



**Stalna konferencija
gradova i opština**

Savez gradova i opština Srbije



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Pera Marković

Stanje i problemi u oblasti upravljanja vodama na lokalnom nivou

Projekat *Institucionalna podrška SKGO*

Beograd, 2011



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Analiza je rezultat rada Stalne konferencije gradova i opština (SKGO) u okviru projekta „Institucionalna podrška SKGO“. Projekat finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC), a sprovodi Stalna konferencija gradova i opština. Analiza ne predstavlja zvaničan stav Švajcarske agencije za razvoj i saradnju. Autor analize je isključivo odgovoran za informacije koje se u njoj nalaze.

Sadržaj

1. Pravni okvir u oblasti upravljanja vodama u republici srbiji	5
1.1. Najvažniji međunarodno-pravni dokumenti u oblasti upravljanja vodama	5
1.2. Najvažniji domaći zakoni u oblasti upravljanja vodama	7
1.3. Ostali domaći zakoni u oblasti upravljanja vodama	10
1.4. Zaključak	11
2. Institucionalni okvir u oblasti upravljanja vodama u republici srbiji.....	13
Uvod	13
2.1. Republički organi i organizacije.....	13
2.2. Pokrajinski organi.....	15
2.3. Drugi organi i organizacije na nacionalnom nivou	16
2.4. Regionalna preduzeća	18
2.5. Lokalni organi, institucije i preduzeća	19
Zaključak.....	20
3. Položaj i nadležnosti lokalne samouprave u oblasti upravljanja vodama u Republici Srbiji (Prema Zakonu o vodama iz 2010. godine)	21
4. Zaključci o položaju i nadležnostima i preporuke za unapređenje položaja lokalne samouprave u oblasti upravljanja vodama u Republici Srbiji	33
4.1. Zaključci.....	33
4.2. Preporuke za unapređenje stanja.....	35

1. Pravni okvir u oblasti upravljanja vodama u republici srbiji

1.1. Najvažniji međunarodno-pravni dokumenti u oblasti upravljanja vodama

Upravljanje vodama kao oblast tesno je povezana sa zaštitom životne sredine. Međunarodno-pravnu regulativu zaštite životne sredine obeležavaju Konferencija UN o humanoj životnoj sredini održana 1972. godine u Stokholmu, usvajanje izveštaja Brutlandove komisije od strane UN 1983. godine i Konferencija UN o životnoj sredini i razvoju održana 1992. godine u Rio de Žaneiru. Nakon 40 godina razvoja međunarodno-pravni okvir za upravljanje vodama je veoma širok, jer se svi međunarodno-pravni dokumenti koji uređuju zaštitu životne sredine više-manje neposredno odnose i na upravljanje vodama. Od brojnih dokumenata, dva zaslužuju posebnu pažnju.

1.1.1. Konvencija o saradnji na zaštiti i održivom korišćenju reke Dunav iz 1994. godine (*Sl. list SRJ, Međunarodni ugovori 4/03*) zasnovana je na standardnim načelima zaštite životne sredine – načelo prevencije i načelo "zagađivač plaća". Ova Konvencija utvrđuje zakonske, administrativne i tehničke mere za obezbeđenje održivog korišćenja svih voda u slivu Dunava, da bi se očuvao i obnovio ekosistem i ispunili drugi uslovi bitni za zdravlje ljudi.

Osnovni ciljevi Konvencije su: a) ostvarivanje saradnje podunavskih zemalja radi održivog i pravednog upravljanja vodama u slivu Dunava (svih površinskih i podzemnih voda); b) kontrola i sprečavanje neželjenih rizika u vanrednim situacijama (poplave, pojave leda i drugo); c) smanjenje zagađenja voda u slivu; i d) očuvanje i unapređenje stanja životne sredine i kvaliteta voda u slivu (površinskih i podzemnih voda).

Konvencija se odnosi na brojne slučajeve koji izazivaju ili mogu da izazovu prekogranične uticaje: ispuštanje otpadnih voda, unos nutrijenata i opasnih materija, ispuštanje tople vode; planirane aktivnosti i mere u vodoprivredi, posebno regulacija nivoa reka ili akumulacija, zaštita od poplava i od leda; uticaj objekata i sistema izgađenih u rečnom toku ili na obali na hidraulički režim; druge planirane mere korišćenja voda, kao što su korišćenje hidropotencijala, prevođenje voda i crpljenje; funkcionisanje postojećih hidrotehničkih objekata i sistema; rukovanje opasnim materijama i preventivne mere za sprečavanje akcidenata.

Ciljevi Konvencije ostvaruju se ispunjavanjem propisanih uslova. Najvažniji od tih uslova su:

- ostvarivanje saradnje podunavskih zemalja u vezi registrovanja usvojenih kvantitativnih i kvalitativnih parametara prirodnih vodnih tokova u okviru sliva i uspostavljanje usklađenih ili zajedničkih naučnih i istraživačkih programa i projekata;
- usvajanje propisa za ispuštanje otpadnih voda, za rukovanje opasnim materijama, za smanjenje unosa nutrijenata i hazardnih materija i usvajanje mera za izbegavanje prekograničnog uticaja ispuštenih otpadnih voda i opasnih materija;

- formiranje zajedničkih programa osmatranja radi ocene kvaliteta vode, sedimenta i akvatičnog ekosistema, izbora mernih tačaka, metoda merenja i ocene validnosti rezultata merenja;
- razmena podataka o opštim uslovima akvatične životne sredine, rezultatima istraživanja, emisijama i merenim podacima, preduzetim merama da bi se ublažili neželjeni prekogranični uticaji, o regulativi u oblasti otpadnih voda i opasnih materija itd.;
- uspostavljanje sistema upozorenja i proglašavanja opšte uzbune u okviru sliva za slučajeve akcidentnih zagađenja ili poplava;
- formiranje Međunarodne komisije Konvencije i drugih tela za primenu Konvencije.

U Konvenciji su dati bitni elementi za primenu konvencije, od institucionalnog organizovanja, procesa odlučivanja, mera i aktivnosti (strategije, akcioni planovi), do prikaza tehničkih, pravnih i drugih definicija i uputstava.

1.1.2. Okvirna direktiva o vodama Evropske Unije iz 2000. godine (*EU/WFD – Water Framework Directive, 2000/60/EC*) usvojena je od strane Evropskog parlamenta i Saveta Evropske Unije. Ovom Direktivom je Evropska Unija zasnovala politiku upravljanja voda na integrisanom pristupu, koji jednako vrednuje ekonomski, društveni i ekološki aspekt svakog slivnog područja. Osnovni principi Direktive, uz zemlje članice Evropske Unije, obavezuju i zemalje kandidate za prijem u Evropsku Uniju, kao i više zemalja koje su započele proces pridruživanja, što znači da obavezuje i Srbiju da sa njom i standardima Evropske Unije uskladi svoje zakone, propise, standarde i institucije u oblasti upravljanja vodama i zaštite životne sredine.

Osnovni cilj Okvirne direktive je dovođenje svih prirodnih voda u zemljama članicama Evropske Unije i okolnim zemljama u "dobro stanje", tj. obezbeđenje dobrog hidrološkog, hemijskog i ekološkog statusa voda. To ne znači uspostavljanje prvobitnog prirodnog stanja voda, već održivo stanje uz korišćenje koje ne ugrožava životnu sredinu. Direktiva ravnopravno reguliše kvalitet vode, količine vode i vodena staništa (morfologiju reka ugroženu kanalizacijom, urbanizacijom, obradom tla i drugim aktivnostima) kao elemente neke vodene celine i služi kao osnova za usaglašavanje politike cene vode u zemljama Evropske Unije.

Zemlje članice Evropske Unije treba da utvrde rečne slivove u okviru svojih granica i da ih označe kao slivna područja. Slivna područja, koja obuhvataju površinske, podzemne i obalske vode, jesu osnovna jedinica za kvantitativnu i kvalitativnu procenu voda i racionalno upravljanje (član 3).

Zemlje članice treba da zaštite, unaprede i obnove sve površinske vode da bi se obezbedilo dobro stanje voda u toku narednih 15 godina. Isto važi i za podzemne vode, s tim što se mora obezbediti ravnoteža između zahvatanja podzemnih voda i njihovog obnavljanja (član 4).

Politika cena vode treba da bude takva da podstiče mudro korišćenje voda, čime se doprinosi ispunjenju postavljenih ciljeva zaštite životne sredine (član 9). Ova politika se primenjuje u svim vodoprivrednim oblastima radi stimulanja racionalne i kontrolisane potrošnje vode. Pri utvrđivanju cene vode i vodnih usluga svaka država mora da vodi računa o društveno-ekonomskim i ekološkim efektima. Tretman vode kao robe odraziće se i na jačanje svesti stanovništva, posebno budućih direktnih korisnika, u izboru tehnički i ekonomski najpovoljnijih rešenja održivog korišćenja voda.

Zemlje članice moraju da pripreme planove upravljanja slivnim područjima na svojoj teritoriji. Svaka zemlja članica Evropske Unije ili zemlja obveznica primene direktive obavezna je da donese integrisani plan upravljanja za svaki rečni sliv, na rok od šest godina. Ako se radi o međunarodnim slivnim područjima, zemlje članice moraju obezbediti koordinaciju aktivnosti radi pripreme jedinstvenog plana upravljanja (član 13).

Zemlje članice treba da podstiču aktivno učešće svih zainteresovanih strana u pripremi, formiranju, prezentaciji i izmenama planova za upravljanje slivnim područjima. Planovi moraju proći propisanu proceduru, koja podrazumeva javnu informisanost i plan realizacije aktivnosti (članovi 14 i 15).

Da bi se sprečilo zagađenje vode i ugrožavanje akvatičnog ekosistema, zemlje članice treba da usvoje mere čija je svrha progresivno smanjenje količina opasnih materija. U okviru ovih mera treba da se usvoji spisak opasnih materija i posebno opasnih materija, koje se moraju prve ukloniti. Pored toga, treba da se utvrde granične vrednosti drugih opasnih materija u emisiji. Industrija i drugi korisnici voda moraju da sačine planove svojih aktivnosti radi zaštite voda (član 16).

Konačno, sprovođenje postavljenih ciljeva zahteva usvajanje novih propisa i organa (član 24).

1.1.3. Oblast upravljanja vodama uređena je nizom drugih međunarodno-pravnih dokumenata. Za Srbiju su najvažniji od ovih dokumenata u oblasti upravljanja vodama Konvencija o zaštiti i upotrebi prekograničnih vodotoka i međunarodnih jezera iz 1992. godine, Konvencija o dugotrajnim organskim zagađujućim supstancama – POPs iz 2001. godine i Okvirni sporazum za sliv reke Save iz 2002. godine. Svi ovi dokumenti se rukovode istim načelima: integrisano upravljanje vodama, zaštita svih tipova voda (površinskih, podzemnih i dr.), kao i močvarnog zemljišta, slivno područje kao osnovna jedinica upravljanja vodama nezavisno od granica država, načelo "zagađivač plaća" i "korisnik plaća", obavezno učešće javnosti u postupku donošenja planskih dokumenata, i druga.

1.2. Najvažniji domaći zakoni u oblasti upravljanja vodama

Kao i u vezi međunarodno-pravnih dokumenata, i kod domaćih propisa važi pravilo da se svi propisi koji uređuju zaštitu životne sredine odnose i na upravljanje vodama. Uz ove propise, najvažniji je svakako Zakon o vodama.

1.2.1. Zakon o vodama usvojen je 2010. godine (*Sl.glasnik RS 30/10*), čime je zamenjen istoimeni zakon donet pre dve decenije (*Sl.glasnik RS 46/91, 53/93 i 54/96*). Zakon reguliše upravljanje vodama u skladu sa zakonodavstvom EU. Predmet Zakona su pravni status voda, integralno upravljanje vodama, upravljanje vodnim objektima i vodnim zemljištem, izvori i način finansiranja vodne delatnosti, i druga pitanja značajna za upravljanje vodama. Zakon se odnosi na sve površinske i podzemne vode u Srbiji, uključujući termalne i mineralne vode (osim podzemnih voda iz kojih se mogu dobiti korisne mineralne sirovine i geotermalna energija), na vodotoke koji čine ili presecaju državnu granicu i njima pripadajuće podzemne vode, kao i na eksploataciju rečnih nanosa koji ne sadrže primese drugih korisnih mineralnih sirovina.

Zakon definiše integralno upravljanje vodama kao skup mera i aktivnosti usmerenih na održavanje i unapređenje vodnog režima, obezbeđivanje potrebnih količina voda zahtevanog kvaliteta za različite namene, zaštitu voda od zagađivanja i zaštitu od štetnog dejstva voda, što znači da se upravljanje vodama sprovodi u svakoj pojedinoj vodnoj delatnosti (korišćenje voda, zaštita voda od zagađivanja, uređivanje voda, zaštita od štetnog dejstva voda). Vodna delatnost je delatnost od opšteg interesa, koja se obavlja na način kojim se obezbeđuje održivo korišćenje voda, štiti i poboljšava akvatični i priobalni ekosistem, smanjuju nepovoljni uticaji poplava i suša i smanjuju štetne posledice globalnih klimatskih promena.

Upravljanje vodama zasniva se na sledećim načelima:

- *načelo održivog razvoja*: upravljanje vodama mora se odvijati tako da se potrebe sadašnjih generacija zadovoljavaju na način kojim se ne ugrožava mogućnost budućih generacija da zadovolje svoje potrebe, odnosno mora se obezbediti korišćenje voda zasnovano na dugoročnoj zaštiti raspoloživih vodnih resursa, po količini i kvalitetu;
- *načelo celovitosti*: procesi u prirodi, čija je značajna komponenta voda, kao i povezanost i međuzavisnost akvatičnih i priobalnih ekosistema, moraju se poštovati;

- *načelo jedinstva vodnog sistema*: upravljanje vodama u okviru jedinstvenog vodnog prostora mora se odvijati u skladu sa razvojem Republike, u cilju postizanja maksimalnih ekonomskih i socijalnih efekata na pravičan način i uz uvažavanje međunarodnih sporazuma;
- *načelo obezbeđivanja zaštite od štetnog dejstva voda*: stanovništvo i imovina moraju se štititi od voda, uz uvažavanje zakonitosti prirodnih procesa i zaštite prirodnih vrednosti, kao i ekonomske opravdanosti ove zaštite;
- *načelo „korisnik plaća“*: svako ko koristi vodno dobro i vodni objekat, odnosno vodni sistem, kao dobro od opšteg interesa, dužan je da za njegovo korišćenje plati realnu cenu;
- *načelo „zagađivač plaća“*: svako ko svojim aktivnostima prouzrokuje zagađenje vode dužan je da snosi troškove mera za otklanjanje zagađenja;
- *načelo učešća javnosti*: javnost ima pravo na informacije o stanju voda i radu nadležnih organa u oblasti voda, kao i na uključanje u pripremu i donošenja planova upravljanja vodama i kontrole njihovog izvršenja;
- *načelo uvažavanja najboljih dostupnih tehnika*: pri upravljanju vodama moraju se primenjivati najbolje poznate i dostupne tehnike, koje su najnaprednija dostignuća u određenim oblastima.

