

Geneza ustavne pravice do pitne vode¹

Lojze Ude*

1. Uvod

1.1. Državni zbor je na seji dne 17. novembra 2016 sprejel Ustavni zakon o dopolnitvi III. poglavja Ustave Republike Slovenije in Ustavo dopolnil z novim 70.a členom o pravici do pitne vode.² Novi 70.a člen dopolnjuje besedilo 70. člena Ustave in določa:

- da ima vsakdo pravico do pitne vode;
- da so vodni viri javno dobro v upravljanju države;
- da vodni viri služijo prednostno in trajnostno oskrbi prebivalstva s pitno vodo in z vodo za oskrbo gospodinjstev in v tem delu niso tržno blago;
- da oskrbo prebivalstva s pitno vodo in z vodo za oskrbo gospodinjstev zagotavlja država prek samoupravnih lokalnih skupnosti, neposredno in neprofitno.

Postopek za dopolnitev ustave se je začel na predlog skupine 25 poslancev s prvopodpisnico Alenko Bratušek.

* Univerzitetni diplomirani pravnik, doktor pravnih znanosti, zaslužni profesor Univerze v Ljubljani, direktor Inštituta za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti

¹ Ta prispevek je pripravljen na podlagi gradiv, oblikovanih v postopku dopolnitve Ustave. V tem postopku je bila 8. julija 2015 imenovana strokovna skupina o pravici do pitne vode z nalogo, da zavzame mnenje o predlogu za vsebinsko dopolnitev Ustave s pravico do pitne vode, in sicer v sestavi: dr. Franc Grad, dr. Rajko Knez, dr. Marko Kambič, dr. Janez Pogorelec, Martin Ivan Rahten, Maja Štefančič in dr. Lojze Ude. Gradiva so bila izdelek celotne skupine, katere delo sem koordiniral in kot koordinator seveda tudi zabeležil večji del besedil.

² Uradni list RS, št. 75/16 z dne 30. novembra 2016.

1.2. Postopek za dopolnitev Ustave ni bil prvi postopek za uveljavitev ustavne pravice do pitne vode. Pred tem predlogom je Državni svet RS s sklepom št. 802-01/13-6 z dne 15. maja 2013 dal pobudo za dopolnitev 70. člena Ustave z določbo o pravici do pitne vode in o oskrbi prebivalstva s pitno vodo prek neprofitne javne službe. Že v letu 2014 je skupina poslank in poslancev s prvopodpisanim poslancem PSD Brankom Golubovičem vložila predlog dopolnitve Ustave z novo določbo o pravici do pitne vode in z določbo, da se vodni viri, ki služijo oskrbi prebivalstva s pitno vodo in z vodo za oskrbo gospodinjstev, izkoriščajo v obliki neprofitne javne službe. Državni zbor je bil med postopkom dopolnjevanja Ustave leta 2014 razpuščen in tako je bil med drugim ustavljen tudi postopek za dopolnitev Ustave. Lansko leto je bil nov postopek dopolnitve uspešno končan.

2. Nekaj razlogov za dopolnitev Ustave

2.1. Razlogov za dopolnitev Ustave s posebno pravico do pitne vode je veliko – okoljevarstvenih, zdravstvenih, ekonomskih in pravnih. V zadnjih letih se je zaradi zahteve mednarodnih finančnih institucij (tako imenovane trojke, ki jo sestavljajo Evropska centralna banka, Mednarodni denarni sklad in Evropska komisija) okreplil pritisk evropskih institucij na liberalizacijo trga storitev, tudi oskrbe s pitno vodo, ki naj bi jo opravljala na podlagi koncesij tudi zasebna podjetja. To je razvidno iz predloga direktive evropskega parlamenta in Sveta o podeljevanju koncesijskih pogodb. Predlog direktive je namreč predvideval obvezno objavo podeljevanja koncesijskih pogodb, katerih vrednost je enaka ali višja od pet milijonov evrov, ki naj bi seveda veljala tudi za oskrbo s pitno vodo. Proti temu predlogu je nastopila prva evropska državljanska pobuda *Right2Water*³ za podpis peticije o pravici do vode. V letu 2013 je Evropska komisija zaradi razpoloženja v javnosti glede poskusov liberalizacije oskrbe s pitno vodo za zdaj iz direktive izključila zagotavljanje storitev na tem področju. To pomeni, da je oskrba s pitno vodo za zdaj še naprej izvzeta iz pravil notranjega trga EU in da so za vodno oskrbo odgovorne nacionalne, regionalne in lokalne oblasti.

