



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ
О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА
Управљање вађењем речних наноса
из реке Дрине



Број: 400-888/2021-04/27
Београд, 14. децембар 2021. године



Потребно је унапредити управљање вађењем речних наноса у циљу уређења водотока реке Дрине и смањења нелегалне експлоатације речних наноса кроз ефикасније коришћење постојећих капацитета и унапређење контроле

Река Дрина представља значајан природни ресурс шљунка због чега је и комерцијално вађење речних наноса веома изражено. На реци Дрини присутан је и проблем нелегалне и неконтролисане експлоатације песка и шљунка, а напуштени копови се неретко користе за одлагање комуналног и другог отпада и тиме претварају у дивље депоније.

У периоду од 2017. до 2020. године пријављено је 1.004.412 кубних метара извађених речних наноса реке Дрине. Од ове количине више од 95% се односи на водно земљиште низводно од ХЕ „Зворник“.

Преглед активности и пријављених извађених количина речних наноса из реке Дрине у периоду од 2017 до 2020. године



Планови вађења речних наноса нису обезбедили да се вађење речних наноса обавља у континуитету и у складу са потребама уређења водног режима реке Дрине. На овај начин део расположивих капацитета није искоришћен за очување и побољшање водног режима и повећан је ризик од појаве вађења речних наноса без важеће водне сагласности.

Водни инспектор је у периоду од 2017. до 2020. године открио 53 случајева вађења речних наноса из реке Дрине без водне сагласности. Надлежни органи нису предузимали мере у циљу утврђивања количина нелегално извађених речних наноса и утицаја ових активности на животну средину.

Надлежни органи нису обезбедили потпуне податке потребне за благовремено и ефикасно праћење и контролу услова вађења речних наноса. Због тога није потврђено да су активности спроведене према одобреним пројектима и условима, нити се може потврдити да пријављене количине одговарају стварно извађеним количинама речних наноса.

Препоруке

Државна ревизорска институција је субјектима ревизије дала следеће препоруке:

Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде – Републичкој дирекцији за воде:

- Да утврди механизме којима ће се обезбедити да се вађење речних наноса из реке Дрине спроводи у складу са утврђеним потребама и приоритетима за уређење водног режима реке Дрине;
- Да предузме мере у циљу ефикаснијег праћења тока одобрених активности и извађених количина речних наноса;
- Да утврди надлежности органа у вези са прикупљањем података, анализом ефеката и извештавањем о реализацији Плана вађења речних наноса.

Министарству заштите животне средине:

- Да предузме мере у циљу планирања и спровођења контроле поштовања услова заштите природе и животне средине приликом спровођења активности вађења речних наноса.

ЈВП „Србијаводе“, Београд:

- Да План вађења речних наноса припрема на основу утврђених потреба и приоритета за уређењем водног режима реке Дрине;
- Да прати ток активности и обезбеди податке о стању и променама на водном земљишту у јавној својини које је дато у закуп ради вађења речних наноса.



Садржај:

Скраћенице и термини.....	4
I Резиме и препоруке	5
II Увод	10
1. Проблем	10
2. Циљ ревизије	11
3. Ревизијска питања.....	12
4. Обим и ограничења ревизије	12
5. Методологија у поступку рада.....	13
III Опис предмета ревизије	15
1. Појам речних наноса.....	15
2. Законодавни и институционални оквир.....	15
3. Опште информације.....	19
IV Закључци.....	23
ЗАКЉУЧАК 1: Донетим Плановима вађења речних наноса није обезбеђено да се активности вађења речних наноса спроводе континуирано и у складу са потребама за уређењем водног режима реке Дрине, због чега нису створени услови да се постојећи капацитети искористе на најефикаснији начин за уређење водотока реке Дрине уз истовремену заштиту природе и животне средине.....	23
Налаз 1.1: Планом утврђене могућности за вађење речних наноса реке Дрине нису у довољној мери засноване на потребама уређења водног режима	24
Налаз 1.2: Кумулативни утицај планираних активности на природу и животну средину није унапред познат и адекватно контролисан	32
Налаз 1.3: Датум ступања на снагу Плана вађења речних наноса није усклађен са периодом примене и временом потребним за прибављање водне сагласности.....	36
ЗАКЉУЧАК 2: Начин праћења и обухват контроле одобрених активности вађења речних наноса нису били адекватни, што је уз значајан број откривених случајева нелегалног вађења шљунка и песка из реке Дрине утицало да стварне количине извађених речних наноса нису познате	43
Налаз 2.1: Подаци о одобреним активностима вађења речних наноса нису били доступни свим органима надлежним за праћење и контролу њиховог спровођења	44
Налаз 2.2: Није обезбеђено ефикасно прикупљање, размена и усаглашеност података који су од утицаја на праћење тока активности вађења речних наноса и потврђивање начина и обима спроведених активности.....	48
Налаз 2.3: За откривено нелегално вађење речних наноса из реке Дрине нису утврђене извађене количине и утицај на животну средину.....	59
ЗАКЉУЧАК 3: Праћење утицаја спроведених активности није уређено, због чега на основу расположивих података и показатеља није утврђен ефекат вађења речних наноса на водни режим реке Дрине и животну средину.....	68
Налаз 3.1: Праћење утицаја вађења речних наноса није уређено, због чега није утврђен ни ефекат спроведених активности на водни режим реке Дрине и животну средину	69
V Захтев за доставу одазивног извештаја	80



Прилог 1 – Методологија у поступку рада	82
Прилог 2 – Динамика стицања лиценци и утицај на водне сагласности	85
Прилог 3 – Власничка структура водног земљишта	90
Прилог 4 – Пример заједничког надзора	91



Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Скраћеница
Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде – Републичка дирекција за воде	Дирекција за воде
Јавно водопривредно предузеће „Србијаводе“	ЈВП „Србијаводе“
Правилник о утврђивању Плана вађења речних наноса за период од августа 2017. до августа 2019. године („Службени гласник РС“, бр. 82/2017 и 73/2018)	План 2017-2019. године
Правилник о утврђивању Плана вађења речних наноса („Службени гласник РС“, бр. 67/2019)	План 2019-2021. године
Водоток и приобални део реке Дрине између ХЕ „Бајина Башта“ и ХЕ „Зворник“	ДРИНА 1
Водоток и приобални део реке Дрине од ХЕ „Зворник“ до ушћа реке Дрине у реку Саву	ДРИНА 2
Државна ревизорска институција	ДРИ

Поједини изрази који се користе у извештају имају следеће значење:

Израз	Значење
ЈЛС на чијим територијама се обавља вађење речних наноса	Заједнички назив за град Лозницу, општину Богатић и општину Бајина Башта
Период 2017-2020. године	Период од 1. јануара 2017. године до 31. децембра 2020. године
Планови вађења речних наноса	Заједнички назив за План 2017-2019. године и План 2019-2021. године
План	План вађења речних наноса
Вађење речних наноса из реке Дрине / Вађење речних наноса са водног земљишта реке Дрине	Вађење речних наноса из реке Дрине, без обзира на то да ли је или није део водног пута, и са прибалног дела реке Дрине који се налази у оквиру граница водног земљишта



I Резиме и препоруке

Река Дрина представља значајан природни ресурс шљунка због чега је и комерцијално вађење речних наноса веома изражено у приобаљу или са спрудова уз речно корито. Динамична промена трасе реке Дрине доводи до проблема коришћења земљишта и одређивања надлежности за спровођење контроле, па је на реци Дрини присутан и проблем нелегалне и неконтролисане експлоатације песка и шљунка, а напуштени копови се неретко користе за одлагање комуналног и другог отпада и тиме претварају у дивље депоније. У периоду од 2017. до 2020. године са водног земљишта реке Дрине пријављено је вађење 1.004.412 кубних метара речних наноса, од чега се на део водотока низводно од ХЕ „Зворник“ односи више од 95%.

Дрина са својим обалским појасом представља еколошки коридор од међународног значаја. Слив реке Дрине је регион богатог биодиверзитета и станиште је бројних ендемских врста, као и многих врста које су на локалном и на континенталном нивоу постале ретке или угрожене. Од нарочитог је значаја да утицај људских активности на животну средину буде контролисан и на прихватљивом нивоу а вађење наноса у дозвољеном обиму, како ове активности не би угрозиле одржив развој, односно да проблеми животне средине и употребе природних ресурса не угрозе будуће генерације.

Државна ревизорска институција је спровела ревизију сврсисходности „Управљање вађењем речних наноса из реке Дрине“ са циљем да утврди у којој мери су надлежни органи кроз планирање, контролу и праћење ефеката вађења речних наноса обезбедили ефикасно управљање вађењем речних наноса из реке Дрине, у циљу уређења водотока уз истовремену заштиту природе и животне средине.

Након спроведене ревизије закључили смо следеће: **потребно је унапредити управљање вађењем речних наноса у циљу уређења водотока реке Дрине и смањења нелегалне експлоатације речних наноса кроз ефикасније коришћење постојећих капацитета и унапређење контроле.**

Наведено је засновано на следећим закључцима и налазима:

1. Донетим Плановима вађења речних наноса није обезбеђено да се активности вађења речних наноса спроводе континуирано и у складу са потребама за уређењем водног режима реке Дрине, због чега нису створени услови да се постојећи капацитети искористе на најефикаснији начин за уређење водотока реке Дрине уз истовремену заштиту природе и животне средине.

Налаз 1.1: Одређивање локација и количина речних наноса које је потребно извадити из реке Дрине у Плановима вађења речних наноса донетим у периоду 2017-2020. године је у већој мери било усмерено на тренутну доступност и расположивост шљунка и песка као природног ресурса него на потребу за вађењем речних наноса у циљу уређења водног режима реке Дрине. Планови не садрже очекивани утицај на водни режим и механизме за усмеравање капацитета на приоритетне локације, због чега постоји ризик да се ангажовањем постојећих капацитета за реализацију плана не постигну и највећи могући ефекти на уређење водног режима. Дозвољене годишње количине вађења речних наноса нису засноване на билансу наноса реке Дрине и не узимају у обзир обим планираних активности по одобрењу надлежних органа Републике Српске, због чега примена Плана може имати за последицу недовољну, односно прекомерну експлоатацију.

Налаз 1.2: За План вађења речних наноса није обавезна израда стратешке процене утицаја, а због тога што План вађења речних наноса не утврђује планирани обим и динамику



активности за појединачне локације прибављеним условима заштите природе у поступку припреме Плана није одређен појединачни и кумулативни утицај планираних активности вађења речних наноса на животну средину. Због тога што није израђена атлас карта за цео водоток реке Дрине на који се план односи, границе заштићених подручја, подручја обухваћених еколошком мрежом и друга подручја која могу захтевати посебне услове спровођења активности и подручја на којима је забрањено вађење речних наноса унапред су позната само за део водотока. Утицај планираних активности на природу и животну средину није адекватно утврђен за све одобрене пројекте, због чега постоји ризик да њиховом реализацијом може доћи до нарушавања режима површинских и подземних вода, стабилности обала и природне равнотеже акватичних и приобалних екосистема.

Налаз 1.3: Активности припреме Плана вађења речних наноса нису биле усклађене са роковима потребним за спровођење процедуре усвајања подзаконског акта, због чега су оба Плана вађења речних наноса донета у периоду 2017-2020. године ступила на снагу са закашњењем у односу на планирани почетак примене, односно истек важења претходног плана. Због времена потребног за прибављање водне сагласности, прве водне сагласности за вађење речних наноса из реке Дрине са водног земљишта у јавној својини издате су након 299, односно 180 дана од датума ступања на снагу Плана. Рок важности издатих водних сагласности је био ограничен периодом важења Плана, због чега су постојали значајни периоди током којих није било одобрених активности вађења речних наноса из реке Дрине. Због тога што није обезбеђено да се активности обављају у континуитету присутан је повећан ризик од појаве вађења речних наноса без претходно прибављене водне сагласности или након истека њене важности.

2. Начин праћења и обухват контроле одобрених активности вађења речних наноса нису били адекватни, што је уз значајан број откривених случајева нелегалног вађења шљунка и песка из реке Дрине утицало да стварне количине извађених речних наноса нису познате.

Налаз 2.1: У периоду 2017-2020. године, изузев водног инспектора, није било обезбеђено упознавање других органа надлежних за контролу и праћење активности у вези са издатим водним сагласностима за вађење речних наноса из реке Дрине. Недостатак података о одобреним активностима вађења речних наноса из реке Дрине негативно је утицао на могућност да инспектори заштите животне средине и други органи, поред водних инспектора, планирају и предузимају адекватне мере праћења и контроле спровођења активности у вези са вађењем речних наноса са водног земљишта реке Дрине.

Налаз 2.2: Дирекција за воде и ЈВП „Србијаводе“ нису обезбедили да носиоци водних сагласности редовно и благовремено достављају податке о току одобрених активности и нису ближе уредили на који начин ће се вршити праћење и извештавање о току одобрених активности, размена и усаглашавање података. Подаци којима су располагали органи надлежни за праћење и контролу испуњености и поштовања услова вађења речних наноса нису били адекватни за благовремено планирање и ефикасно спровођење њихових надлежности. Због тога што није обезбеђена адекватна контрола и потпуни подаци о току одобрених активности није потврђено да су исте спроведене према одобреним пројектима и издатим условима и да пријављене количине извађених речних наноса са водног земљишта реке Дрине одговарају стварно извађеним количинама.

Налаз 2.3: Спровођењем редовног и ванредног надзора у периоду 2017-2020. године водни инспектор је у 53 случајева затекао лица без важеће водне сагласности у вађењу речних



наноса са водног земљишта реке Дрине. Овим лицима изречене су мере забране обављања активности, али нису утврђене количине извађених речних наноса. Покренути поступци пред надлежним судом и изречене мере нису одвратиле лица од понављања нелегалних радњи па је 13 лица више пута затечено у вађењу речних наноса без водне сагласности. О откривеним случајевима нелегалног вађења речних наноса није обавештавана инспекција заштите животне средине, због чега није утврђено да ли је тим активностима нанета штета по животну средину и нису предузимане мере које су у надлежности инспектора заштите животне средине.

3. Праћење утицаја спроведених активности није уређено, због чега на основу расположивих података и показатеља није утврђен ефекат вађења речних наноса на водни режим реке Дрине и животну средину.

Налаз 3.1: Планом вађења речних наноса није утврђена врста и обим података на основу којих ће се пратити утицај планираних активности на водни режим и животну средину, као ни надлежности, рокови и начин извештавања о реализованим активностима вађења речних наноса, због чега није утврђен ни ефекат спроведених активности на водни режим реке Дрине и животну средину. За реку Дрину нису познати подаци о промени у количинама речних наноса ни упоредни подаци о утицају реализованог вађења речних наноса на водни режим. У периоду 2017-2020. године није обезбеђено вађење речних наноса са свих потребних локација одређених Планом, а одобрене количине су реализоване у обиму од 60%. Не постоје упоредни подаци о стању водног земљишта пре и након вађења речних наноса, а на прилазним путевима и локацијама које су коришћене за вађење речних наноса са водног земљишта реке Дрине одложен је комунални и други отпад за који није утврђено ко и када га је одложио.

Државна ревизорска институција, након спроведене ревизије „Управљање вађењем речних наноса из реке Дрине“, даје следеће препоруке:

Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде – Републичкој дирекцији за воде да:

- 1) Предузме мере којима ће обезбедити да План вађења речних наноса који предлаже на усвајање министру надлежном за послове водопривреде садржи све потребе и сва ограничења за вађење речних наноса са водног земљишта реке Дрине и механизме којима ће се омогућити да се вађење речних наноса одобрава у складу са утврђеним потребама и приоритетима за уређење водног режима реке Дрине (Налаз 1.1 – Приоритет 3¹);
- 2) У поступку планирања вађења речних наноса и утврђивања локација и количина речних наноса које је потребно извадити из реке Дрине обезбеди и узме у обзир и расположиве податке о планираним активностима и одобреном вађењу речних наноса које се реализује на основу одобрења надлежних органа Републике Српске, у складу са достигнутом степеном сарадње у области интегралног управљања водама доњег тока реке Дрине (Налаз 1.1 – Приоритет 3);
- 3) Обезбеди да се План вађења речних наноса доноси благовремено, у циљу стварања предуслова за континуирано спровођење активности и ефикасније коришћење

¹ Приоритет 1 означава несврхисходности које је могуће отклонити у року до 90 дана, односно препоруке по којима је потребно поступити у року до 90 дана.

Приоритет 2 означава несврхисходности које је могуће отклонити у року до годину дана односно препоруке по којима је потребно поступити у року до годину дана.

Приоритет 3 означава несврхисходности које је могуће отклонити у року до три године, односно препоруке по којима је потребно поступити у року до три године.



постојећих ресурса за вађење речних наноса у циљу уређења водног режима реке Дрине (Налаз 1.3 – Приоритет 3);

- 4) Обезбеди благовремену доступност података о одобреним активностима вађења речних наноса и уреди начин коришћења тих података за потребе органа који утврђује накнаду за вађење речних наноса (Налаз 2.1 – Приоритет 2);
- 5) Прецизније утврди обавезе ЈВП „Србијаводе“ и својих органа у вези са прикупљањем, усаглашавањем података и праћењем тока одобрених активности, у циљу потврђивања начина и обима спроведеног вађења речних наноса (Налаз 2.2 – Приоритет 2);
- 6) У случају откривања нелегалне експлоатације шљунка и песка предузме мере у циљу утврђивања количине извађеног речног наноса и о утврђеном обављању активности обавести инспекцију заштите животне средине, а по потреби и друге надлежне органе ради предузимања мера које нису у надлежности водног инспектора (Налаз 2.3 – Приоритет 2);
- 7) Утврди потребан обим и врсту података, надлежности и обавезе у вези са њиховим прикупљањем и анализом спроведених активности вађења речних наноса, у циљу праћења и оцене ефеката спровођења Плана вађења речних наноса (Налаз 3.1 – Приоритет 3);
- 8) У складу са потребама и могућностима координације и сарадње у праћење активности вађења речних наноса укључи ЈВП „Србијаводе“ и органе јединица локалне самоуправе, у циљу унапређења капацитета за ефикасније праћење утицаја које може имати спровођење активности вађења речног наноса и утврђивања одговорности за настале последице (Налаз 3.1 – Приоритет 2).

Министарству заштите животне средине да:

- 1) Утврди потребан обим и обезбеди прикупљање и доступност података о одобреним активностима вађења речних наноса и издатим актима којима се уређују услови под којима се те активности могу спроводити, а који су потребни за ефикасан рад органа који је задужен за контролу поштовања услова заштите природе и животне средине под којима је одобрено спровођење активности вађења речних наноса (Налаз 2.1 – Приоритет 2);
- 2) Предузме мере којима ће обезбедити да се, у складу са проценом ризика, планирају и спроводе контроле поштовања услова заштите природе и животне средине током спровођења активности вађења речних наноса (Налаз 2.2 – Приоритет 2);
- 3) У складу са потребама и могућностима координације и сарадње у праћење стања животне средине на локацијама где се обавља вађење речних наноса укључи и органе јединица локалне самоуправе, у циљу унапређења капацитета за ефикасније праћење утицаја које може имати спровођење активности вађења речног наноса и утврђивања одговорности за настале последице (Налаз 3.1 – Приоритет 2).

Јавном водопривредном предузећу „Србијаводе“ да:

- 1) Предузме мере да се у поступку припреме Плана вађења речних наноса утврде потребе и приоритети за уређењем водног режима, у циљу прецизнијег одређивања локација и количина речних наноса које је потребно са тих локација извадити у циљу уређења водног режима реке Дрине (Налаз 1.1 – Приоритет 3);
- 2) Интерним процедурама уреди активности и носиоце активности у вези са издавањем водних сагласности за вађење речних наноса и обезбеди њихову примену, како би се обезбедило да се водне сагласности издају након што се потврди да су сви потребни услови испуњени и документовани на одговарајући начин (Налаз 1.2 – Приоритет 3);
- 3) У складу са утврђеним обавезама у вези са прикупљањем, усаглашавањем података и праћењем тока одобрених активности вађења речних наноса, планира и обезбеди њихово спровођење (Налаз 2.2 – Приоритет 2);



- 4) Обезбеди да се за водно земљиште у јавној својини које се даје у закуп и на коме се обављају активности вађења речног наноса или које се користи за прилаз тим локацијама, утврди стање водног земљишта, у циљу обезбеђивања података за праћење стања и насталих промена ради предузимања мера за отклањање насталих последица (Налаз 3.1 – Приоритет 2).

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић

Државна ревизорска институција

Макензијева 41

11000 Београд, Србија

14. децембар 2021. године



II Увод

Државна ревизорска институција је спровела ревизију сврсисходности пословања „Управљање вађењем речних наноса из реке Дрине“ у периоду од априла до октобра 2021. године. Ревизија сврсисходности пословања је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији², Пословником Државне ревизорске институције,³ и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2021. годину⁴.

Ова ревизија је реализована као паралелна ревизија сврсисходности⁵ између Главне службе за ревизију јавних средстава Републике Српске и Државне ревизорске институције Републике Србије, у складу са међусобно потписаним Споразумом о професионалној сарадњи и Споразумом о спровођењу паралелне ревизије. Паралелна ревизија обезбеђује додатне користи за врховне ревизорске институције и институције надлежне и одговорне за предмет ревизије. Спровођење паралелне ревизије сврсисходности пословања омогућава боље разумевање тематике ревизије, обезбеђује ефикаснији и ефективнији процес ревизије, квалитетнији ревизорски извештај и пружа квалитативно нову додатну вредност интегралном управљању вађењем речних наноса, уређењу и заштити водотока реке Дрине.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним оквиром ревизорских стандарда Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI), Кодексом професионалне етике државних ревизора, принципима Међународних стандарда врховних ревизорских институција (ISSAI) и Приручником – Методолошким правилима и смерницама за ревизију сврсисходности пословања.

1. Проблем

Вађење речних наноса врши се у циљу обезбеђивања пропусне моћи речног корита, побољшавања стабилности корита, обала и постојећих водних објеката и побољшавања пловидбених услова. Вађење речних наноса може се вршити у обиму који неће нарушити водни режим, постојеће коришћење подземних вода, стабилност обала и природну равнотежу акватичних и приобалних екосистема.⁶

На овај начин обезбеђују се и значајне количине песка и шљунка за тржиште грађевинског материјала. Комерцијално вађење речних наноса је веома изражено у доњем току реке Дрине, који због повољне структуре алувиона и доброг квалитета материјала, представља значајан природни ресурс шљунка. Експлоатација се врши углавном из позајмишта у приобаљу или са спрудова уз речно корито, међутим, присутна је и неадекватна и непланска експлоатација материјала из старих, напуштених речних рукаваца, која може довести до њиховог реактивирања и промене трасе водотока.⁷

Због значаја који песак и шљунак имају за привреду неопходно је успоставити равнотежу између потреба за уређењем водног режима, интереса привреде и утицаја на

² „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 – др. закон.

³ „Службени гласник РС“, бр. 9/09.

⁴ Број: 06-1635/2020-02/1-11 од 21. априла 2021. године.

⁵ Под паралелном ревизијом подразумева се ревизија коју, на основу закљученог споразума, спроводе две или више врховних ревизорских институција у исто време, на исту или сличну тему, по истој или сличној методологији, уз континуирану комуникацију и координацију током спровођења ревизије. Свака врховна ревизорска институција објављује свој извештај.

