

*Академик Јожеф Салма, редовни професор  
Правној факултету у Новом Саду*

## ПРАВНИ ИНСТРУМЕНТИ УПРАВЉАЊА КВАЛИТАТИВНИМ СТАЊЕМ ВОДА<sup>1</sup>

**Сажетак:** У раду се размајрају основни правни инструменти управљања квалитативним, и с њим у вези, квантитативним стањем вода: плански документи, као оштри акти управљања водама, и евиденциони акти, као што су каталог вода, каталог водних објеката, каталог корисника, каталог зајављивача, који су подлога за издавање дозвола и сагласности за нове конзументе. Као појединачни акти управљања квалификују се водни услови, водна сагласност, водна дозвола и водне мере. Констатирају се да је заједнички циљ оштрих и појединачних аката управљања водама да се побољша квалитативно стање вода, тј. да се обезбеди вода погодна за разне кориснике, како за оштри (као егзистенцијалну), тако и за посебну, привредну употребу. Аутор указује и на настојање законодавца да хармонизује правне прописе у домену еколошкој, посебно водној права, са односним смерницама ЕУ, као и на ратификацију неких међународних конвенција у области заштите животне средине, посебно заштите вода. Указује се и на проблеме приватноправне природе, тј. на накнаду штете због загађења водних ресурса.

**Кључне речи:** водни планови, водни биланс, водна дозвола, водна сагласност, водне књиџе, оштра употреба вода, посебна употреба вода

---

<sup>1</sup>Чланак је настао као резултат рада на научноистраживачком пројекту Факултета техничких наука Универзитета у Новом Саду бр. ПП43008, под називом *Развој метода, сензора и система за праћење квалитета воде, ваздуха и земљишта*, који финансира Министарство просвете и науке.

## I

### Општи и појединачни инструменти управљања водама

Правни инструменти управљања водама могу бити општи и појединачни. *Општи* су плански акти, а *појединачни* индивидуални управни акти којима се утврђују права корисника вода. Ту спадају и евиденциони акти који служе праћењу квалитативног и квантитативног стања вода.

Основни правни инструменти управљања квалитативним и квантитативним стањем вода традиционално су: водопривредна основа (план), водопривредни биланс и водопривредна дозвола, односно водопривредни услови и сагласност.

По традиционалној дефиницији, водопривредна основа је дугорочан план активности на плану заштите квалитета и квантитета вода. Водопривредни биланс је актуелна (краткорочна) анализа квалитета и квантитета вода. Водопривредна дозвола је акт давања сагласности за привредно коришћење вода.

Према важећем водном законодавству основна **планска документа** за управљање водама су: 1) Стратегија управљања водама; 2) план управљања водама, годишњи програм управљања водама; 3) планови којима се уређује заштита од штетног дејства вода, и то: план управљања ризицима од поплава, општи и оперативни план за одбрану од поплава као и планови којима се уређује заштита вода (план заштите од загађивања и програм мониторинга).<sup>2</sup> *Мониторинг* обухвата површинске воде у погледу запремине, водостаја протицања од значаја за еколошко и хемијско стање, односно еколошки потенцијал, а за подземне воде – нивое и контролу хемијског и квантитативног стања.<sup>3</sup>

По законској дефиницији, *стратегија управљања водама* је плански документ којим се утврђују дугорочни правци управљања водама.<sup>4</sup> *План управљања водама* је акт који се доноси за водно подручје. Садржи генералне карактеристике простора, приказ значајних утицаја људских активности, карту мониторинг мреже, листу циљева, водни биланс, и др. У њему се приказују усвојени планови, програми и мере ради постизања циљева у области заштите од штетног дејства вода и заштите вода.<sup>5</sup> За стратегију и планове управљања водама обавезна је израда стратешке процене утицаја на животну средину, у складу са прописима којима се уређује заштита

<sup>2</sup> В. чл. 29. ст. 1. тач. 1-4. Закона о водама Републике Србије (Службени гласник РС, бр. 30/2010 - у даљем тексту ЗВРС).

<sup>3</sup> В. чл. 107. ст. 2 тач. 1-2. ЗВРС.

<sup>4</sup> В. чл. 30. ст. 1. ЗВРС.

<sup>5</sup> В. чл. 33. ст. 3. тач. 1-19. ЗВРС.

животне средине.<sup>6</sup> Годишњи програм управљања је плански документ којим се одређују водни објекти, врста и обим радова, као и финансирање.<sup>7</sup>

**Водна акта** су појединачни управни акти којима се управља квалитативним стањем вода. Водна акта су водни услови, водна сагласност, водна дозвола и водни налог.<sup>8</sup> *Водним условима* се одређују технички и други захтеви који морају да се испуне при изградњи и реконструкцији објеката.<sup>9</sup> *Водном сагласношћу* се утврђује да ли су техничка документација за објекте и радове, као и планска документа за уређење простора у складу са издатим водним условима.<sup>10</sup> *Водном дозволом* се утврђују начин, услови и обим коришћења вода, услови и обим испуштања отпадних вода.<sup>11</sup> *Водни налој* је појединачни управни акт којим се имаоцу водне дозволе налаже нека радња или уздржавање од чињења, ради отклањања опасности од насталог или могућег поремећаја водног режима.<sup>12</sup>