2.2. V preteklih letih je tako imenovana trojka zahtevala celo privatizacijo več vodovodnih podjetij v Grčiji, Španiji in na Portugalskem. Pri tem velja še opozoriti, da je prišlo v primerih privatizacije (to je pojasnjeno zlasti na 3. in 4. strani predloga za dopolnitev Ustave) do zvišanja cen pitne vode, znižanja kakovosti oskrbe z vodo, znižanja investicij v vodovodna omrežja, na drugi strani pa do povečanja dobička novih upravljavcev. Zato je v Italiji julija 2011 prišlo

³ Glej <<http://www.right2water.eu/>> (1. 11. 2015).

do referendumu, na katerem je 96 odstotkov volivcev zavzelo stališče proti liberalizaciji oskrbe s pitno vodo.

2.3. Vključitev pravice do vode v Ustavo je zlasti pomembna, ker realno lahko pričakujemo nadaljnji pritisk finančnih ustanov in mednarodnih korporacij, da se liberalizira tudi oskrba s pitno vodo in da se tudi to, zdaj pretežno javno službo, prepusti zakonom trga. V okviru EU velja hierarhija pravnih pravil. Po določbah 3.a člena Ustave RS imajo pravni akti (uredbe, direktive) EU primat pred notranjimi pravnimi akti, tudi zakoni. Zato domača zakonska ureditev pravice do pitne vode ne varuje dovolj. Potrebno je bilo torej ustavno varstvo, čeprav glede na politične in posledično pravne odnose v EU tudi to vedno ne zadostuje.

3. Ureditev pravice do pitne vode v mednarodnih aktih

3.1. Izrecno pravica do (čiste) pitne vode ni zapisana v nobenem obveznem mednarodnem dokumentu (na primer v mednarodni pogodbi ali v uredbi ali v direktivi EU). To pravico je mogoče izpeljati iz Splošne deklaracije človekovih pravic, ki pravice do vode ne omenja, izpeljati pa jo je mogoče iz drugih priznanih pravic, kot je pravica do življenja in pravica do ustreznega življenjskega standarda, zdravja, stanovanja in hrane. V 25. členu ta deklaracija določa, da ima vsak pravico do take življenjske ravni, ki zagotavlja njemu in njegovi družini zdravje in blagostanje, vključno s hrano, obleko, stanovanjem, zdravstveno oskrbo in potrebnimi socialnimi storitvami. OZN je sprejela več dokumentov, med njimi tudi Agendo 21 o varstvu vodnih virov, kakovosti vode in o vodnem ekosistemu. Generalna skupščina OZN je leta 2010 sprejela Resolucijo o pravici do čiste pitne vode in sanitarij. Poudariti je treba, da gre za resolucijo, ne pa za obvezen akt.

3.2. Tudi Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in svoboščin (EKČP) o pravici do vode izrecno ne govori, izpeljati pa jo je mogoče že iz njene 2. člena, ki vsakomur priznava pravico do življenja. Evropska unija (EU) je 17. oktobra 2001 sprejela listino o vodnih virih, ki govori o uporabi vode v javnem interesu (tudi ta listina se nanaša predvsem na okoljevarstveno problematiko). V okviru EU je bila sprejeta Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000, ki je prav tako okoljevarstvene narave, uveljavlja pa pravico dostopa do čiste pitne vode. Direktiva Sveta 98/83/ES z dne 3. novembra 1998 se nanaša na kakovost vode, namenjene za prehrano ljudi. Koncesijska Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2014/23/EU z dne 26.

februarja 2014 pa, drugače kot njen predlog, izvzema pravila o podeljevanju koncesij za izvajanje storitev na področju oskrbe s pitno vodo (12. člen).