⁶ Чл. 88а ст. 1 Закона о водама.

⁷ Подршка управљању водним ресурсима у сливу реке Дрине, Србија – IWRM студија и план, основне информације, свеска 1 – главни извештај, доступно на <http://www.wb-drinaproject.com> (IWRM Country Report - Serbia - Main - Local - Final.pdf).



животну средину, како би се обезбедило планско и одрживо коришћење природних ресурса уз адекватну заштиту природе и животне средине. Вађење шљунка и песка са водног земљишта које се не спроводи по унапред дефинисаним и контролисаним условима може довести до нарушавања баланса између експлоатације и природног обнављања, односно кумулативног ефекта који се огледа у продубљивању корита река, хидрауличким променама водотока, померању матице реке и промени еколошких услова.

У периоду од 2017. до 2020. године водним сагласностима за вађење речних наноса које је издало ЈВП „Србијаводе“ одобрено је вађење 1,28 милиона метара кубних речних наноса са водног земљишта реке Дрине, од чега се на део водотока између ХЕ „Бајина Башта“ и ХЕ „Зворник“ односи мање од 10%. У вези са вађењем речних наноса на основу водних сагласности којима је до краја 2020. године истекла важност пријављене су извађене количине које чине 60% од одобрених количина.

Дрина са својим обалским појасом представља еколошки коридор од међународног значаја. Слив реке Дрине је регион богатог биодиверзитета и станиште је бројних ендемских врста, као и многих врста које су на локалном и на континенталном нивоу постале ретке или угрожене.⁸

Појас меандрирања доњег тока Дрине је веома широк. Динамична промена трасе реке Дрине доводи до проблема коришћења земљишта и одређивања надлежности за спровођење контроле у циљу спречавања недозвољеног вађења речног наноса, па је на реци Дрини присутан и проблем нелегалне и неконтролисане експлоатације песка и шљунка. Спроведеним надзором вађења речних наноса из реке Дрине водни инспектори су у периоду 2017-2020. године открили 53 случајева вађења шљунка и песка без претходно прибављене водне сагласности.

Кумулативни ефекти неконтролисаног вађења речног наноса из реке Дрине нарочито су видљиви у приобалном подручју. У претходном периоду санација и рекултивација напуштених копова скоро уопште није спровођена, а исти се неретко користе за одлагање комуналног и другог отпада и тиме претварају у дивље депоније.

Од нарочитог је значаја да утицај људских активности на животну средину буде контролисан и на прихватљивом нивоу, а вађење наноса у дозвољеном обиму, како ове активности не би угрозиле одржив развој, односно да проблеми животне средине и употребе природних ресурса не угрозе будуће генерације.

Наведени разлози определили су Државну ревизорску институцију да спроведе ревизију сврсисходности пословања на тему „Управљање вађењем речних наноса из реке Дрине“, испита узроке наведених проблема и да препоруке за унапређење сврсисходности пословања надлежних органа у овој области.

2. Циљ ревизије

Циљ ревизије је да оценимо у којој мери су надлежни органи кроз планирање, контролу и праћење ефеката вађења речних наноса обезбедили ефикасно управљање вађењем речних наноса из реке Дрине, у циљу уређења водотока уз истовремену заштиту природе и животне средине.

У фокусу ревизије је ефикасност посматрана кроз стварање могућности и искоришћеност постојећих капацитета за вађење речних наноса за потребе уређења водотока

⁸ Програм за интегрисани развој коридора Саве и Дрине (СДИП), Оквир за управљање животном средином и социјалним питањима за Србију, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, март 2020. године.



реке Дрине. Сагледавање ефикасности извршиће се кроз анализу планирања, контроле и оцену ефеката спроведених активности ради сагледавања да ли је са расположивим ресурсима било могуће постићи боље резултате.

3. Ревизијска питања

С обзиром на постављени циљ ревизије Државна ревизорска институција се определила да главно питање ревизије буде: Да ли се планирањем, контролом и праћењем ефеката вађења речних наноса из реке Дрине обезбеђује ефикасно управљање вађењем речних наноса у циљу уређења водотока уз истовремену заштиту природе и животне средине?

Да бисмо истражили ревизијски проблем и остварили циљ ревизије, формулисали смо ревизијска питања, која су у вези са процесом управљања вађењем речних наноса из реке Дрине и обухватају утврђивање Плана вађења речних наноса, контролу његовог спровођења, праћење и оцену ефеката спроведених активности вађења речних наноса на уређење водотока и животну средину.

У циљу прибављања одговора на главно питање испитивали смо:

- 1) Да ли се планирањем вађења речних наноса обезбеђује ефикасно уређење водотока реке Дрине уз истовремену заштиту природе и животне средине?
- 2) Да ли је обезбеђено адекватно праћење и контрола спровођења активности вађења речних наноса?
- 3) Да ли је обезбеђено адекватно праћење утицаја и оцена ефеката вађења речних наноса?

4. Обим и ограничења ревизије

Обимом ревизије одређени су географско подручје, субјекти ревизије и период који је обухваћен ревизијом.

Ревизијом је обухваћено подручје слива реке Дрине од ХЕ „Бајина Башта“ до ушћа реке Дрине у реку Саву, који одговара подручју које је обухваћено Планом вађења речних наноса. На овом подручју по заступљености одобрених активности вађења речних наноса издвајају се територије града Лознице, општине Бајина Башта и општине Богатић.

Након спроведеног предстудијског истраживања, за субјекте ревизије изабрани су:

1. Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде – Републичка дирекција за воде,
2. Министарство заштите животне средине,⁹
3. ЈВП "Србијаводе", Београд.

Ревизијом су обухваћене активности субјеката ревизије које се односе на период од 1. јануара 2017. године до 31. децембра 2020. године.

Приликом спровођења ревизије нисмо испитивали:

⁹ Министарство заштите животне средине формирано је као самостално Законом о изменама и допунама Закона о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 62/2017) у јуну 2017. године, издвајањем послова и надлежности у вези са заштитом животне средине и Агенције за заштиту животне средине из дотадашњег Министарства пољопривреде и заштите животне средине. Министарство пољопривреде и заштите животне средине наставило је са радом као Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, у чијем саставу је као орган управе остала Републичка дирекција за воде са непромењеним надлежностима.



- 1) Правилност поступка набавке услуга у вези са припремом стручних подлога за доношење Плана вађења речних наноса;
- 2) Правилност решења којима је утврђена накнада за вађење речних наноса и поступка наплате потраживања по овом основу;
- 3) Правилност спроведених поступака давања у закуп водног земљишта ради вађења речних наноса и поступка наплате потраживања по овом основу;
- 4) Тачност исказаних података у програмима пословања и извештајима о извршењу програма пословања и финансијских планова.

Поступци ревизије у циљу доношења закључака и препорука, заснованих на налазима, који су утврђени на основу доказа прикупљених током ревизије, изведени су у периоду од априла до октобра 2021. године.

У процесу спровођења ове ревизије било је одређених ограничења, и то:

- 1) Надлежни органи не воде евиденције на начин којим се без додатних активности могу издвојити подаци који се односе на подручје обухваћено ревизијом;
- 2) Пандемија болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 неповољно је утицала на активности субјекта у 2020. години и упоредивост одређених података за 2020. годину са остатком периода, као и на планирани обим и динамику прикупљања података на терену током спровођења ревизије.

Ревизијски критеријуми утврђени су полазећи од одредби закона и других прописа којима је уређена област интегралног управљања водама, надлежности и обавезе у вези са уређењем водотока, планирањем и одређивањем услова под којима се може вршити вађење речних наноса и спровођењем надзора над применом донетих аката којима се утврђује право, обим и услови за вађење речног наноса и заштиту природе и животне средине током спровођења тих активности.

Као основни циљ надлежних органа у вези са вађењем речних наноса из реке Дрине дефинисали смо адекватно планирање активности и ефикасну контролу, праћење и оцену ефеката спроведених активности како би се активности вађења речног наноса реализовале на начин који доприноси очувању и унапређењу водног режима уз истовремену заштиту природе и животне средине.

Критеријуми за свако ревизијско питање су детаљније описани у поглављу [IV Закључци](#).

5. Методологија у поступку рада

Да би одговорили на ревизијска питања прикупили смо и обрадили податке о активностима Дирекције за воде, Министарства заштите животне средине и ЈВП „Србијаводе“ који се односе на припрему и доношење планова вађења речних наноса из реке Дрине, одређивање услова под којима се вађење речних наноса може спроводити, праћење и контролу спровођења одобрених активности и прописаних услова за њихово спровођење.

Поред ових података користили смо и податке и информације о стању животне средине којима располаже Агенција за заштиту животне средине, податке Завода за заштиту природе Србије о донетим решењима о условима заштите природе. Податке о активностима вађења речних наноса из реке Дрине и њиховом утицају тражили смо и од јединица локалне самоуправе на чијим територијама је изражено вађење речних наноса из реке Дрине (Град Лозница, Општина Богатић и Општина Бајина Башта).

У циљу потврђивања дела прикупљених података коришћени су и јавно доступни подаци који се односе на предмет ревизије (подаци о процени утицаја пројекта на животну



средину, подаци о издатим лиценцама за вађење речних наноса из реке Дрине, јавно доступни подаци о активностима субјеката ревизије, подаци о правним лицима и предузетницима доступни у регистрима које води Агенција за привредне регистре), подаци званичне статистике и други званични и јавно објављени подаци (подаци и годишњи извештаји о статусу вода Републичког хидрометеоролошког завода, Агенције за заштиту животне средине и др).

Ради стицања увида у начин функционисања активности и утврђивања стања у поступку ревизије извршене су анализе прикупљене документације и садржаја достављених евиденција.

Ради прикупљања потребних информација за боље разумевање предузетих активности и упознавања са ефектима истих и прикупљања информација о узроцима утврђених одступања, као и ради сагледавања могућности за унапређење, у поступку ревизије путем захтева за достављање података и информација и спровођењем интервјуа прикупљене су додатне информације од субјеката ревизије.

Током спровођења ревизије тим за ревизију је са водним инспекторима и представницима Општине Богатић извршио обилазак дела локација на којима се спроводи или се у ранијем периоду спроводило вађење речних наноса и том приликом прикупљени су физички докази о стању локалитета, од којих је део презентован у извештају.

Након спроведене анализе садржаја прикупљених одлука и аката, анализе резултата аналитичких поступака над достављеним евиденцијама и извештајима и анализе података који су прикупљени упитницима и интервјуима, изведени су закључци и формулисане су препоруке за унапређење стања.

Детаљнији опис коришћене методологије и критеријума за избор субјеката у овој ревизији, дат је у [Прилогу 1](#) извештаја.



III Опис предмета ревизије

1. Појам речних наноса

Речни наноси су трајни или привремени наноси река и бујица (песак, шљунак и слично) који се налазе на водном земљишту.¹⁰ Вађење речних наноса представља њихово уклањање из речног корита и обухвата активности багеровања, привременог депоновања и одвожења са локалитета.

Вађењем речних наноса обезбеђује се пропусна моћ речног корита, побољшава се стабилност корита, обала и постојећих водних објеката, побољшавају се пловидбени услови и истовремено се обезбеђују одређене количине песка и шљунка за тржиште грађевинског материјала. Међутим, уколико се њихова експлоатација врши прекомерно и мимо контроле може доћи до дестабилизације речног корита што може довести до разних последица од утицаја на локално становништво, као и утицаја на животну средину.

Речни наноси представљају „обновљив“ природни ресурс само са аспекта њиховог обнављања у речном току. Песак и шљунак који су садржани у речном наносу су неметаличне минералне сировине и представљају необновљив, али расположив природни ресурс.¹¹

Након ваздуха и воде песак је најчешће коришћена сировина на свету. Шљунак и песак се користе највише у грађевинарству, за изградњу зграда и путева. За изградњу једног километра аутопута потребно је 216.000 тона песка, шљунка и дробљеног камена.¹² Процењује се да се сваке године у свету троши између 30 и 50 милијарди тона песка и шљунка.¹³ Према подацима званичне статистике у Републици Србији је у периоду 2015-2019. године просечно годишње уграђено преко 3,7 милиона метара кубних песка и шљунка.¹⁴

Коришћење природних ресурса на одржив начин значи осигурање њихове расположивости у будућности и смањење утицаја њиховог коришћења на животну средину. Одрживо коришћење и управљање природним ресурсима захтева и примену следећих начела: 1) коришћење обновљивих ресурса не сме да пређе стопу њиховог обнављања/регенерације; 2) коришћење необновљивих ресурса не сме да пређе стопу по којој се развијају замене за те ресурсе; 3) количина материја које се испуштају у животну средину (загађење) не сме да пређе капацитет трансформације загађујућих материја у нешкодљиве или мање шкодљиве по живи свет.¹⁵

2. Законодавни и институционални оквир

Право на здраву животну средину и воду као њен значајан елеменат гарантовано је Уставом. Република Србија уређује и обезбеђује одрживи развој, систем заштите и унапређења животне средине, заштиту и унапређивање биљног и животињског света и др.¹⁶

¹⁰ Чл. 3 ст. 1 алинеја 53) Закона о водама.

¹¹ Одрживо коришћење природних ресурса као основа развоја туризма Србије, Универзитет у Крагујевцу 2015, докторска дисертација Никола Р. Бошковић, Табела 1 - Класификација природних ресурса, <http://www.ekfak.kg.ac.rs/images/Studije/das/DoktorskeDisertacije/Boskovic%20Nikola.pdf>.

¹² Програм UN за животну средину, јануар 2019, <https://www.unep.org/news-and-stories/story/search-sustainable-sand-extraction-beginning>, приступљено 02.04.2021. године.

¹³ Sand and sustainability: Finding new solutions for environmental governance of global sand resources, UNEP, 2019, доступно на <https://www.unep.org/news-and-stories/press-release/rising-demand-sand-calls-resource-governance>.

¹⁴ Не рачунајући количине које су садржане у осталим агрегатима грађевинског материјала.

¹⁵ Начела одрживог развоја у националној политици управљања природним ресурсима и добрима, Национална стратегија одрживог коришћења природних ресурса и добара („Службени гласник РС“, бр. 33/2012).

¹⁶ Одредбе чл. 74 и 97 Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/2006).



Основни правни акт у области вода је Закон о водама којим се уређује правни статус вода, интегрално управљање водама, управљање водним објектима и водним земљиштем, извори и начин финансирања водне делатности, као и друга питања значајна за управљање водама.¹⁷

На основу Закона о водама, планска документа којима се остварује управљање у области вода јесу:¹⁸

- 1) Стратегија управљања водама на територији Републике Србије;
- 2) План управљања водама на водном подручју;
- 3) Годишњи програм управљања водама;
- 4) Планови којима се уређује заштита од штетног дејства вода.

Основни стратешки циљ утврђен Стратегијом управљања водама у Републици Србији до 2034. године је постизање интегралног управљања водама, односно усклађеног водног режима на целој територији Републике Србије и обезбеђење таквог управљања водама којим се постижу максимални економски и социјални ефекти на правичан начин, уз разумевање потребе заштите од загађивања и унапређења природних екосистема и уз уважавање међународних споразума.¹⁹

Законом о водама прописано је да план управљања водама, поред листе циљева животне средине у погледу површинских и подземних вода и заштићених области садржи и приказ значајних утицаја људских активности на статус површинских и подземних вода, преглед коришћења земљишта, податке о мониторингу и билансу наноса, приказ усвојеног програма радова и мера и начин на који ће утврђени циљеви бити остварени, додатне мере за достизање утврђених циљева животне средине и јединствен план управљања речним сливом када се водно подручје простире кроз више држава. План управљања водама усваја Влада Републике Србије на предлог Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде.²⁰

Интеграција заштите и унапређивања животне средине спроводи се међусобно усаглашеним плановима и програмима уз обезбеђивање очувања вредности геодиверзитета, биодиверзитета, заштићених природних добара и предела и омогућавање одрживог развоја²¹. Заштита природе се спроводи доношењем Плана који садрже услове и мере заштите природе и заштићених природних добара и предела и обезбеђују одрживо коришћење природних ресурса и усаглашени су са актом о проглашењу заштићеног подручја, планом управљања заштићеним подручјем и смерницама за управљање еколошки значајним подручјима.²² За Стратегију и план управљања водама обавезна је израда стратешке процене утицаја на животну средину, у складу са прописима којима се уређује заштита животне средине.²³ За планове и програме који нису наведени одлуку о стратешкој процени доноси орган надлежан за припрему плана и програма, ако утврди да постоји могућност значајних утицаја на животну средину.²⁴

¹⁷ Чл. 1 Закона о водама.

¹⁸ Чл. 29 Закона о водама.

¹⁹ 3.2. Циљеви управљања водама и одрживог развоја, Стратегија управљања водама на територији Републике Србије до 2034. године („Службени гласник РС“, бр. 3/2017).

²⁰ Чл. 33 Закона о водама.

²¹ Чл. 9 Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС“, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – др. закон, 72/2009 – др. закон, 43/2011 – одлука УС, 14/2016, 76/2018, 95/2018 – др. закон и 95/2018 – др. закон.).

²² Чл. 7 и 8 Закона о заштити природе („Службени гласник РС“, бр. 36/2009, 88/2010, 91/2010 – испр., 14/2016, 95/2018 – др. закон).

²³ Чл. 37 Закона о водама.

²⁴ Чл. 5 Закона о стратешкој процени утицаја („Службени гласник РС“, бр. 135/2004, 88/2010).

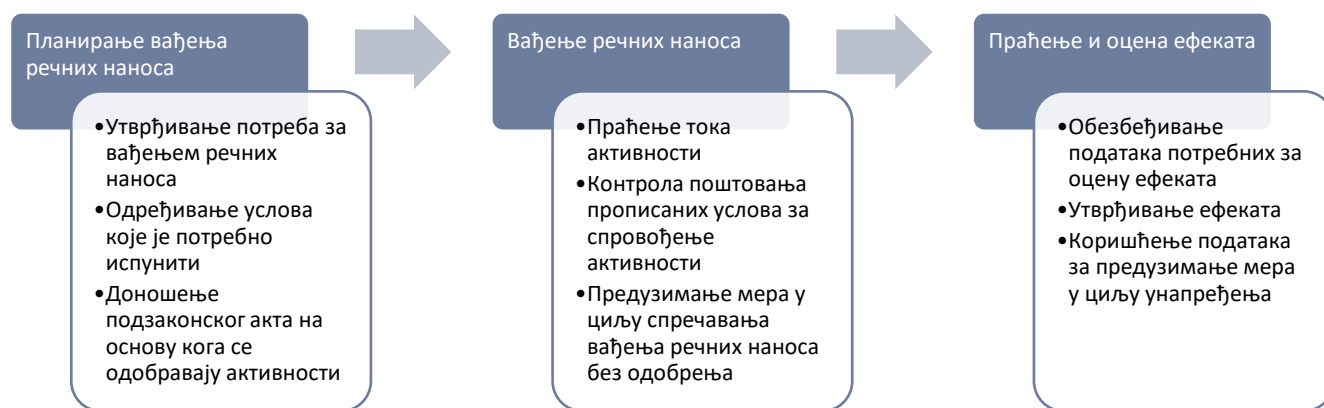


У складу са Законом о водама вађење речних наноса врши се са водног земљишта,²⁵ на локалитетима где је то од интереса за очување или побољшање водног режима, у обиму који неће нарушити водни режим, постојеће коришћење подземних вода, стабилност обала и природну равнотежу акватичних и приобалних екосистема.²⁶ Ради обезбеђења јединственог водног режима и остваривања управљања водама, у складу са Стратегијом, планом управљања водама и одговарајућом техничком документацијом, издају се водна акта, којима се стиче право за вађење речних наноса у складу са одобреним условима.²⁷

Вађење речних наноса супротно издатој водној сагласности или без водне сагласности представља прекршај за који је запређена новчана казна за правно лице, одговорно лице у правном лицу, предузетника или физичко лице. Поред прописане новчане казне Законом о водама је прописано да ће се лицу обавезно изрећи и заштитна мера одузимања предмета који су употребљени или су били намењени за извршење прекршаја.²⁸

За потребе утврђивања функционалне структуре у вези са спровођењем активности вађења речног наноса из реке Дрине поступак је приказан упрошћено кроз фазе планирања, спровођења и праћења ефеката активности.

Слика бр. 1: Упрошћени шематски приказ основних елемената процеса вађења речних наноса



Управљање водама у надлежности је Републике Србије, које се остварује преко Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде и других надлежних министарстава, органа аутономне покрајине, органа јединица локалне самоуправе и јавног водопривредног предузећа²⁹.

Према значају који имају за управљање водама површинске воде на територији Републике Србије деле се на воде I и II реда. Река Дрина је вода I реда³⁰, а над водама I реда надлежност, првенствено у делу водне делатности која се односи на уређење водотока и заштиту од поплава, има јавно водопривредно предузеће³¹.

Дирекција за воде, као орган управе у саставу Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде обавља послове државне управе и стручне послове који се односе на: политику водопривреде; вишенаменско коришћење вода; водоснабдевање, изузев

²⁵ Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде одређује границе водног земљишта (чл. 11 ст. 1 Закона о водама).

²⁶ Чл. 88а ст. 1 Закона о водама.

²⁷ Чл. 113, 119, 120 Закона о водама.

²⁸ Чл. 210-212 Закона о водама.

²⁹ Чл. 24 ст. 2 и 3 Закона о водама.

³⁰ У складу са одредбама чл. 6 Закона о водама воде I реда утврђује Влада.

³¹ Чл. 23 ст. 2 Закона о водама.



дистрибуције воде; заштиту од вода; спровођење мера заштите вода и планску рационализацију потрошње воде; уређење водних режима; праћење и одржавање режима вода који чине и пресецају границу Републике Србије; инспекцијски надзор у области водопривреде, као и друге послове одређене законом.³²

Од 2017. године за припрему плана вађења речних наноса за територију на којој обављају водну делатност задужена су јавна водопривредна предузећа, док је за доношење плана вађења речних наноса надлежно Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде.³³ План вађења речних наноса доноси се на период од две године и садржи нарочито: планиране локације за вађење речних наноса и планиране количине речних наноса за вађење, локације на којима није дозвољено вађење речних наноса, као и услове за вађење речних наноса.³⁴

У вези са вађењем речних наноса из реке Дрине, ЈВП "Србијаводе" надлежно је за: управљање водним земљиштем у јавној својини, припрему плана вађења речних наноса, издавање водних аката којима се прописују услови, издавање сагласности за вађење речног наноса и вођење евиденције о издатим водним актима и водног информационог система.³⁵

Министарство надлежно за послове животне средине представља централну институцију за вршење послова државне управе који се односе на систем заштите и управљања заштићеним подручјима и биолошким, геолошким и предеоним диверзитетом, а преко својих инспекцијских органа врши надзор у области одрживог коришћења природних богатстава и заштите животне средине и заштите природе.³⁶ Министарство заштите животне средине надлежно је за спровођење поступка оцене прихватљивости.³⁷ као и спровођење поступка процене утицаја планова и пројеката на животну средину.³⁸

Завод за заштиту природе Србије надлежан је за утврђивање услова и мера заштите природе и заштићених природних добара и предела у просторним и урбанистичким плановима, пројектној документацији, основама и програмима управљања природним ресурсима у делатностима од утицаја на природу и потребу оцене прихватљивости.³⁹ Носилац пројекта дужан је да поступа у складу са мерама заштите природе, на начин да се избегну или на најмању меру сведу угрожавање и оштећење природе, као и да по престанку радова и активности изврши санацију, односно рекултивацију у складу са овим законом и другим прописима.⁴⁰

Ради вађење речних наноса са водног земљишта у јавној својини јавно водопривредно предузеће спроводи поступак давања водног земљишта у закуп. Приходи од давања у закуп водног земљишта у јавној својини представљају приход јавног водопривредног предузећа.⁴¹

³² Чл. 5 Закона о министарствима.