У инструменте управљања водама спадају и **евиденције о стању вода**, тзв. *водна документација*, и то водне књиге и водни катастар.<sup>13</sup> *Водна књига* је евиденција о издатим водним актима. Воде их покрајина, локална самоуправа и град који податке достављају надлежном министарству. *Водни катастар* садржи податке од значаја за управљање водама, односно за коришћење вода, као и за заштиту од вода и заштиту од штетног дејства вода. Водни катастри су: 1) катастар водног добра, 2) катастар водних објеката, 3) катастар коришћења вода и 4) катастар загађивача.<sup>14</sup> Регистре воде јавна водопривредна предузећа која су дужна да податке достављају надлежном министарству.<sup>15</sup> *Катастар водног добра* садржи регистар, збирку исправа, техничку и осталу документацију о површинским и подземним водама, о водном објекту.<sup>16</sup> *Катастар водних објеката* садржи регистар, збирку исправа као и техничку и осталу документацију о водним добрима.<sup>17</sup> Водни објекти се уписују и у *јавне књиге о евиденцији непокретности* и правима на њима.<sup>18</sup> Водни катастри, посебно катастар вод-

<sup>6</sup> В. чл. 37. ЗВРС.

<sup>7</sup> В. чл. 42. ЗВРС.

<sup>8</sup> В. чл. 113. ст. 3. тач. 1-4. ЗВРС.

<sup>9</sup> В. чл. 115. ст. 2. ЗВРС.

<sup>10</sup> В. чл. 119. ст. 1. ЗВРС.

<sup>11</sup> В. чл. 122. ст. 1. ЗВРС.

<sup>12</sup> В. чл. 128. ст. 1. ЗВРС.

<sup>13</sup> В. чл. 129. ЗВРС.

<sup>14</sup> В. чл. 131. ст. 1. и 2. ЗВРС.

<sup>15</sup> В. чл. 132. ст. 5. и 6. ЗВРС.

<sup>16</sup> В. чл. 132. ст. 1. ЗВРС.

<sup>17</sup> В. чл. 132. ст. 2. ЗВРС.

<sup>18</sup> В. чл. 21. ст. 2. ЗВРС. То значи да се водни објекти евидентирају не само у административним регистрима, већ и у катастарским књигама, према правилима стварног права. В.

них добара, у погледу евидентираних права корисника, по себи нису конститутивни. Дакле, имају пре свега *евиденциони* карактер. Конститутивни су индивидуални управни акти којима се заснивају права. Таква права се установљавају и непосредно на основу законског наређења, нпр. о оснивању јавних водопривредних предузећа и о јавним добрима којима се они старају. Али, ако су водна права на водним добрима *уписана у земљишне књиге*, односно катастар непокретности, по начелу о конститутивности укњижбе, не ради се само о пукој евиденцији, већ и о *заснивању* права, актом укњижбе, са класичним стварно-правним дејством *erga omnes*. *Катиласџар коришћења вода* садржи регистар, збирку исправа, техничку и осталу документацију о извориштима и корисницима вода, количини и квалитету захваћене воде за поједине намене, земљишту, као и о експлоатацији речних наноса са водног земљишта.<sup>19</sup> *Катиласџар зајављивача* вода нарочито садржи регистар, збирку исправа, техничку и осталу документацију о изворима загађивања вода, количини и врсти емисије и пријемницима (реципијентима).<sup>20</sup>

**Предмет управљања** чине јавне воде, водотоци и водни реципијенти. Воде нису у правном промету (*rei extra commercium*), већ су јавна добра у функцији опште употребе. Али, функција коришћења вода и водних снага у привредне сврхе је у делимичном правном промету, на основу дозволе или концесије, као и на основу концесионог уговора. Управљање водама мора да обезбеди услове за општу и посебну употребу вода.

## II

### Воде као јавна добра, њихова општа и посебна употреба

По дефиницији, **воде и водотоци** су јавна добра (*rei omnium communis*)<sup>21</sup>, будући да су услови живота и привређивања.<sup>22</sup> На њима се заснивају

Закон о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима (Службени гласник РС, бр. 83/1992, 12/1996, 15/1996 9 и 25/2002). Према чл. 23. ЗВРС, јавно водопривредно предузеће основано за обављање водне делатности на одређеној територији управља водним објектима за уређење водотока и за заштиту од поплава на водама I реда и водним објектима за одводњавање који су у јавној својини и брине се о њиховом наменском коришћењу, одржавању и чувању.

<sup>19</sup> В. чл. 132. ст. 3. ЗВРС.

<sup>20</sup> В. чл. 132. ст. 4. ЗВРС.

<sup>21</sup> Према чл. 5. ЗВРС, јавно водно добро служи општем интересу и у државној је својини (ст. 1.) односно, воде и водно земљиште су у јавној својини (ст. 2.).

