



REPUBLIKA HRVATSKA
VIJEĆE ZA VODNE USLUGE

10000 Zagreb, Ul. grada Vukovara 220

KLASA: 325-11/24-03/14

URBROJ: 346-99-24-2

Zagreb, 16. rujna 2024.

Vodovod i kanalizacija d.o.o.
Hercegovačka 8
21000 Split

PREDMET: Korištenje sredstava naknade za razvoj za poslovne izdatke drugoga pravnog subjekta; stručno mišljenje
- daje se

Poštovani,

Naslovna stranka obratila se ovom Vijeću 8. srpnja 2024., zahtjevom za izdavanje stručnog mišljenja o zakonitosti korištenja sredstava naknade za razvoj za poslovne izdatke drugoga pravnog subjekta i provedbu projekta gradnje komunalnih vodnih građevina putem drugog pravnog subjekta.

1. Zahtjev za izdavanjem stručnog mišljenja

Vodovod i kanalizacija d.o.o. Split (skraćeno: VIK Split) u bitnome navodi da, u njeno ime i za njen račun, EKO-Kaštelanski zaljev, ustanova, sa sjedištem u Splitu, na adresi Dražanac 70. (skraćeno: EKZ) provodi integralni projekt zaštite Kaštelanskog zaljeva, koji uključuje odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda te javnu vodoopskrbu (skraćeno: EKO projekt). EKZ u ime i za račun VIK Split provodi i projekte odvodnje i pročišćavanje otpadnih voda te vodoopskrbe, koji nisu u obuhvatu EKO projekta, (projekti VIK-a). Stranka detaljno navodi ugovore, na temelju kojih je pokrenut, financiran i proveden EKO projekt odnosno na temelju kojih se financira i provodi preostali dio EKO projekta te citira ključne dijelove ugovornih odredbi, koje se odnose na financiranje izdataka poslovanja EKZ.

Navodi da troškove EKO projekta koji uključuju nabavu: roba, radova i usluga za gradnju komunalnih vodnih građevina, podmiruje VIK Split izravnim plaćanjem dobavljačima, temeljem pravovaljane financijsko računovodstvene dokumentacije prethodno kontrolirane i ovjerene po pisano dogovorenim postupcima od strane EKZ-a i VIK-a Split.

Navodi da je poslovanje EKZ do 2021. financirao VIK Split 50% sredstvima naknade za razvoj, a od 2021. godine izdaci poslovanja EKZ-a financiraju se iz sredstava

naknade za razvoj u 100% iznosu.

U kontekstu navedene dokumentacije zatražili su stručno mišljenje da li se sredstava naknade za razvoj mogu koristiti za izravno financiranje izdataka poslovanja drugog pravnog subjekta koji je osnovan za upravljanje EKO projektom, a koji projekti su prikladni za financiranje sredstvima naknade za razvoj.

Vijeće je predmetni zahtjev prosljedilo 7. kolovoza 2024. EKZ-u na očitovanje i unutar ostavljenoga roka zaprimilo 22. kolovoza 2024. očitovanje EKZ-a o zahtjevu.

U smislu članka 68. stavka 1. točka 9. Zakona o vodnim uslugama (NN 66/19) Vijeće za vodne usluge u nastavku daje sljedeće stručno mišljenje.

2. Mjerodavni propisi

Za predmetna pitanja mjerodavni su sljedeći propisi i odredbe:

Zakon o vodnim uslugama (NN 66/19; skraćeno: ZVU)

Definicije

Članak 3.

(1) Pojedini pojmovi, u smislu ovoga Zakona, imaju sljedeća značenja:

(...)

12. pravna osoba za provedbu vodnokomunalnih projekata je društvo ili ustanova osnovana radi upravljanja projektima gradnje komunalnih vodnih građevina u kojem sve poslovne udjele, dionice ili osnivačka prava, ili većinu njih, imaju jedinice lokalne samouprave i/ili jedinice područne (regionalne) samouprave, a koje je vlasnik komunalnih vodnih građevina

(...)

Načela

Članak 5.

(...)

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

(...).

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.

Dodatna nadležnost skupštine

Članak 23.

(1) Uz nadležnosti propisane zakonom kojim se uređuju trgovačka društva, skupština:

(...)

1. donosi poslovni plan

(...)

4. donosi odluku o naknadi za razvoj iz zakona kojim se uređuje financiranje vodnoga gospodarstva

(...)

(2) Poslovni plan sadržava financijski plan, a u njegovim okvirima i: plan gradnje komunalnih vodnih građevina (...).

(...)

Zakon o financiranju vodnoga gospodarstva (NN 153/09, 90/1, 56/13, 120/16, 127/17 i 66/19; skraćeno: ZFVG)

Člankom 5. stavkom 1. točka 7. ZFVG propisano je da naknada za razvoj vodna naknada.

Člankom 5. stavak 2. ZFVG propisano je:

„Vodne naknade javna su davanja.”

Člankom 5. stavak 2. ZFVG propisano je:

„Naknada za razvoj prihod je javnoga isporučitelja vodne usluge.”

