

ZAKON O SPREMEMBI ZAKONA O ORGANIZIRANOSTI IN DELU V POLICIJI

PREDLOG

EVA: 2026-1711-0031

I. UVOD

1. Ocena stanja in razlogi za sprejetje predloga zakona

Ena izmed pomembnejših nalog Republike Slovenije je zagotavljanje varnosti, javnega reda in miru, saj lahko ljudje svoje pravice in svoboščine v polni meri uresničujejo predvsem takrat, ko živijo v varnem okolju. Varost je kot človekova pravica določena v 34. členu Ustave Republike Slovenije in ima pomembno mesto med temeljnimi pravicami posameznika. Država zato s sprejemanjem različnih normativnih rešitev skrbi za vzpostavitev učinkovitega sistema notranje varnosti, pri čemer sta v ospredju predvsem spoštovanje človekovih pravic in preprečevanje nedovoljenih posegov vanje. Pri zagotavljanju teh ciljev ima pomembno vlogo policija, ki skrbi za varnost ljudi in njihovega premoženja, preprečuje, odkriva in preiskuje kazniva dejanja, vzdržuje javni red, zagotavlja varnost cestnega prometa ter nadzoruje državno mejo. Pri svojem delu se povezuje tudi z lokalnimi skupnostmi in drugimi institucijami ter s tem prispeva k izpolnjevanju nalog Republike Slovenije na področju notranje varnosti in mednarodnih obveznosti. Da lahko policija svoje naloge učinkovito opravlja, mora njeno delo temeljiti na zakonitosti, strokovnosti in spoštovanju človekovih pravic, pri čemer so pomembni tudi dobra organizacija, ustrezno vodenje, primerna opremljenost in zaščita policistov pri opravljanju njihovih nalog.

Policija je zaradi narave svojega dela urejena hierarhično in centralizirano, kar omogoča lažje vodenje, nadzor ter usklajeno izvajanje nalog. Kljub temu pa današnji varnostni izzivi zahtevajo, da se policija zna prilagajati novim razmeram in pri svojem delu tesneje sodeluje z ljudmi ter lokalnim okoljem. Zaradi posebnosti policijskega dela zakonodaja omogoča nekoliko drugačno ureditev položaja policistov v primerjavi z drugimi javnimi uslužbenci, kar izhaja tudi iz Zakona o javnih uslužbencih. Pomemben korak pri urejanju sodobne organizacije policije je predstavljal Zakon o organiziranosti in delu v policiji (ZODPol), sprejet leta 2013, ki je bil kasneje zaradi izboljšanja učinkovitosti in racionalnejšega delovanja večkrat dopolnjen. Zakon je določil pristojnosti med ministrstvom, pristojnim za notranje zadeve in policijo, uredil način vodenja policije, položaj in zaščito policistov ter področje njihovega usposabljanja in izobraževanja. Poleg tega je poudaril pomen sodelovanja policije z lokalnimi skupnostmi in drugimi institucijami, vse z namenom, da bi bila policija bolje organizirana in sposobna učinkoviteje odgovarjati na sodobne varnostne izzive.

Predlagatelj ocenjuje, da nova oblika besedila zakona predstavlja posebno ureditev delovnopравnih oblik za policiste, ki izvajajo posebne in najzahtevnejše operativno-strokovne naloge. Njegov zapis sicer upošteva že sedaj veljaven šesti odstavek 73. člena ZODPol. Slednji omogoča, da se za policiste, ki opravljajo posebej zahtevne in varnostno občutljive naloge, s kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti določijo posebna pravila glede organizacije delovnega časa. Gre predvsem za policiste, ki izvajajo naloge varovanja določenih oseb, prikrite preiskovalne ukrepe, zaščito pri črni, protiteroristično dejavnost ter druge zahtevnejše operativne naloge. Pri teh nalogah se lahko izjemoma določijo drugačni pogoji glede delovnega časa, nadomestnih počitkov, referenčnih obdobj, dela preko polnega delovnega časa in posebne oblike pripravljenosti za delo, kot jih določajo splošni predpisi s področja delovnih razmerij in javnih uslužbencev. Takšna ureditev je bila sprejeta zaradi posebnosti policijskega dela in težav, s katerimi se policija srečuje pri organizaciji dela posameznih enot, predvsem kadar gre za izvajanje nujnih ali izjemnih nalog. Namen takšne ureditve je zagotoviti večjo operativnost policije ter omogočiti učinkovitejše razporejanje policistov pri opravljanju nalog, ki zaradi svoje narave zahtevajo posebno organizacijo dela. Zahtevnejše operativne naloge so pogosto povezane z visokim tveganjem za življenje, zdravje in varnost ljudi, zato zahtevajo posebno usposobljenost, izurjenost ter ustrezno psihofizično pripravljenost policistov. Pri izvajanju takšnih nalog je treba zagotoviti uporabo posebnih znanj in veščin tudi v primerih, ko časovni okvir izvedbe ni vnaprej določen in je treba nalogo dokončati ne glede na trajanje. Zaradi podobnih razlogov, kot veljajo pri nekaterih drugih poklicih, kot sta zdravstvena služba in obramba, veljavna ureditev dopušča večji obseg dela preko polnega delovnega časa, kot ga omogoča splošna delovnopравna ureditev.