<sup>22</sup> *Француско право* управљање водама као јавним добрима сагледава у контексту власништва, тј. права и обавезе власника. В. чл. 556-563 *Code civil*-а. Законик воде дели на јавне и приватне, а природне водотоке на пловне и непловне. На јавним водама прихвата ограничење права власника (државе) у корист опште употребе. Обавезе власника у погледу заштите вода установљене су Законом о водама (*Code du domaine fluvial et de la navigation intérieure*, Décr. No 56-1033 du 13 oct 1956), Законом о заштити животне средине (*Code de*

две основне врсте употребе: а) општа употреба, б) посебна употреба. **Општа употреба**<sup>23</sup> има карактер егзистенцијалног коришћења.<sup>24</sup> Свако има право на употребу вода за пиће, напајање стоке и основно наводњавање прибрежног пољопривредног земљишта, без употребе нарочитих направа, као и водени саобраћај на јавним водама.<sup>25</sup> Општа употреба има следеће правне особине: 1) она је једнака за све грађане, тј. свима је доступна под једнаким словима; 2) заснива се непосредно на закону; 3) остварује се без посредовања административне дозволе или сагласности; 4) остварује се без накнаде; 5) општа одредба може да буде ограничена у условима ре-стрикције воде. **Посебна употреба**<sup>26</sup> је привредна употреба јавних водних

*l'environnement*, Ord. No 2000-914 du 18. sept. 2000, JO 21. sept.), као и Законом о земљишту (*Code rural*, livre II, Ord. No 2000-550 du 15. juin 2000, Ord. No 2000-914 du 18. sept. 2000, art. 17). В. на пример *Code civil*, 102e Édition, Dalloz, Paris, стр. 584-587. Lit: *Proprieté et environnement – Jégouzo, Défrenois*, 1994, стр. 449.

<sup>23</sup> Чл. 3. ст. 1 тач. 5. ЗВРС, у реду дефиниција појмова, одређује да вода за пиће спада у ред опште употребе. По чл. 67 ст. 1 опште коришћење вода подразумева коришћење без претходних третмана, односно без употребе посебних уређаја (пумпе, натеге и друго) или изградње водних објеката, и то за: 1) пиће, 2) напајање стоке у домаћинству, 3) санитарно хигијенске потребе, 4) рекреацију, укључујући и купање, 5) гашење пожара, 6) пловидбу. По ст. 2. орган јединице локалне самоуправе, по претходно прибављеном мишљењу јавног водопривредног предузећа, одређује место и начин коришћења воде за намене из ст. 1. тач. 1-4. У погледу квантитета и квалитета воде у домену снабдевања јавно водопривредно предузеће је обавезно да постави уређаје и обезбеди стално праћење количине и квалитета воде на водозахвату (в. чл. 74. ст. 1. тач. 1. ЗВРС). Вода која се користи за пиће, за производњу и прераду хране и предмета опште употребе, санитарно-хигијенске потребе и купање мора испуњавати услове у погледу здравствене исправности, које ближе уређује министар здравља. (В. ст. 1 и 3. чл. 75. ЗВРС).

<sup>24</sup> По аустројском ауторима (*Koziol-Welser*, Band I *Koziol*, Allgemeiner Teil, Sachenrecht, Familienrecht, 12. Auflage, Manz Verlag, Wien, 2002, стр. 217-218), основна карактеристика јавних добара је да се за њих везује општа употреба (*Gemeingebrauch*). Такве ствари стоје на располагању свим људима, сагласно пар. 287. АОГЗ. Ту спадају јавни путеви, реке и друге јавне воде. Разликује се од државне својине (*Staatsvermögen*) која служи општем интересу на други начин, на пример, управна имовина, као што су управне, правосудне зграде, школе, службена кола. Наш Закон о водама каже да су јавне воде у државној својини. Али, потребно је додати да су воде као јавне, служе грађанима те отуда у вези са њима држава има задатке. В. *Adamovich-Funk*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien, 1987; *Antoniolli-Koja*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1996, стр. 699.

<sup>25</sup> Према ст. 1. пар. 8. Аустројског Закона о водама (*Wasserrechtsgesetz*, BGBl 1959/215, последња измена: BGBl I 2006/123, в. in: *Kodex des österreichischen Rechts, Wasserrecht*, 2010, LexisNexis, Wien, 2010, стр. 6. у садржину опште употребе на јавним водама улази право на купање, прање, употреба воде за пиће, прање, коришћење за основно наводњавање биљки, камена, шљунка и др. али без уплива на правац и ток водотока, односно обале. По ст. 2. истог члана општа употреба на приватним водама се своди на коришћење воде за пиће и напајање, без нарочитих направа, без повреде општих и приватних интереса, уз слободан приступ свих лица, без посебне дозволе или сагласности.

<sup>26</sup> ЗВРС у чл. 68. ст. 1. садржи негативну дефиницију: Свако коришћење које не представља опште коришћење вода јесте посебно коришћење вода. У ст. 2. се одређује да се

добра.<sup>27</sup> Она се остварује на основу административне дозволе, односно сагласности.<sup>28</sup> Њена суштина је у томе, да под законским условима, јавна добра могу бити подвргнута привредној употреби, на пример, употреба рудних богатстава, минералних сировина<sup>29</sup>, вода за наводњавање пољопривредних површина у већем обиму од потреба обичног наводњавања прибрежног пољопривредног земљишта (без нарочитих направа). Свака посебна употреба мора бити подвргнута посебној административној сагласности (дозволи) у којој, уз дозволу употребе, треба да буде назначен обим и начин употребе. Те дозволе, са условима коришћења (начин, обим), евидентирају се у катастру корисника које воде јавна водопривредна предузећа, односно, надлежне државне, регионалне и локалне водопривредне власти. Услови употребе су подвргнути накнадној управноправној контроли, те ако нису испуњени, издате дозволе се могу укинути. Према правилима водног права, привредна употреба не сме да угрози општу (егзистенцијалну) употребу. Такође, привредна употреба вода не сме да угрози ранији режим вода (тј. правац тока, количину и квалитет вода). Привредна употреба вода не сме да угрози општу и посебну употребу на нижележећем земљишту. Привредна употреба вода је увек са накнадом. Према европским правилима, за преиспитивање правноснажних управноправних дозвола (водопривредна дозвола, еколошка дозвола за нове агломерате), треба да буде отворен правосудни пут, тј. могућност оспоравања управних аката пред управним судом. Иако је у нашем важећем праву отворен правосудни пут,

---

право на посебну употребу стиче водном дозволом, а ако се посебно коришћење врши по основу концесије, и у складу са уговором којим се уређује концесија.