Člankom 57. ZFVG propisano je:

„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.“

Uredba o metodologiji za određivanje cijena vodnih usluga (NN 70/23; skraćeno: Uredba o metodologiji)

„Članak 18.

(1) Kapitalni izdaci (CAPEX) su:

- tekući kapitalni izdaci i
- troškovi financiranja kapitalnih izdataka.

(2) Tekuće kapitalne izdatke čine svi izdaci koji su nužni da se pripremi, provede i pusti u uporabu projekt gradnje komunalnih vodnih građevina, što uključuje, ali nije ograničeno na: izradu predstudije i studije izvodljivosti projekta, provedbe postupaka procjene utjecaja na okoliš i prirodu, prethodna istraživanja, izradu idejnog, glavnog i izvedbenog projekta i drugih poslova projektiranja, ishođenja posebnih uvjeta za provedbu zahvata u prostoru prema posebnim propisima, ishođenje potrebnih dozvola (lokacijske, građevinske, uporabne i dr.) i drugih upravnih i neupravnih akata, provedbu postupaka javnih nabava, provedbu postupaka otkupa i izvlaštenja nekretnina te drugog rješavanja imovinsko-pravnih odnosa, provedbu geodetskih poslova, građenja, uključujući i rekonstrukcije, nadzor nad građenjem, upravljanjem projektom gradnje, ispitivanje kvalitete izgrađenih vodnih građevina ili određenih njenih dijelova, troškove testiranja i probnoga pogona i troškove pravnih postupaka u vezi s prethodnim poslovima.

(3) Troškovi financiranja kapitalnih izdataka uključuju: kamate, naknade, tečajne razlike i ostale troškove financiranja, osim otplate glavnice, zajmova i kredita koji služe pokriću ostalih kapitalnih troškova.“

3. Pregledane isprave

Vijeće je izvršilo uvid u slijedeće isprave, propise i opće akte s općim učinkom:

- 1) Ugovor o zajmu između Hrvatske banke za obnovu i razvitak (HBOR), kao zajmoprimca i Europske banke za obnovu i razvitak (EBRD), kao zajmodavca za ulaganje u „Program investiranja u lokalnu infrastrukturu i zaštitu okoliša“, sklopljen 09.12.1996.
- 2) Zakon o potvrđivanju Ugovora o jamstvu Republike Hrvatske za "Program investiranja u lokalnu infrastrukturu i zaštitu okoliša" između Republike Hrvatske i Europske banke za obnovu i razvoj (NN, međunarodni ugovori, 04/97) od 10. ožujka 1997.
- 3) Ugovor o osnivanju Agencije EKO - Kaštelanski zaljev, datiran 19.11.1996. između: Županije Splitsko-dalmatinske, gradova Split, Solin, Kaštela i Trogir te Hrvatskih voda;
- 4) Ugovor o izmjeni i dopuni Ugovora o osnivanju EKZ, datiran 02.11.2000. između VIK-a Split, Županije splitsko-dalmatinske, gradova Split, Solin, Kaštela i Trogir te Hrvatskih voda;
- 5) Ugovor o osnivanju EKZ (pročišćeni tekst, od 26.01.2001.);
- 6) Izmjene i dopune Ugovora o osnivanju EKZ, datirane 14.11.2011.
- 7) Izmjene i dopune Ugovora o osnivanju EKZ, datirane 30.08.2012.
- 8) Izvadak iz sudskog registra za EKZ, datiran 01.08.1997.
- 9) Izvadak iz sudskog registra za EKZ, datiran 13.06.2024.
- 10) Statut EKZ, od 06.10.2022.
- 11) Ugovor o kreditu br. 5100-MEIP-2/97 između HBOR –a, VIK-a Split (korisnik kredita) i Hrvatskih voda, datiran 25. 11. 1999., kojim je podugovoren zajam EBRD-a;
- 12) Sporazum o međusobnoj suradnji na realizaciji EKO Projekta i Projekata VIK-a između VIK-a Split i EKZ, datiran 25.01.2015.
- 13) Ugovor o obračunu, naplati i korištenju naknade za razvoj za realizaciju EKO projekta (sklopljen 02.07.2012. godine s primjenom od 01.01.2011. godine) - između gradova Split, Solin, Kaštela i Trogir, općina: Seget, Klis, Dugopolje i Okrug i VIK-a Split, s pripadajućim Dodatkom 1;
- 14) Ugovor o korištenju sredstava proračuna Republike Hrvatske (Program investiranja u lokalnu infrastrukturu i zaštitu okoliša-Integralni ekološki projekt zaštite Kaštelanskog zaljeva) između: HBOR-a, VIK-a Split i EKZ, datiran 26.04.2001.
- 15) Ugovora o kreditu br. 5100-MEIP-2/99, datiran 02.03.1999. između: HBOR-a, VIK-a Split, EKZ i Hrvatskih voda, kojim je podugovoren zajam IBRD-a;
- 16) Odluku o naknadi za razvoj na području pružanja vodnih usluga Vodovoda i kanalizacije, d.o.o. Split od 30. prosinca 2023. („Narodne novine“, br. 4/24);
- 17) Plan gradnje komunalnih vodnih građevina za EKO Projekt za 2024. godinu;
- 18) Mišljenje Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta od 26.06.2018.
- 19) Mišljenje Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije od 05.07.2018. i
- 20) Financijske izvještaje EKZ za 2023., 2022. i 2021. s pripadnim bilješkama, objavljeni na internetskoj stranici EKZ <http://www.ekz.hr/dokumenti>.

