

НЕКЕ ОДРЕДБЕ ЗАКОНА О ВОДАМА ТРЕБА ПРИМЕРИТИ БАЗНИМ ПОСТУЛАТИМА ВОДОПРИВРЕДЕ И ДОБРОЈ ПРОВЕРЕНОЈ ПРАКСИ

Бранислав ЂОРЂЕВИЋ
Редовни члан Академија инжењерских наука Србије

Уводна полазишта. У свим уређеним земљама света закони о водама су специфични, јер поред уклапања у уставни, организациони и економски систем земље, имају задатак: (а) да су све одредбе потпуно усаглашене са базним постулатима водопривреде, (б) да се законом не нарушава добра, проверена пракса на којој се традиционално заснива управљење водама. У сваком случају, Закон о водама не сме ни једном одредбом да буде неусаглашен са базним постулатима Водопривреде, као научне дисциплине, нити сме да се оглуши о добру, традиционалну праксу планирања и управљања водама.

Изменама Закона о водама 2016. године начињени су неки пропусти управо на том плану. Пошто предстоји измена и допуна тог закона овде се даје осврт само на неколико одредби које свакако треба изменити, јер се већ показало да садашње формулације штете не само сектору вода, већ штете и развојним интересима Србије.

Водни услови и степен њихове обавезности. Највећу штету Србији наноси члан 113 сада важећег Закона о водама, који је, током измена 2016. године, промењен тако што је том члану додата последња алинеја, којом је акту "водни услови" укинут карактер "управног акта" – обавезујућег документа који се мора поштовати током планирања и пројектовања других објеката и система. То је апсурд без преседана у свету, јер се управо таквим актом, који постоји у свим законодавствима света, под разним називима, али увек као најважнији и најобавезнији управни акт, свим осталим корисницима простора налаже, још пре почетка пројектовања, начин како се морају уклопити у планирану конфигурацију водопривредне инфраструктуре и ограничења која из тога проистичу. Укидањем водним условима карактера управног акта грубо је нарушен водопривредни постулат XI: 'Водопривредне планирања морају да претходе свим другим друштвеним планирањима'. То је веома важан постулат, који се у водним законодавствима света поштује миленијумима, још

од древних тзв. хидротехничких цивилизација. Постулат проистиче из чињеница да водопривредна инфраструктура има најстрожије захтеве у погледу простора који им је неопходан за развој. Сви други системи - урбани, привредни, саобраћајни и други (изузетак су само површински копови чији је степен локацијске обавезности истог ранга као у случају водопривредне инфраструктуре) – могу се у извесној мери померати у простору, док простори неопходни за развој водопривредне инфраструктуре (зоне изворишта, профили и простори погодни за изградњу брана и формирање акумулација, простори неопходни за развој система одбране од поплава), представљају непоновљив национални ресурс, који се може потпуно уништити и обезвредити уколико се у тим зонама саграде неки објекти / системи који су могли да се изграде и на неком другом месту. Управо зато се одвајкада поштује наведен водопривредни постулат, да водопривредна планирања за извесну фазу морају да претходе свим другим планирањима, из следећих разлога: (а) субјекат који нешта гради треба априори да зна да ли на том месту има воде која му је неопходна, и да ли му се дозвољава коришћење, имајући у виду приоритете који постоје у свим стратешким планским документима водопривреде, а ако се дозвољава – који су услови захватања воде; (б) да ли постоје повољни реципијенти за поуздани пријем пречишћених отпадних вода, и какви се услови пречишћавања налажу кориснику простора, (в) општи услови који се налажу за положај новог објекта / система по простору и по висини лоцирања, (г) на који начин се нови објекат / систем мора да уклопи у постојеће, али и планиране системе за заштиту од поплава, (д) код линијских система (саобраћајнице, разни цевни масоводи) дефинишу се услови који се морају задовољити при пресецању цевовода са водотоцима, итд. Запажа се велики значај водних услова, јер се њима априорно, пре почетка пројектовања, прописују услови које други системи треба да испуне да не би нарушили услове за развој неопходне водопривредне инфраструктуре, да не би нарушили права других

корисника вода и простора, али да би и сами себе избором положаја и диспозиције и заштитили од штетног деловања спољних и унутрашњих вода.