Predlagana sprememba šestega odstavka 73. člena ZODPol ne spreminja samega namena posebne ureditve, temveč predvsem spreminja način njenega urejanja, saj pristojnost prenaša z ravni kolektivnega dogovarjanja na izvršilno oblast oziroma Vlado Republike Slovenije. To pomeni, da bi Vlada Republike Slovenije z uredbo podrobneje določila posebne pogoje glede dela preko polnega delovnega časa, najdaljšega tedenskega delovnega časa ter posebne pripravljenosti za delo policistov, ki izvajajo posebej zahtevne in tvegane naloge. S tem bi se obstoječa možnost posebnega urejanja prenesla na izvršilni

predpis, ki bi bil sprejet na podlagi zakonskega pooblastila. Glede na predlagano prehodno določbo, ki določa rok za sprejem podzakonskega akta, ne bi več šlo zgolj za možnost sprejema posebne ureditve, temveč za obveznost Vlade, da takšno ureditev sprejme. Predlagana sprememba ne zmanjšuje ravni varstva zdravja in varnosti policistov, temveč omogoča prilagoditev pravil posebnostim njihovega dela. Posebne oblike organizacije dela in odstopanja od splošnih pravil bi se lahko v praksi uporabljale (oziroma policistom izjemoma odrejale) le toliko časa in v takšnem obsegu, kot bi bilo to nujno potrebno za izvedbo konkretne naloge. Pri vsem naveden je ključno izpostaviti, da namen ureditve nikakor ni trajno spreminjanje splošnega sistema delovnega časa policistov, temveč zagotavljanje pravne podlage za učinkovito izvedbo posebej zahtevnih operativnih nalog, kadar jih z običajnimi organizacijskimi ukrepi ni mogoče ustrezno izvesti.

2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1 Cilji

Cilj predloga zakona je zagotoviti boljšo organiziranost in delovanje policije, da se bo lahko zakonito, strokovno, učinkovito, racionalno in usklajeno odzivala na vse varnostne izzive, vključno z ustrežnejšo ureditvijo posameznih institutov oziroma vsebin za katere se je v praksi izkazalo, da narekujejo normativno izboljšavo.

Za vrednotenje učinkov se uporabljajo kazalniki, ki veljajo za celoten Zakon o organiziranosti in delu v policiji. Izvajanje tega zakona bo spremljalo ministrstvo, na enak način kot se to izvaja s sedaj veljavnim predpisom. Metodologija za spremljanje doseganja ciljev ni predvidena.

2.2 Načela

Predlog zakona pri oblikovanju normativnih rešitev vsebuje vsa načela, ki jih je upoštevala že prava oblika zakona in vse njegove kasnejše spremembe in dopolnitve. Vsebuje tako ustavnopravna načela kot načela s področja relevantne pozitivne zakonodaje, med njimi zlasti načelo zakonitosti, pravne varnosti in predvidljivosti, načelo strokovnosti, načelo operativne avtonomnosti in strokovne neodvisnosti ter ekonomičnosti in učinkovitosti delovanja organa.

2.3 Poglavitne rešitve

S predlaganimi rešitvami se želijo izboljšati nekatere pomanjkljivosti ZODPol, ki so se pokazale pri izvajanju zakona v praksi. Glavno vodilo pri pripravi sprememb je učinkovitejše delovanje policije kot celote.

Predlagane spremembe in dopolnitve ZODPol prinaša rešitve, ki spreminjajo zapis 6. odstavka 73. člena ZODPol, in sicer na način, da se za policiste, ki izvajajo posebne in zahtevnejše operativne naloge (npr. naloge v zvezi s prikritimi ukrepi ipd.), na poseben način uredijo delovnopравни instituti, ki se uporabljajo zgolj izjemoma in v nujnih, neodložljivih okoliščinah. Ti instituti se, za razliko od trenutno veljavne določbe urejajo s posebno podzakonsko uredbo in ne (več) s področnimi kolektivnimi pogodbami.