³³ Чл. 88а ст. 5 и 2 Закона о водама.

³⁴ Чл. 88а ст. 2 и 4 Закона о водама.

³⁵ Чл. 9а, 119 ст. 1 и 88а ст. 4, 130 ст. 1, 149 ст. 2 Закона о водама.

³⁶ Чл. 3, ст. 1, тач. 29), 109 ст. 2 Закона о заштити животне средине.

³⁷ Чл. 10 Закона о заштити природе.

³⁸ Процена утицаја на животну средину је превентивна мера заштите животне средине са циљем да се прикупе подаци и предвиде штетни утицаји одређених пројеката и утврде и предложи мере којима се штетни утицаји могу спречити, смањити или отклонити имајући у виду изводљивост тих пројеката – чл. 2 Закона о процени утицаја на животну средину.

³⁹ Чл. 9 Закона о заштити природе (Завод, уместо услова заштите природе, издаје мишљење о потреби оцене прихватљивости, ако се у поступку издавања услова заштите природе установи потреба о покретању поступка израде оцене прихватљивости).

⁴⁰ Чл. 8 ст. 6 Закона о заштити природе.

⁴¹ Чл. 10а, 10б и 10в Закона о водама.



Законом о водама⁴² и касније Законом о накнадама за коришћење јавних добара⁴³ прописана је обавеза лица које врши вађење речног наноса да плаћа накнаду за извађени речни нанос.⁴⁴

Накнаду за извађени речни нанос утврђује Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, доношењем решења за месечни период, на основу извађених количина речног наноса изражених у кубним метрима.⁴⁵

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, преко инспектора надлежног за послове водопривреде (водних инспектора) врши инспекцијски надзор над спровођењем одредби Закона о водама и прописа донетих на основу тог закона⁴⁶.

3. Опште информације

Слив реке Дрине, има укупну површину од 19,680 км², од чега Република Србија заузима 30,5% од укупног слива, Црна Гора 31,6%, Босна и Херцеговина 37,1%, док мање од 1% од укупног слива припада Албанији.⁴⁷ Површина слива реке Дрине је 37% под шумама и 54% под пољопривредним земљиштем, док преосталу површину чине друге врсте земљишта (6,3%) и насеља (2%).⁴⁸

У саставу дна алувијалних сектора реке Дрине преовлађује шљунковит материјал (60-95%). Доњи ток Дрине има изразито равничарски карактер и морфолошки процеси се манифестују кроз акумулацију речног наноса и ерозију речног корита и рушење обала. На сектору Средње Дрине, речни процеси се манифестују местимичним акумулацијама наноса дуж водотока, услед недовољне транспортне способности тока за нанос и флувијалним ерозијама и рушењем речних обала.⁴⁹

У подсливу Дрине, на територији 15 јединица локалне самоуправе⁵⁰ живи око 300 хиљада становника Републике Србије. На основу географског положаја и анализе података о заступљености активностима вађења речних наноса из реке Дрине и приобалног подручја издвајају се: општина Богатић и град Лозница у доњем току реке Дрине и општина Бајина Башта на деоници водотока између ХЕ „Бајина Башта“ и ХЕ „Зворник“.

Водне сагласности за вађење речних наноса из реке Дрине у периоду 2017-2020. године

На основу Плана вађења речних наноса укупно је у периоду 2017-2020. године издато 49 водних сагласности за вађење речних наноса са водног земљишта реке Дрине. Овим водним сагласностима одобрено је вађење укупно 1,28 милиона метара кубних речних наноса. Од укупно одобрених количина 66% се односи на вађење речних наноса са територије општине Богатић.

⁴² Одредбе чл. 153 и 177а – 177ђ Закона о водама које су важиле до 1. јануара 2019. године, односно до ступања на снагу Закона о накнадама за коришћење јавних добара.

⁴³ „Службени гласник РС“, бр. 95/2018, 49/2019, 86/2019 - усклађени дин. изн., 156/2020 - усклађени дин. изн. и 15/2021 - доп. усклађених дин. изн.).

⁴⁴ Чл. 80 Закона о накнадама за коришћење јавних добара.

⁴⁵ Чл. 90 ст. 2 Закона о водама (до 31. децембра 2018. године) и чл. 83 Закона о накнадама за коришћење јавних добара (од 1. јануара 2019. године).

⁴⁶ Чл. 196 ст. 1 Закона о водама.

⁴⁷ Пројект ГЕФ СЦЦФ за управљање сливом ријеке Дрине на западном Балкану, Оквир за околишно и социјално управљање, доступно на <http://www.rdvode.gov.rs/arhiva-2016-aktuelno.php>.

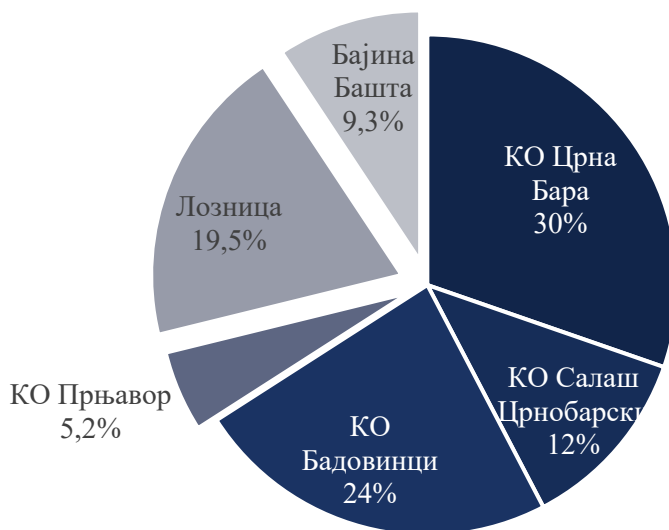
⁴⁸ Подршка управљању водним ресурсима у сливу реке Дрине, Србија – IWRM студија и план, основне информације, свеска 1 – главни извештај, доступно на <http://www.wb-drinaproject.com/pdf/IWRM%20Country%20Report%20-%20Serbia%20-%20Main%20-%20Local%20-%20Final.pdf>.

⁴⁹ Исто.

⁵⁰ Сремска Митровица, Богатић, Шабац, Лозница, Крупањ, Мали Зворник, Осечина, Љубовија, Бајина Башта, Ужице, Чајетина, Прибој, Нова Варош, Пријепоље, Сјеница.



Графикон бр. 1: Преглед територијалног распореда одобрених количина на основу издатих водних сагласности за вађење речних наноса из реке Дрине у периоду 2017-2020. године

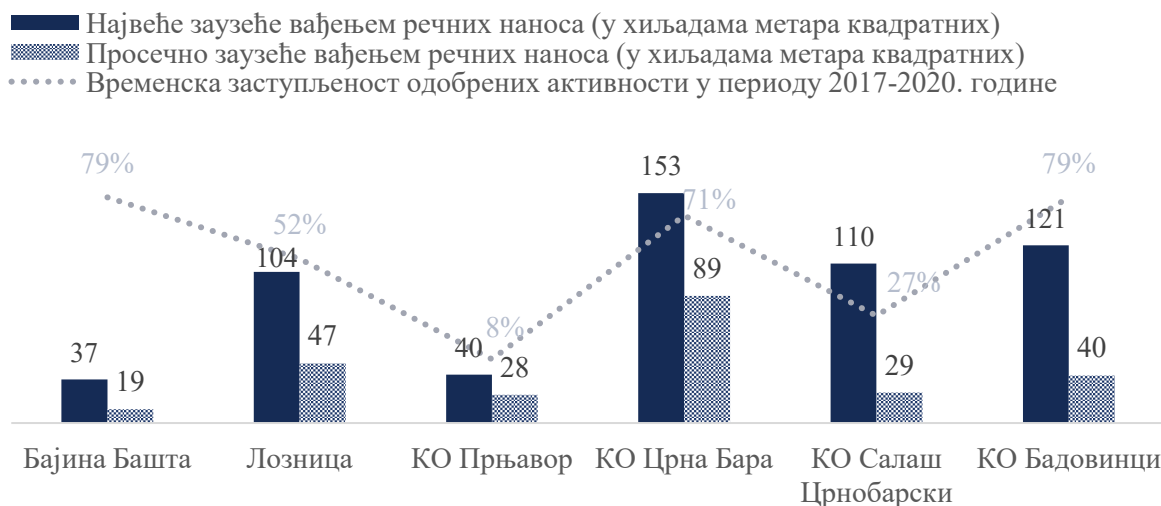


*Извор: ДРИ, на основу података ЈВП „Србијаводе“ и издатих водних сагласности.

Просторни и временски распоред одобрених активности

На основу података о одобреним активностима вађења речних наноса у периоду 2017-2020. године оптерећеност територија вађењем речних наноса са водног земљишта реке Дрине било је различито по просторном заузећу територије овим активностима, али и периоду трајања одобрених активности.

Графикон бр. 2: Преглед заузећа територије одобреним активностима вађења речних наноса из реке Дрине и њиховог трајања у периоду 2017-2020. године



*Извор: ДРИ, на основу података из водних сагласности Дирекције за воде и ЈВП „Србијаводе“.

Власничка структура над водним земљиштем са кога је одобрено вађење речних наноса

Водном сагласношћу одобрава се вађење речних наноса са водног земљишта које може бити у јавној својини или у приватном власништву. Према томе каква је власничка структура водног земљишта са кога је одобрено вађење речних наноса у периоду примене Плана 2019-2021. године може се закључити да је дошло до повећања броја локација које нису у јавној својини са којих је одобрено вађење речних наноса, као и учешћа одобрених количина са ових локација у укупно одобреним количинама.



Табела бр. 1: Преглед броја издатих водних сагласности и одобрених количина речних наноса према облику својине над водним земљиштем са кога је одобрено вађење речних наноса у периоду 2017-2020. године

Опис	План 2017-2019. године		План 2019-2021. године	
	Број сагласности	Количина наноса (кубних метара)	Број сагласности	Количина наноса (кубних метара)
Укупан број издатих водних сагласности	21		28	
- Број водних сагласности за вађење речних наноса са водног земљишта у јавној својини	15		18	
- Број водних сагласности за вађење речних наноса са водног земљишта које није у јавној својини	6		10	
Укупно одобрене количине речних наноса (у кубним метрима) са водног земљишта реке Дрине ⁵¹	653.888		629.033	
- Количине које се односе на вађење речних наноса са водног земљишта у јавној својини	486.963,21	74%	331.187,99	53%
- Количине које се односе на вађење речних наноса са водног земљишта које није у јавној својини	166.924,65	26%	297.844,81	47%

*Извор: ДРИ, на основу података ЈВП „Србијаводе и издатих водних сагласности.

Пријављене количине извађених речних наноса са водног земљишта реке Дрине

Накнаду за извађени речни нанос утврђује Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, доношењем решења за месечни период, на основу података о извађеним количинама речних наноса изражених у кубним метрима.⁵²

У периоду 2017-2020. године Дирекција за воде обрачунала је накнаде за извађени речни нанос у укупном износу од 679,4 милиона динара, од чега се на обрачунату накнаду за извађени речни нанос са водног земљишта реке Дрине односи 9%.

На основу података о обрачунатој накнади за извађени речни нанос утврђено је да су са водног земљишта реке Дрине у наведеном периоду извађене количине од најмање 1.004.412 метара кубних речних наноса. Од ове количине 18% се односи на пријављене извађене речне наносе у периоду када лица која су пријавила њихово вађење нису имала важећу водну сагласност.

Графикон бр. 3: Преглед пријављених извађених количина речних наноса из реке Дрине у периоду 2017-2020. године у односу на период важења водне сагласности (у хиљадама кубних метара)



*Извор: ДРИ, на основу података Дирекције за воде о обрачунатој накнади за вађење речних наноса и података Дирекције за воде и ЈВП „Србијаводе“ о периоду важења издатих водних сагласности.

⁵¹ Закључно са водним сагласностима издатим до 31.12.2020. године.

⁵² У складу са Законом о накнадама за коришћење јавних добара Дирекција за воде врши обрачун и задужење обвезника плаћања накнаде за извађени речни нанос, на територији Републике Србије, осим територије АП Војводине.



Обрачунати износ јавних прихода по основу вађења речних наноса са водног земљишта реке Дрине

У вези са одобреним вађењем речних наноса са водног земљишта реке Дрине остварено је право на наплату јавних прихода по основу:

- закупнине за коришћење водног земљишта у јавној својини за потребе вађења речних наноса, која представља приход ЈВП „Србијаводе“ и
- обрачунате накнаде за коришћење јавних добара, која је општи приход буџета Републике Србије.

У периоду 2017-2020. године поред водних сагласности које је издало ЈВП „Србијаводе“ део вађења речних наноса са водног земљишта реке Дрине реализован је и на основу важећих водних сагласности које је у периоду пре 2017. године издала Дирекција за воде. Поред тога одређена количина извађених речних наноса пријављена је и без претходно прибављене водне сагласности (*деталније описано у налазу 2.2*).

Графикон бр. 4: Преглед износа утврђених јавних прихода у вези са вађењем речних наноса са водног земљишта реке Дрине у периоду 2017-2020. године (у милионима динара)



*Извор: ДРИ, на основу података Дирекције за воде о обрачунатој накнади за вађење речног наноса и података ЈВП „Србијаводе“ о обрачунатом закупу за коришћење водног земљишта у јавној својини.

Исказани износ прихода остварен вађењем речних наноса са водног земљишта реке Дрине односи се на обрачунату накнаду за укупно пријављене количине извађених речних наноса у периоду 2017-2020. године.

Иако су одређене количине речних наноса које су извађене без важеће водне сагласности пријављене ради обрачуна накнаде, у периоду 2017-2020. године забележен је значајан број случајева вађења речних наноса без водне сагласности за које нису познати подаци о извађеним количинама и за које није обрачуната накнада (*деталније описано у налазу 2.3*).



IV Закључци

На основу анализе података и документације достављених од стране субјеката ревизије, података прикупљених путем упитника и након спроведених аналитичких поступака и анализе додатних информација и објашњења представника субјеката ревизије, донели смо следеће закључке:

1. Донетим Плановима вађења речних наноса није обезбеђено да се активности вађења речних наноса спроводе континуирано и у складу са потребама за уређењем водног режима реке Дрине, због чега нису створени услови да се постојећи капацитети искористе на најефикаснији начин за уређење водотока реке Дрине уз истовремену заштиту природе и животне средине;
2. Начин праћења и обухват контроле одобрених активности вађења речних наноса нису били адекватни, што је уз значајан број откривених случајева нелегалног вађења шљунка и песка из реке Дрине утицало да стварне количине извађених речних наноса нису познате;
3. Праћење утицаја спроведених активности није уређено, због чега на основу расположивих података и показатеља није утврђен ефекат вађења речних наноса на водни режим реке Дрине и животну средину.

У наставку Извештаја, наводимо закључке са одговарајућим налазима, које илуструјемо примерима.

ЗАКЉУЧАК 1: Донетим Плановима вађења речних наноса није обезбеђено да се активности вађења речних наноса спроводе континуирано и у складу са потребама за уређењем водног режима реке Дрине, због чега нису створени услови да се постојећи капацитети искористе на најефикаснији начин за уређење водотока реке Дрине уз истовремену заштиту природе и животне средине

Наш циљ био је да одговоримо на прво ревизијско питање, односно да утврдимо да ли се планирањем вађења речних наноса обезбеђује ефикасно уређење водотока реке Дрине уз истовремену заштиту природе и животне средине.

Под планирањем вађења речних наноса којим се обезбеђује ефикасно уређење водотока реке Дрине уз истовремену заштиту природе и животне средине подразумевали смо да се у поступку припреме плана полази од утврђених потреба за уређењем водотока, да су планом одређене локације на којима је потребно вађење речних наноса из реке Дрине и количине речних наноса које је потребно извадити у циљу уређења водотока у планском периоду, да услови под којима је дозвољено вађење речних наноса са осталог водног земљишта не умањују коришћење расположивих капацитета за уређење водотока, да су приликом одређивања количина обезбеђени и узети у обзир релевантни подаци о обновљивим количинама речних наноса и достигнути степен сарадње са надлежним органима Републике Српске, да је кумулативни утицај планираних активности на животну средину и заштићена подручја познат и контролисан, као и да су обезбеђени предуслови за континуитет у спровођењу активности током трајања планског периода, у складу са потребама уређења водног режима и постојећим капацитетима за коришћење шљунка и песка из речних наноса у комерцијалне сврхе.

Испитивали смо да ли се планирањем обезбеђују подаци о потребним локацијама и потребном обиму вађења речних наноса у сливу реке Дрине, да ли су планом предвиђена ограничења и посебни услови од утицаја на вађење речних наноса у циљу заштите природе и



животне средине и да ли су створени предуслови за ефикасно спровођење Плана вађења речних наноса из реке Дрине.

Закључак 1 донели смо на основу следећих налаза:

- 1.1. Планом утврђене могућности за вађење речних наноса реке Дрине нису у довољној мери засноване на потребама уређења водног режима;
- 1.2. Кумулативни утицај планираних активности на природу и животну средину није унапред познат и адекватно контролисан;
- 1.3. Датум ступања на снагу Плана вађења речних наноса није усклађен са периодом примене и временом потребним за прибављање водне сагласности.

Налаз 1.1: Планом утврђене могућности за вађење речних наноса реке Дрине нису у довољној мери засноване на потребама уређења водног режима



Одређивање локација и количина речних наноса које је потребно извадити из реке Дрине у Плановима вађења речних наноса донетим у периоду 2017-2020. године је у већој мери било усмерено на тренутну доступност и расположивост шљунка и песка као природног ресурса него на потребу за вађењем речних наноса у циљу уређења водног режима реке Дрине. Планови не садрже очекивани утицај на водни режим и механизме за усмеравање капацитета на приоритетне локације, због чега постоји ризик да се ангажовањем постојећих капацитета за реализацију плана не постигну и највећи могући ефекти на уређење водног режима. Дозвољене годишње количине вађења речних наноса нису засноване на билансу наноса реке Дрине и не узимају у обзир обим планираних активности по одобрењу надлежних органа Републике Српске, због чега примена Плана може имати за последицу недовољну, односно прекомерну експлоатацију.

1) Одређивање локација на којима је потребно вађење речних наноса у циљу унапређења водног режима

У Плановима вађења речних наноса који су донети у периоду 2017-2020. године планиране локације за вађење речних наноса одређене су на основу могућности багеровања шљунка и песка из реке Дрине, а не на основу анализа потреба за уређењем водног режима.

Законом о водама прописано је да План вађења речних наноса припрема територијално надлежно јавно водопривредно предузеће, а доноси га Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, по прибављеној сагласности Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре. План се доноси на период од две године и садржи нарочито: планиране локације за вађење речних наноса и планиране количине речних наноса за вађење, локације на којима није дозвољено вађење речних наноса, као и услове за вађење речних наноса.⁵³

Планови вађења речних наноса који су донети у периоду 2017-2020. године уређују вађење речних наноса са водног земљишта реке Дрине од ХЕ „Бајина Башта“ до ушћа у реку Саву.

Планове вађења речних наноса који су усвојени у периоду 2017-2020. године није припремило ЈВП „Србијаводе“ као територијално надлежно јавно водопривредно предузеће. Дирекција за воде је, због процењеног недостатка капацитета јавнопривредних предузећа за

⁵³ Чл. 88а ст. 2 и 4 Закона о водама.



благовремено и потпуно извршење овог посла, ангажовала пружаоца услуге за припрему Плана вађења речних наноса.

Након спроведених поступака јавне набавке услуге у оба спроведена поступка за извршење услуга у вези са припремом Плана вађења речних наноса изабран је Институт за водопривреду „Јарослав Черни“ Београд.

Дирекција за воде је припрему и израду Плана вађења речних наноса за наредни двогодишњи период, односно за период 2021-2023. године поверила јавним водопривредним предузећима.

Атлас карте за реку Дрину са означеним локацијама на којима је потребно вађење речних наноса урађене су само за део водотока низводно од ХЕ „Зворник“,⁵⁴ односно само за део водног земљишта реке Дрине које је предмет уређивања Плана. За ово подручје на картама су утврђене и границе примене Плана. Одређивањем граница примене Плана на атлас картама утврђене су просторне границе земљишта на коме је, уз испуњење свих других прописаних услова, дозвољено вађење речних наноса уз претходно прибављену водну сагласност. Границе плана за реку Дрину утврђене су на основу података о постојећим насипима (у случају брањених подручја) или границама поплавног подручја за случај појаве 100-годишње велике воде (у случају небрањених подручја), као и података о границама катастарских општина и граница водних подручја.

Планови вађења речних наноса не садрже атлас карту реке Дрине између ХЕ „Бајина Башта“ и ХЕ „Зворник“, због чега за овај сектор не постоје планом утврђене локације на којима је потребно вађење речних наноса.

У поступцима издавања водних сагласности у периоду пре успостављања обавезе доношења Плана вађења речног наноса (у периоду 2012-2016. године) Дирекција за воде је донете одлуке о издавању водних сагласности за вађење речних наноса из реке Дрине, између осталог, заснивала и на резултатима студије Института за водопривреду „Јарослав Черни“ Београд *Прелиминарне анализе могућности багеровања на Дрини*⁵⁵. Ова студија била је усмерена на анализу речних наноса са аспекта расположивости шљунка и песка који се може користити у комерцијалне сврхе, и у вези са спроведеном анализом израђене су атлас карте за део водотока од ушћа до ХЕ „Зворник“.

Недостатак атлас карте за део водотока реке Дрине на који се односи План вађења речних наноса последица је садржаја захтева Дирекције за воде као наручиоца. Река Дрина није једина за коју нису утврђени атласи у пуној дужини водотока, при чему је на захтев наручиоца утицало сазнање о постојању атлас карата садржаних у *Прелиминарној анализи могућности багеровања на Дрини*.

У поступку припреме Плана Институт за водопривреду „Јарослав Черни“ Београд, као пружалац услуге, прикупио је податке потребне за његову припрему од јавних водопривредних предузећа. ЈВП „Србијаводе“ је за потребе припреме плана доставило: податке о издатим водним актима за вађење речних наноса, издата водна акта са координатама експлоатационог поља, податке о заштићеним подручјима које је претходно прибавило од Завода за заштиту природе Србије, списак издатих лиценци за вађење речних наноса. Институту за водопривреду „Јарослав Черни“ Београд нису достављене посебне

⁵⁴ Саставни део Плана чини атлас карата реке Дрине размере 1:10000, од km 0 до km 83 (брана ХЕ „Зворник“), који је објављен на страници: http://www.srbijavode.rs/home/vesti_naslovna/plan_vadjenja_recnih_nanosa.html.