Укидањем карактера "управног акта" водни услови су изгубили своју сврху. Губи сврху и следећи ниво водног акта 'водна сагласност', јер се у тој фази када је пројекат већ готов не могу зауставити и поправити чак и велике нелогичности и неусаглашености на којима је базиран пројекат. Због свега тога настало је дивљање у простору: угрожавају се изворишта, путеви се лоцирају ниско у плавним зонама, објекти се лоцирају у просторима који су неопходни за реализацију планираних акумулација, пропусти на укрштању саобраћајница са водотоцима димензионишу се на непоуздан начин, што чини велику штету и самим тим системима (видели смо на тек завршеном аутопуту код Пирота аутомобиле заглављене у води). Зато се при изменама Закона о водама **акту 'водни услови' мора вратити обавезност 'управног акта'** који се мора поштовати током пројектовања свих објеката и система.

Водно земљиште. У постојећи Закон о водама није унета прецизна формулација о "водном земљишту" из Просторног плана Републике Србије, од којих је најважнији децидни став: **'На ВЗ је забрањена градња било каквих сталних објеката, осим објеката водопрivreде'**. Потпуна, хидротехнички и безбедносно потпуно заокружена формулација веома важног става о водном земљишту дата је у Просторном плану Србије. Пошто се ради о закону који има највиши ранг у прописивању услова понашања у простору, због значаја водног земљишта као заштићеног простора, ту формулацију би требало унети и у допуне Закона о водама. Пречишћену формулацију те изузетно важне категорије заштићеног простора, најважнијег за читав сектор вода, али и за развој Србије, требало би унети у Закон о водама. Она гласи:

Водно земљиште (ВЗ) је заштићена и резервисана зона уз реке, језера, акумулације и заштићене мочваре, у којој је забрањена градња било каквих сталних објеката, осим објеката водопрivreде. ВЗ дуж река захвата површину коју обухвата успор од велике воде вероватноће 1%, увећану за појасе дуж обе обале ширине по 20-50 m, а код река које се насипима бране од стогодишње воде ВЗ је читав простор унутар насипа, као и простор од најмање 50 m од најудаљеније границе ножице насипа унутар брањене стране. Ако насипе прате канали дренажних система ВЗ обухвата и те канале и

пратеће дренажне бунаре. Уколико се неки простори (касете) уз реку предвиђају као могуће повремене ретензија за ублажавање поводња и заштиту од поплава – и те површине се третирају као ВЗ. У случају језера, акумулација и мочвара (оних које се штите према Рамсарској конвенцији) – ВЗ обухвата површину до уреза највишег могућег нивоа, увећаног за појас од намање 20 m око читавог обима тада достигнуте највеће акваторије. У случају акумулација, ВЗ се рачуна од коте која се у акумулацији достиже при пропуштању рачунске велике воде на коју је брана пројектована. На ВЗ није дозвољена градња сталних објеката, али се може без ограничења користити за пољопривредну производњу, плантажне засаде, спортске и рекреационе површине - без објеката који ометају развој система за заштиту од вода и спровођење мера одбране. Тачна линија заштићеног водног земљишта, са наменом површина и начином заштите даје се у просторним и урбанистичким плановима.

Овако подробна формулација је неопходна, јер је пракса показала да узурпатори водног земљишта обавезно покушавају да злоупотребе сваку иоле неодређену формулацију ВЗ, без сасвим децидног става о забрани грађања сталних објеката, осим објеката водопрivreде. Своје виле саграђене на водном земљишту, често истовремено чак у зони непосредне заштите изворишта, проглашавају објектима "за туризам и рекреацију", јер одредбу закона (члан 10, став 8) да се водно земљиште може користити за рекреацију и туризам, тумаче тако да се њихове куће управо користе за ту намену. Па ту мудролију обнародују и у медијима.

Неопходна је и децидна формулација одакле се рачуна граница ВЗ у случају акумулација, јер утицајни узурпатори ВЗ 'тумаче' закон тако, да се та граница рачуна од коте нормалног успора, да би им балкони кућа које су илегално подигли у зони непосредне заштите акумулације, били, буквално, над водом. Да ова тврдња није стилска фигура (*poeticae hyperbole*), сведочи жалосна чињеница да примерно урађен ППППН за акумулацију Гружа уопште није достављен Влади на усвајање, управо због тога јер је веома утицајни лоби узурпатора водног земљишта око те акумулације тако тумачио закон, из активну подршку људи из тадашњег састава Владе. Зато формулације члана закона о водном земљишту морају да буду веома децидне, без могућности произвољног тумачења.

