

Desanka Sarvan*

Ljudsko pravo na vodu u hrvatskom zakonodavstvu – *de lege lata i de lege ferenda*

Sadržaj

1. Uvod

2. Elementi normativnog sadržaja ljudskog prava na vodu u europskom pravu

3. Elementi normativnog sadržaja ljudskog prava na vodu u zakonodavstvu Republike Hrvatske

3.1. Pravni status vodnih resursa

3.2. Priorizacija vodnih resursa

3.3. Opća dostupnost vode za piće i sanitarne potrebe prema načelu jednakosti

3.3.1. Mjera ograničenja, odnosno obustave isporuke vodnih usluga kao tehničko pitanje isporuke

3.3.2. Mjera ograničenja, odnosno obustave isporuke vodnih usluga i zaštita potrošača

3.3.3. Mjera ograničenja, odnosno obustave isporuke vodnih usluga i zaštita socijalno ugroženih građana

3.3.4. Mjera ograničenja, odnosno obustave isporuke vodnih usluga – *de lege ferenda*

3.4. Ograničenje poduzetničke i tržišne slobode u upravljanju vodnim uslugama

4. Prijedlog konstitucionalizacije ljudskog prava na vodu u RH

1. Uvod

Ljudsko pravo na vodu nije izričito i sveobuhvatno sadržano ni u jednom pravno obvezujućem međunarodnom dokumentu o ljudskim pravima. Međutim, ljudsko pravo na vodu, iako neizravno, implicite je prepoznato u mnogim međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima, uključujući ugovore, deklaracije i druge međunarodne standarde¹ te se, stoga, percipira kao ljudsko pravo koje derivira iz drugih ljudskih prava i njima je subordinirano, ali su posljednjih

* Autorica je doktorica pravnih znanosti i viša pravna savjetnica u Istarskoj županiji.

¹ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights General Comment, No. 15: *The Right to Water* (Arts. 11 and 12 of the Covenant), 20 January 2003, E/C.12/2002/11, para. 4. Dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/4538838d11.html>, očitavanje: 23. 06. 2017.

desetljeća elaborirane postavke konstrukcije ljudskog prava na vodu kao samostalnog ljudskog prava.²

U ovoj analizi, nakon uvodnog razmatranja zastupljenosti elemenata prava na vodu u međunarodnim izvorima prava, uključujući europsko pravo, daje se prikaz i autorska interpretacija važećega hrvatskog zakonodavstva na ovome području, te prijedlozi uređenja mjere ograničenja/obustave isporuke vodnih usluga, kao i sadržaja buduće ustavne odredbe, kojom bi ljudsko pravo na vodu bilo konstitucionalizirano u Republici Hrvatskoj.

Ljudsko pravo na vodu prvi put se spominje u Akcijskom planu Mar de Plata - Izvješću s Konferencije o vodi UN iz 1977: „(...) svi narodi, bez obzira na stupanj razvoja i njihove društvene i ekonomske uvjete, imaju pravo na pristup vodi za piće u količini i kvaliteti jednakoj njihovim osnovnim potrebama... dostupnost tog resursa čovjeku je neophodna za život i njegov puni razvoj (...).“ Dokument preporučuje da, tamo gdje ljudske potrebe još nisu zadovoljene, nacionalne razvojne politike i planovi moraju dati „prioritet opskrbi vode za piće za cijelo stanovništvo i konačnoj dispoziciji otpadnih voda.“³ Opća skupština UN prihvatila je 20. srpnja 2010. Rezoluciju o ljudskom pravu na vodu i sanitarije⁴, koja definira „pravo na sigurnu i čistu vodu za piće i zbrinjavanje otpadnih voda kao ljudsko pravo koje je esencijalno za potpuno ostvarenje života i svih ljudskih prava.“

Osnovni elementi normativnog sadržaja ljudskog prava na vodu definirani su u Općem komentaru br. 15 o pravu na vodu Odbora za gospodarska, socijalna i kulturna prava UN (CESCR) tako da „ljudsko pravo na vodu ovlašćuje svakoga na dovoljne količine sigurne, prihvatljive, fizički i financijski dostupne vode za osobne potrebe i potrebe kućanstva“.⁵ Odgovarajuća količina vode potrebna je radi sprječavanja smrti od dehidracije, smanjivanja rizika od bolesti prouzročenih vodom i osiguranje vode za piće, pripremu hrane i osobnu higijenu, kao i higijenu kućanstva. U tom smislu: a) pod vodom za piće smatra se voda namijenjena piću i prehrani, b) pod osobnom higijenom podrazumijeva voda potrebna za održavanje osobne čistoće i zbrinjavanje sanitarnih otpadnih voda, c) voda za pripremu hrane podrazumijeva vodu za higijenu hrane i pripremu prehrambenih proizvoda, bilo da je voda

² E. B. Bluemel, *The Implications of Formulating a Human Right to Water*, Berkeley 2005, s. (957–1006) 1006. T. S. Bulto, *The Emergence of the Human Right to Water in International Human Rights Law: Invention or Discovery?*, Melbourne 2011, s. 14. Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima izričito ne navodi ljudsko pravo na vodu, ali analizirajući proces usvajanja tog dokumenta (*travaux préparatoires*), ističe se kako je u vrijeme njegova predlaganja (polovicom 20. stoljeća) tekst bio usmjeren na obuhvaćanje tada aktualnih pitanja ljudskih prava te da u to vrijeme društvene okolnosti jednostavno nisu ukazivale na ugroženost ljudskog prava na vodu, pa, stoga, ono nije obuhvaćeno tim prijedlogom, no ističe kako ljudsko pravo na vodu nije s namjerom ni ispušteno ni isključeno iz odredbi Međunarodnog pakta o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima.

³ *Mar de Plata Action Plan - Report of the UN Water Conference, 1977, para. II.* Dostupno na: <http://www.ielrc.org/content/e7701.pdf>, očitavanje: 23. 06. 2017.

⁴ *UN General Assembly Resolution on the human right to water and sanitation A/RES/ 64/292, 3. August 2010,* para. 1, 2. Dostupno na: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/64/292&lang=E>, očitavanje: 23. 06. 2017.

⁵ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 15 (bilj. 1), para. 2. UN Human Rights Council Sub-commission Guidelines for the realization of the right to drinking water and sanitation, Resolution 2006/10, *Promotion of the Realization of the Right to Drinking Water and Sanitation, Report of the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights*, Fifty-eighth session, UN Doc. A/HRC/Sub.1/58/L.11, 2006, s. 41, para. 1.2. Dostupno na: www.ielrc.org/content/e0501.pdf, očitavanje: 23. 06. 2017.

sastavni dio hrane ili dolazi u doticaj s hranom tijekom pripreme, d) pod higijenom kućanstva smatra se održavanje čistoće kućanstva i njegova okoliša.

