

Др Јожеф Салма, редовни професор
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду

ПРАВНИ РЕЖИМ ВОДНИХ ОБЈЕКТА*

Сажетак: Рад је посвећен анализи правног режима водних добара како по позитивном праву, тако и иностраном и европском праву. Извршена је подела водних добара (јавне и приватне воде, природни и вештачки водни објекти, и др). Посвећена је пажња заштити водних добара и од шtetној дејствија вода. Сагледана су основна правила о управљању водним добрима, од планских аката, до индивидуалних управних аката и мера ради одржавања потребној квалитативној и квантитативној стања вода, обзиром на њихову намену (општу или посебну, привредну уопштебу). Иако има читав низ специфичних правила везаних за управљање јавним водним добрима, потребан је инетралан приступ, због природне повезаности свих елемената животној средине (воде, ваздуха и земљишта). Указано је и на остале основне принципе заштите водних објеката, принцип превенције, одрживог развоја и на начело о одговорности заштитача, према правилу: заштитач плаћа, уз напштање идеје о социјализацији ризика.

Кључне речи: Подела водних објеката, јавне и приватне воде, мере управљања водама, општа и посебна уопштеба вода, мелiorације, природни водоци, вештачки водоци, објекти за праење и одржавање потребној квалитативној и квантитативној стања вода.

I

Појам и класификација водних објеката

Појам. Правна класификација јавних добара и место водних добара. Водни објекти¹ (водна добра)² су са становишта стварног права по

* Чланак је настао као резултат рада на научноистраживачком пројекту Факултета техниких наука Универзитета у Новом Саду бр. III 43008, под називом *Развој метода сензора и система за праење квалитетја воде, ваздуха и земљишта*, који финансира Министарство просвете и науке РС.

правилу *нейокрејна добра*, која, ако су природна добра, у *јавној својини*³, се користе на начин, сврхе и у мери прописаној законом.⁴

Према **законској класификацији важећег водног права**, према *намени*, водни објекти се деле на водне објекте за: 1) уређење водотока⁵; 2) заштиту од поплава, ерозије и бујица⁶; 3) заштиту од штетног дејства унутрашњих вода – одводњавање⁷; 4) коришћење вода⁸; 5) сакупљање, одво-

¹ Водни објекти, у смислу ст. 1. и 2. чл. 13. важећег *Закона о водама РС* (Сл. Гл. РС, бр. 30/2010), у даљем тексту ЗВ, јесу (1) *грађевински објекти*, који заједно са уређајима који им припадају чине техничку, односно технолошку целину, а *служе за обављање водне делатности*. (2) Водни објекти су *добра од ошћител интереса, осим објеката* које су правна и физичка лица *израдила за своје пошребе*.

² По ст. 1. и 2. чл. 4. ЗВ, (1) *водна добра* у смислу овог закона, јесу *воде* и водно *земљиште*. (2) Водно добро се користи на начин и под условима утврђеним овим законом. По чл. 5. овог закона (1) *воде су добро од ошћител интереса* и у *државној су својини*. (2) *Водне и водно земљиште у јавној свјини су јавно водно добро*. (3) *Јавно водно добро је неопућиво*. (4) *Јавно водно добро се користи на начин којим се не ушћиче ишћитно* на воде и приобални екосистем и *не ограничавају права друћих*. (5) На јавном водном добру може се под условима утврђеним овим законом и посебним законом, *стећи право коришћења*.

³ По Закону о заштити животне средине РС (Сл. гл. бр. 135/2004, 36/2009 (др. Закон), 72/2009 (др. Закон) и 43/2011 – Одлука Уставног суда РС, тач. 5), ст. 1. чл. 3. *јавно природно добро* јесте уређени или неуређени део природног богатства, односно ваздуха, водних добара, приобаља, подземних добара, шумских добара, предела или простора, *једнако досућиван свима*.

⁴ По француском праву (art. 538. Code civil) водна добра, укључив пловне водотоке су јавна добра, осим ако су у приватној својини. В. нпр., *Code civil, 1996-1997.*, red. André Lucas, Avant-propos Pierre Catala, Litec, Paris, 1996, стр. 355.

⁵ По чл. 15. ЗВ *објекти за уређење водотока* су: обалоутврде, прагови, напери и други објекти у речном кориту, намењени његовој стабилизацији и побољшању режима течења (регулациони објекти), као и вештачка речна корита (канални, просеци, измештена речна коприта).

⁶ По чл. 16. ЗВ РС (1) *водни објекти за зашћити од поплава* (заштитни водни објекти) су: главни, секундарни и летњи *насић* са припадајућим објектима (уставе, црпне станице) кејски и одбрамбени зидови, растеретни и латерални канали, као и бране са акумулацијама и ретензијама са припадајућим објектима за одбрану од поплава и други објекти за заштиту од поплава. (2) Саставним делом насипа за одбрану од поплава сматра се и *зашћитни појас* са шумом и зашћитним зеленилом (зашћитне шуме) у инундационом подручју, у ширини до 50 м од ножице насипа (зависно од карактеристика водотока и објекта) као и сервисни путеви у браћеном подручју за спровођење одбране од поплава. (3) Водни објекти за *зашћити од ерозије и бујица* су: преграде, уставе, регулација доњих токова бујица, обалоутврде, биотехнички објекти и други објекти за заштиту од ерозије и бујица.