Увођење у Закон одредби које су важне са становишта безбедности. Показало се, нажалост, да се у свакодневном понашању људи око река не поштују чак ни најелементарија правила хидротехничке струке, она на нивоу аксиома, која се, када и нису кодификована законима, поштују вековима и чије се нарушавање не може ни замислити готово нигде у свету. Код нас није тако: осино прекршиоци тих елементарних правила траже да им се покаже "где то пише у Закону о водама". Често је то несхватљива и очигледна безочност у прекршајима, а питање "где то пише" исто толико је фрапантно као када би неки гост сочно плуноу на под у неком ресторану, па би дрско питао шефа сале "где то пише да је забрањено". Пошто је, нажалост, понашање код нас у односу на воде и водотоке такво какво је - несхватљиво безочно и осино - и пошто се показало да такво неодговорно понашање не санкционишу ни институције чији је основни задатак да одрже безбедносни ред у зони водотока (изгледа да и за њих важи то правило "где то пише") - неопходно је да се нека од безбедносно изузетно важних таквих правила децидно унесу у Закон о водама. Као пример наводе се одредбе које обавезно треба ставити у члан 16 сада важећег закона, који се односи на објекте за заштиту од поплава.



Слика 1. Безбедносно врло опасна злоупотреба водног земљишта и насипа. Лево: бунар београдског водовода (у средини слике) опкољен илегалним кућама лоцираним у I непосредној зони заштите изворишта Београдског водовода. Десно: разарање камионима савског насипа, који није димензионисан нити дозвољен за саобраћај тешких и било којих других возила, осим сервисних возила за потребе одржавања насипа.

Наведени чланови се односе на најелементарнија правила хидротехничке струке, која се стриктно поштују од древних "хидротехничких цивилизација", али пошто за бројне осине и безочне људе то, ипак,

- Насипи за заштиту од поплава, који су пројектовани само као заштитни насипи не смеју се користити као јавне саобраћајнице. На њима је дозвољено само кретање возила и радних машина намењених текућем и инвестиционом одржавању насипа и приобалних водопривредних објеката. Приступ возилима на такве насипе мора да буде онемогућен и физичким баријерама.
- У речним инундацијама не смеју се градити било какви објекти који ометају течење у периодима проласка таласа великих вода (попречни насипи, насипање терена и сл.).
- Није дозвољено нарушавање интегритета конструкције насипа било каквим ископима у његовој конструкцији или бушењем са стране. У случају изградње великих линијских система планираних државним планским документима (нпр. регионалних водовода, гасовода), посебним пројектима се планира начин реализације укрштања цевовода и насипа, са мерама којима се поново успоставља потпуна вододрживост насипа на том месту.

Такође се мора децидно навести да за кршење те забране одговара институција којој је поверено одржавање система заштите од поплава.

насип у зони Новог Београда већ јако оштећен и угрожен. Савски насип, који је димензионисан само као заштитни насип у систему заштите од поплава, дуго се геотехнички уништава и најтежим возилима, често и вишеосовинским транспортерима и камионима највећих тонажа (видите слику 1). Такође, бројни појединци насип веома опасно угрожавају прокопавањем дубоких ровова да би сместили цеви за довод воде до сплавов или својих кућа у зони инундација (слика 2). Тиме су створена не само опасно ослабљена места у насипу, већ су због дугог расквашавања конструкције насипа из оштећених цеви које су постављене у његовом телу, озбиљно оштећене и шире његове деонице. Грубо је нарушен један од базних принципа грађења хидротехничких насипа да се не сме да нарушава њихова структура и интегритет било каквим конструкцијама којима се стварају доминантни путеви за почетак процуривања. Процуривање кроз насип је наговештај велике опасности, јер се доста брзо, све

