

ANDREJ ABRAMOVIĆ
sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske

dr. sc. GORAN SELANEC
sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske

Na temelju članka 27. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst) prilažemo sljedeće

**IZDVOJENO MIŠLJENJE
U ODNOSU NA RJEŠENJE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U
PREDMETU BROJ: U-I-7217/2021 I DR. OD 20. PROSINCA 2022.**

Konkretno izvlaštenje vodne infrastrukture predstavlja prekomjerno zadiranje u Ustavom zajamčene nadležnosti jedinica lokalne samouprave.

Gospodarenje vodnim resursima nesumnjivo spada u one poslove komunalnog karaktera kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji su člankom 129.a Ustava načelno određeni kao nadležnost jedinica lokalne samouprave. Upravljanje komunalnim vodnim građevinama nužno je za uspješno ostvarivanje potreba stanovnika jedinica lokalne samouprave vezanih uz njihovu vodoopskrbu. Jedinicama lokalne samouprave bilo je zajamčeno pravo vlasništva nad komunalnom vodnom infrastrukturom prvenstveno stoga da im omogući da zadovolje svoju ustavnu ovlast i obvezu iz članka 129.a. U tom smislu ne radi se o klasičnom pitanju vlasništva iz članka 48. odnosno članka 50. Ustava koje štite pojedince i njihove materijalne interese. Ustavno značenje koncepta vlasništva u ovom slučaju treba sagledavati prvenstveno kao mehanizam koji služi održavanju Ustavom određene diobe vlasti između središnje države i jedinica lokalne samouprave određeno člankom 4. Ustava koji izričito propisuje da je državna vlast ograničena Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

Tijekom rasprave u okviru ovog predmeta upozoravali smo na činjenicu da se ovako određenim izvlašćivanjem, bez odgovarajuće naknade, grubo zadire u ustavni položaj samostalnosti jedinica lokalne samouprave.

Prvo, zanemaruje se činjenica da su jedinice lokalne samouprave ulagale u razvoj komunalnih vodnih građevinama kroz svoja proračunska sredstva financirana putem poreznih davanja građana koji prebivaju na njihovom području. Za raspolaganje tim sredstvima predstavnička tijela vlasti jedinica lokalne samouprave odgovarala su svojim građanima podnoseći im račune na redovnim demokratskim izborima. Izvlašćivanjem bez primjerene naknade središnja vlast je tako posrednim putem oduzela uložena materijalna proračunska sredstva jedinica lokalne samouprave. Umanjujući njihov materijalni odnosno financijski položaj središnja vlast je ograničila njihovu sposobnost da provode svoje politike za koje su demokratski legitimirane putem slobodnih i tajnih izbora na temelju neposrednog, jednakog i općega biračkog prava sukladno članku 128. Ustava. Time je zakonodavac građanima povrijedio

pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu zajamčeno stavkom 1. članka 128. Ustava.

Tijekom rasprave u okviru ovog predmeta čuli smo apologetske argumente kako se u osnovi uopće ne radi o pravom izvlašćivanju jedinica lokalne samouprave od strane središnje države. Potpuno smo svjesni činjenice da se vlasništvo nad vodnim građevinama može formalno "konvertirati" u vlasničke udjele u novoosnovanim komunalnim vodnim poduzećima u čije vlasništvo će te građevine ovim zakonskim izvlašćenjem biti prenesene. No, s obzirom na nedostatak odgovarajućih upravljačkih ovlasti koje bi, kao što smo obrazložili kasnije, trebale pratiti takvu konverziju ocjenjujemo da se takvim pravnim formalizmom ne može prekrivati očigledna činjenica da je središnja država odlučila oslabiti ustavni položaj jedinica lokalne samouprave.

Drugo, svrha ustavnog jamstva samostalnosti jedinica lokalne samouprave u korištenju njihovih ustavnih (komunalnih) nadležnosti je da im se omogući da učinkovito provode one politike temeljem kojih su ostvarile povjerenje svojih građana na demokratskim izborima i za čije rezultate će te istim građanima u okviru tih izbora podnijeti račune. Isporuka vode zadovoljavajuće kvalitete uz troškove koje su građani ocijenili primjerenima i prihvatljivima bez sumnje predstavlja politiku koja je od izuzetnog interesa za stanovnike jedinica lokalne samouprave. Spornim izvlašćivanjem zakonodavac je dopustio izvršnoj vlasti središnje države da gotovo samovoljno onemogućava predstavničkim tijelima jedinicama lokalne samouprave da svojim građanima osigura uslugu vodoopskrbe po njima prihvatljivim kriterijima odnosa kvalitete i troškova. Kao što smo naveli, zakonom se formalno uvodi mogućnost "konverzije" vlasništva u "suvlasničke" odnosno upravljačke udjele u novoosnovanim vodnim poduzećima po principu matematičke ujednačenosti udjela. Utjecaj upravljačkog "suvlasničkog" udjela jedinice lokalne samouprave bi tako odgovarao odnosu vrijednosti njene izvlaštene vodne infrastrukture prema vrijednosti vodne infrastrukture drugih "suvlasnika". Dovoljna je osnovnoškolska matematika da se dođe do zaključka kako će u upravljanju novoosnovanim vodnim poduzećima manje jedinice lokalne samouprave biti u podređenom upravljačkom položaju u odnosu na veće odnosno imućnije jedinice. To je izravna posljedica dviju činjenica.