<sup>27</sup> Према пар. 9. ст. 1. и 2. аустријског Закона о водама, посебна употреба (*besondere Wasserbenutzung an öffentlichen Gewässern und privaten Tagwässern*) свака употреба изван опште употребе на јавним водама подложна је дозволи водопривредних органа. Дозвола је потребна за свако водно постројење које утиче на правац или ток водотока. На приватним водама таква дозвола јавног водопривредног органа је потребна ако она не вређа туђа права, ако је таква употреба повезана са јавним водама и ако утиче на ниво или обалу водотока, односно ако то захтева интерес заштите здравља људи. В. in: (*Wasserrechtsgesetz*, BGBl 1959/215, последња измена: BGBl I 2006/123, в. in: *Kodex des österreichischen Rechts, Wasserrecht*, 2010, LexisNexis, Wien, 2010, стр. 7).

<sup>28</sup> Издавањем водопривредне сагласности се утврђује да ли је техничка документација за објекте и радове, као и планска документа за уређење простора и газдовања шумама у складу са водним условима (из чл. 115. ЗВРС). Водна сагласност се издаје пре почетка изградње нових и реконструкције постојећих објеката и постројења и извођења других радова који могу имати утицај на водни режим, као и поводом доношења планских докумената за уређење простора и газдовања шумама. В. чл. 119. ст. 1. и 2. ЗВРС.

<sup>29</sup> В. чл. 3. ст. 1. тач. 8. Закона о рударству (Службени гласник РС бр 44/2005, 85/2005, 34/2006 и 104/2009) у коме је реч о подземним водама из којих се добијају корисне минералне сировине и геотермална енергија, као и о подземним водама везаних за рударску технологију и гасови који се у њима јављају.

пракса је веома оскудна. Сагласност се даје у фази планиране изградње новог водног објекта, односно водног објекта за искоришћавање вода, а дозвола након изградње, али пре почетка употребе.<sup>30</sup>

### III

#### Катастри загађивача у функцији заштите квалитета вода

Вођење катастра загађивача<sup>31</sup> је у нашем праву у надлежности јавних водопривредних предузећа.<sup>32</sup> Он је, између осталог, правна основа за издавање нових водопривредних дозвола<sup>33</sup>, сагласно квантитавном и квалитативном билансу<sup>34</sup> вода. По европским правилима, нови привредни агломерати су подвргнути претходној еколошкој дозволи, већ у инвестиционој фази, са доказом да су инвеститори обезбедили еколошку превенцију од загађења, у техничко-технолошком смислу. Ова правила су у новије време прихваћена и у нашем праву. Према правилима европског права<sup>35</sup>, одговорност за евиденцију стања загађености је ствар националних органа власти, али у том погледу могу да учествују и еколошке организације. У европском праву постоје три основна принципа: 1) *Принцип њревенције* (већих загађења од утицаја на људско здравље, флору и фауну); 2) принцип - *загађивач њлаћа* (тј. да за еколошке штете у грађанскоправном смислу и у смислу еколошког права одговара загађивач). 3) *Принцип санације* (тј. да се морају предузети мере ради отклањања насталих еколошких штета код тзв. скупних или неидентификованих загађења).<sup>36</sup> Свакако, национални органи треба да *сарађују* са

<sup>30</sup> В. нпр. чл. 15. ст. 1. Закона о заштити животне средине, који одређује да надлежни орган не може издати одобрење за коришћење природних ресурса или добара без сагласности на пројект који садржи мере заштите и санације животне средине.

<sup>31</sup> В. чл. 131. ст. 2. тач. 4. ЗВРС.

<sup>32</sup> В. чл. 132. ст. 5. ЗВРС.

<sup>33</sup> По чл. 122. ЗВРС водном дозволом утврђују се начин и обим коришћења вода, испуштања отпадних вода, складиштења и испуштања хазардних и других супстанци које могу загадити воду, као и услови за друге радове којима се утиче на водни режим.

<sup>34</sup> В. чл. 30. ст. 3. тач. 2. ЗВРС.

<sup>35</sup> В. Смерницу за заштиту вода, - *Gewässerschutzrichtlinie* (EG) 76/464/EWG; Оквирна смерница о водама – *Wasserrahmenrichtlinie* 2000/60 EG од 23. 10. 2000.; Смерница о основним водама – *Grundwasserrichtlinie*, 2006/118/EG од 12. 12. 2006. У Савезној Републици Немачкој национални аспекти заштите вода уређује се савезним (*Wasserhaushaltgesetz*, нпр. пар. 19 г, Absatz 5) и републичким законским прописима (*Landeswassergesetze*). По савезним прописима, уређаји за одлагање, одн. производњу материјала који угрожавају воде, морају се тако сместити, изградити и чувати и ставити у погон да не доводе до загађења, односно сличних поремећаја вода који производе измене њихових својстава.