⁷ По ст. 1. и 2. чл. 17. ЗВ, водни објекти за *зашћити од ишћитној дејства вода* – *одводњавање* су основне и детаљне *каналске мреже*. *Основне каналске мреже* чине главни и сабирни одводни канали у које се сливају воде из мелиорационог система, са објектима и уређајима на њима (мостови и прогустни канали, сифони, степенице, брзотоци, уставе, црпне станице и сл.) и главне црпне станице и уставе за одвођење вода из система у реципијент (природни, односно вештачки водоток). *Детаљне каналске мреже* за одводњавање су канали за непосредно прикупљање воде са пољопривредних и других површина и њихо-

ђење и пречишћавање отпадних вода и заштиту вода⁹; б) мониторинг вода¹⁰. Водни објекти уписују се у *јавне књиге* о евиденцији непокретности и правима на њима.¹¹ Водним објектима *управља* јавно водопривредно предузеће основано за обављање водне делатности на одређеној територији. Оно управља водним објектима за уређење водтока и за заштиту од поплава на *водама I реда* и водним објектима за одводњавање који су у јавној својини. Оно управља и бранама и акумулацијама. Водним *објектима II реда* објектима за заштиту од бујица, ерозије који су у јавној својини управља јединица локалне самоуправе на чијој се територији објекат налази.¹²

Водна добра као јавна добра, *нису у истом јавном режиму* као *остала јавна добра*. Наиме, јавна добра иако имају заједничке правне особине, имају врло нијансиране, различите правне режиме. Наиме, по класичној доктрини, јавна добра се класификују по намени, са различитим правним особинама, односно, имају диференциран правни режим. Ако је по среди административна или судска зграда, зграда општине или локалне самоуправе, по среди је јавно добро, али је за њих карактеристично обављање законом уређене надлежности (правосудна, управна и др. делатност). Њихова употреба је подвргута тој функцији. Они се не могу користити за привредне сврхе, не могу се дати у закуп, концесионирати, као водна добра. Ако су по среди културна добра, посебно, архитектонско наслеђе, они треба да имају посебну правну заштиту. Иако је

во одвођење у сабирне канале, као и објекти са детаљним одводним каналима (пропусти, сифони, степенице, брзотоци, уставе, црпне станице и сл.).

⁸ По чл. 18. ЗВ водни објекти за *коришћење* вода су: (1) објекти за *снабдевање водом за пиће* и санитарно-хигијенске потребе – *водозахвати* (бунари, каптаже, захвати из водотока, канала, језера и бране са акумулацијама, постројења за припрему воде за пиће, магистрални цевоводи и резервоари са уређајима који им припадају); (2) објекти за *наводњавање*; (3) објекти за производњу *електричне енергије*; (4) објекти за узгој риба – *рибњаци*; (5) објекти за *ловидбу*, тј. објекти којима се обезбеђује сигурност пловидбе у пловном путу на каналима за наводњавање и одводњавање и бродске преводнице на њима.

⁹ По чл. 19. ЗВ водни објекти за *сакуљвање, одвођење и пречишћавање отпадних вода* и *заштитиу вода* су: главни колектори, постројења за пречишћавање отпадних вода, постројења за прераду отпадних муљева, постројења за прераду процедних вода санитарних депонија чврстог отпада, испусти из постројења у пријемник (реципијент) и други припадајући уређаји, као и бране са акумулацијама за побољшање квалитета вода.

¹⁰ По чл. 20. ЗВ водни објекти за *мониторинг* су: лимнографи, водомерне летве, водомери, специјални преливи, пијезометарске бушотине, нивомери и други уређаји којима се прикупљају *подаци о стању нивоа, количини и квалитету површинских и подземних вода*.

¹¹ В. ст. 2. чл. 21. ЗВ.

¹² В. ст. 1-5. чл. 23. ЗВ. у вези ст.1-4 чл.6. ЗВ. Воде I и II реда се разврставају на основу положаја водотока у односу на државну границу, величине и карактеристике слива, режима и карактеристика водотока са аспекта коришћења вода, заштите вода и заштите од вода. Влада утврђује попис вода I реда при чему међудржавне воде се обавезно сврставају у воде I реда.

