



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za državno ureditev
Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj

3

Številka: 001-02/15-1/
Ljubljana, 6. 5. 2016

EPA 4 63-VII

Komisija za državno ureditev in Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj sta, na podlagi 20. in 21. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15), oblikovali naslednje skupno

P o r o č i l o

k Predlogu za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona (UZ70)

Komisija za državno ureditev (70. seja) in Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (72. seja) sta na skupni seji 4. maja 2016 obravnavali Predlog za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona, ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložila skupina poslank in poslancev s prvopodpisano poslanko mag. Alenko Bratušek (v nadaljevanju: predlagatelj).

Komisiji **sta podprli** Predlog za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona (v nadaljevanju: predlog) ter predlagano besedilo novega 70. a člena, ki ga je izoblikovala Strokovna skupina za pravico do pitne vode, ki jo je ustanovila Ustavna komisija Državnega zbora (v nadaljevanju: strokovna skupina).

Po mnenju predlagateljev je ureditev dostopa do pitne vode kot splošne in temeljne pravice v Ustavi Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustava) nujna, pri čemer se predlaga, da se oskrba s pitno vodo izvaja kot neprofitna javna služba, s čimer bomo preprečili privatizacijo vodnih virov in obravnavo vode kot tržnega blaga. S predlogom se zagotavlja prednostna oskrba prebivalstva in gospodinjstev s pitno vodo, hkrati pa ni izključena gospodarska raba vode. Kot opozarjajo predlagatelji, se bomo v prihodnje soočali s pomanjkanjem vodnih virov, tudi v kombinaciji s povečevanjem števila prebivalcev in potreb kmetijstva, zato bodo pritiski na obstoječe vodne vire vedno večji. Še nedolgo nazaj je bilo zavedanje o pomenu pitne vode in zadostnih količinah vodnih virov pri nas majhno, saj se do zdaj še nismo srečevali s pomanjkanjem. Predlagatelji tudi izpostavljajo, da postaja pitna voda vse bolj redka dobrina, ki je zanimiva za svobodno tržno dejavnost. V zvezi s tem velja opozoriti na veljavno določbo Ustave o naravnem bogastvu, ki pod zakonskimi pogoji

dopušča izkoriščanje naravnih bogastev. Ker je oskrba s pitno vodo v končni fazi prepuščena zakonski ureditvi, ki pa se lahko hitro spremeni oz. je podvržena evropskemu pravnemu redu, je Slovenija na tem področju lahko ranljiva. Najboljšo zaščito dostopa do pitne vode lahko zagotovimo z zapisom v Ustavo, pri čemer predlagatelji pričakujejo široko politično podporo, tudi podporo Državnega sveta.

Komisiji ugotavljata, da je strokovna skupina v svojem mnenju zapisala, da je predlog skupine poslancev in poslank utemeljen in da je treba pravico do pitne vode nujno zapisati v Ustavo. Strokovna skupina tudi meni, da sedanja ureditev javnega dobra v Ustavi in pravica do zdravega življenjskega okolja pravice do vode ne ureja in zato veljavna ustavna ureditev za zaščito pitne vode ne zadošča. Kot opozarjajo člani strokovne skupine, ni jasno, kako bi reagirala sodišča, tudi Ustavno sodišče, če bi moralo presojati o pritiskih na oskrbo s pitno vodo. Strokovna skupina predlaga Državnemu zboru v sprejem predlog, pri čemer namesto dopolnitve 70. člena Ustave predlaga besedilo samostojnega 70. a člena Ustave, v katerem predlaga dopolnitev, in sicer: način izvrševanja neprofitne javne službe s strani države oz. s prenosom v neposredno upravljanje samoupravnim lokalnim skupnostim, prednostna in trajnostna oskrba prebivalstva s pitno vodo in z vodo za oskrbo gospodinjstev ter jasna opredelitev vodnih virov kot netržnega blaga.

