



Številka: U-I-483/20-10

Datum: 7. 1. 2021

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Luke Mesca, Železniki, na seji 7. januarja 2021

sklenilo:

Izvrševanje Zakona o zagotavljanju sredstev za investicije v Slovenski vojski v letih 2021 do 2026 (Uradni list RS, št. 175/20) se do končne odločitve Ustavnega sodišča zadrži.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Predlagatelj na podlagi petega odstavka 21. a člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo in 52/20 – v nadaljevanju ZRLI) vlaga zahtevo za oceno ustavnosti Zakona o zagotavljanju sredstev za investicije v Slovenski vojski v letih 2021 do 2026 (v nadaljevanju ZZSISV26). Zatrjuje, da je bil v postopku njegovega sprejemanja kršen drugi odstavek 90. člena Ustave, ker ZZSISV26 ni zakon o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države (in varnosti). Zato Državni zbor ne bi smel sprejeti sklepa o nedopustnosti referendumu glede ZZSISV26.

2. Predlagatelj predlaga, naj Ustavno sodišče do končne odločitve zadrži izvrševanje ZZSISV26. Navaja, da lahko Ministrstvo za obrambo za izvajanje investicij v skladu s 4. členom ZZSISV26 sklepa pogodbe, s katerimi prevzema obveznosti za celotno obdobje veljavnosti tega zakona. Če bo Ministrstvo za obrambo takšne pogodbe sklenilo, ZZSISV26 pa bi bil kasneje na referendumu zavržen, bi te pogodbe predstavljale hudo finančno breme za Republiko Slovenijo v letih, za katera še niso sprejeti državni proračuni, glede na makroekonomske napovedi pa se predvideva, da bo država takrat še lahko v času gospodarske in finančne krize ter zavezana k vračanju kreditov, ki jih

trenutno jemlje za namen spopadanja z epidemijo COVID-19. Poleg tega bi sklepanje takšnih pogodb v primeru, da bi bil ZZSISV26 razveljavljen, pomenilo onemogočanje izvrševanja oblasti ljudstva. Predlagatelj kot škodljivo posledico navaja tudi, da bi morala Republika Slovenija pogodbe, ki bi bile sklenjene na podlagi ZZSISV26, v skladu z načelom *pacta sunt servanda* spoštovati in izvrševati tudi v primeru, če bi bil ZZSISV26 na referendumu zavržen. Če pa bi odstopila od pogodb, bi to pomenilo plačilo ustreznih odškodnin pogodbenim strankam, kar bi prav tako pomenilo nastanek nepopravljivih finančnih posledic, Slovenska vojska pa bi dobila zgolj del načrtovanega orožja in druge predvidene opreme. Izvrševanje ZZSISV26, če bi se izkazal za protiustavnega, bi tudi krnilo verodostojnost in legitimnost vseh nabav orožja ter druge vojaške opreme za Slovensko vojsko, s tem pa tudi ugled same Slovenske vojske. Na drugi strani po mnenju predlagatelja zadržanje izvrševanja ZZSISV26 do končne odločitve Ustavnega sodišča ne bi povzročilo nobenih škodljivih posledic za zagotavljanje sredstev za izvajanje investicij v Slovensko vojsko, saj so ta že zagotovljena v proračunih za leti 2021 in 2022 (104.872.000 EUR in 132.476.400 EUR). Edina potencialno škodljiva posledica, ki bi lahko nastala, če bi Ustavno sodišče izvrševanje ZZSISV26 zadržalo, je zgolj to, da Ministrstvo za obrambo do odločitve Ustavnega sodišča ne bo moglo sklepati tistih pogodb, ki pomenijo prevzemanje obveznosti za čas, ki presega obdobje sprejetih državnih proračunov.

3. Državni zbor v odgovoru na predlog za zadržanje izvrševanja ZZSISV26 navaja, da v obdobju od uveljavitve ZZSISV26 (12. 12. 2020) do začetka njegovega učinkovanja (leta 2021) še ni pravno učinkovite podlage za sklenitev pogodb. Zato je po mnenju Državnega zbora ob upoštevanju zahtevane ustavne presoje in kratkega roka za odločitev Ustavnega sodišča ter pravne narave in dalj časa trajajočega postopka sklepanja pogodb pravno utemeljeno in razumno stališče, da v tem obdobju pogodbe ne morejo biti sklenjene, kar pomeni, da v tem kratkem času škodljive posledice izvrševanja ZZSISV26 ne bodo nastale.