Zakon utvrđuje slivove na teritoriji Srbije, kao i vodna područja kao osnovne jedinice upravljanja vodama (vodno područje Sava, sa Drinom i Kolubarom; vodno područje Beograd; vodno područje Morava, sa Zapadnom i Južnom Moravom, Pčinjom i Dragoviršticom; vodno područje donji Dunav, koji čine neposredni sliv Dunava nizvodno od ušća Morave, sa Mlavom, Pekom i Timokom; vodno područje Srem; vodno područje Bačke i Banata; i vodno područje Kosova i Metohije).

Planski dokumenti za upravljanje vodama predviđeni Zakonom su: a) Strategija upravljanja vodama na teritoriji Republike, za period od najmanje deset godina; b) plan upravljanja vodama, koji se donosi za sliv Dunava i za pojedino vodno područje, zatim poseban plan upravljanja vodama, za pojedina pitanja upravljanja vodama ili za podslivove, kao i plan zaštite voda od zagađivanja, svaki za period od šest godina; c) godišnji program upravljanja vodama, za pojedino vodno područje; d) planovi kojima se uređuje zaštita od štetnog dejstva voda (opšti i operativni planovi zaštite od poplava, bujica i drugih opasnosti).

Zakon na nov način uređuje teritorijalnu nadležnost javnih vodoprivrednih preduzeća, koja su najdogovorniji subjekti za uređenje vodotoka i za zaštitu od poplava. Prethodni zakon je, dosledno centralističkim ciljevima, propisivao nadležnost jedinstvenog preduzeća za teritoriju cele Srbije, što je 2002. godine izmenjeno tzv. Omnibus zakonom (Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti AP Vojvodine), kada su formirana dva javna vodoprivredna preduzeća. Novim Zakonom su predviđena tri javna vodoprivredna preduzeća, na teritoriji Vojvodine, Beograda i ostale Srbije, što je bitno poboljšanje koje uzima u obzir prirodne razlike i potrebe koje iz njih proizilaze.

Zakon posebnu pažnju posvećuje monitoringu statusa voda, kao delu integralnog upravljanja vodama. Monitoring vrši Republički hidrometeorološki zavod.

Zakon propisuje osnivanje novih tela u oblasti upravljanja vodama, kao što je Savet za vode, koji osniva resorni ministar radi razmatranja stručnih pitanja i davanja stručnih mišljenja, i Nacionalna konferencija za vode, koju osniva Vlada radi obezbeđivanja uticaja javnosti u upravljanju vodama.

Izvori finansiranja upravljanjem vodama su budžeti Republike i AP Vojvodine, naknade za vode, koncesione naknade i ostali. Zakon predviđa šest vrsta naknada: za korišćenje vodnog dobra; za ispuštenu vodu; za zagađivanje voda; za odvodnjavanje; za korišćenje vodnih objekata i sistema; i slivna vodna naknada. Visinu naknada utvrđuje Vlada. Prihodi od naknada za vode su glavni izvor sredstava za posebni budžetski fond za vode Republike i AP Vojvodine. Odredbe Zakona o izvori- ma finansiranja stupile su na snagu 1. januara ove godine.

Zakon o vodama će biti detaljnije obrađen u odvojenoj analizi.

1.2.2. Zakon o zaštiti životne sredine (*Sl.glasnik RS 135/04 i 36/09*) odnosi se na upravljanje vodama primarno u vezi zaštite voda od zagađivanja. Ovaj Zakon uređuje integralni sistem zaštite životne sredine radi obezbeđenja života i razvoja u zdravoj životnoj sredini i uravnoteženog odnosa privrednog razvoja i životne sredine. Sistem zaštite životne sredine čine mere, uslovi i instrumenti za: (1) održivo upravljanje, očuvanje prirodne ravnoteže, celovitosti, raznovrsnosti i kvaliteta prirodnih vrednosti i uslova za opstanak svih živih bića; (2) sprečavanje, kontrolu, smanjivanje i sanaciju svih oblika zagađivanja životne sredine. Sistem zaštite životne sredine obezbeđuju svi nivoi državne vlasti (Republika, AP Vojvodina, jedinice lokalne samouprave), zatim privredna društva i preduzetnici koji u obavljanju delatnosti koriste prirodne vrednosti i/ili ugrožavaju ili zagađuju životnu sredinu, zatim naučne i stručne organizacije i druge javne službe, kao i građani, njihove grupe i udruženja, profesionalne i druge organizacije. Svi subjekti sistema zaštite životne sredine dužni su da čuvaju i unapređuju životnu sredinu i odgovorni su za svaku aktivnost kojom menjaju ili mogu promeniti stanje i uslove u životnoj sredini, odnosno za nepreduzimanje mera zaštite životne sredine. Sva pravna i fizička lica su dužna da u obavljanju svojih delatnosti obezbede racionalno korišćenje prirodnih bogatstava, uračunavanje troškova zaštite životne sredine u investicione i proizvodne troškove i preduzimanje mera zaštite životne sredine.

U oblasti upravljanja vodama, Zakon propisuje da se vode mogu koristiti i opterećivati, a otpadne vode ispuštati u vode uz primenu odgovarajućeg tretmana, na način i do nivoa koji ne predstavlja opasnost za prirodne procese ili za obnovu kvaliteta i količine vode i ne umanjuje mogućnost njihovog višenamenskog korišćenja. Zaštita i korišćenje voda ostvaruje se u okviru integralnog upravljanja vodama sprovođenjem mera za očuvanje površinskih i podzemnih voda i njihovih rezervi, kvaliteta i količina, kao i zaštitom korita, obalnih područja i slivova, po posebnom zakonu. Mere zaštite voda obezbeđuju sprečavanje ili ograničavanje unošenja u vode opasnih, otpadnih i drugih štetnih materija, praćenje i ispitivanje kvaliteta površinskih i podzemnih voda, kao i kvaliteta otpadnih voda i njihovo prečišćavanje.

1.2.3. Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa (*Sl.glasnik RS 25/00, 25/02, 107/05, 108/05 i 123/07*) propisuje koje se delatnosti smatraju delatnostima od opšteg interesa i način njihovog obavljanja. U ove delatnosti eksplicitno su uvršćene komunalne delatnosti, pa tako i vodne komunalne delatnosti (prečišćavanje i distribucija vode i prečišćavanje i odvođenje atmosferskih i otpadnih voda), kao i sve ostale vodne delatnosti koje su obuhvaćene određivanjem da se delatnostima od opšteg interesa smatraju korišćenje, upravljanje, zaštita i unapređivanje voda, plovnih reka, jezera i obale. Ovim Zakonom se utvrđuje monopol države u obavljanju vodnih delatnosti i propisuje način vršenja delatnosti i poslovanja preduzeća koja ih obavljaju.

1.2.4. Drugi zakoni od značaja za oblast upravljanja vodama uglavnom su iz oblasti zaštite životne sredine. Navešćemo najvažnije.

U postupku donošenja planskih dokumenata u oblasti upravljanja vodama, od značaja su odredbe zakona kojima se operacionalizuje tzv. Arhuska konvencija (Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine) – Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu (*Sl.glasnik RS 135/04 i 88/10*) i Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu (*Sl.glasnik RS 135/04 i 36/09*).

Kod pripreme izgradnje pojedinih projekata, posebno je bitna Uredba o utvrđivanju Liste projekata za koje je obavezna procena uticaja i Liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu (*Sl.glasnik RS 114/08*), doneta na osnovu Zakona o proceni uticaja.

Indirektni značaj za upravljanje vodama imaju i Zakon o upravljanju otpadom (*Sl.glasnik RS 36/09 i 88/10*), kao i Zakon o hemikalijama (*Sl.glasnik RS 36/09*). Zakon o hemikalijama uređuje proizvodnju, uvoz i korišćenje hemikalija na način bezbedan za zdravlje ljudi i životnu sredinu, uz

poseban cilj poboljšanja bezbednosti prometa hemikalija sa drugim zemljama, kao i podsticanje razvoja bezbednih zamena za rizične hemijske proizvode.

Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine (*Sl.glasnik RS 135/04*) imaće poseban značaj za zaštitu voda od zagađivanja, predviđenim sistemom izdavanja integrisane dozvole i evidencijom o izdatim dozvolama, koji treba da stupi na snagu od 2015. godine.

1.3. Ostali domaći zakoni u oblasti upravljanja vodama

Pored navedenih zakona, pojedina pitanja u vezi upravljanja vodama regulisana su zakonima koji pokrivaju oblast lokalne samouprave, uglavnom u vezi vodnih delatnosti korišćenje voda i zaštita voda od zagađivanja.

1.3.1. Zakon o lokalnoj samoupravi (*Sl.glasnik RS 129/07*) za osnovni predmet ima regulisanje jedinica lokalne samouprave, kriterijuma za njihovo osnivanje, nadležnosti, organa, nadzora nad njihovim aktima i radom, zaštitu lokalne samouprave i druga pitanja od značaja. Ovaj Zakon propisuje nekoliko nadležnosti jedinica lokalne samouprave koje se odnose na upravljanje vodama:

- uređivanje i obezbeđenje obavljanja i razvoja komunalnih delatnosti, kao i organizacione, materijalne i druge uslove za obavljanje ovih delatnosti, što se odnosi na prečišćavanje i distribucija vode i prečišćavanje i odvođenje atmosferskih i otpadnih voda;
- uređivanje i utvrđivanje načina korišćenja i upravljanja izvorima, javnim bunarima i česmama, utvrđivanje vodoprivrednih uslova, izdavanje vodoprivredne saglasnosti i vodoprivredne dozvole za objekte lokalnog značaja;
- organizovanje zaštite od elementarnih i drugih većih nepogoda i stvaranje uslova za njihovo otklanjanje, odnosno ublažavanje njihovih posledica;
- stara se se o zaštiti životne sredine, donošenje programa korišćenja i zaštite prirodnih vrednosti i programa zaštite životne sredine, odnosno lokalnih akcionih i sanacionih planova, u skladu sa strateškim dokumentima i svojim interesima i specifičnostima;
- donošenje osnove zaštite, korišćenja i uređenja poljoprivrednog zemljišta i staranje o njihovom sprovođenju.

Jedinica lokalne samouprave za ostvarivanje svojih prava i dužnosti i za zadovoljavanje potreba stanovništva može osnovati preduzeća, ustanove i druge organizacije koje vrše javnu službu.

1.3.2. Zakon o komunalnim delatnostima (*Sl.glasnik RS 16/97 i 42/98*) odnosi se na upravljanje vodama u delu koji Zakon o lokalnoj samoupravi propisuje kao nadležnost jedinica lokalne samouprave. Ovaj Zakon određuje specifičan režim određenih delatnosti, koje naziva komunalnim, i propisuje način njihovog obavljanja. Specifičnost ovih delatnosti je isključenje tržišnih faktora u obavljanja delatnosti kroz ograničenje prava vršioca delatnosti u pogledu načina vršenja delatnosti, utvrđivanja cene, obavezu kontinuiteta vršenja delatnosti i drugo. Zakon određuje kao posebne vrste komunalnih delatnosti nekoliko vodnih delatnosti i to kao obavezne vodne komunalne delatnosti prečišćavanje i distribuciju vode i prečišćavanje i odvođenje atmosferskih i otpadnih voda, kao i fakultativnu vodnu komunalnu delatnost održavanje javnih bunara i česmi.

Jedinica lokalne samouprave obezbeđuje organizovano i trajno obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti, naročito materijalne, tehničke i druge uslove za izgradnju, održavanje i funkcionisanje komunalnih objekata, uslove za trajno i kontinuirano obavljanje komunalnih delatnosti, potreban obim i kvalitet komunalnih usluga prema potrebama i materijalnim mogućnostima i nadzor i kontrolu obavljanja komunalnih delatnosti.

Opšte pravilo da jedinica lokalne samouprave za obavljanje komunalnih delatnosti osniva javna komunalna preduzeća ili njihovo obavljanje poverava drugom preduzeću ili preduzetniku isključeno je u pogledu obaveznih vodnih delatnosti.

1.3.3. Zakon o fluorisanju vode za piće (*Sl.glasnik RS 35/24, 38/94, 25/96 i 101/05*) propisuje da su javna komunalna preduzeća i druge organizacije koje snabdevaju vodom za piće više od 20.000 stanovnika dužni da obezbede u vodi za piće minimalni sadržaj fluora ($0,8 \leq 1,2$ mg/l), a za vodovodne organizacije koje snabdevaju vodom za piće manje od 20.000 stanovnika ministar nadležan za poslove zdravlja propisuje poseban način obezbeđivanja preventivne stomatološko-zdravstvene zaštite.

1.3.4. Zakon o planiranju i izgradnji (*Sl.glasnik RS 72/09, 81/09, 64/10, 24/11*) odnosi se na oblast upravljanja vodama najviše u delu posvećenom izgradnji objekata, što se odnosi na sve vodne delatnosti i sve vrste vodnih objekata. Ali, Zakon o vodama ima mnogo veći uticaj na Zakon o planiranju i izgradnji, najviše u delu koji uređuje vodna akta (vodni uslovi, vodna saglasnost, vodna dozvola i vodni nalog). Obaveza pribavljanja ovih akata važi za pripremu prostornih planskih dokumenata i izradu tehničke dokumentacije za izgradnju (vodni uslovi), kao i za korišćenje voda, ispuštanje otpadnih voda, skladištenje i ispuštanje opasnih i drugih materija koje mogu zagaditi vode (vodna dozvola).

1.4. Zaključak

Upravljanje vodama je kao oblast predmet brojnih međunarodno-pravnih dokumenata, koji su obezbedili redovnu institucionalnu saradnju država i nedržavnih subjekata. Načela međunarodno-pravnih dokumenata su usklađena sa načelima upravljanja vodama u Srbiji, čime je pravni sistem Srbije u značajnoj meri usklađen sa zakonodavstvom Evropske unije.

Najvažniji zakon u oblasti upravljanja vodama je Zakon o vodama. Uz njega, od značaja za celinu oblasti upravljanja vodama su i zakoni iz oblasti zaštite životne sredine i to Zakon o zaštiti životne sredine, Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, Zakon o upravljanju otpadom, Zakon o hemikalijama, kao i Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa.

Određene segmente upravljanja vodama uređuju i Zakon o lokalnoj samoupravi i Zakon o komunalnim delatnostima, kao i Zakon o fluorisanju vode za piće.

Pravni okvir Republike Srbije u oblasti upravljanja vodama je celovit i pokriva sve vrste vodnih delatnosti (korišćenje voda, zaštita voda od zagađivanja, uređivanje voda, zaštita od štetnog dejstva voda). Takođe, pravni okvir je unutrašnje usklađen po svojim načelima i ciljevima.

Očigledan nedostatak pravnog okvira u ovom trenutku je nepokrivenost pravne praznine po pitanju nadležnosti za podzemne vode i za opasne materije u vodama. Pored toga, pravni okvir ne sadrži rok za postizanje ciljeva iz Okvirne direktive o vodama Evropske Unije, odnosno rok za dostizanje "dobrog stanja" voda.