<sup>36</sup> Чл. 25. ЗВРС декларише: начело одрживог развоја; начело целовитости процеса у природи; начело јединства водног система; начело обезбеђења од штетног дејства вода; начело „корисник плаћа“, тј. да цену коришћења плаћа онај који користи воде; начело „зага-

европским органима, како у погледу евиденције, тако и у погледу санације, нарочито у погледу агломерација које носе опасност од већих еколошких катастрофа. Ово је неопходно и рационално, јер локална и регионална загађења могу имати *прекогранични*,<sup>37</sup> међународни утицај. Зато код *међународних водоитока*, као што је случај са реком Дунав,<sup>38</sup> свака држава, преко које она протиче, треба да се постара да на свом подручју, својој деоници и при излазу реке са подручја, отклони последице штетних емисија, тј. индустријских загађења од утицаја на људско здравље, флору и фауну. Примера ради, наводњавање загађеним водама, пореклом из било које земље, укључив и нашу, може стићи преко тако загађених пољопривредних производа како домаће, тако и на инострано тржиште. Отуда постоји интерес за сарадњом и еколошком контролом, између осталог, преко катастра загађивача и водопривредне дозволе, односно мониторинга.

#### IV Режим вода

Режим вода чине, у ужем смислу, елементи квантитативног стања вода, као што су *правац кретања* и *количина* вода.<sup>39</sup> У ширем смислу, правни појам режима вода инкорпорише и квалитативне елементе, пре свега, меру чиствоће, односно загађења. У најширем смислу режим вода обухвата и врсту вода, као што су надземне, подземне, изворске и термалне воде, воде у чијем саставу има минералних сировина, и др. Режим вода се обично разуме као актуелно квалитативно и квантитативно стање вода. Мере управљања и коришћења вода не смеју да доведу до промене режима вода, тј. да мењају правац кретања или количину воде у односу на нижележеће прибрежно земљиште, односно корисника. Мере управљања и коришћења вода не смеју да доведу до погоршања квалитативног стања вода. Такође, не смеју да угрозе објекте заштите од високих вода, као што су насипи. Када се издаје водопривредна дозвола за искоришћавање песка, шљунка или камена из корита водотока, услов је да се не нарушавају насипи за заштиту од високих водостаја. Мере управљања уједно служе побољшању квалитативног стања вода. *Оскудица* у водама може бити не само резултат индустријске или дру-

ђивач плаћа“ - тј. свако ко својим активностима проузрокује загађење дужан је да обезбеди трошкове мера за отклањање загађења; начело учешћа јавности; начело примене најбоље доступне технике.

<sup>37</sup> В. Закон о потврђивању Конвенције о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту (Службени гласник РС – Међународни уговори, бр. 102/2007).

<sup>38</sup> В. Конвенцију о сарадњи за заштиту и одрживо коришћење реке Дунав (Службени лист СЦГ, Међународни уговори, бр. 4/2003).

<sup>39</sup> В. Закон о режиму вода (Службени лист СРЈ, бр. 59/98, Службени гласник РС, бр. 101/2005. др. закон, чл. 1.)



ге потрошње, већ и природних догађаја (суша). У случају оскудице, мере управљања могу ићи у правцу рестрикције воде великим потрошачима, али последње трпи ограничење опште употребе, тј. коришћење воде за пиће, напајање стоке и обично наводњавање прибрежног земљишта. Мере управљања дакле обухватају и *одржавање режима вода у њој* потребном *сћању* у зависности од врсте потрошње. Корисник плаћа цену, а загађивач цену санације загађења. Воде за пиће, воде за снабдевање становништва, као и воде за производњу лекова и храну подвргнути су посебним правилима у погледу квалитета.<sup>40</sup> У мере управљања режимом вода свакако спада и *наводњавање* и *одводњавање* вишка подземних или надземних вода. Према важећем закону, уређење вода је скуп мера и радова усмерених на очување и регулисање водених количина којима се обезбеђује квантитативна, просторна и временска расподела вода за снабдевање водом за пиће становништва, индустрије и других корисника.<sup>41</sup> *Подземне воде* са квалитетом погодним за пиће и воде са јавних извора користе се рестриktivно само за снабдевање становништва, санитарно-хигијенске потребе, напајање стоке, за потребе индустрије која захтева висококвалитетну воду (прехранбена, фармацевтска и друго) и потребе малих потрошача.<sup>42</sup> Јавно предузеће, односно друго правно лице које обавља послове *снабдевања водом* дужно је да постави уређаје и обезбеди стално и систематско регистровање количине воде и испитивање квалитета воде на водозахвату, да предузима мере за обезбеђење здравствене исправности воде за пиће и одржавање хигијене у објекту и да предузима мере за обезбеђење техничке исправности уређаја.<sup>43</sup>

## V

### Интегралност заштите вода са заштитом других елемената животне средине

На правни појам режима вода надовезује се појам **интегралног управљања**. Интегрално управљање чини скуп мера и активности усмерених на *одржавање и унапређење режима вода*, обезбеђивање потребних количина вода захтеваног квалитета за различите намене, заштиту вода од загађивања и заштиту од штетног дејства вода.<sup>44</sup> Управљање водама је у надлежности Републике, која се остварује преко министарства, органа ауто-

<sup>40</sup> В. чл. 75. ст. 1. ЗВРС, према којем вода која се користи за пиће, за производњу и прераду хране и предмета опште употребе, санитарно-хигијенске потребе и купање мора испуњавати услове у погледу здравствене исправности.