уметничко стваралаштво (сликарско, књижевно, итд.) индивидуално, повезано са законом о ауторским правима (право на аутентичност, право на искоришћавање, након истека трајања аторског права аутора и његових наследника, јесте опште добро. Исто је и са иновацијама. Сва поменута добра су од општег интереса, јер служе заједници, у култури, и у амбијенту у коме живимо и напретку. Нажалост, не увек са довољном (законодавном) апликативном пажњом, како та добра заслужују. Но, водна добра се по својим правним особинама издвајају, не зато, што су више или мање важна, у реду добара од општег интереса, већ због класичне доктринарне фигуративне дефиниције, – воде су услов живота и рада. Правно гледано, воде су наине, не случајно, у најширој општој употреби. Њихово квалитативно и квантитативно стање битно утиче на здравље и на производњу. Нажалост, сведоци смо, немара у погледу водних добара. Отпадне воде се испуштају у природне и вештачке водотоке, без потребног технолошког пречишћавања. Каже се, да то пречишћавање много кошта. Можда да, можда не. Ако би смо користили за све важне свхре, не само за пиће, већ и за наводњавање, чисту воду, то би допринело заштити здравља људи и самим тим би се постигао тражени (економски и друштвени) резултат.

Нови принципи еколошког права и место водних добара.¹³ Одавно је напуштена у Европи идеја да је еколошки приступ и заштита елементарна животне средине (ваздух, земљиште, воде) *само њрошак*. Напротив, улагање у екологију, укључив и заштиту водних добара је и директно и индиректно, *њриход*, одн. уштеда. Због физичке повезаности, прихваћена је идеја о (*инијетралном*) *ујрављању* елементима животне средине. Здрава животна средина смањује трошкове лечења који потичу од запушеног стања било ког елемента животне средине. Установљен је принцип – *загађивач њлаћа*, ризици загађивања се више не „социјализују“, не представљају трошак свих, па и оних који се понашају еколошки, или не доприносе загађивању. Успоставља се *њринциј монийоринџа*¹⁴, који пре свега треба да је национални, али је истовремено успостављен добровољни приступ европском мониторингу. Наине, стање водних добара једне земље, утиче на стање водних добара друге. Успостављен је и *њринциј инијетралности* у упра-

¹³ По Закону о заштити животне средине РС (2009), тач. 1) - 11), ст. 1., чл. 9. усвојени су *модерни европски њринцији заштити живојне средине*, и то: начело *инијетралности*, начело *њредосијрожности*-превенције; *очување њриродних вредности*; начело *одрживог развоја*; начело *загађивач њлаћа* (са изузетком кад корисник плаћа); начело *суйсидијарне одговорности*; начело примене *њодсијцајних мера*; начело *информисања* и учешћа јавности; начело заштите *њрава на здраву живојну средину* и приступа *њравосуђу*.

¹⁴ В. *Monitoring Leitlinien* (Основне водиле мониторинга), Abl L 229 vom 31. 8., 2007, in: *EU Umweltrecht* (Европско еколошко право), Lexis Nexis, Wien, 2010., стр. 529-539.

вљању елементима животне средине.¹⁵ Наиме, стање у једној области, елементу животне средине, утиче на стање у другом елементу. Вода, ваздух и земљиште су у међуутицају. *Принцип евиденције* је повезан са *издавањем дозвола*. Новом конзументу не треба дати дозволу, ако није обезбедио еколошке филтере код опасних и штетних материјала. У комунитарном праву Европе су прописани *лимити* за испуштање опасних и штетних материјала у водотоке и водне реципијенте.¹⁶ Ко прекрши лимит, *укида му се дозвола*. Термалне воде, бањске воде доприносе заштити здравља становништва и тиме уједно и трошковима здравствене заштите. Има и других примера који потврђују да уређење вода није само трошак, већ је и допринос привређивању.

Доктринарна правна класификација водних добара. Са становишта **намене**, водна добра служе задовољавању егзистенцијалних потреба (вода за пиће и напајање, пловидба), те се налазе у правном режиму *ојшће ујошребе*, односно *јосебне или јривредне ујошребе*, (употреба водних снага за производњу електричне енергије, употреба вода за снабдевање пољопривредног земљишта, искоришћавање вода за минералну сировину, као што је песак, шљунак, термалне и лековите воде које се искоришћавају у туристичке и здравствене сврхе, као и за рибна газдинства). Привредна употреба водних добара правно подлеже у погледу начина, количине и квалитету, условима *водне дозволе*. Са становишта намене, надаље, водна добра могу имати карактер *зајшћше* од високих водостаја, као што су насипи, устави, просеци и др. *Рејулациони објекти* служе одређивању потребног *нивоа* воде и усмеравању *јравца крејшања* водене масе, као што су преводнице, жилипи.

