



**REPUBLIKA HRVATSKA**  
**VIJEĆE ZA VODNE USLUGE**

10000 Zagreb, Ul. grada Vukovara 220

KLASA: 325-11/22-03/221  
URBROJ: 346-99-22-5  
Zagreb, 15. rujna 2022.

**Vodoopskrba i odvodnja d.o.o.**  
**Zagreb, Folnegovićeva 1**

**PREDMET: Sudužništvo javnog isporučitelja vodnih usluga za dug njegovog osnivača**  
*- stručno mišljenje, daje se*

Vijeću za vodne usluge obratio se javni isporučitelj vodnih usluga, Vodoopskrba i odvodnja d.o.o., Folnegovićeva 1, Zagreb (dalje u tekstu: VIOZG), zahtjevom za davanje stručnog mišljenja o zakonitosti sudužništva VIOZG za pokriće obveza jedinog člana društva javnog isporučitelja vodnih usluga i to Zagrebačkog holdinga d.o.o. Zagreba, po osnovi kredita od 240 milijuna EUR.

VIOZG u bitnome navodi da je na 15.-u sjednicu Gradske Skupštine Grada Zagreba zakazanu za 08.09.2022. stavljen na dnevni red prijedlog zaključka o davanju suglasnosti trgovačkom društvu Zagrebački holding d.o.o. na dugoročno zaduživanje i refinanciranje postojećih kreditnih obveza i davanje jamstva za dugoročno zaduživanje. U pratećim materijalima pripremljenim za sjednicu Gradske Skupštine Grada Zagreba predviđeno je i sudužništvo VIOZG za obveze Zagrebačkog holdinga d.o.o. do limitiranog iznosa od 50.000.000,00 kn godišnje. VIOZG, između ostalog, smatra da ne raspolaže izvorom prihoda kojim bi u slučaju potrebe, mogao podmirivati obveze po predmetnom kreditu, u svojstvu sudužnika.

Na dodatni upit Vijeća za vodne usluge o namjeni predmetnog kredita VIOZG očitovao se kako je iskazano u niže utvrđenom činjeničnom stanju.

Na temelju članka 68. stavka 1. točka 9. Zakona o vodnim uslugama (NN br. 66/19) Vijeće za vodne usluge daje sljedeće stručno mišljenje.

## Mjerodavno pravo

Zakon o vodnim uslugama (NN br. 66/19; dalje u tekstu: ZVU)

Primjena drugih zakona

Članak 2.

(2) Na pitanja koja se uređuju ovim Zakonom primjenjuju se i zakon kojim se uređuju trgovačka društva (...), osim kad je to ovim Zakonom drukčije uređeno.

Opći interes i javna služba

Članak 4.

(1) Vodne usluge su djelatnosti od općeg interesa i obavljaju se kao javna služba.

(...)

(4) Članska odnosno dioničarska prava u javnim isporučiteljima vodnih usluga ostvaruju se u korist građana i pravnih osoba koji koriste vodne usluge. (...).

Načela

Članak 5.

(1) Vodne usluge pružaju se pod nediskriminacijskim i socijalno priuštivim uvjetima.

(2) Djelatnosti vodnih usluga obavljaju se trajno, učinkovito, ekonomično i svrhovito.

(3) Djelatnosti vodnih usluga obavljaju se tako da se osigura njihov održivi razvitak i stalno povećanje kakvoće vodnih usluga.

(...)

(5) Cijene vodnih usluga određuju se prema načelu povrata troškova od vodnih usluga (...) te načelima (...) zaštite od monopola (...).

(...)

(7) Troškovi upravljanja komunalnim vodnim građevinama, uključujući održavanje komunalnih vodnih građevina i troškovi poslovanja javnog isporučitelja vodnih usluga financiraju se iz cijene vodne usluge.

(8) Financiranje gradnje komunalnih vodnih građevina uređuje se zakonom kojim se uređuje financiranje vodnoga gospodarstva.