убрзаније, развија процес суфозије (испирања најпреситнијих, а затим све крупнијих честица из труп насипа), који доводи до колапса и урушавања конструкције насипа. Пробој насипа се веома брзо шири на обе стране и према браћеном подручју се великом брзином, налик на цунами, креће чеони рушилачки талас. Зато треба упозорити, управо имајући у виду неопходност предложене допуне закона наведеним децидним одредбама, да су оштећења савског насипа већ достигла веома забрињавајуће размере, и да је извесно да ће се свакако појавити веома озбиљна процуривања и врло опасна оштећења при иоле дужем успору реке Саве. А као што је познато, успор на Сави не изазивају само таласи великих вода на тој реци, већ је знатно опаснији неки дужи поплазни талас на Дунаву, који свој успор преноси на Саву управо у домену Београда. Треба подсетити да су 1965. године веома високи нивои Дунава, Саве, Тисе и Тамиша трајали су дуже од 2,5 месеца.



Слика 2. Бројна оштећења савског насипа ископом попречних ровова, које су неодговорни појединци урадили за своје приватне потребе, а нико их није ометао у тој деструкцији. Прве две слике: илегално постављена цев за довод воде до сплава је оштећена, па је дуготрајно процуривање у тело насипа расквасило и угрозило конструкцију насипа на ширем потезу, тако да су неопходне санације читавих деоница око таквих оштећења. Крајње десно: ров ради постављања водоводне цеви је врло импровизовано затрпан (само засут), тако да је то место потпуно извесног пробоја насипа, врло брзо након што ниво успора у Сави достигне ту висину.

Наредно застрашујуће догађање које се одиграва већ годинама пред очима ЈВП које је задужено за одржавање заштитних система на левој обали Саве је преграђивање речне инундације Саве попречним насипима (слике 3 и 4). То је најгрубље, најбезочније нарушавање базних принципа заштите од поплава, по коме се сви проточни елементи читавог корита реке – основно корито и инундацији – морају да одржавају у стању најбоље уређености, којима се смањују отпори течењу и протицајни капацитет одржава у најбољем стању. Пошто и та банална истина на нивоу аксиома "нигде не пише", надлежни су допустили да се са десетак већ саграђених попречних насипа, који су пред њиховим

очима грађени годинама, на врло опасан начин погорша / смањи протицајни капацитет Саве при великим водама. Колике размере достиже та дрскост види се и по томе да су неки узурпатори водног земљишта те своје попречне насипе подигли изнад круне главног савског заштитног насипа, па су их, ради своје удобности чак и асфалтирали, претворивши их у пут који онемогућава течење у периодима великих вода (сл. 4). Неки од тих насипа не само да су радикално онеспособили корито за велику воду за пропуштање таласа великих вода, већ ће усмеравати струју велике вода право према насипу чиме ће га додатно угрожавати.



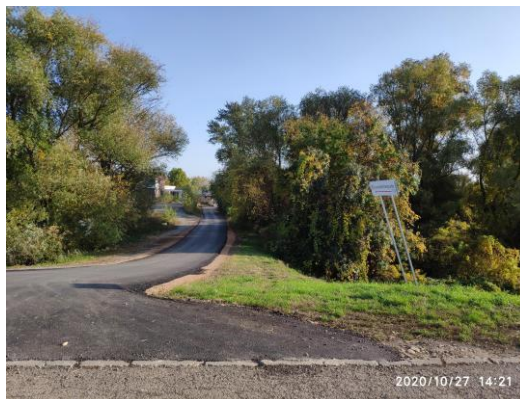
Слика 3. Нелегално саграђени 'приватни' попречни насипи у кориту за велику воду узводно од Новог Београда. Ометају евакуацију великих вода и додатно угрожавају безбедност насипа. То се не може видети нигде у свету!

Овај предлог о допуни закона наведеним одредбама мора се посматрати и кроз призму погоршавања водних режима Дунава, који је главни узрочник дугих високих нивоа на Сави. Све анализе указују да се режими великих вода Дунава већ значајно погоршавају. Један узрочник су климатске промене, од којих је једна од најнеповољнијих последица управо повећање великих вода. Други разлог су активности на регулацијама у узводним земљама, којима су на Дунаву и његовим великим притокама искључивани велики делови инундација и ретензија, надвишавани насипи, што се неповољно одразило на режиме великих вода Дунава, који ће се, због успора који он ствара на Сави, одражавати и на снижење степена заштите Београда од великих вода. Једно је сигурно, да се сада и те чињенице морају имати у виду при брижљивом одржавању заштитних система дуж реке Саве, и да сада много теже потенцијалне последице има неодговоран однос према насипу и кориту за велику воде Саве.