Водна добра у режиму *ојшће ујошребе* се користе без накнаде, сви под једнаким условима, без посредовања административних или уговор-

¹⁵ В. нпр. Смерницу бр. 2008/1/EG о интегрисаном спречавању и смањивању загађења животне средине (Richtlinie 2008/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltschmutzung, Abl L 24 vom 29. I. 2008, S 8, in: Kodex des Österreichischen Rechts, EU Umweltrecht, Herausg. Werner Doralt, Red. Anica Doralt, Lexis Nexis, Wien, 2011, стр. 331-341. У тач. 6) се указује на то да је смерница ЕУ бр. 2006/11/EG Европског Парламента и Савета од 15. фебруара 2006., због увођења одређених опасних материјала у водотоке, Европска Заједница предвиђа увођење ових материјала у поступок давања сагласности. Другим речима, нова укључивања опасних материјала у водотоке мора да буде под контролом. По тач. 9. ове смернице одређено је, да се циљ интегрисаног концепта за спречавање и смањивање загађења састоји у томе да емисије у ваздуху, води и земљишту треба да буду подвргнуте привређивању (управљању) отпадом, и да се тиме, колико је то могуће, спречи загађивање, а тамо где то није могуће, да се оно, што више смањи, и да се постигне високи ниво заштите животне средине, у целини.

¹⁶ В. *EU Emissionsrichtlinien* (Смернице ЕУ о емисијама), EU Umweltrecht, Lexis Nexis, Wien, 2010, стр.363- 528.

них аката, непосредно, на основу закона, без накнаде. *Посебна уйошѣрба* водних добара подлеже административној сагласности, уз уговор о концепсији између имаоца јавног добра и корисника. Посебна употреба је увек са накнадом, чији је дужник корисник.

По **својинском** критеријуму воде су *јавне* или *йривайне*. Закон је принципијелно одредио да су *йприродни водойоци* и водни реципијенти у јавној својини. Упоредно-правно регулативно искуство показује да су *вештачки објекти*, водотоци и реципијенти (канални, насипи, хидроенергетска постројења, и др.) у принципу власништво оног ко их је на основу дозволе о свом трошку изградио и ко на основу дозволе, привређује тим добрима. Осим тога, водни објекти (језера, бунари и др.) који су играђени на приватном (грађевинском или пољопривредном) земљишту су у власништву власника грађевинског или пољопривредног земљишта.

Према **кретању** водне масе, разликују се *йтекуће* (реке, потоци, извори, водопади) и *стајаће* воде (језера, акумулације, бунари). Правна релевантност поделе је у томе што се за текуће воде везују права конзументата власника више и нижележећег земљишта. Ако су стајаће воде природне воде, а у јавној су својини, за њих вреде правила о општој употреби. Њихово привредно искоришћавање подлеже водној дозволи, одн. сагласности.

Према **пловности**, водотоци се деле на пловне, сплавне и непловне. Правна релевантност ове поделе је везана за управљање, тј. за обавезу одржавања пловне функције. Половна функција је традиционално део опште употребе, тј. употреба вода за саобраћај, сама по себи, не подлеже дозволи или накнади.

Према **квалитету**, воде се деле на воде *високој квалитетној* као што су оне које су подобне за пиће, за производњу лекова и исхране, и тзв. *индустријске воде*, које се користе за привредне, нездравствене намене, и најзад *ошадне воде* код којих постоји посебан режим управљања, укључив и обавезу пречишћавања.

Према **појави**, воде се деле на *йовршинске* и *йодземне*. Рудничке воде су посебна врста по правилу подземних вода које се појављују у рударским окнима, односно које садрже минералне сировине или племените метале. Природне, подземне и надземне воде су физички међусобно повезане, па је за њихово управљање битно начело интегралности. Земљиште у одређеној мери филтрира (подземне) воде. Али, упркос треме, надземне воде које су реципијенти отпадних вода, могу, због физичке повезаности, битно да утичу на квалитет подземних вода. Црпне станице подземних и надземних вода, у циљу сакупљања вода за снабдевање становништва морају бити на подручјима чисте воде, али ако су контаминирани, морају се подвргнути пречишћавању.

Према **начину настанка** водне објекте делимо на *вештачке* (нпр. насоси, акумулације за производњу електричне енергије, канали за наводњавање, вештачка језера) и *природне* (природом створене реке, језера). У вештачке водне објекте спадају и мерни инструменти за праћење нивоа или квалитета вода која постављају јавна водна предузећа. У вештачке водне објекте спада и обалска заштитна флора која служи регулацији вода те у извесној мери спречава наступање високих вода.

По **структури** водни објекти се деле на *земљишни део* (корито, приобаље) и *водни део* (водна маса). Подела је правно значајна. Полази се од интегритета корита и водне масе. У случају да водна маса напусти раније речно корито, настају правни проблеми, иако је закон одредио да напуштено корито остаје јавно добро. То значи да се окупацијом (у смислу стварног права, као оригинарним начином стицања својине), не може стећи право својине на терет напуштеног корита, од стране власника трајно преплављеног земљишта. Значи, *напуштено речно корито*, по важећем праву, није *res nullius* (није ничија ствар, пошто је јавно добро).