(...)

Vlasništvo, upravljanje, građenje i održavanje

Članak 9.

(1) Komunalne vodne građevine su javna dobra u javnoj uporabi i u vlasništvu su javnoga isporučitelja vodnih usluga na uslužnom području.

(...)

Ograničenja na komunalnim vodnim građevinama

Članak 10.

(1) Komunalne vodne građevine ne mogu se opteretiti založnim pravom, niti mogu biti predmetom ovrhe, osim kada je ovim Zakonom drukčije određeno.

(2) Komunalne vodne građevine mogu biti u prometu samo između javnih isporučitelja vodnih usluga.

(3) Komunalne vodne građevine ne ulaze u stečajnu ili likvidacijsku masu.  
(...)

#### Obavljanje djelatnosti temeljem Zakona Članak 11.

(1) Djelatnost vodnih usluga obavljaju javni isporučitelji vodnih usluga.  
(...)

(5) Ništetni su ugovori i pojedinačne ugovorne odredbe kojim jedinice lokalne samouprave povjeravaju obavljanje djelatnosti vodnih usluga javnim isporučiteljima vodnih usluga, uređuju kvalitetu i kakvoću usluge, mjerila učinkovitosti poslovanja, poslovanje i pravni položaj javnog isporučitelja vodnih usluga, zabrane i ograničenja javnim isporučiteljima vodnih usluga glede njihova pravnog položaja i poslovanja.

#### Javni isporučitelj vodnih usluga Članak 12.

(1) Javni isporučitelj vodnih usluga je društvo kapitala kojem su jedini osnivači jedinice lokalne samouprave na uslužnom području.

(2) Iznimno od stavka 1. ovoga članka osnivač javnog isporučitelja može biti i pravna osoba čiji je jedini osnivač jedinica lokalne samouprave.

#### Dobit javnih isporučitelja vodnih usluga Članak 34.

(1) Ostvari li u obavljanju svoje djelatnosti javni isporučitelj vodnih usluga dobit, ona se koristi isključivo za obavljanje i razvoj djelatnosti vodnih usluga.

(2) Javni isporučitelj vodnih usluga ne može izdavati povlaštene dionice.

Zakon o financiranju vodnoga gospodarstva (NN br. 153/09, 90/11, 56/13, 120/16, 127/17 i 66/19; dalje u tekstu: ZFVG)

#### Članak 4.

Izvori sredstava za financiranje vodnoga gospodarstva jesu:

1. vodne naknade,
2. cijena vodne usluge,
3. državni proračun,
4. proračuni jedinica lokalnih i/ili područnih (regionalnih) samouprava i
5. ostali izvori.

#### Članak 5.

Vodne naknade su:

(...)

7. naknada za razvoj.

Vodne naknade javna su davanja.

(...)

Naknada za razvoj prihod je javnoga isporučitelja vodne usluge.

## Članak 57.

Prihodi od naknade za razvoj koriste se za financiranje gradnje komunalnih vodnih građevina sukladno planu gradnje komunalnih vodnih građevina odnosno za financiranje otplate zajmova i kredita za gradnju komunalnih vodnih građevina sukladno financijskom planu javnog isporučitelja vodnih usluga, koji se donose u skladu sa zakonom kojim se uređuju vodne usluge.

### Činjenično stanje

U pogledu kredita Zagrebačkog holdinga za koji se traži sudužništvo VIOZG, Vijeće je utvrdilo sljedeće činjenično stanje:

Sredstva predmetnog kredita ne služe pokriću troškova gradnje ili rekonstrukcije komunalnih vodnih građevina.

Sredstva predmetnog kredita ne služe za financiranje otplate zajmova i kredita za gradnju komunalnih vodnih građevina.

Sredstva predmetnog kredita ne služe pokriću troškova nabave druge dugotrajne imovine za VIOZG.

Sredstva predmetnog kredita ne služe pokriću troškova održavanja komunalnih vodnih građevina ili drugih operativnih troškova VIOZG.