Ljudsko pravo na vodu zastupljeno je u nacionalnim pravnim sustavima država u propisima različite pravne snage: zakonima, nacionalnim politikama o vodi, strategijama o upravljanju vodama, statutima lokalnih zajednica. Trend konstitucionalizacije ljudskog prava na vodu primarno je započeo u afričkim državama i državama Latinske Amerike koje su bile izložene agresivnoj privatizaciji upravljanja vodnim uslugama: Južna Afrika (1996), Gambija (1996), Kongo (2005), Kenija (2010), Niger (2010), Urugvaj (2004), Ekvador (2008), Bolivija (2009).

U Europi je prva država koja je konstitucionalizirala ljudsko pravo na vodu Republika Slovenija. Državni zbor Republike Slovenije je 17. studenog 2016. godine usvojio konsenzusom *Ustavni zakon o dopolnitvi III. poglavja Ustave Republike Slovenije (UZ70a)*, kojim je u tekst Ustava Republike Slovenije⁶, dodan novi članak 70.a.⁷

2. Elementi normativnog sadržaja ljudskog prava na vodu u europskom pravu

Europski sud za ljudska prava u više je slučajeva povrede ljudskog prava na vodu razmatrao u svijetlu povreda prava zajamčenih Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. U tom smislu neodgovarajuće životne uvjete zakonito zadržanih osoba u ustanovama, koji obuhvaćaju, pored ostaloga, neodgovarajući pristup vodi za piće i sanitarnim uređajima, Sud smatra povredom zabrane podvrgavanja mučenju i nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kazni iz članka 3 Europske konvencije. Pri tome potpuni izostanak pristupa vodi za piće i sanitarnim uređajima Sud smatra nečovječnim postupanjem, a ponižavajućim postupanjem okolnosti kada je osiguran djelomičan ali neodgovarajući pristup.⁸ Povredu ljudskog prava na vodu onečišćenjem vodnih resursa koji služe za opskrbu vodom za piće stanovništva Sud smatra povredom ljudskog prava na privatnost, obiteljski život i dom iz članka 8 Europske konvencije.⁹

Povredu ljudskog prava na vodu onemogućavanjem vlasnika zemljišta ispod kojega se nalazi nalazište podzemne vode koju vlasnik zahvaća iz zdenca za potrebe opskrbe vodom za piće i sanitarne potrebe vlastitog kućanstva, Sud je smatrao povredom prava na imovinu iz članka 1 Protokola br. 1, uz Europsku konvenciju, povezano s povredom prava na pristup sudu zbog povrede građanskog prava (prava vlasništva) iz stavka 1 članka 6 Europske konvencije (jer

⁶ *Ur. l. RS* 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 47/13.

⁷ *Ibid*, čl. 70a Ustava Republike Slovenije (pravo na vodu za piće) glasi: „Svatko ima pravo na vodu za piće. Izvori vode su javno dobro kojim upravlja država. Izvori vode služe prvenstveno i trajno opskrbi stanovništva vodom za piće i vodom za opskrbu kućanstva i u tom dijelu nisu roba na tržištu. Opskrbu stanovništva vodom za piće i vodom za opskrbu kućanstva pruža država izravno i neprofitno putem jedinica lokalne samouprave.“

⁸ *Stanev protiv Bugarske*, presuda 07. 12. 2011, br. 36760/06. *Melnik protiv Ukrajine*, presuda 28. 03. 2006, br. 72286/01. *Shchebet protiv Rusije*, presuda 12. 06. 2008, br. 16074/07. *Tadevosyan protiv Armenije*, presuda 02. 12. 2008, br. 41698/04. *Dvoynikh protiv Ukrajine*, presuda 12. 10. 2006, br. 72277/01. *Fedotov protiv Rusije*, presuda 25. 10. 2005, br. 5140/02. *Elci i drugi protiv Turske*, presuda 13. 11. 2003, br. 23145/93 i br. 25091/94. *Price protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda 10. 07. 2001, br. 33394/96. *Riad i Idiab protiv Belgije*, presuda 24. 01. 2008, br. 29787/03 i 29810/03. *Ostrovar protiv Moldove*, presuda 13. 09. 2005, br. 35207/03.

⁹ *Dubetska i drugi protiv Ukrajine*, presuda 10. 02. 2011, br. 30499/03. *Lopez Ostra protiv Španjolske*, presuda 09. 12. 1994, br. 16798/90. *Ockan i drugi protiv Turske*, presuda 24. 03. 2006, br. 46771/99. *Taşkın i drugi protiv Turske*, presuda 10. 11. 2004, br. 46117/99. *Dzemyuk protiv Ukrajine*, presuda 04. 09. 2014, br. 42488/02.

vlasnicima zemljišta u tom slučaju nije bilo omogućeno da o njihovim zahtjevima odlučuje sud).¹⁰

U pravu Europske unije elementi normativnog sadržaja ljudskog prava na vodu obuhvaćeni su u osobitom europskom konceptu usluga od općeg gospodarskog interesa koje su izuzete od pravila tržišnog nadmetanja u mjeri u kojoj to zahtjeva ostvarenje javnog interesa zastupljenog u njihovoj izvedbi.¹¹

U tom smislu, vodne usluge smatraju se uslugama od općeg gospodarskog interesa i obuhvaćene su načelom priznanja i poštovanja pristupa uslugama od općeg gospodarskog interesa. Načelo uređuje odnos između uvođenja nadmetanja privatnih isporučitelja na tržištu usluga i zahtjeva izvedbe javnih usluga koje je potrebno očuvati te predstavlja temelj za opravdanje restrikcija i derogacija u kontekstu slobode kretanja usluga i postavlja granice neobuzdanoj privatizaciji tržišta usluga. Načelo je sadržano u čl. 36 Europske povelje o temeljnim pravima, koji glasi: „Radi promicanja socijalne i teritorijalne kohezije Unije, EU priznaje i poštuje pristup službama od općeg gospodarskog interesa u skladu s nacionalnim zakonima i praksom te u skladu s Ugovorima.“ U tom smislu, primijenjeno na vodne usluge, navedeno načelo predstavlja temelj za buduću definiciju ljudskog prava na vodu u EU.¹²

3. Elementi normativnog sadržaja ljudskog prava na vodu u zakonodavstvu Republike Hrvatske

Pitanje konstitucionalizacije ljudskog prava na vodu u RH do sada nije u bilo u središtu društvenih interesa - svega je 875 građana RH sudjelovalo u Europskoj građanskoj inicijativi za ljudsko pravo na vodu (2013). Kao članica međunarodne zajednice, RH je ostala suzdržana pri glasovanju u Općoj skupštini UN o prijedlogu Rezolucije o vodi za piće i sanitarne potrebe 2010.

