne ureja lokalnih volitev oziroma pasivne volilne pravice, pa lahko njen učinek intenzivno vpliva na to pravico.

29. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da zgolj formalno priznanje volilne pravice ne zagotavlja, da lahko vsak državljan volilno pravico tudi dejansko izvršuje. Postavljanje ovir na poti do uresničevanja sicer formalno priznane volilne pravice pa lahko pomeni nedopusten poseg v načelo splošnosti volilne pravice.<sup>23</sup> Ustavno sodišče mora zato odločiti o intenzivnosti vpliva izpodbijane prepovedi na pasivno volilno pravico. Presoditi mora, ali izpodbijana ureditev učinkuje kot urejanje načina uresničevanja pravice (drugi odstavek 15. člena Ustave) ali kot poseg v pasivno volilno pravico (tretji odstavek 15. člena Ustave).

30. Policisti so javni uslužbenci in so praviloma zaposleni za nedoločen čas. Ta oblika dela jim zagotavlja trajnost in stabilnost zaposlitve ter socialno varnost.<sup>24</sup> Ta se kaže v rednem prejemanju prihodka ter z vključitvijo v obvezna socialna zavarovanja oziroma uveljavljanja pravic na njihovi podlagi.<sup>25</sup> Prav tako zakon poudarja karierni vidik dela v policiji, saj policistom omogoča pridobitev statusa kariernega policista, če so v policiji zaposleni neprekinjeno najmanj pet let (prvi stavek četrtega odstavka 43. člena ZODPol). Takšen policist je vključen v sistem izobraževanja, izpopolnjevanja in usposabljanja za pridobivanje znanj in usposobljenosti z namenom napredovanja in premeščanja na druga

---

<sup>23</sup> Prim. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-48/98 z dne 1. 6. 2000 (Uradni list RS, št. 64/2000, in OdlUS IX, 144), 10. točka obrazložitve, in št. U-I-353/96 z dne 9. 10. 1997 (Uradni list RS, št. 67/97, in OdlUS VI, 122), 6. točka obrazložitve.

<sup>24</sup> Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-823/21, 18. točka obrazložitve.

<sup>25</sup> S pogodbo o zaposlitvi je posameznik vključen v pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zdravstveno zavarovanje, zavarovanje za primer brezposelnosti in zavarovanje za starševsko varstvo oziroma mu je omogočeno uveljavljanje pravic iz naslova teh zavarovanj (P. Pogačar, Zagotavljanje ekonomske, pravne in socialne varnosti delavcem v novih oblikah dela ter v netipičnih oblikah zaposlitve, *Podjetje in delo*, št. 6–7 (2018), str. 1318–1319).

delovna mesta v policiji (peti odstavek 43. člena ZODPol). Status kariernega policista preneha ob prenehanju zaposlitve (drugi stavek četrtega odstavka 43. člena ZODPol).<sup>26</sup> Iz navedenega izhaja, da so policisti, ki so dlje časa zaposleni v policiji, del kariernega sistema in lahko upravičeno pričakujejo, da bodo s potekom časa napredovali po nazivih, plačnih razredih, po zahtevnosti delovnih mest ter se jim bo hkrati poviševala tudi plača.

31. Če policist prevzame funkcijo nepoklicnega lokalnega funkcionarja, pa navedeno izgubi. Za opravljanje nepoklicne funkcije sicer prejema plačilo,<sup>27</sup> vendar ne gre za prihodek iz delovnega razmerja, za katerega država zagotavlja, da je dovolj visok, da omogoči preživetje.<sup>28</sup> Prav tako mu ta prihodek ne zagotavlja vseh obveznih socialnih zavarovanj.<sup>29</sup> Opravljanje funkcije je časovno omejeno na dolžino mandata. Po poteku mandata posameznik ni upravičen prejemati nadomestila zaradi prenehanja funkcije.<sup>30</sup> Če želi nadaljevati svojo karierno pot v policiji, mora najprej obstajati potreba po zaposlovanju novih kadrov v policiji, ponovno mora izpolnjevati posebne zaposlitvene pogoje<sup>31</sup> in mora biti izbran na javnem razpisu med več kandidati. Če je izbran in pride do sklenitve pogodbe o zaposlitvi, lahko v izjemnih primerih ohrani stopnjo naziva in plačni razred, kot ga je imel predhodno,<sup>32</sup> vendar ostaja precejšnja verjetnost, da se to ne zgodi

---

<sup>26</sup> Četrti odstavek 43. člena ZODPol sicer predvideva izjemo v primeru napotitve ali premestitve po odločitvi delodajalca ter v primeru sklenitve pogodbe o zaposlitvi z drugim delodajalcem v interesu Republike Slovenije. Vendar prevzem funkcije nepoklicnega lokalnega funkcionarja ne ustreza nobeni od navedenih izjem.

<sup>27</sup> Županu pripada plačilo v višini 50 % plače, ki bi jo dobil, če bi funkcijo opravljal poklicno (četrty odstavek 34.a člena ZLS). Podžupan lahko prejme plačilo v višini največ 50 % plače, ki bi jo dobil, če bi funkcijo opravljal poklicno. Višino plačila določi župan ob upoštevanju obsega podžupanovih pooblastil (peti odstavek 34.a člena ZLS). Članu občinskega sveta pripada sejnina za udeležbo na seji občinskega sveta ali seji delovnega telesa občinskega sveta. Letni znesek sejinin ne sme presegati 7,5 % plače župana (šesti odstavek 34.a člena ZLS).

<sup>28</sup> Višina prihodka za opravljanje funkcije ne spada na področje urejanja Zakona o minimalni plači (Uradni list RS, št. 13/10, 92/15 in 83/18 – ZMinP) ter je odvisna od različnih dejavnikov (npr. števila prebivalcev v občini).

<sup>29</sup> Načelo plačevanja prispevkov za socialno zavarovanje od vseh oblik dela je uveljavljeno le pri pokojninskem in invalidskem zavarovanju ter zdravstvenem zavarovanju (P. Pogačar, nav. delo, str. 1318–1319).

<sup>30</sup> Zakon o funkcionarjih v državnih organih (Uradni list RS, št. 30/90, 2/91-I, 18/91, 22/91, 4/93, 109/12 in 21/13 – v nadaljevanju ZFDO) ureja pravico do nadomestila funkcionarske plače v višini 80 % zadnje plače za tri mesece od prenehanja funkcije zgolj za poklicne funkcionarje (2., 13. in 14. člen ZFDO).

<sup>31</sup> Zlasti mora imeti ustrezne psihofizične sposobnosti in mora prestati varnostno preverjanje (za druge glej prvi odstavek 44. člena ZODPol).

<sup>32</sup> ZODPol to omogoča na delovnih mestih, za katera se zahtevajo posebna znanja in spretnosti (tretji odstavek 45. člena ZODPol). Iz zakonodajnega gradiva k sprejetju ZODPol-G (ki je uzakonil navedene določbe) izhaja, da gre za zaposlovanje na delovnih mestih policist SR NDM in višji policist. V teh primerih je mogoče takšnega posameznika imenovati v isto stopnjo naziva in uvrstiti

in bo moral karierno pot začeti znova. V tem primeru bo moral ponovno pridobiti status kariernega policista ter bo šele po nekaj letih ponovnega dela lahko prišel na podoben položaj, kot ga je imel pred zapustitvijo policijskega poklica.