<sup>41</sup> В. чл. 66. ст. 1. тач. 1. ЗВРС.

<sup>42</sup> В. чл. 72. ст. 1. ЗВРС.

<sup>43</sup> В. чл. 74. ст. 1. тач. 1-3. ЗВРС.

<sup>44</sup> В. чл. 24. ст. 1. ЗВРС.

номне покрајине, органа јединица локалне самоуправе и јавног водопри-  
вредног предузећа.<sup>45</sup> Према Уставу, Република својим прописима, закони-  
ма или подзаконским актима, уређује одржавање, развој, систем заштите и  
унапређења животне средине.<sup>46</sup> На интегралност управљања упућује и За-  
кон о заштити животне средине интегрисаним спречавањем и контролом  
загађивања животне средине.<sup>47</sup>

Интегралност можемо схватити и у том погледу, што стање вода *по-  
враћено утиче на остале елементе животне средине*, на флору, фауну, ат-  
мосферу, као и на земљиште. *Закон о заштити природе* штити подручја за  
*очување станишта и врста*, посебно птица.<sup>48</sup> Такво подручје би могло би-  
ти, на пример, Слана бара (Sóskoró) у околини Новог Бечеја. Али и атмос-  
фера, на пример, *атмосферске напона*, може да утиче на стање вода ка-  
ко у квалитативном, тако и на квантитативном погледу, тј. на водостај.  
Свакако, квалитативно стање вода је од утицаја на људско здравље. Стога  
је мониторинг од великог друштвеног и правног значаја.

*Закон о пољопривредном земљишту* прописује обавезу испитивања  
пољопривредног земљишта и воде за *наводњавање* ради утврђивања коли-  
чине опасних и штетних материја, по програму који доноси министар.<sup>49</sup>

Заштита и коришћење вода остварује се у оквиру интегралног упра-  
вљања водама, предузимањем и спровођењем мера за очување *површин-  
ских и подземних вода* и њихових резерви, квалитета и количина, као и за-  
штиту у складу са посебним законом.<sup>50</sup>

<sup>45</sup> В. чл. 24. ст. 2. и 3. ЗВРС.

<sup>46</sup> В. чл. 97. ст. 1 тач. 9. Устава. Аутономна покрајина има право да у границама и  
оквирима које одреди закон, регулише питања од покрајинског значаја, између осталог у  
области заштите животне средине (чл. 183. ст. 2 тач. 2. Устава). В. ближе: Маријана *Пај-  
ванчић*, Уставно право и заштита животне средине, in: *Основе права заштите животне сре-  
дине*, група аутора, уредник Душан *Николић*, Правни факултет у Новом Саду – Центар за  
издавачку делатност, Нови Саду, 2009, стр. 89. В. и: *Сојановић З., Ђински Р., Салма Ј.,  
Ђурђевић Д.*, Правна заштита животне средине, Научна књига, Београд, 1991.

<sup>47</sup> В. ст. 1. тач. 5. Закона о заштити животне средине.

<sup>48</sup> В. чл. 2. Закон о заштити природе (Службени гласник РС бр. 36/2009), Закон о из-  
менама и допунама Закона о заштити природе (Службени гласник РС, бр. 88/2011), чл. 1.  
ст. 2 тач. 16а. Закон о заштити природе у чл. 2, међу циљевима утврђује: заштиту, очување  
и унапређење биолошке (генетичке, специјске и екосистемске) геолошке и преоне разно-  
врности, те у том циљу предвиђа усклађивање људских активности, економских и дру-  
штвених развојних планова са одрживим коришћењем обновљивих и необновљивих при-  
родних ресурса и дугорочним очувањем природних еко-система и природне равнотеже.

<sup>49</sup> В. чл. 17. ст. 1. Закона о пољопривредном земљишту (Службени гласник РС бр.  
62/2006, 65/2008- др. закон и 41/2009). У чл. 16. се прописује забрана испуштања и одлага-  
ња опасних и штетних материја на пољопривредном земљишту и у каналима за одводњава-  
ње и наводњавање.

<sup>50</sup> В. чл. 23. ст. 1. и 2. Закона о заштити животне средине.

Интегрални приступ показују и одредбе *Закона о заштити природе*, којима се уређује заштита и очување природе, *биолошка и његова разноврсност*.<sup>51</sup>

У интегралност спада и настојање да се заштитом обухвате како *природом створене вредности*, као што су природне воде и водотоци, тако и *људским стваралаштвом створени објекти*, као што су канали, насипи, водоводне мреже за снабдевање становништва питком водом. Интегралност заштите вода чини и обезбеђење *јавности* о квалитативном стању вода.<sup>52</sup>

## VI

### Лимити емисија (граничне вредности) којима се спречава или смањује даље загађење вода

Ради спречавања погоршања квалитета вода и животне средине, одређују се *граничне вредности емисије* за одређене групе или категорије загађујућих супстанци. То се односи на технолошке *отпадне воде њиховог испуштања* у јавну канализацију, технолошке и друге отпадне воде које се *непосредно испуштају* у реципијент, воде које се *после пречишћавања* испуштају из система јавне канализације у реципијент, отпадне воде које се испуштају у реципијент из септичке и сабирне јаме. Граничне вредности одређује влада, на предлог министра надлежног за послове заштите животне средине.<sup>53</sup>

