



REPUBLIKA SLOVENIJA
**SLUŽBA VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE
ZA ZAKONODAJO**

Mestni trg 4, 1000 Ljubljana

T: 01 241 18 00, 01 241 18 02

F: 01 241 18 60

E: gp.svz@gov.si

www.svz.gov.si

**Kabinet predsednika Vlade
Republike Slovenije**

**Generalni sekretariat Vlade
Republike Slovenije**

Številka: 000-1/2014/23

Datum: 15. 3. 2018

**Zadeva: Opravljanje tekočih poslov predsednika vlade in ministrov v skladu s 115.
členom Ustave Republike Slovenije**

Predsedniku vlade ali posameznemu ali več ministrom hkrati preneha funkcija na več načinov, in sicer zlasti zaradi izglasovane nezaupnice vladi (116. člen ustave), neizglasovane zaupnice vladi (117. člen ustave), zaradi odstopa ali razrešitve, redno pa vedno tudi, ko se po novih volitvah sestane nov državni zbor. Ustava v 115. členu nalaga predsedniku vlade in ministrom pristojnost in dolžnost, da do izvolitve novega predsednika vlade oziroma do imenovanja novega oziroma novih ministrov »opravljajo tekoče posle«. Ker ustava pojma opravljanja tekočih poslov nikjer podrobneje ne opredeli, je treba to ustavno določbo razlagati v duhu njenega pomena, zlasti seveda glede poglobitvenih funkcij, ki po ustavi in zakonodaji pripadajo nosilcem teh funkcij.

V nadaljevanju se je treba opredeliti do pojmovanja tekočih poslov na posameznih segmentih, za katere so pristojni vlada oziroma ministri:

1. Projekti novih zakonov: ena ključnih nalog vlade, znotraj nje pa posameznih pristojnih ministrov oziroma ministrstev, je tudi priprava predlogov novih zakonov oziroma sprememb ali dopolnitev veljavnih. Predlaganje novih zakonov (isto velja tudi za bistvene posege v veljavne zakone) in njihovo posredovanje državnemu zboru nedvomno presega pojem in vsebino opravljanja tekočih poslov v skladu s 115. členom ustave. S svojimi zakonskimi predlogi vlada uresničuje politične usmeritve vlade in hkrati tudi uprave, ki ji načeluje, kar pa je po ustavi nedvomno naloga in pristojnost vlade, ki je ni mogoče opravljati pod omejitvijo, da sme opravljati samo tekoče posle. Iz tega jasno sledi, da novih zakonskih projektov vlada v tem času oziroma pri opravljanju tekočih poslov ne more sprejemati in posredovati državnemu zboru v nadaljnji zakonodajni postopek.

Nekoliko manj restriktivno je mogoče pristopiti k zakonom, potrebnim za prilagoditev naše zakonodaje pravu Evropske unije. Vlada lahko nadaljuje že sprejeto in naravnano politiko zakonodajnega dela na tem področju, ne sme pa odpirati in povsem na novo oblikovati projektov, ki bi bistveno in izrazito posegali tudi v kreiranje politike na posameznem področju.

2. Predlogi zakonov, ki so ob nastanku omejitve opravljanja poslov na tekoče posle že v državnem zboru: taki predlogi zakonov so bili sprejeti v času, ko je vlada opravljala svojo funkcijo še brez omejitve, ki jo predstavlja opravljanje samo tekočih poslov. To pomeni, da vlada in ministri kot njeni predstavniki, lahko na vladi že poprej sprejet in od vlade predlagan zakonski predlog predstavljajo in razlagajo, torej v tem smislu nekaj že prej sprejetega »zagovarjajo« tudi pred pristojnimi telesi državnega zbora in pred samim državnim zborom. Tovrstno, predvsem visoko strokovno delo, za katero so bile vsebinske odločitve oblikovane že pred nastankom takega stanja, ne presegajo okvira opravljanja tekočih poslov po ustavi.

Posebno vprašanje v zvezi s takimi zakonskimi projekti pa predstavlja vprašanje vlaganja vladnih amandmajev. Zanje bi morale veljati smiselno enako kot za (ne)predlaganje novih zakonskih projektov, kot je navedeno zgoraj. Vlada ob opravljanju tekočih poslov sme vlagati amandmaje in predlagati nove zakone v zadevah, ki po naravi stvari nikakor ne morejo biti opredeljene kot izvrševanje kakršnekoli politike v smislu strankarskih programov, hkrati pa so po naravi stvari neodložljivi, kot so npr. lahko primeri naravnih nesreč ali drugih podobnih primerov, ki terjajo tudi nagle in neodložljive zakonske intervencije. Takim nujno potrebnim zakonom daje tudi Poslovnik državnega zbora posebno prednostno obravnavo.

Iz navedenih razlogov menimo, da mora tudi vlada, ki opravlja tekoče posle, storiti vse, kar je nujno potrebno, da se odvrnejo nepopravljive ali težko popravljive posledice za delovanje države. V tem sklopu po našem mnenju ne bi smelo biti ovir, da vlada tudi s predlogi zakonov intervenira z namenom, da se odvrnejo zgoraj navedene posledice. Isto po našem mnenju velja glede sprememb že veljavnega proračuna, če spremenjene razmere terjajo tovrstno ukrepanje za odvrnitev težko popravljivih posledic za delovanje države. Še prej pa je treba preučiti, ali se s spremenjenimi razmerami ne bi bilo mogoče soočiti na drugačen način v okviru možnosti, ki jih dajejo predpisi o javnih financah.