Osnovni nedostatak pravnog okvira je nedovoljno izgrađen sistem podzakonskih akata u vezi Zakona o vodama, kao i nedostatak nadležnosti u faktičkom sprečavanju zagađivanja voda, koje je kao vodna delatnost najnerazvijenija.

Opšti nedostatak pravnog okvira je nepostojanje regionalnih organa u upravljanju vodama, kao i zastarelost i/ili nepostojanje planskih dokumenata, odnosno zapuštenost oblasti upravljanja vodama.

Konačno, primena pravnog okvira bitno zavisi od stabilnog sistema finansiranja vodne delatnosti, što je hronični problem izvan pravnog okvira.

2. Institucionalni okvir u oblasti upravljanja vodama u republici srbiji

Uvod

Institucionalni okvir u oblasti upravljanja vodama je organizovan prema vrstama vodne delatnosti. Prema Zakonu o vodama (Službeni glasnik RS 30/10), "vodna delatnost obuhvata: a) uređenje vodotoka i zaštitu od štetnog dejstva voda; b) uređenje i korišćenje voda; c) zaštitu voda od zagađivanja". (Interesantno je da se zakonsko određenje vodne delatnosti poklapa sa njenim istorijskim razvojem, što se odražava i na raspodelu nadležnosti u oblasti upravljanja vodama.)

Institucionalni okvir je prikazan na osnovu prostornog obuhvata nadležnosti pojedinih organa, organizacija i preduzeća, sledećim redosledom: 1. Republički organi i organizacije, 2. Pokrajinski organi, 3. Drugi organi i organizacije na nacionalnom nivou, 4. Regionalna preduzeća, 5. Lokalni organi, organizacije i preduzeća.

2.1. Republički organi i organizacije

Republički organi su centralni organi za oblast upravljanja voda, naročito u vezi međunarodnih aspekata. Kada je reč o nadležnostima ministarstava, one su propisane Zakonom o ministarstvima (Službeni glasnik RS 16/11). Zbog specifičnih uslova u oblasti upravljanja vodama, deo nadležnosti centralnih organa, kao izvorne ili poverene, vrše organi AP Vojvodine na njenoj teritoriji.

2.1.1. Ministarstvo poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede je najvažniji centralni organ u oblasti upravljanja vodama. Poslove upravljanja vodama vrši organ uprave u sastavu ministarstva, Republička direkcija za vode.

Direkcija obavlja poslove državne uprave i stručne poslove koji se odnose na: politiku vodoprivrede; višenamensko korišćenje voda; vodosnabdevanje, izuzev distribucije vode; zaštitu od voda; sprovođenje mera zaštite voda i plansku racionalizaciju potrošnje vode; uređenje vodnih režima; praćenje i održavanje režima voda koji čine i presecaju granicu Republike Srbije; inspekcijski nadzor u oblasti vodoprivrede; obavlja i druge poslove određene zakonom. U celni, Republička direkcija za vode ima nadležnosti prevashodno u uređenju vodotoka i zaštiti od štetnog dejstva voda, kao i uređenju i korišćenju voda, osim distribucije vode.

2.1.2. Ministarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja najvažniji je centralni organ za zaštitu voda od zagađivanja. U oblasti upravljanja vodama ovo ministarstvo obavlja poslove državne uprave i stručne poslove koji se odnose na: komunalnu infrastrukturu i komunalne delatnosti; inspekcijski nadzor nad objektima komunalne infrastrukture i obavljanjem komunalnih delatnosti; inspekcijski nadzor u oblasti održivog korišćenja prirodnih bogatstava i zaštite životne sredine; sistem zaštite i održivog razvoja prirodnih bogatstava i resursa (vazduha, voda i dr.); izradu bilansa rezervi podzemnih voda, normativa i standarda za izradu geoloških karata; izradu programa istražnih radova u oblasti osnovnih geoloških istraživanja koja se odnose na održivo korišćenje resursa; obezbeđivanje materijalnih i drugih uslova za realizaciju tih programa; sistem zaštite i unapređenja životne sredine; osnove zaštite životne sredine; prekogranično zagađenje vazduha i vode; zaštitu voda od zagađivanja radi sprečavanja pogoršanja kvaliteta površinskih i podzemnih voda; utvrđivanje uslova zaštite životne sredine u planiranju prostora i izgradnji objekata; zaštitu od velikog hemijskog udesa i učešće u reagovanju u slučaju hemijskih udesa; i obavlja druge poslove određene zakonom. Pored toga, ovo ministarstvo je, u postupku izdavanja integrisane dozvole propisanog Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine (Službeni glasnik RS 135/04), izdavalac integrisane dozvole kada je nadležno za izdavanje građevinske dozvole.

U okviru ovog ministarstva postoji poseban organ uprave, Agencija za zaštitu životne sredine sa svojstvom pravnog lica, čije se aktivnosti odnose i na upravljanje vodama. Agencija, između ostalih, obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: razvoj, usklađivanje i vođenje nacionalnog informacionog sistema zaštite životne sredine (praćenje stanja činilaca životne sredine kroz indikatore životne sredine; registar zagađujućih materija i dr.); sprovođenje državnog monitoringa kvaliteta vazduha i voda, uključujući sprovođenje propisanih i usaglašenih programa za kontrolu kvaliteta vazduha, površinskih voda i podzemnih voda prve izdani i padavina; razvoj postupaka za obradu podataka o životnoj sredini i njihovu procenu; vođenje podataka o najboljim dostupnim tehnikama i praksama i njihovoj primeni u oblasti zaštite životne sredine; i druge.

2.1.3. Još nekoliko ministarstava ima parcijalne nadležnosti u oblasti upravljanja vodama.

- 1. Ministarstvo zdravlja** obavlja poslove državne uprave i stručne poslove u oblasti upravljanja vodama koji se odnose na: sanitarnu inspekciju; zdravstveni i sanitarni nadzor u zaštiti stanovništva od zaraznih i nezaraznih bolesti, zdravstvene ispravnosti životnih namirnica i predmeta opšte upotrebe u proizvodnji i prometu i javnog snabdevanja stanovništva higijenski ispravnom vodom za piće; nadzor nad postrojenjima, uređajima i opremom koja se koristi radi obavljanja delatnosti pod sanitarnim nadzorom; utvrđivanje sanitarno-higijenskih i zdravstvenih uslova objekata pod sanitarnim nadzorom u postupcima izgradnje ili rekonstrukcije i redovnu kontrolu nad tim objektima; i druge poslove. Ukratko, ovo ministarstvo je nadležno za poslove u vezi provere ispravnosti vode za piće, vode za kupanje, zaštitu izvorišta oko izvora vode za piće i dobre laboratorijske prakse.
- 2. Ministarstvo prosvete i nauke** učestvuje u oblasti upravljanja vodama preko nadležnosti koje se, između ostalih, odnose na: sistem, razvoj i unapređenje naučno-istraživačke delatnosti u funkciji naučnog, tehnološkog i privrednog razvoja; utvrđivanje i realizaciju politike i strategije naučnog i tehnološkog razvoja; utvrđivanje i realizaciju programa naučnih, tehnoloških i razvojnih istraživanja. Ovi poslovi su primarno u delu donošenja planskih dokumenata i vršenja monitoringa stanja voda.
- 3. Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu** nadležno je u oblasti upravljanja vodama preko nadležnosti nad sistemom lokalne samouprave i teritorijalne autonomije i obuhvata organizacione aspekte vodosnabdevanja i odvođenja otpadnih voda.

4. **Ministarstvo za infrastrukturu i energetiku** učestvuje u upravljanju vodama kroz obavljanje poslova državne uprave i stručnih poslova koji obuhvataju celinu vodnog saobraćaja: uređenje i obezbeđenje saobraćajnog sistema; unutrašnji i međunarodni prevoz i intermodalni transport; uređenje i bezbednost tehničko-tehnološkog sistema saobraćaja; inspekcijski nadzor; izdavanje upotrebne dozvole za saobraćajni objekat i infrastrukturu; i druge poslove određene zakonom. Ovo ministarstvo blisko saraduje sa **Direkcijom za unutrašnje plovne puteve Plovput**, koja obezbeđuje efikasan, održiv, standardizovan i ekološki prihvatljiv sistem unutrašnjih plovnih puteva za domaći i međunarodni rečni saobraćaj.
5. **Konačno, Ministarstvo finansija** je posredno nadležno u oblasti upravljanja vodama kroz obavljanje poslova: analize raspoloživih resursa i potencijala za nacionalni razvoj; predlaganje, finansiranje i sprovođenje projekata od nacionalnog značaja; i ocenu opravdanosti razvojnih i investicionih programa od interesa za Republiku Srbiju. Praktično, sva veća ulaganja u vodne objekte od nacionalnog značaja jesu i u nadležnosti ovog ministarstva.

2.1.4. Republički hidrometeorološki zavod je posebna organizacija, upravni organ koji primarno obavlja stručne poslove, a sekundarno poslove državne uprave. U oblasti upravljanja vodama, Zavod obavlja poslove koji se odnose na: meteorološki, meteorološko-radarski, agrometeorološki i hidrološki osmatrački i analitičko-prognostički sistem; sistematska meteorološka hidrološka merenja i osmatranja; banku osmotrenih i izmerenih hidroloških i meteoroloških podataka; praćenje, analiziranje i prognoziranje stanja i promena vremena, klime i voda; istraživanje procesa u atmosferi i hidrosferi i razvoj metoda i modela za prognozu vremena, klime i voda; hidrometeorološku podršku rečnoj plovidbi; i druge poslove. Kraće, Zavod je nadležan za kontrolu kvaliteta vazduha, monitoring kvaliteta vazduha i voda i izveštavanje o kvalitetu vazduha i voda.

2.2. Pokrajinski organi

Pokrajinski organi u mnogim vodnim delatnostima imaju značaj centralnih organa za teritoriju Vojvodine. Propisi kojima je uređena njihova nadležnost su Zakon o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine (Službeni glasnik RS 99/09), kao i pokrajinski propisi, Statut AP Vojvodine (Službeni list APV 17/09) i Odluka o pokrajinskoj upravi (Službeni list APV 4/10).

2.2.1. Pokrajinski sekretarijat za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo primarno je nadležan za uređivanje vodotoka i zaštitu od štetnog dejstva voda. Ovaj sekretarijat obavlja poslove pokrajinske uprave kojima se: uređuje vodoprivredna delatnost; donose, sprovode i nadziru redovne i vanredne mere odbrane od spoljnih i unutrašnjih voda; upravlja vodnim resursima i veštačkim i prirodnim vodotocima na teritoriji AP Vojvodine; donosi vodoprivredna osnova za teritoriju AP Vojvodine, u skladu sa vodoprivrednom osnovom Republike Srbije; osniva i vrši osnivačko pravo nad javnim preduzećem za gazdovanje vodama na teritoriji AP Vojvodine; vrši inspekcijski nadzor u oblasti vodoprivrede na teritoriji AP Vojvodine i izdaju vodoprivredni uslovi, vodoprivredna saglasnost i vodoprivredna dozvola za objekte i radove na teritoriji AP Vojvodine, kao povereni posao.

2.2.2. Pokrajinski sekretarijat za zaštitu životne sredine i održivi razvoj je usmeren na zaštitu voda od zagađivanja. Njegove nadležnosti su dosta široke, a specifično za upravljanje vodama to su nadležnosti kojima se: uređuje, unapređuje i obezbeđuje zaštita životne sredine za teritoriju AP Vojvodine; donosi program zaštite životne sredine; donosi program monitoringa, eksterni plan zaštite od udesa i planovi i programi upravljanja prirodnim resursima i dobrima; osniva budžetski fond; vrši kontrola korišćenja i zaštite prirodnih resursa i dobara na teritoriji AP Vojvodine; obezbeđuje kontinualna kontrola i praćenje stanja životne sredine i uspostavljanje i razvijanje monitoringa kvaliteta životne sredine za teritoriju AP Vojvodine; razvija informacioni podsistem u oblasti zaštite životne sredine, kao deo jedinstvenog informacionog sistema Republike; sprovode postupci davanja saglasnosti na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu, proceni zatečenog stanja na životnu sredinu i strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu; sprovodi postupak izdavanja integrisane dozvole; izrađuje strateške dokumente koji se odnose na integralnu zaštitu životne sredine; predlaže i sprovodi strategiju održivog razvoja i ažurira mere iz akcionog plana; vrši inspekcijski nadzor u svim oblastima zaštite životne sredine; i drugo.

2.2.3. Pokrajinski sekretarijat za energetiku i mineralne sirovine u oblasti upravljanja vodama obavlja poverene poslove državne uprave i to: izrađuje bilans rezervi mineralnih sirovina i podzemnih voda na teritoriji AP Vojvodine; finansira osnovna geološka istraživanja na teritoriji AP Vojvodine, u skladu sa godišnjim programom osnovnih geoloških istraživanja koje donosi Vlada Republike; obavlja inspekcijski nadzor u oblasti geoloških istraživanja na teritoriji AP Vojvodine.

2.2.4. Određene nadležnosti u oblasti upravljanja vodama imaju i **Pokrajinski sekretarijat za privredu**, koji obavlja poslove u oblasti rečnog saobraćaja, kao i **Pokrajinski sekretarijat za zdravstvo, socijalnu politiku i demografiju**, budući da je u nadležnosti AP Vojvodine vršenje sanitarnog nadzora. Konačno, **Skupština i Vlada AP Vojvodine**, kao i **Pokrajinski sekretarijat za finansije** imaju svoju ulogu preko prava na iniciranje, koordiniranje i sprovođenje projekta Nacionalnog investicionog plana za teritoriju AP Vojvodine, kao i učestvovanjem putem kapitalnih ulaganja u izgradnji, opremanju i razvoju infrastrukture koja čini imovinu jedinica lokalne samouprave i AP Vojvodine na teritoriji AP Vojvodine i učestvovanjem putem kapitalnih ulaganja u izgradnji i opremanju značajnih građevinskih objekata koji služe ostvarivanju javnog interesa.

2.3. Drugi organi i organizacije na nacionalnom nivou

U oblasti upravljanja vodama na nacionalnom nivou prisutne su brojne druge institucije i organizacije, u svim vrstama vodnih delatnosti.

2.3.1. Savet za vode i Nacionalna konferencija za vode su nova tela, osnovana Zakonom o vodama (Službeni glasnik RS 30/10).

Savet je radna grupa koju osniva ministar nadležan za poslove upravljanja vodama, radi razmatranja i davanja mišljenja na predloge zakona i drugih propisa koji uređuju upravljanje vodama, razmatranja i davanja mišljenja na predlog Strategije i plana upravljanja vodama i davanja predloga za unapređenje stanja u oblasti voda.

Nacionalna konferencija treba da obezbedi uticaj javnosti u upravljanju vodama. Ima 14 članova koje imenuje Vlada, a čine je predstavnici jedinica lokalne samouprave sa svakog vodnog područja, predstavnici korisnika voda i udruženja građana. Ona prati realizaciju Strategije i plana upravljanja vodama, učestvuje u javnoj raspravi u fazi pripreme plana upravljanja vodama, prati

realizaciju plana upravljanja vodama na vodnom području, daje predloge za poboljšanje učešća javnosti u procesu planiranja, donošenja odluka i kontrole njihovog sprovođenja i daje predloge za edukaciju javnosti o značaju vode, o potrebi racionalizacije potrošnje vode i zaštite vode i ulozi vodnih objekata u obezbeđenju usluga.