3. Ocena finančnih posledic predloga zakona za državni proračun in druga javna finančna sredstva

Predpis ima posledice za državni proračun in druga javnofinančna sredstva.

- Predpis ima posledice za blagajne javnega financiranja (državni proračun, občinski proračuni ter pokojninska in zdravstvena blagajna).**
 - Predpis ima na blagajne javnega financiranja učinek v vrednosti nad 40.000 eur.

V primeru sprejema zakona in povezanega podzakonskega akta se predvidevajo finančne posledice, ki presegajo 40.000,00 EUR v državnem proračunu. Spremenjen način dela nekaterih policijskih enot, ki med drugim predvideva, da bi se pripravljenost na domu spremenila v pripravljenost na določenem kraju, bo povzročil ocenjene finančne posledice v znesku 143.698,65 EUR mesečno, oziroma 1.724.387,40 EUR letno.

4. Navedba, da so sredstva za izvajanje zakona v državnem proračunu zagotovljena, če predlog zakona predvideva porabo proračunskih sredstev v obdobju, za katero je bil državni proračun že sprejet

Predlagana sprememba šestega odstavka 73. člena ZODPol normira posebne oblike organizacije dela, ki bi se lahko v praksi uporabljale (oziroma policistom izjemoma odrejale) le toliko časa in v takšnem obsegu, kot bi bilo to nujno potrebno za izvedbo konkretne naloge, pri čemer namen ureditve nikakor ni trajno spreminjanje splošnega sistema delovnega časa policistov, temveč zagotavljanje pravne podlage za učinkovito izvedbo posebej zahtevnih operativnih nalog, kadar jih z običajnimi organizacijskimi ukrepi ni mogoče ustrezno izvesti. Sredstva za izvajanje nalog so že zagotovljene v okviru vsakoletnega Internega finančnega načrta Policije na proračunski postavki 1714 – Policija, PP 5569 – Plače. Ta sprememba ne povzroča dodatnih finančnih obremenitev proračuna. V podobni višini bodo sredstva načrtovana tudi v naslednjih proračunskih letih. Sprememba zakona in povezanega podzakonskega akta bosta v posledici povzročili spremenjen načinu dela nekaterih policijskih enot. Ocenjuje se, da se bo v drugih enotah policije še naprej odrejalo tudi (in predvsem) pripravljenost na domu, zato bodo, upoštevaje dosedanje prakso, finančni učinki bistveno manjši od izračunanih.

5. Prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih in prilagojenosti predlagane ureditve pravu Evropske unije

5.1 Prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih

Primerjalnopravno je bil pregledan sistem ureditve v Švici. Švicarska policijska zakonodaja določa, da so pravice policistov omejene zaradi njihove ključne vloge pri zagotavljanju javne varnosti. Delovni pogoji policistov so pogosto urejeni z uredbami zveznih ali kantonalnih oblasti, kar omogoča fleksibilno in učinkovito upravljanje delovnih razmerij v policiji.

5.2 Prikaz ureditve v pravnem redu Evropske unije

Predlog ni predmet usklajevanja s pravnim redom EU.

5.3 Prikaz ureditve v posameznih državah članicah Evropske unije

Avstrija

Javna varnost v Avstriji je organizirana na treh organizacijskih in teritorialnih ravneh. Najvišji organ je ministrstvo za notranje zadeve, v okviru katerega deluje direktor za javno varnost. Naloge javne varnosti neposredno izvajata zvezna policija (redarstvena služba zvezne policije) in lokalna policija oziroma občinsko redarstvo. Na lokalni ravni so za izvajanje policijskih nalog organizirani policijski inšpektorati. Plačni sistem zveznih uslužbencev (torej tudi zaposlenih v policiji) je določen kot sistem napredovanja, ki vključuje dodatke, vezane na funkcijo zaposlenega. Višina dodatka je vezana na umestitev delovnega mesta v posamezno funkcijsko skupino in stopnjo. Primerjalnopravno avstrijska policijska zakonodaja omejuje delovnopravne pravice policistov, kadar je to nujno zaradi nujnosti zagotavljanja javnega reda in varnosti. Delovni pogoji policistov, zlasti tistih v posebnih enotah, so urejeni z uredbami ministrstva ali vlade, kar omogoča hitro prilagajanje glede na varnostne potrebe države, brez potrebe po kolektivnem dogovarjanju.