4. Činjenični kontekst

EKO-Kaštelanski zaljev, ustanova, sa sjedištem u Splitu, na poslovnoj adresi Dražanac 70, OIB 62115305512 (EKZ) upisana je u sudski registar Trgovačkog suda u Splitu 01.08.1997. Pravni temelj upisa bio je osnivački akt tj. Ugovor o osnivanju EKZ, datiran 19.11.1996. sklopljen između Splitsko-dalmatinske županije, gradova Split, Solin, Kaštela i Trogir te Hrvatskih voda. Sukladno njezinom osnivačkom aktu EKZ je osnovana s ciljem realizacije Programa investiranja u lokalnu infrastrukturu i zaštitu okoliša (MEIP) - Integralni projekt zaštite Kaštelanskog zaljeva, - Odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda i vodoopskrba (u daljnjem tekstu: EKO projekt) u ime iza račun krajnjeg korisnika i investitora - VIK-a Split (čl. 1. Ugovora o osnivanju od 19.11.1996.), što je također bilo definirano i kao djelatnost EKZ (čl. 7.). Djelatnost EKZ je izmjenom osnivačkog akta iz 2012. proširena i na realizaciju „drugih građevina vodoopskrbe i odvodnje otpadnih voda koji nisu u obuhvatu EKO projekta (Projekti VIK-a Split) u ime iza račun krajnjeg korisnika i investitora Vodovoda i kanalizacije d.o.o. Split (...)“ (čl. 1. Izmjena i dopuna Ugovora o osnivanju iz 2012.).

Vodovod i kanalizacija d.o.o. Split nije izvorni osnivač EKZ, već je kao osnivač prihvaćen Ugovorom o izmjeni i dopuni Ugovora o osnivanju EKZ, datiranim 02.11.2000. Pravo glasa u Upravnom vijeću EKZ, imaju i neosnivači: Vlada Republike Hrvatske (od osnovnog Ugovora o osnivanju), Hrvatska banka za obnovu i razvitak (od izmjene i dopune Ugovora o osnivanju EKZ, od 02.11.2000.) te predstavnik radnika (od izmjene i dopuna Ugovora o osnivanju EKZ, od 14.11.2011.). Boj glasova članova Upravnog vijeća varirao je od 11 do 14, pri čemu je Grad Split imao 3 glasa, Hrvatske vode 2 glasa, Vlada Republike Hrvatske 2 glasa, a svi ostali članovi Upravnog vijeća po jedan glas. Od ulaska u osnivačku strukturu EKZ do danas, VIK Split ima jedan glas u Upravnom vijeću.

Izdatke EKO projekta, osim troškova upravljanja EKO projektom, VIK Split podmiruje izravnim plaćanjem prema dobavljačima, nakon prethodne kontrole i ovjere računa, koji glase na VIK Split i vjerodostojne dokumentacije od strane EKZ i interne kontrole. Izdaci EKO projekta, osim troškova upravljanja EKO projektom, sada se financiraju iz prihoda iz različitih izvora, uključujući i naknade za razvoj sukladno godišnjim Planovima gradnje komunalnih vodnih građevina VIK –a Split.

VIK Split financira i izdatke poslovanja EKZ-u, na temelju izdanih zahtjeva za plaćanje od strane EKZ-a. Izdaci poslovanja EKZ financiraju se sada iz prihoda od naknade za razvoj u 100 % iznosu i planiraju se Planom gradnje komunalnih vodnih građevina VIK-a Split.

Financiranje izdataka poslovanja EKZ-a, spominje se izričito i neizričito u:

- Ugovoru o zajmu između Hrvatske banke za obnovu i razvitak (HBOR), kao zajmoprimca i Europske banke za obnovu i razvitak (EBRD), kao zajmodavca za ulaganje u „Program investiranja u lokalnu infrastrukturu i zaštitu okoliša“, sklopljen 09.12.1996.; ovaj zajam podugovoren je i izvršavan ugovorima o kreditu (kredit br. 5100-MEIP-2/97, EBRD) 1998. (ugovorne strane HBOR, VIK Split, EKZ i Hrvatske vode) i 1999. (ugovorne strane: HBOR, VIK Split i Hrvatske vode);
- Ugovoru o osnivanju EKZ između VIK-a Split i ostalih osnivača EKZ, počev od (prvih) izmjena i dopuna od 02.11.2000. (osnovni tekst je od 19.11.1996.) i nastavnih izmjena i dopuna od 14.11.2011. i 30.08.2012.