⁵⁵ Прелиминарна анализа могућности багеровања на Дрини, Јужној, Западној и Великој Морави за потребе издавања водних аката, Свеска 1: Дрина.



анализе о потребама уређења водотока реке Дрине које би представљале основу за припрему Плана вађења речних наноса.

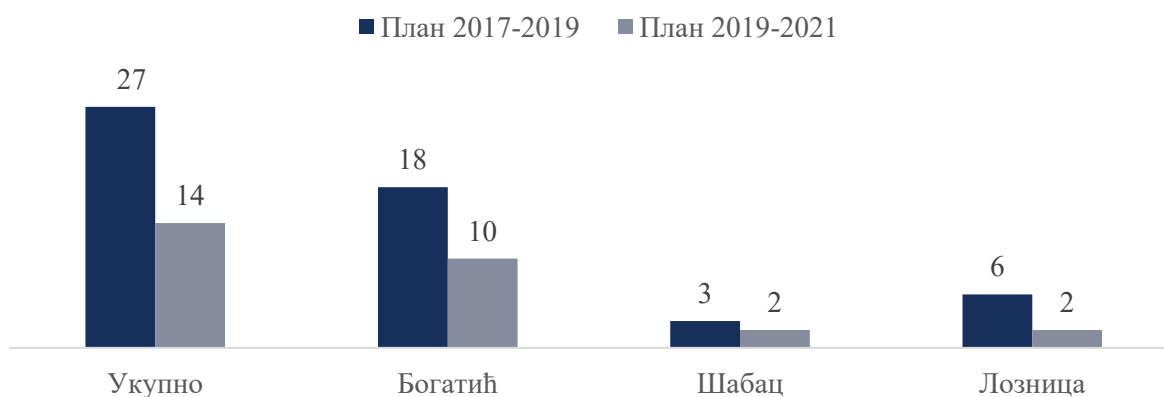
ЈВП „Србијаводе“ за Планом одређене локације на водном земљишту реке Дрине не располаже истражним радовима и анализама утицаја на водни режим. Ово је додатно допринело да у Плановима вађења речних наноса локације одређене атлас картама за реку Дрину у значајној мери буду засноване на резултатима раније спроведене прелиминарне анализе могућности багеровања на Дрини из 2012. године, а не на основу претходно анализираних потреба уређења водног режима реке Дрине.

На основу програма пословања ЈВП „Србијаводе“ није могуће утврдити на који начин и у ком обиму је планирано да се реализацијом тих активности на реци Дрини допринесе уређењу речног корита у планском периоду. Редовно одржавање водотокова представља пре свега превентивну меру уређења водотокова и одржавања или повећања протицајног профила. Анализом садржаја програма пословања ЈВП „Србијаводе“ за период 2017-2020. године утврђено је да се већина послова које програми пословања обухватају односи на извођење хитних радова. Програми пословања ЈВП „Србијаводе“ не садрже податке о планираном обиму вађења речних наноса нити њихов очекивани допринос уређењу водног режима (одржавање или повећање протицајног профила).

Планови вађења речних наноса за локације утврђене атлас картама користе термине „потребне“, односно „приоритетне“ које у оба случаја указују на локације на којима је вађење речних наноса пожељно у циљу уређења водног режима, односно постизања циљева плана. Овако одређене потребе нису разврстане по приоритетима, односно према њиховом могућем утицају на водни режим реке Дрине.

У Плановима вађења речних наноса разликује се број локација на којима је одређено да је потребно, односно приоритетно реализовати вађење речних наноса.⁵⁶

Графикон бр. 5: Упоредни преглед броја локација за вађење речних наноса из реке Дрине одређених у Плановима вађења речних наноса и њихов распоред по територијама јединица локалне самоуправе



*Извор: ДРИ, на основу поређења садржаја атласа карата за реку Дрину.

У оквиру граница Плана 2017-2019. године као потребне локације одређено је укупно 27 спрудова, док је Планом 2019-2021. године укупно 14 спрудова одређено као приоритетна локација за вађење речних наноса из реке Дрине.

⁵⁶ План 2017-2019. године одређује локације на којима је потребно вађење речних наноса, док се у Плану 2019-2021. године одређене локације називају приоритетним. Иако постоји разлика у коришћеном термину нема суштинске разлике између ових локација са становишта њиховог утицаја на водни режим и животну средину.



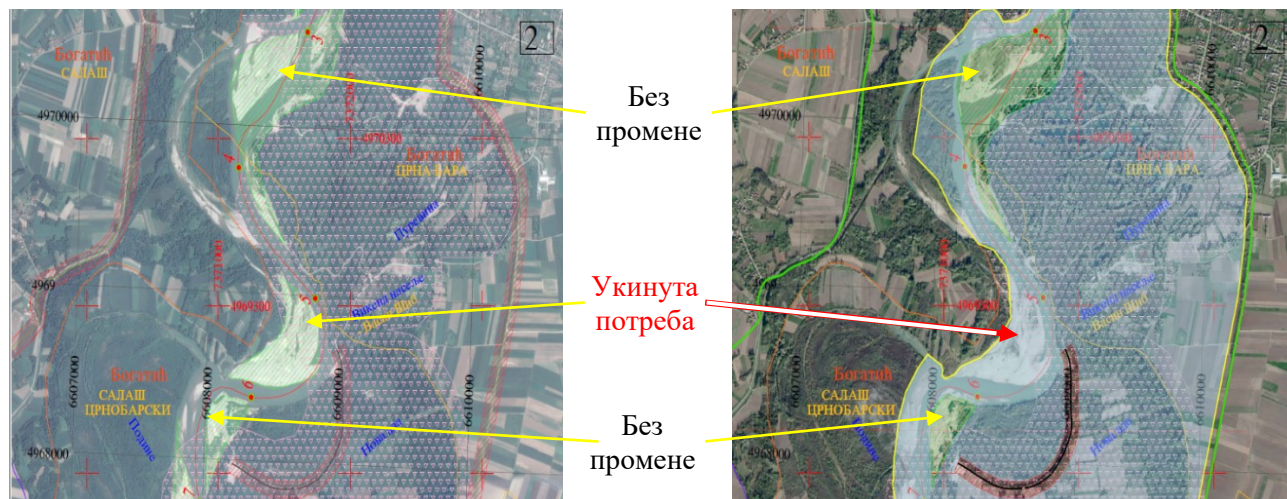
Приказана разлика између два плана у одређеном броју локација уједно указује и на заступљеност спрудова за вађење речних наноса који се налазе на левој обали реке Дрине.

До измене у броју потребних, односно приоритетних локација дошло је тако што су приликом припреме другог Плана вађења речних наноса из списка потребних локација уклоњени спрудови којима се може прићи само са леве обале реке Дрине.

Слика бр. 2: Пример промене потребних локација у атлас картама Плана вађења речних наноса

План 2017-2019. године

План 2019-2021. године



*Извор: ДРИ, на основу поређења атласа карата за реку Дрину, страна број 2, стационаже од 3 до 7, територија општине Богатић - КО Црна Бара и КО Салаш Црнобарски.⁵⁷

Поред локација за које је одређено да је вађење речних наноса потребно, Плановима вађења речних наноса који су усвојени у периоду 2017-2020. године, предвиђена је могућност вађења речних наноса и са осталог водног земљишта унутар утврђених граница Плана, у случају да издатим водним сагласностима за потребне локације нису испуњене укупно утврђене количине, осим локација на којима је утврђена забрана вађења речних наноса.

Једнак третман потребних локација и осталог водног земљишта у оквиру граница Плана потврђује да приликом одређивања локација на којима је могуће вађење речних наноса са водног земљишта реке Дрине нису креирани ефикасни механизми за усмеравање комерцијалног интереса од коришћења шљунка и песка на вађење речних наноса којима се постижу циљеви управљања водним режимом.

Недостатак података о планираном утицају активности на водни режим онемогућава јасно идентификовање одступања у току реализације плана, али и потврђивање позитивних ефеката реализованих активности.

2) Власништво над водним земљиштем реке Дрине

Приликом одређивања локација у Плану вађења речних наноса није разматрана власничка структура водног земљишта на тим локацијама и није утврђено на који начин ће бити обезбеђено вађење речних наноса са ових локација.

Водно земљиште може бити у јавној или приватној својини. Законом о водама прописано је да јавно водопривредно предузеће управља водним земљиштем у јавној својини. Под управљањем водним земљиштем у јавној својини сматра се одржавање водног

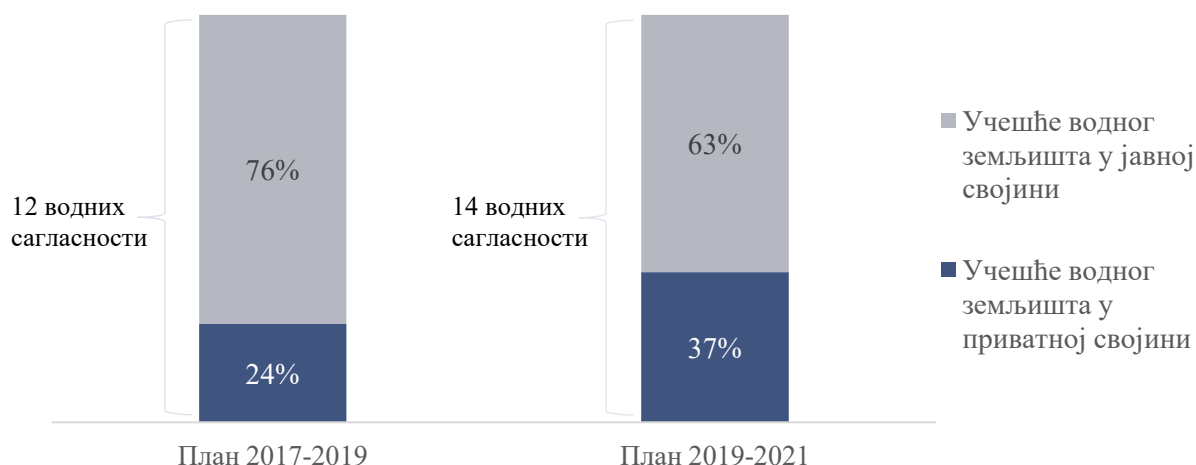
⁵⁷ Атлас карата за реку Дрину од 2019. до 2021. године доступан је на: https://www.srbijavode.rs/web/images/dokumenti/DRINA_PLAN_VADJENJA_NANOSA_2019-2021.pdf.



земљишта потребног за редовну употребу водних објеката у јавној својини, одређивање начина коришћења водног земљишта и коришћење водног земљишта.⁵⁸

Водно земљиште је намењено за одржавање и унапређење водног режима које обухвата одржавање корита водотока и спровођење мера које се односе на уређење водотока и заштиту од штетног дејства вода. Поред тога водно земљиште може да се користи и за обављање привредне делатности међу којима је и формирање привремених депонија шљунка, песка и другог материјала. У циљу спровођења ових активности и обављања делатности водно земљиште у јавној својини може се дати у закуп, о чему решење доноси и уговор закључује јавно водопривредно предузеће.⁵⁹

Графикон бр. 6: Преглед власничке структуре над водним земљиштем са којег је у периоду 2017-2020. године одобрено вађење речних наноса из реке Дрине са Планом утврђених потребних локација



*Извор: ДРИ, на основу података ЈВП „Србијаводе“ о површини експлоатационих поља и података о власништву над водним земљиштем на које се односи издата водна сагласност.

Дугогодишње меандрирање реке Дрине и одлагање процеса утврђивања граница водног земљишта довели су до тога да Планом одређене потребне, односно приоритетне, локације у кориту реке Дрине не припадају нужно водном земљишту у јавној својини над којим ЈВП „Србијаводе“ остварује право управљања (објашњено на примеру у Прилогу 3 – Власничка структура водног земљишта реке Дрине).



Чланом 11 став 1 Закона о водама је прописано да Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде одређује границе водног земљишта. Међутим, рок за одређивање граница водног земљишта је изменама и допунама Закона о водама продужаван два пута, са законски одређеног рока од пет година од дана ступања на снагу Закона о водама, односно до 31. децембра 2015. године, на период до 31. децембра 2017. године и након тога до 31. децембра 2019. године. Предлог Закона изменама и допунама Закона о водама који је у јулу 2021. године повучен из процедуре усвајања садржао је одредбу⁶⁰ којом се овај рок помера на 31. децембар 2023. године.

Због кашњења у доношењу подзаконског акта којим се утврђују границе водног земљишта исте нису уписане у јавне књиге о евиденцији непокретности и правима над њима. Због тога је земљиште које је обухваћено границама Плана различито по власничкој структури и намени коришћења. Границе водног земљишта нису утврђене у катастру и просторним плановима града Лознице и општина Бајина Башта и Богатић, чијим

⁵⁸ Чл. 9а Закона о водама („Службени гласник РС“, бр. 30/10, 93/12, 101/16, 95/18, 95/18 - др. закон.)

⁵⁹ Чл. 10 Закона о водама.

⁶⁰ Чл. 26 Предлога Закона о изменама и допунама Закона о водама.



територијама припада водно земљиште реке Дрине, због чега су ове локације класификоване различито, а део њих се води као грађевинско или пољопривредно земљиште.

Недостатак података о свим локацијама на којима постоји потреба за вађењем речних наноса у циљу одржавања и унапређења водног режима, са једне стране, и дозвољено вађење речних наноса са локација које планом нису одређене као потребне, односно приоритетне, са друге стране, ствара ризик да се део расположивих капацитета који се ангажује за комерцијално коришћење песка и шљунка из речних наноса усмерава на вађење речних наноса са локација које нису потребне, односно приоритетне са аспекта управљања водним режимом.

3) Одређивање количина речних наноса које је потребно извадити

Планом су процењене дозвољене годишње количине вађења речних наноса које нису засноване на билансу наноса реке Дрине већ на тренутној процени расположивости и доступности овог ресурса.

Плановима вађења речних наноса који су донети у периоду 2017-2020. године вађење речних наноса са водног земљишта је годишње ограничено на количине наноса које се природним путем могу обновити, транспортом са узводног дела слива или кроз механизам флувијалне ерозије, односно рушења природних обала алувијалног речног корита у процесу меандрирања.⁶¹

Плановима вађења речних наноса утврђен је дозвољени годишњи обим вађења речних наноса реке Дрине збирно по секторима. Ове количине представљају укупно процењене количине новог наноса који се ствара у водотоку на годишњем нивоу и до којих је могуће одобрвати вађење речних наноса.

Табела бр. 2: Дозвољен годишњи обим вађења речних наноса по секторима реке Дрине утврђен Плановима вађења речних наноса донетим у периоду 2017-2020. године (у хиљадама кубних метара)

Сектор	Укупан годишњи транспорт наноса	Процењени годишњи транспорт вученог наноса	Флувијална ерозија	Улаз вученог наноса са узводног сектора	Улаз вученог наноса из притока	Укупан улаз вученог наноса	Улаз - излаз	Дозвољен годишњи обим вађења речних наноса
(1)	(2)	(3)=0,1x(2)	(4)	(5)	(6)	(7)=(4)+(5)+(6)	(8)=(7)-(3)	(9)
Низводно од ХЕ "Зворник"	600	60	450	10	50	510	450	430
Узводно од ХЕ "Зворник"	500	50	150	50	70	270	220	200
Укупно:								630

*Извор: Планови вађења речних наноса – 2) Река Дрина.

Дозвољен годишњи обим вађења речних наноса током периода 2017-2020. године остао је непромењен.

И поред тога што стварне количине релевантне за План вађења речних наноса могу бити само оне које су резултат дугогодишњег мониторинга или геодетски измерене и елабориране, због недостатка ових података (*детаљније описано у налазу 3.1*) као основ за процену количина речних наноса коришћени су други расположиви подаци. У поступку припреме Плана дозвољени годишњи обим вађења речних наноса процењен је на основу свих расположивих псамолошких и морфолошких подлога, као и различитих студија у

⁶¹ Планови вађења речних наноса – 1. Увод.



којима су анализирани процеси засипања акумулација.⁶² Утврђене дозвољене годишње количине речних наноса реке Дрине због тога представљају само процењену количину наноса која се током године ствара у реци Дрини, а не стварни биланс наноса. Ове количине не представљају ни збирне количине речних наноса које је потребно извадити на планом утврђеним локацијама. Због наведеног ни промена у броју потребних локација које су одређене Планом није утицала на утврђене годишње количине речних наноса које се могу извадити из реке Дрине.

У поступку припреме Плана вађења речних наноса ЈВП „Србијаводе“ је Институту за водопривреду „Јарослав Черни“ Београд обезбедило податке о издатим водним актима са координатама експлоатационог поља и одобреним количинама, али не и податке о њиховој реализацији. Институт за водопривреду „Јарослав Черни“ Београд није располагао ни подацима о пријављеним извађеним количинама речних наноса које води Дирекција за воде.⁶³

Планом је такође предвиђено да је вађење речних наноса могуће и преко утврђених количина за потребе реализације пројеката од националног значаја.⁶⁴ Приликом припреме Плана није било захтева у вези са обезбеђивањем или проценом потребних количина песка и шљунка на годишњем нивоу за потребе грађевинског сектора. Потребне за реализацију инфраструктурних пројеката од интереса за Републику Србију за реку Дрину достављене су после израде и усвајања плана, па су у складу са исказаним потребама поједине локације резервисане и изузете из поступка давања у закуп водног земљишта у јавној својини.⁶⁵ У периоду 2017-2020. године није било издатих водних сагласности за вађење речних наноса са водног земљиште реке Дрине за потребе реализације инфраструктурних пројеката од интереса за Републику Србију.

И поред увођења одређених ограничења у количинама наноса које се могу извадити План не обезбеђује да се вађење речних наноса у потпуности спроводи у циљу одржавања и унапређења водног режима. Недостатак података о количинама речних наноса које је потребно извадити са планом одређених локација може довести до усмеравања капацитета на локације код којих ови капацитети неће бити усклађени са стварним потребама вађења речних наноса ради уређења водног режима. Ово може имати за последицу да се расположивим капацитетима не постигну и најбољи могући ефекти уређења водног режима у току периода примене Плана.

4) Утицај сарадње са Републиком Српском на планирање вађења речних наноса

Достигнути степен сарадње није обезбедио да, приликом припреме Плана вађења речних наноса који су донети у периоду 2017-2020. године, у циљу одређивања локација и количина речног наноса за вађење из доњег тока реке Дрине, буду доступни и разматрани подаци о обиму активности које одобравају надлежни органи Републике Српске.

⁶² Планови вађења речних наноса -г) Река Дрина.

⁶³ Институт за водопривреду „Јарослав Черни“ Београд је располагао и студијом из 2012. године која садржи процену потенцијалног обима багерована шљунка из реке Дрине за укупно 19 локација (од km 7 до km 60), али од тог периода није било континуираног праћења промена, нити за предметне локације постоје анализе да ли је на њима и у ком обиму било вађења речних наноса након периода на који се студија односи.

⁶⁴ План предвиђа и вађење речних наноса са водног земљишта из необновљивих резерви за потребе извођења радова на објектима од значаја за Републику Србију, за шта је потребно проглашење предметног пројекта за пројекат од значаја за Републику Србију и доношење Закључка Владе да се предметни пројекат препознаје као пројекат изградње или реконструкције инфраструктуре од посебног значаја за Републику Србију.

⁶⁵ Резервисано је водно земљиште КО Црна Бара (од km 0 до km 2) за које је утврђена потреба за вађењем речних наноса и на коме постоје веће резерве речних наноса.



Дрина је гранична река са Босном и Херцеговином, односно Републиком Српском.⁶⁶ Планом вађења речних наноса за реку Дрину обухваћено је подручје које катастарски припада територији градова и општина Републике Србије.⁶⁷ У сектору низводно од ХЕ „Зворник“ од укупно 83 километара речног тока, поред дела водотока који припада градовима Шабац и Лозница и општинама Богатић и Мали Зворник, скоро четвртина водотока (24%) се не налази на подручју које катастарски припада градовима и општинама Републике Србије, због чега овај део водотока није обухваћен ни границама Плана вађења речних наноса.⁶⁸

Министарство пољопривреде и заштите животне средине Републике Србије и Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Српске закључили су 2014. године Споразум о сарадњи у области интегралног управљања водама доњег тока реке Дрине.⁶⁹ Споразум је закључен на период од четири године, а у августу 2019. године продужена му је важност на наредни четворогодишњи период.⁷⁰ Предмет овог Споразума је: сарадња при издавању водних аката за изградњу објеката и вршења других радњи и активности које могу имати прекогранични утицај на водни режим; сарадња и усаглашавање активности на заштити вода; усаглашавање и сарадња код активности везаних за уређење корита и управљање наносом; сарадња и координација при инспекцијском надзору у области водопривреде; сарадња у другим областима управљања водама у зависности од потреба.

На основу Споразума на састанку заједничке комисије одржаном 19. априла 2019. године договорена је квартална размена водоправних аката између јавних водопривредних предузећа о количинама речних наноса за које је одобрено вађење из реке Дрине. Прва размена података реализована је 31. јула 2019. године. Достављени подаци о одобреним количинама вађења речних наноса са дела водотока реке Дрине који се налази на територији која катастарски припада општинама Републике Српске нису разматрани у поступку доношења Плана вађења речних наноса за период 2019-2021. године нити су утицали на дозвољене количине које су утврђене Планом вађења речних наноса.

Иако је на основу Споразума у 2019. години успостављена размена података о одобреним количинама вађења речних наноса на основу појединачно издатих водних аката или закључених уговора надлежних органа, ова размена није била континуирана и није прецизирано да ли ће се и на који начин ти подаци користити од стране надлежних органа приликом планирања и одобравања активности.

Табела бр. 3: Упоредни преглед дозвољених годишњих количина предвиђених Планом и уговорених количина за вађење речних наноса од стране Јавне установе „Воде Српске“ (у кубним метрима)

Сектор	Дозвољене годишње количине утврђене Планом	Уговорено од стране Јавне установе „Воде Српске“	
		01.01.-31.12.2019. године	01.01.-31.12.2020. године
Узводно од ХЕ „Зворник“	200.000	Није обухваћено Споразумом	

⁶⁶ План вађења речних наноса – г) река Дрина.

⁶⁷ За државну границу Републике Србије са Босном и Херцеговином није потписан уговор о граници (Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији 2017-2020 - „Службени гласник РС“, бр. 9/2017“). Непоклапање тока реке Дрина као природне границе са катастарским границама градова и општина доводи до постојања дела територије које катастарски припадају општинама и градовима Републике Србије, а до којих није могуће приступити са обале реке Дрине на којој се налази преостали, односно већински део територије те јединице локалне самоуправе.

⁶⁸ Између km 30 и km 69.

⁶⁹ „Службени гласник РС - Међународни уговори“, бр. 17/2014.

⁷⁰ Закључак Владе Републике Србије, број: 48-8278/2019 од 29. августа 2019. године.



Сектор	Дозвољене годишње количине утврђене Планом	Уговорено од стране Јавне установе „Воде Српске“	
		01.01.-31.12.2019. године	01.01.-31.12.2020. године
Низводно од ХЕ „Зворник“	430.000	343.817	Нису размењени подаци

**Извор: ДРИ, на основу података ЈВП „Србијаводе“ о размени информација на основу Споразума.*

Смењивање надлежних органа за одобравање вађења речних наноса дуж водотока и недостатак података о укупно одобреним количинама речног наноса за вађење из реке Дрине увећава ризик од настанка негативних последица услед претеране експлоатације, али и изостанка вађења речних наноса са потребних локација или појаве вађења речних наноса без водне сагласности.