Slovaška

V slovaški zakonodaji je delovnopravna ureditev policistov ločena od zakona, ki ureja naloge, pooblastila in odgovornosti policistov (Police Corps, duties, powers and responsibilities of police officers and other fundamental issues no. 171/1993). Celovita ureditev delovnih razmerij policistov in pripadnikov nekaterih drugih oboroženih sil je bila urejena s posebnim zakonom (št. 73/1998 Coll. on the state service of members of the Police Corps, the Slovak Information Service, the Corps of Prison and Court Guard of the Slovak republic and of the Railway Police), socialna varnost pa z drugim posebnim zakonom (št. 328/2002 Coll. on the social security of policemen and soldiers). Ta zakonodaja je popolnoma neodvisna od splošno veljavne delovne zakonodaje (št. 311/2001 Coll. Labor code) in splošno veljavne zakonodaje o socialni varnosti. Poleg navedenih pravnih aktov obstajajo številni drugi, ki jih izda minister za notranje zadeve ali generalni direktor policije in ki urejajo več vidikov dela policistov.

Nemčija

V Nemčiji krovno funkcijo policije opravlja zvezna policija (*Bundespolizei*), ki je podrejena zveznemu ministrstvu za notranje zadeve, ki ga vodi zvezni minister. Delovnopravno področje policije se ureja z zakonodajo zaposlovanja javnih uslužbencev (torej tudi policistov). Krovni zakon, ki ureja splošni položaj uradnikov, je zvezni zakon o uradnikih. Policijska zakonodaja nemških zveznih dežel podrobneje ureja delovne pogoje policistov z zakonskimi in podzakonskimi akti, pri čemer so pravice policistov omejene, kadar je to nujno zaradi zagotavljanja javne varnosti. Vlade zveznih dežel imajo pristojnost določati posebne delovne pogoje za policiste, zlasti za tiste, ki opravljajo zahtevne naloge, preko uredb ali drugih izvršilnih aktov, kar omogoča prilagodljivost in operativnost.

6. Presoja posledic

6.1 Presoja administrativnih posledic

Predpis nima posledic na tem področju.

6.2 Presoja posledic za okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki

Predpis nima posledic na tem področju.

6.3 Presoja posledic za gospodarstvo

Predpis nima posledic na tem področju.

6.4 Presoja posledic za socialno področje

Predpis nima posledic na tem področju.

6.5 Presoja posledic za dokumente razvojnega načrtovanja

Predpis nima posledic na tem področju.

6.6 Presoja posledic za druga področja

Predpis nima posledic na tem področju.

6.7 Izvajanje sprejetega predpisa

Ni podatka.

7. Prikaz sodelovanja javnosti

Gradivo je bilo predmet sodelovanja z javnostjo.

Datum objave na portalu eDemokracija:

2. 7. 2026

8. Zunanji strokovnjak oziroma pravna oseba, ki je sodelovala pri pripravi predloga zakona

Pri pripravi predpisa ni sodeloval zunanji strokovnjak oziroma pravna oseba.

9. Navedba, kateri predstavniki predlagatelja bodo sodelovali pri delu državnega zbora in delovnih teles

- Franci Matoz, minister za notranje zadeve in javno upravo, Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo,
- Franc Kangler, državni sekretar, Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo,
- dr. Božo Predalič, državni sekretar, Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo,
- Denis Zobarič, državni sekretar, Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo,
- mag. Lado Bradač, vršilec dolžnosti generalnega direktorja Direktorata za policijo in druge varnostne naloge, Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo,
- dr. Darijo Levačič, namestnik generalnega direktorja Direktorata za policijo in druge varnostne naloge, Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo,
- Danijel Lorbek, vršilec dolžnosti generalnega direktorja policije, Generalna policijska uprava.

II. BESEDILO ČLENOV

Zakon o spremembi Zakona o organiziranosti in delu v policiji

1. člen (sprememba besedila)

V Zakonu o organiziranosti in delu v policiji (Uradni list RS, št. 15/13, 11/14, 86/15, 77/16, 77/17, 36/19, 66/19 – ZDZ, 200/20, 172/21, 105/22 -ZZNŠPP, 141/22, 85/25 in 14/26) se v 73. členu šesti odstavek spremeni tako, da se glasi:

»(6) Z uredbo se za policiste, ki izvajajo naloge varovanja določenih oseb, naloge policije v zvezi s prikritimi preiskovalnimi ukrepi, naloge policije v zvezi z zaščito prič, naloge na področju protiteroristične dejavnosti ter zahtevnejše operativne naloge policije, ki so povezane z visoko stopnjo tveganja za varnost, zdravje ali življenje ljudi in pri katerih se zahteva najvišja stopnja izurjenosti in psihofizičnih zmožnosti ter uporaba posebnih znanj in veščin, določijo organizacija delovnega časa, počitki, nadomestni počitki, referenčna obdobja, delo preko polnega delovnega časa, najdaljši tedenski delovni čas ter organizacija, vrednotenje in plačilo posebnih oblik pripravljenosti za delo, ki so zaradi posebnosti izvajanja teh nalog urejeni drugače, kot je določeno s tem zakonom, z zakonom, ki ureja javne uslužbence in z zakonom, ki ureja delovna razmerja.«.

