

Obrazloženje uz Privremenu odluku o cijeni vodne usluge javne vodoopskrbe drugom isporučitelju vodnih usluga

1. Zahtjev

Javni isporučitelj vodnih usluga, Vodoopskrba i odvodnja Zaprešić d.o.o. podnio je 31.12.2024., na temelju članka 47. stavak 4. Zakona o vodnim uslugama (NN 66/19; skraćeno: Zakon) Vijeću za vodne usluge zahtjev, s pratećom dokumentacijom, za prethodnu suglasnost na nacrt odluke o cijeni javne vodoopskrbe Zagorskom vodovodu d.o.o., kao drugom isporučitelju, na mjernom mjestu Veliki Vrh, s predloženom cijenom od 0,36 €/m³.

Vijeće za vodne usluge provelo je postupak prema drugom isporučitelju vodnih usluga, koji se višekratno očitovao na zahtjev, ne prihvaćajući isti.

Vodoopskrba i odvodnja Zaprešić d.o.o. podnio je 22.04.2026. Vijeću za vodne usluge izmijenjeni zahtjev, s pratećom dokumentacijom, s predloženom cijenom od 0,19 €/m³.

Među stranama se vode brojni i dugogodišnji parnični sporovi pred sudovima opće nadležnosti o cijeni isporuke vode za ljudsku potrošnju.

Među stranama se nisu vodili sporovi o pravu vlasništva, suvlasništva ili drugom stvarnom pravu nad građevinama vodoopskrbnog puta ili o sadržaju zajedničkog ulaganja u građevine vodoopskrbnog puta.

2. Privremena odluka

Vijeće se umjesto davanja prethodne suglasnosti iz članka 47. stavak 4. Zakona, na zahtjev Vodoopskrbe i odvodnje Zaprešić d.o.o. odlučilo donijeti privremenu odluku iz članka 68. stavak 1. točka 4. Zakona, po službenoj dužnosti jer se u konkretnoj pravnoj stvari radi o pravnom odnosu između dva isporučitelja vodnih usluga koji su ulagali financijska sredstva u vodne građevine na vodoopskrbnom putu na kojem istima upravlja jedan od njih. Njihov pravni odnos uređen je Sporazumom o korištenju i ulaganju u objekte zajedničkih dijelova vodovoda od 22.01.1992., sklopljenim između pravnog prednika Vodoopskrbe i odvodnje Zaprešić d.o.o. i Zagorskog vodovoda d.o.o. (dalje u tekstu: Sporazum iz 1992.). Istodobno, privremenom odlukom postiže se isti pravni učinak, kao i prethodnom suglasnošću (odlučuje se o cijeni javne vodoopskrbe između dva isporučitelja), a ujedno se izričito utvrđuje da privremena odluka ne utječe na druge odredbe Sporazuma iz 1992.

Postupak donošenja privremene odluke iz članka 68. stavka 1. točke 4. Zakona nije upravni postupak već postupak donošenja općega akta, s općim učinkom, pa obrazloženje nije obvezatni sastavni dio privremene odluke, ali se uz ovu Privremenu odluku daje (u dijelu pravne ocjene stvari) da bi strane pravilno razumjele kontekst primjene novih propisa o vodnim uslugama u odnosu na pravnu situaciju iz 1992. kada je na snazi bio drukčiji pravni okvir.

3. Pravni odnos između dva isporučitelja vodnih usluga na vodoopskrbnom putu

Vodoopskrba i odvodnja Zaprešić d.o.o. upravlja komunalnim vodnim građevinama na uslužnom području 10 iz članka 12. Uredbe o uslužnim područjima (NN 70/23), a Zagorski vodovod upravlja komunalnim vodnim građevinama na uslužnom području 9 iz članka 11. Uredbe o uslužnim područjima. Vodoopskrba i odvodnja Zaprešić d.o.o. upravlja izvorištem Šibice i drugim građevinama vodoopskrbnog puta do mjernog mjesta Veliki Vrh (dalje u tekstu: upravitelj građevina vodoopskrbnog puta) gdje vodu isporučuje drugom isporučitelju, Zagorskom vodovodu d.o.o. Mjerno mjesto Veliki Vrh je granična točka između dva uslužna područja.