U RH, aktivnost nevladinih organizacija i civilnog društva u odnosu na ovo pitanje, ograničavala se uglavnom na prigodno obilježavanje Svjetskog dana voda 22. ožujka i diseminaciju informacija o upravljanju vodnim uslugama, temeljenom na antiprivatizacijskim zahtjevima. Primjerice, Udruga za zaštitu okoliša Zelena akcija iz Zagreba, zajedno s projektnim partnerima, objavila je u listopadu 2014. godine publikaciju o stanju u sektoru vodoopskrbe u RH.¹³

Pa ipak, tijekom procesa za konstitucionalizaciju ljudskog prava na vodu u Republici Sloveniji i njegovog uspješnog okončanja, potaknut je u RH interes javnosti za ljudsko pravo na vodu. Tijekom 2016. godine, Zelena akcija i Institut za političku ekologiju i partneri izdali su publikaciju autora Tomislava Tomaševića „Poruka u boci – Analiza javne politike koncesija za

¹⁰ *Zender protiv Švedske*, presuda 25. 11. 1993, br. 14282/88, A 279 B.

¹¹ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union Protocol No. 26 on services of general interest, art. 1-2. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/HR/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>, očitavanje: 23. 06. 2017.

¹² Europska povelja o temeljnim pravima, 2007/C 303/01 SL. L 12. 12. 207. 301.

¹³ Udruga za zaštitu okoliša Zelena akcija s projektnim partnerima, *Naša voda: Kako poboljšati upravljanje vodoopskrbom i odvodnjom*, Zagreb 2014. Dostupno na: <http://prostornapravda.org/nasa-voda-kako-poboljsati-upravljanje-vodoopskrbom-odvodnjom/#.VwT1mDtf3cs>, očitavanje: 23. 06. 2017.

crpljenje vode radi flaširanja i prodaje na tržištu¹⁴. Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti je u travnju 2016. godine održala tematski okrugli stol o zaštiti voda u RH, a Hrvatska socijalno-liberalna stranka istovremeno je potakla raspravu o konstitucionalizaciji ljudskog prava na vodu u RH.

Aktualni interes javnosti usmjeren je prvenstveno na rasprave o zaštiti voda u odnosu na zabranu privatizacije vodnih resursa i ograničavanje koncesija za zahvaćanje vode za prodaju na tržištu. Zabrinutost javnosti raste uslijed spoznaja da bi koncesije za zahvaćanje vode za proizvodnju botiljirane vode radi stavljanja na tržište, koje su do sada odobrene domaćim pravnim osobama, uslijed vlasničkih promjena u strukturi tih trgovačkih društva, prijenosom koncesija, mogle doći u ruke stranih investitora.

Iako ljudsko pravo na vodu kao samostalno ljudsko pravo *per se* nije institucionalizirano u pravnom sustavu RH, već derivira iz pojedinih prava zajamčenih Ustavom Republike Hrvatske.¹⁵ Razmatrajući vodne usluge (tj. opskrbu vodom za piće i sanitarne potrebe) kao usluge kojima se zadovoljavaju osnovne životne potrebe i devastirajući utjecaj obustave isporuke vode za piće i sanitarne potrebe na ostvarenje života u dostojanstvu kao osnove autonomije pojedinca, te značajan utjecaj na javno zdravlje stanovništva i zdrav okoliš kao priznate društvene vrijednosti, ljudsko pravo na vodu derivira iz ustavnog prava na život (čl. 21 Ustava RH). Ljudsko pravo na vodu derivira iz prava na zdrav život i obveze države na osiguranje uvjeta za zdrav okoliš (čl. 70 Ustava RH), kao i iz socijalne klauzule kojom se jamči pravo na pomoć za podmirenje osnovnih životnih potreba slabim, nemoćnima i drugim, zbog nezaposlenosti ili nesposobnosti za rad, nezbrinutim osobama (čl. 58 st. 1 Ustava RH), te se posebno zaštićuju pojedine društvene grupe: majke, djeca i mladež, kojima država stvara socijalne, kulturne, odgojne, materijalne i druge uvjete kojima se promiče ostvarivanje prava na dostojan život (čl. 63 Ustava RH).

Područje RH povijesno obilježava sveobuhvatna pravna regulativa zaštite voda kao dobra značajnog za opstanak zajednice, koja datira od srednjovjekovnih statuta gradova – komuna, te doba izgradnje prvih tlačnih vodovoda na tom području, tj. od prve polovice 19. stoljeća pa sve do danas. Zakonom o vodama¹⁶, po prvi put je definiran pojam vode za piće kao „voda koja služi ili je namijenjena za piće, za proizvodnju i preradu živežnih namirnica i za higijenske potrebe te mineralna voda koja služi za piće.“¹⁷

Iako ljudsko pravo na vodu nije dio popisa ljudskih prava sadržanih u Ustavu RH, ipak je u zakonodavstvu RH već sada zastupljeno mnogo elemenata normativnog sadržaja ljudskog prava na vodu: Stoga bi konstitucionalizacija ljudskog prava na vodu bila samo logičan slijed već sada djelomično uspostavljenog poretka stvari. Zato valja razmotriti *de lege lata* i *de lege ferenda* aktualna pitanja u vezi s mogućom konstitucionalizacijom ljudskog prava na vodu u RH, a to su :

- određanje pravnog statusa vodnih resursa

¹⁴ T. Tomašević, *Poruka u boci - Analiza javne politike koncesija za crpljenje vode radi flaširanja i prodaje na tržištu*, Zagreb 2016. Dostupno na: <http://ipe.hr/wp-content/uploads/2017/02/Poruka-u-boci.pdf>, očitavanje: 23. 06. 2017.

¹⁵ *NV* 56/90, 135/97, 8/98 – proć. tekst, 113/00, 124/00 – proć. tekst, 28/01, 41/01 – proć. tekst, 55/01 – ispr, 76/10, 85/10 – proć. Tekst i 5/14 – Odluka USRH, dalje: Ustav RH.

¹⁶ *NV* 14/76.

¹⁷ D. Medvedović, *Razvoj upravno pravne zaštite okoliša u RH*, Zagreb 2014.

- prioritizacija vodnih resursa za potrebe opskrbe vodom za piće i sanitarne potrebe,
- opća dostupnost vode za piće i sanitarne potrebe prema načelu jednakosti,
- ograničenje poduzetničke i tržišne slobode u djelatnostima upravljanja vodnim uslugama.

3.1. Pravni status vodnih resursa

U RH, voda u prirodi ima status *dobra od interesa za RH koje uživa njenu posebnu zaštitu*. Način na koji dobra od interesa za RH mogu upotrebljavati i iskorištavati ovlaštenici prava i vlasnici, te naknada za ograničenja kojima su podvrgnuti, određuje se zakonom (čl. 52 Ustava RH).