PREHODNA IN KONČNA DOLOČBA

2. člen (rok za sprejem podzakonskega akta)

Vlada izda predpis iz šestega odstavka 73. člena zakona najkasneje v treh mesecih po uveljavitvi tega zakona.

3. člen (začetek veljavnosti)

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

III. OBRAZLOŽITEV

K 1. členu:

renutno veljavna ureditev šestega odstavka 73. člena Zakona o organiziranosti in delu v policiji (Uradni list RS, št. 15/13 in nasl.; v nadaljevanju besedila: ZODPol) določa, da se s kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti lahko za policiste, ki izvajajo naloge varovanja določenih oseb, prikritih preiskovalnih ukrepov, zaščite prič, protiteroristične dejavnosti in drugih zahtevnejših operativnih nalog, določijo posebni odmori, počitki, delo preko polnega delovnega časa in najdaljši tedenski delovni čas, ter organizacija, vrednotenje in plačilo pripravljenosti za delo, ki so drugačni od splošnih določb ZODPol, zakona, ki ureja javne uslužbenke in zakona, ki ureja delovna razmerja. Takšna ureditev je bila pripravljena na podlagi opozoril o težavah, s katerimi se sooča policija pri organizaciji dela nekaterih enot, in sicer z namenom izboljšanja operativnosti ter olajšanja organizacije dela v policiji oziroma v organih, kamor so policisti začasno premeščeni zaradi opravljanja nalog varovanja, v izjemnih ali nujnih primerih. Izvajanje zahtevnejših operativnih nalog policije je neogibno povezane z visoko stopnjo tveganja za varnost, zdravje ali življenje ljudi, prav tako se pri njih zahteva najvišja stopnja izurjenosti in psihofizičnih zmožnosti. Uporaba takšnih posebnih znanj in veščin policistov mora biti velikokrat zagotovljena časovno neomejeno, oziroma vsaj toliko časa, kolikor je potrebno za njihovo dokončno in uspešno izvršitev. Po vzoru ureditve, ki ureja zdravstveno službo ter ureditve, ki ureja obrambo, se po zdaj veljavni ureditvi zaradi specifičnosti omenjenih poklicev ter organizacije dela v le-teh, omogoča večje število nadur, kot pa je to mogoče po splošni zakonodaji, ki ureja delovna razmerja.

Predlog spremembe šestega odstavka 73. člena ZODPol ne posega v zgoraj urejene izjeme od urejanja dela, temveč v svojem bistvu predstavlja zgolj prenos pristojnosti urejanja vsebine tega odstavka z ravni kolektivnega dogovarjanja na raven izvršilne oblasti, torej Vlade Republike Slovenije. Takšna sprememba bi izvršilni veji oblasti omogočila, da sama določa počitke, delo preko polnega delovnega časa in najdaljši tedenski delovni čas za policiste ter pripravljenost za delo policistov, ki opravljajo posebne, zahtevne in tvegane naloge. S predlagano spremembo se bi dosedanja ureditev prenesla na izvršilni predpis (tj. uredbo), ki bo izdan na podlagi zakona, in s katerim se bodo podrobneje uredila posamezna vprašanja, kot so normirana v šestem odstavku 73. člena ZODPol. Upošteva se dikcija novele zakona v prehodni določbi (2. člen), ki določa rok za sprejem podzakonskega akta, takšna sprememba (več) ne predstavlja možnosti za sprejem uredbe kot posebne ureditve (kar izhaja iz besedne zveze »se lahko«), temveč se njegova narava iz opcijske transformira v takšno, ki vlado zavezuje k sprejemu izvršilnega akta. Nadaljnja sprememba je utemeljena z nujnostjo zagotavljanja nemotenega delovanja policije in javne varnosti, saj policisti opravljajo naloge, ki so ključne za varnost države in njenih državljanov, sprememba bi dodatno omogočila tudi hitro in prilagodljivo določanje delovnih pogojev za policiste pri opravljanju posebnih nalog, kar je pomembno zaradi narave izvajanja takšnih nalog, ki zahteva visoko stopnjo izurjenosti ali specialnih veščin.