2.3.2. Republička agencija za prostorno planiranje osnovana je radi obezbeđivanja uslova za sprovođenje i unapređenje politike planiranja i uređenja prostora Republike Srbije, u skladu sa Zakonom o planiranju i izgradnji (Službeni glasnik RS 72/09, 81/09). Nadležnosti Agencije u oblasti upravljanja vodama proizlaze iz njene nadležnosti da priprema, koordiniše i prati izradu Prostornog plana i programa implementacije Prostornog plana Republike Srbije, regionalnih prostornih planova i programa njihove implementacije, pruža stručnu pomoć u izradi planova i obavlja druge poslove u vezi prostornog planiranja.

2.3.3. Fond za zaštitu životne sredine osnovan je radi obezbeđivanja finansijska sredstva za podsticanje zaštite i unapređenje životne sredine u Srbiji, kao i za planske sistematske investicije u projekte zaštite životne sredine. U skladu sa Zakonom o Fondu za zaštitu životne sredine (Službeni glasnik RS 72/09), Fond upravlja projektima i finansijski posreduje u oblasti održivog razvoja i zaštite i poboljšanja stanja životne sredine, kao i upotrebe obnovljivih izvora energije, u skladu sa Nacionalnim programom za zaštitu životne sredine i drugim strateškim planovima, programima i međunarodnim sporazumima.

2.3.4. Zavod za zaštitu prirode Srbije bavi se aktivnostima usmerenim na zaštitu prirodnih resursa, sprovodi istraživanja sa ciljem zaštite prirode, sprovodi režim očuvanja prirode, priprema izveštaje koji ističu prioritete u proceni zaštite prirodnih resursa, vrši monitoring stanja prirodnih resursa i predlaže mere za zaštitu prirode, određuje uslove zaštite, pruža informacije o zaštiti prirodnih resursa za svrhu prostornih i drugih planskih dokumenata i obavlja druge poslove određene zakonom.

2.3.5. Akreditaciono telo Srbije (ATS) u skladu sa Zakonom o akreditaciji (Službeni glasnik RS 73/10) i Zakonom o osnivanju Akreditacionog tela Srbije (Službeni glasnik RS 96/06) obavlja utvrđivanje kompetentnosti organizacija za obavljanje poslova ocenjivanja usaglašenosti laboratorija za ispitivanja, laboratorija za etaloniranje, medicinskih laboratorija, organizacija koje obavljaju poslove kontrolisanja i drugih certifikacionih poslova; vodi registar akreditovanih organizacija; obavlja druge poslove iz oblasti akreditacije. U oblasti upravljanja vodama, Akreditaciono telo je nadležno za akreditovanje laboratorija i indikatora stanja životne sredine.

2.3.6. Republički geodetski zavod je nadležan za stručne poslove i poslove državne uprave koji se odnose na državni premer, zemljišni katastar, katastar nepokretnosti, katastar vodovoda i registraciju prava nepokretnost i njihovo održavanje. U njegovoj nadležnosti je uspostavljanje Nacionalne infrastrukture geoprostornih podataka, zbog čega treba da saraduje sa institucijama i organizacijama uključenim u sakupljanje, održavanje i distribuciju geoprostornih informacija.

2.3.7. Naučno-istraživačke organizacije predviđene su Zakonom o vodama na način da studijsko-istraživačke poslove od posebnog značaja za upravljanje vodama vrši naučno-istraživačka organizacija ovlašćena od strane Ministarstva poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede za obavljanje tih poslova. Najvažnije među naučno-istraživačkim organizacijama u oblasti upravljanja vodama su:

Institut za javno zdravlje Dr Milan Jovanović Batut vrši monitoring uticaja faktora rizika životne sredine po zdravlje stanovnika, kontrolu prehrambenih proizvoda i bezbednosti vode za piće, sanitarni nadzor i kontrolu usklađenosti sa higijenskim standardima. Institut ima širok program monitoringa vode za piće.

Institut za biološka istraživanja Dr Siniša Stanković je povezan sa Beogradskim univerzitetom i blisko saraduje i sa Direkcijom za vode u oblasti biološkog monitoringa.

Institut Jaroslav Černi bavi se istraživanjem, razvojem, projektovanjem i konsaltingom na polju hidraulike i integralnim upravljanjem vodenim resursima uključujući planiranje, i izrađuje vodoprivredne osnove i studije izvodljivosti. Poslovi instituta obuhvataju korišćenje voda, zaštitu voda od zagađivanja i zaštitu od štetnih dejstava voda. Institut se bavi poslovima u oblastima vodosnabdevanja, kanalizacije i zaštite kvaliteta vode, hidrogeologije i podzemnih voda, melioracije zemljišta i kontrole bujica, hidrauličkih ispitivanja i modeliranja i drugo.

2.4. Regionalna preduzeća

Regionalne organizacije nisu povezane sa regionalnim nivoom vlasti, koji u Srbiji ne postoji, već su regionalne u smislu svoje teritorijalne nadležnosti. Zakon o vodama (Službeni glasnik RS 30/10) predviđa postojanje javnog vodoprivrednog preduzeća, kao jednog od organa koji vrši upravljanje vodama na teritoriji Republike Srbije, zajedno sa nadležnim ministarstvima, pokrajinskim organima i organima jedinica lokalne samouprave.

Javno vodoprivredno preduzeće upravlja vodnim objektima za uređenje vodotoka i za zaštitu od poplava na vodama I reda, u koje spadaju svi međunarodni vodotoci i drugi značajni vodotoci koje određuje Vlada, i vodnim objektima za odvodnjavanje, koji su u javnoj svojini, brine se o njihovom namenskom korišćenju, održavanju i čuvanju, i upravlja branama sa akumulacijama, prevodnicama na kanalima i sistemima za navodnjavanje, osim objekata koja su pravna lica izgradila za svoje potrebe.

Osnovne nadležnosti javnog vodoprivrednog preduzeća su: upravljanje vodnim resursima i usklađivanje potreba voda za razne svrhe; održavanje i poboljšanje vodnog režima; održavanje i rekonstrukcija sistema vodnih resursa; organizacija i poboljšanje sistema za zaštitu od poplava; zaštita vodnih izvora; organizacija i sprovođenje mera za zaštitu voda od zagađenja; ulaganje u izgradnju i rekonstrukciju sistema vodnih resursa; priprema tehničke dokumentacije za upravljanje vodnim resursima; priprema planova i programa za upravljanje vodnim resursima; organizacija i rukovođenje informacionim sistemom vodnih resursa i dokumentacijom o vodama; kontrola zagađenja i prevencija.

Na teritoriji Srbije, prema Zakonu o vodama, postoje tri javna vodoprivredna preduzeća: JVP Srbijavode, JVP Vode Vojvodine i JVP Beogradvode. Sva javna vodoprivredna preduzeća imaju identične nadležnosti na teritoriji za koju su osnovana.

JVP Srbijavode je nadležno za vodna područja: Sava (sa Drinom i Kolubarom), Morava (sa Zapadnom i Južnom Moravom, Pčinjom i Dragovišticom), Donji Dunav (nizvodno od Beograda, obuhvatajući uz Dunav Mlavu, Pek i Timok) i Kosovo i Metohija.

JVP Vode Vojvodine su nadležne za vodna područja na teritoriji AP Vojvodina: vodno područje Srem i vodno područje Bačka i Banat.

JVP Beogradvode je nadležno za vodno područje na teritoriji grada Beograda.

Ovakva podela je potpuno u saglasnosti sa opštim geografskim i hidro-geološkim uslovima i potrebama u upravljanju vodama na ovim delovima teritorije.

2.5. Lokalni organi, institucije i preduzeća

Na lokalnom nivou u oblasti upravljanja vodama nadležne su četiri vrste organa i organizacija.

2.5.1. Organi jedinica lokalne samouprave imaju nadležnosti u upravljanju vodama po osnovu Zakona o lokalnoj samoupravi (Službeni glasnik RS 129/07) i Zakona o vodama. U skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, jedinice lokalne samouprave preko svojih organa uređuju i obezbeđuju obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti, među kojima su prečišćavanje i distribucija vode i prečišćavanje i odvođenje atmosferskih i otpadnih voda. Po Zakonu o vodama, jedinice lokalne samouprave imaju određene nadležnosti za upravljanje vodama na lokalnom nivou, kao što su zaštita od erozije, zaštita od poplava, suspenzija vodnih prava i rente. Nadležnostima jedinica lokalne samouprave po Zakonu o vodama biće posvećena posebna analiza.

2.5.2. Instituti za javno zdravlje. U Srbiji postoji 23 instituta za javno zdravlje. Njihove nadležnosti su slične nadležnostima Instituta za javno zdravlje Dr Milan Jovanović Batut: monitoring uticaja faktora rizika životne sredine po zdravlje stanovnika, kontrola prehrambenih proizvoda i bezbednosti vode za piće, sanitarni nadzor i kontrola usklađenosti sa higijenskim standardima, na lokalnom nivou.

2.5.3. Javna komunalna preduzeća su pravna lica za obavljanje delatnosti od opšteg interesa preko kojih jedinice lokalne samouprave izvršavaju nadležnosti u vezi upravljanja vodama iz Zakona o lokalnoj samoupravi. Prema Zakonu o komunalnim delatnostima (Službeni glasnik RS 16/97 i 42/98), komunalne vodne delatnosti su prečišćavanje i distribucija vode i prečišćavanje i odvođenje atmosferskih i otpadnih voda, a mogu biti i druge delatnosti koje jedinica lokalne samouprave odredi kao takve, kao održavanje javnih bunara i česmi. Komunalne vodne delatnosti mogu da obavljaju samo javna komunalna preduzeća. U svakoj jedinici lokalne samouprave po pravilu postoji jedno ovakvo preduzeće, osim u gradu Beogradu, gde ih je nekoliko, pri čemu su oblici organizacije različiti: u većim gradovima (oko 25 gradova) to su preduzeća koja isključivo obavljaju navedene vodne delatnosti; u ostalim opštinama, javna komunalna preduzeća obavljaju uz vodne i druge komunalne delatnosti.

2.5.4. Vodoprivredna preduzeća su privredna društva ili drugi oblici organizovanja radi sticanja dobiti koja obavljaju vodne delatnosti, osim komunalnih delatnosti. To su specijalizovana preduzeća za održavanje vodnih objekata i sistema za odbranu od poplava, navodnjavanje i odvodnjavanje, za obavljanje radova hidrogradnje i niskogradnje, eksploataciju rečnih nanosa i druge poslove. Vodnu delatnost ova preduzeća obavljaju na osnovu ugovora sa javnim vodoprivrednim preduzećima. Pre postupka privatizacije u Srbiji je postojalo 55 ovakvih preduzeća, od kojih čak 21 na teritoriji Vojvodine, što je posledica velikih ulaganja u vodoprivredu u Vojvodini u prošlosti (izgradnja i održavanje hidro sistema Dunav-Tisa-Dunav), kao i većih potreba za uređivanjem voda i zaštitom od štetnog dejstva voda. Treba napomenuti da su ova preduzeća danas u lošem ekonomskom položaju, najviše zbog dvodecenijske zapuštenosti oblasti upravljanja vodama i ne postojanja sistemskog načina finansiranja vodoprivrede

Zaključak

Vodne delatnosti su u Srbiji, a naročito u Vojvodini, tokom druge polovine XX veka bile izuzetno razvijene, zbog čega je i današnji institucionalni okvir veoma razvijen i izdiferenciran.

Iako institucionalni okvir obuhvata veliki broj subjekata, relativno jasno je podeljen prema vodnim delatnostima na dva glavna subjekta.

Najveće slabosti institucionalnog okvira su nedostatak faktičkog sprečavanja zagađivanja voda, koje je kao vodna delatnost najnerazvijenija.

Takođe, sadašnji institucionalni okvir se podudara sa pravnim okvirom u nepokrivanju pravne praznine po pitanju nadležnosti za podzemne vode i za opasne materije u vodama.

Osim toga, problem sa institucionalnim okvirom je neodgovarajuća saradnja između organa, organizacija, institucija i preduzeća, kao i visoko centralizovani način finansiranja vodnih delatnosti.

3. Položaj i nadležnosti lokalne samouprave u oblasti upravljanja vodama u Republici Srbiji (Prema Zakonu o vodama iz 2010. godine)

Aktuelni Zakon o vodama (*Sl.glasnik RS 30/10*) zamenio je istoimeni zakon donet pre dve decenije (*Sl.glasnik RS 46/91, 53/93 i 54/96*). Novi Zakon o vodama je formalno usklađen sa evropskom Okvirnom konvencijom o vodama, osim po pitanju nadležnosti nad podzemnim vodama i nad hemijskim zagađenjem, koja nisu pokrivena.

Položaj i nadležnosti lokalne samouprave u oblasti upravljanja vodama u ovom tekstu prikazani su prema redosledu iz Zakona o vodama, sa navođenjem poglavlja u kojem se nalaze članovi od značaja za lokalnu samoupravu i kratkim osvrtom na opšta zakonska rešenja neophoda za razumevanje članova koji su bliže objašnjeni. Nakon objašnjenja relevantnog člana, kurzivom su prikazane zapažanja u vezi tog člana. Tekst je podeljen linijama prema poglavljima.

U poglavlju *II Vodno dobro*, Zakon propisuje da su vodna dobra vode i vodno zemljište. **Član 6** Zakona propisuje da se površinske vode u Srbiji, po značaju koji imaju za upravljanje vodama, dele na vode I i II reda na osnovu određenih kriterijuma (položaj vodotoka u odnosu na državnu granicu, veličine i odlike sliva, režim i karakteristike vodotoka sa aspekta korišćenja voda, zaštite voda i zaštite od štetnog dejstva voda). Popis voda I reda utvrđuje Vlada, dok se sve površinske vode koje nisu utvrđene kao vode I reda smatraju vodama II reda. Lokalna samouprava nema nadležnosti u vezi vodnih dobara.

Zakon određuje da Vlada utvrđuje popis voda I reda, ali nema nikakve naznake koji organ utvrđuje, niti da li uopšte neki organ utvrđuje popis voda II reda; moglo bi se smatrati da je popis voda II reda u nadležnosti lokalnih organa, ali takvu nadležnost Zakon ne propisuje.

Poglavljje *III Vodni objekti* određuje da su vodni objekti građevinski i drugi objekti, koji sa pripadajućim uređajima čine tehničku/tehnološku celinu, a služe za obavljanje vodne delatnosti. Vodni objekti se dele prema nameni, odnosno prema vrsti vodne delatnosti za čije obavljanje služe (za uređenje vodotoka; za zaštitu od poplava, erozije i bujica; za zaštitu od štetnog dejstva unutrašnjih voda – odvodnjavanje; za korišćenje voda; za sakupljanje, odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda i zaštitu voda; i za monitoring voda).