Dostopnost do pitne vode kot osnovne dobrine za preživetje človeka bi morala biti zagotovljena vsakomur, vendar glede na vedno večje pritiske kapitala na vodne vire, tudi v luči promocije liberalizacije javnih storitev, vključno oskrbe z vodo, pravica do pitne vode ni več samoumevna. Člani komisij zato podpirajo prizadevanja skupine poslank in poslancev Državnega zbora za ureditev pravice do pitne vode na ustavni ravni, ki predstavlja realizacijo pobude Državnega sveta, ki jo je sprejel na 7. seji 15. 5. 2013, da se z dopolnitvijo Ustave zagotovi univerzalen dostop do pitne vode in oskrba prebivalstva in gospodinjstev s pitno vodo prek neprofitne javne službe. Državni svetniki ugotavljajo, da predlagano besedilo strokovne skupine sledi predhodnemu stališču Državnega sveta, da je treba preprečiti izvajanje oskrbe s pitno vodo v okviru pridobitne dejavnosti gospodarskih družb in korporacij, katerih edini cilj je pridobivanje dobička, obenem pa omogočiti gospodarsko izkoriščanje vodnih virov (npr. polnjenje ustekleničene vode, uporaba za proizvodnjo brezalkoholnih pijač) in s tem uresničevanje ustavnega načela svobodne gospodarske pobude.

Komisiji se strinjata s stališčem predlagatelja, da je vodnatost Slovenije lahko njena konkurenčna prednost, še posebej v luči podnebnih sprememb. Slovenija se podnebnim spremembam ne bo izognila, zato je treba zaščititi javni interes v smislu prednostnega dostopa prebivalstva do pitne vode. Uveljaviti je treba tudi trajnostno izkoriščanje pitne vode kot obnovljivega vira, ki zahteva skrbno ravnanje, kar vključuje tudi odgovornost za vzpostavljanje sodobnega vodovodnega omrežja brez izgub. Znotraj tako vzpostavljenega vodnega kroga bo mogoče tudi gospodarsko izkoriščanje vodnih virov, kar bo omogočilo nastajanje novih delovnih mest in zaslužek države.

Komisiji menita, da je z vidika nadgradnje obstoječega sistema, ki dolgoročno lahko bistveno pripomore k zanesljivosti vodooskrbe prebivalstva s pitno vodo, bolj primerna dopolnitev Ustave in ne njena sprememba, pri čemer se je treba osredotočiti na javno oskrbo s pitno vodo.

Oskrba s pitno vodo zaradi monopolnega značaja te dejavnosti zahteva posebno ureditev, saj uporabniki storitev gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo nimajo možnosti izbire med več izvajalci in zato ne moremo govoriti o zagotavljanju konkurenčnosti. Tuje izkušnje, ko so nadzor in izkoriščanje javnih vodovodov prevzela zasebna podjetja, kažejo, na kar opozarjajo tudi predlagatelji, na to pa je opozoril tudi že Državni svet v svoji pobudi za dopolnitev Ustave, da se je voda praviloma podražila, kakovost oskrbe z vodo je padla, zasebna podjetja niso vlagala v infrastrukturo, obenem pa je dobiček zasebnih podjetij zrasel.

Komisiji se strinjata, da zapis pravice do pitne vode v Ustavi ne pomeni poseganja v svobodno gospodarsko pobudo, saj bo ta še vedno omogočena, pri tem, da je nedvoumno izpostavljena prednost oskrbe prebivalstva s pitno vodo oz. javni interes. Ko je poskrbljeno za trajnostno in nemoteno oskrbo s pitno vodo prebivalstva, se lahko omogočijo tudi druge oblike izkoriščanja vode.