4. Vlada v mnenju glede predloga za zadržanje izvrševanja ZZSISV26 meni, da predlagatelj težko popravljivih škodljivih posledic, ki bi lahko nastale z izvajanjem ZZSISV26, ni zadostno izkazal. Iz predloga za zadržanje izvrševanja ZZSISV26 naj bi izhajala precej abstraktna opredelitev škodljivih posledic, ki pa po mnenju Vlade niso težko popravljive. Vlada ocenjuje, da bi bile posledice, ki bi nastale v primeru zadržanja izvrševanja ZZSISV26 morebiti celo težje popravljive, kot pa posledice, ki bi nastale ob njegovem izvrševanju. Navaja, da bo na podlagi sprejetega proračuna za leti 2021 in 2022, ZZSISV26 ter potrjene investicijske dokumentacije Ministrstvo za obrambo v mesecu januarju 2021 nadaljevalo s postopkom nakupa bojnih kolesnih vozil 8x8, tako da se pričakuje dobava prototipa v letu 2022, realizacija pogodbe pa glede na zmožnosti proizvodnje do leta 2026. Glede na navedeno bi imel morebiten časovni zamik zaradi izvedbe referenduma oziroma zadržanja zakona škodljive posledice za realizacijo najpomembnejših investicij v Slovenski vojski v letih 2021 do 2026, saj Ministrstvo za obrambo ne bo moglo pričeti z določenimi ključnimi projekti opremljanja Slovenske vojske, takšna odločitev pa bi v določenem delu tudi onemogočila izvrševanje proračuna

Ministrstva za obrambo ter samega ZZSISV26, ki ga v predvidenem časovnem obdobju in predvidenem obsegu, ob upoštevanju v zakonu določenih omejitev (najvišji letni obseg finančnih sredstev), ne bi bilo mogoče izvršiti. Vlada navaja tudi, da je precejšen del finančnih sredstev zakona namenjen izgradnji in posodobitvi vojašnic in namestitvenih kapacitet. V primeru zadržanja ZZSISV26 bi bilo omejeno vlaganje v infrastrukturo, in sicer bi se ustavile načrtovane investicije v celovito posodobitev vojaških strelišč (Bač in Apače), ki se načrtujejo v letih od 2021 do 2023, kar naj bi posledično tudi vplivalo na nižjo stopnjo usposobljenosti Slovenske vojske. Prav tako naj bi bila načrtovana celovita prenova vojašnic generala Maistra v Mariboru in Edvarda Peperka v Ljubljani. Šlo naj bi za zmogljivosti, ki jih Slovenska vojska nujno potrebuje, saj v skoraj 30 letih v Slovenski vojski ni bilo nobenih pomembnih investicij v vojaško infrastrukturo. Vlada navaja tudi, da ZZSISV26 pomeni nujen ukrep, s katerim bo omogočena vzpostavitev nujnih obrambnih zmogljivosti Republike Slovenije, s tem pa tudi takojšnje in učinkovito obvladovanje varnostnih situacij, povezanih z zagotavljanjem varnosti na celotnem ozemlju Republike Slovenije, ter izpolnjevanje obveznosti, ki jih je Republika Slovenija prevzela s podpisom Severnoatlantske pogodbe. Morebitno nadaljnje zaostrovanje varnostne situacije tako v mednarodnem okolju kot tudi v neposredni soseščini, zlasti v smislu bistvenega povečanja števila migrantov, ki vstopajo na ozemlje Republike Slovenije, bistvenega povečanja delovanja organiziranega kriminala v zvezi z migrantsko krizo, kakor tudi teroristične grožnje, naj bi te težave nesporno še potenciralo ter pripeljalo do nastanka težko popravljivih ali celo nepopravljivih posledic. To naj bi pomenilo zelo hudo grožnjo nacionalni varnosti, ki je že sedaj ogrožena zaradi stanja Slovenske vojske. Vlada navaja, da bi kakršno koli odlašanje sprejemanja zakonskih ukrepov, ki so ustavna dolžnost države, pomenilo še dodatno zaostrovanje že tako ali tako ogrožene nacionalne varnosti.

B.

5. Po prvem odstavku 39. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12 in 23/20 – v nadaljevanju ZUstS) sme Ustavno sodišče do končne odločitve v celoti ali delno zadržati izvršitev predpisa, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive posledice. Kadar Ustavno sodišče odloča o začasnem zadržanju izvrševanja izpodbijanega predpisa, vselej tehta med škodljivimi posledicami, ki bi jih povzročilo izvrševanje protiustavnega predpisa, in škodljivimi posledicami, ki bi nastale, če se izpodbijane določbe sploh ne bi izvrševale, pa bi se v ustavnosodni presoji izkazalo, da niso v neskladju z Ustavo.

