



Številka: Up-519/19-20

Datum: 17. 10. 2022

**PRITRDILNO LOČENO MNENJE
SODNIKA DR. RAJKA KNEZA
K ODLOČBI ŠT. Up-519/19 Z DNE 29. 9. 2022**

1. Ustavna pritožba je bila sprejeta v obravnavo z namenom presoje, ali sta bili odločitvi sodišč prve in druge stopnje ustavnoskladni in zakoniti; torej, ali sta pravilno uporabili *Uredbo o oskrbi s pitno vodo*¹ (v nadaljevanju *Uredba*) in občinski *Odlok o pogojih za dobavo in odjem vode na območju občine Sežana* (v nadaljevanju *občinski odlok*).² Poglavitni očitki se je namreč nanašal na nezakonito uporabo *občinskega odloka*, brez upoštevanja *Uredbe*, ki naj bi prepovedovala prenehanje oskrbe s pitno vodo iz razloga neplačila te storitve. Očitek "spregleda" uporabe *Uredbe* in utemeljitev sporne odločitve na *občinskem odloku* (ker sodišča naj ne bi uporabila *exceptio illegalis*) je ostal brez odgovora sodišč, zato je Ustavno sodišče razlagalo, da ustavna pritožba uveljavlja kršitev 22. člena Ustave. Pritožnik je temu očitku dodal tudi očitki posega v ustavno pravico do dostojanstva in varnosti (34. člen Ustave). Vendar naj ločeno mnenje začnem pri drugem vidiku in se šele kasneje vrnem k očitkom.

2. Ker že nekaj let velja tudi 70.a člen Ustave, ki pravici do pitne vode daje pečat človekove pravice, bi pozoren bralec pomislil, da med pravnimi podlagami presoje ta manjka. Naj zato takoj pojasnim, da spor sega v čas, ko omenjena pravica v Ustavi še ni bila zapisana. Ta določba, ena prvih tovrstnih na svetu, ne le v Evropi, v obrazložitenem delu odločbe tudi ni posebej omenjena (ustavni pritožnik se sicer nanjo sklicuje, zato je povzeta le v delu A odločbe).³ Vendar pravica do pitne vode ni začela obstajati šele s to

¹ Uradni list RS, št. 88/12 (takrat veljavna).

² Primorske novice, št. 20/91.

³ Vnos te določbe v Ustavo je bil (tudi) odgovor na predlog direktive o koncesijskih pogodbah za gradnje in storitve, ki je oskrbo s pitno vodo predvidevala kot možnost dejavnosti koncesijskih razmerjih. To je v javnosti povzročilo številna vprašanja, povezana z zaskrbljenostjo, da se bo na ravni EU omogočila "privatizacija vode". V teh primerih gre namreč za daljnosežna razmerja med zasebnim kapitalom in javnim dobrim, torej, kjer "trčita" veliki javni interes in zasebni interes, ki strmi k dobičku. Namreč, pitna voda, ki je že "izdelek" narave in je njen pomen v izrazitem javnem interesu, postane tržno blago (*commodity*). Tudi zaradi velikega upora prve (kadarkoli) evropske civilne pobude *Right2Water*, (<https://eptionkthinktank.eu/2013/09/18/european-citizens-initiative-on-access-to-water-reaches-1-8-million-signatures/>) je kasneje sprejeta Direktiva 2014/24/EU to

določbo. Ustavno sodišče jo je priznalo že v odločbi št. Up-156/98,⁴ a jo je povežalo z izvrševanjem lastninske pravice. Bolj določno se je nanjo sklicevalo nedavno v sklepu št. U-I-416/19 o začasnem zadržanju izpodbijanih določb, ki omogočajo uporabo fitofarmaceutskih sredstev na najožjih vodovarstvenih območjih za vodno telo vodonosnika Ljubljanskega polja.⁵ Sklicevalo se je na 70.a člen Ustave, kajti spor v tej zadevi izhaja iz časa njegove veljavnosti. Zadeva je sicer še v odločanju.