32. Iz navedenega izhaja, da se morajo policisti pred odločitvijo o kandidiranju na lokalnih volitvah odločiti, ali so za aktivnejše sodelovanje pri uresničevanju lokalne samouprave pripravljeni tvegati izgubo varne zaposlitve in prekinitev poklicne kariere. Varna zaposlitev, ki omogoča karierno napredovanje, je temelj za razvoj posameznikove osebnosti, njegove družbene uveljavitve ter dostojnega življenja. Takšna zaposlitev ima pomemben vpliv na njegovo premoženje, zasebno življenje in zdravje. Omogoča mu načrtovanje družine, ureditve bivanjskih razmer in uresničitve drugih osebnih načrtov. Prav tako so v primeru nepredvidljivih življenjskih dogodkov takšen posameznik in njegovi bližnji zavarovani s sistemom socialnih pravic iz obveznih zavarovanj. Iz navedenega izhaja, da je izpodbijana prepoved pomembna ovira za uresničevanje pasivne volilne pravice. Prepoved ima jasen in intenziven odvračalni učinek – odvrniti policiste od sprejetja svobodne odločitve za kandidiranje na lokalnih volitvah. Zato prepoved pomeni poseg v pasivno volilno pravico.<sup>33</sup> Kljub temu da je pravna posledica vezana na začetek uresničevanja pridobljenega mandata, pa gre za poseg v pravico do kandidiranja. Zaradi pomena varne zaposlitve in ohranitve kredibilnosti pred volivci bo resen kandidat že pred začetkom volilnega postopka razrešil dilemo o tem, ali mu varna zaposlitev ter kariera policista pomenita več kot opravljanje funkcije občinskega funkcionarja.

33. Pri presoji, ali je poseg dopusten, pa mora Ustavno sodišče presoditi, ali temelji na ustavno dopustnem razlogu (tretji odstavek 15. člena Ustave) in ali je v skladu s splošnim načelom sorazmernosti kot enim izmed načel pravne države (2. člen Ustave). Ocenitve skladnosti izpodbijane ureditve s splošnim načelom sorazmernosti opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo primernosti, nujnosti in sorazmernosti v ožjem pomenu.<sup>34</sup>

---

v isti plačni razred, v katerega je bil imenovan oziroma uvrščen v pretekli zaposlitvi, vendar ne v višji plačni razred, kot ga je na delovnem mestu mogoče doseči z napredovanjem (četrti odstavek 45. člena ZODPol). Če novo delovno mesto ne omogoča napredovanja v isti naziv, se takšen posameznik imenuje v najvišji naziv, ki ga je mogoče doseči na tem delovnem mestu (peti odstavek 45. člena ZODPol). Iz omejenosti delovnih mest, za katera je omogočeno vračanje v isto stopnjo naziva in plačni razred, ter tudi iz predstavljene ureditve izhaja, da ponovna zaposlitev v isto stopnjo naziva in plačni razred ni sama po sebi umevna ter bo mogoča zgolj v izjemnih primerih.

<sup>33</sup> Pri tem je treba pojasniti, da se obravnavana zadeva pomembno razlikuje od zadeve, v kateri je Ustavno sodišče odločilo s sklepom št. U-I-317/11. V tej zadevi je Ustavno sodišče obravnavalo pravni položaj posameznikov, ki niso smeli hkrati opravljati dveh funkcij, ki se lahko opravljata poklicno (poslanca in župana). V obravnavani zadevi pa gre za položaj posameznikov, ki ne smejo hkrati opravljati dela policista in nepoklicne funkcije lokalnega funkcionarja.

<sup>34</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003 (Uradni list RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 86), 25. točka obrazložitve.

34. Iz zakonodajnega gradiva ob sprejemanju ZODPol-G in iz mnenja Vlade izhaja, da je bil glavni cilj sprejetja izpodbijane prepovedi uveljavitev načela politične nevtralnosti policistov, ki naj bi izhajala iz četrtega odstavka 42. člena Ustave. Vlada ocenjuje, da je politična nevtralnost policistov univerzalna ustavna vrednota. Zakonodajalec in Vlada pojasnjujeta še, da naj bi vsako politično udejstvovanje policistov upravičeno vzbudilo dvom o njihovi politični neopredeljenosti in nepristranskosti ter naj bi bilo nezdržljivo z opravljanjem policijskih nalog.

35. Ustavna prepoved članstva v političnih strankah je oblikovana kot izjema od pravice, da se vsakdo svobodno združuje z drugimi (drugi odstavek 42. člena). Podobno izjemo vsebuje tudi pravica do svobode zbiranja in združevanja, varovana v 11. členu EKČP. Ta v zadnji povedi drugega odstavka določa, da ta člen ne preprečuje zakonske omejitve (*lawful restrictions*) navedenih pravic pripadnikom oboroženih sil, policije ali državne uprave.<sup>35</sup> Ker gre za izjemo, je treba prepoved in njen namen razlagati ozko. Iz prepovedi ne izhaja zahteva, da je policistu prepovedano kakršnokoli politično udejstvovanje, prepovedano mu je zgolj članstvo v politični stranki in s tem onemogočeno tudi delovanje znotraj stranke – ni pa mu prepovedana nobena druga politična aktivnost (glej 20. točko obrazložitve te odločbe). Četrty odstavek 42. člena Ustave zato ne pomeni samostojne podlage za poseg v pravico do kandidiranja policistov na lokalnih volitvah.<sup>36</sup> Iz njega pa je mogoče izluščiti namen ustavodajalca, da obrambnim silam in policiji pripozna poseben pomen in položaj pri upravljanju države.

36. Za moderno državo je značilno, da razpolaga z monopolom fizične prisile, s katerim prepreči ali odvrne vedenje in ravnanje, ki neposredno ogrožata javno varnost ljudi, javni red in mir. Tradicionalno je policija eden od organov, ki ima z zakonom podeljeno pooblastilo, da s tem monopolom v skrajnih primerih tudi razpolaga.<sup>37</sup> Policija je organ izvršilne veje oblasti, ki v okviru sistema nacionalne varnosti skrbi za podsystem notranje varnosti – pristojna je za javno varnost, vzdrževanje reda in miru ter uveljavljanje zakonov na ozemlju države.<sup>38</sup> Njene ključne dolžnosti so zagotavljanje varnosti posameznikom in

---

<sup>35</sup> Člen 11 EKČP določa: "1) Vsakdo ima pravico, da mirno zboruje in se svobodno združuje, vključno s pravico, da ustanavlja sindikate in se jim pridruži, da bi zavaroval svoje interese. 2) Izvrševanje teh pravic je mogoče omejiti samo z zakonom, če je to nujno v demokratični družbi zaradi državne ali javne varnosti, za preprečitev neredov ali zločinov, za zaščito zdravja ali morale ali za zavarovanje pravic in svoboščin drugih ljudi. Ta člen ne preprečuje, da bi pripadnikom oboroženih sil, policije ali državne uprave z zakonom omejili izvrševanje teh pravic."

<sup>36</sup> Ne gre za poseg "v primerih, ki jih določa Ustava" (tretji odstavek 15. člena Ustave).

<sup>37</sup> Prim. B. Kečanović in drugi, Policijsko pravo in pooblastila, GV založba, Ljubljana 2006, str. 25–27.