Oba isporučitelja su zajednički ulagala u izvorište Šibice i vodne građevine na vodoopskrbnom putu do mjernog mjesta Veliki Vrh, o čemu postoji Sporazum iz 1992.

Isporučitelji nisu do sada pravno razriješili pravnu narav zajedničkih ulaganja, odnosno daje li i kome Sporazum iz 1992. pravo vlasništva, suvlasništva ili drugo stvarno pravo nad građevinama vodoopskrbnog puta ili je riječ isključivo o obliku zajedničkog ulaganja u građevine vodoopskrbnog puta, koje daju samo prava koja nisu stvarnopravne naravi (pravo na specificirane količine vode i dr.).

Vodoopskrbni put čine slijedeće vodne građevine:

VODOOPSKRBNI PUT*	m n.m.	kapacitet (l/s)	DN cijevi	duljina (m)	priključen na mrežu (NN, SN ili VN)	nazivni napon (kV)
crpilište Šibice	128,86	450	X	X	SN	10/0,4
cjevovod (tlačni DN 300)	X	X	300	23	X	X
cjevovod (tlačni DN 400)	X	X	400	692,31	X	X
cjevovod (tlačni DN 600)	X	X	600	5627,76	X	X
vodosprema Veliki Vrh	189,4	X	X	X	NN	0,4
mjerno mjesto Veliki Vrh	188,93	X	X	X	X	X

*sustav javne vodoopskrbe od vodocrpilišta do točke isporuke vode drugom isporučitelju vodnih usluga

4. Zajedničko ulaganje u komunalne vodne građevine na drugom uslužnom području

Zakon o vodnim uslugama prepoznao je okolnost zajedničkog ulaganja u komunalne vodne građevine na drugom uslužnom području iz članka 9., stavci 1., 5. i 6. Zakona, u dijelu koji se odnosi na pravo vlasništva javnoga isporučitelja vodnih usluga na uslužnom području, a koje glase:

Članak 9.

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

(5) Odredba stavka 1. ovoga članka ne primjenjuje se na komunalne vodne građevine na jednom uslužnom području na kojima je, prije stupanja na snagu ovoga Zakona, pravo vlasništva ili suvlasništva stekao javni isporučitelj vodnih usluga s drugog uslužnog područja.

(6) Odredba stavka 1. ovoga članka ne utječe na druga prava po osnovi ulaganja koja je na komunalnim vodnim građevinama na jednom uslužnom području stekao javni isporučitelj vodnih usluga s drugog uslužnog područja.

Pravna nerazriješenost suvlasništva ili drugog stvarnog prava nad građevinama vodoopskrbnog puta, trenutno isključuje primjenu odredbe stavka 5. članka 9. Zakona te se konkretno na pitanje odnosa prema vlasništvu nad komunalnim vodnim građevinama vodoopskrbnog puta ima primijeniti odredba stavka 6. članka 9. Zakona, prema kojoj: „*Odredba stavka 1. ovoga članka (pravo vlasništva isporučitelja „s uslužnog područja“) ne utječe na druga prava po osnovi ulaganja koja je na komunalnim vodnim građevinama na jednom uslužnom području stekao javni isporučitelj vodnih usluga s drugog uslužnog područja.*“

O drugim pravima po osnovi ulaganja vidjeti podtočku 8.3. ovog Obrazloženja.

5. Dvije kategorije „drugog isporučitelja vodnih usluga“

Zakon o vodnim uslugama ne normira izričito pravnu situaciju o tome kako isporučitelji vodnih usluga koji su zajednički ulagali u vodne građevine za javnu vodoopskrbu određuju cijenu isporuke vode za ljudsku potrošnju, između sebe. Stoga je za predmetne situacije Vijeće za vodne usluge uspostavilo pravnu praksu, utemeljenu na interpretaciji članka 47. stavka 4. Zakona i pravnih načela iz članka 5. Zakona.