- Ugovoru o korištenju sredstava proračuna Republike Hrvatske (Program investiranja u lokalnu infrastrukturu i zaštitu okoliša-Integralni ekološki projekt zaštite Kaštelanskog zaljeva) između: HBOR-a, VIK-a Split i EKZ, datiran 26.04.2001.
- ugovorima između VIK Split i jedinica lokalne samouprave na čijem se području provodi projekt, kako osnivačima, tako i neosnivačima EKZ, kojim se uređuje korištenje naknade za razvoj, od kojih je posljednji bio Ugovora o obračunu, naplati i korištenju naknade za razvoj za realizaciju EKO projekta (sklopljen 02.07.2012. s primjenom od 01.01.2011.) - između gradova Splita, Solina, Kaštela i Trogira, te općina Seget, Klis, Dugopolje i Okrug te VIK-a Split;
- sporazumima između VIK Split i EKZ o međusobnoj suradnji na realizaciji projekta, od kojih je zadnji Sporazum o međusobnoj suradnji na realizaciji EKO projekta i Projekata VIK-a između VIK-a Split i EKZ, od 25.01.2015.

Dodatkom br. 1 Sporazumu o međusobnoj suradnji na realizaciji Integralnog ekološkog projekta zaštite Kaštelanskog zaljeva između VIK Split i EKZ od 3. rujna 2012. proširen je obuhvat financiranja i na „realizaciju drugih građevina vodoopskrbe i odvodnje otpadnih voda koje nisu u obuhvatu EKO projekta (u daljnjem tekstu: Projekti VIK-a)“.

Ugovori s HBOR-om, kojima su podugovoreni krediti EBRD i IBRD, konzumirani su, a zadnje rate kredita su otplaćene u 2011 godini. (kredit br. 5100-MEIP-2/97, EBRD), te u 2013. godini (kredit br. 5100-MEIP-2/99; IBRD). Cjelokupni iznos proračunskih sredstava doznačen je do 31.12.2019, a iskorišten do 31.12.2020.

Tzv. „namjenska cijene vode“, što je u stvari iznos za financiranje gradnje odnosno iznos za financiranje gradnje i održavanja iz Zakona o komunalnom gospodarstvu (»Narodne novine«, br. 36/95., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 82/04., 178/04., 38/09. i 79/09.) odnosno naknada za razvoj iz Zakona o financiranju vodnoga gospodarstva (NN, br. 153/09, 90/1, 56/13, 120/16, 127/17 i 66/19), prvi put je izričito spomenuta kao izvor financiranja poslovanja EKZ Ugovorom o izmjeni i dopuni Ugovorom o osnivanju EKZ od 2. studenog 2000.¹ kojim je bilo određeno da: „sredstva za rad Agencije i njenih zaposlenika, radne prostorije, opremu i potreban inventar, osiguravaju VIK Split iz namjenskog dijela cijene vode u iznosu od 50% ...“ (točka 12. kojom se mijenja čl.14.)²

5. Pravna ocjena

Da bi se cjelovito odgovorilo na postavljeno pitanje bilo je nužno napraviti analizu pozitivne pravne osnove, analizu postojanja pravne osnove za financiranje izdataka poslovanja iz naknade za razvoj u propisima vodnoga gospodarstva, povezanost pravne osnove s mjerodavnim odredbama Zakona o javnoj nabavi o iznimci od javne nabave sektorskih naručitelja, povezanost pravne osnove s odredbama Zakona o vodnim uslugama o integraciji isporučitelja vodnih usluga i pravnih osoba za provedbu vodnokomunalnih projekata te povezanost pravne osnove s financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Europske unije.

¹ Datum zadnjeg potpisa ugovora. Na naslovnoj strani ugovora označen je 16. listopada 2000. kao datum održavanja Upravnog vijeća EKZ.

² U osnovnom tekstu Ugovora o osnivanju Sredstva za rad Agencije i njenih zaposlenika, radne prostorije, opremu i potreban inventar, osigurat će osnivači (čl.14.).

5.1. Pozitivna pravna osnova

Pozitivna pravna osnova za financiranje izdataka poslovanja EKZ od strane VIK Split sadržana je u:

1. Ugovoru o osnivanju EKZ između VIK-a Split i ostalih osnivača EKZ, počev od (prvih) izmjena i dopuna od 02.11.2000. (osnovni tekst je od 19.11.1996.) i nastavnih izmjena i dopuna od 14.11.2011. i 30.08.2012. (dalje u tekstu: Osnivački akt EKZ);
2. Statutu EKZ od 06.10.2022. (dalje u tekstu: Statut EKZ);
3. Sporazumu o međusobnoj suradnji na realizaciji Eko projekta i projekata VIK-a, sklopljen 12. siječnja 2015., između VIK Split i EKZ (dalje u tekstu: Sporazum iz 2015.); i
4. Odluci o naknadi za razvoj na području pružanja vodnih usluga Vodovoda i kanalizacije, d.o.o. Split od 30. prosinca 2023. („Narodne novine“, br. 4/24; dalje u tekstu: Odluka NN 4/24).

U ugovornim tekstovima i planskim dokumentima EKZ se naziva i: „Agencijom“, „EKO Agencijom“, „ustanovom EKZ“ (...).