Prema važećem Zakonu o vodama¹⁸ (ZoV), vode su određene kao opće dobro i imaju osobitu zaštitu Republike Hrvatske: vode u tijelima površinskih i podzemnih voda ne mogu biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava, a koriste se i na njima se stječu prava na način i pod uvjetima utvrđenim tim Zakonom i drugim propisima (čl. 7 ZoV).

Opće pravno načelo – da je voda u prirodi opće dobro u nevlasničkom pravnom režimu, u RH proizlazi i iz odredbe članka 3 Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima¹⁹, prema kojoj objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava mogu biti sve stvari, osim onih kojima njihove naravne osobine ili zakonske odredbe priječe da pripadaju pojedincu. U tom smislu, ne mogu biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava oni dijelovi prirode koji po svojim osobinama ne mogu biti u vlasti niti jedne fizičke ili pravne osobe pojedinačno, nego su na uporabi svih, kao što su to atmosferski zrak, voda u rijekama, jezerima i moru, te morska obala (opća dobra) o kojima vodi brigu, njima upravlja i za to odgovara RH, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno.

Pravno uređenje korištenja voda u prirodi obuhvaća opće korištenje voda, slobodno korištenje voda i pravno uređenje korištenje voda preko granice općeg i slobodnog korištenja voda.

Opće korištenje voda pretpostavlja da je svakome dopušteno korištenje voda za osobne potrebe, na način i u količinama koje ne isključuju druge od jednakog korištenja, te obuhvaća osobito: zahvaćanje površinske i podzemne vode iz prvoga vodonosnoga sloja i to za: piće, kuhanje, grijanje, održavanje čistoće, sanitarne i druge potrebe u kućanstvu i korištenje površinskih voda za kupanje, sport i rekreaciju i druge slične namjene, ali ne obuhvaća korištenje voda za navodnjavanje neovisno o veličini površine koja se navodnjava.²⁰

U smislu slobodnog korištenja voda, vlasnik odnosno ovlaštenik drugog stvarnog prava na zemljištu može, u granicama općeg korištenja voda, slobodno upotrebljavati i koristiti oborinske vode koje se skupljaju na njegovom zemljištu, vode koje izvire na njegovom zemljištu, a do granice tog zemljišta ne stvaraju vodotok (tj. ne otječu izvan granica tog zemljišta), te podzemne vode na njegovom zemljištu.²¹

¹⁸ NN 153/09 (stupio na snagu 01. 01. 2010), 130/11, 56/13 i 14/14.

¹⁹ NN 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/2008, 38/09, 153/09, 90/10, 143/12, 152/14 i 81/15.

²⁰ Čl. 76 ZoV (bilj. 18).

²¹ *Ibid*, čl. 77 ZoV.

Za korištenje voda preko granice općeg i slobodnog korištenja voda potreban je ugovor o koncesiji ili vodopravna dozvola za korištenje voda. Koncesija za korištenje voda potrebna je za sljedeće gospodarske djelatnosti:²²

1. korištenje vodne snage radi proizvodnje električne energije,
2. korištenje vodne snage za pogon uređaja, osim proizvodnje električne energije,
3. zahvaćanje voda radi korištenja za tehnološke i slične potrebe u količini većoj od 10.000,00 m³ godišnje,
4. zahvaćanje mineralnih, termalnih i termomineralnih voda,
5. zahvaćanje voda za navodnjavanje za različite namjene,
6. zahvaćanje voda namijenjenih za ljudsku potrošnju, uključujući mineralne i termomineralne vode, osim voda isporučenih putem isporučitelja vodne usluge javne vodoopskrbe, radi stavljanja na tržište u izvornom obliku, osim u slučaju propisanom zakonom, ili u prerađenom obliku, u bocama ili drugoj ambalaži,
7. eksploataciju pijeska i šljunka iz obnovljivih ležišta u području značajnom za vodni režim,
8. korištenje kopnenih voda radi uzgoja riba i drugih vodenih organizama pogodnih za gospodarski uzgoj.

3.2. Priorizacija vodnih resursa

Jedna od obveza država koja proizlazi iz normativnog sadržaja ljudskog prava na vodu jest obveza javnih vlasti osigurati korištenje raspoloživih vodnih resursa na način da korištenje vode za piće i sanitarne potrebe mora imati prednost pred drugim namjenama korištenja zahvaćene vode iz okoliša. Politika upravljanja vodama, strategije i akcijski planovi, moraju predvidjeti alokaciju raspoloživih vodnih resursa primarno za potrebe opskrbe stanovništva vodom za piće i sanitarne potrebe, a tek nakon što su te potrebe zadovoljene, može se odrediti korištenje vodnih resursa za druge namjene (poljoprivredna i industrijska proizvodnja, proizvodnja energije).²³

Navedena obveza u cijelosti je implementirana u pravni sustav RH. Člankom 84 ZoV, određen je red prvenstva u korištenju voda po namjenama: voda za opskrbu stanovništva vodom za piće i sanitarne potrebe, za potrebe protupožarne zaštite i obrane ima prednost u odnosu na korištenje voda za ostale namjene. Ovisno o specifičnim potrebama i uvjetima, na pojedinim dijelovima vodnog područja može se odrediti red prvenstva korištenja voda uz obvezno davanje prvenstva navedenim namjenama. Odluku o redu prvenstva donosi ministar ministarstva nadležnog za vodno gospodarstvo, uz prethodno mišljenje jedinica područne (regionalne) samouprave.

Red prvenstva u korištenju voda po mjestu daje prednost u korištenju vode za namjene opskrbe stanovništva vodom za piće i sanitarne potrebe, za potrebe protupožarne zaštite i obrane u opsegu koji odgovara potrebama stanovništva na vodoopskrbnom području na kojem se nalazi izvorište, odnosno drugo ležište vode (čl. 85 ZoV).

²² *Ibid*, čl. 79 st. 1 i čl. 163 ZoV.

²³ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights General Comment, No. 15. (bilj. 1), part II States parties obligation, para. 17-29.

Dosljedna politika upravljanja vodnim resursima priorizacijom vode za namjene opskrbe stanovništva vodom za piće i sanitarne potrebe u RH razvidna je iz podataka o količinama zahvaćene vode isporučene putem javnih vodovora i količinama zahvaćene vode putem koncesija za proizvodnju botiljirane vode. Naime, u 2014. godini za potrebe javne vodoopskrbe javni vodovodi koristili su 501 188 000 m³ zahvaćene vode iz okoliša, dok su pravne osobe tj. koncesionari koji proizvode botiljiranu vodu za piće koristili 455 042 m³ zahvaćene vode iz okoliša.²⁴ Podaci ukazuju kako je za potonje potrebe zahvaćeno svega 0,1% količina vode u odnosu na količine vode zahvaćene za potrebe javnih vodovoda.