S jedne strane, zakonodavac je ovim zakonom dopustio izvršnoj vlasti da formira vodna područja kojima će upravljati novoosnovana komunalna vodna poduzeća temeljem kriterija koji dopuštaju gotovo bilokakvu kombinaciju područja jedinica lokalne samouprave.

S druge strane, "konverzijom" vrijednosti vlasništva u upravljačke udjele jedinica lokalne samouprave u novoosnovanom poduzeću prema opisanom principu zakonodavac je očigledno svjesno propustio ustrojiti jamstva koji bi spriječili da ovakvo izvlaštenje slabijih jedinica lokalne samouprave u biti predstavlja razvlašćivanje njihovih ustavnih ovlasti. Posljedično, manje odnosno manje imućne jedinice lokalne samouprave nisu niti na koji način zaštićene od podređenog položaja u odnosu na veće i imućnije jedinice lokalne samouprave. Lokalne vlasti velikih gradova poput Zagreba ili Splita će diktirati cijenu vodoopskrbe svim stanovnicima konkretnog vodnog područja iako se vode interesima samo svojih građana kojima politički odgovaraju. Interesi građana jedne jedinice lokalne samouprave određivat će kvalitetu i cijenu vode i stanovnicima drugih jedinica lokalne samouprave koji ih niti

na koji način ne mogu pozvati na političku odgovornost jer im demokratski ne odgovaraju.

Štoviše, ovakvim postupanjem zakonodavca omogućena je neka vrsta političkog inženjeringa u skrajnju granicu vodnih područja. S obzirom na nedostatak zakonskih jamstava kojima se štiti neki ustavni minimum samostalnosti jedinica lokalne samouprave u pogledu upravljanja vodoopskrbnom uslugom svojim građanima izvršna vlast središnje države može putem podzakonskih akata skrajati i prekrajati granice vodnih područja na način da osigura povlašteni upravljački položaj onih jedinica lokalne samouprave koje su pod političkom kontrolom pripadnika istih političkih opcija. Posljedično, takve središnjoj izvršnoj vlasti politički pogodne jedinice lokalne samouprave ostvarile bi upravljačke ovlasti nad kompletnom vodoopskrbnom infrastrukturom koja uključuje i infrastrukturu jedinica lokalne samouprave u kojima su na vlasti njihovi politički oponenti.

Na navedeno smo uporno upozoravali ne samo tijekom rasprave u okviru ovog predmeta već i u okviru ranije skupine predmeta u kojima se Ustavni sud bavio pitanjem ocjene ustavnosti ovog Zakona. U ranijoj skupini predmeta priklonili smo se većini jer je odluka u tom predmetu bila ograničena prvenstveno na pitanje legitimnosti ciljeva koje zakonodavac deklarira kao motiv za donošenje konkretnog Zakona. Tada kao i sada držimo da su ciljevi zaštite zdravlja, ekonomičnosti pa čak i okrupnjivanja u svrhu boljeg iskorištavanja EU fondova ustavnopravno legitimni i dopuštaju zadiranje u ustavne ovlasti jedinica lokalne samouprave. No, tijekom rasprave u okviru predmeta povodom ranijih zahtijeva i prijedloga ocjene ustavnosti Zakona zauzeto je stajalište da će se o pitanju prekomjernosti zadiranja središnje države u ovlasti jedinica lokalne samouprave Ustavni sud sveobuhvatnije i detaljnije baviti u predmetima povodom ocjene ustavnosti specifičnih odredbi Zakona koje se odnose na pitanje izvlaštenja bez naknade i predmetima povodom ocjene ustavnosti podzakonskih akata kojima se uređuju granice vodnih područja.

Većina je od tog stajališta po našoj ocjeni olako odustala. Stoga u ovom predmetu izražavamo naše neslaganje. Smatramo da je trebalo pokrenuti postupak ocjene ustavnosti i ukinuti odredbe Zakona koje dopuštaju izvlašćenje bez primjerene naknade kojom bi se zaštitio položaj jedinica lokalne samouprave u okviru novoosnovanih vodnih poduzeća.

U Zagrebu, 27. prosinca 2022.

SUDAC
Andrej Abramović, v. r.

SUDAC
dr. sc. Goran Selanec, v. r.

Suglasnost ovog otpravka s izvornikom ovjerava
Pomoćnica glavnog tajnika Ustavnog suda
za ustavnosudsko poslovanje

Vladimira Vodanović