II

Право коришћења (јавних) водних добара

Право власништва и право коришћења и располагања водних добара се не подударају. Водна јавна добра су у власништву државе, требало би и покрајине, одн. локалне самоуправе, у зависности од функције, намене. У упоредном водном праву, нпр. у Немачкој, на истом водном добру, у зависности од различите намене, тј. дате функције, право власништва, односно право и дужност управљања су подељене. Према *немачком закону*, на међународним водотоцима пловна функција је у својинској „надлежности“ федерације, што значи да право и дужност управљања, укључив и финансирање пловне функције, припада федерацији.¹⁷ За покрајинску (својинску и законодавну) надлежност ради управљања водама можемо навести пример Баден – Виртемберга (Baden -Württemberg) у коме је нагласак покрајинске управне надлежности стављен на корито водотока.¹⁸ По аналогном

¹⁷ В. нпр., *Bundeswasserstraßengesetz* (WStrG), Савезни Закон о водним путевима, донет 02. 04. 1968, измене: 23. маја 2007, BGBl. I S. 962; 2008 I S. 1980, најновије измене: ст. 125. чл. 4. Закона од 7. августа 2013.г. BGBl I S. 3154. По ст. 1 пар. 1 Савезни водни путеви су по одредбама овог закона водни путеви федерације који служе општем саобраћају, којим припадају и водни објекти који том саобраћају служе. Бродски саобраћај на тим путевима спада у надлежност федерације. У погледу привређивања рибама надлежна је покрајина укључив и земљишне површине који томе служе. Права се могу пренети споразумом федерације и покрајине на трећа лица.

¹⁸ В. *Wassergesetz für Baden-Württemberg* (WG) (Закон о водама покрајине Баден -Виртемберга), vom 20. Januar 2005 (GBl. S. 219) (од 20. јанура 2005.г.), zuletzt geändert durch Ar-

принципу, подела надлежности за управљање у нас, у погледу функције пловидбе, на реци међународног карактера, као што је Дунав, нпр. би била Република Србија, а остале надлежности би припадале покрајини.

На истом водотоку, по немачком праву, функција одбране од поплава у принципу припада републици (Land- покрајина) (што би по аналогији код нас била покрајина), а туристичка функција на деоници водотока, припада општини места протока. Наравно, земаљски и локални водотоци могу бити под подељеном својинском и управном ингеренцијом републике или општине.

III Управљање (и располагање) јавним и приватним водним објектима

Под **управљањем водним добрима**, одн водним објектима подразумевају се мере *одржавања појребној квантитативној и квалитативној стања вода, дајих врста водних добара*, сагласно законом уређеној намени, односно планским инструментима.¹⁹ То подразумева заштиту вода и заштиту од вода. *Заштита вода* значи одржавање прописаног квалитативног стања вода, посебно за егзистенцијалне намене (вода за пиће и напајање, вода за производњу хране и лекова). *Заштита од вода* значи заштиту од високих водостаја, бујица, ерозивних дејстава. У мере управљања водама спадају дугорочни и краткорочни *плански акти*, земаљски, регионални и локални, као основе за мере управљања, тј. за предузимање мера изградње и одржавање водних објеката заштите вода и од вода. У мере управљања спада и *управљање ошадним водама*, тј. мере пречишћавања са потребним квалитетом, обзиром на намену вода. Различити квалитет чине индустријске воде и воде за пиће и напајање. Такође, у мере управљања

tikel 41 der Verordnung vom 25. Januar 2012 (последње измене: Уредбом од 25. јануара 2012) (GBI. Nr. 3, S. 65), in Kraft getreten am 28. Februar 2012. (ступиле на снагу 28. фебруара 2012. г.). По § 4. овог Закона, својинско право на кориту јавног водотока, као и његово правно уређење, припада Покрајини, односно општини места протицања. Ако је дошло до високог водостаја, односно плавлена на подручју две или више суседних општина, надлежности (управљања) између њих деле се према средишњој линији водотока.

¹⁹ У Аустријском праву су прописани плански акти који су основа за спровођење мера ради привређивања одн . управљање водама, посебно у погледу заштите и одржавања вода. В. пар. 55. Закона о водама Аустрије, *Wasserrechtsgesetz* 1959, BGBl (Bundesgesetzblatt), 1959/215, последње измене BGBl I 2006/123, in: Codex des österreichischen Rechts, Wasserrecht, Lexis Nexis, bearb.: Friedrich *Hefner*, Wien, 2010, стр. 35. По наведеном параграфу, председник покрајине (Landeshauptmann) као највиши орган планирања водама се брине о координацији планирања управљања водама у покрајинама, обавезан је да се брине о основама водопривредног развоја, о заштићеним подручјима, о усаглашавању различитих интереса корисника вода, и др.