<sup>38</sup> Prim. prav tam, str. 96–100 in str. 143. Glej še drugi odstavek 2. člena ZODPol, ki določa: "Policija kot eden od subjektov sistema notranje varnosti z uresničevanjem svojih nalog prispeva k notranji stabilnosti in varnosti v Republiki Sloveniji. Za uspešno zagotavljanje notranje varnosti policija sodeluje z drugimi subjekti, ki prispevajo k zagotavljanju nacionalne varnosti Republike Slovenije."

skupnosti, spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter krepitev pravne države (drugi odstavek 1. člena ZNPPol). Njene temeljne naloge so: 1) varovanje življenja, osebne varnosti in premoženja ljudi, 2) preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj in prekrškov, odkrivanje in prijemanje storilcev kaznivih dejanj in prekrškov, drugih iskanih ali pogrešanih oseb ter njihovo izročanje pristojnim organom in zbiranje dokazov ter raziskovanje okoliščin, ki so pomembne za ugotovitev premoženjske koristi, ki izvira iz kaznivih dejanj in prekrškov, 3) vzdrževanje javnega reda, 4) nadzor in urejanje prometa na javnih in nekategoriziranih cestah, 5) nadzor državne meje, 6) naloge v zvezi z gibanjem in prebivanjem tujcev, 7) varovanje določenih oseb, prostorov, objektov in okolišev objektov, določenih delovnih mest in tajnosti podatkov državnih organov, 8) naloge ob naravnih in drugih nesrečah ter 9) druge naloge, določene v tem zakonu (prvi odstavek 4. člena ZNPPol). Za uresničevanje teh nalog je zakonodajalec policiji podelil vrsto pristojnosti, ki bolj ali manj intenzivno vplivajo na posameznikovo svobodo oziroma njegove človekove pravice in temeljne svoboščine.<sup>39</sup> Med pristojnosti, ki intenzivno posegajo v človekove pravice, so zlasti pregledi oseb (51. in 52. člen ZNPPol), zaseg predmetov (54. člen ZNPPol), pristojnost vstopa v tuje stanovanje in druge prostore (53. člen ZNPPol) in odreditve omejitev gibanja (začasna omejitev gibanja iz 56. člena ZNPPol, prepoved približevanja iz 60. in 61. člena ZNPPol, privedba iz 57.–59. člena ZNPPol in pridržanje posameznika iz 64.–71. člena ZNPPol). Najintenzivnejši poseg pa je pristojnost za uporabo prisilnih sredstev, ki je konkreten odraz monopola fizične prisile, s katerim v imenu države razpolaga policija. Ta lahko pod zakonsko določenimi pogoji zoper posameznika uporabi: 1) sredstva za vklepanje in vezanje, 2) telesno silo, 3) plinski razpršilec, 4) palico, 5) službenega psa, 6) električni paralizator, 7) sredstva za prisilno ustavljanje prevoznih sredstev, 8) konjenico, 9) posebna motorna vozila, 10) vodni curek, 11) plinska sredstva in druga z zakonom določena sredstva za pasivizacijo ter 12) strelno orožje (prvi odstavek 73. člena ZNPPol in celotno poglavje od 72. do 97. člena ZNPPol). Gre za pristojnosti, ki delujejo neposredno zoper telo posameznika. Njihovo izvajanje lahko posamezniku povzroči nepovratno telesno in duševno škodo. Z njihovo uporabo pa lahko policist posamezniku tudi odvzame življenje.

---

<sup>39</sup> Prvi odstavek 33. člena ZNPPol določa: "Pri opravljanju policijskih nalog smejo policisti: 1) zbirati obvestila, 2) vabiti, 3) opozarjati, 4) ukazovati, 5) ugotavljati identiteto oseb in izvajati identifikacijski postopek, 6) iskati osebe, 7) izvajati prikrito in namensko kontrolo, 8) izvajati prepoznavo oseb po fotografijah, 9) izdelovati fotorobote, 10) izvajati poligrafski postopek, 11) postavljati cestne zapore z blokadnimi točkami, 12) uporabljati tuja prevozna sredstva, sredstva za zveze ali druga sredstva, 13) opravljati varnostne preglede, 14) opravljati preglede oseb, 15) vstopati v tuja stanovanja in v druge prostore, 16) zasegati predmete, 17) opravljati protiteroristične preglede, 18) začasno omejevati gibanje oseb, 19) priversti osebe, 20) prepovedati približevanje določeni osebi, kraju ali območju, 21) prepovedati udeležbo na športnih prireditvah, 22) prekiniti potovanje, 23) pridržati osebe, 24) uporabljati prisilna sredstva, 25) varnostno preverjati osebe, 26) izvajati akreditacijski postopek, 27) izvajati policijska pooblastila na vodah, 28) zbirati in obdelovati podatke in 29) izvajati druga policijska pooblastila, določena v zakonih."



37. Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 48/09, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16, 36/21, 82/21 in 189/21 – v nadaljevanju ZDU-1) kot eno od temeljnih načel določa načelo strokovnosti, politične nevtralnosti in nepristranskosti (3. člen ZDU-1). To določa, da uprava opravlja svoje delo po pravilih stroke (prvi odstavek), da mora biti pri opravljanju svojega dela politično nevtralna (drugi odstavek) ter da mora pri svojem delu ravnati nepristransko in ne sme dajati neupravičenih koristi in prednosti posameznicam oziroma posameznikom, pravnim osebam ali interesnim skupinam (tretji odstavek). Tudi ZJU določa, vsebinsko gledano, enako načelo – načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti (28. člen ZJU). To določa, da so uradniki dolžni svoje javne naloge izvrševati v javno korist, politično nevtralno in nepristransko. Namen tega načela je zagotoviti, da vladavina prava ne bi bila omejena z nedopustnimi političnimi vplivi. Po vsebini to pomeni, da niti politična razmerja niti drugi religiozni ali filozofski nazori ne smejo nedopustno vplivati na uradnika pri izvrševanju javnih nalog.<sup>40</sup> Ker obe načeli veljata za vse uradnike, zaposlene v državni upravi, morata še toliko bolj veljati za policiste. Tudi ESČP je v sodbi v zadevi *Rekvényi proti Madžarski* z dne 20. 5. 1999 (41. točka obrazložitve) sprejelo stališče, da ima policija prisilna pooblastila za usmerjanje ravnanja državljanov, v nekaterih državah pa imajo policisti tudi pooblastilo, da pri opravljanju svojih nalog nosijo orožje. Pri tem je poudarilo, da mora biti policija v službi države, kar pomeni, da ima javnost upravičeno pričakovanje, da bo imela pri stiku s policijo opravka s politično neopredeljenimi policisti, ki so odmaknjeni od političnih sporov.

38. Iz navedenega izhaja, da ustavno dopusten cilj za poseg v pasivno volilno pravico izhaja iz varstva pravic drugih (tretji odstavek 15. člena Ustave). Posameznik, ki opravlja delo policista, mora naloge opravljati na strokoven, politično nevtralen in nepristranski način zaradi varstva pravic drugih – vseh posameznikov, zoper katere in zaradi katerih policija izvaja svoje naloge. Policisti imajo odgovornost, da pomembnih pristojnosti ne zlorablajo ter jih uporabljajo zgolj v javno korist. Pri posameznikih oziroma javnosti se ne sme pojaviti dvom, da policija kot državni organ izvršilne veje oblasti ali posamezni policisti svojih nalog ne izvršujejo v javno korist, ampak zaradi drugih vzgibov (npr. v lastno korist, v korist določene interesne skupine ljudi, določene politične stranke). Pri tem ni pomembno samo, da je takšno delovanje policije dejansko zagotovljeno, ampak se mora to odražati tudi navzven. Zato je država dolžna sprejeti zakonodajo, s katero se preprečuje možnost nastanka pravnih položajev, ki bi policistom omogočali zlorabo podeljenih pooblastil za uveljavitev lastnih političnih ciljev pri odločanju v oblastnih organih (npr. Državnem zboru, občinskem svetu). Prav tako je država dolžna preprečevati nastanek pravnih položajev, ki bi javnosti vzbujali upravičen dvom o strokovnosti, politični nevtralnosti in nepristranskosti delovanja policistov oziroma policije kot celote. Pri tem je treba poudariti, da vsako politično udejstvovanje policista v zasebnem življenju ne pomeni kršitev načela politične nevtralnosti in nepristranskosti ter ne pomeni ustavnoskladnega posega v pasivno volilno pravico.