Osnivačkim aktom EKZ uređeno je da „sredstva za rad Agencije i njenih zaposlenika, radne prostorije, opremu i potreban inventar, osiguravaju VIK Split iz namjenskog dijela cijene vode u iznosu od 50% te Republika Hrvatska iz sredstava državnog Proračuna u iznosu od 50%“. (čl. 15.)

Statutom EKZ određeno je da se „sredstva za rad Agencije i njenih zaposlenika, osiguravaju iz Proračuna RH, naknade za razvoj koju ostvaruje VIK Split, sredstava osnivača te drugih izvora, a prema Investicijskom programu projekta iz djelatnosti Agencije“. (čl. 18.)

Sporazumom iz 2015. uređeno je: „Sporazumne strane su suglasne da se poslovanje EKO Agencije do završetka izgradnje objekata iz EKO Projekta, financira 50% iz Proračuna RH i 50% iz naknade za razvoj za realizaciju EKO Projekta, a nakon završene izgradnje objekata iz EKO Projekta 100% iz naknade za razvoj za realizaciju EKO Projekta, sukladno važećem Investicijskom programu. (čl. 7.)

Člankom 7. stavkom 1. Odluke NN 4/24 uređeno je: „Sredstva naknade za razvoj koriste se za provedbu Plana gradnje komunalnih vodnih građevina za 2024. godinu, koji se objavljuje na internetskoj stranici Vodovoda i kanalizacije, d.o.o.“. U stavku 3. se izričito spominju izdaci „upravljanja projektom gradnje“ kao izdaci koji se financiraju prihodima od naknade za razvoj. Ali u toj se Odluci ne spominju „izdaci poslovanja druge pravne osobe koja obavlja poslove upravljanja projektom“ kao legitimni izdaci za financiranje prihodima od naknade za razvoj. Međutim, iz Plana gradnje komunalnih vodnih građevina za Eko Projekt za 2024. godinu razvidno je da je planirano financiranje troškova EKO projekta, dakle gradnje komunalnih vodnih građevina u iznosu 12.556.700 €, ali za poslovne izdatke EKZ u iznosu od 960.000 € (pod naslovom „Troškovi ustanove EKZ“, brojčana oznaka S.200).

Zaključci 1

- a) Pravna osnova za financiranje izdataka poslovanja EKZ od strane VIK Split sadržana je u jednom ugovoru obveznog prava (Sporazum iz 2015.), jednom ugovoru statusnog

prava (Osnivački akt EKZ, počev od 02.11. 2000.) i jednom aktu unutarnjeg ustrojstva (Statut EKZ);

- b) Odluka o naknadi za razvoj, NN 4/24, kao opći akt s općim učinkom, nepotpuna je (imperfektna) pravna osnova, jer u svom normativnom dijelu ne sadržava obvezu financiranja „izdataka poslovanja EKZ“, dok su u planskom dokumentu na koji Odluka upućuje planirana sredstva i za financiranje izdataka poslovanja EKZ;
- c) Ovo Vijeće nema spoznaju da je nekim zakonom ili aktom više pravne snage od zakona, a izvan upravnog područja vodnog gospodarstva, propisana pravna osnova koja bi se ovlašćivala ili obvezivala javnog isporučitelja vodnih usluga za financiranje tuđih izdataka poslovanja, niti su se zainteresirane strane pozvale na postojanje i odredbe takvog pravnog akta.

Nastavno se raspravlja pitanje je li pozitivna pravna osnova u skladu s imperativnim propisima ili nije.

5.2. Sukladnost pravne osnove za financiranje tuđih izdataka poslovanja, prihodima od naknade za razvoj, s propisima vodnoga gospodarstva

Pitanje je li postojeća pravna osnova iz Zaključka 1a) sukladna propisima vodnog gospodarstva, razmatra se s dva stajališta, odnosno kao postojanje/nepostojanje ovlasti (dopuštenja) za financiranje tuđih izdataka poslovanja te posljedično kao postojanje/nepostojanje obveze za financiranje tuđih izdataka poslovanja.

Sukladno Zakonu o financiranju vodnoga gospodarstva prihodima naknade za razvoj može se financirati gradnja komunalnih vodnih građevina sukladno planu gradnje komunalnih vodnih građevina odnosno otplata 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 (čl. 57. ZFVG) odnosno, preciznije: tekući kapitalni izdaci i troškovi financiranja kapitalnih izdataka (čl. 18. Uredbe o metodologiji).

Izdaci upravljanja projektom u skladu s člankom 18. Uredbe o metodologiji, dopušteni su predmet financiranja prihodima od naknade za razvoj.