Препоручује се одговорним лицима Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде – Републичке дирекције за воде да предузму мере којима ће обезбедити:

- (1) да План вађења речних наноса који предлажу на усвајање министру надлежном за послове водопривреде, садржи све потребе и сва ограничења за вађење речних наноса са водног земљишта реке Дрине и механизме којима ће се омогућити да се вађење речних наноса одобрава у складу са утврђеним потребама и приоритетима за уређење водног режима реке Дрине (Приоритет 3);
- (2) да се у поступку планирања вађења речних наноса и утврђивања локација и количина речних наноса које је потребно извадити из реке Дрине обезбеде и узму у обзир и расположиви подаци о планираним активностима и одобреном вађењу речних наноса које се реализује на основу одобрења надлежних органа Републике Српске, у складу са достигнутим степеном сарадње у области интегралног управљања водама доњег тока реке Дрине (Приоритет 3).



Препоручује се одговорним лицима Јавног водопривредног предузећа „Србијаводе“ Београд да предузму мере којима ће обезбедити да се у поступку припреме Плана вађења речних наноса утврде потребе и приоритети за уређењем водног режима, у циљу прецизнијег одређивања локација и количина речних наноса које је потребно са тих локација извадити у циљу уређења водног режима реке Дрине (Приоритет 3).

Налаз 1.2: Кумулативни утицај планираних активности на природу и животну средину није унапред познат и адекватно контролисан



За План вађења речних наноса није обавезна израда стратешке процене утицаја, а због тога што План вађења речних наноса не утврђује планирани обим и динамику активности за појединачне локације прибављеним условима заштите природе у поступку припреме Плана није одређен појединачни и кумулативни утицај планираних активности вађења речних наноса на животну средину. Због тога што није израђена атлас карта за цео водоток реке Дрине на који се план односи, границе заштићених подручја, подручја обухваћених еколошком мрежом и друга подручја која могу захтевати посебне услове спровођења активности и подручја на којима је забрањено вађење речних наноса унапред су позната само за део водотока. Утицај планираних активности на природу и животну средину није адекватно утврђен за све одобрене пројекте, због чега постоји ризик да њиховом реализацијом може доћи до нарушавања режима површинских и подземних вода, стабилности обала и природне равнотеже акватичних и приобалних екосистема.



1) Утицај Плана вађења речних наноса на природу и животну средину

За План вађења речних наноса није обавезна израда стратешке процене утицаја, а због тога што План вађења речних наноса не утврђује планирани обим и динамику активности за појединачне локације прибављеним условима заштите природе у поступку припреме Плана није одређен појединачни и кумулативни утицај планираних активности вађења речних наноса на животну средину.

Законом о водама прописано је да се вађење речних наноса врши са водног земљишта, у обиму који неће нарушити водни режим, постојеће коришћење подземних вода, стабилност обала и природну равнотежу акватичних и приобалних екосистема. План вађења речних наноса садржи нарочито: локације на којима није дозвољено вађење речних наноса, као и услове за вађење речних наноса.⁷¹

Заштита природе, поред осталог, спроводи се нарочито утврђивањем услова и мера заштите природе и заштићених природних добара и предела у пројектној документацији, основама и програмима управљања природним ресурсима у водопривреди. Интеграција заштите и унапређивања животне средине спроводи се међусобно усаглашеним плановима и програмима уз обезбеђивање очувања вредности геодиверзитета, биодиверзитета, заштићених природних добара и предела и омогућавање одрживог развоја⁷². У заштићеном природном добру не могу се обављати активности којима се угрожава животна средина (капацитет, биодиверзитет, хидрографске, геоморфолошке, геолошке, културне и пејзажне вредности) и деградира квалитет и својства природног добра.⁷³ Природне вредности користе се под условима и на начин којима се обезбеђује очување вредности геодиверзитета, биодиверзитета, заштићених природних добара и предела.⁷⁴

План управљања водама усваја Влада Републике Србије на предлог Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде и за план управљања водама обавезна је израда стратешке процене утицаја на животну средину, у складу са прописима којима се уређује заштита животне средине.⁷⁵ Законом о водама прописано је да план управљања водама, поред листе циљева животне средине у погледу површинских и подземних вода и заштићених области садржи и приказ значајних утицаја људских активности на статус површинских и подземних вода, преглед коришћења земљишта, податке о мониторингу и билансу наноса и јединствен план управљања речним сливом када се водно подручје простире кроз више држава.⁷⁶ За остале планове и програме одлуку о стратешкој процени доноси орган надлежан за припрему плана и програма ако утврди да постоји могућност значајних утицаја на животну средину⁷⁷.

Планско вађење речних наноса, поред уређења водног режима, омогућава адекватну количину седимената у речном кориту и обезбеђује очување његовог квалитета. Планом вађења речних наноса се уређује вађење речних наноса са водног земљишта, тако што се дефинише годишњи обим и простори у којима ови радови неће нарушити:

- 1) режим површинских и подземних вода,
- 2) стабилност обала и
- 3) природну равнотежу акватичних и приобалних екосистема,

⁷¹ Чл. 88а ст. 1 и 3 Закона о водама.

⁷² Чл. 9 Закона о заштити животне средине.

⁷³ Чл. 17 Закон о процени утицаја на животну средину ("Службени гласник РС", бр. 135/04, 36/09).

⁷⁴ Чл. 9 Закон о заштити животне средине, начело очувања природних вредности.

⁷⁵ Чл. 37 Закона о водама.

⁷⁶ Чл. 33 Закона о водама.

⁷⁷ Чл. 5 Закона о стратешкој процени утицаја.



4) као и локације на којима није дозвољено вађење речних наноса.⁷⁸

План управљања водама није донет,⁷⁹ а приликом припреме предлога Плана вађења речних наноса није донета одлука о изради стратешке процене утицаја на животну средину. У складу са тим ни очекивани утицај планираних активности на заштиту природе и животну средину није унапред познат.

ЈВП „Србијаводе“ је у поступку припреме Планова вађења речних наноса прибавило од Завода за заштиту природе Србије опште и посебне услове заштите природе. Усвајање планова вађења речних наноса у складу са издатим условима заштите природе треба да заштити природни ресурс од неограниченог експлоатисања и спречи прекомерне негативне утицаје активности на природу и животну средину. План вађења речних наноса не утврђује планирани обим и динамику активности за појединачне локације (*деталније описано у налазу 1.1*), због чега прибављеним условима заштите природе у поступку припреме Планова није одређен појединачни и кумулативни утицај планираних активности вађења речних наноса на животну средину. Прибављени услови заштите природе представљају услове који ће бити накнадно примењивани приликом издавања услова заштите природе за појединачне пројекте вађења речних наноса.

Планови вађења речних наноса дају могућност да се вађење речних наноса врши и са заштићених подручја и подручја обухваћених еколошком мрежом која могу захтевати посебне услове спровођења активности (*ограничење и забрану радова у одређеном периоду године и др.*).

У поступку припреме Планова вађења речних наноса ЈВП „Србијаводе“ је од Завода за заштиту природе Србије обезбедило податке о границама заштићених подручја. На основу тога су у Плановима вађења речних наноса, за део водотока за који су израђене атлас карте, одређене границе подручја у обухвату заштите природе, односно природних добара заштићених по свим основама, у оквиру којих је вађење речних наноса могуће само уз претходно испуњење посебних услова заштите природе. Наведене границе указују потенцијалним подносиоцима захтева на којим локацијама је за прибављање водне сагласности за вађење речних наноса из реке Дрине потребно обезбедити усклађеност пројекта са додатним, односно строжијим условима заштите природе и животне средине.

Локације на којима је забрањено вађење речних наноса утврђене су на основу прописаних ограничења у погледу заштите водних и других објеката од значаја (*насити, водни објекти у кориту, прелази гасовода, нафтовода и других цевовода, подводних ТТ и електро водова, мостови, уже зоне заштите изворишта водоснабдевања, хидролошке станице површинских вода и др.*).

Због тога што није израђена атлас карта за цео водоток реке Дрине на који се план односи, границе заштићених подручја, подручја обухваћених еколошком мрежом и друга подручја која могу захтевати посебне услове спровођења активности и подручја на којима је забрањено вађење речних наноса унапред су позната само за део водотока.

⁷⁸ Планови вађења речних наноса – 1. Увод.

⁷⁹ Радна верзија Плана управљања водама за период 2021-2027. године доступна је од маја 2021. године на сајту Дирекције за воде (<http://www.rdvode.gov.rs/aktuelno.php>).



2) Утицај на природу и животну средину на нивоу појединачних активности

Није обезбеђено адекватно утврђивање утицаја планираних активности на природу и животну средину за све одобрене пројекте.

Усвајањем Плана вађења речних наноса није престала обавеза прибављања услова заштите природе и мишљења о њиховој испуњености за појединачне пројекте.

У поступку издавања водне сагласности носилац пројекта је обавезан да достави одлуку Министарства заштите животне средине о потреби израде студије о процени утицаја пројекта на животну средину, односно сагласност на израђену студију када је утврђена обавеза њене израде. Подзаконским актом којим је уређен садржај захтева за издавање водне сагласности за вађење речних наноса⁸⁰ није предвиђена обавеза достављања уз захтев и мишљења о усклађености пројекта са условима заштите природе прибављеног у поступку одлучивања о потреби израде студије о процени утицаја на животну средину.

Решењем о условима заштите природе које издаје Завод за заштиту природе Србије предвиђена је обавеза подносиоца захтева да, уколико у року од две године од дана пријема решења не отпочне радове и активности за које је решење издато, као и у случајевима промене пројектне документације, поднесе захтев за издавање новог решења. У одлукама Министарства заштите животне средине којима је одлучено о потреби израде студије процене утицаја није одређен рок њихове важности.



Министарство заштите животне средине је, у погледу важности донетих аката којима се утврђује да није потребна израда студије процене утицаја за пројекат вађења речних наноса, у поступку ревизије образложило да акта која се односе на претходне пројекте на истим локацијама не могу да буду актуелна и важећа само зато што се односе на исту локацију. По истеку водне сагласности носиоци пројекта дужни да поднесу захтев за нову водну сагласност и у том поступку прибаве и све услове и сагласности које томе претходе, укључујући и нову одлуку о потреби израде студије процене утицаја пројекта на животну средину.

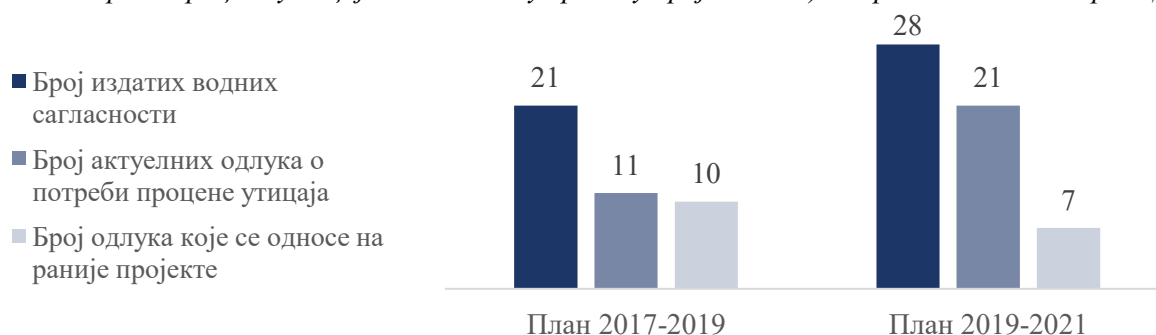
У вези са извођењем пројеката вађења речних наноса са водног земљишта реке Дрине у периоду 2017-2020. године Министарство заштите животне средине је донело 32 одлуке којима је утврђено да није потребна израда студије о процени утицаја пројекта на животну средину. Овим одлукама носиоци пројеката су обавезани да се придржавају задатих услова заштите природе приликом извођења пројеката. Приликом доношења решења о условима заштите природе Завод за заштиту природе Србије узима у обзир и податке о већ издатим актима, у циљу сагледавања њиховог кумулативног утицаја.

У периоду 2017-2020. године 17 од укупно 49 водних сагласности издате су на основу поднетих одлука да није потребна израда студије о процени утицаја на животну средину које су прибављене за реализацију ранијих пројеката, односно које нису прибављене у периоду на који се План вађења речних наноса односи.

⁸⁰ Правилник о садржини и обрасцу захтева за издавање водних аката, садржини мишљења у поступку издавања водних услова и садржини извештаја у поступку издавања водне дозволе („Службени гласник РС“, бр. 72/2017 и 44/2018).



Графикон бр. 7: Преглед броја издатих водних сагласности у периоду 2017-2020. године и поднетих одлука о потреби процене утицаја на животну средину пројекта вађења речних наноса из реке Дрине



*Извор: ДРИ, на основу података Министарства заштите животне средине, ЈВП „Србијаводе“ и Завода за заштиту природе о издатим актима у периоду 2017-2020. године.

Од укупно 17 водних сагласности које су издате без актуелних услова заштите природе седам се односи на вађење речних наноса са локација које су делимично или у потпуности у обухвату граница подручја за које је потребно испунити посебне услове заштите природе приликом извођења пројекта.

Због тога што је део активности у периоду 2017-2020. године одобрен без прибављене актуелне одлуке о потреби израде студије о процени утицаја на животну средину и услова заштите природе, Завод за заштиту природе Србије приликом одлучивања по поднетим захтевима за одређивање услова заштите природе није имао сазнања о спровођењу свих активности и њиховом доприносу кумулативном утицају на природу.

На овај начин није обезбеђена адекватна заштита природе за све одобрене активности вађења речних наноса и потврда да се њиховом реализацијом у складу са одобреним пројектима неће нарушити режим површинских и подземних вода, стабилност обала и природна равнотежа акватичних и приобалних екосистема.



Препоручује се одговорним лицима Јавног водопривредног предузећа „Србијаводе“ Београд да интерним процедурама уреде активности и носиоце активности у вези са издавањем водних сагласности за вађење речних наноса и обезбеде њихову примену, како би се обезбедило да се водне сагласности издају након што се потврди да су сви потребни услови испуњени и документовани на одговарајући начин (Приоритет 3).

Налаз 1.3: Датум ступања на снагу Плана вађења речних наноса није усклађен са периодом примене и временом потребним за прибављање водне сагласности



Активности припреме Плана вађења речних наноса нису биле усклађене са роковима потребним за спровођење процедуре усвајања подзаконског акта, због чега су оба Плана вађења речних наноса донета у периоду 2017-2020. године ступила на снагу са закашњењем у односу на планирани почетак примене, односно истек важења претходног плана. Због времена потребног за прибављање водне сагласности, прве водне сагласности за вађење речних наноса из реке Дрине са водног земљишта у јавној својини издате су након 299, односно 180 дана од датума ступања на снагу Плана. Рок важности издатих водних сагласности је био ограничен периодом важења Плана, због чега су постојали значајни периоди током којих није било одобрених активности вађења речних наноса из реке Дрине. Због тога што није обезбеђено да се активности обављају у континуитету присутан је повећан ризик од појаве вађења речних наноса без претходно прибављене водне сагласности или након истека њене важности.



1) Континуитет вађења Плана вађења речних наноса

Активности припреме Плана вађења речних наноса нису биле усклађене са роковима потребним за спровођење процедуре усвајања подзаконског акта који доноси министар пољопривреде, шумарства и водопривреде, због чега су Планови ступили на снагу са закашњењем у односу на планирани почетак примене, односно истек вађења претходног плана. Услед неусклађености периода вађења и термина ступања на снагу Плана вађења речних наноса није обезбеђен континуитет у нормативној уређености и постојању предуслова за вађења речних наноса.

Доношењем Плана вађења речних наноса стварају се потребни нормативни услови за прибављање водних сагласности, на основу којих се остварује право на вађење речних наноса.

Законом о изменама и допунама Закона о водама⁸¹ који је ступио на снагу 23. децембра 2016. године, између осталог, прописано је да Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде доноси План вађења речних наноса за период од две године. Истим законом прописан је и рок од шест месеци, а најдуже годину дана од ступања на снагу овог закона, за доношење подзаконских аката која по датим овлашћењима доноси министар.⁸²

Доношење Правилника било је условљено обезбеђењем стручних подлога потребних за израду плана (*детаљније описано у налазу 1.1*). Решење о образовању комисије за спровођење јавне набавке донето је 21. марта 2017. године и истим је одређен рок за спровођење набавке до 1. јуна 2017. године. Уговор са изабраним понуђачем закључен је 23. маја 2017. године, а уговорене услуге пружене су закључно са 4. августом 2017. године.

Дирекција за воде је Правилник о утврђивању Плана вађења речних наноса за период од августа 2017. до августа 2019. године доставила Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде – Сектору за правне и нормативне послове 16. августа 2017. године. Министар пољопривреде, шумарства и водопривреде је, по прибављеној сагласности министра грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, правилник донео 14. септембра 2017. године. Правилник о утврђивању плана вађења речних наноса за период од августа 2017. до августа 2019. године⁸³ ступио је на снагу 16. септембра 2017. године.

Иако је Правилник о утврђивању Плана вађења речних наноса за период од августа 2017. до августа 2019. године донет у року предвиђеном Законом о изменама и допунама Закона о водама ступио је на снагу 46 дана након почетка периода на који се односи, због чега није била омогућена његова примена током целокупног трајања периода на који се односи. Правилник о утврђивању плана вађења речних наноса за период од августа 2017. до августа 2019. године престао је да важи 31. августа 2019. године.

Правилник о утврђивању Плана вађења речних наноса којим се уређују локације, количине и услови вађења речних наноса у наредном двогодишњем периоду ступио је на снагу 28. септембра 2019. године.

И овај План вађења речних наноса припремљен је након прибављања услуге анализа за потребе израде Плана. Набавка је покренута 10. маја 2019. године, а уговор са изабраним

⁸¹ „Службени гласник РС“, бр. 101/2016.

⁸² Чл. 41 и чл. 111 ст. 2 Закона о изменама и допунама Закона о водама.

⁸³ „Службени гласник РС“, бр. 82/2017 и 73/2018.



понуђачем закључен је 18. јула 2019. године. Уговорене услуге пружене су закључно са 30. августом 2019. године.

Дирекција за воде је Правилник о утврђивању Плана вађења речних наноса доставила Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде – Сектору за правне и нормативне послове 11. септембра 2019. године. Министар пољопривреде, шумарства и водопривреде је истог дана, по прибављеној сагласности министра грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, донео Правилник који је објављен 20. септембра и ступио на снагу 28. септембра.⁸⁴

Због каснијег ступања на снагу Плана вађења речних наноса у односу на престанак важења претходног плана у септембру 2019. године настао је прекид у важењу Плана вађења речних наноса у трајању од 27 дана.

Графикон бр. 8: Утицај термина доношења и периода примене Плана вађења речних наноса на прекиде у нормативној уређености вађења речних наноса из реке Дрине (у данима)⁸⁵



**Извор: ДРИ, на основу периода важења Плана вађења речних наноса.*

До дана истека важења Плана 2019-2021. године, односно до 27. септембра 2021. године, није донет план вађења речних наноса за наредни двогодишњи период.

Активности припреме Плана вађења речних наноса нису биле усклађене са роковима потребним за спровођење процедуре усвајања подзаконског акта који доноси министар пољопривреде, шумарства и водопривреде. Ступање на снагу Плана вађења речних наноса са закашњењем у односу на планирани почетак примене, односно истек важења претходног плана имало је за последицу краћи период примене плана и стварање прекида у нормативној уређености вађења речних наноса.

2) Водне сагласности за вађење речних наноса из реке Дрине и континуитет активности

У периоду 2017-2020. године постојали су значајни периоди у којима није било издавања водних сагласности за вађење речних наноса реке Дрине, што је било условљено датумом ступања на снагу и периодом примене Плана вађења речних наноса и због чега није био обезбеђен континуитет у планском обављању активности вађења речних наноса.

Услови које треба испунити ради прибављања водне сагласности за вађење речних наноса прописани су Законом о водама⁸⁶, а ближе одређени Правилником о садржини и

⁸⁴ Осам дана од објављивања, како је то и наведено у чл. 3 Правилника о утврђивању Плана вађења речних наноса („Службени гласник РС“, бр. 67/2019).

⁸⁵ Обухвата период од планираног ступања на снагу Плана вађења речних наноса за период од августа 2017. године до августа 2019. године до престанка важења Плана за период 2019-2021. године.

⁸⁶ Чл. 89. Закона о водама.

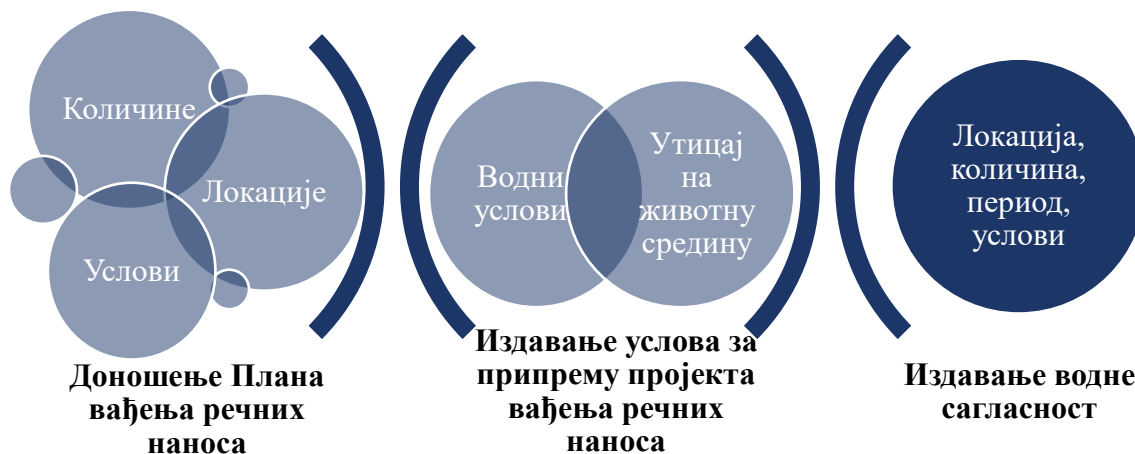


обрасцу захтева за издавање водних аката, садржини мишљења у поступку издавања водних услова и садржини извештаја у поступку издавања водне дозволе. Вађење речних наноса врши се са водног земљишта, које може бити у јавној или приватној својини.⁸⁷

Нормативни предуслови за прибављање водних сагласности за вађење речних наноса не могу се у потпуности утврдити пре доношења Плана вађења речних наноса, јер се истим одређују локације, количине и услови под којима се може спроводити вађење речних наноса.

Водна сагласност за вађење речних наноса издаје се на одређено време, а најдуже за период од једне године правним лицима, односно предузетницима који су добили лиценцу за обављање делатности вађења речних наноса и поднели захтев за издавање водне сагласности.⁸⁸ Уз захтев за издавање водне сагласности за вађење речних наноса потребно је поднети и претходно прибављене услове, мишљења и друге акте надлежних органа којима се одређују ограничења и услови под којима се активност може спроводити и потврђује испуњеност тих услова у поднетој документацији.⁸⁹

Слика бр. 3: Упростићена шема кључних фаза у процесу издавања водне сагласности за вађење речних наноса



*Извор: ДРИ, на основу анализе тока активности.