4. Ureditev pravice do pitne vode v Ustavah nekaterih držav

4.1. Skoraj nobena država pravice do pitne vode nima vključene med človekove pravice in svoboščine, temveč to pravico zagotavljajo in izvajajo na zakonski ravni. Ustave tradicionalno niso obravnavale problema oskrbe z vodo, glede na to, da okoliščine pred desetletjem ali več niso kazale na skrb vzbujajoče pritiske na vodne vire, da nismo bili soočeni s tako invazivnostjo zasebnega kapitala, da so koncesije za rabo vode bile redke, zlasti v Evropi, manjše po obsegu in predvsem, da so bili vodni viri bogatejši, kot so danes.

4.2. Pravico do zadostnih količin hrane in vode ima zapisano v 27. členu svoje Ustave Republika Južna Afrika, med ustavne pravice je tudi Urugvaj na podlagi referendumu v letu 2004 v Ustavo v 47. členu vnesel dostop do pitne vode in sanitarij, indijsko Ustavno sodišče pa je pravico do čiste pitne vode vključilo v pravico do življenja. Druge države, zlasti vse evropske,⁴ kot rečeno, varujejo pravico do pitne vode na zakonski ravni.⁵

5. Pravica do pitne vode v slovenski pravni ureditvi

5.1. Izrecno pravice do pitne vode slovenska Ustava do dopolnitve ni vsebovala. V drugem odstavku 70. člena, ki ni bil spremenjen ali dopolnjen, je zapisano, da zakon določa pogoje, pod katerimi se smejo izkoriščati naravna bogastva, v tretjem odstavku istega člena pa, da lahko zakon določi, da smejo naravna bogastva izkoriščati tudi tuje osebe, in določi pogoje za izkoriščanje.

⁴ Slovaška je tudi edina članica EU, za katero je bilo mogoče najti podatek, da je področje (pitne) vode uredila tudi na ustavni ravni, in sicer v 4. členu Ustave, ki je bil sprejet leta 2014. V prvem odstavku tega člena je določeno, da so med drugim tudi podzemne vode in vodni tokovi v *lasti države*. V letu 2014 je bila sprejeta sprememba Ustave, ki med drugim predpisuje (prvi odstavek 4. člena), da je država dolžna varovati in skrbeti za naravna bogastva (vključno z vodo) v imenu svojih državljanov in tudi prihodnjih rodov. V drugem odstavku 4. člena Ustave pa je s spremembo Ustave v letu 2014 predpisana prepoved izvoza vode iz države, vključno prek vodovodnega omrežja. Izjema od tega pravila je voda, ki je namenjena za osebne potrebe, ustekleničena voda in voda, ki je namenjena za humanitarno pomoč. Podrobneje so te izjeme urejene v 17.a členu Zakona o vodah (*Zákon o vodách*) iz leta 1990 s spremembami (zadnja je iz leta 2014). Več o tem glej v: Igor Zobavnik: Pitna voda. Primerjalni pregled (PP), raziskava DZ (ki pa ne predstavlja mnenja DZ), Ljubljana z dne 3. aprila 2015.

⁵ Ti podatki so povzeti po raziskavi Odgovornost države zagotavljati pravico do čiste pitne vode, sestavljene julija 2015 na Pravni kliniki za varstvo okolja 2014/2015 pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.

Ustavna ureditev je bila pred ustavno dopolnitvijo z novim 70.a členom glede oskrbe s pitno vodo dokaj liberalna in je zakonodajalcu omogočala širok prostor za podeljevanje koncesij in prepustitev oskrbe s pitno vodo zasebnim pravnim in fizičnim osebam.