Лимити емисија служе као *превентива* за прекомерно загађење вода. Они се односе делом на претходно пречишћавање отпадних или индустријских вода, делом на лимите за непречишћене воде. Према речима *Закона о водама*, под заштитом вода од загађивања подразумева се скуп мера и активности којима се квалитет површинских и подземних вода штити и унапређује, укључујући и од утицаја прекограничног загађења. *Циљ* закона је *очување живота и здравља људи*, смањење загађења и спречавање даљег погоршања стања вода, обезбеђење нешкодљивог и несметаног коришћења вода за *различите намене*, као и *заштита водних приобалних екосистема* и постизања стандарда квалитета животне средине у складу са

<sup>51</sup> Закон о заштити природе (Службени гласник РС бр. 36/2009 и 88/2010). Извршено је усклађивање са обавезама из међународних конвенција, посебно Смерницама Савета о заштити природе 92/43 ЕЕЗ од 21. маја 1992, смерницом Савета 79/409/ЕЕС од 2. априла 1979.

<sup>52</sup> В. Закон о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине, Службени гласник РС – Међународни уговори, бр. 39/2008 – тзв. Архуска конвенција; Закон о слободном протоку информација од јавног значаја (Службени гласник РС бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010); Закон о процени утицаја на животну средину (Службени гласник РС, бр. 135/2004 и 36/2009, са бројним правилницима, подзаконским актима); Закон о управљању отпадом (Службени гласник РС бр. 39/2009 и 88/2010).

<sup>53</sup> В. чл. 93. ст. 1. тач 1-4. ЗВРС.

прописом којим се уређује заштита животне средине и циљеви у вези заштите животне средине.<sup>54</sup> Према Закону о заштити животне средине, воде се могу користити и оптерећивати, а отпадне воде испуштати уз примену одговарајућег третмана, на начин и до нивоа који не *представља ојасносћ за природне процесе или за обнову квалитетности и количине воде* и који не умањује могућност њиховог *вишенаменског коришћења*.<sup>55</sup>

Правним прописима утврђени лимити су меродавни код издавања нових водопривредних дозвола, одн. сагласности за употребу вода. Правна изворишта лимита су дакле, двојака: 1) *подзаконски акти* донети на основу закона, тј. *ошћти правни акти*; 2) *водни услови* искоришћавања вода инкорпорисани у *индивидуалне акте*, водопривредна сагласност и дозвола.

Ако се у накнадној контроли установи да корисник вода није поштовао лимите предвиђене општим правним прописима или појединачним актима, дозвола, односно сагласност се могу укинути. Контролу коришћења и заштиту природних ресурса и добара, обезбеђују органи и организације Републике, у складу са овим и посебним законима, као и усклађеним системом дозвола, одобрења и сагласности, вођењем катастра корисника и организовањем мониторинга коришћења природних ресурса и добара, стања животне средине, те прикупљањем, обједињавањем и анализом података и квалификовањем трендова.<sup>56</sup> Упркос добрим одредбама, трендови еколошког стања јавних вода у Војводини су општепознато лоши.

У случају прекорачења лимита, следе не само јавноправне санкције, на пример укидање водне дозволе, већ и *грађанскоправне*, пре свега у виду судске заштите *отклањања* извора опасности, када до штете није дошло, али прети њено наступање; али и *накнаде штете*, ако је дошло до реализације штете у грађанскоправном смислу. Обе санкције се могу применити како кад је дошло до повреде суседских права угрожавањем<sup>57</sup> или угрожавања штетом неодређеног круга субјеката<sup>58</sup>. У суседским односима довољна је сметња (бука, ларма, потреси, дим, итд.) преко лимита, када се може судски тражити отклањање извора опасности о трошку емитента. Али ако је дошло и до реализације штете, како у домену суседског имисионог права, тако и у домену ширег угрожавања, већег броја становника, у виду оштећења здравља људи, или имовине, може се тражити и накнада штете.<sup>59</sup>

<sup>54</sup> В. чл. 92. ст. 1. тач. 1-4. Закона о водама и чл. 23. ст. 1. Закон о заштити животне средине.

<sup>55</sup> В. чл. 23. ст. 1. Закона о заштити животне средине.

<sup>56</sup> В. чл. 14. ст. 1. тач. 6-8. Закона о заштити животне средине.

<sup>57</sup> В. чл. 5. Закона о својинским односима.

<sup>58</sup> В. чл. 156. Закона о облигационим односима.

<sup>59</sup> В. нпр. Ј. Салма, Д. Николић, Грађанско право и животна средина, in: Основе права заштите животне средине, уредник Д. Николић, Универзитет у Новом Саду – Правни факултет, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2009, стр. 188-192, тач. 6-7.

## VII Мониторинг

Мониторинг, односно праћење квалитативног и квантитативног стања вода је део водне евиденције. Закон прописује *посебне објекте* одн. техничка средства којима се врши мониторинг. Водни објекти за мониторинг вода су лимниграфи, водомерне летве, водомери, специјални преливи, пијезометарске бушотине, нивомери и други уређаји којима се прикупљају подаци о нивоу, количини и квалитету површинских и подземних вода.<sup>60</sup>

Мониторинг је значајан инструмент за управљање водама јер *повезује праћење стања вода и у квантитативном и у квалитативном аспекту*. На пример, у случају смањења водостаја постоји могућност повећања концентрације загађујућих материјала. У случају повећања водостаја концентрација загађујућих материјала у принципу пада, али може се и повећати услед ерозивног дејства обала. Такође, могу се мерним инструментима и осматрањем пратити утицаји отпадних вода, атмосферских падавина, леда, опасне и штетне материје у случају хаварије брода превозника таквих материјала, и др.