водама спадају и континуирано *ираћење квалитативної и квантитативної стања* вода (мониторинг), преко потребних инструмената за мерење. Ту спадају и мере *одржавања њловне функције*. У мере управљања укључују се и *мелиорационе делатности*, тј. функција одвођења вода са подручја вишка надземних вода на подручја мањка, односно одвођење вишка вода у каналске мреже или природне водотоке. У мере управљања водама *не спадају концесиониране привредне делатности* на јавним водним добрима, али се те делатности морају, преко водне дозволе, сагласно закону, *усагласити са општим режимом* коришћења вода. У случају *оскудице* у води (нпр. суша) изузетно се предузимају мере рестрикције, где општа употреба последња трпи ограничења. Мере управљања се остварују путем *водне делатности* јавних водопривредних предузећа.

Управљање **јавним водним добрима**, како у погледу њиховог одржавања, тако и функцисања, врше, у важећем домаћем праву јавна водна предузећа. (Локална, покрајинска и земаљска). За привредно искоришћавање водних добара, пошто су подвргнута водној дозволи односно, сагласности, надлежни су одговарајући органи водне управе. У тзв. привредно искоришћавање водних објеката спада: искоришћавање јавних вода и водних снага за производњу електричне енергије, коришћење вода за наводњавање и одводњавање, коришћење ради вађења песка, шљунка и минералних сировина из корита водотока, одн. водене масе, коришћење термалних вода за грејање, туристичке и рекреативне сврхе, за бањска лечилишта изван оквира здравственог осигурања, рибарство и др. Приликом издавања водне дозволе, надлежни државни орган или орган локалне самоуправе може поставити услове искоришћавања, у погледу количине и начина употребе. Нпр., код искоришћавања песка, шљунка, може се поставити услов, да се не наруше заштитни објекти (нпр. насипи), и да се не мења ток и правац водотока. Водопривредни органи воде евиденцију о издатим дозволама. Органи водопривредне инспекције могу укинути издату дозволу, ако се концесионирани привредни корисник није држао услова из водопривредне дозволе.

Посебно је питање испуштање *отпадних вода* у водотоке и водне реципијенте. У заједничким прописима европског права (Смернице о заштити животне средине, смернице о квалитету вода, смернице о високим водостајима, смернице о домаћем и међународном добровољном мониторингу квалитивног стања вода) посебна пажња је посвећена управљању отпадним водама. У европском праву постоје прописи о лимитима за поједине врсте штетних материја у испуштеној отпадној води, као и правила о обавези пречишћавања. Постоје такође и правила о санирању постојећих загађења, као и класична одштетноправна правила за штете проузроковане опасним и штетним материјама испуштених у водоток преко административних лимита.

Посебан је проблем *наводњавања*, тако да воде за наводњавање не би смеле да садрже материје које су штетне, преко биљних засада, за људско здравље. Независно од наводњавања, у Европи се постављају баријере за пестициде и друге штетне материје за третман биља намењених људској исхрани. Проблем се међутим, не односи директно само на биље намењено за људску исхрану, већ и на сточну исхрану која може утицати на људску. У трци за јефтину производњу људске хране, осим проблематичних хемисјских стимуланса произвођачи прибегавају и генским манипулацијама биља, заборавајући, да на тлу Европе постоје у том погледу бројна ограничења.²⁰

Након давања дозволе за привредно коришћење јавних вода, корисник је дужан да са власником јавног водног добра, закључи уговор о праву на привредно искоришћавање водног објекта, тј. *уговор о концесији*. Овим уговором, а на основу дозволе, јавно добро се уступа кориснику на привредно искоришћавање, уз плаћање накнаде. Наиме, ако је главни предмет дозволе за коришћење привремено уступање јавног добра од стране носиоца права на управљање, за привредно искоришћавање, од стране привредног субјекта, као и одређивање ограничења, тј. постављање услова искоришћавања, главни предмет уговора о концесији је одређивање накнаде коју је корисник, концесионар, дужан да плати власнику јавног добра, тј. држави, покрајини, или локалној самоуправи, у зависности од карактера и функције јавног добра.

Једини облик *права располагања јавним добрима* јесте давање на привређивање привреднику на *привредно искоришћавање*, уз накнаду. То зна-