5.2. Zakonska ureditev oskrbe s pitno vodo v naši državi je sicer zadovoljiva. Zakon o varstvu okolja (ZVO-1)⁶ v 149. členu določa, da je oskrba s pitno vodo obvezna občinska gospodarska služba, da so objekti in naprave, potrebne za izvajanje te javne službe, infrastruktura lokalnega pomena in da vlada podrobneje predpiše med drugim tudi metodologijo za njeno oblikovanje, oskrbovalne standarde in tehnične, vzdrževalne, organizacijske ter druge ukrepe ter normative za opravljanje obveznih gospodarskih javnih služb, med drugim torej tudi za oskrbo s pitno vodo. V 163. členu pa ta zakon določa, da so naravne dobrine v javni lasti ali v upravljanju države oziroma občine ali pod posebnim varstvom skladno z zakonom.

Zakon o vodah (ZV-1)⁷ v drugem odstavku 21. člena opredeljuje posebno rabo vodnega vira na podlagi koncesije. V drugem odstavku 108. člena ta zakon določa, da ima oskrba s pitno vodo prednost pred rabo za druge namene, v 117. členu ureja lastno oskrbo s pitno vodo, v 118. členu oskrbo s pitno vodo, v 119. členu pridobitev vodne pravice s koncesijo, določbe 136.–149. člena, ki se nanašajo na podeljevanje koncesij, pa urejajo predvsem koncesije za gospodarsko izkoriščanje vode in za proizvodnjo pijač. Slovenija je začela uvajati koncesije po letu 1993 (po sprejemu Zakona o gospodarskih javnih službah – ZGJS)⁸ in tako k vodnim virom začela dopuščati med drugim tudi zasebni kapital (tudi za ustekleničenje), pri čemer pa je dovolila poseg v vodne vire in udeležbo zasebnega kapitala na popolnoma odprti način in zunaj državne ravni. Skladno z zakonodajo (predvsem ZVO-1) je namreč možno dopustiti izkoriščanje vodnih virov v vsaki občini brez nadzora, tako formalnega kot tudi vsebinskega, ne da bi izvršilna ali zakonodajna veja oblasti imela kakršnokoli vlogo glede dopuščanja podeljevanja koncesij, jih omejevala itd.

5.3. Da so bile v Sloveniji podeljene koncesije za oskrbo s pitno vodo tudi zasebnim osebam, je jasno razvidno iz uredb o podelitvi koncesij in iz Uredbe o oskrbi s pitno vodo,⁹ ki se nanaša prav na obvezne občinske gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo in ki v 6. členu tudi ureja lastno oskrbo s pitno vodo. Ta uredba pravzaprav računa predvsem na oskrbo s pitno vodo s strani občinske gospodarske javne službe, posamezne uredbe o podelitvi koncesij pa se nanašajo tudi na izkoriščanje vode in vodnih virov za oskrbo prebivalstva z vodo.

⁶ Uradni list RS, št. 41/04 in nasl.

⁷ Uradni list RS, št. 67/02 in nasl.

⁸ Uradni list RS, št. 32/93 in nasl.

⁹ Uradni list RS, št. 88/12.

5.4. Na splošno lahko torej ocenimo, da je bila doslej z vidika Ustave oskrba z vodo dokaj liberalizirana, da pa zakonodaja in uredbe o podeljevanju koncesij vendarle favorizirajo predvsem oskrbo prebivalstva s pitno vodo prek občinskih gospodarskih javnih služb. Pravno pa so bile mogoče tudi koncesije, ki bi jih na razpisu podeljevali tudi tujim korporacijam (moralo bi, ker pravila EU zahtevajo nediskriminatorni pristop na trg subjektom iz držav članic EU). Posledično ni bilo mogoče oceniti, kako bi se odzvala sodišča, tudi Ustavno sodišče RS, če bi presojala pritiske na oskrbo s pitno vodo oziroma kako bi presojala to pravico.¹⁰

6. Bistvo ustavnega dopolnila

6.1. Novi 70.a člen Ustave je uvrščen v poglavje o ekonomskih in socialnih razmerjih, ker njegove vsebine presegajo ureditev pravice do pitne vode. Novi 70.a člen ne določa le, da ima vsakdo pravico do pitne vode, temveč določa, da so vodni viri javno dobro v upravljanju države, da vodni viri služijo prednostno in trajnostno oskrbi prebivalstva s pitno vodo in z vodo za oskrbo gospodinjstev ter v tem delu niso tržno blago in da oskrbo prebivalstva s pitno vodo in z vodo za oskrbo gospodinjstev zagotavlja država prek samoupravnih lokalnih skupnosti, neposredno in neprofitno.