Da je odstop od splošne pozitivne delovnopravne zakonodaje, oz. natančneje od Zakona o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13 in nasl.; v nadaljevanju besedila: ZDR-1), dopusten, izhaja iz stališča uporabe ZODPol kot specialnega predpisa v razmerju do ZDR-1, skladno s pravnim načelom *lex specialis derogat legi generali*. ZDR-1 kot splošni delovnopravni predpis sicer izhaja iz načela, da se pravice, obveznosti in odgovornosti iz delovnega razmerja urejajo z zakonom, kolektivno pogodbo in pogodbo o zaposlitvi. Prav tako drugi odstavek 9. člena ZDR-1 določa, da se s kolektivno pogodbo oziroma pogodbo o zaposlitvi lahko določijo pravice, ki so za delavca ugodnejše od pravic, določenih z zakonom, razen v primerih, ko zakon določa drugače. Nadalje ZDR-1 v prvem odstavku 2. člena določa, da se s posebnim zakonom določi urejanje delovnih razmerij drugače za zaposlene v državnih organih, v lokalnih skupnostih in v zavodih, drugih organizacijah ter zasebnikih, ki opravljajo javno službo (hkrati je npr. dopuščeno, da se vprašanje nadurnega dela oziroma dela preko polnega delovnega časa v kolektivni pogodbi uredi drugače - ob primerjanju drugega in tretjega odstavka 9. člena ZDR-1 gre sicer ugotoviti, da je pod drugače mišljeno manj ugodno, kar tudi sicer izhaja iz komentarja ZDR-1[1]), kot pa to določa sam ZDR-1. Posebnosti zagotavljanja notranje varnosti države v primerjavi s klasičnim, sorazmerno togim delom državne uprave, njegovo organizacijo, sistemom javnih uslužbencev in postopkovnimi pravili zahtevajo temu primerne pravne in organizacijske rešitve. Uresničevanje strateških ciljev notranje varnosti je v primerjavi s klasičnim delom javne uprave tako nepredvidljivo, da ga ni mogoče zagotavljati z enakimi merili, organizacijskimi oblikami in enakim sistemom javnih uslužbencev. Ker osebe, zaposlene v Policiji, opravljajo službo v

posebnem statusnopravnem režimu, ki ga ureja ZODPol kot področni ter specialni zakon in ki zaradi posebnosti policijskega dela, kot so zagotavljanje javne varnosti, neprekinjeno izvajanje nalog, intervencijska dejavnost in druge oblike dela, ki odstopajo od običajnih delovnopravnih razmerij, mora neogibno vsebovati tudi posebna pravila glede organizacije delovnega časa, počitkov, pripravljenosti za delo in opravljanja dela preko polnega delovnega časa, ki s splošno delovnopravno zakonodajo niso urejena. Posledično gre šteti, da ZODPol na področjih, ki jih posebej ureja, predstavlja specialnejšo ureditev v razmerju do ZDR-1 in je njegove določbe treba uporabljati prednostno, tudi kadar odstopajo od splošnih izhodišč delovnega prava. Tako določa tudi Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 32/25), ki v 21. členu dopušča možnost drugačne zakonske ureditve posameznih vprašanj za določene kategorije uradnikov oziroma javnih uslužbencev, med drugim tudi za policiste, če je to potrebno zaradi specifičnosti njihovih nalog oziroma za izvrševanje posebnih dolžnosti oziroma pooblastil. Navedeno pomeni, da so že sedaj nekatere posebnosti delovno pravnih vprašanj za uslužbence policije specialno urejene v ZODPol.

Izpostaviti gre, da prvi odstavek 73. člena ZODPol izrecno določa, da lahko v izjemnih, nujnih ali nepredvidenih primerih, ko ni mogoče nalog policije opraviti drugače, nadrejeni policistu odredi delo preko polnega delovnega časa brez prekinitve, tudi brez soglasja policista, pri čemer mora biti delo odrejeno pisno pred potekom rednega delovnega časa ali naknadno v osmih dneh, če je bilo odrejeno ustno. Za policiste, ki zaradi narave nalog teh ne morejo opraviti v tem času, pa veljajo posebne določbe, ki jih določi minister. S tem členom je tako že sedaj zakonsko urejena posebna ureditev delovnega časa policistov v obliki internega akta (in ne kolektivne pogodbe ali zakona), ki jo podrobneje določi minister (peti odstavek 73. člena). Prav tako je potrebno izpostaviti, da je kolektivna pogodba na ravni dejavnosti instrument, ki zahteva vsakokratna pogajanja med socialnimi partnerji, kar pomeni, da lahko do njene sklenitve preteče veliko časa, ki pa ga v luči trenda zaostrovanja varnostnih razmer in povezanega izvajanja posebnosti policijskega dela, država večkrat nima na voljo.