6. Iz Proračuna Republike Slovenije za leto 2021 (Uradni list RS, št. 75/19 in 174/20 – DP2021) in Proračuna Republike Slovenije za leto 2022 (Uradni list RS, št. 174/20 – DP2022) je razvidno, da so za infrastrukturo in opremljenost Slovenske vojske v letu 2021 že odobrena sredstva v višini 104.782.000 EUR, v letu 2022 pa 132.476.000 EUR. Proračun (ne pa ZZSISV26) je pravna podlaga za financiranje javne porabe, torej tudi za investicije v Slovensko vojsko (glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-129/19 z dne 1. 7. 2020, Uradni list RS, št. 108/20, 60. točka obrazložitve). Člen 4 ZZSISV26, ki določa, da

lahko Ministrstvo za obrambo za izvajanje investicij v skladu s tem zakonom sklepa pogodbe, s katerimi prevzema obveznosti za celotno obdobje veljavnosti tega zakona, pomeni le pravno podlago za prevzemanje obveznosti za navedeno obdobje. Ta določba ZZSISV26 pomeni izjemo od splošnih pravil za prevzemanje obveznosti, ki so za leti 2021 in 2022 določena v 30. členu Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2021 in 2022 (Uradni list RS, št. 174/20 – ZIPRS2122), in omogoča prevzemanje obveznosti za obdobje do konca leta 2026 z omejitvijo po višini, ki jo določa 2. člen ZZSISV26. Glede na navedeno je edina posledica zadržanja izvrševanja izpodbijanega ZZSISV26 ta, da do odločitve Ustavnega sodišča ne bo obstajala pravna podlaga, ki bi Ministrstvu za obrambo dopuščala sklepanje tistih pogodb, ki pomenijo prevzemanje obveznosti za čas, ki presega obdobje sprejetih državnih proračunov, medtem ko se bodo vse druge pogodbe v letih 2021 in 2022 lahko sklepale oziroma načrtovane investicije za leti 2021 in 2022 lahko izvajale.

7. Po drugi strani pa bi v primeru, če bi se ZZSISV26 izvrševal, potem pa bi se izkazalo, da je bil sprejet po protiuustavnem postopku in bi ga Ustavno sodišče razveljavilo, lahko nastale težko popravljive škodljive posledice. Kot je zgoraj navedeno, 4. člen ZZSISV26 omogoča Ministrstvu za obrambo sklepanje pogodb, s katerimi lahko prevzame obveznosti do konca leta 2026. Vlada navaja, da namerava Ministrstvo za obrambo na podlagi sprejetega proračuna za leti 2021 in 2022, ZZSISV26 ter potrjene investicijske dokumentacije že v mesecu januarju 2021 nadaljevati s postopkom nakupa bojnih kolesnih vozil. To pomeni, da lahko Ministrstvo za obrambo že od vključno januarja 2021 dalje sklepa pogodbe (ali predpogodbe, ki imajo prav tako zavezujoče učinke), s katerimi bi prevzelo obveznosti do konca leta 2026. Glede na navedeno ne držijo navedbe Državnega zbora, da v času do končne odločitve Ustavnega sodišča ne morejo nastati težko popravljive škodljive posledice. Če bi se izkazalo, da je ZZSISV26 protiuustaven in bi ga Ustavno sodišče razveljavilo, bi te pogodbe veljale in bi jih morala Republika Slovenija spoštovati ter izvrševati svoje pogodbene obveznosti še več let ne glede na takratno gospodarsko in finančno stanje v državi. Poleg tega pa bi bila v opisanem primeru izigrana oziroma onemogočena pravica volivcev glasovati na referendumu. Če bi namreč Državni zbor ponovno sprejel zakon z enako vsebino in bi bil o njem razpisan referendum, bi volivci glasovali o nečem, kar bi bilo dejansko že izvršeno, oziroma o nečem, na kar dejansko ne bi mogli več vplivati. Tudi če bi bil kasneje sprejet zakon z drugačno vsebino oziroma bi financiranje investicij v Slovensko vojsko potekalo drugače, bi sklenjene pogodbe še vedno veljale. Opremljanje Slovenske vojske na podlagi pogodb, ki bi temeljile na protiuustavnem predpisu, bi tudi negativno vplivalo na verodostojnost in legitimnost nabav orožja ter druge vojaške opreme za Slovensko vojsko. Če pa Republika Slovenija pogodbenih obveznosti ne bi spoštovala oziroma bi od sklenjenih pogodb predčasno odstopila, bi to lahko povzročilo negativne obligacijskopravne posledice, kot je na primer plačilo ustreznih odškodnin pogodbenim strankam, kar bi prav tako lahko pomenilo nastanek težko popravljivih finančnih posledic.