Potom je na temelju ovlasti iz članka 45. Uredbe o metodologiji za određivanje cijene vodnih usluga (NN 70/23; skraćeno: Uredba) istu pravnu situaciju uredilo i Smjernicom za primjenu metodologije za određivanje cijene vodnih usluga.

Predmetno uređenje ima za ishod da propisi o vodnim uslugama razlikuju:

- „drugog isporučitelja“, koji nema prava po osnovi vlasništva, suvlasništva i/ili ulaganja na drugom uslužnom području od
- „drugog isporučitelja koji ima prava po osnovi vlasništva, suvlasništva i/ili ulaganja na drugom uslužnom području“, uz čiji su status vezane i određene specifičnosti pri određivanju cijene vodnih usluga.

O tome, detaljnije u nastavku teksta.

6. Primjenjuju li se na predmetnu stvar pravila javnoga ili privatnog prava?

Pravila o određivanju cijena vodnih usluga, uključujući i vodnu uslugu javne vodoopskrbe između dva isporučitelja vodnih usluga, uređena su odredbama Zakona o vodnim uslugama, odredbama Uredbe o metodologiji za određivanje cijene vodnih usluga te odredbama Smjernica za primjenu metodologije za određivanje cijene vodnih usluga koje je temeljem ovlasti iz članka 45. Uredbe donijelo Vijeće za vodne usluge (dalje u tekstu: Smjernice) i objavilo na svojim mrežnim stranicama (<https://vvu.gov.hr/smjernice/o-metodologiji/>). **Odredbe Uredbe i odredbe Smjernica zajedno čine jedinstvenu metodologiju za određivanje cijena vodnih usluga (dalje u tekstu: Metodologija).** Iz navedenog je razvidno da su pravila o određivanju cijena vodnih usluga, uključujući i vodnu uslugu javne vodoopskrbe između dva isporučitelja vodnih usluga, uređena **propisima javnoga prava, a ne pravilima privatnoga prava tj. općim propisima o imovinsko-pravnim odnosima ili sklopljenim ugovorima privatnoga prava.**

U razmatranju da li primijeniti imperativne odredbe javnoga prava ili pravila privatnog prava, Vijeće **daje prednost primjeni odredbi javnoga prava**, prvenstveno imajući u vidu javnopravni status vodnih usluga, kao javne službe (a ne gospodarske djelatnosti), monopolistički položaj javnih isporučitelja vodnih usluga u pružanju vodnih usluga (članak 8. stavak 1. Zakona), uključujući i vodnu uslugu javne vodoopskrbe drugom isporučitelju vodnih usluga iz članka 47. Zakona te uvažavajući i javnopravni status voda, kako slijedi:

„Vodne usluge su djelatnosti od općeg interesa i obavljaju se kao javna služba.“ (čl. 4. st.1. Zakona)
„ (...) Vlasnička prava nad komunalnim vodnim građevinama ostvaruju se u korist građana i pravnih osoba koji koriste vodne usluge.“ (čl. 4. st.4. Zakona)
„Vodne usluge pružaju se pod nediskriminacijskim i socijalno priuštivim uvjetima.“ (čl. 5. st.1. Zakona)
„Cijene vodnih usluga određuju se prema načelu povrata troškova od vodnih usluga (...) te načelima pravičnosti (...) i socijalne priuštivosti cijene vode. (...)“ (čl. 5. st.5. Zakona)
„Troškovi upravljanja komunalnim vodnim građevinama, uključujući održavanje komunalnih vodnih građevina i troškovi poslovanja javnog isporučitelja vodnih usluga financiraju se iz cijene vodne usluge“ (čl. 5. st. 7. Zakona).
„Voda nije komercijalni proizvod kao neki drugi proizvodi..“ (čl. 6. st.1. Zakona o vodama; NN 66/19, 84/21 i 47/23)
„Vode su opće dobro i imaju osobitu zaštitu Republike Hrvatske.“ (čl. 8. st.1. Zakona o vodama)