---

<sup>40</sup> E. Kerševan v: E. Korpič Horvat in drugi (ur.), Zakon o javnih uslužbencih s komentarjem, GV Založba, Ljubljana 2022, str. 196.

39. Pri presoji primernosti izpodbijane ureditve je treba najprej zavrniti argument predlagatelja, ki navaja, da je bil zasledovani cilj že dosežen ter da je izpodbijana prepoved neprimerna za doseg cilja. Policisti naj bi že pred uveljavitvijo izpodbijane prepovedi na lokalnih volitvah nastopali zgolj kot nestrankarski kandidati. Predlagatelj meni, da je zato njihovo delovanje v občinskih svetih nepolitično.

40. Policist je s prevzemom funkcije občinskega svetnika, župana ali podžupana vključen v odločanje o najpomembnejših vprašanjih lokalne samouprave glede: upravljanja z občinskim premoženjem in prostorom na območju občine, gradnje in vzdrževanja lokalne infrastrukture, oskrbovanja prebivalstva in gospodarstva s komunalnimi storitvami, zagotavljanja zdravstvene oskrbe na primarni ravni, zagotavljanja varstva in osnovnega šolanja otrok, zagotavljanja neprofitnih stanovanj, skrbi za socialno ogrožene, urejanja lokalnega prometa, pospeševanja gospodarskega, socialnega, kulturnega in drugega razvoja, zagotavljanja javnega reda in miru, zagotavljanja varstva okolja in drugih skupnih zadev.<sup>41</sup> Odločanje o teh vprašanjih zahteva usklajevanje različnih interesov, vrednot, filozofskih in ideoloških pogledov občanov na urejanje in organiziranje skupnostnih (javnih) zadev. Gre za odločanje o lokalnih javnih zadevah, ki je nujno politično, saj zajema vrednostno-ideološko odločitev o tem, kako organizirati življenje skupnosti posameznikov na določenem ozemlju.<sup>42</sup>

41. Občinski svet je neposredno voljen predstavniški organ občine. Je najvišji organ odločanja o vseh lokalnih javnih zadevah – ključne med njimi so našete v predhodni točki obrazložitve.<sup>43</sup> Ima normodajno, volilno in nadzorno funkcijo ter funkcijo odločanja v konkretnih zadevah.<sup>44</sup> V okviru normodajne funkcije sprejema splošne pravne akte – statut občine, odloke in druge občinske akte, prostorske in druge plane razvoja občine ter občinski proračun in zaključni račun (prva do četrta alineja drugega odstavka 29. člena ZLS). V okviru funkcije odločanja o posameznih zadevah med drugim odloča tudi o pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja (sedma alineja drugega odstavka 29. člena ZLS).<sup>45</sup> V okviru obeh navedenih funkcij se v največji meri uresniči politično odločanje

---

<sup>41</sup> Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-223/16, 20. točka obrazložitve.

<sup>42</sup> "Odločanje o ciljih se tako istoveti s političnim procesom, da ga pogosto imenujemo kar politika. Zato je vedno prežeto z vrednostnimi sestavinami." (F. Bučar, Upravljanje, Cankarjeva založba, Ljubljana 1981, str. 86). Pravni terminološki slovar *javno politiko* definira kot "cilje in ukrepe politično-upravnih oblasti na določenem področju, kjer obstaja javni interes" (M. Accetto in drugi, Pravni terminološki slovar, Založba ZRC SAZU, Ljubljana 2018, str. 123). Slovar slovenskega knjižnega jezika *politiko* definira kot "urejanje družbenih razmer, odločanje o njih s pomočjo države in njenih organov" (M. Ahlin in drugi, Slovar slovenskega knjižnega jezika, DZS, Ljubljana 1998, str. 900).

<sup>43</sup> Prvi odstavek 29. člena ZLS določa: "Občinski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine." Prim. še F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, Ustavno pravo, druga, spremenjena in dopolnjena izdaja, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2018, str. 691.

<sup>44</sup> F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, nav. delo, str. 691.

<sup>45</sup> Drugi in tretji odstavek 29. člena ZLS določata:

vsakega posameznega občinskega svetnika. Ta se sam in skupaj z drugimi svetniki vsakodnevno politično opredeljuje do različnih vprašanj lokalnega samoupravljanja. Z glasovanjem na sejah pa sodeluje pri prelitju večinske politične volje občinskega sveta v splošne in posamične pravne akte občine, ki urejajo skupno življenje občanov.

42. Župan je izvršilni organ občine, ki ima nasproti občinskemu svetu močan položaj.<sup>46</sup> Ima pomembno predlagalno funkcijo, vodi občinsko upravo, sklicuje in vodi seje občinskega sveta, predstavlja in zastopa občino ter je varuh zakonitosti njenega delovanja.<sup>47</sup> V okviru predlagalne funkcije občinskemu svetu predlaga v sprejetje proračun in zaključni račun proračuna občine, odloke in druge akte iz pristojnosti občinskega sveta (tretji odstavek 33. člena ZLS). Zaradi te funkcije je župan zelo pomemben organ pri političnem odločanju o lokalnih javnih zadevah, saj občinskemu svetu predlaga vsebinske odločitve pri urejanju skupnega življenja v lokalni skupnosti. Pri tem predlaga sprejetje svojih političnih predlogov oziroma odločitev o tem, kako naj se uredijo javne zadeve v občini. Ker želi s svojimi predlogi uspeti, si prizadeva, da bi v občinskem svetu pridobil večinsko podporo. Zato je prisiljen sodelovati z občinskimi svetniki, ki so člani političnih strank, in z neodvisnimi občinskimi svetniki. Zaradi vsega navedenega je tudi funkcija župana izrazito politična.

43. Enako velja tudi za funkcijo podžupana. Gre za posameznika, ki je bil izvoljen kot občinski svetnik in ga na funkcijo podžupana imenuje župan (prvi odstavek 33.a člena ZLS). Podžupan pomaga županu pri njegovem delu ter opravlja posamezne naloge iz pristojnosti župana, za katere ga župan pooblasti (tretji odstavek 33.a člena ZLS). Podžupan tudi nadomešča župana v primeru njegove odsotnosti ali zadržanosti (četrti odstavek 33.a člena ZLS). Tako podžupan opravlja enake naloge kot župan in ima v sistemu lokalne oblasti v bistvenih lastnostih enako funkcijo.

44. Iz vsega navedenega izhaja, da je argument predlagatelja neutemeljen, saj je delovanje lokalnih javnih funkcionarjev politično, neodvisno od tega, ali so na volitvah nastopili kot strankarski ali pa kot neodvisni kandidati. Izpodbijana prepoved pa je primerno sredstvo za doseg cilja. Predhodna ureditev je policistom omogočala, da so

---

"(2) V okviru svojih pristojnosti občinski svet: 1) sprejema statut občine; 2) sprejema odloke in druge občinske akte; 3) sprejema prostorske in druge plane razvoja občine; 4) sprejema občinski proračun in zaključni račun; 5) imenuje in razrešuje člane nadzornega odbora ter člane komisij in odborov občinskega sveta; 6) nadzoruje delo župana, podžupana in občinske uprave glede izvrševanja odločitev občinskega sveta; 7) odloča o pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja, če ni s tem zakonom drugače določeno; 8) imenuje in razrešuje člane sveta za varstvo uporabnikov javnih dobrin; 9) odloča o drugih zadevah, ki jih določata zakon in statut občine.