3.3. Opća dostupnost vode za piće i sanitarne potrebe prema načelu jednakosti

Opća dostupnost vode za piće i sanitarne potrebe prema načelu jednakosti proizlazi iz pravne formulacije ljudskog prava na vodu koja glasi: “Svatko ima pravo na vodu.”²⁵

Danas se u RH prihvaćenim standardom usluge smatra isporuka vode za piće i sanitarne potrebe kućanstvima putem sustava objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Priključenost stanovništva na infrastrukturne sustave opskrbe vodom za piće je oko 84% ili 3,5 milijuna stanovnika, a priključenost stanovništva na infrastrukturne sustave za odvodnju sanitarnih otpadnih voda iznosi u prosjeku 47%. Prosječna cijena vode koju plaćaju kućanstva na razini države u odnosu na broj stanovnika kojem se ista isporučuje, u 2013. godini iznosila je 14,88 kn/m³, a raspon cijena se kreće od najniže 9,23 kn/m³ do 27,79 kn/m³. Razlozi tako velikim razlikama u cijeni vode nalaze se u tehničkim karakteristikama sustava i povezanim troškovima rada i održavanja, kao i različitom opsegu usluga koje se pružaju korisnicima (samo vodoopskrba, vodoopskrba i odvodnja, ili vodoopskrba i odvodnja s pročišćavanjem). U prosjeku, za troškove javnih vodnih usluga, kućanstva odvajaju oko 1,49% svog ukupnog raspoloživog dohotka, što se smatra zadovoljavajućim prema standardu Svjetske zdravstvene organizacije, koji kao zadovoljavajući trošak opskrbe vodom za piće i sanitarne potrebe pretpostavlja trošak od 3 do 5% dohotka kućanstva.²⁶

Iz normativnog sadržaja ljudskog prava na vodu proizlazi kako se nikome se ne smije uskratiti esencijalni minimum količine vode za piće i pristup osnovnim sanitarijama – količina vode za piće i sanitarne potrebe mogu se ograničiti, ali potpuna obustava može biti dozvoljena samo ako je korisniku osiguran alternativni izvor koji osigurava minimalne količine potrebne za prevenciju dehidracije i bolesti.²⁷ U tom smislu, primjena mjere ograničenja, odnosno obustave korištenja vode za piće i sanitarne potrebe zbog neplaćanja računa nije zabranjena, ali mora biti provedena prema unaprijed propisanom, zakonitom postupku, uz uvjete unaprijed propisane zakonom, kako bi građani mogli predvidjeti posljedice svoga ponašanja i prilagoditi ga zahtjevima koji proizlaze iz zakona i drugih propisa.

²⁴ Izvor: Statistički ljetopis RH 2015. Dostupno na: http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/ljetopis/2015/sljh2015.pdf, očitavanje: 23. 06. 2017 i Tomašević (bilj. 14), s. 44.

²⁵ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 15 (bilj. 1), para. 2.

²⁶ Plan upravljanja vodnim područjima u Republici Hrvatskoj (NV 66/16), ss. 287 i 290. Dostupno na: <http://www.voda.hr/hr/plan-upravljanja-vodnim-podrucjima>, očitavanje: 23. 06. 2017.

²⁷ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights General Comment, No. 15 (bilj. 1), para. 15, 58-59.

Mjeri ograničenja, odnosno obustave isporuke vodnih usluga u pravnom sustavu RH, pristupa se sa različitih stajališta: ta se mjera smatra tehničkim pitanjem isporuke vodnih usluga, pitanjem zaštite potrošača, te pitanjem socijalne zaštite ugroženih građana.

3.3.1. Mjera ograničenja, odnosno obustave isporuke vodnih usluga kao tehničko pitanje isporuke

U zakonodavstvu RH, dopuštenost ograničenja, odnosno obustave isporuke opskrbe vodom za piće i sanitarne potrebe, smatra se primarno „tehničkim pitanjem“ koje proizlazi iz građanskopravnog (ugovornog) odnosa između korisnika i isporučitelja: isporučitelj vodnih usluga može, iz opravdanih razloga, sukladno općim i tehničkim uvjetima isporuke vodnih usluga, ograničiti, odnosno obustaviti korisnicima isporuku vodnih usluga, time da uvjete za primjenu postupka ograničenja ili obustave isporuke vodnih usluga propisuje isporučitelj općim i tehničkim uvjetima isporuke vodnih usluga (čl. 216 ZoV).

Kod određenja slučajeva koji mogu opravdati primjenu mjere ograničenja, odnosno obustave isporuke vode za piće i sanitarne potrebe kućanstvima, potrebno je uvažiti činjenicu kako primjena te mjere negativno utječe na život i zdravlje pojedinca i na javno zdravlje građana jer su mnoge bolesti povezane s nedovoljno dostupnim količinama i kvalitetom vode. Primjena mjere ograničenja, odnosno obustave isporuke vode za piće i sanitarne potrebe kućanstvima može imati negativan utjecaj na stanje okoliša jer neodgovarajuće zbrinjavanje sanitarnih otpadnih voda devastira vodne resurse u okolišu i može ih učiniti neobnovljivim. Stoga bi primjena mjere ograničenja, odnosno obustave opskrbe vodom za piće bila opravdana kada je posljedica okolnosti koje isporučitelj nije mogao predvidjeti ni utjecati, primjerice uslijed puknuća cjevovoda, onečišćenja vode zbog vremenskih nepogoda i drugih nepredvidivih okolnosti vezanih uz obavljanje djelatnosti upravljanja vodnim uslugama koje isporučitelj nije mogao predvidjeti ni spriječiti.

Sporno je pitanje može li se mjera ograničenja, odnosno obustave usluge isporuke vode za piće i sanitarne potrebe smatrati opravdanom u slučaju neplaćanja računa korisnika iz kategorije „kućanstvo“ za isporučenu vodu. Primjerice, u Općim i tehničkim uvjetima isporuke vodnih usluga javnog isporučitelja - trgovačkog društva I.Vodovod d.o.o. iz B, opravdani razlog ograničenja, odnosno obustave isporuke vode korisnicima usluga postoji ako potrošač ne plaća cijenu za isporučenu vodnu uslugu u rokovima i na način utvrđen općim aktima javnog isporučitelja vodnih usluga.²⁸

Zaštitu prava zbog nezakonitog ograničenja, odnosno obustave vodnih usluga, korisnici mogu ostvariti podnošenjem prigovora radi zaštite svojih prava, odnosno pravnih interesa protiv nezakonitog postupanja javnog isporučitelja. Prema člancima 157 i 158 Zakona o općem upravnom postupku²⁹, pod postupanjem pružatelja javnih usluga smatra se poduzimanje ili propuštanje radnji pružatelja javnih usluga koje imaju učinak na prava, obveze ili pravne interese fizičkih i pravnih osoba, a o kojima se ne rješava u upravnom postupku. U slučaju kada korisnik usluge smatra da su takvim postupanjem povrijeđena njegova prava ili pravni interesi, može

²⁸ Dostupno na: http://www.ivb.hr/docu/OPCI_I_TEHNICKI_UVJETI_ISPORUKE_VODNIH_USLUGA.pdf, očitavanje: 16. 11. 2016.