Водопривреда и Водопривредна основа. Већ је указано да је за читав сектор вода веома важно да се поштује оне традиционалне вредности за које се на основу веома дугог искуства показало да су оправдане и врло делотворне. Због тога изменама закона у његове чланове који ће заменити садашње чланове 29-31 треба вратити традиционални назив "Водопривредна основа", за највиши плански документ водопрivreде Србије, по коме је та струка деценијама била и препознатљива и веома поштована. При изменама закона 2016. уместо тог израза усвојен је безличан и нејасан израз "Стратегија управљања водама", наводно да би се "усагласили са Европом", мада нам то нико није тражио. То је грешка, јер су све друге струке у Србији водопривреду уважавале управо због тога што је прва, још од 1946. године, за свој највиши стратешки документ увела тај свима разумљив израз, па су све друге струке знале да се при свим својим планирањима морају да усагласе са

Водопривредном основом Србије. Избацивањем термина "Водопривредна основа" изгубила је не само водопривредна стук, већ и читава Србија, јер је наступила конфузија у усклађивању стратешких планских докумената. Сада друге струке не препознају своје обавезе усклађивања се некаквом "стратегијом", пошто, према неким анализама, у Србији има преко 170 разних "стратегија". Враћање

тог традиционалог и препознатљивог термина је јако важно и лако се решава неким новим чланом 29 закона, у коме би се тачка 1 формулисала на следећи свима препознатљив и прихватљив начин: "1) Водопривредна основа Републике Србије, стратешки документ највишег нивоа значаја у сектору вода, који се у неким међународним документима назива "стратегија управљања водама".



Слика 4: Заstraшујуће дивљање у левообалној инундацији Саве, у зони Београда: велики комплекс објеката изграђен је у кориту за велику воду, а приступ од главног савског насипа, којим се Нови Београд штити од великих вода Саве (на слици лево горе лево) преграђен је по целој ширини инундације високим попречним насипом, који је чак и асфалтиран. Таква се опасна деструкција не може видети било где у свету. Све се то градило месецима, пред очима надлежних за одржавање у исправном стању система заштите од поплава.

Еколошки проток и проток деонице. Неке важне одредбе сада важећег закона су нејасно или погрешно формулисане. Забуну изазива лош и нејасан термин у члану 81 "минимални одржив проток". Термин је лоше одабран и мора да буде измењен при допунама закона. Овако формулисан ствара анимозитете у јавном мњењу према свим објектима водопрivreде. Реч "минималан" изазива код неупућених оправдану забринутост да смо реку обогаћили, док је реч "одржив" постала језичка поштапаница која изазива подозрење. Такав члан би био узрок све већих проблема при реализацији нових објеката и при управљању водама. Јавност не зна да је "еколошки проток" врло често већи од протока који би на том месту били у природним условима, јер се у маловођу наменским испуштањем воде из акумулација обавља тзв. "оплемењавање малих вода", управо због потребе заштите водених екосистема у маловођу, у периодима високих температура. "Еколошки проток" биће у наредном периоду све важнија управљачка категорија, јер се њоме решава проблем складног уклапања водопривредних система у еколошко и социјално окружење. Имајући то у виду у допунама закона

треба формулисати потпуно нов члан у коме би се јасно разграничиле следеће категорије: (а) *еколошки проток*, који се мора оставити у реци након захватања воде или низводно од бране (у свету познат "*environmental flow*", некада и "*ecological flow*"), који се у законодавствима околних држава дефинише и као "*еколошки прихватљив проток*"; (б) *проток за водопривредне потребе*, који се из акумулације испушта у износу који је потребан за захватање негде на низводном делу реке; (в) *проток деонице реке*, који следи из ове две величине.