(3) Občinski svet odloča tudi o na občino z zakonom prenesenih zadevah iz državne pristojnosti, če zakon ne določa, da o teh zadevah odloča drug občinski organ."

<sup>46</sup> Prim. M. Senčur v: M. Avbelj (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2019, str. 339.

<sup>47</sup> F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, nav. delo, str. 695.

opravljali naloge policista in hkrati sodelovali pri političnem odločanju organov lokalne oblasti. S sprejetjem izpodbijane prepovedi pa je odpravljen položaj, ki bi javnosti lahko vzbujal upravičen dvom o tem, da policisti svojih pooblastil ne izvršujejo v javno korist, ampak jih zlorablajo za druge namene. Zavarovan je tudi splošni videz nepolitičnosti ter nepristranskosti delovanja policije – odpravljen je vzrok, ki bi javnosti omogočal dojemanje policije kot državnega organa, ki je hkrati nosilec monopola fizične prisile in nosilec političnega odločevanja v lokalnih javnih zadevah.

45. Prepoved zadosti tudi testu nujnosti. Zakonodajalec je pravno posledico za politično udejstvovanje policistov predvidel šele na točki, ko je popolnoma jasno, da bo posameznik opravljal funkcijo lokalnega funkcionarja in bo sprejemal politične odločitve. Zakonodajalec tako ni pravno sankcioniral predhodnih političnih aktivnosti policista, ki so potrebne, da je posameznik lahko izvoljen za člana občinskega sveta ali župana (npr. kandidiranja, sodelovanja v volilni kampanji). Zato zasledovanega cilja ni bilo mogoče doseči z milejšim ukrepom.

46. Prepoved pa prestane tudi test sorazmernosti v ožjem smislu. Teža posega v pravico do kandidiranja na lokalnih volitvah je sorazmerna pričakovanim koristim, ki bodo zaradi tega nastale. Izpodbijana prepoved posameznikom, ki so zaposleni kot policisti, zelo otežuje uresničevanje pravice do kandidiranja na lokalnih volitvah. Postavlja jih pred težko dilemo, ali zapustiti varno zaposlitev in kariero zato, da bi lahko bolj aktivno sodelovali pri uresničevanju lokalne samouprave. Izpodbijana ureditev jim tega sama po sebi ne prepoveduje, od njih pa zahteva, naj bistveno spremenijo in prilagodijo svoje zasebno in poklicno življenje. Na drugi strani tehtanja pa je zaupanje javnosti, da policija deluje strokovno, nepolitično in nepristransko. Država je policiji in policistom podelila pristojnosti, s katerimi lahko zelo intenzivno posegajo v telo in dostojanstvo posameznika (sredstva fizičnega prisiljevanja). Zato se v javnosti ne sme pojavljati upravičen dvom o tem, da policist svojih pristojnosti ne uporablja v javno korist oziroma da policija kot celota ne deluje v javno korist. Ko policist prevzame politično funkcijo, bi se takšen dvom lahko upravičeno vzpostavil. Mnenje javnosti, da policija zlorablja monopol fizične prisile, bi v družbi lahko povzročilo negativne posledice (npr. izgubo zaupanja v delovanje policije in odrekanje legitimnosti njenemu delovanju). Zato teža posega v pravico policista do kandidiranja na lokalnih volitvah ne pretehta nad pričakovanimi koristmi, ki bodo nastale zaradi zagotovitve varstva pravic drugih.

47. Ustavno sodišče je zato ugotovilo, da sedmi in osmi odstavek 43. člena ZODPol nista v neskladju z drugim odstavkom 43. člena Ustave (1. točka izreka).

### **B. – III.**

#### **Presoja z vidika načela enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave)**

48. Splošno načelo enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave terja, da zakonodajalec v bistvenem enake položaje ureja enako, v bistvenem različne položaje pa različno. Za presojo o tem, katere podobnosti in razlike v položajih so bistvene, je treba izhajati iz predmeta pravnega urejanja. Če zakonodajalec bistveno enake položaje ureja različno, mora za to obstajati razumen razlog, stvarno povezan s predmetom urejanja. Načelo enakosti pred zakonom namreč ne pomeni, da zakonodajalec v bistvenem enakih položajev pravnih subjektov ne bi smel različno urejati, ampak da tega ne sme početi samovoljno, brez razumnega in stvarnega razloga.<sup>48</sup>

*Primerjava položaja policistov s položajem poklicnih pripadnikov oboroženih sil*

49. Predlagatelj zatrjuje, da so policisti in poklicni vojaki v bistveno enakem položaju, saj za obe skupini velja ustavna prepoved članstva v političnih strankah zaradi preprečevanja zlorabe njunih pooblastil v politične namene. Navaja, da 16. člen ZSSloV vojakom nalaga nekatere omejitve pri političnem udejstvovanju, vendar ZSSloV ne določa nobenih omejitev pasivne volilne pravice na lokalnih volitvah, kot je to uredil ZODPol pri policistih. Meni, da za takšno razlikovanje ne obstaja stvarni in razumen razlog.

50. Ustava tako pripadnikom policije kot tudi poklicnim pripadnikom oboroženih sil prepoveduje članstvo v političnih strankah (četrti odstavek 42. člena Ustave). Kot je bilo že pojasnjeno, ta prepoved hkrati pomeni prepoved aktivnega udejstvovanja v stranki in tudi pomembno oviro za uresničevanje pasivne volilne pravice pri neposredno voljenih državnih organih (glej 20. in 21. točko obrazložitve te odločbe). Prav tako iz te prepovedi izhaja, da je ustavodajalec policiji in vojski namenil poseben položaj pri upravljanju države. Tako kot policija je tudi vojska državni organ, ki tradicionalno razpolaga s pristojnostjo uporabe monopola fizične prisile.<sup>49</sup> Pri vojski ta obsega uporabo vojaškega orožja, minskih eksplozivnih sredstev, prisilnih sredstev, vojaških psov ter fizične ali druge sile.<sup>50</sup> Vojaška oseba lahko uporabi orožje pri opravljanju bojnih nalog po pravilih za bojno delovanje ter pri opravljanju stražarske, patroljne, požarne ali druge podobne službe (prvi in tretji odstavek 51. člena Zakona o obrambi, Uradni list RS, št. 103/04 – uradno prečiščeno besedilo, 95/15 in 139/20 – v nadaljevanju ZObr). Policija in vojska sodelujeta pri zagotavljanju nacionalne varnosti države, ki je sestavljena iz več podsistemov: 1) obrambnega sistema, 2) sistema notranje varnosti ter 3) sistema varstva pred naravnimi

---

<sup>48</sup> Odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-60/20 z dne 18. 3. 2021 (Uradni list RS, št. 57/21), 19. točka obrazložitve, št. U-I-303/18 z dne 18. 9. 2019 (Uradni list RS, št. 59/19, in OdlUS XXIV, 15), 39. točka obrazložitve; št. Up-217/14 z dne 7. 2. 2018 (OdlUS XXIII, 19), 10. točka obrazložitve; št. U-I-246/13 z dne 21. 4. 2016 (Uradni list RS, št. 35/16, in OdlUS XXI, 24), 22. točka obrazložitve; št. U-I-57/15, U-I-2/16 z dne 14. 4. 2016 (Uradni list RS, št. 31/16), 17. točka obrazložitve.

<sup>49</sup> Prim. B. Kečanović in drugi, nav. delo, str. 26 in 27.

<sup>50</sup> Člen 316 Pravil službe v Slovenski vojski (Uradni list RS, št. 84/09).

in drugi nesrečami.<sup>51</sup> Monopol fizične prisile je obema podeljen ravno iz razloga zagotavljanja nacionalne varnosti.