Takšna ureditev posebnosti izvajanja dela zaposlenih v policiji z izvršilnim predpisom je skladna z obstoječo prakso Ustavnega sodišče Republike Slovenije, iz katere izhaja, da zakonodajalec ne sme prepustiti izvršilni oblasti urejanja izvirnih pravic in obveznosti. Izjemoma ji lahko prepusti zgolj konkretizacijo, v primeru kadar zakon vsebuje dovolj natančne vsebinske usmeritve. Kar zadeva normativno dejavnost državne uprave, zgoraj navedeno pomeni, da je ta pri izdajanju podzakonskih predpisov vsebinsko vezana na ustavo in zakon. Zakon mora biti vsebinska podlaga za izdajanje podzakonskih aktov. O izvrševanju zakona lahko govorimo samo tedaj, če izvršilni predpis ostaja v mejah razmerij, ki jih ureja zakon (tako ustavno sodišče v odločbi št. U-I-305/96 z dne 22. 4. 1999, OdlUS VIII, 82, odločbi št. U-I-264/99 z dne 28. 9. 2000, OdlUS IX, 226 in odločbi št. U-I-228/99 z dne 9. 10. 2002, OdlUS X).

Stališče, da se lahko delovnopravne posebnosti oziroma izjeme podrobneje uredijo s podzakonskim aktom (tj. z uredbo) in ne zgolj zakonom ali s kolektivno pogodbo, izhaja tudi iz evropske delovnopravne zakonodaje. Natančneje, iz smiselne uporabe Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2003/88/ES z dne 4. novembra 2003 o nekaterih vidikih delovnega časa (v nadaljnjem besedilu: Direktiva 2003/88/ES)[2], izhaja, da se lahko vse navedene posebnosti urejanja dela normirajo ne samo z zakonom oziroma s kolektivno pogodbo, temveč tudi s podzakonskim aktom v obliki uredbe, s čemer direktiva omogoča precejšnjo normativno fleksibilnost. Glede instituta najdaljšega tedenskega delovnega časa tako direktiva določa, da države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi v skladu s potrebo po varovanju zdravja in varnosti delavcev zagotovijo, da je tedenski delovni čas omejen z zakoni, podzakonskimi ali upravnimi akti ali s kolektivnimi pogodbami ali sporazumi med socialnimi partnerji. Glede urejanja dnevnega počitka (3. člen) direktiva določa zgolj, da države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi vsakemu delavcu zagotovijo pravico do minimalnega dnevnega počitka 11 zaporednih ur v 24-urnem obdobju. Oblikovno pa pri tej pravici direktiva predpisuje obliko v drugem odstavku 17. člena s tem, ko določa, da se odstop lahko določi z zakoni, podzakonskimi ali upravnimi akti. Tudi glede odmora (4. člen) direktiva ne zahteva izrecne zakonske ureditve. Določa zgolj, da se trajanje odmora in pogoji njegove izrabe določijo s kolektivnimi pogodbami oziroma sporazumi socialnih partnerjev, če teh ni, pa z nacionalno zakonodajo (v tem primeru je sicer zapovedana primarna raba kolektivnih pogodb oziroma sporazuma med socialnimi partnerji, a ker v primeru policistov, ki izvajajo naloge varovanja določenih oseb in druge zahtevnejše operativne naloge policije, kolektivne pogodbe ni, se posledično pravica skladno z uredbo lahko uredi znotraj nacionalne zakonodaje, torej tudi z uredbo kot neposrednim podzakonskim aktom). Enako velja glede najdaljšega tedenskega delovnega časa. Direktiva v tem primer s 6. členom določa, da države članice sprejmejo

potrebne ukrepe, s katerimi v skladu s potrebo po varovanju zdravja in varnosti delavcev zagotovijo, da je tedenski delovni čas omejen z zakoni, podzakonskimi ali upravnimi akti ali s kolektivnimi pogodbami ali sporazumi med socialnimi partnerji. Iz vsega navedenega gre torej šteti, da celotna sistematika direktive temelji na tem, da sama določa zgolj minimalne standarde varstva zdravja in varnosti delavcev, način njihovega izvajanja pa prepušča državam članicam. Povedano poenostavljeno, direktiva določa rezultat, ki ga je treba doseči (minimalni počitki, omejitve delovnega časa, itd.), ne določa pa, da mora biti vse urejeno izključno na zakonski ravni (ali na ravni sklenjene kolektivne pogodbe).