Neovisno o tome, je li isporučitelj vodnih usluga s drugog uslužnog područja ostvario stvarna prava na građevinama vodoopskrbnog puta ili „druga prava po osnovi ulaganja“ u građevine vodoopskrbnog puta smatramo da u konkretnom pravnom odnosu nedvojbeno postoji odnos isporuke vode drugom isporučitelju vodnih usluga iz članka 47. Zakona. Za identifikaciju postojanja pravnog odnosa iz članka 47. Zakona ključno je:

- (i) da postoji faktična isporuka vode za ljudsku potrošnju između najmanje dva isporučitelja vodnih usluga
- (ii) da troškovi održavanja nastaju na strani upravitelja građevina vodoopskrbnog puta, a koristi ostvaruju svi koji dobivaju isporuku vode s vodoopskrbnog puta, i to: upravitelj građevina vodoopskrbnog puta, preciznije njegovi korisnici vodnih usluga i isporučitelj vodnih usluga s drugog uslužnog područja, preciznije njegovi korisnici vodnih usluga kojima se također isporučuje voda s istog vodoopskrbnog puta
- (iii) da sve strane u odnosu međusobne isporuke vode moraju snositi troškove na mjestu nastanka troška, a to mjesto je upravitelj građevina vodoopskrbnog puta.

U konkretnom slučaju sve tri pretpostavke kumulativno su ispunjene i neovisne su o tome kakva prava ima isporučitelj vodnih usluga s drugog uslužnog područja na građevinama vodoopskrbnog puta.

7. Mjerodavno pravo

Stoga su, za određivanje cijene javne vodoopskrbe između dva isporučitelja mjerodavne odredbe:

- članka 47. Zakona o vodnim uslugama
- članka 28. Uredbe o metodologiji za određivanje cijene vodnih usluga NN 70/23) te
- odredba 8.3. odlomak 5. Smjernica za primjenu metodologije za određivanje cijene vodnih usluga (*Smjernice od 29.12.2023. s primjenom od 1.3.2024., Prva preinaka Smjernica od 10.5.2024., primjenjiva od 20.4.2024.*).

Prvo upućivanje na određivanje tarife isporuke vode za ljudsku potrošnju s komunalnih vodnih građevina iz članka 9. stavci 5. i 6. Zakona o vodnim uslugama sadržano je u odredbi 8.3. odlomku 5. osnovnog teksta Smjernica, **s primjenom od 1.3.2024.**

Postoje i dodatni razlozi zašto se na cijenu javne vodoopskrbe između dva isporučitelja moraju primijeniti pravila Metodologije, a ne privatnoga prava. Naime, jedino pravila Metodologije određuju:

- primjenu članka 5. stavka 1. Zakona o pružanju vodnih usluga pod nediskriminacijskim i socijalno priuštivim uvjetima te sprječavaju da se troškovi jednog uslužnog područja, koji nisu troškovi vodoopskrbnog puta prema drugom isporučitelju, prevaljuju na drugo uslužno područje (diskriminatorno) te smanjuje priuštivost vodnih usluga korisnicima s drugog uslužnog područja
- primjenu članka 5. stavka 5. Zakona o načelu „povrata troškova od vodnih usluga“ koje osigurava da pružatelj usluge povрати stvarne troškove nastale na vodoopskrbnom putu od drugog isporučitelja i svojih korisnika vodnih usluga, koji se opskrbljuju s istog vodoopskrbnog puta
- primjenu članka 5. stavka 5. Zakona o načelima „pravičnosti i socijalne priuštivosti cijene vode“ i sprječavaju da se korisnicima vodnih usluga s područja pružatelja usluge nameće nepravičan teret snošenja tuđih troškova, korisnika s drugog uslužnog područja (nedopušteno subvencioniranje), i uz to im smanjuje socijalna priuštivost vodnih usluga, u korist korisnika vodnih usluga s uslužnog područja drugog isporučitelja.