Član 23, u okviru ovog poglavlja, propisuje nadležnost za upravljanje vodnim objektima, određujući da upravljanje vodnim objektima na vodama I reda i vodnim objektima za odvodnjavanje vrši javno vodoprivredno preduzeće za obavljanje vodne delatnosti na određenoj teritoriji, dok "vodnim objektima za uređenje vodotoka i zaštitu od poplava na vodama II reda, objektima za zaštitu od erozije i bujica, koji su u javnoj svojini, upravlja, brine se o njihovom namenskom korišćenju, održavanju i čuvanju jedinica lokalne samouprave na čijoj se teritoriji objekat nalazi". Način održavanja vodnih objekata propisuje ministar nadležan za poslove vodoprivrede.

Nedostatak iz člana 6, u pogledu nadležnosti za utvrđivanje popisa voda II reda, dolazi do izražaja i povodom nadležnosti za upravljanje vodnim objektima iz člana 23. Mnoge reke su dovoljno male da spadaju u vode II reda, ali teku preko teritorije dve ili više opština. Pošto je upravljanje vodama zasnovano na načelu integralnog upravljanja u okviru celog sliva ili podsliva, nejasno je kako se usklađuje nadležnost dve ili više opština nad vodnim objektima na rekama koje spadaju u vode II reda. Pitanje održavanja vodnih objekata se u praksi sreće najčešće u slučaju bujica ili poplava, a zapravo je stalno prisutno kao pitanje prikupljanja budžetskih sredstava za njihovo redovno održavanje, tačnije – za izbor subjekta za obavljanje poslova održavanja vodnih objekata na vodama II reda, za naplatu obavljenih poslova od opština na čijoj teritoriji teku reke, utvrđivanje udela u troškovima svake od opština za poslove na delu vodotoka na njenoj teritoriji, i dr.

Poglavlje IV *Integralno upravljanje vodama* definiše da se integralno upravljanje vrši kroz propisan način planiranja upravljanja vodama i vršenja vodne delatnosti. **Član 24** određuje da se upravljanje vodama u Srbiji vrši preko ministarstva nadležnog za poslove vodoprivrede, drugih ministarstava, organa autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave i javnog vodoprivrednog preduzeća, što znači da svi nivou vlasti učestvuju u poslovima upravljanja vodama.

Članovi 26 i 27 Zakona uređuju teritorijalne osnove za upravljanje vodama, određujući rečne slivove i podslivove, vodna područja i nadležnost subjekata za upravljanje vodama na vodnim područjima. Propisano je sedam vodnih područja, nad kojima je utvrđena nadležnost tri javna vodoprivredna preduzeća: JVP Srbija vode (za četiri vodna područja: Sava van teritorije AP Vojvodine, sa Drinom i Kolubarom; donji Dunav, nizvodno od Beograda, van teritorije AP Vojvodine, sa Mlavom i Timokom; Morava, sa Zapadnom i Južnom Moravom, Pčinjom i Dragovišticom; Kosovo i Metohija); JVP Vode Vojvodine (za dva vodna područja: Bačka i Banat; i Srem); i JVP Beogradvode (za vodno područje Beograd).

Jedinice lokalne samouprave nemaju nadležnosti u pogledu planiranja upravljanja vodama i donošenja planskih dokumenata u oblasti upravljanja vodama (**članovi 29–42** Zakona). Izuzetak je grad Beograd, koji je jedinica lokalne samouprave i u oblasti upravljanja vodama uživa samostalnost približnu organima AP Vojvodine.

Propisivanje nadležnosti lokalne samouprave nad održavanjem vodnih objekata u članu 24, i kasnije, u obavljanju vodne delatnosti, izdavanju vodnih akata u određenim slučajevima i vođenju vodne evidencije, kao i finansiranju upravljanja vodama, nije ispraćeno nadležnostima u planiranju upravljanja vodama. Kod planiranja upravljanja vodama, subjekti su centralni organi i javna vodoprivredna preduzeća. Iako ima opravdanja za ovakvo zakonsko rešenje, tretman lokalne samouprave u upravljanju vodama je nekompletan. Pored ovog načelnog problema, ovakvo zakonsko rešenje stvara praktične probleme, pre svega nezainteresovanost lokalne samouprave za poslove upravljanja vodama i posledičnu nekompetentnost, usled nedostatka odgovarajućih organa i stručnjaka.

Dodatno, ovakvo zakonsko rešenje stvara posrednu, skrivenu vrstu centralizacije: ako su gradovi i opštine ili privatni sektor zainteresovani za poslove koji obuhvataju i neki oblik upravljanja vodama, nadležni organ za rešavanje njihovih zahteva je javno vodoprivredno preduzeće. Mada nije predmet Zakona o vodama, organizacija javnih vodoprivrednih preduzeća je izrazito centralistička i, naročito u slučaju malih objekata, potpuno neprilagođena pretpostavci pružanja usluga. U praksi je centralizovanost javnih vodoprivrednih preduzeća jedna od čestih prepreka za brži razvoj određenih delatnosti, na primer kod izgradnje malih hidroelektrana snage do 1 MW, za koje građevisku dozvolu izdaje opština.

Zakon o vodama dalje propisuje da je vodna delatnost delatnost od opšteg interesa koja obuhvata: uređenje vodotoka i zaštitu od štetnog dejstva voda; uređenje i korišćenje voda; i zaštitu voda od zagađivanja. Lokalna samouprava ima određene nadležnosti u vezi svake od vodnih delatnosti.

U okviru vodne delatnosti uređenje vodotoka i zaštita od štetnog dejstva voda, član 45 Zakona o vodama propisuje, između ostalog, da svi nivoi državne vlasti (Republika, autonomna pokrajina i jedinice lokalne samouprave) obezbeđuju zaštitu od štetnog dejstva voda, po Zakonu o vodama i po posebnim zakonima. Zaštita od štetnog dejstva voda organizuje se kao zaštita od poplava i zaštita od štetnog dejstva erozije i bujica.

U okviru zaštite od poplava, **član 53** bliže propisuje da je za odbranu od poplava na vodama I reda i za sisteme za odvodnjavanje nadležno javno vodoprivredno preduzeće, dok odbranu od poplava na vodama II reda organizuje i sprovodi jedinica lokalne samouprave. **Član 55** Zakona predviđa obavezu usvajanja operativnog plana za odbranu od poplava za vode I reda i za vode II reda, pri čemu plan za vode I reda priprema javno vodoprivredno preduzeće, a usvaja resorno ministarstvo, dok plan za vode II reda donosi nadležni organ jedinice lokalne samouprave, uz prethodno mišljenje javnog vodoprivrednog preduzeća, najkasnije u roku od 30 dana od donošenja operativnog plana za odbranu od poplava za vode I reda.

Kada je reč o zaštiti od štetnog dejstva erozije i bujica, **članovi 61–63** propisuju punu i isključivu nadležnost lokalne samouprave. Jedinica lokalne samouprave određuje eroziono područje, uslove za njegovo korišćenje i radove i mere za zaštitu od erozije i bujica, na osnovu karakteristika, intenziteta i kategorije erozije i položaja i načina korišćenja zemljišta, u skladu sa kriterijumima koje propisuje resorni ministar. Radi sprečavanja šteta od erozije i bujica, jedinice lokalne samouprave, u skladu sa planom upravljanja vodama, sprovode preventivne mere, grade i održavaju vodne objekte za te namene i izvode zaštitne radove. Tipične preventivne mere su npr. zabrane krčenja i seče šuma, ogoljavanja površina, zatrpavanja izvora, izgradnje objekata bez planske i projektne dokumentacije, eksploatacije rečnih nanosa sa dna ili padine i druge, a tipični zaštitni radovi su npr. pošumljavanje, krčenje rastinja, terasiranje, podizanje voćnjaka i veštačkih livada, melioracija pašnjaka, čišćenje korita i drugi. Sredstva za preventivne mere i zaštitne radove izdvaja jedinica lokalne samouprave, a ako bujični tokovi i jaki erozioni procesi ugrožavaju naselja, industrijska postrojenja, magistralne i regionalne puteve i melioracione sisteme ili ako se prostiru na teritoriji dve ili više jedinica lokalne samouprave, sredstva za izgradnju objekata i izvršenje radova i mera za zaštitu, uz jedinice lokalne samouprave, obezbeđuju i Republika, odnosno autonomna pokrajina. Osmatranje i merenje prirodnih pojava u vezi zaštite od štetnog dejstva voda vrše Republički hidrometeorološki zavod i druga pravna lica određena operativnim planom za odbranu od poplava.

I po pitanju uređenja vodotoka i zaštite od štetnog dejstva voda, pojavljuje se pomenuti posredni, skriveni centralizam javnog vodoprivrednog preduzeća prema jedinicama lokalne samouprave. Očigledan primer je član 55: opštine ne učestvuju u planiranju upravljanja vodama, ali su u obavezi da donesu operativni plan odbrane od poplava za vode II reda, i to uz prethodnu saglasnost javnog vodoprivrednog preduzeća, a najkasnije 30 dana od donošenja operativnog plana odbrane od poplava za vode I reda. Ovde se više radi o "razrezivanju" obaveza, nego o učestvovanju u planiranju odbrane od poplava.

Sa druge strane, kada je reč o zaštiti od erozije i bujica, lokalne samouprave su ostavljene same: iako ne učestvuju u planiranju uređenja voda, niti u planiranju upravljanja vodama – odgovornost za zaštitu od erozije i bujica je u celini na njih (članovi 61–63)..

Pomalo je kontradiktorna odredba koja među preventivne mere za sprečavanje svrstava zabranu eksploatacije rečnih nanosa sa dna ili padine rečnog korita, pri čemu Zakon ne predviđa nikakve nadležnosti lokalne samouprave u vezi eksploatacije rečnih nanosa – niti izdavanje vodnih akata, niti nadzorna ovlašćenja. Ostaje nejasno na osnovu čega opštine mogu da donesu ovakvu zabranu, kada u formalnom smislu nemaju informacije o stanju voda, niti obavljanju delatnosti eksploatacije rečnih nanosa..

Nastavljajući sa uređivanjem vodnih delatnosti, Zakon obrađuje uređenje i korišćenje voda. Uređenjem voda se obezbeđuju raspodela voda za snabdevanje stanovništva, dobro stanje voda i drugi ciljevi. Korišćenje voda određuje kao opšte i posebno korišćenje voda. **Član 67** bliže određuje da je opšte korišćenje voda korišćenje bez prethodnog tretmana i bez upotrebe posebnih uređaja (pumpe, natege i drugo) ili izgradnje vodnih objekata, za piće, sanitarno-higijenske potrebe, napajanje stoke, rekreaciju i kupanje, gašenje požara i plovidbu. Od ovih namena opšteg korišćenja voda, jedinica lokalne samouprave određuje mesto i način korišćenja vode za rekreaciju i kupanje, po prethodnom mišljenju javnog vodoprivrednog preduzeća. Pošto se opšte korišćenje voda ne može tehnički monopolisati, osim delimično u slučaju mesta za rekreaciju i kupanje, ono je slobodno, dok se pravo na posebno korišćenje voda stiče vodnom dozvolom (član 68).

Nadležnost lokalne samouprave za određivanje mesta i načina korišćenja vode za rekreaciju i kupanje iz člana 67 uslovljena je prethodnim mišljenjem javnog vodoprivrednog preduzeća. Ako ova kvo zakonsko rešenje ima smisla kada su u pitanju vode I reda, kakvog smisla ima za vode II reda, za koje javno vodoprivredno preduzeće čak i nije nadležno? Koje su to odlike javnog vodoprivrednog preduzeća koje mu daju kvalifikacije da daje mišljenje o nečemu što nije u njegovoj nadležnosti?

Posebno korišćenje voda (član 71) deli se prema nameni za korišćenje vode: a) za snabdevanje vodom (za piće, sanitarno-higijenske potrebe, za potrebe industrije i druge); b) za navodnjavanje; c) za korišćenje vodne snage za proizvodnju električne energije i pogon uređaja; d) za ribnjake; e) za plovidbu; f) za sport, rekreaciju i turizam. Namene su istovremeno i prioriteta u korišćenju voda.

U okviru posebnog korišćenja voda, nadležnosti lokalne samouprave su predviđene samo za snabdevanje vodom. **Član 74** određuje da je javno preduzeće, odnosno drugo pravno lice koje obavlja poslove snabdevanja vodom, dužno da kontroliše kvalitet i kvantitet vode, postavljanjem uređaja na vodozahvatu, kao i da preduzima mere obezbeđenja zdravstvene ispravnosti vode za piće i za obezbeđenje tehničke ispravnosti uređaja. Podatke o izmerenom kvalitetu i količinama vode na vodozahvatu javno preduzeće je dužno najmanje jednom godišnje da dostavlja resornom ministarstvu i javnom vodoprivrednom preduzeću.

Zakon o vodama u članu 74 zapostavlja nadzorne nadležnosti lokalne samouprave u odnosu na javno preduzeće koje vrši snabdevanje stanovništva vodom za piće. Naime, nije jasno, recimo, šta se dešava ako javno preduzeće iz člana 74 ne dostavi ministarstvu i javnom vodoprivrednom preduzeću podatke na koje je obavezno. U skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o komunalnim delatnostima, lokalna samouprava u takvom i sličnom slučaju morala bi da bude na neki način prisutna kao nadzorna instanca za javno preduzeće, uz istovremenu povezanost sa resornim ministarstvom i javnim vodoprivrednim preduzećem.

Član 77 Zakona propisuje da se na područjima koja se koriste kao izvorišta za snabdevanje vodom za piće i za sanitarno-higijenske potrebe određuju tri zone sanitarne zaštite: šira i uža zona zaštite i zona neposredne zaštite. To su zaštićene oblasti koje se uređuju u skladu sa vodnim odlikama zemljišta i podslivova i drugim karakteristikama, i održavaju na način koji ne ugrožava zdravstvenu ispravnost vode na izvorištu. Nadležni organi jedinica lokalne samouprave podnose ministarstvu nadležnom za poslove zdravlja, odnosno organu autonomne pokrajine nadležnom za poslove zdravlja za opštine na teritoriji autonomne pokrajine, zahtev za određivanje zona sanitarne zaštite kada se na njihovoj teritoriji nalazi izvorište za koje je elaboratom predviđena zona sanitarne zaštite. Ako su zone na teritoriji više opština, svaka od opština podnosi zahtev za zone na svojoj teritoriji. O zahtevu odlučuje ministar nadležan za poslove zdravlja, na osnovu elaborata koji se podnosi uz zahtev. Kada je rešenjem zahtev usvojen, zone sanitarne zaštite unose se u planove upravljanja vodom i prostorni i urbanističke planove jedinica lokalne samouprave.

Nadležnost lokalne samouprave iz člana 77 vezana je za planiranje obezbeđenja vode za stanovništvo. Obzirom da opštine ne učestvuju u planiranju upravljanja vodama, a da javna vodoprivredna preduzeća imaju obavezu da obezbede podatke o dostupnoj vodi pogodnoj za piće (obavezna su da na svakom vodnom području identifikuju vodna tela podzemnih i površinskih voda koja se koriste ili se mogu koristiti za ljudsku potrošnju, u prosečnoj količini vode većoj od 10 m³/dan ili za snabdevanje vodom za piće više od 50 stanovnika, član 73), opštine ovu nadležnost mogu da vrše samo uz informacije javnog vodoprivrednog preduzeća, praktično uz njegovu saglasnost i dozvolu, zbog čega je postupak iz člana 77 pomalo suvišan.