²⁰ В. нпр. *Verordnung* (EG) Nr. 1946/2003 *über Gränzüberstretende Verbringungen genetisch veränderter Organismen* (Уредба ЕУ о прекограничном третману генетички измењених организама); *Verordnung* (EG) Nr. 1829/2003 *über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel* (Уредба о генетски измењеним прехранбеним средствима и средствима за исхрану животиња); *Verordnung* (EG) Nr. 1830/2003 *über die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung von Veränderten Organismen hergestellten Lebensmitteln und Futtermitteln* sowie zur Änderung der Richtlinie 2001/18/EG (Уредба ЕУ о могућем накнадном преиспитивању и о особинама промењених органа за производњу људских намирница и сточне исхране); *Richtlinie* 2009/41/EG *über die Anwendung genetisch Veränderter Mikroorganismen in geschlossenen Systemen* (Смерница о примени генетски измењених микроорганизама у затвореним системима); *Richtlinie* 2001/18/EG *über die absichtliche Freisetzung genetisch Veränderter Organismen in die Umwelt* und zur Aufhebung der Richtlinie 90/220/EWG des Rates (Смерница ЕУ о спречавању намерне употребе генетски модификованих микроорганизама и о њиховом укључивању у животну средину), в. in: *EU Umweltrecht*, Lexis Nexis, Wien, 2010, стр.647-742. Србија је дакле била у основи у праву, када је недавно забранила коришћење генетски манипулисана средства за исхрану. Постоје наравно и смернице везане за хемијски третман биљака, Смерница 91/414/ EWG и Уредба (EG) бр.1107/2009 о промету средстава за заштиту биља, в. *EU Umweltrecht*, Lexis Nexis, Wien, 2010, стр. 745-806, као и Смерница бр. 2009/128/EG о акционом плану ЕЗ о употреби пестицида код производње биљака, в.: *EU Umweltrecht*, Lexis Nexis, Wien, 2010, стр. 807-822.

чи, да се јавно добро не може отуђити, бар по класичној доктрини о јавним добрима. Може се уступити употреба, али не и својина. Грађанскоправно гледано, дакле, ради се о посебно законом уређеном закупу (Закон о концесијама) државне, одн. јавне својине у сврху привређивања. Ималац јавног добра остаје и у време уступања, власник јавног добра.

Због тога што се ради о јавној својини, европски прописи препоручују јавност у домену евиденције и у партиципацији управљања квалитативним и квантитативним стањем вода, посебно, према њиховој намени (воде за пиће, за медицинске сврхе, воде за наводњавање, индустријске воде, отпадне воде и др.). Такође, мониторинг се односи и на стање водних објектата, намењених за одбрану од високог водостаја, као и објектата других високих ризика за наступање већих несрећа. Европски прописи су установили добровољно укључивање у европску мрежу мониторинга квалитета и квантитета вода, обзиром на међусобну повезаност одн. прекогранични утицај стања вода и на повратни утицај стања вода на друге елементе животне средине.

У мере управљања јавним водама сападају и *дуџорочни (сѣрајѣешки) ѣланови* одржавања, изградње, употребе и заштите водних објектата, односно вода. Постоје и *акѣуелни, крајѣкорочни ѣланови уѣрављања сѣањем вода* одн. водним објектима. Плановима се морају усагласити *мере за њихово сѣровођење*. За спровођење тих планова надлежност (права и обавезе) је подељена између највиших органа државне власти, покрајине и локалне самоуправе, са једне, и јавних водопривредних предузећа, са друге стране.

Приватне воде нпр. бунари и сл. се *моѣу оѣуђиѣи*, тј. уступити у својину другом субјекту, значи код њих у принципу, није ограничено располагање у смислу давања у закуп, тј. право наменског коришћења. Код приватних вода које се налазе на једној земљишној (пољопривредно или грађевинској) парцели, може се закључити уговорна персонална службеност у корист власника суседне непокретности. Законска, тј. обавезна службеност се може по једном мишљењу судски затражити, додуше само у случају ако је суседна непокретност у енклавности, без воде, под одређеним условима, нпр. да енклавност није узрокована кривицом власника суседне непокретности. Али, у случају заснивања принудне службености коришћења воде на туђој непокретности, морају се установити услови употребе, укључив обим и начин коришћења, свакако уз накнаду, власнику непокретности на чијем земљишту се налази водни реципијент. Постоји и друго, супротно гледиште, да се на приватној води (нпр. бунару) не може засновати принудна службеност у корист носиоца права власништва на суседној непокретности. Основна аргументација у прилог овог гледишта јесте у томе, да као што један сусед на свом земљишту може да ископа бунар о свом трошку, тако то може да учини и претендент-сусед, на чијем земљишту нема бунара.

IV

Право на употребу вода (јавних водних објеката) од стране прибрежних земљишних власника (прибрежно водно право)

Прибрежно водно право је везано за право на употребу вода прибрежних земљишних власника, обично на природним водотоцима. По класичном правилу власници прибрежног земљишта, земљишта уз водоток, имају тзв. прибрежно водно право, тј. право на употребу вода за пиће, основно наводњавање свог земљишта, без употребе нарочитих направа, као и право на напајање стокe. Заправо, то је специфичан вид опште употребе. Но прибрежно водно право садржи и ограничења. Власници прибрежног земљишта не могу да угрозе својом употребом у ширем смислу схваћену општу употребу, тј. употребу вода од других конзумената воде за егзистенцијалну употребу. Такође, власници прибрежног земљишта немају право, да при коришћењу свог прибрежног водног права, угрозе исто такво право власника нижележећих прибрежних земљишних поседа.²¹ Немају дакле право да мењају ток и правац водотока, односно да својом употребом спрече конзумацију власника нижележећег земљишта.