8. Specifičnosti primjene Metodologije na određivanje tarife isporuke vode za ljudsku potrošnju s komunalnih vodnih građevina iz članka 9. stavci 5. i 6. Zakona o vodnim uslugama

Specifičnost pravne situacije u kojoj postoji odnos vlasništva, suvlasništva i/ili zajedničkih ulaganja jednog isporučitelja na uslužnom području drugog isporučitelja iz članka 9. stavci 5. i 6. Zakona prepoznata je u Smjernicama.

8.1. Način određivanja cijene i drukčiji dogovor o cijeni

U točki 8.3. odlomak 5. Smjernica određeno je: „Na određivanje tarife isporuke vode za ljudsku potrošnju s komunalnih vodnih građevina iz članka 9. stavci 5. i 6. Zakona o vodnim uslugama na drugo uslužno područje primjenjuju se pravila odredbe 8.3. ovih Smjernica, osim ako se isporučitelji vodnih usluga **drukčije ne dogovore.**“ Smjernicom je dopušteno da se suvlasnici ili drugi zajednički ulagatelji dogovore o cijeni. Dogovor o cijeni implicitno podrazumijeva da postoji vjerodostojan iskaz troškova temeljem kojih se postiže dogovor o cijeni. Dopuštenje se odnosi na dogovor o cijeni, ne i o metodologiji za njezino određivanje. **Stoga metodologija ne može biti predmet međusobnog ugovaranja isporučitelja vodnih usluga.**

Međutim, ako dogovor izostane, pravni put više nije tužba u parničnom postupku radi ispunjenja privatno-pravnog ugovora, već traženje prethodne suglasnosti Vijeća iz čl. 47. st. 5. Zakona na odluku o cijeni javne vodoopskrbe drugom isporučitelju ili traženje donošenja privremene odluke o cijeni vodnih usluga iz članka 68. stavka 1. točka 4. u vezi s člankom 47. stavak 4. Zakona.

Obje te odluke donose se u formi općega akta, s općim učinkom, a mogu se pobijati pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske, u postupku iz čl. 158. do 165. Zakona o upravnim sporovima (NN 36/24). Na opisani način o pravilima javnoga prava raspravlja se prvo pred nadzornim tijelom (regulatorom), a u konačnoj instanci pred sudom koji je specijaliziran odlučivati o pitanjima javnoga prava, a ne pred sudovima opće nadležnosti.

8.2. Metodologija određivanja cijene

Metodologija određivanja cijene uređena je odredbom 8.3., odlomak 5. Smjernice te Priloga 1.A - Izračun troškova javne vodoopskrbe drugom isporučitelju vodnih usluga (s primjerima izračuna).

Prilogom 1.A Smjernicama, kao troškovi proizvodnje i razumni troškovi provoda vode, identificirani su:

1. troškovi zaposlenih
2. troškovi energije
3. troškovi kondicioniranja vode
4. troškovi ispitivanja kvalitete vode
5. troškovi održavanja
6. troškovi amortizacije

Kod određenih vrsta troškova Prilog 1.A Smjernica predviđa tzv. tehničke pretpostavke, tj. određuje predmnijevane parametre za njihov izračun (hipotetički broj radnika, hipotetički parametri za izračun troškova održavanja i dr.), ako te troškove upravitelj građevina vodoopskrbnog puta nije evidentirao izdvojeno za vodoopskrbni put prema drugom isporučitelju.

Tamo gdje su ti troškovi zasebno evidentirani ili gdje ih je moguće izdvojeno evidentirati – za osnovu izračuna moraju se uzeti stvarni podaci o troškovima. Člankom 4. Privremene odluke propisano je: „Pružatelj vodne usluge dužan je voditi evidenciju operativnih troškova vodoopskrbnog puta prema primatelju usluge zasebno od drugih operativnih troškova, a sukladno Smjernicama za određivanje cijene javne vodoopskrbe drugom isporučitelju vodnih usluga, koje donosi Vijeće za vodne usluge.“

Specifičnost postoji i kod troškova amortizacije. Ako su zajednički ulagatelji ugovorili da svaka strana zasebno evidentira troškove amortizacije po osnovi vlastitog ulaganja, za taj dio troškova umanjuju se ukupni troškovi vodoopskrbnog puta.