Вађење речних наноса врши се на основу одобреног пројекта који мора бити израђен у складу са претходно прибављеним водним и другим условима. Приликом подношења захтева за прибављање водних услова за вађење речних наноса ЈВП „Србијаводе“ је у периоду 2017-2020. године захтевало доказивање права својине, коришћења или закупа водног земљишта. На овај начин се прибављање водних услова за одређену локацију на водном земљишту у јавној својини са које се планира вађење речних наноса одлаже до закључивања уговора о закупу водног земљишта.

Решење о давању у закуп и уговор о закупу водног земљишта у јавној својини доноси, односно уговор закључује јавно водопривредно предузеће, након претходно спроведеног поступка јавног надметања или прикупљања писмених понуда путем јавног оглашавања.

⁸⁷ Чл. 8 Закона о водама прописано је да водно земљиште текуће воде чине корито за велику воду и приобално земљиште.

⁸⁸ Чл. 120 ст. 1 Закона о водама.

⁸⁹ Чл. 89 Закона о водама.



Приходи од давања у закуп водног земљишта у јавној својини представљају приход јавног водопривредног предузећа.⁹⁰

У периоду 2017-2020. године ЈВП „Србијаводе“ је спровело три поступка давања у закуп водног земљишта у јавној својини ради вађења речних наноса из реке Дрине. Време потребно за спровођење процедуре и закључивање уговора о закупу водног земљишта реке Дрине за вађење речних наноса у овим поступцима износило је у просеку 83 дана, док је од ступања на снагу Плана до закључивања уговора о закупу водног земљишта протекло више од 130 дана.

На време потребно за прибављање водних услова за вађење речних наноса из реке Дрине за време важења Плана вађења речних наноса од августа 2017. до августа 2019. године значајно је утицала и обавеза претходног прибављања лиценце за вађење речних наноса. (деталније објашњено у [Прилогу 2](#) - Динамика стицања лиценци и закупа водног земљишта у јавној својини ради вађења речних наноса).

Поред времена које протекне до прибављања водних услова, на време потребно за прибављање водне сагласности утицало је време потребно за прибављање других услова које је потребно поштовати приликом припреме пројекта вађења речних наноса, а које се пре свега односи на прибављање услова заштите природе и одлуке о потреби израде студије о процени утицаја пројекта на животну средину.

Табела бр. 4: Преглед просечног времена које је у периоду 2017-2020. године утрошено за прибављање водних и других услова потребних за издавање водне сагласности за вађење речних наноса из реке Дрине (у данима)

Активност	План 2017-2019. године			План 2019-2021. године		
	Припрема за подношење захтева	Решавање по поднетом захтеву	Свега	Припрема за подношење захтева	Решавање по поднетом захтеву	Свега
Прибављање водних услова ⁹¹	315 (151)			162		
<i>Од тога за спровођење поступка давања у закуп водног земљишта</i>	78			93		
Припрема пројекта и прибављања услова заштите природе	65	21	86	77	42	119
Прибављање одлуке о потреби израде студије о процени утицаја	6	28	34	15	27	42
Прибављање водне сагласности	4	26	30	22	13	35

*Извор: ДРИ, на основу података ЈВП „Србијаводе“, Завода за заштиту природе Србије и Министарства заштите животне средине.

Због свега наведеног прве водне сагласности за вађење речних наноса из реке Дрине са водног земљишта у јавној својини издате су након 299 дана од ступања на снагу Плана вађења речних наноса за период од августа 2017. до августа 2019. године, односно након 180 дана од ступања на снагу Правилника о вађењу речних наноса којим је уређено вађење речних наноса за период 2019-2021. године.

ЈВП „Србијавода“ је у периоду 2017-2020. године издала укупно 49 водних сагласности, од чега 21 водних сагласности у току важења Плана за период 2017-2019. године и 28 водних сагласности у току важења Плана за период 2019-2021. године.

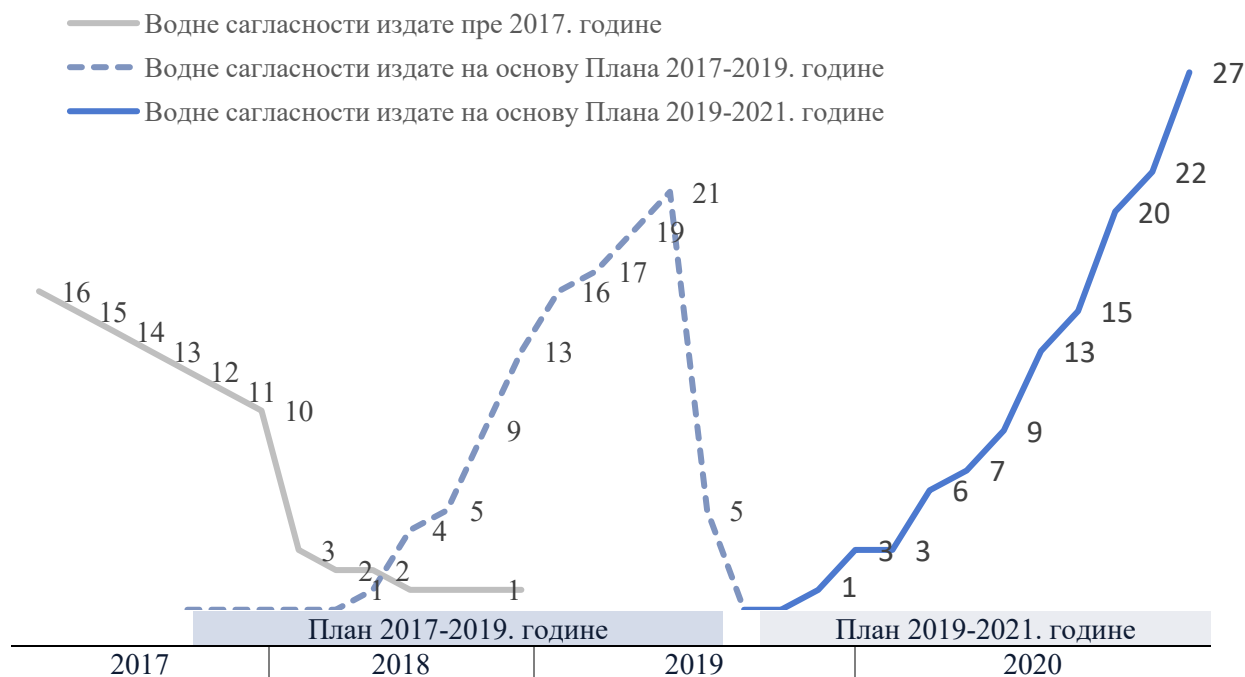
⁹⁰ Чл. 10а, 10б и 10в Закона о водама.

⁹¹ Просечан потребан период од ступања на снагу Плана, на основу анализе података о датуму издавања водних услова за вађење речних наноса са водног земљишта у јавној својини за које је издата водна сагласност. Вредност у загради односи се на потребно време без утицаја времена утрошеног за прибављање лиценце.



Период важења водних сагласности у периоду 2017-2020. године био је условљен и периодима важења уговора о закупу и Планова вађења речних наноса.

Графикон бр. 9: Број важећих водних сагласности у периоду 2017-2020. године, према основу за њихово издавање



*Извор: ДРИ, на основу података Дирекције за воде и ЈВП „Србијаводе“.

У периоду од 1. јануара 2017. године до ступања на снагу Плана вађења речних наноса за период од августа 2017. до августа 2019. године важило је 16 водних сагласности које је издала Дирекција за воде, од којих је испуњеност услова за њихову важност код већине престала 31. децембра 2017. године, односно престанком могућности продужења закупа водног земљишта у јавној својини.⁹²

Прва водна сагласност за вађење речних наноса из реке Дрине на основу Плана вађења речних наноса за период од августа 2017. до августа 2019. године издата је у јулу 2018. године, односно након десет месеци од његовог ступања на снагу. Као последица касног издавања водних сагласности највећи број активних сагласности за вађење речних наноса присутан је у последњим месецима важења плана.

План вађења речних наноса за период 2019-2021. године ступио је на снагу 28. септембра 2019. године. Прва водна сагласност након ступања Плана на снагу одобрена је већ у новембру 2019. године, али због времена потребног за спровођења поступка давања у закуп водног земљишта и прибављање осталих потребних услова, значајнији број водних сагласности издат је тек у марту 2020. године или касније.⁹³

Због истека закупа водног земљишта у јавној својини и истека периода на који се План односи за 15 од укупно 21 водне сагласности утврђен је рок важности мањи од годину дана.

⁹² Активности вађења речних наноса у периоду до јула 2018. године могле су се спроводити само по основу водних сагласности које је издала Дирекција за воде пре 24. децембра 2016. године.

⁹³ Прва водна сагласност за вађење речних наноса са водног земљишта реке Дрине у јавној својини издата је 27. марта 2020. године.



Графикон бр. 10: Преглед водних сагласности код којих је период важења скраћен због ограничења периодом важења Плана 2017-2019. године (у данима)



*Извор: ДРИ на основу података ЈВП „Србијаводе“ о периоду важења водних сагласности издатих на основу Плана 2017-2019. године.

Просечан период трајања водних сагласности издатих за време примене Плана 2017-2019. године износио је 8,6 месеци, односно време трајања сагласности је у просеку скраћено за 175 дана.

Приликом издавања водних сагласности са роком трајања који је краћи од годину дана ЈВП „Србијаводе“ није додатно разматрало на који начин динамика извођења радова у складу са условима дефинисаним пројектом утиче на количине речних наноса које се могу извадити за време трајања водне сагласности.

Неусклађеност периода важења водне сагласности са динамиком предвиђеном припремљеним пројектом увећава ризик да, због комерцијалног значаја који за носиоца водне сагласности има вађење речних наноса, приликом извођења активности буду занемарене потребе и правила који су у функцији водног режима и заштите животне средине, што може имати за последицу непланиране хидроморфолошке промене речног корита, рушење речних обала као и повећан ризик од поплава у наредном периоду.

Од укупно 28 водних сагласности које је издало ЈВП „Србијаводе“ за вађење речних наноса на основу Плана вађења речних наноса за период 2019-2021. године, седам водних сагласности односи се на исте локације на којима су активности одобрене у периоду важења Плана 2017-2019. године. Настали прекид у важењу водних сагласности и одобреним активностима вађења речних наноса на тим локацијама трајао је између 106 и 377 дана.

Захтеви за издавање нове водне сагласности, за локације које се налазе на водном земљишту у јавној својини, могли су бити поднети тек након спровођења новог поступка давања у закуп водног земљишта реке Дрине и прикупљања доказа о испуњењу других потребних услова, због чега је за те локације настао прекид у важењу водних сагласности за вађења речних наноса у трајању 362-384 дана.

Због тога што није обезбеђена усклађеност између између периода важења Плана и времена потребног за благовремену припрему неопходне документације и прибављање водних сагласности за вађење речних наноса заинтересована правна лица и предузетници не могу да остваре континуитет у вађењу речних наноса током периода важења плана, што уједно ствара и повећани ризик од покушаја нелегалне експлоатације шљунка и песка из речних наноса.



Препоручује се одговорним лицима Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде – Републичке дирекције за воде да предузму мере којима ће обезбедити да се План вађења речних наноса доноси благовремено, у циљу стварања предуслова за континуирано спровођење активности и ефикасније коришћење постојећих ресурса за вађење речних наноса у циљу уређења водног режима реке Дрине (Приоритет 3).

ЗАКЉУЧАК 2: Начин праћења и обухват контроле одобрених активности вађења речних наноса нису били адекватни, што је уз значајан број откривених случајева нелегалног вађења шљунка и песка из реке Дрине утицало да стварне количине извађених речних наноса нису познате

Наш циљ био је да одговоримо на друго ревизијско питање, односно да утврдимо да ли је обезбеђено адекватно праћење и контрола спровођења активности вађења речних наноса.

Под адекватним праћењем и контролом спровођења активности вађења речних наноса подразумевали смо: да су ажурни подаци о издатим сагласностима за вађење речних наноса доступни органима надлежним за праћење и контролу вађења речних наноса, да је обезбеђено благовремено прикупљање прописаних и потребних података за праћење тока одобрених активности и њихова ефикасна размена између надлежних органа, да надлежни органи планирају и спроводе надзор над применом донетих аката којима се уређују активности у вези са вађењем речних наноса, да остварена сарадња између инспекцијских органа доприноси унапређењу ефеката спроведеног надзора, да је обезбеђена редовна контрола активности на водном земљишту у циљу спречавања вађења речног наноса из реке Дрине без водних сагласности, да је обезбеђена ефикасна размена података и поступање надлежних органа у случају сазнања о могућем нелегалном вађењу речних наноса из реке Дрине, да се поступањем надлежних органа у оквиру редовног и ванредног надзора спречава вађење речних наноса из реке Дрине које није у складу са издатим сагласностима и да се против починиоца подносе пријаве, у складу са законом.

Испитивали смо да ли је обезбеђено ефикасно праћење и контрола одобреног вађења речних наноса, у којој мери је обезбеђен ефикасан надзор над поштовањем услова за спровођење вађења речних наноса у складу са издатим управним актима надлежних органа и да ли се предузимају расположиве мере у циљу спречавања нелегалног вађења шљунка и песка из реке Дрине.

Закључак 2 донели смо на основу следећих налаза:

- 2.1. Подаци о одобреним активностима вађења речних наноса нису били доступни свим органима надлежним за праћење и контролу њиховог спровођења;
- 2.2. Није обезбеђено ефикасно прикупљање, размена и усаглашеност података који су од утицаја на праћење тока активности вађења речних наноса и потврђивање начина и обима спроведених активности;
- 2.3. За откривено нелегално вађење речних наноса из реке Дрине нису утврђене извађене количине и утицај на животну средину.



Налаз 2.1: Подаци о одобреним активностима вађења речних наноса нису били доступни свим органима надлежним за праћење и контролу њиховог спровођења



У периоду 2017-2020. године, изузев водног инспектора, није било обезбеђено упознавање других органа надлежних за контролу и праћење активности у вези са издатим водним сагласностима за вађење речних наноса из реке Дрине. Недостатак података о одобреним активностима вађења речних наноса из реке Дрине негативно је утицао на могућност да инспектори заштите животне средине и други органи, поред водних инспектора, планирају и предузимају адекватне мере праћења и контроле спровођења активности у вези са вађењем речних наноса са водног земљишта реке Дрине.

Водна сагласност је управни акт којим се одобрава вађење речних наноса и прописују услови за спровођење активности, а који се доноси у складу са прописом којим се уређује општи управни поступак.⁹⁴ За издавање водне сагласности за вађење речних наноса са водног земљишта реке Дрине надлежно је ЈВП „Србијаводе“.⁹⁵

Законом о водама прописано је да је орган који издаје водна акта дужан да сва издата водна акта води у водној књизи. Издата водна сагласност евидентира се у уписнику водних сагласности. Уписник водних сагласности води се посебно за свако водно подручје. Законом је прописано да Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде води јединствени уписник водних сагласности у електронској форми, као и да до 15-ог у текућем месецу врши допуну подацима из претходног месеца.⁹⁶

Правилником о садржини и начину вођења водног информационог система, методологији, структури, категоријама и нивоима сакупљања података, као и о садржини података о којима се обавештава јавност уређено је да ће се одређеним подацима из водног информационог система омогућити приступ преко службених *Web* портала надлежних јавних водопривредних предузећа и Интернет *ГИС* прегледника.⁹⁷

Уз захтев за издавање водне сагласности, између осталог, подноси и одлука надлежног органа којом је одлучено о потреби процене утицаја пројекта на животну средину.⁹⁸ Законом о процени утицаја на животну средину прописано је, између осталог, да се уз захтев о потреби процене утицаја подносе и услови и сагласности других надлежних органа и организација прибављених у складу са посебним законом.⁹⁹ Законом о заштити природе прописана је обавеза прибављања акта о условима заштите природе у поступку израде планова, основа, програма, пројеката, радова и активности које се односе на коришћења природних ресурса и добара у водопривреди¹⁰⁰. Одлуком којом надлежни орган утврђује да није потребна процена утицаја пројекта на животну средину могу се утврдити минимални услови заштите животне средине, у складу са посебним прописима, а сама одлука се

⁹⁴ Закон о водама чл. 130 ст. 2. и чл. 113.

⁹⁵ Чл. 119 ст. 4 Закона о водама.

⁹⁶ Одредбе чл. 130 Закона о водама и чл. 17. Правилника о садржини, начину вођења и обрасцу водне књиге („Службени гласник РС“, бр. 86/2010).

⁹⁷ Одредбе чл. 8 ст. 2 Правилника о садржини и начину вођења водног информационог система, методологији, структури, категоријама и нивоима сакупљања података, као и о садржини података о којима се обавештава јавност („Службени гласник РС“, бр. 54/2011).

⁹⁸ Одредба чл. 89. Закона о водама.

⁹⁹ Одредбе чл. 8. ст 3 Закона о процени утицаја на животну средину.

¹⁰⁰ Одредбе чл. 8. и 9. Закона о заштити природе.



доставља носиоцу пројекта и о њој обавештавају заинтересовани органи и организације и јавност.¹⁰¹

Табела бр. 5: Преглед управних аката и органа надлежних за њихово доношење и контролу

Врста акта	Орган надлежан за доношење	Да ли су подаци јавно доступни	Орган надлежан за контролу/надзор
Водна сагласност	ЈВП „Србијаводе“	Не	Водни инспектор, Дирекција за воде
Услови заштите природе	Завод за заштиту природе Србије	Не	Инспектор заштите животне средине, Министарство заштите животне средине
Одлука о потреби израде студије процене утицаја пројекта на животну средину	Министарство заштите животне средине	Делимично	

*Извор: ДРИ, на основу Закона о водама, Закона о заштити природе и Закона о процени утицаја.

У периоду пре 2017. године, када је за издавање водне сагласности била надлежна Дирекција за воде, водне сагласности су осим лицу на кога се сагласност односи, достављане ЈВП „Србијаводе“, водном инспектору и јединици локалне самоуправе којој катастарски припада територија на којој је одобрено вађење речних наноса.

Након преузимања надлежности за издавање водних сагласности ЈВП „Србијаводе“ је у периоду 2017-2020. године издало укупно 49 водних сагласности за вађење речних наноса са водног земљишта реке Дрине. Осим подносиоцу захтева, ЈВП „Србијаводе“ је по два примерка издате водне сагласности за вађење речних наноса достављало Дирекцији за воде, у чијем саставу се налази Одељење водне инспекције. Осим Дирекцији за воде у периоду 2017-2020. године подаци о издатим водним сагласностима за вађење речних наноса из реке Дрине почев од јула 2019. године достављани су Јавној установи „Воде Српске“ Бијељина, у складу са оствареним степеном сарадње у оквиру спровођења Споразума између Министарства пољопривреде и заштите животне средине Републике Србије и Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Српске о сарадњи у области интегралног управљања водама доњег тока реке Дрине.¹⁰²

Другим органима подаци о издатим водним сагласностима за вађење речних наноса из реке Дрине били су доступни само уколико су упућени посебни захтеви за достављање тих података, као и у складу са процедуром прописаном Законом о приступу информацијама од јавног значаја.

ЈВП „Србијаводе“ податке о издатим водним сагласностима води у Уписнику водних сагласности и евидентира их у Водном информационом систему. За сваку издату водну сагласност у Водном информационом систему евидентирају се подаци о носиоцу водне сагласности, периоду важења, одобреним количинама, локацији, координатама и површини експлоатационог поља са кога је одобрено вађење речних наноса, евиденционом броју водне сагласности из Уписника водних сагласности и други подаци.

Иако је обезбеђено да се издате водне сагласности достављају Дирекцији за воде, исте нису обухваћене јединственим уписником водних сагласности. На интернет страници

¹⁰¹ Подаци се објављују на сајту Министарства заштите животне средине (<https://www.ekologija.gov.rs/obavestenja/procena-uticaja-na-zivotnu-sredinu/doneta-resenja-i-zakljucci/resenja-o-potrebi-izrade-procena-uticaja>).

¹⁰² Размена је вршена између јавних водопривредних предузећа, која су надлежна за издавање водних аката, али су акта достављана истовремено и Дирекцији за воде.



Дирекције за воде јавно су доступни подаци из уписника водних сагласности издатих за водно подручје Сава¹⁰³, али у овим прегледима нема података о издатим водним сагласностима за вађење речних наноса које је у периоду 2017-2020. године издало ЈВП „Србијаводе“.¹⁰⁴ Подаци из уписника водних сагласности за водно подручје Сава за период 2017-2020. године нису доступни на интернет страници ЈВП „Србијаводе“.



Дирекција за воде је 2017. године спровела анализу интегрисања података из Водне књиге у базе Водног информационог система Републике Србије. Идеја ове анализе је била да се изради апликација која ће рад аналитичке службе у папиру и коришћење excel табела за приказ урађеног заменити са алатима који ће омогућити бржу претрагу, лак рад на прављењу извештаја, лакши приступ подацима, као и повезивање са Водним информационом системом. Израђене апликације се тренутно не користе од стране Дирекције за воде, а у току је спровођење активности на планирању даљих корака како би се сагледале могућности за преузимање података из уписника водних услова, водних сагласности и водних дозвола директно у апликацију.

Интерним процедурама Дирекције за воде није уређено коме се осим водним инспекторима и за које потребе достављају подаци о издатим водним сагласностима за вађење речних наноса, због чега није обезбеђено да водне сагласности или преглед података о одобреном вађењу речних наноса буде доступан и органу Дирекције за воде надлежном за обрачун накнаде за извађени речни нанос. У периоду 2017-2020. године водни инспектори нити други запослени у Дирекцији за воде нису имали обезбеђен приступ подацима о издатим водним сагласностима који су садржани у Водном информационом систему ЈВП „Србијаводе“.

ЈВП „Србијаводе“, као ни Дирекција за воде у периоду када је била надлежна за издавање водних сагласности за вађење речних наноса, није достављало примерке издатих аката или податке о издатим водним сагласностима за вађење речних наноса инспекторима заштите животне средине.

Законом о процени утицаја на животну средину прописано је да се одлука надлежног органа о давању сагласности на студију о процени утицаја или одбијању тог захтева доставља надлежном инспектору за заштиту животне средине.¹⁰⁵ Овим законом није утврђена обавеза да се и одлуке којима је одлучено да не постоји потреба израде студије процене утицаја пројекта на животну средину, а којима се могу утврдити минимални услови заштите природе достављају надлежном инспектору за заштиту животне средине. У поступку одлучивања о потреби израде студије о процени утицаја о поднетом захтеву за одлучивање о потреби израде студије о процени утицаја обавештава се јавност због чега су појединачни предмети по којима је решавано објављивани на интернет страници Министарства заштите животне средине, као и донета решења по том основу.¹⁰⁶ Законом о заштити природе, на основу кога се врши утврђивање услова и мера заштите природе и заштићених природних

¹⁰³ Уписник водних сагласности за хидрографски слив реке Саве - доступно на <http://www.rdvode.gov.rs/vodna-akta-vodna-knjiga.php>

¹⁰⁴ У поступку јавне расправе спроведене 2015. године поводом израде предлога Закона о изменама и допунама Закона о водама није прихваћен предлог да се пропише обавеза достављања водне сагласности свим органима и организацијама које су учествовале у давању мишљења у поступку издавања водних аката. Одбијање овог предлога образложено је тиме што се водна књига, која садржи сва издата водна акта на територији Републике Србије, води електронски и да је иста доступна на сајту Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде а тиме и свим заинтересованим лицима.