U članu 77 pada u oči i da su opštine sa teritorije autonomne pokrajine dvostruko zaštićene u postupku: one imaju pravo na žalbu na rešenje pokrajinskog organa, koja se podnosi ministru zdravlja, kao i pravo na upravni spor protiv rešenja ministra zdravlja, dok ostale opštine imaju samo pravo na upravni spor. Mada, s obzirom na pomenutu dostupnost podataka u vezi zaliha vode pogodne za piće, malo je verovatno da će ijedna opština ikada imati potrebu za žalbenim postupkom i upravnim sporom.

U okviru posebnog korišćenja voda, Zakon o vodama obrađuje eksploataciju rečnih nanosa, što je jedna od čestih tema koje pominju predstavnici lokalnih samouprava. Zakon o vodama, u delu posvećenom vodnim aktima, ne uključuje jedinice lokalne samouprave u odlučivanje o obavljanju poslova eksploatacije rečnih nanosa i vršenju nadzora nad obavljanjem ovih poslova. Međutim, Zakon u ranije pomenutim članovima 61–63, koji uređuju nadležnosti lokalne samouprave u zaštiti od erozije i bujica, propisuje da opštine mogu doneti specifičnu zabranu eksploatacije rečnih nanosa sa dna ili padina rečnog korita. Ovo ovlašćenje stoji u vakuumu nedostatka informacija, učešća opština u planiranju upravljanja vodama i vršenju nadzora nad upravljanjem vodama.

Deo Zakona posvećen vodnoj delatnosti, nakon korišćenja voda, nastavlja se uređivanjem zaštite voda od zagađivanja. U okviru zaštite voda od zagađivanja, Zakon predviđa donošenje plana zaštite voda od zagađivanja, koji donosi Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za poslove zaštite životne sredine, ne predviđajući obaveze drugih organa.

Radi zaštite vode od zagađivanja, Zakon propisuje određene zabrane i obaveze za zagađivače. **Član 98** propisuje obavezu prečišćavanja otpadnih voda za svako pravno lice, preduzetnika i fizičko lice koje ispušta i/ili odlaže materije koje mogu da zagade vodu. Ova obaveza se odnosi jednako na ispuštanje u sistem javne kanalizacije ili recipijent, pri čemu, kod ispuštanja neposredno u recipijent, otpadna voda mora biti prečišćena do nivoa koji odgovara graničnim vrednostima emisije. O ispuštanju otpadnih voda u javnu kanalizaciju odlučuje jedinica lokalne samouprave posebnim aktom.

Član 98 dokazuje suprotno od člana 74, uvažavajući nadležnosti lokalne samouprave nad obavljanjem poslova odvođenja i prečišćavanja otpadnih voda iz Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o komunalnim delatnostima. Ali, čini se da razlog za ovakvo zakonsko rešenje nije nastojanje da se postigne usaglašenost propisa, nego faktičko stanje u kojem od svih državnih organa samo lokalne samouprave imaju uvid u stanje javne kanalizacije, te se kao takve ne mogu zaobići kod određivanja nadležnosti.

Interesantno je primetiti da je u članu 98 predviđeno da odluku o ispuštanju otpadnih voda u javnu kanalizaciju donosi jedinica lokalne samouprave, a ne javno preduzeće koje obavlja delatnost odvođenja i prečišćavanja otpadnih voda, dok je kod podnošenja zahteva za određivanjem zona sanitarne zaštite iz člana 77 predviđena nadležnost javnog preduzeća koje obavlja delatnost snabdevanja vodom, a ne jedinice lokalne samouprave. Ovakvo zakonsko određivanje je nedosledno i u najmanju ruku zbunjujuće.

U vezi zaštite voda od zagađivanja, Zakon o vodama u **članu 100** predviđa da je pravno lice koje vrši sakupljanje, odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda dužno da kontroliše ispravnost objekata u kojima se obavljaju ovi poslovi, pre svega u pogledu vodne propusnosti, svakih pet godina, a za uređaje za merenje količina otpadnih voda jednom godišnje. Ova obaveza odnosi se i na septičke i sabirne jame. Kontrolu pravnog lica koje vrši sakupljanje, odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda vrši ovlašćeno pravno lice, u skladu sa Zakonom o vodama i zakonom kojim se uređuje izgradnja, i o tome izdaje potvrdu.

I u članu 100 je prisutna neusklađenost Zakona o vodama sa Zakonom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o komunalnim delatnostima, budući da član zanemaruje odgovornost lokalne samouprave za obavljanje poslova sakupljanja, odvođenja i prečišćavanja otpadnih voda, odnosno ne predviđa učešće jedinice lokalne samouprave u vršenju nadzora nad javnim preduzećem koje vrši ove delatnosti.

Konačno, u vezi zaštite voda od zagađivanja, lokalna samouprava se sreće u **članu 106** Zakona, koji određuje da je, u slučaju havarijskog zagađenja voda, Republički hidrometeorološki zavod dužan da, po saznanju za havarijsko zagađenje, bez odlaganja obavesti resorno ministarstvo, ministarstvo za zdravlje, ministarstvo za zaštitu životne sredine, ministarstvo za unutrašnje poslove, Agenciju za zaštitu životne sredine, javno vodoprivredno preduzeće i jedinicu lokalne samouprave na čijoj je teritoriji nastalo zagađenje.

Pošto su jedinice lokalne samouprave deo sistema javne vlasti, više je nego logično da budu među subjektima koji se obaveštavaju u slučaju havarija, kao što je predviđeno članom 106. Međutim, samo malo pre ovog člana, u članu 104, Zakon o vodama, propisujući obavezu svakog odgovornog lica i građanina da prijavi zagađenje voda nekom od nadležnih organa, navodi kao primer nadležnih organa "kapetanija pristaništa, (resorno) Ministarstvo, ministarstvo nadležno za zaštitu životne sredine, ministarstvo nadležno za unutrašnje poslove, javno vodoprivredno preduzeće". Premda se radi o instruktivnoj normi, ostaje nejasno zašto se jedinice lokalne samouprave ovde ne pominju.

Zakon o vodama u delu posvećenom sistematskom praćenju statusa voda i zaštićenih oblasti ne predviđa nikakve nadležnosti jedinica lokalne samouprave.

Interesantno je da Zakon ne predviđa da jedinice lokalne samouprave vrše čak ni nadzor nad zonama sanitarne zaštite, za koje su, međutim, upravo one ovlašćene da podnesu zahtev za određivanje (član 77). Ovo je zbunjujuće rešenje, jer nije jasno ko je odgovoran za svakodnevni nadzor nad zonama sanitarne zaštite, ako nisu jedinice lokalne samouprave, koje su, po Zakonu o lokalnoj samoupravi i Zakonu o komunalnim delatnostima, isključivo odgovorne za snabdevanje stanovništva ispravnom vodom za piće.

Uređivanje integralnog upravljanja vodama i obavljanja vodne delatnosti, od značaja za lokalnu samoupravu, u Zakonu o vodama okončava se **članom 112**, koji uređuje izdavanje i oduzimanje licence za obavljanje vodne delatnosti. Ovaj član se posredno odnosi na lokalnu samoupravu, jer određuje da licencu moraju da imaju javna preduzeća i druga pravna lica koja obavljaju, između ostalih, i poslove: – snabdevanje vodom za piće sistemom javnog vodovoda; – sakupljanje, odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda sistemom javne kanalizacije; – sprovođenje odbrane od poplava i druge oblike zaštite od štetnog dejstva voda; – staranje o funkcionisanju vodnih objekata i sistema; – izvođenje sanacionih radova i hitnih intervencija na zaštitnim i regulacionim objektima; i – praćenje stanja vodnih objekata. Licenca se izdaje na zahtev javnog preduzeća i drugog pravnog lica rešenjem Ministarstva, na period od pet godina. Troškovi izdavanja licence padaju na podnosioca zahteva za izdavanje.

Član 112 obavezuje lokalnu samoupravu samo u situaciji kada javna preduzeća koja obavljaju vodne delatnosti koje spadaju u komunalne delatnosti ne pribave licencu ili im licenca bude oduzeta. U takvoj situaciji, sve nadležnosti su u rukama resornog ministarstva. Stav 8 istog člana čak propisuje da javno preduzeće "kome je oduzeta licenca može da podnese zahtev za izdavanje nove licence po isteku godinu dana od dana donošenja rešenja o oduzimanju licence". Očigledno je da ova norma nije sprovodiva na javnim preduzećima za snabdevanje vodom, jer je opisana situacija faktički gotovo nemoguća, već samo za preduzeća koja obavljaju vodnu delatnost koja ne spada u komunalne delatnosti. Ipak, ostaje pitanje kako je moguće da zakonsko rešenje suspenduje nadležnosti lokalne samouprave, utvrđene Zakonom o lokalnoj samoupravi, isključujući u celosti lokalnu samoupravu iz postupka izdavanja i oduzimanja licenci za obavljanje vodnih delatnosti koje spadaju u komunalne delatnosti.

Poglavlje V Vodna akta i vodna dokumentacija Zakona o vodama propisuje obavljanje javnih ovlašćenja u vezi upravljanja vodama (odlučivanje o pojedinačnim pravima). Vodna akta su a) vodni uslovi; b) vodna saglasnost; c) vodna dozvola; i d) vodni nalog.

Vodna akta, prema članu 114, donosi ministarstvo, a na teritoriji autonomne pokrajine, grada Beograda i jedinice lokalne samouprave njihov nadležni organ, u roku od dva meseca od dana podnošenja zahteva za izdavanje vodnog akta. Podnosilac zahteva je lice koje pribavlja građevinsku dozvolu, izrađuje prostorne ili urbanističke planove ili gazduje šumama. Po žalbi na vodni akt odlučuje ministarstvo, a protiv odluke ministra može se voditi upravni spor.

Vodni uslovi su najširi vodni akt i uređeni su članovima 115–118. Vodnim uslovima određuju se tehnički i drugi zahtevi koji se moraju ispuniti u postupku pripreme tehničke dokumentacije za izgradnju novih i rekonstrukciju postojećih objekata i izvođenje drugih radova koji mogu trajno, povremeno ili privremeno uticati na promene u vodnom režimu, odnosno ugroziti ciljeve životne sredine, kao i za izradu planskih dokumenata za uređenje prostora i gazdovanje šumama. U skladu sa opštim uslovima iz Zakona o planiranju i izgradnji, vodni uslovi važe dve godine od dana izdavanja, ako u tom roku nije podnet zahtev za izdavanje vodne saglasnosti. U članu 117 takstativno su nabrojane vrste radova i planskih dokumenata za koje se moraju tražiti vodni uslovi (ukupno 30). Nadležnost za izdavanje vodnih uslova propisana je **članom 118** tako da je izdavanje vodnih uslova posao centralnih organa u upravljanju vodama (resorno ministarstvo za teritoriju Srbije bez AP Vojvodine i bez grada Beograda, odnosno nadležni organi AP Vojvodine i grada Beograda za svoju teritoriju), dok su jedinice lokalne samouprave ovlašćene na izdavanje vodnih uslova za pet vrsta radova: – javni vodovod u seoskom naselju; – sađenje drveća i žbunastog bilja i njihova seča u koritu za veliku vodu i na obali; – promena katastarske kulture zemljišta na erozionom području; – vodenica i stambeni objekat na splavu; – drugi objekti i radovi, koji mogu privremeno, povremeno ili trajno da prouzrokuju promene u vodnom režimu ili na koje može uticati vodni režim, ali ako uticaj radova prelazi granice jedinice lokalne samouprave, onda vodne uslove izdaje resorno ministarstvo, odnosno nadležni organ autonomne pokrajine. Pre izdavanja vodnih uslova za objekte, radove i planska dokumenta, podnosilac zahteva je dužan da pribavi mišljenje Republičkog hidrometeorološkog zavoda i javnog vodoprivrednog preduzeća.

Interesantno je primetiti da se, iako su vodni uslovi iz članova 115–118 tesno povezani sa građevinskom dozvolom, nadležnost za izdavanje vodnih uslova bitno razlikuje od nadležnosti za izdavanje građevinske dozvole. Ovakvo zakonsko rešenje uslovljeno je činjenicom da jedinice lokalne samouprave ne učestvuju u planiranju upravljanja vodama i nemaju sve potrebne podatke za izdavanje vodnih uslova, osim u navedenim, očigledno sporednim slučajevima. To, ipak, ne menja ocenu da se radi o preterano centralizovanom rešenju, budući da bi vodne uslove mogao da pribavlja i lokalni organ nadležan za izdavanje građevinske dozvole, naravno uz saradnju javnog vodoprivrednog preduzeća, tako da podnosilac zahteva za vodne uslove može da ih pribavi u okviru pribavljanja osnovnih akata za izgradnju, naročito zato što su relevantne činjenice potrebne za utvrđivanje vodnih uslova obavezni elementi prostornih i urbanističkih planova i kao takve barem u osnovnim crtama poznate lokalnim organima.

Vodna saglasnost propisana je članovima 119–121 Zakona o vodama. Vodnom saglasnošću se utvrđuje da su tehnička dokumentacija za objekte i radove i planska dokumenta u skladu sa izdatim vodnim uslovima i izdaje je organ koji je izdao vodne uslove, a važi najduže dve godine od dana izdavanja, ako se u okviru tog roka ne podnese zahtev za izdavanje građevinske dozvole.

Član 120 određuje, između ostalog, da je pravo stečeno na osnovu vodne saglasnosti neprenosivo na drugo lice bez pristanka izdavaoca vodne saglasnosti. Rešenje o prenosu prava donosi resorno ministarstvo, odnosno nadležni organ autonomne pokrajine, grada Beograda i jedinice lokalne samouprave.

Vodna dozvola propisana je članovima 122–127. Njome se utvrđuju način, uslovi i obim korišćenja voda, način, uslovi i obim ispuštanja otpadnih voda, skladištenja i ispuštanja opasnih i drugih supstanci koje mogu zagaditi vodu, kao i uslovi za druge radove kojima se utiče na vodni režim. Izdaje je organ nadležan za izdavanje vodnih uslova i vodne saglasnosti, a važi najduže do 15 godina. Vodna dozvola ne može se izdati bez pribavljenih vodnih uslova i izdate vodne saglasnosti, osim izuzetno, za izgrađene objekte i sisteme koji imaju upotrebnu dozvolu i ne utiču nepovoljno na vodni režim. I za vodnu dozvolu važi da je neprenosiva bez saglasnosti organa koji ju je izdao. Pored toga, upotrebna dozvola ne može se izdati bez prethodno izdate vodne dozvole, osim u slučajevima regulacije vodotoka i izgradnje nasipa, dalekovoda, magistralnih i regionalnih puteva, železnica, magistralnih naftovoda i gasovoda, kablovskih vodova ispod korita reke za prenos električne energije, TT i optičkih kablova i mostova, kada se upotrebna dozvola može izdati i bez izdate vodne dozvole, na osnovu potvrde o ispunjenosti uslova iz vodne saglasnosti, koju izdaje organ nadležan za izdavanje vodne saglasnosti.