Sredstva predmetnog kredita ne služe pokriću troškova likvidnosti VIOZG.

Namjena potrošnje sredstava iz predmetnog kredita nije, na bilo koji način, povezana s pružanjem vodnih usluga.

Isto tako, Vijeće je utvrdilo da vrijednost komunalnih vodnih građevina, kao dugotrajne imovine, u revidiranim godišnjim financijskim izvještajima VIOZG, na dan 31.12.2021. iznosi 4.197.583.580,11 kn. Ova vrijednost obuhvaća vrijednost izgrađenih komunalnih vodnih građevina, vrijednost komunalnih vodnih građevina u izgradnji, vrijednost opreme za pružanje vodnih usluga te vrijednost zemljišta pod komunalnim vodnim građevinama.

### Pravna ocjena

U smislu čl. 12. st.1. i 2. ZVU javni isporučitelj vodnih usluga, definiran je kao društvo kapitala kojem su jedini osnivači jedinice lokalne samouprave na uslužnom području (dalje u tekstu: primarni osnivač), a iznimno od toga osnivač javnog isporučitelja može biti i pravna osoba čiji je jedini osnivač jedinica lokalne samouprave (dalje u tekstu: alternativni osnivač). U skladu sa čl. 12. st.2. ZVU Zagrebački holding d.o.o. je i nakon stupanja na snagu ZVU (18. srpnja 2019.) zadržao pravni položaj člana VIOZG.

Javni isporučitelji vodnih usluga, osnovani su s ciljem pružanja vodnih usluga tj. usluga javne vodoopskrbe i javne odvodnje (čl. 11. st. 1. ZVU), koja djelatnost nije gospodarska, tj. tržišna (komercijalna) po svojoj naravi, već monopolistička (čl. 5. st.5. ZVU) djelatnost od općeg interesa koja se obavlja kao javna služba (čl. 4. st.1. ZVU), što nadalje znači da se korisnicima

pruža trajno, učinkovito, ekonomično i svrhovito pod nediskriminacijskim i socijalno prihvatljivim uvjetima (čl. 5.st.2. i 1. ZVU).

Djelatnosti vodnih usluga javni isporučitelji vodnih usluga obavljaju temeljem Zakona o vodnim uslugama tj. *ex lege* (čl. 11. st.1. ZVU), a ne temeljem akta povjeravanja od strane jedinice lokalne samouprave. Štoviše ništetni su ugovori i pojedinačne ugovorne odredbe kojim jedinice lokalne samouprave povjeravaju obavljanje djelatnosti vodnih usluga javnim isporučiteljima vodnih usluga (čl. 11. st. 5.).

Javni isporučitelji vodnih usluga ne osnivaju se s ciljem da svome osnivaču (primarnom ili alternativnom) stječu dobit (čl. 34. st. 1. ZVU), a primjenom interpretativnog načela *argumentum a maiore ad minus* još manje da bi svom osnivaču služili kao kreditori ili kao sudužnici, jamci-platci, jamci, preuzimatelji duga ili pristupnici dugu, za obveze koje nisu povezane s pružanjem vodnih usluga, jer Zakon o vodnim uslugama izričito uređuje: „Članska odnosno dioničarska prava u javnim isporučiteljima vodnih usluga ostvaruju se *u korist građana i pravnih osoba koji koriste vodne usluge*. (...)“ (čl. 4. st.4. ZVU), a ne u korist osnivača (članova) javnih isporučitelja vodnih usluga i njihovih pravnih interesa, koji nisu povezani s pružanjem vodnih usluga. U predmetnom slučaju, na pravne odnose između jedinog člana društva (Zagrebački holding d.o.o.) i društva (VIOZG) ne primjenjuju se pravila Zakona o trgovačkim društvima (NN br. 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 152/11, 111/12, 68/13, 110/15, 40/19 i 34/22), jer je isti opći propis u odnosu na Zakon o vodnim uslugama. Naime, odnos ova dva zakona izričito je uređen čl. 2. st.2. ZVU „Na pitanja koja se uređuju ovim Zakonom primjenjuju se i zakon kojim se uređuju trgovačka društva (...), osim kad je to ovim Zakonom drukčije uređeno.“ Kako je odredbama čl. 4.st.4. čl. 34.st.1.ZVU, te ostalim povezanim odredbama o djelatnostima vodnih usluga, komunalnim vodnim građevinama i namjeni izvornih prihoda, taj odnos u predmetnoj materiji drukčije uređen, Zakon o vodnim uslugama je posebni zakon (*lex specialis*) u odnosu na Zakon o trgovačkim društvima.