6.2. Zaradi podnebnih sprememb je v prihodnje verjetno, da bo morala tudi naša država preskrbo z vodo načrtovati tako, da se bo v obdobjih, bogatih s padavinami, voda zbirala in z njo preskrbovalo prebivalstvo v sušnih obdobjih. Gradila se bodo umetna akumulacijska jezera z zaježitvami in grajenimi obrežji in drugi grajeni zbiralniki pitne vode. Zato je bilo treba na ustavni ravni nedvomno zaščititi kot javno dobro vse vodne vire.

6.3. Že zdaj so podeljene koncesije za ekonomsko izkoriščanje naravnih vodnih virov (mineralnih vod, vodnih virov za stekleničenje vod ipd.). Zato ustavno dopolnilo določa, da služijo vodni viri prednostno in trajnostno oskrbi prebivalstva s pitno vodo in vodo za oskrbo gospodinjstev in v tem delu niso tržno blago. Glede tega vprašanja sem napisal ločeno mnenje. Besedilo, da vodni viri niso tržno blago le v delu, ki služi prednostni in trajni oskrbi prebivalstva s pitno vodo in z vodo za oskrbo gospodinjstev, pomeni oženje zaščite (tudi naravnih) vodnih virov. Kdo bo ocenjeval, ali stanje vodnih virov dopušča komercialno izkoriščanje teh virov za tržne namene? Ustavnopravno

¹⁰ V odločbi Ustavnega sodišča RS Up-156/98 z dne 15. junija 1998, v kateri je rižanski vodovod ustavil dobavo pitne vode, Ustavno sodišče na primer ni obravnavalo vprašanja ustavne pravice do pitne vode, temveč je zadevo rešilo na temelju pravice do zasebne lastnine. Poudarilo je, da se brez dobave vode lastninska pravica na etažni lastnini ne more neomejeno izvajati in je tako odločilo, da se dobava pitne vode ne sme ustaviti. Ni se torej sklicevalo na pravico posameznika do vode kot njegovo temeljno pravico, ki bi izhajala iz določb Ustave RS o pravici do zdravega človekovega okolja (72. člen).

dopuščanje izkoriščanja vodnih virov za tržne namene in za namene oskrbe prebivalstva s pitno vodo bo v dejanskem življenju povzročilo, da bo razmejitve pogosto rezultat političnih odločitev, pritiskov močnih tržnih subjektov in na koncu tudi korupcije. Do korupcije ne pride le zaradi slabe človeške naravi, temveč zaradi možnosti, ki jih daje sistem. Zato menim, da je nedopustno že v Ustavi omogočiti konkurenco tržnega in javnega interesa, pa čeprav ima po ustavni dikciji javni interes prednost.

6.4. Besedilo četrtega odstavka 70.a člena pa omogoča ohranitev sedanje organizacije izvajanja oskrbe s pitno vodo, hkrati pa omogoča, da država kontrolira ne le zakonitost, temveč tudi primernost in strokovnost organizacije in izvedbe oskrbe prebivalstva s pitno vodo v lokalnih skupnostih.