²⁹ NN 47/09.

izjaviti i prigovor radi zaštite svojih prava, odnosno pravnih interesa tijelu nadležnom za provedbu nadzora nad obavljanjem tih javnih usluga, sve dok radnja ili propuštanje radnje pružatelja javnih usluga traje. Nadležno javnopravno tijelo dužno je ispitati navode korisnika javnih usluga, te poduzeti mjere iz svoje nadležnosti po pravu nadzora. To je tijelo dužno, bez odgode, a najkasnije u roku 30 dana od dana izjavljivanja prigovora, obavijestiti korisnika usluga u pisanom obliku o mjerama koje je u povodu prigovora poduzelo. Ako korisnik usluga nije zadovoljan poduzetim mjerama ili u propisanom roku nije obaviješten o poduzetim mjerama, može pokrenuti upravni spor.

Prigovor zbog nezakonitog ograničenja, odnosno obustave vodnih usluga korisnici podnose tržišnoj inspekciji, koja je prema podstavku 8 st. 2 čl. 3 Zakona o inspekcijama u gospodarstvu³⁰ nadležna za inspekcijski nadzor provedbe zakona i drugih propisa, te propisa EU kojima se uređuje prodaja javnih usluga potrošačima te opći uvjeti pružanja javnih usluga.

Visoki upravni sud RH³¹ istaknuo je pravni stav kako, radi zaštite potrošača, isporučitelj vodnih usluga *ne može* obustaviti isporuku vodnih usluga korisniku zbog neplaćanja računa. Sud je istaknuo kako „... tumačeći naprijed navedene odredbe Zakona o vodama u njihovoj međusobnoj povezanosti proizlazi da opravdani razlozi za obustavu isporuke vodne usluge mogu biti vezani samo za neke tehničko-tehnološke uvjete što je uostalom trgovačko društvo M. d.o.o. iz C. i propisalo svojim općim i tehničkim uvjetima, a ne za činjenicu neplaćanja računa od strane korisnika. Ovo iz razloga jer u tom slučaju isporučitelj ima mogućnost sudskim putem ili na drugi zakonom dozvoljen način račun za pruženu uslugu prisilno naplati. Slijedi da je takvom odredbom kojom se obustava pružanja vodne usluge vezuje uz neplaćanje računa donositelj prekoračio kako naprijed citirane odredbe Zakona o vodama, tako i odredbu članka 27. Zakona o zaštiti potrošača kojom je propisano da trgovac koji pruža javnu uslugu ne smije potrošaču obustaviti pružanje usluge do okončanja sudskog ili izvansudskog postupka i u slučaju kad trgovac koji pruža javnu uslugu pokrene postupak prisilne naplate protiv potrošača, te iz navedenog slijedi da odredba članka 20. stavka 1. točka 1. Odluke nije suglasna sa zakonom.“

3.3.2. Mjera ograničenja, odnosno obustave isporuke vodnih usluga i zaštita potrošača

Mjera ograničenja, odnosno obustave isporuke vodnih usluga u zakonodavstvu RH smatra se i pitanjem zaštite potrošača. Zakon o zaštiti potrošača³² dopušta obustavu pružanja javnih usluga, pa tako i javnih usluga javne vodoopskrbe i javne odvodnje (tj. vodnih usluga) pod sljedećim uvjetima:

a) ako se račun trgovca koji pruža javnu uslugu osporava u sudskom ili izvansudskom postupku, a potrošač uredno podmiruje sve sljedeće nesporne račune, trgovac koji pruža javnu uslugu ne smije potrošaču obustaviti pružanje usluge do okončanja navedenoga sudskog ili izvansudskog postupka, osim u slučaju da je potrošač raskinuo ugovor s trgovcem koji pruža javnu uslugu,

b) ako je trgovac, koji pruža javnu uslugu, obustavio pružanje usluge prije nego što je od nadležnog tijela ili osobe obaviješten o pokrenutom navedenom postupku, bit će dužan, bez

³⁰ NN 14/14 i 56/16.

³¹ Visoki upravni sud RH, presuda posl. br. Usoz-50/16-7 od 14. 07. 2016, NN 78/16.

³² NN 41/14 i 110/15.

naknade, ponovo započeti i nastaviti pružati uslugu potrošaču do okončanja sudskog ili izvansudskog postupka, osim u slučaju da je potrošač raskinuo ugovor s trgovcem koji pruža javnu uslugu. Ta obveza odnosi se i na slučaj kada trgovac, koji pruža javnu uslugu, pokrene postupak prisilne naplate protiv potrošača. U tom smislu, sudskim ili izvansudskim postupkom smatra se svaki postupak uređen važećim propisima, kao i svaki postupak predviđen općim uvjetima ili drugim pravilima trgovca koji pruža javnu uslugu (čl. 27 Zakona).

3.3.3. Mjera ograničenja, odnosno obustave isporuke vodnih usluga i zaštita socijalno ugroženih građana

U zakonodavstvu RH, zaštita socijalno ugroženih građana od nezakonitog ograničenja, odnosno obustave vodnih usluga osigurana je sufinanciranjem troškova vodnih usluga i povlaštenom cijenom.

Socijalno ugroženi građani, tj. samci ili kućanstva koji nemaju sredstva za uzdržavanje u propisanoj visini, niti su ih u mogućnosti ostvariti radom, primitkom od imovine, kao ni od obveznika uzdržavanja, i koji ostvaruju pravo na zajamčenu minimalnu socijalnu naknadu prema čl. 41 Zakona o socijalnoj skrbi³³, ostvaruju i pravo na naknadu za troškove stanovanja. Troškovi stanovanja obuhvaćaju troškove najamnine, komunalne naknade, električnu energiju, plin, grijanje, vodu, odvodnju i druge troškove stanovanja u skladu s posebnim propisima. Naknadu isplaćuju iz svog proračuna jedinice lokalne samouprave, odnosno Grad Zagreb do iznosa polovice iznosa zajamčene minimalne naknade priznate samcu, odnosno kućanstvu utvrđene prema odredbama toga Zakona.