Financiranje tuđih izdataka poslovanja prihodima od javnih davanja i financiranje usluga upravljanja projektom u ime i za račun naručitelja nisu istoznačnice. Financiranje tuđih izdataka poslovanja prihodima od javnih davanja, mehanizam je prava javnih financija³. Ovaj mehanizam primjenjuje se putem instituta davanja donacija, pomoći i subvencija, kako su definirani člankom 4. točke 5., 6. i 54. Zakona o proračunu („Narodne novine“, broj 144/21), bez protučinidbe i stoga se ne primjenjuje na pravne situacije u kojima primatelj javnih sredstava pruža uslugu davatelju javnih sredstava. U mehanizmu financiranja tuđih poslovnih izdataka, primatelj sredstava potražuje prijenos zahtjevom za prijenos (doznaku) sredstava upućenom davatelju sredstava, a davatelj javnih sredstava izvršava prijenos (transfer, doznaku) javnih sredstava primatelju sredstava. Ključno je da za financiranje tuđih izdataka poslovanja mora postojati izričita osnova u zakonu ili aktu više pravne snage od zakona. U slučaju financiranja usluga upravljanja projektom, između dva pravna subjekta postoji jasan odnos

³ Financiranje tuđih izdataka poslovanja poznato je i u trgovačkom pravu, ali ne na teret prihoda od javnih davanja.

pružanja i primanja usluge (protučinidba za naknadu), na način kako je definirana člankom 4. točka 1. Zakona o uslugama („Narodne novine, broj 80/11) i preuzeta iz EU prava o uslugama; naknada za pružanje usluge formira se kao cijena usluge, a njezin iznos mora biti ekvivalentan (prema načelu jednake vrijednosti uzajamnih činidaba) količini, kvaliteti i pravodobnosti pružene usluge; pružanje usluge temelji se na ugovoru o nabavi; kada usluge naručuju javni ili sektorski naručitelji temelji se, u pravilu, na ugovoru o javnoj nabavi, a iznimno i ugovoru koji se sklapa kao iznimka od postupka javne nabave te na ispostavi računa od strane pružatelja usluge primatelju usluge, uz odgovarajuću primjenu propisa o porezu na dodanu vrijednost.

Zaključci 2

- a) U propisima vodnoga gospodarstva nije propisana ovlast (dopuštenje) javnom isporučitelju vodnih usluga za financiranje, prihodima od naknade za razvoj, izdataka poslovanja druge pravne osobe, koja obavlja poslove upravljanja projektom, u ime i za račun javnog isporučitelja vodnih usluga;
- b) Posljedično Zaključku 2a) javni isporučitelj vodnih usluga nema propisanu obvezu financirati, prihodima od naknade za razvoj, izdatke poslovanja druge pravne osobe, koja obavlja poslove upravljanja projektom, u ime i za račun javnog isporučitelja vodnih usluga.

U odnosu na Zaključak 2a) ovog stručnog mišljenja, otvara se pitanje može li i pod kojim pretpostavkama VIK Split financirati usluge upravljanje projektom, koje u njegove ime i za njegov račun, obavlja EKZ. Na to se pitanje odgovor može dati samo sistemskim tumačenjem odredbi čl. 57. ZFVG i čl. 18. Uredbe o metodologiji, povezano s:

- člancima 348. i 349. Zakona o javnoj nabavi i
- člancima 88. do 96. Zakona o vodnim uslugama.

5.3. Povezanost pravne osnove s primjenom iznimke iz članka 348. i 349. Zakona o javnoj nabavi

Davanje mišljenja pravnim i fizičkim osobama o odgovarajućoj primjeni Zakona o javnoj nabavi, a temeljem čl. 31. podstavak 4. Zakona o sustavu javne uprave („Narodne novine“, broj 66/19), u nadležnosti je Ministarstva gospodarstva, Uprava za politiku javne nabave. Vijeće je izvršilo uvid u mišljenje Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta, od 26. lipnja 2018., KLASA: 406-01/18-01/226, URBROJ: 526-06-01-02-01/1-18-2 u kojem je isključilo primjenu iznimke iz članka 33. stavka 1. ZJN na predmetni slučaj, jer mu zatraženo mišljenje isključivo o primjeni članka 33. stavka 1. ZJN. Predmetna iznimka odnosi se na javne naručitelje, a ne na sektorske naručitelje, u koje spadaju i isporučitelji vodnih usluga. O primjeni članka 348. i s njime povezanog članka 349. ZJN, nadležno ministarstvo nije davalo mišljenje, niti imamo spoznaju da mu je o tome traženo mišljenje.

U smislu iznesenog upućuje se VIK Split podnijeti zahtjev za mišljenjem Ministarstva gospodarstva, Uprava za politiku javne nabave s pitanjem: „Može li VIK Split, kao sektorski naručitelj, zakonito primijeniti iznimku iz članaka 348. i 349. Zakona o javnoj nabavi i ugovoriti usluge upravljanja projektom s EKZ-om, bez provedbe postupka javne nabave?“. U zahtjevu je

bitno iznijeti činjenice koje su odlučne za primjenu članka 348. i 349. Zakona o javnoj nabavi. Međutim, ako se VIK Split, u skladu s Zaključkom 2b) ovog stručnog mišljenja, samostalno odluči donijeti odluku o naknadi za razvoj i plan gradnje komunalnih vodnih građevina, kojom se poslovni izdaci EKZ više neće financirati iz naknade za razvoj, nema potrebe za traženje ovog mišljenja. Odluka o naknadi za razvoj samostalna je odluka skupštine VIK Split, koja je sukladno članku 23. stavku 1. točka 4. Zakona o vodnim uslugama jedina ovlaštena na njezino donošenje.