7. Nekatera vprašanja v zvezi z ustavno pravico do pitne vode

7.1. V zvezi z novimi določbami 70.a člena se postavlja kar nekaj vprašanj. Brez ambicije izčrpnosti naj navedem le nekatera najpogostejša:

- ali bo tudi v prihodnje mogoča in dovoljena samooskrba s pitno vodo in pod katerimi pogoji;
- kako bo z že podeljenimi koncesijami za oskrbo prebivalstva s pitno vodo in s podeljenimi koncesijami za ekonomsko izkoriščanje vodnih virov;
- kako bo z organiziranjem oskrbe prebivalstva s pitno vodo in vodo za oskrbo gospodinjstev v prihodnje, kako bodo zagotovljeni interesi lokalnih skupnosti in čigava bo infrastruktura, ki je zdaj v občinski lasti.
- ali je za uskladitev zakonodaje z novo ustavno ureditvijo dovolj časa.

7.2. Odgovor na prvo vprašanje je preprost. Samooskrba s pitno vodo je v nekaterih predelih Slovenije uveljavljena oblika in bo kot taka lahko ostala tudi v prihodnje, ker je predlagano ustavno besedilo ne preprečuje. Ustavna podlaga za samooskrbo bo nedvomno tudi nova določba, da so vodni viri javno dobro. Država pa bo samooskrbo zagotavljala kot doslej tudi z zakonskimi določbami.

7.3. Precej težav bo lahko z že podeljenimi koncesijami za oskrbo prebivalstva s pitno vodo. V najslabšem primeru bodo ostale koncesije v veljavi toliko časa, za kolikor so bile podeljene, saj bi sicer lahko prišlo s strani prevzemnikov tudi do odškodninskih zahtevkov. V spornih primerih bo treba odločati tudi o pravnih razmerjih, nastalih na podlagi ZGJS in Zakona o javno-zasebnem

partnerstvu (ZJZP).¹¹ Tudi v prihodnje pa bodo tudi koncesije gospodarskim družbam (domačim in tujim) za ekonomsko izkoriščanje vodnih virov mogoče, seveda le v primerih in v obsegu, ki bo zagotavljal prednostno in trajnostno oskrbo prebivalstva s pitno vodo in z vodo za oskrbo gospodinjestev.

7.4. Kot sem že opozoril, besedilo četrtega odstavka 70.a člena omogoča ohranitev sedanje organizacije opravljanja oskrbe s pitno vodo. Po zaostrenih razpravah v Državnem zboru je prišlo do končne rešitve, da država zagotavlja oskrbo prebivalstva s pitno vodo in z vodo za oskrbo gospodinjestev prek samoupravnih lokalnih skupnosti, neposredno in neprofitno. Ta dikcija v celoti omogoča, da se ohrani sedanja organiziranost oskrbe s pitno vodo, hkrati pa ne posega v lastninsko pravico komunalnih skupnosti in infrastrukturnih objektov. Menim pa, da bodo imele lokalne skupnosti pravico zahtevati nujna dopolnilna sredstva za opravljanje oskrbe prebivalstva s pitno vodo, država pa bo imela odslej možnost nadzirati ne le zakonitost, temveč tudi primernost in strokovnost organizacije ter izvedbe oskrbe prebivalstva s pitno vodo v lokalnih skupnostih. Neprofitnost oskrbe pa seveda ne pomeni, da uporabniki ne bi bili dolžni plačevati stroškov za gradnjo in vzdrževanje vodovodnih sistemov oziroma vodovodne infrastrukture.

7.5. Ustavni zakon pod točko II določa, da je treba zakone, ki urejajo vsebine iz novega 70.a člena uskladiti s tem ustavnim zakonom v osemnajstih mesecih po njegovi uveljavitvi. Težko je oceniti celo obseg teh uskladitev, čeprav menim, da niso tako obsežne, ker niso bile uveljavljene radikalnejše novosti, na primer na področju podeljevanja koncesij. Glede na dejstvo, da analiz o obsegu in dopolnitvi potrebnih uskladitev ni in da pade obdobje usklajevanja v zadnje leto pred volitvami v Državni zbor in konstituiranjem nove vlade, pa menim, da je mogoče na to vprašanje odgovoriti le, da novosti v zakonodaji ne bodo pravočasno pripravljene in sprejete.

¹¹ Uradni list RS, št. 127/06.