Uredba o najnižoj osnovnoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva³⁴ propisuje osnovnu cijenu vodnih usluga (koja obuhvaća pune troškove proizvodnje vodnih usluga) i povlaštenu cijenu koju plaćaju socijalno ugroženi građani za količinu isporučene vode nužne za osnovne potrebe kućanstva (isključujući vodnu uslugu čišćenja sabirnih i septičkih jama).

3.3.4. Mjera ograničenja, odnosno obustave isporuke vodnih usluga – *de lege ferenda*

Primjena mjere ograničenja, odnosno obustave isporuke vodnih usluga najspornije je pravno pitanje pravnog uređenja opće dostupnosti vode za piće i sanitarne potrebe prema načelu jednakosti u RH. Smatram kako bi navedeno pravno pitanje valjalo pravnu urediti sukladno normativnom sadržaju ljudskog prava na vodu uz sljedeće uvjete:

- nikome se ne smije uskratiti esencijalni minimum količine vode za piće i pristup osnovnim sanitarijama,
- isporuka vodnih usluga može se ograničiti, ali potpuna obustava može biti dozvoljena samo ako je korisniku osiguran alternativni izvor koji osigurava minimalne količine vode potrebne za prevenciju dehidracije i bolesti,

³³ NN 157/13, 152/14, 99/15, 52/16 i 16/17.

³⁴ NN 112/10.

- primjena mjere ograničenja, odnosno obustave korištenja vode za piće i sanitarne potrebe, zbog neplaćanja računa mora biti provedena prema unaprijed propisanom zakonitom postupku.

3.4. Ograničenje poduzetničke i tržišne slobode u upravljanju vodnim uslugama

Koncept ljudskog prava na vodu u osnovi izrasta na antiprivatizacijskim osnovama u upravljanju vodnim uslugama, jer se privatizacija općenito percipira osnovnim razlogom diskriminacije i nejednakosti u dostupnosti opskrbe vodom za piće i sanitarne potrebe. U tom smislu, normativna definicija ljudskog prava na vodu, ostaje neutralna u odnosu na način upravljanja vodnim uslugama: javne vlasti mogu izabrati obavljanje tih usluga bilo putem javnog, bilo putem privatnog isporučitelja, ali kada se odluče za njihovo obavljanje isporukom od privatnih isporučitelja, obvezne su osigurati jednakost u dostupnosti tih usluga.

U procesu pridruživanja EU, u RH se iskazala zabrinutost javnosti u odnosu na primjenu slobode prometa usluga tj. obvezu izlaganja nadmetanju na jedinstvenom europskom tržištu i moguću širu privatizaciju komunalnih usluga, a naročito u odnosu na vodne usluge. Unutarnje tržište EU obuhvaća prostor bez unutarnjih granica, u kojem je osigurano slobodno kretanje usluga, na kojem je potrebno ukloniti prepreke slobodnom poslovnom nastanu za pružatelje usluga u državama članicama i prepreke slobodnom kretanju usluga između država članica, a primateljima i pružateljima usluga zajamčiti pravnu izvjesnost koja je nužna za stvarno uživanje ovih dviju temeljnih sloboda.³⁵ Međutim, Direktiva 2006/123/EZ o uslugama na unutarnjem tržištu dopušta državama članicama EU široku diskreciju derogacije slobode prometa usluga od općeg gospodarskog interesa u njihovim nacionalnim pravnim sustavima. Stoga usluge distribucije i opskrbe vodom i usluge vezane za tretiranje otpadnih voda, države članice nisu obvezne izložiti natjecanju na jedinstvenom europskom tržištu i mogu rezervirati obavljanje istih za domaće javnopravne subjekte.³⁶

Poduzetnička i tržišna sloboda temelj su gospodarskog ustroja RH. Država osigurava svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu, ali je zabranjena zlouporaba monopolskog položaja određenoga zakonom (čl. 49 Ustava RH). Poduzetnička sloboda i vlasnička prava mogu se iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti RH, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi (čl. 50 st. 2 Ustava RH). Osnovno je načelo da se slobode i prava mogu ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi, pravni poredak, javni moral i zdravlje, a svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju (čl. 16 Ustava RH).

U prijašnjem sustavu društvenog vlasništva, udio privatnoga kapitala u djelatnostima upravljanja vodnim uslugama u RH bio je isključen. No, na prijelazu iz sustava društvenog vlasništva u pravni sustav utemeljen na privatnom vlasništvu, u RH je bila dopuštena privatizacija vodnih usluga, davanjem koncesija za izgradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture i obavljanje

³⁵ Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. 12. 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu, SL. L. 376, 27. 12. 2006, čl. 5.

³⁶ *Ibid.*, čl. 17 (1), d).

djelatnosti prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu³⁷. Navedena opcija u praksi nije korištena jer su obavljanje djelatnosti upravljanja vodnim uslugama, u pravilu, preuzeli javni isporučitelji - pravni sljednici prijašnjih društvenopravnih osoba, tj. trgovačka društva kojima su osnivači jedinice lokalne samouprave. Samo je u jednom slučaju obavljanje pročišćavanja otpadnih voda povjereno koncesijom privatnom isporučitelju – izvedba projekta Centralnog uređaja za pročišćavanje otpadnih voda grada Zagreba povjerena je pravnoj osobi u mješovitom vlasništvu, ali i taj jedini slučaj privatizacije upravljanja vodnim uslugama nije lišen kontroverzija uobičajeno vezanih za koncesijske ugovore u upravljanju vodnim uslugama.³⁸

Stupanjem na snagu ZoV, tj. od 1. siječnja 2010. godine, ograničenje poduzetničke i tržišne slobode u djelatnosti upravljanja vodnim uslugama u pravnom sustavu RH prihvaćeno je kao temeljna opredijeljenost i može se opravdati razlozima zaštite prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi. Primjenom testa razmjernosti zaključuje se kako navedena mjera nije nerazmjerna u odnosu na interese koji se njenom primjenom namjeravaju zaštititi i pravo koje se istom ograničava, te je stoga, opravdana i dopuštena.

Navedenim zakonom isključena je mogućnost davanja koncesija za javne usluge i javne radove u djelatnostima javne vodoopskrbe i javne odvodnje privatnim pravnim subjektima. Obavljanje tih djelatnosti dopušteno je isključivo javnim isporučiteljima vodnih usluga, a samo je izuzetno moguće dati koncesiju fizičkoj ili pravnoj osobi za čišćenje, sakupljanje i prijevoz otpadnih voda iz septičkih i sabirnih jama te pročišćavanje otpadnih voda i projektiranje sustava pročišćavanja otpadnih voda.³⁹

Ograničenja poduzetničke i tržišne slobode u upravljanju vodnim uslugama značajan je i suvremen iskorak hrvatskog zakonodavstva u odnosu na negativne posljedice koje privatizacija vodnih usluga može polučiti. U tom smislu, RH i Nizozemska su jedine države u EU koje su se odlučila na taj korak. Međutim, smatram kako je zbog vertikalne integriranosti sustava infrastrukture za javnu vodoopskrbu i javnu odvodnju, *de lege ferenda* potrebno isključiti i mogućnost davanja koncesija za pročišćavanje otpadnih voda i projektiranje sustava pročišćavanja otpadnih voda.