8. Vlada navaja tudi, da bi imel morebiten časovni zamik zaradi zadržanja izvrševanja ZZSISV26 škodljive posledice za realizacijo najpomembnejših investicij v Slovenski vojski

v letih 2021 do 2026, saj Ministrstvo za obrambo ne bi moglo pričeti z določenimi ključnimi projekti opremljanja Slovenske vojske. Vlada pa ni določno utemeljila oziroma konkretizirala, kateri so ključni projekti, ki se zaradi relativno kratkega zadržanja izvrševanja ZZSISV26 ne bi mogli začeti in v kolikšnem delu bi bilo zaradi tega onemogočeno izvrševanje celotnega proračuna Ministrstva za obrambo. Konkretno bi Vlada morala navesti, katerih investicij in s kakšnimi škodljivimi posledicami zaradi morebitnega zadržanja izvrševanja ZZSISV26 ne bi bilo mogoče izvesti v skladu z načrtom in kakšne škodljive posledice bi to lahko imelo.

9. Vlada navaja tudi, da je precejšen del finančnih sredstev ZZSISV26 namenjen izgradnji in posodobitvi vojašnic in namestitvenih kapacitet. Tudi te navedbe so pavšalne, saj Vlada ni utemeljila, zakaj bi se ob že sprejetih proračunih za leti 2021 in 2022, ki Ministrstvu za obrambo dajeta pravico uporabe odobrenih sredstev, zgolj zato, ker Ministrstvo za obrambo do končne odločitve Ustavnega sodišča ne bi moglo sklepati določene vrste pogodb, ustavile načrtovane investicije v celovito posodobitev vojaških streljišč (Bač in Apače), ki se načrtujejo v letih od 2021 do 2023 oziroma prenova vojašnic v Ljubljani in Mariboru.

10. Vlada v svojem mnenju kot težko popravljivo posledico navaja tudi, da bi zadržanje izvrševanja ZZSISV26 zaradi možnosti bistvenega povečanja števila migrantov, ki vstopajo na ozemlje Republike Slovenije, bistvenega povečanja delovanja organiziranega kriminala v zvezi z migrantsko krizo in terorističnih groženj pomenilo še dodatno zaostrovanje že tako ogrožene nacionalne varnosti, ki je posledica stanja Slovenske vojske. Vlada ni izkazala konkretnih okoliščin, iz zaradi katerih bi bilo mogoče utemeljeno sklepati, da je mogoče v zelo bližnji prihodnosti pričakovati zaostrovanje varnostnih razmer v mednarodnem okolju oziroma v neposredni soseščini, ki bi za njihovo obvladovanje zahtevalo takojšnjo sklenitev tudi tistih pogodb, ki pomenijo prevzemanje obveznosti za čas, ki presega obdobje sprejetih državnih proračunov. Poleg tega Vlada ni utemeljila, na kakšen način bi sklepanje pogodb, s katerimi bi prevzela obveznosti od leta 2023 dalje, omogočilo takojšnje in učinkovito obvladovanje trenutno ali v bližnji prihodnosti zaostrenih varnostnih situacij, tudi če bi do njih res prišlo. Ob tem ni mogoče spregledati, da Vlada izrecno navaja, da obstaja zgolj možnost, da bi bile posledice, ki bi nastale v primeru zadržanja izvrševanja ZZSISV26, težje popravljive, kot pa posledice, ki bi nastale ob njegovem izvrševanju.

11. Ustavno sodišče glede na navedeno ocenjuje, da bi izvrševanje morebiti protiustavnega ZZSISV26 povzročilo hujše škodljive posledice, kot če se morebiti ustavnoskladen ZZSISV26 relativno kratek čas do končne odločitve Ustavnega sodišča (ob že zagotovljenih nezanemarljivih proračunskih sredstvih za leti 2021 in 2022) ne bi izvrševal. Zato je do svoje končne odločitve zadržalo izvrševanje ZZSISV26. Da bi bil ta čas pomembno omejen, je Ustavno sodišče ne glede na instrukcijski rok iz petega odstavka 21.a člena ZRLI sklenilo temu ustrezno tudi, da bo zadevo obravnavalo absolutno prednostno.

C.

12. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi prvega odstavka 39. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Rok Čeferin, dr. Dunja Jadek Pensa, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Sklep je sprejelo s šestimi glasovi proti trem. Proti so glasovali sodnica Jadek Pensa ter sodnika Jaklič in Šorli. Sodnik Jaklič je dal odklonilno ločeno mnenje.

dr. Rajko Knez
Predsednik