Komisiji opozarjata, da mora dopolnitev Ustave zagotoviti enakopraven dostop do pitne vode na celotnem ozemlju Republike Slovenije ali vsaj na nivoju regij, kar vključuje tudi enotno ceno storitve gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo. To je skladno tudi s predlagano formulacijo pitne vode kot človekove pravice, saj morajo biti pravice pod enakimi pogoji dostopne vsem. V zvezi s tem sta sicer bili komisiji seznanjeni z opozorilom Ministrstva za okolje in prostor, da moramo biti pri umeščanju pravice do pitne vode v Ustavo kot človekove pravice pazljivi, saj se človekove pravice uresničujejo neposredno na podlagi Ustave kot najvišjega pravnega akta države. Predstavljen je bil primer tožbe pred sodiščem EU zoper Republiko Slovenijo, ker pripadniki Romske skupnosti nimajo zagotovljene vode v bivališčih. Kot se sprašujejo na Ministrstvu za okolje in prostor, ali pomeni človekova pravica do oskrbe s pitno vodo javno oskrbo v legalno zgrajenih objektih (z gradbenim dovoljenjem) ali tudi individualno oskrbo v objektih oz. oskrbo v bivališčih, ki nimajo gradbenega dovoljenja.

Sistem oblikovanja enotne cene storitev gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo na ozemlju celotne države, za kar se zavzemata komisiji, je povezan tudi z vprašanjem stroškov gradnje infrastrukture, njenega vzdrževanja ter višino omrežnine, ki se danes oblikuje na nivoju občin. Ob tem komisiji opozarjata na izvedeno modernizacijo vodovodnih sistemov v velikem številu občin, ki pa je povzročila dvig stroškov javne infrastrukture in posledično višjo omrežnino oz. ceno oskrbe s pitno vodo. V marsikateri občini so se že oz. se še bodo zaradi povišane omrežnine soočili s situacijo, ko uporabniki finančno ne bodo sposobni poravnati stroškov teh storitev. Zaradi raznolike ureditve cene storitev gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo v občinah bo morala zaradi odsotnosti druge ravni lokalne samouprave ta problem urediti država, in sicer lahko s t. i. izravnalnimi shemami. Na Ministrstvu za okolje in prostor ob tem dodajajo, da na celotnem ozemlju Republike Slovenije ni možno zagotoviti javne vodooskrbe (po podatkih iz leta 2014 ima zagotovljeno vodooskrbo v okviru javnih služb okoli 87 % prebivalstva, 13 % prebivalcev pa ne oz. imajo urejeno individualno ali lastno oskrbo z vodo).

V zvezi s predlogom strokovne skupine, da oskrbo s pitno vodo oz. z vodo zagotavlja neposredno država prek neprofitne javne službe, ki jo lahko prenese v neposredno upravljanje samoupravnim lokalnim skupnostim, se člani komisije sprašujejo, ali so mišljene občine ali širše skupnosti (npr. območje več občin). To vprašanje je namreč povezano z odgovornostjo in dolžnostmi, ki jih prinaša izvajanje gospodarske javne službe oskrbe prebivalstva s pitno vodo. Če javni vodovod s pitno vodo oskrbuje

večje število občin in se npr. poškoduje vodovod na območju ene občine, iz katerega pa se oskrbujejo prebivalci druge občine, se postavlja vprašanje, kdo je finančno odgovoren za odpravo poškodb na vodovodu.

Komisiji poudarjata, da je določitev pravice do pitne vode v Ustavi šele prvi korak pri vzpostavljanju neprofitne javne službe za oskrbo s pitno vodo. Kot ugotavljajo na Ministrstvu za okolje in prostor, bo tako predlagana dopolnitev Ustave zahtevala v nadaljevanju večje spremembe Zakona o varstvu okolja, Zakona o vodah, Zakona o gospodarskih javnih službah in Zakona o lokalni samoupravi in tudi Zakona o financiranju občin.