3. Ta kratek uvod glede pravice do pitne vode je potreben, da bi bralec lahko razumel, da odločba Ustavnega sodišča, ki ustavno pritožbo sicer zavrne, omenjene pravice ne zmanjšuje. To poskušam pojasniti v nadaljevanju. Namreč, ni vsak primer takšen, da bi vsebinsko obravnavali to pravico. Ustavno sodišče se lahko spusti v vsebinsko obravnavo zadeve, če so izpolnjene procesne predpostavke. V svoji ustaljeni presoji pa je izoblikovalo tudi pogoj, da mora ustavna pritožba vsebovati ustavnopravne očitke, uperjene zoper vsa samostojna stališča, na katerih so sodišča utemeljila svojo odločitev. Če zoper katero od samostojnih stališč očitkov ni, ustavna pritožba ne more uspeti. To je logično, saj redna sodišča z več samostojnimi stališči pojasnijo, da ne gre le za eno podlago, na kateri temelji njihova odločitev, ampak za dve ali več, ter da bi njihova odločitev bila utemeljena ne glede na to, na katero stališče bi jo uprli. In dovolj bi bilo eno stališče. Zato mora ustavna pritožba nasloviti vsa samostojna stališča. To pravilo je bilo odločujoče tudi v tej zadevi.

4. Kot pišem v 1. točki tega ločenega mnenja, me je pri odločanju o sprejemu ustavne pritožbe v vsebinsko obravnavo zmotilo predvsem, da sodišče prve stopnje ni uporabilo *Uredbe* in se je glede vsebinske pravne podlage osredinilo na *občinski odlok*. Ta dopušča prekinitve oskrbe s pitno vodo v primeru neplačila storitve, *Uredba* pa takšne določbe nima.⁶ V zadevi imamo sicer opravka z odškodninskim sporom in omenjeno

možnost izpustila. Tudi slovenski ustavodajalec se z možnostjo, ki jo je predvidel predlog direktive, ni strinjal.

Glej več R. Knez, Ajar door to private interests in water (drinking water supply) market - rare case of Slovenia, triggered by the EU proposal of the directive on concessions, *InterEULawEast* : journal for the international and european law, economics and market integrations, let. 4, št. 2 (2017), str. 19–34.

⁴ Odločba Ustavnega sodišča z dne 11. 2. 1999, 14.–16. točka obrazložitve.

⁵ Sklep Ustavnega sodišča z dne 16. 6. 2022, 22. in 36. točka obrazložitve.

⁶ Primerjaj 23. člen *Uredbe*:

"(1) Upravljavca javnega vodovoda lahko uporabniku javne službe prekine oskrbo s pitno vodo, če uporabnik s svojim ravnanjem ogroža nemoteno in varno oskrbo s pitno vodo drugih uporabnikov javne službe.

[...]

(7) Podrobnejši pogoji prekinitve ali omejitve oskrbe s pitno vodo so določeni v predpisu občine, ki ureja oskrbo s pitno vodo."

s členom 30 *občinskega odloka*:

zgoraj se nanaša le na vprašanje enega od pogojev odškodninske odgovornosti, to je protipravnosti. Torej, ali je ravnanje protipravno z vidika *občinskega odloka* ali (tudi) z vidika *Uredbe*. *Uredba* je hierarhično višji splošni akt, ocena protipravnosti pa te premise ni upoštevala. To stališče se izpodbija in je tudi materialno izčrpano. Vendar pa, in to je težava, je to le eno od dveh stališč sodišč. Drugo se nanaša tudi na sfero ustavnega pritožnika. Z njim namreč pogodba o izvajanju občinske javne službe o oskrbi s pitno vodo ni bila sklenjena. Na tem stališču je prav tako utemeljena obrazložitev sodišč. In v tem razlogu so sodniki prve in druge stopnje videli upravičenost prekinitve oskrbe s pitno vodo. Tega stališča pa ustavna pritožba ne izpodbija. Gledano v celoti se ne morem nestrinjati, kako Ustavno sodišče poveže obe sodbi in prepozna tako ločena stališča sodišč (glej 17. točko obrazložitve odločbe); posledično pa zahteva materialno izčrpanost obeh nosilnih stališč. Ko je tako, ko torej pritožnik za eno od dveh nosilnih stališč v izpodbijanih sodbah sodišč ne ponudi vsebinskih argumentov, je neuspeh ustavne pritožbe neizbežen. To pojasni odločba v 18. točki obrazložitve in v 19. opombi.