У новом закону треба водити рачуна и о тачности терминологије. Редактори закона из 2016. године су се трудили да избаци традиционалан, тачан израз "водопривреда", замењујући га са "вода, водни". Занемарили су врло битну термиолошку суштину, на коју овде морамо подсетити. Још су 1946. године проф. др Вујица Јавђевић и академик Миладин Пећинар (први као аутор, други као рецензент књиге "*Водопривредна основа – Привредно техничка студија*") начинили јасну, научну дестинкцију између појма "хидротехника", који је ужи, јер се односи само на техничку димензију, и "водопривреда", који је знатно шири, свеобухватнији, јер поред

хидротехничких димензија (Хидрологија, Хидраулика, итд.) обухвата знатно шири привредно-економски, развојни и еколошки комплекс те делатности. Због тога је одбацивање термина "водoprивреда" израз неразумевања суштине. Управо због те знатно шире димензије "Водoprивреда" је постала нова грана науке, која у свету има идентично значење, само са мало рогобатнијим и дужим изразима: water resources management (eng.), управление водными ресурсами, или, водное хозяйство (рус.), итд.

Враћање припадајућих надлежности сектору вода. Садашње решење, по коме зоне заштите изворишта водовода и брига о њима спадају у надлежност Министарства здравља није логично и одудара од праксе у већини земаља. Вода као ресурс има две компоненте – количину и квалитет – и није логично да се тим недељивим компонентама баве два министарства. Тим пре што је читав комплекс заштите изворишта (одређивање зона заштите изворишта подземних вода, итд.) искључиво - хидротехничка категорија. Да тај "вакум" између два министарства није добро решење сведочи призор на сл. 1: надлежни су допуштали да се куће за одмор саграде у I непосредној зони заштите бунара Београдског водовода и да те куће своје отпадне воде буквално испуштају у алувијалну средину из које се црпи вода за Београд. Јасно је да неће бити лак и кратак пут враћања те надлежности сектору вода, али то је једини решење које има логични смисао, јер би се тиме обезбедило да се водни режими посматрају јединствено, по обе компоненте – количини и квалитету.

Такве деструкције се не дешавају у уређеним земљама, јер државне институције у сектору вода имају велика извршна овлашћења да делују већ и на сам наговештај деструктивног понашања. Када би се неко усудио да било шта започне да гради на водном земљишту, или у зони заштите водовода, био би одмах спречен и казнама и – физичком принудом. У САД то ради Инжењеријски корпус војске – војничким методама, док су у другим земљама извршне ингеренције државних органа сектора вода на сличном нивоу веома високих извршних овлашћења водопривредних инспекцијских служби, на нивоу које имају униформисане службе за обезбеђивање државне безбедности и комуналног реда (полиција, комуналне милиције).

Обавеза уредног одржавања водног земљишта. Већ су показани начини недопустиве деградације и

уништавања функционалности водног земљишта. Новим Законом о водама треба прописати и обавезу да јавна предузећа, надлежна за одржавање система заштите од поплава, морају да уредно одржавају проточност корита за велику воду, која су изузетно важан сегмент тих система заштите.



Слика 5: Плантажа пауловније у узорно одржаваној инундацији: стабла у редовима дуж тока, уклоњено ниско растиње – да се оствари најбоља проточност у периодима великих вода.

Чак и тамо где се не врши људска деструкција протицајног капацитета реке изградњом попречних насипа, објектима, насипањем терена за илегалну градњу на водном земљишту, због неодржавања инундације током времена са смањује њен протицајни капацитет обрастањем ниским растињем, које током протока великих вода врло значајно смањује протицајни капацитет реке. Због тога у водопривредно уређеним земљама постоји обавеза да се водно земљиште, посебно оно које је у коритима за велику воду великих река, користи на економски и еколошки најбољи начин: корито инундације се површински очисти и уреди (једноставна интервенција булдожерима и грејдерима, јер жбунаста вегетација успорава течење великих вода), па се засаде плантаже пауловије (*Paulownia tomentosa*), најбрже растућег лишћара, који стасава за веома исплативо комерцијално коришћење већ кроз 15-так година, не омета течење великих вода, једна је од најмедоноснијих култура, а лисна маса је одлично крмиво, боље од луцерке. У свету предузећа која одржавају системе заштите од поплава управо комерцијалним коришћењем плантажа пауловније у инундацијама река (слика 5) стичу средства која наменски користе за одржавање система. Завређује бар једну реченицу у Закону!