V

Атмосферске падавине

По класичном водном праву, атмосферске падавине (кише, снег, лед, град) су својина оног на чије је земљиште она приспела. То значи, да на њихову употребу имају право власници земљишних поседа на које су оне доспеле. Ради се о стицању својине без правног претходника (по стваноправном принципу о стицању својине без правног претходника, тј. оригинарно). Власници тих вода су ограничени старим правилом *qui suo iure utitur neminem laedit*, тј. да они своја права на падавине треба да користе тако, да другоме не шкоде. Традиционална водноправна литература сматра, да апропријациона водна права, као што је стицање вода од невласника, тј. права на атмосферске падавине, иако су апсолутна својинска права, она ипак нису искључива, те се апропријација падавина мора ускладити са начелима о суседском водном праву.

VI

Напуштено речно корито

Услед меандрирања, реке некада, истина пре свега у неравничарким крајевима (нпр. река Морава), без директног људског уплива, мењају свој

²¹ В. нпр. чл. 640 ст. 3, чл. 642. француског *Code civil-a*, in: *Code civil 1996-1997.*, red. André Lucas, Avant-propos Pierre Catala, Litec, Paris, 1996, стр.381-382.

ток, тако да водена маса напушта ранији и „осваја“ нови ток, формира ново корито. Проблем је само делимично решен позитивним законским прописом, према коме напуштено речно корито остаје у режиму јавног добра. Закон правно није решио проблем да ли је ново корито *ipso iure*, по дејству факта, такође јавно добро. Наиме, нови ток може прелазити преко ранијих приватних земљишних поседа. Ако би право стајало на становишту, да власници преплављених земљишта губе право на своје земљиште, то би била својеврсна „фактичка“ експропријација и то без накнаде. Међутим, гледајући важеће прописе о експропријацији, власник има право на накнаду. Такође, прописи о експропријацији садрже административну процедуру, претходно утврђивање општег интереса, као и споразум о накнади у управном поступку. У недостатку потоњег, може се повести судски спор о накнади. Нама се чини да је у овом погледу важећи Закон о водама недоречен и да није у складу са уставним прописима о гаранцији својине, нити са важећим прописима о експропријацији у погледу одређивања правичне накнаде, за случај национализације или експропријације. У прилог одговорности за накнаду за трајно преплављено приватно земљиште, говоре правила у управљању водама, која подразумевају мере за одржавање постојећег тока, правца водотока. Али ако је промена тока изван уплива управљања и предвиђања, тј. стихјеска, онда смо сведоци више силе (*vis maior*), која у цивилном праву искључује грађанскоправну одговорност. Проблем је међутим шири од цивилноправног приступа, обзиром да би власник трајно преплављеног земљишта остао без егзистенције, односно трпео би штету.

VII

Закључне напомене

Рад је посвећен анализи правног режима водних добара како по позитивном праву, тако и иностраном и европском праву. Извршена је подела водних добара (на јавне и приватне воде, природне и вештачке водне објекте, и др). Посвећена је пажња заштити водних добара од штетног дејства вода. Указано је на правила о управљању водним добрима, од планских аката, до индивидуалних управних аката и мера ради одржавања потребног квалитативног и квантитативног стања вода, обзиром на њихову намену (општу, егзистенцијалну и посебну, привредну, употребу). Иако има читав низ специфичних правила везаних за управљање јавним водним добрима, потребан је интегралан приступ, због природне повезаности и међуутицаја свих елемената животног средине (воде, ваздуха и земљишта). Указано је и на остале основне принципе заштите водних објеката, принцип превенције, одрживог развоја и на начело, да загађивач плаћа.

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

Legal Regime of Water Management Facilities

Abstract: *The paper analyzes the legal regime of water management facilities in the light of Serbian, foreign and European law. Different divisions of water management facilities are carried out (to public and private ones, natural and artificial ones, etc.), with determination of their legal relevance. Account is taken of the issue of protection from harmful effects of waters to such facilities, as well. The paper points also to rules on the water management facilities, from acts of planning, to individual administrative acts and measures for maintenance of required qualitative and quantitative condition of waters, depending on their purpose (general use or special, commercial use of waters). Albeit special rules on water management facilities exist, due to the natural interlocking between all the components of the environment (water, air and soil), a comprehensive approach is required. A reference is made to other basic principles of protection of water management facilities as well, such as the principle of prevention, principle of sustainable development and the principle “polluter pays”. The last one represents the achievement of contemporary law, which deviates from the idea accepted in the second half of 20th century that supported the socialization of risk from harmful effects of waters.*

Key words: *division of water management facilities, public and private waters, water management measures (acts of planning and measure), principle of integrity, prevention of harmful effects of waters, sustainable development, general (existential) and special (commercial) use of waters, meliorization, natural and artificial water currents, facilities for monitoring of qualitative and quantitative conditions of waters and protection from harmful effects of waters, concession of commercial use of waters, administration of waste water*