3. Sprejemanje in izdajanje podzakonskih predpisov (ministri in vlada). Izvršilne predpise, ki jih po ustavi zaradi njihove pravne narave ni mogoče izdati brez pravne podlage za izdajo izvršilnega predpisa v zakonu in vsekakor tudi ne zunaj teh zakonskih pogojev in okvirov, je v okviru ustavne določbe o opravljanju tekočih poslov treba razdeliti na dve skupini:

- a) predpisi, katerih izdaja je v posameznem zakonu že izrecno predvidena in določena, tako da njihova izdaja pomeni za organ, ki je zanj pristojen (vlada, minister), vnaprej določeno dolžnost izpolnitve zakona (izrecno pooblastilo v zakonu);
- b) predpisi, ki jih pristojni organ (vlada, minister) izda po lastni presoji, kadar meni, da je to potrebno v konkretnem primeru za izvrševanje nekega zakona (splošno pooblastilo iz Zakona o Vladi Republike Slovenije in Zakona o državni upravi).

Ker prva skupina navedenih izvršilnih predpisov predstavlja že določeno zakonsko obvezo organa izdati predpis, ki je bila predvidena in uzakonjena že ob sprejetju zakona, izdajanje teh predpisov štejemo za opravljanje tekočih poslov v smislu 115. člena ustave.

Izdajanje druge vrste izvršilnih predpisov pa v določeni meri pomeni samostojno odločanje, čeprav v okviru in na podlagi zakona, in s tem tudi možno relativno svobodno kreiranje vsebine določene politike, pa čeprav samo na izvršilnem nivoju. Za te vrste predpisov menimo, da naj bi v okviru opravljanja tekočih poslov načeloma ne bili dopustni, možno in dopustno pa bi bilo tak predpis vendarle izdati, če ga očitno narekuje in terja pravovarstvena potreba z vidikov tehnične, varnostne ali druge izpeljave zakona z izvršilnim predpisom glede posameznih vprašanj. Dopustnost sprejemanja te druge vrste izvršilnih predpisov torej terja konkretno,

vsebinsko presojo za posamičen primer in s tem v zvezi ugotovitev, ali bi bilo tak predpis še mogoče šteti v okvir opravljanja tekočih poslov.

4. Kadrovska in druga vprašanja: ministri imajo pretežno pristojnost predlaganja, vlada pa odločanja glede kadrovskih vprašanj, imenovanj, razrešitev, zamenjav ipd. Zakonodaja za mesta, ki so v kadrovski pristojnosti ministrov in vlade, kot pravno relevantno šteje ustrezno in predpisano strokovnost, kakor tudi delovne izkušnje in podobne strokovne in delovne reference. Omejitev na opravljanje tekočih poslov torej pravno ne bi smela predstavljati ovire za nadaljnje redno opravljanje vsega dela vlade in ministrov s področja urejanja tekočih kadrovskih vprašanj in zasedb posameznih mest. V skladu s sodno prakso (sklep Vrhovnega sodišča RS, opr. št. X Ips 280/2009, z dne 1. 6. 2010) je pojem tekoči posli iz določbe 115. člena ustave nedoločen ustavnopravni pojem, ki ga je treba razumeti tako, da v tem času vlada oziroma minister sprejema samo nujne odločitve, ne začenja pa večjih in pomembnejših dejavnosti na novo, ne sprejema dokončnih političnih odločitev, razen tistih, ki so nujno potrebne za delovanje države, in ga je treba razlagati restriktivno. Pri presoji, ali gre v konkretnem primeru za tekoče kadrovske vprašanje je tako v skladu s sodno prakso treba upoštevati zlasti, ali in zakaj je odločitev v tem primeru nujna zaradi potreb delovanja države (po mnenju službe to vključuje državo kot tako, državne organe ter tudi druge organizacije, glede katerih ima na kadrovskem področju pristojnosti vlada oziroma minister). Na podlagi navedenega je po mnenju službe dopustno kadrovanje, s katerim se zagotavlja kontinuirano delovanje države in njenih organizacij oziroma sistemov. Podoben zaključek glede obsega tekočih poslov, ki se sicer nanaša na drugačen primer, izhaja tudi iz sodbe Upravnega sodišča RS, opr. št. I U 606/2013, z dne 26. 9. 2013.

Obdobje, ko vlada opravlja le še tekoče posle, nikakor ne sme pomeniti, da redno delo vlade in ministrstev popolnoma zastane, ampak je treba ravnati tako, da v tem času vlada in država povsem normalno delujeta. Bistvo omejitev, ki jih predstavljajo tekoči posli, je v tem, da naj se vlada v tem času ne bi lotevala novih zakonodajnih projektov, uvajala novih politik in sprejemala novih strateških usmeritev ter se lotevala aktivnosti, ki bi lahko v kakršnemkoli pogledu nakazovale na zlorabo oblasti. V skladu z restriktivno razlago tekočih poslov pa se sme v obdobju, ko vlada opravlja tekoče posle, opravljati posle, ki so nujni z vidika nemotenega delovanja države in njenih podsistemov. Se je pa pri opravljanju tekočih poslov treba izogibati vsem aktivnostim, ki izstopajo iz normalnega vsakdanjega dela.

Predlagamo, da se zgoraj navedeno šteje kot priporočilo za presojo pravilnosti posamične odločitve, ali neka zadeva še sodi v okvir opravljanja tekočih poslov. Pri sprejemanju odločitev je treba skrbno pretehtati njihovo utemeljenost in odločitve izrecno obrazložiti z vidika vprašanja, ali neka odločitev spada med tekoče posle, in zakaj.

Mag. Damjan Tušar
NAMESTNIK DIREKTORICE