U Smjernicama ne postoji dopuštenje da se strane dogovore o drukčijoj metodologiji. Ali, ako se i dogovore – Vijeće prihvaća cijenu, kao krajnji rezultat i ne preispituje drukčiju metodologiju. Smjernice potpuno drukčije uređuju pitanje metodologije u pravnoj situaciji gdje nije bilo zajedničkog ulaganja. U potonjem slučaju, odredbom 8.3. odlomak 4. Smjernica određeno je: „Kada odlučuje o davanju prethodne suglasnosti na odluku o cijeni javne vodoopskrbe drugom isporučitelju vodnih usluga Vijeće je ovlašteno prihvatiti tarifu o kojoj se usuglase prodavatelj i kupac, **ako se time bitno ne odstupa od tarife izračunate prema odredbama ovih Smjernica.**“

8.3. Druga prava po osnovi ulaganja

Ključno pravo uspostavljeno Sporazumom iz 1992. je pravo na isporuku vode u dogovorenim količinama (točka IV. Sporazuma) i ova Privremena odluka ne utječe na tu odredbu.

Odredba točke IV. Sporazuma isključuju primjenu čl. 47. st. 2. Zakona, kojom je propisano: „*Javni isporučitelj vodnih usluga dužan je pružati uslugu javne vodoopskrbe drugom isporučitelju vodnih usluga ako to ne ugrožava isporuku vode na uslužnom području prvoga isporučitelja, a drugom isporučitelju redovito ili povremeno nedostaju potrebne količine vode ili drugi isporučitelj ima hitnu potrebu za dodatnim količinama vode zbog nestašica, onečišćenja, drugog pogoršanja kakvoće vode i drugih hitnih razloga.*“ Ugovorne odredbe o pravu na isporuku vode za ljudsku potrošnju u određenim količinama, koje odgovaraju udjelu u iznosu zajedničkih ulaganja, ne derogiraju nijedno načelo iz članka 5. Zakona i stoga nisu protivne imperativnom propisu. U praktičnoj primjeni, to znači da ako nastupe okolnosti ugrožavanja isporuke vodom na uslužnom području, prodavatelja, isti *ne može uskratiti isporuku* vode za ljudsku potrošnju prema kupcu, već redukciju količina u isporuci mora provesti za oba isporučitelja razmjerno, prema ugovorenim količinama.

9. Utjecaj primjene pravila javnog prava o određivanju cijene između dva isporučitelja na sporove u tijeku

Donošenjem Smjernica za primjenu metodologije za određivanje cijene vodnih usluga (Smjernice od 29.12.2023. s početkom primjene od **1. ožujka 2024.**, **upotpunjena je Metodologija** za određivanje cijena vodnih usluga, a u predmetni akt je prvi put unesena odredba koja se odnosi na određivanje tarife isporuke vode za ljudsku potrošnju s komunalnih vodnih građevina iz članka 9. stavci 5. i 6. Zakona o vodnim uslugama na drugo uslužno područje (točka 8.3. odlomak 5. Smjernica).

Stoga smatramo da su s datumom **1. ožujka 2024.** aktivirane odredbe javnoga prava o pravilima za određivanje cijene javne vodoopskrbe drugom isporučitelju na predmetnu pravnu stvar, tj. odredbe Zakona o vodnim uslugama, Uredbe o metodologiji i Smjernica te smatramo da nakon toga datuma ne mogu biti ispunjene procesne pretpostavke (nadležnost suda u parničnom postupku) za pokretanje novih parničnih postupaka o određivanju cijene javne vodoopskrbe drugom isporučitelju ili odredbe o „zajedničkom snošenju troškova“, o „naknadi za korištenje zajedničkih dijelova vodovoda“ i druge odredbe, kojima se, pod raznim nazivima, u osnovi određuje cijena isporuke vode za ljudsku potrošnju između dva isporučitelja vodnih usluga.