¹⁰⁵ Чл. 24 ст. 3 Закона о процени утицаја на животну средину.

¹⁰⁶ Доступно на: <https://www.ekologija.gov.rs/obavestenja/procena-uticaja-na-zivotnu-sredinu/doneta-resenja-i-zakljucci/resenja-o-potrebi-izrade-procena-uticaja>.



добара и предела у пројектној документацији према којој се спроводи вађење речних наноса,¹⁰⁷ није прописана обавеза органа који доноси решење да примерак тог решења доставља надлежном инспекцијском органу.

Табела бр. 6: Преглед броја донетих управних аката Министарства заштите животне средине и Завода за заштиту природе Србије у периоду 2017-2020. године и на основу њих издатих водних сагласности за вађење речних наноса из реке Дрине

Број донетих решење о условима заштите природе	Број одлука да није потребна израда студије о процени утицаја на животну средину	Број издатих водних сагласности
36	32	49

Министарство заштите животне средине није од Дирекције за воде и ЈВП „Србијаводе“ захтевало достављање податка о одобреним активностима вађења речних наноса у периоду 2017-2020. године, нити је интерним актима уредило обавезу достављања или на други начин упознавање Сектора за надзор и превентивно деловање у животној средини са донетим управним актима над чијим спровођењем су инспектори заштите животне средине надлежни за поступање, а за које та обавеза није утврђена законом.

У периоду 2017-2020. године подаци о издатим водним сагласностима нису достављани ни Граду Лозница, Општини Бајина Башта и Општини Богатић, на чијим територијама је одобравано вађење речних наноса са водног земљишта реке Дрине, нити су ове јединице локалне самоуправе те податке захтевале од ЈВП „Србијаводе“ или Дирекције за воде. Због тога органи јединица локалне самоуправе на чијим територијама припада водно земљиште реке Дрине са којег се врши вађење речних наноса нису пратиле активности вађења речних наноса на својој територији, а које су се обављале и без одобрења надлежног органа.

На овај начин недостатак података о одобреним активностима вађења речних наноса из реке Дрине негативно је утицао на могућност да инспектори заштите животне средине и други органи, осим водног инспектора, планирају и предузимају адекватне мере праћења и контроле спровођења активности у вези са вађењем речних наноса са водног земљишта реке Дрине и откривања нелегалних активности.



Препоручује се одговорним лицима Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде – Републичке дирекције за воде да предузму мере којима ће обезбедити благовремену доступност података о одобреним активностима вађења речних наноса и уреде начин коришћења тих података за потребе органа који утврђује накнаду за вађење речних наноса (Приоритет 2).



Препоручује се одговорним лицима Министарства заштите животне средине да утврде потребан обим и обезбеде прикупљање и доступност података о одобреним активностима вађења речних наноса и издатим актима којима се уређују услови под којима се те активности могу спроводити, а који су потребни за ефикасан рад органа који је задужен за контролу поштовања услова заштите природе и животне средине под којима је одобрено спровођење активности вађења речних наноса (Приоритет 2).

¹⁰⁷ Чл. 9 Закона о заштити природе.



Налаз 2.2: Није обезбеђено ефикасно прикупљање, размена и усаглашеност података који су од утицаја на праћење тока активности вађења речних наноса и потврђивање начина и обима спроведених активности



Дирекција за воде и ЈВП „Србијаводе“ нису обезбедили да носиоци водних сагласности редовно и благовремено достављају податке о току одобрених активности и нису ближе уредили на који начин ће се вршити праћење и извештавање о току одобрених активности, размена и усаглашавање података. Подаци којима су располагали органи надлежни за праћење и контролу испуњености и поштовања услова вађења речних наноса нису били адекватни за благовремено планирање и ефикасно спровођење њихових надлежности. Због тога што није обезбеђена адекватна контрола и потпуни подаци о току одобрених активности није потврђено да су исте спроведене према одобреним пројектима и издатим условима и да пријављене количине извађених речних наноса са водног земљишта реке Дрине одговарају стварно извађеним количинама.

1) Прикупљање података о току одобрених активности вађења речних наноса

Дирекција за воде нити ЈВП „Србијаводе“ нису обезбедили да носиоци водних сагласности редовно и благовремено достављају податке о току одобрених активности.

Водна сагласност за вађење речних наноса издаје се на одређено време, а најдуже за период од једне године¹⁰⁸. Водна сагласност важи од датума издавања до истека њене важности испуњењем првог од следећих услова:

- истеком периода важења наведеног у акту;
- након што се извади укупно одобрена количина речних наноса;
- наступањем других околности од утицаја на испуњеност услова за обављање одобрених активности (*престанак важења лиценце, истек закупа водног земљишта и др*).

Обавезе обавештавања надлежних органа о току активности током важења водне сагласности за вађење речних наноса прописане су одредбама Закона о водама и Закона о накнадама за коришћење јавних добара, као и самим Решењем о издавању водне сагласности за вађење речних наноса са водног земљишта реке Дрине. Између осталог, решењем о издавању водне сагласности се утврђује да, поред обавезе да се вађење речних наноса врши у свему према пројекту и издатим водним условима и уз стриктно поштовање свих мера заштите животне средине прописаним од стране надлежне установе, водна сагласност важи под условом да лице коме је одобрено вађење речних наноса редовно извршава и друге утврђене обавезе, међу којима се према значају за праћење и контролу одобрених активности издвајају следеће:

- 1) да обавести Републичку дирекцију за воде и ЈВП „Србијаводе“ о почетку извођења радова на предметној локацији;
- 2) да води евиденцију о извађеним количинама речних наноса, која нарочито садржи податке о локацији, врсти, количини и начину вађења речних наноса;¹⁰⁹
- 3) да Дирекцији за воде и ЈВП „Србијаводе“ најкасније до 5-ог у месецу за претходни месец доставља месечне извештаје о извађеним количинама речних наноса;¹¹⁰
- 4) да изврши геодетско снимање локације пре и после вађења речних наноса.¹¹¹

¹⁰⁸ Чл. 89 Закона о водама.

¹⁰⁹ Чл. 90 ст. 2 Закона о водама.

¹¹⁰ Чл. 90 Закона о водама и чл. 83. ст. 2 Закон о накнадама за коришћење јавних добара.



Слика бр. 4: Илустративни приказ обавеза носиоца водне сагласности у вези са достављањем података о току одобрених активности



*Извор: ДРИ, на основу Закона о водама, Закона о накнадама за коришћење јавних добара и садржаја издатих водних сагласности.

Законом о водама¹¹² и касније Законом о накнадама за коришћење јавних добара¹¹³ прописана је обавеза правног лица, односно предузетника који врши вађење речног наноса да плаћа накнаду за извађени речни нанос. Накнаду за извађени речни нанос утврђује Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, доношењем решења за месечни период, на основу извађених количина речног наноса изражених у метрима кубним.¹¹⁴

Пријава почетка извођења радова на одобреној локацији

ЈВП „Србијаводе“ и Дирекција за воде нису обезбедили да носиоци водних сагласности благовремено достављају пријаве о почетку извођења радова према издатим водним сагласностима за вађење речних наноса из реке Дрине, нити су детаљније уредили на који начин и у које сврхе ће се ови подаци користити.

Податак о почетку извођења радова на одређеној локацији може се користити у циљу ефикаснијег планирања термина за спровођење теренске контроле, односно надзора над извођењем активности. Такође, на основу овог податка може се пратити усклађеност реализације одобрених активности са планираном динамиком која је утврђена пројектом, на основу кога је издато одобрење за спровођење активности. У односу на пријављени почетак извођења радова може се ценити и поузданост закључака који се доносе на основу геодетског снимка локације пре извођења радова.

¹¹¹ Чл. 90 ст. 2 Закона о водама.

¹¹² Одредбе чл. 153 и 177а – 177ђ Закона о водама које су важиле до ступања на снагу Закона о накнадама за коришћење јавних добара.

¹¹³ Чл. 80 Закона о накнадама за коришћење јавних добара.

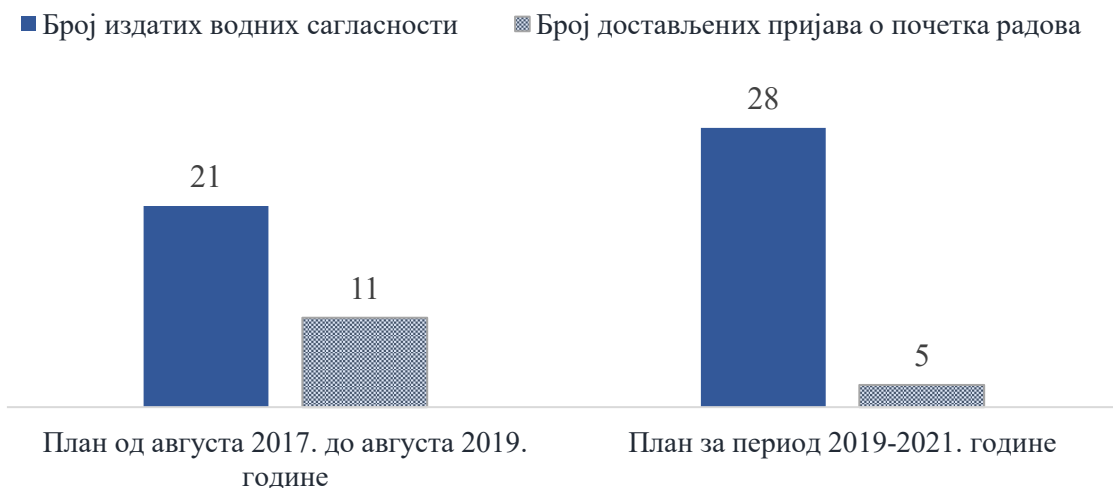
¹¹⁴ Чл. 90 ст. 2 Закона о водама (до 1. јануара 2019. године) и чл. 83 Закона о накнадама за коришћење јавних добара.



Иако је водном сагласношћу уређена обавеза носиоца водне сагласности да податак о почетку обављања активности достави ЈВП „Србијаводе“ и Дирекцији за воде, ниједан од ових органа није обезбедио потпуно и благовремено прикупљање ових података.

ЈВП „Србијаводе“ примљене пријаве носиоца водних сагласности о почетку извођења радова евидентира у Водни информациони систем, повезујући их на тај начин са осталим подацима који се односе на ту водну сагласност.

Графикон бр. 11: Преглед броја издатих водних сагласности и примљених пријава о почетку извођења радова вађења речних наноса са водног земљишта реке Дрине у периоду 2017-2020. године



**Извор: ДРИ, на основу података ЈВП „Србијаводе“.*

У Водном информационом систему ЈВП „Србијаводе“ евидентирани су подаци о достављеним пријавама почетка извођења радова за 16 од укупно 49 водних сагласности издатих у периоду 2017-2020. године, чиме су ови подаци обезбеђени за мање од трећине одобрених активности. Даље поступање са тим подацима и њихово коришћење нису уређени.

Дирекција за воде није уредила начин поступања са пријавама почетка извођења радова и не располаже подацима о броју примљених пријава у периоду 2017-2020. године. Подаци о пријављеном почетку извођења радова на вађењу речних наноса из реке Дрине нису били доступни водним инспекторима.

ЈВП „Србијаводе“ и Дирекција за воде нису упућивали захтеве лицима којима је одобрено вађење речних наноса за достављање података о почетку спровођења активности.

Неблаговремено обезбеђени подаци о почетку извођења активности имају за последицу да водни инспектор и други надлежни органи не располажу актуелним подацима о току одобрених активности, што може утицати на ефикасност праћења даљих активности и планирања теренског надзора над поштовањем одобрених услова за извођење активности.

Месечни извештаји о извађеним количинама речних наноса

Дирекција за воде и ЈВП „Србијаводе“ нису обезбедили редовно достављање месечних извештаја о извађеним количинама речних наноса са водног земљишта реке Дрине и њихову међусобну усаглашеност, што умањује поузданост и тачност прикупљених података.

Праћењем динамике извођења радова прибављају се информације на основу којих се може потврдити да ли се пројекат реализује у складу са утврђеним условима и ограничењима, односно да ли су активности на терену усклађене са одобреним пројектом. Решењем о издавању водне сагласности утврђено је и да ће у случају да се корисник не



придржава одобрених услова, односно врши нерационално и неправилно вађење речних наноса или престане са радом ЈВП „Србијаводе“ предузети прописане мере.

Уз захтев за издавање водне сагласности подноси се пројекат вађења речних наноса којим се, између осталог, утврђује и планирана динамика вађења речних наноса по месецима. Динамика реализације планираних активности зависи од више фактора, међу којима су најзначајнији: услови за извођење радова, количине речних наноса, обим ангажованих капацитета и време расположиво за реализацију пројекта. Пројекат мора бити израђен у складу са претходно прибављеним условима, због чега се пројектом утврђује динамика извођења радова која је у складу са издатим водним условима, условима заштите природе и другим условима, интензитетом и обимом који неће нарушити водни режим или стабилност обала и акватичке и приобалне екосистеме.

Обавеза достављања месечних извештаја о извађеним количинама речних наноса са водног земљишта реке Дрине у периоду 2017-2020. године је у пракси различито реализована:

- 1) достављањем месечних извештаја током целокупног периода важења водне сагласности, при чему се за месец у коме није вршено вађење речних наноса наводи количина „0“ (нула);
- 2) повременим, односно достављањем месечних извештаја само за део периода, без повезивања података са раније достављеним подацима или образложења изостанка података за део периода;
- 3) не достављају се месечни извештаји о извађеним количинама речних наноса.

У програмима пословања ЈВП „Србијаводе“, у прегледу ценовника послова од општег интереса у вези са контролом вађења речног наноса са водног земљишта наведени су следећи послови: извршење теренских и аналитичких контролних радова и послова, периодично извештавање о резултатима контролних и аналитичких радова и послова, израда годишњег извештаја о извађеним количинама, са описом стања одобрених локалитета и предлогом локалитета погодних за експлоатацију, унос података у Водни информациони систем. Од наведених послова у периоду 2017-2020. године ЈВП „Србијаводе“ је реализовало само послове уноса података у Водни информациони систем. Подаци унети у Водни информациони систем повезани су са водним сагласностима на које се односе. Прикупљени и унети подаци нису коришћени за праћење динамике и извештавање о реализацији пројекта.

У Дирекцији за воде достављени извештаји о извађеним количинама речних наноса коришћени су само у сврху обрачуна накнаде за извађени речни нанос. Дирекција за воде податке о извађеним количинама речних наноса не прати на нивоу појединачних водних сагласности, већ само према обвезнику накнаде.

Између података о извађеним количинама који су евидентирани у Водном информационом систему ЈВП „Србијаводе“ и података достављених Дирекцији за воде постоје значајне разлике. Лица су податке о извађеним количинама речних наноса, које су достављали Дирекцији за воде, нередовно достављали ЈВП „Србијаводе“. ЈВП „Србијаводе“ је са евидентирањем ових извештаја у Водни информациони систем започела након преузимања надлежности за издавање водних сагласности.



Графикон бр. 12: Преглед броја могућих и достављених месечних извештаја о извађеним количинама речних наноса из реке Дрине за време важења водне сагласности за вађење речних наноса у периоду 2017-2020. године



*Извор: ДРИ, на основу података ЈВП „Србијаводе“ о пријављеним количинама извађених речних наноса и података Дирекције за воде о обрачунатој накнади за вађење речних наноса.

Број месечних извештаја који су достављени Дирекцији за воде мањи је од броја месеци у којима су важиле издате водне сагласности.¹¹⁵

Број месечних извештаја о извађеним количинама речних наноса који је, поред достављања Дирекцији за воде, достављен и ЈВП „Србијаводе“ је значајно мањи од укупног броја извештаја достављених Дирекцији за воде. ЈВП „Србијаводе“ пријављено је извађених 212.968 метара кубних речних наноса количина у периоду 2017-2020. године, што представља 21,2% количина за које је Дирекција за воде извршила обрачун накнаде за извађени речни нанос.

У периоду 2017-2020. године није било међусобног усаглашавања података о пријављеним извађеним количинама речних наноса из реке Дрине између ових органа.



Законом о накнадама за коришћење јавних добара¹¹⁶ прописана је обавеза правног лица, односно предузетника који врши вађење речног наноса да податке о локацији, врсти и количини извађеног речног наноса и начину вађења речног наноса доставља министарству, на прописаном обрасцу, најкасније до 5. у месецу за претходни месец.

За прописивање садржаја и изгледа овог обрасца надлежан је министар пољопривреде, шумарства и водопривреде. Поред овог обрасца дата је обавеза прописивања образаца и за утврђивање накнаде за коришћење вода, накнаде за коришћење водних објеката и система и накнаде за испуштену воду.

Закон је ступио на снагу 1. јануара 2019. године, али још увек није усаглашен нацрт подзаконског акта којим ће се прописати садржина ових образаца.

Месечни извештаји који се достављају Дирекцији за воде ради обрачуна накнаде нису једнообразни. На основу ових извештаја не може се у свим случајевима недвосмислено утврдити на коју водну сагласност се односе нити се може утврдити у ком обиму су одобрене количине реализоване закључно са тим извештајем. С обзиром да лице које је задужено за обрачун накнаде за извађени речни нанос не располаже подацима о важећим водним сагласностима, чак и у ситуацијама када су ти подаци наведени у извештају, у поступку

¹¹⁵ Узимајући у обзир време од почетка важења водне сагласности, односно пријаве почетка радова тамо где је тај податак доступан, па до истека важности водне сагласности.

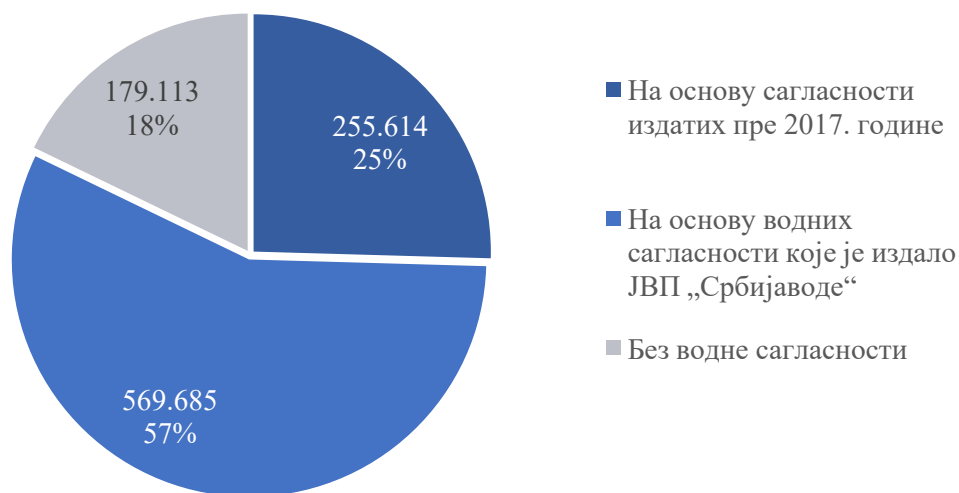
¹¹⁶ Одредбе чл. 83 Закона о накнадама за коришћење јавних добара.



обрачуна и припреме решења о задужењу обвезника накнаде не врши се поређење пријављених количина, периода на који се односи и локације са које се пријављује вађење речних наноса са подацима из водне сагласности.

Анализом података Дирекције за воде о обрачунатој накнади за извађени речни нанос према носиоцима активности, на основу примљених података о локацијама и периодима на који се обрачун односи,¹¹⁷ утврђено је да није за све водне сагласности пријављено вађење речних наноса, док се одређени број пријављених количина извађених речних наноса са водног земљишта реке Дрине односи на вађење шљунка и песка из речних наноса без важеће водне сагласности.

Графикон бр. 13: Преглед структуре и пријављених количина извађених речних наноса из реке Дрине у периоду 2017-2020. године, према основу за вађење (у кубним метрима)



**Извор: ДРИ на основу података Дирекције за воде о обрачунатој накнади и података Дирекције за воде и ЈВП „Србијаводе“ о важећим водним сагласностима у периоду 2017-2020. године.*

За укупно пет водних сагласности издатих током важења Плана 2017-2019. године, којима је до краја 2020. године истекла важност од могућих 36 није достављен ниједан месечни извештај о извађеним количинама речних наноса.¹¹⁸ На основу ових водних сагласности одобрено је вађење речних наноса са водног земљишта реке Дрине у укупној количини од 110.596 кубних метара.

Због тога што је обим података који је садржан у Водном информационом систему ЈВП „Србијаводе“ непотпун, а подаци о извађеним количинама којима располаже Дирекција за воде нису повезани са појединачним водним сагласностима о одобреним активностима вађења речних наноса, није омогућено ефикасно коришћење прикупљених података о извађеним количинама речних наноса за праћење и контролу одобрених активности.

Геодетски снимак локације пре и након вађења речних наноса

У периоду 2017-2020. године није било обезбеђено благовремено достављање података Дирекцији за воде и ЈВП „Србијаводе“ о извршеном геодетском снимању локације након вађења речних наноса.

¹¹⁷ Подаци су садржани у појединачним решењима којима се задужују обвезници плаћања накнаде.

¹¹⁸ За две од наведених пет водних сагласности достављена је пријава о почетку извођења радова на вађењу речних наноса.



Решење о издавању водне сагласности ЈВП „Србијаводе“ обавезује носиоце водних сагласности да пре истека водне сагласности изврше геодетско снимање локације после вађења речних наноса и податке о томе доставе ЈВП „Србијаводе“ и Дирекцији за воде.

У образложењу предлога члана 43. Закона о изменама и допунама Закона о водама¹¹⁹ наведено је да је веома значајно да се на основу геодетског снимања добије податак о количини речног наноса која је извађена из речног корита или великом водом донета, као податак битан за контролу количине речног наноса на неком делу речног корита коју је извадило неко лице.¹²⁰

Од укупно 49 водних сагласности које је ЈВП „Србијаводе“ издало у периоду 2017-2020. године, закључно са 31. децембром 2020. године, важност је истекла за 24 водне сагласности. Од овог броја снимак локација након вађења речног наноса достављен је за седам водних сагласности (29%).

Достављање геодетског снимка локације након вађења речних наноса представља део обавезне документације која се подноси уз наредни захтев за одобравање вађења речних наноса са исте локације, због чега су и ови подаци обезбеђени само у случајевима када је контролни снимак за реализовану водну сагласност коришћен приликом подношења захтева за издавање нове водне сагласности за исту локацију.