51. Zaradi navedenih pristojnosti ima javnost enako kot pri policiji upravičena pričakovanja, da bo vojska kot celota oziroma posamezen vojak pri izvajanju vojaških nalog in uporabi monopola fizične prisile ravnala strokovno, politično nevtralnno in nepristransko. Zakonodajalec je to tudi dodatno konkretiziral pri urejanju nalog slovenske vojske. Kot splošno načelo je določil, da vojske ni dovoljeno uporabljati za politično ali strankarsko dejavnost ali namen (drugi odstavek 37. člena ZObr). Prav tako je prepovedal nastanek določenih pravnih položajev, ki bi lahko upravičeno vzbujali dvom o nepristranskem in politično nevtralnem izvajanju vojaških nalog. Vojaškim osebam je prepovedal, da se v uniformi udeležijo shodov političnih strank (drugi odstavek 50. člena ZObr). Prepovedal je strankarsko delovanje, propagando ali shode strank v vojaških objektih, enotah in zavodih (tretji odstavek 50. člena ZObr). Pripadnikom slovenske vojske je prepovedal, da bi med službenim časom in dejanskim opravljanjem vojaške službe politično delovali ali se udeleževali aktivnosti političnih strank, razen če ne gre za opravljanje službenih zadev. Pripadnikom je prepovedal udeleževanje na političnih shodih v uniformi (16. člen ZSSloV).

52. Zaradi vsega navedenega so policisti in poklicni pripadniki oboroženih sil pri uresničevanju pasivne volilne pravice na lokalnih volitvah (predmeta urejanja) v bistveno enakih položajih. Pri obeh skupinah javnih uslužbencev je mogoče pasivno volilno pravico omejevati zaradi enakega razloga – upravičenega pričakovanja javnosti, da vojaki in vojska kot celota pri izvajanju nalog in uporabi monopola fizične prisile ravnajo strokovno, politično nevtralnno in nepristransko.

53. Zakonodajalec pa je pasivno volilno pravico pri lokalnih volitvah pri policistih uredil drugače kot pri vojaki. Policistom je prepovedal hkratno opravljanje dela policista in izvrševanje funkcije nepoklicnega lokalnega funkcionarja, vojakom pa tega ni prepovedal. Ustavno sodišče mora zato presoditi, ali za takšno razlikovanje obstaja razumen razlog, stvarno povezan s predmetom urejanja.

54. V sistemu nacionalne varnosti policija skrbi za podsistem notranje varnosti – pristojna je za javno varnost, vzdrževanje reda in miru ter uveljavljanje zakonov na ozemlju države (glej 36. točko obrazložitve te odločbe). Vojaki pa izvajajo naloge obrambnega podsistema. Ta je usmerjen v odvrčanje napada na državo ter v obrambo neodvisnosti, nedotakljivosti in celovitosti države (124. člen Ustave in 2. člen ZObr). Obrambo države zagotavlja slovenska vojska skupaj z nevojaškim delom obrambnega sistema, civilno obrambo (3. člen ZObr). Ustavni koncept obrambe vključuje tudi dolžnost države, da spoštuje sprejete mednarodne obveznosti tako glede stanja svojega obrambnega

---

<sup>51</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-28/16 z dne 12. 5. 2016 (Uradni list RS, št. 42/16, in OdlUS XXI, 25), 22. točka obrazložitve.

sistema kot tudi glede sodelovanja pri mednarodnih naporih za širše regionalno ali globalno preprečevanje oboroženih konfliktov ter za zagotavljanje in vzdrževanje miru.<sup>52</sup>

55. Vojska pa lahko sodeluje s policijo pri širšem varovanju državne meje v notranjosti državnega ozemlja. Sodeluje lahko v skladu z načrti in po predhodni odločitvi Vlade, vendar pri opravljanju teh pooblastil vojska nima policijskih pooblastil (četrti odstavek 37. člena ZObr). Izjemoma pa lahko pripadniki slovenske vojske pri tem sodelovanju skupaj s policijo izvajajo tudi pooblastila opozarjanja, napotovanja, začasnega omejevanja gibanja oseb in sodelovanja pri obvladovanju skupin in množic. Ta pooblastila lahko izvajajo, če tako zahtevajo varnostne razmere ter če na predlog Vlade tako odloči Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev (prvi odstavek 37. a člena ZObr). Pri tem je Ustavno sodišče že pojasnilo, da gre za izvrševanje pooblastil, za katera je primarno pristojna policija, ter zato vojska pri tem ne more uporabljati orožja ali drugih prisilnih sredstev.<sup>53</sup>

56. Iz navedenega izhaja, da med policisti in vojaki obstaja bistvena razlika pri uporabi monopola fizične prisile. Vojaki z njo razpolagajo zlasti navzven – zoper druge države oziroma njihove pripadnike oboroženih sil – za zaščito zunanje suverenosti države. Policija pa ravno nasprotno, monopol uporablja navznoter – zoper prebivalce države, v kateri deluje – za zaščito notranje suverenosti države. Policisti sredstva fizične prisile uporabljajo pri vsakodnevem opravljanju svojega poklica – opravljanje njihovih nalog je neposredno povezano z vsakodnevnimi stiki z ljudmi. Pri vojakih pa je drugače. Njihove naloge v mirnem času ne predvidevajo intenzivnih in vsakodnevih stikov s posamezniki, katerih zunanjo suverenost varujejo. Tudi če do teh stikov pride, pa nimajo pristojnosti, da zoper posameznike uporabijo sredstva fizične prisile. Glede na navedeno se lahko v javnosti hitreje postavi upravičen dvom o možnosti zlorabe monopola fizične prisile pri policistih kot pri vojakih. Zato večje omejevanje pravice do kandidiranja na lokalnih volitvah pri policistih temelji na razumnem razlogu, ki je stvarno povezan s predmetom urejanja.

#### *Primerjava položaja policista s položajem uradnikov*

57. Predlagatelj navaja, da sta položaj policista in položaj drugega javnega uslužbenca primerljiva. Tudi javni uslužbenci naj bi imeli javna pooblastila za opravljanje uradnih nalog in naj bi pri svojem delu odločali o pravicah, obveznostih in pravnih interesih posameznikov. Kljub temu pa naj ne bi imeli nobene omejitve pri uresničevanju pasivne volilne pravice. Predlagatelj meni, da za takšno razlikovanje ne obstaja noben stvarni in razumen razlog.

---

<sup>52</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-483/20 z dne 1. 4. 2021 (Uradni list RS, št. 64/21), 27. točka obrazložitve.

<sup>53</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-28/16, 25. točka obrazložitve.

58. ZJU loči dve skupini javnih uslužbencev. Uradniki so tisti javni uslužbenci, ki opravljajo javne naloge – gre za naloge, ki so neposredno povezane z izvrševanjem oblasti ali z varstvom javnega interesa (prvi odstavek 23. člena ZJU). Strokovno-tehnični uslužbenci pa so tisti javni uslužbenci, ki v organih opravljajo spremljajoča dela (tretji odstavek 23. člena ZJU).<sup>54</sup> Iz predlagateljevih navedb zato izhaja, da primerja položaj policista s položajem drugih uradnikov.

59. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da je položaj delavcev policije objektivno drugačen od položaja zaposlenih v drugih državnih organih.<sup>55</sup> Policija skrbi za varnost posameznikov in skupnosti. Pri tem uporablja pristojnosti, ki lahko zelo intenzivno posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika (monopol fizične prisile). Morebitna zloraba pristojnosti ima lahko nepopravljive posledice za telesno in duševno integriteto posameznikov. Drugi uradniki opravljajo najrazličnejše javne naloge, vendar je vsem skupno to, da ne razpolagajo s sredstvi za izvajanje fizične prisile. Zloraba njihovih pristojnosti posamezniku lahko povzroči negativne posledice, vendar se te ne morejo primerjati z intenzivnostjo posledic, ki jih lahko povzroči zloraba sredstev fizične prisile.

60. Iz navedenega izhaja, da so policisti in drugi uradniki pri pravnem urejanju pasivne volilne pravice pri lokalnih volitvah v bistveno različnih položajih. Zato lahko zakonodajalec različno pravno ureja pasivno volilno pravico uradnikov in policistov na lokalnih volitvah.

*Primerjava položajev poklicnih funkcionarjev, ki lahko opravljajo dodatno dejavnost, in nepoklicnih lokalnih funkcionarjev, ki ne smejo opravljati dela policista*

61. Predlagatelj navaja, da ZIntPK poklicnim funkcionarjem ob opravljanju funkcije omogoča tudi opravljanje poklicnih in drugih dejavnosti, namenjenih pridobivanju dohodka. Policisti pa, ko nastopijo funkcijo nepoklicnega lokalnega funkcionarja, ne smejo več opravljati svojega dela, saj zanje velja absolutna prepoved opravljanja policijskega dela. Pri tem predlagatelj zatrjuje še, da je zakonodajalec neenako določil tudi sankcije za kršitev prepovedi opravljanja dela, saj je ta strožja za nepoklicne javne funkcionarje, ki opravljajo delo policista.

62. Predlagatelj meni, da sta bila poklicni funkcionar, ki lahko opravlja še dodatno dejavnost, ter policist, ki je po prejšnji ureditvi lahko opravljal tudi funkcijo nepoklicnega lokalnega funkcionarja, v enakem pravnem položaju. Zato naj bi bila zakonska ureditev pred sprejetjem izpodbijane ureditve skladna z drugim odstavkom 14. člena Ustave. S sprejetjem izpodbijane ureditve pa naj bi zakonodajalec enaka pravna položaja uredil na neenak način, kar naj bi bilo v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave.

---

<sup>54</sup> Gre za dela kadrovskega in materialno-finančnega poslovanja, tehnična in podobna dela ter druga dela, ki jih je treba opravljati zaradi nemotenega izvajanja javnih nalog organa.

<sup>55</sup> Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-193/01 z dne 2. 10. 2003, 7. točka obrazložitve.



63. Že pred sprejetjem ZODPol-G položaj poklicnega funkcionarja, ki lahko opravlja dodatno dejavnosti, in položaj nepoklicnega lokalnega funkcionarja, ki je lahko delal kot policist, nista bila primerljiva. Predlagatelj primerja dodatni dejavnosti obeh posameznikov, ki sta različni glede vsebine in namena njunega izvajanja. Po eni strani se opravljanje dela policista ne more primerjati z opravljanjem dodatne dejavnosti, ki jo poklicni funkcionar lahko opravlja. Delo policista zahteva polno navzočnost na delovnem mestu, saj se opravlja redno vsak dan<sup>56</sup> ter tudi v manj ugodnem delovnem času.<sup>57</sup> Dodatna dejavnost poklicnega funkcionarja pa se lahko opravlja zgolj kot izjema od pravila, da se mora poklicni funkcionar posvečati funkciji ter ne sme opravljati poklicne ali druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka ali premoženjske koristi (prvi odstavek 26. člena ZIntPK). Pri tem je dodatna dejavnost praviloma omejena na pedagoško, znanstveno, raziskovalno, umetniško, kulturno, športno in publicistično dejavnost ter dejavnost vodenja kmetije in upravljanja lastnega premoženja (drugi odstavek 26. člena ZIntPK).<sup>58</sup> Dodatna dejavnost se posledično ne sme opravljati v tolikšnem obsegu, kot se opravlja redna zaposlitev policista, saj bi drugače trpelo opravljanje funkcije. Po drugi strani se tudi opravljanje funkcije nepoklicnega funkcionarja v lokalni samoupravi ne more primerjati z dodatnimi dejavnostmi, ki jih lahko opravlja poklicni funkcionar. Izvrševanje funkcije pomeni sprejemanje političnih odločitev o lokalnih javnih zadevah na podlagi mandata, pridobljenega s strani občanov. Za opravljanje dodatne dejavnosti pa takšna demokratična legitimnost ni potrebna. Prav tako opravljanje dodatne dejavnosti ne pomeni odločanja o skupnostnih zadevah in je v večji meri usmerjeno v zadovoljevanje osebnih interesov poklicnega funkcionarja.

64. Zaradi navedenega sta bila položaja poklicnega funkcionarja, ki je opravljal dodatno dejavnosti, in nepoklicnega lokalnega funkcionarja, ki je opravljal tudi delo policista, v bistvenem različna. Zato ju je zakonodajalec lahko različno urejal in tudi sprejetje izpodbijanih določb ZODPol ni povzročilo neskladja z načelom enakosti.

*Povzetek presoje z vidika načela enakosti pred zakonom*

65. Glede na navedeno je Ustavno sodišče ugotovilo, da sedmi in osmi odstavek 43. člena ZODPol nista v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave (1. točka izreka).

---

<sup>56</sup> Delovni čas policista je polni delovni čas, ki znaša največ 40 ur na teden (prvi odstavek 143. člena ZDR-1).

<sup>57</sup> Policisti morajo, če jim je tako odrejeno, biti v pripravljenosti na delo tudi v času izven običajnega delovnega časa (71. člen ZODPol). Odrejeno jim je lahko tudi delo preko polnega delovnega časa (72. člen ZODPol) in dodatno delo preko delovnega časa (73. člen ZODPol).

<sup>58</sup> Izjemoma in če noben drug zakon ne določa drugače, lahko Komisija poklicnemu funkcionarju dovoli opravljanje tudi druge poklicne ali druge dejavnosti, namenjene pridobivanju prihodka, ki niso predhodno našteje. Komisija pri tem upošteva javni interes ter stopnjo tveganja, da bi opravljanje te dejavnosti vplivalo na objektivno in nepristransko opravljanje funkcije ali ogrozilo njeno integriteto (četrti odstavek 26. člena ZIntPK).

**B. – IV.****Presoja z vidika načela zaupanja v pravo (2. člen Ustave)**

66. Iz ustaljene ustavnosodne presoje izhaja, da načelo varstva zaupanja v pravo posamezniku zagotavlja, da država njegovega pravnega položaja ne bo poslabšala arbitrarno, torej brez stvarnega razloga, utemeljenega v prevladujočem in ustavno dopustnem javnem interesu. Ker gre za splošno pravno načelo in ne neposredno za eno od človekovih pravic, ki jim po 15. členu Ustave pripada strožje varstvo zoper morebitne omejitve in druge posege, to načelo nima absolutne veljave in je v večji meri kot posamezne človekove pravice podvrženo mogočim omejitvam, torej temu, da je treba v primeru konflikta oziroma kolizije med tem in drugimi ustavnimi načeli oziroma dobrinami v t. i. tehtanju dobrin presoditi, kateri izmed ustavno varovanih dobrin je v posameznem primeru treba dati prednost. Pri vrednotenju načela varstva zaupanja v pravo je zlasti pomembno, ali so spremembe na pravnem področju relativno predvidljive in so torej prizadeti s spremembo lahko vnaprej računali ter kakšna sta teža spremembe in pomen obstoječega pravnega položaja za upravičence na eni strani in javni interes, ki utemeljuje drugačno ureditev od obstoječe, na drugi strani.<sup>59</sup>