S obzirom na važnost vode za ljudsku potrošnju, kao glavnog medija u pružanju vodnih usluga, Hrvatski sabor je uređio i da su komunalne vodne građevine javna dobra, u javnoj uporabi i u vlasništvu javnog isporučitelja vodnih usluga (čl. 9. st.1. ZVU) te u tom smislu ne mogu se opteretiti založnim pravom, niti mogu biti predmetom ovrhe (...), da mogu biti u prometu samo između javnih isporučitelja vodnih usluga te da ne ulaze u stečajnu ili likvidacijsku masu (čl. 10. st. 1. do 3. ZVU). Stoga, komunalne vodne građevine kao stvari izvan pravnog prometa (*res extra commercio*) ne mogu biti izvor namirenja (kolateral) niti u zaduženjima za vlastiti dug javnog isporučitelja vodnih usluga, a kamo li za tuđi dug, koji nije povezan s vodnim uslugama.

Javni isporučitelj vodnih usluga ima dva glavna izvora prihoda: cijenu vodnih usluga i naknadu za razvoj. Cijena vodnih usluga, po svojoj pravnoj naravi, jeste cijena javne usluge tj. naknada za pruženu javnu uslugu, a naknada za razvoj je javno davanje (čl. 5. st. 2. u vezi s čl. 5. st.1. toč. 7. ZFVG). Oba izvora imaju zakonima strogo ograničenu namjenu potrošnje.

Cijena vodnih usluga služi pokriću troškova upravljanja komunalnim vodnim građevinama, uključujući održavanje komunalnih vodnih građevina i troškova poslovanja javnog isporučitelja vodnih usluga (čl. 5. st.7. ZVU) te ne može služiti kao izvor podmirenja (kolateral) niti vlastitih, a kamo li tuđih obveza koje nisu povezane s opisanom svrhom.

Financiranje gradnje komunalnih vodnih građevina uređuje se zakonom kojim se uređuje financiranje vodnoga gospodarstva (čl. 5. st.8. ZVU), a prema odredbama Zakona o financiranju vodnoga gospodarstva: „Prihodi od naknade za razvoj koriste se za financiranje gradnje komunalnih vodnih građevina (...) odnosno za financiranje otplate zajmova i kredita za gradnju komunalnih vodnih građevina (...)“ (čl. 57. ZFVG) te ne mogu služiti kao izvor podmirenja (kolateral) niti vlastitih, a kamo li tuđih obveza koje nisu povezane s opisanom svrhom.

U smislu utvrđenog činjeničnog stanja i pravne ocjene, eventualno sudužništvo ili bilo koji drugi oblik zaduživanja javnog isporučitelja vodnih usluga za tuđi dug (a jednako i za vlastiti dug), koji nije povezan s pružanjem vodnih usluga, protivan je gore spomenutim izričitim i imperativnim odredbama Zakona o vodnim uslugama i Zakona o financiranju vodnoga gospodarstva te bi predstavljao akt nenamjenske potrošnje onih sredstava čija je namjena predmetnim zakonima striktno određena.

S poštovanjem,

Predsjednik

Vladimir Šimić

Dostaviti elektronskom poštom i poštom (R):

- Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. Zagreb, 1x
- Referada, 1x
- Arhiva, 1x