Уопште узев, праћење квалитативног и квантитативног стања вода често се не могу развојити, односно, због међусобног утицаја елемената животне средине, воде, земљишта и атмосфере, испољених низом квалитативних и квантитативних компоненти, потребно их је заједно анализирати. Једино је на тој основи могуће предузети адекватне мере.

## VIII Закључне напомене

Мере управљања водама су комплексне. Односе се како на заштиту вода, тако и на заштиту од вода (високих водостаја, ерозије земљишта). Обухватају мере којима је циљ одржавање потребног режима вода ради обезбеђења потребне количине и квалитета вода за различите намене. Ради се најпре о тзв. посебној употреби, која се назива и привредним коришћењем, као што је наводњавање, одводњавање, производња намирница, лекова, искоришћавање минералних сировина, термалне енергије, искоришћавање вода, односно водних снага за производњу електричне енергије. Ту спада и одвођење отпадних вода. Општа употреба вода је употреба за егзистенцијалне сврхе, пре свега, коришћење воде за пиће и напајање стоке и за елементарно наводњавање прибрежног пољопривредног земљишта. Обе употребе захтевају одговарајући квалитет вода.

---

<sup>60</sup> В. чл. 20. ЗВРС.

Инструменти управљања су или *дугорочни*, као што су *плански* документи, или *крајкорочни*, као што су *биланси* о квалитету и квантитету вода. Они су подлога за издавање индивидуалних административних аката на којима се заснивају права на привређивање водама, као што су водоприредна сагласност и дозвола. Мере управљања могу бити мере *превенције* за очување потребног режима вода за различите облике потрошње вода. Могу бити и мере за *заштити* квалитета вода, тј. мере пречишћавања загађених вода, односно мере *санације* прекомерно загађених вода. Затим, могу бити и мере за *одржавање*, које имају широк дијапазон, од пречишћавања корита реке, до потребног превентивног филтрирања отпадних вода и мера за одржавање водних објеката.

*Надлежност* у погледу ових мера су подељене између различитих органа власти, од највиших органа извршне власти, тј од Владе, преко ресорних министарстава (водопривреда, пољопривреда, итд.), до органа Покрајине и локалних самоуправа. Без њихове ефикасне координације, није могуће организовати управљање водама. Организовање *евиденције* стања вода је, пре свега, препуштено јавним водоприредним предузећима чије евиденције су подлога за установљивања водних права конзументата (осим опште употребе, која се остварује, непосредно на основу закона, без посредовања административне сагласности, једнако за све грађане, без накнаде).

Привредно искоришћавање вода се остварује на основу дозволе, односно концесије. Када се ради о концесионираној употреби, поред дозволе за употребу потребно је и закључење уговора о концесији, којим се утврђује и накнада, која представља цену експлоатисаног материјала из водотока, односно вода. Она се плаћа држави, односно другим, из ње деривираним носиоцима власништва или права управљања јавним водним добрима. Корисници водних добара плаћају накнаду за привредну употребу вода. Уз то, загађивачи плаћају цену санације. Та средства, делом обезбеђују санацију загађених вода коју би требало да обављају водоприредна предузећа.

Поред јавноправних санкција за еколошку повреду водне животне средине, предвиђене су и грађанскоправне (приватноправне) санкције, по посебним правилима одштетног права уколико је угрожавање деловањем емитента, реализовано наступањем штете (повредом личног, телесног, здравственог или имовинског интегритета физичког лица). Али, то може бити случај и код уништења водне флоре и фауне, посебно рибног фонда вода, услед еколошке хаварије. Одговорност за штету се процењује према грађанскоправним правилима о узрочности.

*József Szalma, Academician, DSC, Dr. Hc., Full Professor  
Faculty of Law Novi Sad*

## **Legal Instruments of the Management of the Quality of Water Resources**

### *Abstract*

This paper analyzes the basic legal instruments of the management of the qualitative and quantitative state of water resources in Republic of Serbia, first of all the water management schemes, the qualitative and quantitative balances, as general acts. Due attention is given to evidentiary acts as well, such as the registry of water resources, registry of polluters, registry of beneficiaries, which serve as basis for issuing permits and approvals for new consumers of water resources. The individual acts for management of water resources are the conditions for use of water resources, approval of use, permit to use and measures for the management of water resources. The author finds that the common aim of the general and individual acts is to improve the quality of water resources, that is to secure the quality and quantity of water resources required by various types of consumers, appropriate for various ways of their use, for general (first of all as a drinking-water or for the purpose of watering the cattle), and for special, commercial use also. The author emphasizes the intention of the legislator to harmonize the Serbian laws on the protection of environment, especially laws on the management of water resources, with the relevant directives of European Union, just as to the ratification of some multilateral conventions in this field. The issue of indemnification for pollution of water resources is also analyzed.

Key words: water resources schemes, balance of water resources, water resources permit, water resources approval, registry of water resources, general use of water resources, special use of water resources