67. Ustavno sodišče je pri odločanju o upravičenosti posega v pravico do izvrševanja na volitvah pridobljenega mandata poslanca (drugi odstavek 43. člena Ustave) sprejelo stališče, da mora zakonodajalec pri urejanju volilne pravice sprejemati pravila, ki temeljijo na ustavnih načelih in morajo biti do te mere določna, da ne more prihajati do arbitrarnosti pri njihovi uporabi. Zato mora biti uresničevanje volilne pravice, zlasti pa posegi vanjo, v zakonu jasno in določno urejeno.<sup>60, 61</sup>

68. Predlagatelj navaja, da zakonodajalec ni uredil prehodnega obdobja za policiste, ki so funkcijo nepoklicnega lokalnega funkcionarja že opravljali pred uveljavitvijo ZODPol-G. Meni, da iz jezikovnega pomena sedmega odstavka 43. člena ZODPol izhaja, da ta posega tudi v te položaje. Na drugi strani Vlada navaja, da je treba izpodbijane določbe (zaradi umanjkanja uzakonitve prehodnega obdobja) razlagati na način, da se nanašajo zgolj na prihodnje pravne položaje.

69. Ustavno sodišče ugotavlja, da zakonodajalec v prehodnih in končnih določbah ZODPol-G ni uredil prehodnega obdobja za uveljavitev prepovedi hkratnega opravljanja dela policista in izvrševanja funkcije nepoklicnega lokalnega funkcionarja (42. do 48. člen ZODPol-G). Zgolj jezikovna razlaga sedmega in osmega odstavka 43. člena ZODPol bi lahko omogočala oba pomena, za katera se zavzemata udeleženca postopka. Sedmi

---

<sup>59</sup> Glej npr. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-303/18, 17. točka obrazložitve.

<sup>60</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-227/14, Up-790/14, 17. točka obrazložitve.

<sup>61</sup> Podobno tudi pravna teorija: "Za razliko od neizvoljivosti je odvzem mandata poseg v že pridobljeno pravico posameznika, zato morajo biti dopustni razlogi za odvzem še za odtенок bolj jasno opredeljeni v Ustavi ali zakonih." (F. Grad, J. Sovdat, S. Zagorc, nav. delo, str. 111).

odstavek 43. člena ZODPol bi lahko določal splošno delovnopravno obveznost, ki velja ves čas, ko je posameznik v delovnopravnem razmerju, ter bi se lahko nanašal na pretekle položaje. Posledično bi delodajalcu lahko predstavljal podlago za uvedbo postopka odpovedi pogodbe o zaposlitvi. Osmi odstavek 43. člena ZODPol pa bi se lahko nanašal zgolj na prihodnje pravne položaje, saj veže nastanek pravne posledice neposredno na prevzem funkcije. Po drugi strani pa je mogoče glede na jezikovni pomen besedila obe izpodbijani določbi razlagati tudi kot eno pravno pravilo. Gre za pravilo, ki prepoveduje hkratno opravljanje dela policista in izvrševanje funkcije nepoklicnega lokalnega funkcionarja. V tem primeru se besedna zveza "prevzem opravljanja funkcije" logično razume na način, da pravno pravilo učinkuje zgolj na prihodnje pravne položaje.

70. V obravnavani zadevi je treba upoštevati, da bi razumevanje sedmega odstavka 43. člena ZODPol na način, kot ga zagovarja predlagatelj, pomenilo poseg v pravico do izvrševanja pridobljenega mandata. Tudi v tem primeru bi bil policist pred uveljavitvijo zakona izpostavljen dilemi, ali odstopi in vztraja pri varni zaposlitvi ali naj ne odstopi in dokonča že pridobljeni mandat ter svoje poklicno in zasebno življenje bistveno prilagodi (gre za smiselno enako dilemo, opisano v 30. do 32. točki obrazložitve te odločbe). Tudi v tem primeru bi šlo za pomembno oviro pri uresničevanju pasivne volilne pravice. Takšna prepoved bi prav tako imela jasen in intenziven odvračalni učinek – odvrniti policiste od nadaljnjega izvajanja že pridobljenega mandata (primerjaj z 32. točko obrazložitve te odločbe). Posledično je pri razlagi izpodbijanih določb ZODPol treba upoštevati predhodno navedeno stališče Ustavnega sodišča – če je zakonodajalec želel poseči v mandate, pridobljene v preteklosti, mora to izrecno, jasno in določno urediti v zakonu. V primeru, da je to dolžnost opustil, pa je treba zakone ustavnoskladno razlagati v korist pasivne volilne pravice.

71. Iz predhodno opisane možnosti različnega jezikovnega razumevanja izpodbijanih določb ZODPol jasno izhaja, da zakonodajalec ni izrecno, jasno in določno uredil posega v pravico do izvrševanja mandata. Zato sedmega odstavka 43. člena ZODPol ni mogoče ustavnoskladno razlagati na način, da posega v mandate policistov, ki so bili pridobljeni na volitvah pred uveljavitvijo ZODPol-G. Iz ustavnoskladne razlage zato nujno izhaja, da imata sedmi in osmi odstavek 43. člena ZODPol pravne učinke zgolj na prihodnje pravne položaje – na prevzeme funkcij po uveljavitvi ZODPol-G. Z njuno uveljavitvijo tako ni prišlo do posega v pravico do izvrševanja mandatov, pridobljenih na preteklih volitvah, in tudi ni prišlo do poslabšanja pravnega položaja policistov, ki so v času uveljavitve ZODPol-G že opravljali eno izmed funkcij. Zato ni izpolnjen prvi pogoj za ugotovitev neskladja z načelom varstva zaupanja v pravo.

72. Ustavno sodišče je zato odločilo, da sedmi in osmi odstavek 43. člena ZODPol nista v neskladju z 2. členom Ustave (1. točka izreka).

**B. – V.****Presoja glede stroškov postopka**

73. Po prvem odstavku 34. člena ZUstS nosi v postopku pred Ustavnim sodiščem vsak udeleženec svoje stroške, če Ustavno sodišče ne odloči drugače (prvi odstavek 34. člena ZUstS). Za drugačno odločitev morajo obstajati posebni razlogi.<sup>62</sup> Predlagatelj navaja, da je na domnevne protiuustavnosti opozarjal že v postopku sprejemanja zakona. Meni, da bi bila uporaba navedene določbe ZUstS izrazito nepravična, ker ne razpolaga z večjimi finančnimi sredstvi, saj se financira zgolj iz prispevkov članov.

74. Ustavno sodišče je ocenilo, da predlagatelj posebnih razlogov za drugačno odločitev o stroških ni izkazal. Zato je odločilo, da sam nosi svoje stroške postopka z zahtevo (2. točka izreka).

**C.**

75. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena in prvega odstavka 34. člena ZUstS ter 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. 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. Sodnik dr. Rok Čeferin je bil pri odločanju v tej zadevi izločen. Ustavno sodišče je odločbo sprejelo soglasno. Sodnik Accetto je dal pritrtilno ločeno mnenje.

dr. Matej Accetto  
Predsednik

---

<sup>62</sup> Glej npr. odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-116/17 z dne 30. 9. 2020 (Uradni list RS, št. 145/20), 11. točka obrazložitve, št. U-I-213/16 z dne 9. 1. 2020 (Uradni list RS, št. 4/20), 9. točka obrazložitve, št. U-I-166/14 z dne 21. 4. 2016 (Uradni list RS, št. 32/16), 7. točka obrazložitve, in št. U-I-198/14 z dne 23. 3. 2016 (Uradni list RS, št. 25/16), 9. točka obrazložitve.