Ako se VIK Split ipak odluči zatražiti mišljenje Ministarstva gospodarstva, Uprave za politiku javne nabave, slijede ovi:

Zaključci 3

- a) Ako, sukladno mišljenju Ministarstva gospodarstva, Uprave za politiku javne nabave, VIK Split, kao sektorski naručitelj ima pravo primijeniti iznimku od članka 348. i 349. ZJN na EKZ, tada je VIK Split ovlašten, prihodima od naknade za razvoj, financirati usluge upravljanja projektom od strane EKZ, pod slijedećim kumulativnim pretpostavkama:
- da je zakonito zadržati dio razvojnih poslova (upravljanje projektom) izvan jedinstvenog javnog isporučitelja vodnih usluga na uslužnom području, a unutar pravne osobe za provedbu vodnokomunalnih projekata, koja ne ispunjava pretpostavke iz definicije iz članka 3. stavka 1. točke 12. Zakona o vodnim uslugama (Vidjeti Zaključak 4a);
 - da VIK Split donese odluku o naknadi za razvoj, kojom se usluge upravljanja dijelom projekata od strane EKZ financiraju iz naknade za razvoj, i sukladno planu gradnje komunalnih vodnih građevina; da se u Odluci o naknadi za razvoj usluge upravljanja dijelom projekata nominiraju kao takve, a ne kao izdaci poslovanja EKZ;
 - da se usluge upravljanja dijelom projekata između VIK Split i EKZ urede ugovorom obveznog prava; te da se tako fakturiraju i plaćaju.
- b) Ako, sukladno mišljenju Ministarstva gospodarstva, Uprave za politiku javne nabave, VIK Split, kao sektorski naručitelj nema pravo primijeniti iznimku od članka 348. i 349. ZJN na EKZ, tada je ujedno ovlašten, prihodima od naknade za razvoj, financirati usluge upravljanja projektom, samo nakon provedenog postupka javne nabave.

5.4. Povezanost pravne osnove s primjenom članaka 88. do 96. Zakona o vodnim uslugama

Pitanje zakonitosti financiranja usluga upravljanja projektima od strane druge pravne osobe, prihodima od naknade za razvoj, usko je vezano s pitanjem cilja i svrhovitosti odredbi Zakona o vodnim uslugama.

Zakon o vodnim uslugama (čl. 88. do 96.) propisuje pripajanje postojećih isporučitelja vodnih usluga društvu preuzimatelju na uslužnom području, kao i pripajanje svih pravnih osoba za

provedbu vodnokomunalnih projekata, kako su potonji definirani člankom 3. stavkom 1. točkom 12. Zakona o vodnim uslugama, društvu preuzimatelju na uslužnom području (čl. 96.).

Društvo preuzimatelj na uslužnom području 33, a koje obuhvaća područje provedbe EKO projekata od strane EKZ, je Vodovod i kanalizacija d.o.o. Split. (čl. 35. st.4. Uredbe o uslužnim područjima; „Narodne novine, broj 70/23).

Davanje mišljenja pravnim i fizičkim osobama o odgovarajućoj primjeni čl. 88. do 98. Zakona o vodnim uslugama, te Uredbe o posebnim uvjetima za obavljanje djelatnosti vodnih usluga, a temeljem čl. 31. podstavak 4. Zakona o sustavu javne uprave („Narodne novine“, broj 66/19), u nadležnosti je Ministarstva zaštite okoliša i zelene tranzicije.

U tom smislu VIK Split se upućuje podnijeti zahtjev za mišljenjem Ministarstvu zaštite okoliša i zelene tranzicije, Uprava za vodno gospodarstvo i zaštitu mora, s pitanjem: „Je li zakonito zadržati dio razvojnih poslova (upravljanje projektom) izvan jedinstvenog javnog isporučitelja vodnih usluga na uslužnom području, a unutar pravne osobe za provedbu vodnokomunalnih projekata, koja ne ispunjava pretpostavke iz definicije iz članka 3. stavka 1. točke 12. Zakona o vodnim uslugama?“ Međutim, ako se VIK Split, u skladu s Zaključkom 2b) ovog stručnog mišljenja, odluči samostalno donijeti odluku o naknadi za razvoj i plan gradnje komunalnih vodnih građevina, kojom se poslovni izdaci EKZ više neće financirati iz naknade za razvoj, nema potrebe za traženje ovog mišljenja. Odluka o naknadi za razvoj samostalna je odluka skupštine VIK Split, koja je sukladno članku 23. stavku 1. točka 4. Zakona o vodnim uslugama jedina ovlaštena na njezino donošenje.