Odredbe o vodnoj saglasnosti i vodnoj dozvoli upotpunjavaju odredbe o vodnim uslovima. Kod odredbi o vodnoj dozvoli pojavljuje se interesantno pitanje zašto među izuzetke od obaveze pribavljanja vodne dozvole nisu uvršćeni i lokalni putevi i drugi lokalni infrastrukturni objekti. Po tekstu člana 127 Zakona, na primer, za izgradnju magistralnog gasovoda dovoljna je potvrda o ispunjenosti uslova iz vodne saglasnosti, dok je za izgradnju lokalne mreže gasovoda potrebna vodna dozvola. Nejasno je da li se ovde radi o previdu ili o drugačijem tretiranju lokalne infrastrukture.

Vodnim nalogom se licu kome je izdata vodna dozvola, odnosno potvrda, nalaže da u određenom roku izvrši neku radnju, odnosno da se uzdrži od nekog činjenja, radi otklanjanja opasnosti od nastalog ili mogućeg poremećaja vodnog režima, odnosno poremećaja stabilnosti rečnog korita ili vodnog zemljišta, kao i uspostavljanja stanja u skladu sa uslovima iz izdate vodne dozvole. Izdaje ga organ koji je izdao vodnu dozvolu.

Konačno, vodnu dokumentaciju čine vodna knjiga i vodni katastar. Vodna knjiga je evidencija izdatih vodnih akata, koju vodi izdavalac vodnog akta, dok je vodni katastar evidencija podataka potrebnih za upravljanje vodama, odnosno korišćenje voda, zaštitu od štetnog dejstva voda i zaštitu voda, koju vodi javno vodoprivredno preduzeće (katastar vodnog dobra, katastar vodnih objekata, katastar korišćenja voda i katastar zagađivača).

U vezi vodnih katastara, Zakon o vodama ne rešava mogućnost dvostruke nadležnosti nad podacima o zagađivačima, za koje su po Zakon o integrisanom i sprečavanju zagađenja životne sredine nadležni lokalni organi, kao i javno vodoprivredno preduzeće, za zagađivače voda.

U poglavlju VI Prava i obaveze vlasnika/korisnika vodnog zemljišta i objekata propisana su ograničenja prava svojine u vezi sa upravljanjem vodama, gde se pojavljuju i određene nadležnosti lokalne samouprave.

Član 138 određuje pravila priključenja na javni vodovod u seoskom naselju, propisujući da se pravno i fizičko lice koje nije učestvovalo u izgradnji seoskog vodovoda može priključiti na njega ako vodovod može da zadovolji potrebe svih korisnika i ako se snabdevanje vodom ovog lica ne može ekonomično rešiti na drugi način. Odobrenje za priključak izdaje organ jedinice lokalne samouprave.

Član 138 dvostruko ograničava prava: prvo, prava lica koje podnosi zahtev za priključenje na seoski vodovod, što je razumljivo, ali i prava subjekta koji je izgradio vodovod. Iz teksta člana očigledna je pretpostavka da seoski vodovod nije izgrađen sredstvima iz javnih izvora, odnosno da je izgrađen sredstvima samodoprinosu ili iz drugih, nejavni izvora. Nejasno je po kom osnovu zakonodavac ovlašćuje jedinicu lokalne samouprave da u celini odlučuje u ovakvom slučaju, izostavljajući pri tome subjekta, pravno ili fizičko lice, koje upravlja seoskim vodovodom, kao logični prvostepeni organ, što je po pravilu mesna zajednica ili javno preduzeće za snabdevanje vodom.

U **članu 139** propisana je obaveza otklanjanja štete kojom se pogoršava vodni režim, odnosno stanje erozije na erozionom području. Pravno ili fizičko lice koje počinii štetu dužno je da u roku koji odredi inspektor za vodoprivredu izvrši radnje kojima se uspostavlja stanje koje je postojalo pre nego što je šteta nastala. Ako počinilac štete radnje ne izvrši ove radnje u datom roku, radnje će izvršiti javno vodoprivredno preduzeće, odnosno, u slučaju erozionog područja, nadležni organ jedinice lokalne samouprave, o trošku lica koje je izazvalo štetu.

Članom 139 upotpunjuju se nadležnosti lokalne samouprave u uređivanju vodotoka i zaštiti od erozije i bujica, iz članova 61–63 Zakona.

U poglavlju VII *Drugi subjekti upravljanja vodama* Zakona o vodama, između ostalog, **član 142** propisuje osnivanje Nacionalne konferencije za vode kao tela kojim se obezbeđuje uticaj javnosti u upravljanju vodama. Vlada osniva i imenuje članove Nacionalne konferencije, na predlog resornog ministarstva. Nacionalna konferencija ima 14 članova koje čine predstavnici jedinica lokalne samouprave sa svakog od sedam vodnih područja, kao i predstavnici korisnika voda i udruženja građana. Nacionalna konferencija, između ostalog, prati realizaciju Strategije i plana upravljanja vodama, učestvuje u javnoj raspravi u fazi pripreme plana upravljanja vodama, daje predloge za poboljšanje učešća javnosti u procesu planiranja, donošenja odluka i kontrole njihovog sprovođenja i daje predloge za edukaciju javnosti o značaju vode, o potrebi racionalizacije potrošnje i zaštite vode i ulozi vodnih objekata u obezbeđenju usluga. Administrativno-tehničke poslove za potrebe Nacionalne konferencije obavlja resorno ministarstvo.

Član 142 predstavlja deo šireg skupa odredbi Zakona o vodama kojima se podstiče učešće javnosti u donošenju odluka u oblasti upravljanja vodama. Lokalna samouprava se u okviru odredbi o učešću javnosti sreće samo u vezi Nacionalne konferencije za vode.

Član 146 Zakona potvrđuje obavezu postojanja posebnih javnih preduzeća koja upravljaju i održavaju regionalne i višenamenske hidrosisteme, za obezbeđenje potreba u oblasti voda na teritoriji dve ili više jedinice lokalne samouprave. Ovo javno preduzeće osnivaju jedinice lokalne samouprave za koje se obezbeđuju potrebe u oblasti voda (snabdevanje vodom, navodnjavanje, zaštita od štetnog dejstva voda, zaštita voda).

Član 146 je posebno zanimljiv, jer potvrđuje da se poslovi na regionalnim i višenamenskim hidrosistemima moraju obavljati preko javnog preduzeća, ostavljajući sva ostala pravila u vezi načina osnivanja i poslovanja javnog preduzeća zainteresovanim jedinicama lokalne samouprave, što ove poslove čini srodnim sa vodnim delatnostima koje spadaju u komunalne delatnosti.

Poglavlje IX *Finansiranje upravljanja vodama* propisuje vrste poslova od opšteg interesa koji se finansiraju po osnovu Zakona o vodama, među kojima su i poslovi u nadležnosti lokalne samouprave, i vrste izvora sredstava. Izvori sredstava su budžeti Republike i autonomne pokrajine, naknada za vode, koncesione naknade i ostali izvori.

Neobično je zakonsko rešenje po kojem jedinice lokalne samouprave imaju određene nadležnosti u upravljanju vodama (uređenje vodotoka II reda, zaštita od poplava, zaštita od eroizije i bujica i još neke), a da sredstva iz njihovih budžeta nisu predviđena kao izvori finansiranja poslova upravljanja vodama, čak ni za poslove koje one obavljaju.

Zakonom je propisano šest vrsta naknada za vode: – naknada za korišćenje vodnog dobra; – naknada za ispuštenu vodu; – naknada za zagađivanje voda; – naknada za odvodnjavanje; – slivna vodna naknada; i – naknada za korišćenje vodnih objekata i sistema (član 153). Radi pojednostavljenja, može se reći da su prve tri naknade u vezi sa korišćenjem voda i zaštitom voda od zagađivanja, dok su druge tri u vezi sa uređivanjem vodotoka i zaštitom od štetnog dejstva voda.

Naknada za korišćenje vodnog dobra (**članovi 155–159**) plaća se za korišćenje voda i vodnog zemljišta. Obveznici plaćanja su brojni, između ostalih i pravno lice koje: – koristi vodu zahvaćenu iz površinskih i podzemnih izvora za piće, navodnjavanje, pogonske, tehnološke, komunalne i druge namene; – distribuira vodu regionalnim i višenamenskim hidrosistemima zahvata; – vrši snabdevanje vodom za piće sistemom javnog vodovoda; – koristi vodu za rad toplana; – koristi vodno zemljište za obavljanje privredne delatnosti (deponije, stovarišta i drugo); i za druge vrste korišćenja. Pomenuti načini korišćenja voda i vodnog zemljišta obuhvataju poslove za čije obavljanje su odgovorne jedinice lokalne samouprave. Naknada se plaća prema količini i kvalitetu zahvaćene vode, površini zauzetog zemljišta i vrsti delatnosti, snazi postrojenja za proizvodnju toplotne energije i na druge načine prema vrsti korišćenja voda i vodnog zemljišta.

Određivanje visine naknade za korišćenje vodnog dobra za delatnost snabdevanje vodom za piće sistemom javnog vodovoda uslovljeno je referentnom cenom vode. Ova cena se utvrđuje na osnovu operativnih troškova snabdevanja vodom za piće sistemom javnog vodovoda i operativnih troškova sakupljanja, odvođenja i prečišćavanja otpadnih voda sistemom javne kanalizacije, kao i troškova održavanja i amortizacije vodnih objekata za snabdevanje vodom za piće i sanitarno-higijenske potrebe i za sakupljanje, odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda i zaštitu voda. Vlada utvrđuje metodologiju za obračun cene snabdevanja vodom za piće sistemom javnog vodovoda i cene sakupljanja, odvođenja i prečišćavanja otpadnih voda sistemom javne kanalizacije, kriterijume za određivanje referentne cene vode i određuje referentnu cenu vode.

Premda različite, sa stanovišta lokalne samouprave ovoj naknadi su bliske još dve naknade.

Naknada za ispuštenu vodu (**članovi 160–163**) plaća se za neposredno ili posredno ispuštanje vode u recipijent ili javnu kanalizaciju. Uz druge obveznike, ova naknada obuhvata i pravno lice koje vrši sakupljanje, odvođenje i prečišćavanje otpadnih i atmosferskih voda sistemom javne kanalizacije. Naknada se plaća po količini i vrsti ispuštene otpadne vode.

Naknada za zagađivanje voda (**članovi 164–168**) plaća se za na neposredno ili posredno zagađivanje voda, i, kao i naknada za ispuštenu vodu, uz druge obveznike obavezuje pravno lice koje vrši sakupljanje, odvođenje i prečišćavanje otpadnih i atmosferskih voda sistemom javne kanalizacije. Naknada se plaća prema količini i vrsti otpadne vode i količinama i osobinama emisije zagađenja, a njen iznos se umanjuje ako se otpadne vode prečišćavaju, u skladu sa efektima prečišćavanja.

Zakon o vodama na nejasan način propisuje naknadu za korišćenje vodnog dobra. Obuhvat načina korišćenja voda i vodnog zemljišta naveden u Zakonu, po osnovu kojih se određuju obveznici naknade, bitno utiče na lokalnu samoupravu, a uvođenje referentne cene vode praktično centralizuje politiku cene vode iz sistema javnog vodovoda i odvoda otpadnih voda sistemom javne kanalizacije na teritoriji cele zemlje.

Upadljivo je da je obveznik plaćanja sve tri naknada javno komunalno preduzeće koje vrši snabdavanje vodom sistemom javnog vodovoda i sakupljanje, odvođenje i prečišćavanje otpadnih i atmosferskih voda sistemom javne kanalizacije, koje osnivaju jedinice lokalne samouprave.

Zakonska rešenja u vezi naknade za korišćenje voda, naknade za ispuštenu vodu i naknade za zagađivanje voda sigurno će izazvati probleme u primeni. Razlozi za to su, kod naknade za korišćenje voda nejasan način određivanja visine naknade, a kod naknada za ispuštenu vodu i za zagađivanje voda veliko opterećivanje javnih preduzeća koja vrše odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda. Ove odredbe je nemoguće sprovesti bez ozbiljnog angažovanja jedinica lokalne samouprave, barem kada su u pitanju preduzeća koje one osnivaju; sa druge strane, Zakon u vezi ovih naknada uopšte ne spominje lokalne samouprave. Osim toga, nejasan način određivanja visine naknade za korišćenje voda i opterećivanje svih delatnosti koje ispuštaju i zagađuju vode biće problematični u primeni i kod pravnih lica koja obavljaju druge vodne delatnosti ili koriste vodu i vodno zemljište u obavljanju svoje delatnosti.

Naknada za odvodnjavanje (članovi 169–173) plaća se za uređenje vodnog režima zemljišta na melioracionom području, odnosno delu melioracionog područja, odvođenjem suvišnih voda sistemima za odvodnjavanje, kojima upravlja javno vodoprivredno preduzeće. Ova naknada se odnosi na lokalnu samoupravu kada je ona vlasnik, odnosno korisnik objekata ili prostora za obavljanje privredne delatnosti ili stambenog objekta ili saobraćajne infrastrukture ili dobara u opštoj upotrebi (parkovi, trgovi, ulice i drugo) – ako odvođenje voda nije uređeno sistemom atmosferske kanalizacije ili na drugi način. Posebnu vrstu ove naknade predstavlja slivna vodna naknada, koja se plaća za uređenje vodotoka i zaštitu od štetnog dejstva voda i uređenje vodnog režima zemljišta na delu podsliva na kome nisu izgrađeni sistemi za odvodnjavanje. Obveznici i slučajevi nastupanja obaveze plaćanja slivne vodne naknade su isti kao kod naknade za odvodnjavanje.

I naknada za korišćenje vodnih objekata i sistema u javnoj svojini može se odnositi na lokalnu samoupravu, jer se plaća, između ostalog, za prijem i odvođenje otpadnih voda industrije, ribnjaka i drugih korisnika, a među njenim obveznicima je ipravo lice kojie koristi vodne objekte i sisteme za odvođenje otpadnih voda iz industrijskih i drugih objekata.

Druga grupa naknada je vezana za sisteme za odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda. Slično kao za prethodnu grupu naknada, i ova grupa, kada je reč o lokalnoj samoupravi, obavezuje javno preduzeće koje vrši odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda, zbog čega vrede ista zapažanja.

Članovi 191–192 Zakona propisuju utvrđivanje visine naknade za vode i obračun naknade za vode i zaduženja obveznika. Visinu naknada za vode utvrđuje Vlada, uključujući povećanje naknade za ispuštenu vodu i naknade za zagađivanje u slučaju da je recipijent zaštićena oblast, zatim umanjenje naknade za zagađivanje voda ako se otpadne vode prečišćavaju, u skladu sa efektima prečišćavanja, kao i visinu nadoknade troškova obračuna i zaduženja obveznika plaćanja. Obračun pojedinih naknada vrše resorno ministarstvo, odnosno nadležni organ autonomne pokrajine za subjekte na njenoj teritoriji, zatim ministarstvo nadležno za zaštitu životne sredine (naknada za zagađivanje), kao i javno vodoprivredno preduzeće (više vrsta naknade za korišćenje vodnog dobra, naknadu za odvodnjavanje i slivnu vodnu naknadu).