V povezavi s predlaganim šestmesečnim obdobjem za uskladitev zakonov in drugih predpisov, ki urejajo način izvajanja oskrbe s pitno vodo, komisiji opozarjata, da bo treba zaradi kratkega časovnega obdobja uskladitve zakonodaje z Ustavo vsa odprta vprašanja in dileme o razumevanju pojmov razrešiti pravočasno. Med drugim je treba razrešiti vprašanje lastništva infrastrukture, morebitnih predčasnih prekinitiv koncesijskih pogodb in dileme v zvezi opredelitvijo pojmov, kot so zdrava pitna voda ali pitna voda, pravica do pitne vode ali pravica do čiste vode (širši pojem, ki zajema vsa vodna telesa). Prav tako je treba doreči, kaj je javni interes, in sicer ali se to nanaša na javno upravljanje z vodnimi viri ali to pomeni, da mora država vsakemu posamezniku zagotoviti dostop do pitne vode pod enakimi pogoji (npr. enotna cena). Državni svetniki ugotavljajo, da na Ministrstvu za okolje in prostor opozarjajo na vprašanje teritorialnega dosega javne službe (na območju cele države, območju regij ali na celovito zaokroženih vodovodnih odjemnih mestih, npr. pomurski vodovodni sistem), ki je povezano z vprašanjem enotne cene in izvajalcev javne službe. Kot pojasnjujejo na Ministrstvu za okolje in prostor, z opredelitvijo izvajalcev v javni lasti ne bo več možno podeljevati koncesij. V nadaljnji fazi bo treba tudi pojasniti, kaj je mišljeno z oskrbo prebivalstva in gospodinjstev ter paziti, da ne bi izpadle javne ustanove (npr. šole, vrtci, itd). Na Ministrstvu za okolje in prostor dajejo v razmislek tudi predlog, da Ustava določa, da je voda na območju Republike Slovenije v lasti Republike Slovenije (zajema nadzemno in podzemno vodo z vsemi vodotoki), s čimer odpravimo pomisleke o lastništvu vode in zagotovimo njeno trajnostno obravnavo.

V zvezi z že podeljenimi koncesijami za oskrbo prebivalstva s pitno vodo je tudi med državnimi svetniki prevladalo mnenje, da bodo verjetno ostale koncesije v veljavi do njihovega izteka, saj bi predčasne prekinitve koncesij povzročile odškodninske tožbe.

Komisiji se strinjata z vsebino novega 70. a člena Ustave, ki ga je izoblikovala strokovna skupina, pri čemer je treba v nadaljnji obravnavi na podlagi pridobljenih odgovorov na odprta vprašanja nadgraditi besedilo ustavne dopolnitve in v nadaljevanju pravočasno pripraviti potrebne spremembe in dopolnitve zakonov.

Državni svetniki se pridružujejo mnenju predlagatelja, strokovne skupine in Ministrstva za okolje in prostor, da je slovenska zakonodaja na področju voda in oskrbe s pitno vodo zadovoljivo urejena, vendar pa tudi omogoča, da lahko občine v skladu z Zakonom o gospodarskih javnih službah izvajajo obvezno gospodarsko javno službo oskrbe s pitno vodo s podelitvijo koncesije zasebnemu gospodarskemu subjektu. Čeprav Ustava na splošni ravni ščiti vodo kot dobrino in zagotavlja pravico do zdravega življenjskega okolja, pa taka ustavna določba ne omogoča zadostne zaščite oskrbe s pitno vodo pred pritiski kapitala, da se ta javna služba prepusti trgu oz. pridobitni dejavnosti podjetij. Poleg tega komisiji izpostavljata opozorilo strokovne

skupine in stališče Ministrstva za okolje in prostor, da zakonska ureditev pravice do pitne vode ne varuje dovolj, saj je slovenska zakonodaja podrejena zakonodaji EU, ki se vseskozi spreminja in lahko zaradi njenega primata nad nacionalno zakonodajo poseže v slovensko pravno ureditev, zato je nujna posebna ustavna ureditev pravice do pitne vode.

* * *

Za poročevalca je bil določen državni svetnik mag. Stevo Ščavničar

Predsednik Komisije za državno ureditev
Rajko Fajt, l.r.

Predsednik Komisije za lokalno samoupravo
in regionalni razvoj
Jernej Verbič, l.r.