5. Kljub temu da Ustavno sodišče do vsebinske presoje stališč o pravici do pitne vode (in razlogov uporabe *Uredbe* in občinskega odloka) z ustavne premise (kot opisano tudi ne 70.a člena Ustave) ni prišlo, pa se v obrisih sodb in odločbe vendarle izriše vprašanje prispevka stranke k uresničevanju pravice do pitne vode. To je drugi razlog, ki ga želim omejeno omeniti v ločenem mnenju. Omejeno zato, ker bi sicer prekoračil meje dopustnih opredeljevanj v ločenem mnenju (Ustavno sodišče namreč zaradi opisanih procesnih ovir vsebine ni presojalo). Nakažem le, da se orisuje uporaba načel *volenti non fit iniuria*⁷ ali *venire contra factum proprium oziroma estoppel*.^{8, 9}

"Upravljalca lahko, na stroške uporabnika, brez odpovedi, vendar ob obvestilu, prekine dobavo vode v naslednjih primerih:

[...]

f) če uporabnik ne plača računa upravljalcu po drugi izstavitvi opomina."

⁷ Nobena krivica se ne godi tistemu, ki jo hoče.

⁸ Ravnanje v nasprotju s svojimi prejšnjimi dejanji. Načelo *estoppel* pomeni podobno: "*Estoppel means that party is prevented by his own acts from claiming a right to detriment of other party who was entitled to rely on such conduct and has acted accordingly.*" Glej H. Campbell Black, *Black's law dictionary*, West Publishing Co., St. Paul. Minn. 1990, str. 551.

⁹ To vprašanje me je spomnilo na sušo le pred kratkim časom zaključenega poletja 2022 in reko Rižano, kateri izviri služijo za oskrbo s pitno vodo. Uporabniki pitne vode (in morda tudi izvajalci gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo) se namreč lahko tudi skupaj najdejo v okvirjih zgoraj omenjenih načel. Sami lahko namreč pripomorejo (z aktivnim ali pa tudi s pasivnim ravnanjem) k neprimerni rabi pitne vode ali preskromnim zalogam. Dokler prebivalci brez zadržkov nesmotrno uporabljajo pitno vodo tudi, ko je dovolj, in ne razmišljajo, kako bo čez mesec ali dva suše, oziroma ne razmišljamo, kako ohranjati zaloge pitne vode (tudi za prihodnje generacije), potem (in se zavedam *obiter* razmišljanja), mi je blizu misel sporočila iz načela *volenti non fit iniuria*. Dokler se bodo množično polnili domači kopalni bazeni s pitno vodo ravno v obdobju velikih potreb po vodi za precej bolj nujne namene ali jo nekritično uporabljali za druge luksuzne ali nenujne namene, za najnujnejše potrebe pa jo bo zmanjkovalo, dokler se (precej bolj) ne trudimo graditi sistemov zbiranja, zadrževanja deževnice (tudi z gradnjo ponikalnic) in drugih površinskih voda, ko je teh dovolj, dokler ponekod kar 36 % vode, odpadne in neprečiščene, spustimo v podtalnice (prim. U. Kužner, A. Šalamun, Količina odpadne vode v Sloveniji se zmanjšuje, *Okolje*, julij 2022, str. 53 in 54), nikakor nista ribji živež in druga živa narava tista, ki morata plačati ceno za

6. Pod črto, prepoznal sem tudi neustrezen (pravni) odnos ustavnega pritožnika (ni bil v pravnem razmerju z dobaviteljem pitne vode). Sodišča so ga pravilno zaznala, pritožnik pa ga ni naslovil. Ker iz ustavne pritožbe ne izhaja kaj za pravico od oskrbe s pitno vodo pomeni (ne)ravnanje uporabnika, želim opozoriti, da tudi pravica do pitne vode, kot razlagam, ni absolutna v smislu spregleda dolžnosti, ki jih imajo tako uporabniki kot tudi izvajalci javnih služb.

dr. Rajko Knez
Sodnik

zmanjšane pretoke rek, ker bi to bila posledica oskrbe prebivalstva s pitno vodo. Niti 70.a člen Ustave ni torej podal takšno pravico do pitne vode, ki nima prav nobene dolžnosti ali omejitev. Ni namen te ustavne določbe, da je treba v vsakem primeru, tudi ob neskrbnih ravnanjih, ravno tistim, ki neskrbno ravnaajo, omogočiti neomejeno dobavo pitne vode. Kot se rado zgodi, pravica zasenči dolžnosti. Pa ni tako. Takšen nihaj, da torej pravica do pitne vode na drugi strani tehnice nima ustrezne dolžnosti (*due diligence*) in skrbnih ravnanj, ni ustrezen.