Predlagana ureditev šestega odstavka 73. člena poleg že obstoječe posebne ureditve počitkov, dela preko polnega delovnega časa in najdaljšega tedenskega delovnega časa omogoča tudi ureditev nadomestnih počitkov, referenčnih obdobji ter vrednotenja ter plačila dela in posebnih oblik pripravljenosti za policiste, ki opravljajo posebej zahtevne operativne naloge policije. Potreba po takšni ureditvi izhaja iz posebnosti nalog varovanja določenih oseb, izvajanja prikritih preiskovalnih ukrepov, zaščite prič, protiterorističnih dejavnosti ter drugih operativnih nalog, za katere so značilni visoka stopnja nepredvidljivosti, potreba po neprekinjenem izvajanju nalog, izvajanje večdnevni operacij doma in v tujini ter okoliščine, v katerih organizacije dela ni mogoče vedno zagotavljati po splošnih pravilih organizacije delovnega časa.

Predlagana sprememba ne posega v temeljne standarde varstva zdravja in varnosti pri delu, temveč omogoča njihovo prilagoditev posebnostim policijskega dela z določitvijo posebnih oblik pripravljenosti za delo, nadomestnih počitkov in referenčnih obdobji. Namen predlagane ureditve je zagotoviti učinkovito izvajanje nalog policije ob hkratnem zagotavljanju ustreznega varstva zdravja policistov ter vzpostaviti pravno podlago za prilagojeno ureditev pripravljenosti glede na stopnjo omejitev, ki jih posamezna oblika pripravljenosti predstavlja za policista.

Posebne oblike organizacije dela, pripravljenosti, odstopanja od splošnih pravil glede počitkov ter druge posebnosti po tem členu se lahko uporabljajo le v obsegu in za čas, ki sta nujno potrebna za izvedbo posamezne naloge. Namen predlagane ureditve tako ni trajna sprememba splošne organizacije delovnega časa policistov, temveč omogočanje izvedbe posebej zahtevnih operativnih nalog v primerih, ko ciljev ni mogoče doseči z običajnimi organizacijskimi ukrepi.

Predlagana ureditev omogoča tudi določitev različnih oblik vrednotenja in plačila pripravljenosti glede na stopnjo omejitev, ki jih posamezna oblika pripravljenosti predstavlja za policista. Uredba bo lahko razlikovala med pripravljenostjo na domu in pripravljenostjo na določenem kraju oziroma delovnem mestu ter za posamezne oblike pripravljenosti določila različni način njihovega vrednotenja in plačila, ob upoštevanju narave nalog, stopnje omejitve razpolaganja s prostim časom ter zagotavljanja učinkovitega izvajanja nalog policije.

Pri vsem navedenim pa je ključno izpostaviti, da se posebne oblike pripravljenosti določijo zgolj izjemoma, kadar je to nujno zaradi zagotavljanja neprekinjenega izvajanja nalog policije ter zaradi potrebe po takojšnji odzivnosti pri izvajanju nalog varovanja določenih oseb, zaščite prič, prikritih preiskovalnih ukrepov in protiterorističnih dejavnosti.

[1] mag. Darko Krašovec, Novi veliki komentar Zakona o delovni razmerjih in reforme trga dela 2013, str. 58.

[2] Direktiva 2003/88/ES se uporablja za vse sektorje dejavnosti, tako javne kot zasebne, skladno z členom 2 Direktive Sveta 89/391/EGS z dne 12. junija 1989 o uvajanju ukrepov za spodbujanje izboljšav varnosti in zdravja delavcev pri delu.

K 2. členu:

V skladu s prehodno določbo tega zakona vlada najkasneje v treh mesecih po uveljavitvi tega zakona izda uredbo, s katero podrobneje uredi organizacijo delovnega časa, pripravljenost za delo, odmore, nadomestne počitke, referenčna obdobja, delo preko polnega delovnega časa in najdaljši tedenski delovni čas policistov, ki izvajajo naloge iz šestega odstavka 73. člena ZODPol.

K 3. členu:

Ta člen določa, da zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

IV. BESEDILO ČLENOV, KI SE SPREMINJAJO

Zakon o organiziranosti in delu v policiji

(Uradni list RS, št. 15/13, 11/14, 86/15, 77/16, 77/17, 36/19, 66/19 – ZDZ, 200/20, 172/21, 105/22 – ZZNŠPP, 141/22, 85/25 in 14/26)

V. PREDLOG ZA OBRAVNAVO PREDLOGA ZAKONA PO NUJNEM ALI SKRAJŠANEM POSTOPKU

Državnemu zboru Republike Slovenije se predlaga, da Predlog zakona o spremembi Zakona o organiziranosti in delu v policiji obravnava po skrajšanem postopku, saj gre za manj zahtevno dopolnitev zakona, ob upoštevanju 114. in 142. člena Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20, 105/21 – odl. US, 111/21, 58/23 in 35/24).

VI. PRILOGE

- Uredba (Uredba__ZODPOL.docx)