4. Prijedlog konstitucionalizacije ljudskog prava na vodu u RH

Zakonodavni procesi u RH posljednjih godina u vodnokomunalnom sektoru ukazuju na značajni društveni interes zastupljen u upravljanju vodnim uslugama, ali i na utjecaj dnevnih politika na zakonska rješenja. Stoga bi konstitucionalizacija ljudskog prava na vodu značila potvrdu dostupnosti vode za piće i sanitarne potrebe, prema načelu jednakosti, kao temeljne društvene vrijednosti i ograničila utjecaj mogućih budućih promjena političkih interesa u upravljanju vodnim uslugama u smjeru privatizacije.

³⁷ NV 36/95 (stupio na snagu 08. 06. 1995, primjenjuje se od 08. 08. 1995, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03 – pročišćeni tekst, 82/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, 49/11, 144/12, 94/13, 153/13 i 147/14). Odredbe u odnosu na vodne usluge prestale su važiti stupanjem na snagu ZoV, tj. 01. 01. 2010.

³⁸ Državni ured za reviziju RH - Izvješće o obavljenoj reviziji ekonomske opravdanosti cijena javnih vodnih usluga (vodoopskrbe i odvodnje) društva Zagrebački Holding d.o.o. - Podružnica vodoopskrba i odvodnja za 2012, s. 33. Dostupno na: <http://www.revizija.hr/izvjesca/2013-rr-2013/posebne-revizije/01-ekonomska-opravanost/01-vodne-usluge/04-grad-zagreb-zagrebacki-holding-d.o.o.-vodne-usluge.pdf>, očitavanje: 16. 11. 2016.

³⁹ Čl. 171, 201 i 202 ZoV (bilj. 18).

Smatram kako konstitucionalizacija ljudskog prava na vodu u RH pretpostavlja sistematizaciju novog članka iza odredbe čl. 70 Ustava RH, kojom se jamči zdrav okoliš, čime bi se istaknuo značaj ljudskog prava na vodu ne samo kao pretpostavke za ostvarenje autonomije pojedinca, već i za zaštitu kolektivnih dobara tj. zaštitu okoliša i javno zdravlje. Prema mojem mišljenju, novi članak 70.a Ustava RH trebao bi glasiti:

Članak 70. a

- (1) Svatko ima pravo na vodu za piće i sanitarne potrebe.*
- (2) Djelatnost opskrbe vodom za piće i sanitarne potrebe obavljaju javni isporučitelji.*
- (3) Djelatnost opskrbe vodom za piće i sanitarne potrebe uređuje se zakonom.*

Smatram kako normativna definicija ljudskog prava na vodu u Ustavu RH ne mora nužno sadržavati odredbe o pravnom statusu vode u prirodi te odredbe o načinu upravljanja vodnim resursima prioritizacijom za potrebe opskrbe vodom za piće i sanitarne potrebe stanovništva (kao što je to obuhvaćeno st. 2 i 3 čl. 70.a Ustava Republike Slovenije), jer pitanje prioritizacije vodnih resursa za potrebe opskrbe vodom za piće i sanitarne potrebe stanovništva proizlazi iz samog normativnog sadržaja ljudskog prava na vodu. Također, smatram da je opće pravno načelo o vodi u prirodi kao općem dobru u nevladničkom pravnom režimu, koje je prihvaćeno u hrvatskom zakonodavstvu, čvrst temelj za djelotvorno upravljanje vodama koje je potrebno za ostvarenje ljudskog prava na vodu.

Pa, ipak, ukoliko bi se u javnoj raspravi koja mora prethoditi dopuni Ustava RH na ovaj način, pitanja pravnog statusa vode u prirodi i načina upravljanja vodnim resursima prioritizacijom vode za potrebe opskrbe vodom za piće i sanitarne potrebe iskazala kao pitanja od naročito značaja za građane, moguće je, radi interesa pravne sigurnosti, ustavnim odredbom o ljudskom pravu na vodu obuhvatiti i navedena pitanja.

Konstitucionalizacija ljudskog prava na vodu aktualizira načelo vladavine prava u društvenim odnosima u vezi s opskrbom vodom za piće i sanitarne potrebe i naglašava odgovornost države za poštovanje, zaštitu i ostvarenje ljudskog prava na vodu kao temeljne društvene vrijednosti. Načelo vladavine prava pretpostavlja u društvenim odnosima u vezi s opskrbom vodom za piće i sanitarne potrebe primjenu načela zakonitosti, pravne sigurnosti i legitimnih očekivanja građana, zabranu arbitrarnosti, jamstvo pristupa pravdi pred neovisnim i nepristranim sudovima, poštovanje ljudskih prava i zabranu diskriminacije. Ta su načela temeljne pretpostavke zakonodavnog sustava koji teži uspostavi pravednih društvenih odnosa u vezi s opskrbom vodom za piće i sanitarne potrebe i omogućavanjem njezine dostupnosti svima, prema načelu jednakosti i eliminacijom diskriminatornih praksi. Konstitucionalizacija ljudskog prava na vodu postavlja zahtjeve koji proizlaze iz navedenih elemenata vladavine prava za normativnu razradu ljudskog prava na vodu u pravnom sustavu i osnovu za njegovu pravnu interpretaciju.

U tom smislu, učinci konstitucionalizacije ljudskog prava na vodu u RH za građane bili bi višestruki. *Prvo*, ljudsko pravo na vodu bilo bi osnova za pravno uređenje društvenih odnosa u vezi s opskrbom vodom za piće i sanitarne potrebe prema načelu jednakosti. *Drugo*, implementacija odredbe o obavljanju djelatnosti vodnih usluga po javnim isporučiteljima u Ustav RH, predstavljalo bi čvrstu i trajnu osnovu jamstva ograničenja privatizacije upravljanja vodnim uslugama kao temeljnog opredjeljenja.

Summary

In this paper, the author analyzes the representation of elements of the normative content of human right to water in the legislation of the Republic of Croatia de lege lata, reflecting the representation of these elements in EU law and the legal position of the European Court of Human Rights in relation to violations of human right to water. The author proposes de lege ferenda the legal regulation of the measure of the limitation or the suspension of the supply of water services in Croatian legislation in accordance with the normative content of human right to water and proposes the constitution of human rights on water.