Član 193 propisuje obavezu dostavljanja podataka radi obračuna naknada za vode. Organ koji obavlja poslove utvrđivanja i obračuna visine naknade za korišćenje građevinskog zemljišta u jedinici lokalne samouprave dužan je da Poreskoj upravi i javnom vodoprivrednom preduzeću dostavlja, na njihov zahtev, bez naknade, podatke o površini stambenog i poslovnog prostora, radi utvrđivanja iznosa i naplate naknade za odvodnjavanje i slivne vodne naknade.

4. Zaključci o položaju i nadležnostima i preporuke za unapređenje položaja lokalne samouprave u oblasti upravljanja vodama u Republici Srbiji

4.1. Zaključci

1. Zakon o vodama ima karakter zakonika, odnosno propisa koji obuhvata svu materiju koja se odnosi na određenu oblast. To je složen propis, kojim su regulisane sve vodne delatnosti, kao i planiranje upravljanja vodama, odlučivanje o pojedinačnim pravima, finansiranje svih vodnih delatnosti izvan tržišnih aktivnosti, i drugo.

Zakon o vodama generalno uvažava zahteve Okvirne konvencije o vodama, naročito na nivou teritorijalne organizacije upravljanja vodama (*EU/WFD – Water Framework Directive, 2000/60/EC*). Međutim, Zakon ne omogućuje suštinsko integralno upravljanje vodama u smislu prostora. Najvažnija promena je razbijanje teritorijalnog monopola javnog vodoprivrednog preduzeća na tri nova javna vodoprivredna preduzeća. Ipak, time nije popunjen nedostatak regionalnog nivoa upravljanja vodama, jer ni jedno od tri javna vodoprivredna preduzeća, koja inače imaju ključnu ulogu u upravljanju vodama, nema obavezu da svoju organizaciju prilagodi različitim potrebama građana na različitim delovima teritorije. Pored toga, nedostaje i regulisanje lokalnog nivoa upravljanja vodama. Upravljanje vodama po Zakonu je integralno u smislu obuhvatnosti zakonskog teksta, dok je u prostornom smislu stanje nepromenjeno u odnosu na prethodno. Nejasno je i zašto Zakon izostavlja obavezu sprovođenja popisa voda II reda. Ove vode su, barem načelno, u nadležnosti lokalne samouprave. Ma koliko te nadležnosti bile male i ograničene nadzornim ovlašćenjima javnog vodoprivrednog preduzeća, popis, praćen ocenom rizika od erozije, bujica i poplava i predlogom osnovnim preventivnih i zaštitinih mera, čini se kao minimalna potreba integralnog upravljanja vodama u prostornom smislu.

2. Zakon o vodama monopolizuje vode na nivou države, što je, obzirom na neobnovljivi, ograničeni i izuzetno važan karakter samog resursa, vode, dobro. U upravljanju voda učestvuju, barem po tekstu Zakona, svi nivoi državne vlasti.

Ali, Zakon je u pogledu organizacije javnih ovlašćenja suštinski centralistički, jer tretira lokalnu samoupravu gotovo kao drugorazredni nivo državne vlasti: na primer, ona je isključena iz planiranja upravljanja vodama; centralni organi i javna vodoprivredna preduzeća nemaju obavezu da konsultuju lokalnu samoupravu kod donošenja planova, niti kod većih i važnijih poslova; kod odlučivanja o pojedinačnim pravima lokalna samouprava je ovlašćena samo za minorne poslove (u praksi gotovo nepostojeće), a na svakom koraku u kojem je ovlašćena da postupa, jer je to neizbežno, javna vodoprivredna preduzeća imaju kontrolni položaj preko njihove obavezne sa-

glasnosti i drugih upravnih mehanizama; itd. Zakon ne pominje lokalnu samoupravu ni u slučaju učešća javnosti u pripremanju planskih dokumenata o upravljanju vodama. Budući da lokalna samouprava ipak ima neke, makar sporedne, nadležnosti po samom Zakonu, to je moralo biti uvaženo i predviđanjem obaveze obaveštavanja lokalnih samouprava u postupku učešća javnosti, kao posebnog subjekta na koji se planovi odnose i koji treba da utiče na njihovo sprovođenje.

3. Zakon o vodama ne poznaje kategoriju komunalnih delatnosti. Komunalne su, po tekstu Zakona, samo namene korišćenja voda, ali ne i delatnosti. Ovime se zanemaruje naročito Zakon o komunalnim delatnostima, a posredno i Zakon o lokalnoj samoupravi.

Pitanje formalne usaglašenosti jeste bitno, ali je bitnije od njega pitanje funkcionisanja javnih preduzeća koja obavljaju vodne delatnosti koje imaju status komunalnih delatnosti. Ni u jednoj situaciji u kojoj Zakon predviđa nadzorna ovlašćenja prema preduzećima koja obavljaju ove poslove nije predviđena nikakva uloga lokalne samouprave, bez obzira na to što ona osniva ova preduzeća, imenuje njihove upravne i nadzorne odbore i direktore, a često i neposredno učestvuje u određivanju poslovne politike preduzeća. Praktično, Zakon o vodama treba da se sprovodi mimo Zakona o komunalnim delatnostima i Zakona o lokalnoj samoupravi, što je moguće samo u idealnim uslovima, u kojima ne postoje problemi finansiranja, nezakonitog postupanja i drugih nepravilnosti. Pošto takvi uslovi nisu mogući, primena Zakona o vodama će neizbežno biti otežana, a u ekstremnim situacijama (npr. hipotetičko oduzimanje licence javnom preduzeću za snabdevanje vodom) i direktno nemoguća.

4. Poseban problem, koji nije predmet Zakona, a mogao je da bude, jeste organizacija javnih vodoprivrednih preduzeća i njihov odnos prema jedinicama lokalne samouprave i prema građanima.

Javna vodoprivredna preduzeća imaju naglašenu ulogu u upravljanju vodama i, u odnosu na jedinice lokalne samouprave, u mnogim situacijama ulogu centralnog organa. Zbog toga je neophodno regulisanje njihovog međusobnog odnosa, odnosno zaštita međusobnih prava. Prema Zakonu, lokalna samouprava nema nikakva ovlašćenja u situaciji kada javno vodoprivredno preduzeće ne izvršava funkcije predviđene Zakonom ili ih izvršava na neodgovarajući način. Ovo je, u praksi, čest slučaj u vezi eksploatacije rečnih nanosa, a sreće se i u drugim situacijama. Time se nastavlja prethodno stanje da organi državne vlasti, što organi lokalne samouprave jesu, nemaju mogućnost za ravnopravan odnos prema subjektu koji nije organ državne vlasti, tj. javnom vodoprivrednom preduzeću.

5. Centralistička organizacija javnih vodoprivrednih preduzeća je problematična i sa stanovišta pružanja uslugama građanima, što može da pogađa aktivnosti lokalne samouprave, naročito kod malih projekata i unapređenja lokalnog ekonomskog razvoja.

Teško se može objasniti zakonsko rešenje da javna vodoprivredna preduzeća izdaju vodne uslove i vodnu saglasnost za sve slučajeve u kojima lokalna samouprava izdaje građevinsku dozvolu; sigurno je moguć drugačiji mehanizam izdavanja vodnih uslova i vodne saglasnosti, koji bi više uključio organe lokalne samouprave i lokalne uprave, i omogućio da postupak bude brži i lakši za korisnike usluga. Ili, nema ni jednog razloga da se eksploatacija rečnih nanosa, koja naročito na manjim vodotocima može da nanese velike štete celokupnom vodnom režimu na određenom području, ne poveri lokalnoj samoupravi, makar na vodotocima II reda.

6. Sistem naknada za vodu predviđen Zakonom treba da popravi loše stanje u celom sektoru voda. Ali, način na koji su ove naknade regulisane budi sumnje da će postići ovaj cilj.

Prvi problem predstavlja kategorija referentne cene vode, koju utvrđuje Vlada kod naknade za korišćenje vodnog dobra. Njome se, na posredan način, centralizuje politika cene vode na celoj teritoriji Srbije, što je, obzirom na prirodne razlike u pogledu snabdevenosti teritorija vodom i

troškova njene obrade i distribucije, kao i različitog obima izdvajanja iz lokalnih budžeta za održavanje postojećih sistema vodovoda, neodgovarajuće. Pored toga, ovo pitanje zadire u autonomiju lokalne samouprave i ima političke implikacije, što čini zakonska rešenja teško sprovodivim. Drugi problem je preveliko opterećenje naknadama javnih preduzeća koja vrše odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda. Pet od šest naknada mogu da opterećuju upravo ovo preduzeće, a pošto je stanje u oblasti odvođenja i prečišćavanja voda u Srbiji katastrofalno (npr. samo 35% domaćinstava u Srbiji ima priključak na kanalizaciju; u Vojvodini, najurbanizovanijem delu Srbije, od 465 naselja 420 nema kanalizaciju; u Srbiji se prečišćava ukupno samo 2–3% otpadnih voda; itd.), brojnost i raznovrsnost naknada stvara utisak da je njihov cilj penalni, a ne stimulatívni u pravcu izgradnje kanalizacije i postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda. Nerealno je očekivati da lokalne samouprave samostalno snose ogromne troškove izgradnje kanizacionih sistema i postrojenja za prečišćavanje voda, kao i da plaćaju naknade zbog njihovog nepostojanja.

7. Najveća korist koju donosi novi Zakon o vodama, sa stanovišta lokalne samouprave, jeste osnivanje posebnog javnog vodoprivrednog preduzeća za grad Beograd. U slučaju ove jedne jedinice lokalne samouprave izvršena je potpuna decentralizacija i sve prednosti i mane decentralizovanog upravljanja vodama pokazaće se u praksi.

4.2. Preporuke za unapređenje stanja

Za unapređenje položaja gradova i opština u upravljanju vodama, glavni instrument uticaja ostaje zajedničko delovanje preko asocijacije lokalne samouprave.

Pravci delovanja su, pre svega, usmereni na decentralizaciju sistema upravljanja vodama.

- Asocijacija lokalne samouprave, kao i gradovi i opštine pojedinačno, treba da traže poseban tretman za sebe u postupku pripreme i donošenja planskih dokumenata u oblasti upravljanja vodama, kako bi stručnjaci sa lokalnog nivoa, kao i sami gradovi i opštine uticali na planska rešenja.
- Jedinice lokalne samouprave mogu usklađeno da sprovedu popis voda II reda, koje su načelno u njihovoj nadležnosti. Popis voda II reda nije zahtevan posao, budući da su podaci o većini vodotoka i rezervi podzemnih voda stalno dostupni opštinama, dok je jedino pitanje aktuelno stanje korita i obala. Popis bi trebalo dopuniti procenom rizika od erozije i bujica, kao i od poplava, po pojedinim vodotocima, i predlogom osnovnih grupa preventivnih i zaštitnih mera za sprečavanje erozije, bujica i poplava.
- Lokalne samouprave, samostalno i preko asocijacije, mogu i trebaju da se uključe i u sistem nadzora u oblasti upravljanja vodama, naročito u vezi eksploatacije rečnih nanosa, preko sopstvenih inspekcijiskih službi, primarno komunalne inspekcije i inspekcije za zaštitu životne sredine. Obim ovog uključivanja i angažovanja bi trebao da se posebno dogovori sa ministarstvom nadležnim za vodoprivredu i ministarstvom nadležnim za zaštitu životne sredine, nezavisno od prenošenja nadležnosti za eksploataciju rečnih nanosa
- Lokalne samouprave, samostalno i preko asocijacije, treba da pokrenu pitanje drugačijeg izdavanja vodnih akata, koje bi više pratilo rešenja iz Zakona o planiranju i izgradnji. Nema razloga da se za određene projekte vodni uslovi i vodna saglasnost ne izdaju na lokalnom nivou, makar kao poverena nadležnost, naročito u slučajevima u kojima za izgradnju objekata nije potrebna studija uticaja na životu sredinu, zbog toga što ne ugrožavaju životnu sredinu, kao i u slučajevima u kojima je izdavanje građevinske dozvole u nadležnosti lokalnih organa.

- Poseban pravac delovanja treba da bude zahtev za drugačijom organizacijom JVP Srbijavode i JVP Vode Vojvodine, naročito u vezi malih projekata, koja bi podrazumevala njihovu veću prisutnost na lokalnom nivou. Prethodna dva predloga imaju isti cilj, ali je potrebno da javna vodoprivredna preduzeća više usklađuju svoje postupanje sa interesima lokalnih samouprava, kako bi gradovi i opštine mogli lakše i brže da sprovedu mere unapređenja lokalne ekonomije, ruralnog razvoja i druge razvojne mere.
- Lokalne samouprave, samostalno i preko asocijacije, treba da pokrenu pitanje posebnog tretmana javnih preduzeća koja obavljaju komunalne delatnosti u oblasti upravljanja vodama. Zbog velikog značaja za redovan život i rad građana, ova preduzeća moraju biti drugačije tretirana od drugih pravnih lica koja obavljaju vodoprivredne delatnosti, a njihovi interesi moraju biti prihvaćeni i zaštićeni i na nivou zakonskog uređenja.
- Lokalne samouprave, samostalno i preko asocijacije, treba da pokrenu inicijativu prema resornom ministarstvu i prema javnim vodoprivrednim preduzećima u pogledu izmena pravila o nadležnosti nad eksploatacijom rečnih nanosa, naročito na vodama II reda, i njihovom prenošenju u nadležnost lokalne samouprave, kao i o većem angažovanju lokalne samouprave i u slučaju eksploatacije rečnih nanosa i na vodama I reda.

Navedene preporuke nisu direktno usmerene na izmene Zakona o vodama, osim poslednje, nego na prilagođavanje njegove primene interesima lokalne samouprave.

Posebno pitanje ostaje pitanje naknada za vode. Ako se naknade budu uvodile u celini prema doslovnom značenju odredbi Zakona o vodama, to može jako da destabilizuje javna komunalna preduzeća za snabdevanje vodom i odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda, a posredno i gradove i opštine koji su njihovi osnivači. Pošto je iz teksta Zakona o vodama nejasno koji je očekivani pravac razvoja komunalnih delatnosti, puna primena ovih naknada treba da bude ispraćena aktivnostima lokalnih samouprava, samostalno i naročito preko njihove asocijacije, u pravcu preispitivanja opterećenja javnih komunalnih preduzeća i posebno u pravcu stabilnih izvora finansiranja izgradnje sistema odvođenja otpadnih voda i postrojenja za njihovo prečišćavanje.

Konačno, asocijacija lokalne samouprave treba da bude u bliskom kontaktu sa organima grada Beograda koji obavljaju poslove u oblasti upravljanja vodama, zbog njihovog suštinski autonomnog položaja, i da koristi njihova iskustva u pravcu formulisanja zahteva za izmanama i dopunama Zakona o vodama i drugih propisa koji unapređuju položaj lokalne samouprave u oblasti upravljanja vodama.

www.skgo.org