Ako se VIK Split ipak odluči zatražiti mišljenje Ministarstva zaštite okoliša i zelene tranzicije, Uprava za vodno gospodarstvo i zaštitu mora, slijede ovi:

Zaključci 4

- a) Ako je, sukladno mišljenju Ministarstva zaštite okoliša i zelene tranzicije, Uprava za vodno gospodarstvo i zaštitu mora, zakonito zadržati dio razvojnih poslova (upravljanje projektom) izvan jedinstvenog javnog isporučitelja vodnih usluga na uslužnom području, a unutar pravne osobe za provedbu vodnokomunalnih projekata, koja ne ispunjava pretpostavke iz definicije iz članka 3. stavka 1. točke 12. Zakona o vodnim uslugama – tada je VIK Split ovlašten, prihodima od naknade za razvoj, financirati usluge upravljanja projektom putem EKZ, ali pod pretpostavkama iz Zaključka 3a) podstavci 2. i 3. ovog stručnog mišljenja.
- b) Ako, sukladno mišljenju Ministarstva zaštite okoliša i zelene tranzicije, Uprava za vodno gospodarstvo i zaštitu mora, nije zakonito zadržati dio razvojnih poslova (upravljanje projektom) izvan jedinstveno javnog isporučitelja vodnih usluga na uslužnom području, a unutar pravne osobe za provedbu vodnokomunalnih projekata, koja ne ispunjava pretpostavke iz definicije iz članka 3. stavka 1. točke 12. Zakona o vodnim uslugama – tada je VIK Split ovlašten, prihodima od naknade za razvoj, financirati usluge upravljanja projektima, samo nakon provedenog postupka javne nabave.

5.5.Povezanost pravne osnove s financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Europske unije

Ukazujemo da je u dijelu kojim EKZ, u ime i za račun VIK Split, provodi projekte koji se sufinanciraju iz fondova Europske unije, pitanje zakonitosti zadržavanja dijela razvojnih poslova (upravljanje projektom) izvan jedinstvenog javnog isporučitelja vodnih usluga na uslužnom području, a unutar pravne osobe za provedbu vodnokomunalnih projekata, koja ne ispunjava pretpostavke iz definicije iz članka 3. stavka 1. točke 12. Zakona o vodnim uslugama - povezano s primjenom financijskih pravila koja se primjenjuju na opći proračun Unije. O tome je svoje mišljenje dalo Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije od 05.07.2018. KLASA: 910-04/16-02/36, URBROJ: 538-05-5/197-18-206.

Vijeće je izvršilo uvid u predmetno mišljenje, u kojem se sagledavala mogućnost izravnog angažiranja EKZ od strane VIK Split, kao korisnika bespovratnih sredstava u okviru Operativnog programa „Konkurentnost i kohezija 2014.-2020.“ za obavljanje usluga upravljanja projektom. Pitanje je sagledano, a aspekta odredbi Direktive 2014/25 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ-u nastavku teksta: Direktiva EU 2014/25, Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine broj 120/16;), Uredbe (EU, Euroatom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ, Euroatom) br. 1605/2002-u nastavku teksta: Financijska uredba te Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 1268/2012 od 29. listopada 2012 o pravilima za primjenu Uredbe (EU, Euroatom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća o financijskim pravilima. koja se primjenjuju na opći proračun Unije - u nastavku teksta: Delegirana uredba Komisije (EU) br. 1268/2012. Ministarstvo je zaključilo: „Slijedom svega navedenoga, a uzimajući u obzir načelo jednakog tretmana u smislu jednakog postupanja, odnosno potrebi primjene odredbi o prihvatljivosti prijavitelja i partnera za infrastrukturne vodno-komunalne projekte na jednak način prema svim ostalim (dosadašnjim i budućim) prijaviteljima / korisnicima u vodno-komunalno sektoru te osiguravanja poštivanja načela zabrane ostvarivanja dobiti, predlaže se da Vodovod i kanalizacija d.o.o., Split, kao korisnik bespovratnih sredstava, osigura stručnjake za upravljanje projektom kroz troškove plaća osoba koji će obavljati takvu djelatnost kao zaposlenici korisnika, uzimajući pri tom zahtjeve definirane uputama za prijavitelje.“

6. Završni zaključci

Ako VIK Split, u skladu s Zaključkom 2b) ovog stručnog mišljenja, odluči samostalno donijeti odluku o naknadi za razvoj i plan gradnje komunalnih vodnih građevina, kojom se poslovni izdaci EKZ više neće financirati iz naknade za razvoj

ili

ako se odluči donijeti istovjetnu Odluku, na temelju ispunjenih pretpostavki iz Zaključka 3b), ili Zaključka 4b),

potrebno je, u cilju usklađenja predmeta i načina financiranja prihodima iz naknade za razvoj, poduzeti slijedeće:

- a) da VIK Split, najkasnije do isteka 2024. godine, prestane financirati izdatke poslovanja EKZ prihodima od naknade za razvoj te u tu svrhu uskladi odluku o naknadi za razvoj i plan gradnje komunalnih vodnih građevina;
- b) da VIK Split, najkasnije do isteka 2024. godine, prestane provoditi aktivnosti upravljanja EKO projektom ili drugim projektima, putem drugoga pravnoga subjekta, osim ako takve usluge ne nabavi u postupku javne nabave.

Predsjednik

Vladimir Simić



Dostaviti!

- Stranci
- EKO- Kaštelanski zaljev, ustanova
- Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, Uprava vodnoga gospodarstva i zaštite mora
- Ministarstvo gospodarstva, Uprava za politiku javne nabave
- Pismohrani