Табела бр. 7: Преглед података о водним сагласностима за које је у периоду 2017-2020. године снимак локације након вађења речног наноса достављен уз захтев за издавање нове водне сагласности за вађење речних наноса са исте локације (количине у метрима кубним)

Број водне сагласности	Трајање водне сагласности у данима	Одобрена количина	Количина пријављена ЈВП „Србијаводе“	Количина за коју је Дирекција за воде извршила обрачун накнаде	Број дана од истека водне сагласности до достављања контролног снимка
6**8/1	363	35.141	0	23.987	108
1***8/1	283	48.042	33.310	47.755	109
1***5/1	282	8.925	10.854	10.854	185
1***9/1	218	52.897	0	29.008	223
1***2/4	190	13.952	9.218	9.218	212
1***0/3	190	10.331	0	0	219
3**8/1	57	11.513	0	7.821	82

**Извор: ДРИ на основу података ЈВП „Србијаводе“.*

У случајевима када је ЈВП „Србијаводе“, уз захтев за издавање нове водне сагласности са исте локације, достављен контролни снимак локације након претходног вађења речних наноса, између истека водне сагласности на чију се реализацију снимак односи и подношења новог захтева протекло је између 82 и 223 дана. Достављени снимци нису коришћени за потврду пријављених количина извађених речних наноса по претходној водној сагласности.

Због тога што нису обезбеђени потребни подаци и што није спровођена анализа достављених података, није обезбеђена ни адекватна контрола потпуности и тачности

¹¹⁹ „Службени гласник РС“, бр. 101/2016.

¹²⁰ Такође, у истом образложењу наведено је да се на основу ових података може добити податак о билансу количина речних наноса која је евидентна на неком водотоку, што може бити од користи за годишње планирање вађења речних наноса на том водотоку.



података из месечних извештаја које достављају лица којима је одобрено вађење речних наноса.

2) Утицај расположивости података о току одобрених активности на планирање и спровођење надзора

Подаци о току активности вађења речних наноса који су у периоду 2017-2020. године били доступни надлежним органима нису обезбедили благовремено и ефикасно спровођење њихових надлежности.

Водни инспектор врши инспекцијски надзор над применом одредби Закона о водама и водних аката који се односе на извођење радова који могу утицати на промене у водном режиму.¹²¹ У вршењу инспекцијског надзора водни инспектор има право и дужност да проверава да ли се вађење речних наноса врши у складу са издатим водним актима и може да забрани, односно обустави радове који се изводе супротно издатој водној сагласности или без водне сагласности, да прегледа пословне књиге обвезника плаћања накнада из овог закона, осим накнаде за загађивање вода, ради прикупљања података потребних за обрачун накнада и подноси захтев за покретање прекршајног поступка, пријаву за привредни преступ и кривичну пријаву због повреде одредби овог закона.¹²²

Инспектори заштите животне средине надлежни су за спровођење надзора над поштовањем услова заштите природе и одлука којима је утврђено да није потребна процена утицаја пројекта на животну средину.¹²³ У складу са Законом о процени утицаја на животну средину инспектор може да наложи испуњење услова и мера утврђених у одлуци којом се утврђују минимални услови заштите животне средине и да утврђује да ли је носилац пројекта поднео захтев за одлучивање о потреби процене утицаја¹²⁴. Према одредбама Закона о заштити природе инспектор заштите животне средине у вршењу надзора има право да утврђује да ли се спроводе утврђене мере и услови заштите природе¹²⁵, као и да ли се обављање радова, активности и интервенције у природи спроводе без прибављених услова заштите природе или је присутно поступање супротно утврђеним мерама заштите природе.¹²⁶

Повећање свеобухватности и делотворности инспекцијског надзора и избегавања преклапања и непотребног понављања инспекцијског надзора обезбеђује се кроз међусобну сарадњу у утврђивању програма рада и сарадњу у поступку вршења самосталног или заједничког инспекцијског надзора.¹²⁷

Надлежност за контролу активности вађења речног наноса у периоду 2017-2020. године са водног земљишта реке Дрине имали су водни инспектор за Мачвански и водни инспектор за Златиборски управни округ.¹²⁸

Водни инспектор врши инспекцијски надзор на основу Плана рада Одељења водне инспекције. Промене у начину издавања и времену трајања водних сагласности, као и настали дисконтинуитет у одобреном вађењу речних наноса из реке Дрине имали су за

¹²¹ Чл. 196 ст. 1 и 2 Закона о водама.

¹²² Чл. 202 Закона о водама.

¹²³ Чл. 35-37 Закона о процени утицаја на животну средину и чл. 119 Закона о заштити природе.

¹²⁴ Одредбе чл. 37 и 42 Закона о процени утицаја на животну средину.

¹²⁵ Чл. 120 Закона о заштити природе.

¹²⁶ Чл. 126 Закона о заштити природе.

¹²⁷ Чл. 11 Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, бр. 36/2015, 44/2018 – др. закон, 95/2018).

¹²⁸ У наведеним одсецима у периоду 2017-2020. године био је ангажован по један водни инспектор. Одељење водне инспекције има девет водних инспектора и у пракси се суочава са проблемом изостајања инспекцијског надзора због одласка једног броја инспектора у старосну пензију.



последицу да приликом планирања надзора водни инспектори користе евиденције из 2016. године и резултате инспекцијског надзора из претходних година. На основу образложења водне инспекције разлика између планираног и реализованог броја надзора појављује се и због сазнања о новим локацијама у току године и пријава у вези са вађењем речних наноса.

Графикон бр. 14: Упоредни преглед планираног и реализованог броја надзора вађења речних наноса са водног земљишта реке Дрине у периоду 2017-2020. године



**Извор: ДРИ на основу података Дирекције за воде о планираном и реализованом надзору.*

У складу са доступним подацима одабир субјеката контроле и локација на којима ће водни инспектор спроводити надзор није био примарно усмерен ка контроли вађења речних наноса на основу важећих водних сагласности. Мање од једне четвртине укупно спроведених надзора вађења речних наноса из реке Дрине у периоду 2017-2020. године односи се на надзор активности током важења водне сагласности.

Од укупно 24 водних сагласности за вађење речних наноса са водног земљишта реке Дрине коју су издате и престале да важе у периоду 2017-2020. године, водни инспектори су спровели контролу спровођења активности на терену код њих 14. Према броју обављених надзора од контролисаних 14 водних сагласности њих девет је контролисано једанпут, три су контролисане по два пута, а две водне сагласности су контролисане по три пута. За преосталих 25 водних сагласности до краја 2020. године надзор је спроведен код њих седам.

Одсуство информације о пријављеном почетку радова, као и испуњености услова за престанак важења водне сагласности због извађених укупно одобрених количина у складу са пројектом, утиче на ефикасност рада водног инспектора на терену, јер се активности могу одвијати у времену краћем од времена важења водне сагласности. Ово за последицу може имати излазак на терен инспектора у периоду важења водне сагласности, али пре него што су радови стварно започети или након што су радови завршени.

Од укупно спроведеног надзора код лица са важећом водном сагласношћу у 50% случајева приликом надзора на терену лица нису затечена у вађењу речних наноса, чиме је умањена могућност потврђивања да се одобрене активности одвијају на начин који је предвиђен актима надлежних органа.

Приликом спровођења надзора активности вађења речних наноса водни инспектор користи контролну листу која садржи питања везана за:

- испуњеност услова за вађење речних наноса, као и
- питања везана за инспекцијски преглед.¹²⁹

¹²⁹ Контролна листа за надзор по издатој водној сагласности за вађење речних наноса доступна је на сајту Дирекције за воде <http://www.rdvode.gov.rs/lat/kontrolne-liste.php>.



Испуњеност услова за вађење речних наноса

Ефикасност надзора одобрених активности који спроводи водни инспектор додатно је умањена недостатком података о достављеним месечним извештајима о извађеним количинама речних наноса.

У периоду 2017-2020. године није било размене података између органа надлежног за обрачун накнаде и водних инспектора, а водни инспектори нису упућивали посебне захтеве за достављање података о достављеним извештајима и спроведеном обрачуну накнаде.

Приликом утврђивања на терену да ли лице води евиденцију у складу са прописима и податке из те евиденције редовно доставља Дирекцији за воде и ЈВП „Србијаводе“ водни инспектор не располаже са подацима о броју и садржају до тада поднетих пријава о пријављеним количинама из месечних извештаја који су примљени и обрађени у Дирекцији за воде и ЈВП „Србијаводе“, због чега приликом вршења надзора нема могућност поређења утврђеног стања са тим подацима. На овај начин приликом надзора се утврђеним стањем не обезбеђује потврда тачности и потпуности поднетих извештаја о извађеним количинама речних наноса.

Приликом спровођења надзора водни инспектор нема могућности мерења количине извађених речних наноса које су ускладиштене на привременој депонији, нити је ово питање обухваћено контролном листом по којој се спроводи надзор, због чега овај податак није ни садржан у записницима о спроведеном надзору. У периоду 2017-2020. године од надзираних субјекта није захтевано достављање извештаја из пословних књига о стању материјала (*песка и шљунка*) на залихама нити достављање упоредног геодетског снимка позајмишта у циљу потврђивања приказаних количина извађеног речног наноса.

За 14 водних сагласности којима је важност истекла, а које су биле предмет надзора водног инспектора пријава почетка радова достављена је за њих шест, а од 112 могућих месечних извештаја о извађеним количинама речних наноса Дирекцији за воде је достављено њих 61, док је ЈВП „Србијаводе“ достављено 17 месечних извештаја.

У периоду 2017-2020. године, поред лица која поседују важећу водну сагласност, 11 лица је доставило укупно 57 месечних извештаја којима су пријавила вађење речних наноса у периоду за који не поседују важећу водну сагласност са водног земљишта реке Дрине. На овај начин пријављено је укупно 179.113 кубних метара извађених речних наноса.

Табела бр. 8: Преглед поднетих извештаја о извађеним количинама речних наноса из реке Дрине без водних сагласности, спроведених надзора и изречених мера у периоду 2017-2020. године

Опис	Година на коју се податак односи			
	2017.	2018.	2019.	2020.
Укупан број поднетих извештаја о извађеним количинама речних наноса	18	6	22	11
Укупно пријављене извађене количине речних наноса без важеће водне сагласности (у кубним метрима), од чега:	62.390	7.491	70.175	39.057
- у току поступка прибављања водне сагласности	-	806	4.582	27.141
- након истека водне сагласности	-	-	40.275	9.099
- остало	62.390	6.685	25.318	2.817
Број лица са пријавама вађења речних наноса без водне сагласности	5	3	5	4
Број спроведених надзора код лица са пријављеним количинама без водне сагласности	7	2	9	4
Број изречених мера забране вађења речних наноса	2	-	1	-

**Извор: ДРИ, на основу података Дирекције за воде о обрачунатој накнади за извађени речни нанос и спроведеном надзору.*



Анализом података о достављеним извештајима о количинама извађеног речног наноса у периоду када лица нису имала важећу водну сагласност уочено је да су активности делимично вршене након истека водне сагласности, односно у току трајања поступка прибављања водне сагласности, као и да су поједине активности ван периода важења водне сагласности обављане у континуитету, у трајању и до девет месеци. Од укупно пријављених количина извађеног речног наноса у периоду за који не поседују важећу водну сагласност на два лица односи се 29 извештаја и 54% количина.

И поред тога што су лицима која су достављала извештаје о извађеним количинама речних наноса без водне сагласности у поступку надзора биле изречене мере забране вађења речних наноса, исте нису изречене свим лицима која су доставила податке о вађењу речних наноса без важеће водне сагласности. Ово потврђује да надзор није инициран, нити су мере забране вађења речних наноса изречене на основу достављених извештаја.

Инспекцијски преглед

Није могуће потврдити у ком обиму су активности спроведене у складу са одобреним пројектима и издатим условима за њихово спровођење.

Водни инспектори приликом вршења инспекцијског прегледа утврђују да ли надзирано лице располаже пројектном документацијом, али не спроводе контролу усаглашености начина и динамике извођења радова на терену са пројектом на основу кога је издата водна сагласност.¹³⁰

Водни инспектор је опремљен различитом врстом опреме: рачунарска опрема (преносни рачунар), дигитални фотоапарати, мобилни телефон, приступ интернету путем мобилне мреже, службени аутомобил, али не поседује уређаје којима би се на терену могло потврдити да координате обележених граница експлоатационог поља и попречних профила одговарају онима који су дефинисани пројектом, што утиче на ефикасност спроведеног надзора у погледу оцене да ли се ископ речног наноса спроводи у пројектованим границама.

У периоду 2017-2020. године није било изречених мера у надлежности водног инспектора због утврђеног вађења речних наноса супротно издатој водној сагласности, односно због неусаглашености начина спровођења активности са одобреним пројектом.

Контролном листом по којој водни инспектор спроводи инспекцијски преглед предвиђено је да инспектор проверава да ли се врши складиштење или обављање других активности са горивом, уљима и осталим штетним и опасним материјама у близини водотока, али нису обухваћена питања поштовања услова заштите природе нити друга питања која се односе на придржавање техничких услова који су утврђени пројектом који се доставља ЈВП „Србијаводе“ уз захтев за издавање водне сагласности.

Инспекција животне средине није спроводила надзор над поштовањем услова заштите природе и животне средине из управних аката на основу којих се прибавља водна сагласност за вађење речних наноса. Изостанак контроле поштовања услова заштите природе и животне средине током вађења речних наноса из реке Дрине био је условљен изостанком података о спровођењу активности (*детаљније објашњено у налазу 2.1*). У периоду 2017-2020. године водни инспектори су са инспекторима заштите животне средине спроводили координисане

¹³⁰ Тим за ревизију је у поступку спровођења ревизије извршио увид у начин рада водног инспектора и на основу тога проценио тренутне објективне могућности уверавања инспектора на терену приликом спровођења редовног надзора.



надзоре, али ови надзори нису имали за предмет контролу активности вађења речних наноса из реке Дрине.

Начин на који надлежни органи прате и извештавају о одобреним активностима вађења речних наноса пре, у току и по завршетку вађења речних наноса није прецизније уређен. Ово има за последицу да није у довољној мери потврђено да су активности спроведене у складу са одобреним пројектима и издатим условима за њихово спровођење и није потврђена тачност и поузданост достављених месечних извештаја о извађеним количинама речних наноса на основу којих се врши обрачун накнаде за коришћење природних добара.



Препоручује се одговорним лицима Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде – Републичке дирекције за воде да предузму мере којима ће прецизније утврдити обавезе ЈВП „Србијаводе“ и својих органа у вези са прикупљањем, усаглашавањем података и праћењем тока одобрених активности, у циљу потврђивања начина и обима спроведеног вађења речних наноса (Приоритет 2).



Препоручује се одговорним лицима Министарства заштите животне средине да предузму мере којима ће обезбедити да се, у складу са проценом ризика, планирају и спроводе контроле поштовања услова заштите природе и животне средине током спровођења активности вађења речних наноса (Приоритет 2).



Препоручује се одговорним лицима ЈВП „Србијаводе“ да у складу са утврђеним обавезама у вези са прикупљањем, усаглашавањем података и праћењем тока одобрених активности вађења речних наноса, планирају и обезбеде њихово спровођење (Приоритет 2).

Налаз 2.3: За откривено нелегално вађење речних наноса из реке Дрине нису утврђене извађене количине и утицај на животну средину



Спровођењем редовног и ванредног надзора у периоду 2017-2020. године водни инспектор је у 53 случајева затекао лица без важеће водне сагласности у вађењу речних наноса са водног земљишта реке Дрине. Овим лицима изречене су мере забране обављања активности, али нису утврђене количине извађених речних наноса. Покренути поступци пред надлежним судом и изречене мере нису одвратиле лица од понављања нелегалних радњи па је 13 лица више пута затечено у вађењу речних наноса без водне сагласности. О откривеним случајевима нелегалног вађења речних наноса није обавештавана инспекција заштите животне средине, због чега није утврђено да ли је тим активностима нанета штета по животну средину и нису предузимане мере које су у надлежности инспектора заштите животне средине.

1) Откривено нелегално вађење речних наноса са водног земљишта реке Дрине

Спроведеним редовним и ванредним надзором водни инспектори су открили значајан број лица која врше вађење речних наноса без прибављене водне сагласности, али за откривене случајеве нелегалног вађења речних наноса није утврђено које количине речних наноса су на овај начин извађене и да ли је тим активностима нанета штета по животну средину.



У вршењу инспекцијског надзора водни инспектор је овлашћен да обустави радове који се изводе без прибављене водне сагласности.¹³¹

Министар надлежан за послове водопривреде решењем забрањује вађење речних наноса ако је: 1) на деоници водотока вађењем наноса изазван или може бити изазван поремећај водног режима; 2) дошло до поремећаја стабилности речног корита или водног земљишта; 3) нарушен добар еколошки статус.¹³² Правно или физичко лице, које погорша водни режим, односно стање ерозије на ерозионом подручју, дужно је да, у року који одреди инспектор надлежан за послове водопривреде, изврши радње ради успостављања стања које је постојало пре него што је штета настала.¹³³

У вршењу инспекцијског надзора инспектор заштите животне средине је овлашћен да нареди спровођење услова и мера заштите природе, других аката издатих на основу овога закона и других прописа и спровођење компензацијских мера.¹³⁴

Годишњим планом инспекцијског надзора Одељења водне инспекције Дирекције за воде планира се и обављање надзора на основу представки лица или организација и упозорења надлежних органа. У овим представкама указује се на могуће повреде прописа из области вода, а овај надзор се спроводи као ванредни надзор.

Према интерним упутствима Одељења водне инспекције ванредни инспекцијски надзор врши се, између осталог, ради спречавања обављања делатности и вршења активности нерегистрованих субјеката¹³⁵ и када се поступа по представци правног или физичког лица, а процењени ризик је већи од незнатног. Уколико приликом контроле затекне лице у вађењу речног наноса без водне сагласности, водни инспектор саставља записник о инспекцијском надзору и на основу утврђених чињеница током инспекцијског надзора, доноси решење о забрани вађења речног наноса до прибављања водне сагласности од надлежног органа и против лица подноси пријаву надлежном суду. Уколико се током надзора утврди да надзирани субјект на кога се пријава односи поседује важећу водну сагласност за вађење речног наноса са те локације, ванредни инспекцијски надзор се окончава без изрицања мере и доношења решења.

Вађење речних наноса без прибављене водне сагласности налази се међу најчешћим повредама поштовања Закона о водама. Водни инспектори су у периоду 2018-2020. године укупно примили 341 представку у вези са вађењем речних наноса. Дирекцији за воде пријаве за нелегално вађење речних наноса подносили су: правна лица, удружења, физичка лица (у просеку око 60% укупних пријава) и др.¹³⁶ На основу садржаја примљене представке не може се увек са сигурношћу проценити ризик, а погрешна процена у пословима водопривреде може довести до несразмерно великих последица, због чега је у области инспекцијског надзора водне инспекције ово најзаступљенији основ за вршење ванредног надзора.¹³⁷

¹³¹ Одредбе чл. 202 Закона о водама.

¹³² Чл. 91 Закона о водама.

¹³³ Чл. 139 ст. 2 Закона о водама.

¹³⁴ Чл. 121 Закона о заштити природе.

¹³⁵ У инспекцијском надзору водне инспекције појам нерегистрованог субјекта се најчешће повезује са извођењем водних радова без водне сагласности.

¹³⁶ Према наводима Одељења водне инспекције у пријавама које се достављају често се уопштено наводи: „да неко (НН лице) копа шљунак у Дрини или на обали“ због чега се захтева да изађе водни инспектор на терен и изврши контролу.

¹³⁷ Преузето из Упутство за ванредни надзор Одељења водне инспекције, 2021. година, стр. 9/25.



Графикон бр. 15: Преглед учешћа ванредног у укупном броју спроведеног надзора вађења речних наноса из реке Дрине у периоду 2017-2020. године



*Извор: ДРИ, на основу података Дирекције за воде о спроведеном ванредном надзору.

Просечно учешће ванредног надзора у укупно спроведеном надзору активности вађења речног наноса са водног земљишта реке Дрине чини између 20% и 30% укупно спроведених надзора у периоду 2017-2020. године.

Током 2019. и 2020. године од момента слања представке до састављања записника о спроведеном надзору протекло је између 15 и 60 дана. У већини случајева инспектор излази на терен више пута у настојању да утврди да ли се на пријављеној локацији обављају нелегалне активности. Ванредни надзор се може обавити у тренутку уочавања појаве само у ретким ситуацијама (када је пријава поднета телефонски и водни инспектор је већ на терену). Због тога откривање нелегалних активности на основу поднетих представки у највећој мери зависи од намере лица које вади речне наносе без важеће водне сагласности да ту радњу понавља у дужем временском периоду.

Табела бр. 9: Преглед времена потребног за спровођење надзора по примљеним представкама са исходом надзора у периоду 2017-2020. године ¹³⁸

Анализиране представке			Време потребно за спровођење надзора (у данима)				Исход надзора	
Начин достављања	Број	Обала	Од слања представке до пријема	Од пријема до издавања налога	Од издавања налога до извршења надзора	Свега	Затечено лице	Није затечено
Поштом	4	десна	5	0-10	8-21	15-29	2	2
Е-маил, телефоном	2	лева	0	10	39-54	49-64	0	2

*Извор: ДРИ на основу података Дирекције за воде о поступању по представкама.

У периоду 2017-2020. године у 48% спроведеног ванредног надзора водни инспектор није затекао лице на контролисаној локацији. Због тога што од слања пријаве до спровођења надзора прође и више од 30 дана не може се потврдити да у случајевима када инспектор није затекао лице у вађењу речних наноса таквих активности није било у моменту подношења пријаве. Скраћивање времена потребног за спровођење надзора у односу на сазнање о

¹³⁸ На основу анализираних шест од укупно 22 спроведена ванредна надзора током 2019. и 2020. године.



настанку недозвољених активности може допринети да се вађење речних наноса без прибављене водне сагласности раније открије.

Слика бр. 5: Откривено нелегално вађење речних наноса из реке Дрине



*Извор: Записници водног инспектора о спроведеном надзору у периоду 2017-2020. године.

Водни инспектор правним лицима, предузетницима и физичким лица¹³⁹ која су затечена у вађењу речних наноса без претходно прибављене водне сагласности изриче решењем мере забране вађења речних наноса са водног земљишта реке Дрине.

Табела бр. 10: Преглед изречених мера забране вађења речних наноса водних инспектора Дирекције за воде у периоду 2017-2020. године

Опис	Период				Свега 2017-2020. године
	2017.	2018.	2019.	2020.	
Укупан број изречених мера забране вађења речних наноса	96	142	82	60	380
Број изречених мера које се односе на реку Дрину	13	10	18	12	53
Учешће неправилности откривених на реци Дрини	14%	7%	22%	20%	14%

*Извор: ДРИ на основу података водне инспекције Дирекције за воде и годишњих извештаја.

На основу спроведеног надзора у периоду 2017-2020. године водни инспектори Дирекције за воде изrekli су укупно 53 управних мера забране вађења речних наноса са водног земљишта реке Дрине. Учешће откривеног нелегалног вађења речних наноса са водног земљишта реке Дрине у 2019. и 2020. години има растући тренд.

Лицима затеченим у нелегалном вађењу речних наноса није наложено да надлежном органу Дирекције за воде пријаве извађене количине речног наноса, ради обрачуна накнаде за коришћење јавних добара. Према изјавама водних инспектора, приликом вршења надзора и изрицања мере забране вађења речних наноса инспектор нема могућности поузданог утврђивања у ком периоду и у којој количини је затечено лице извршило вађење речних наноса без водне сагласности.

¹³⁹ Физичка лица немају могућност прибављања водне сагласности за вађење речних наноса у складу са Законом о водама.



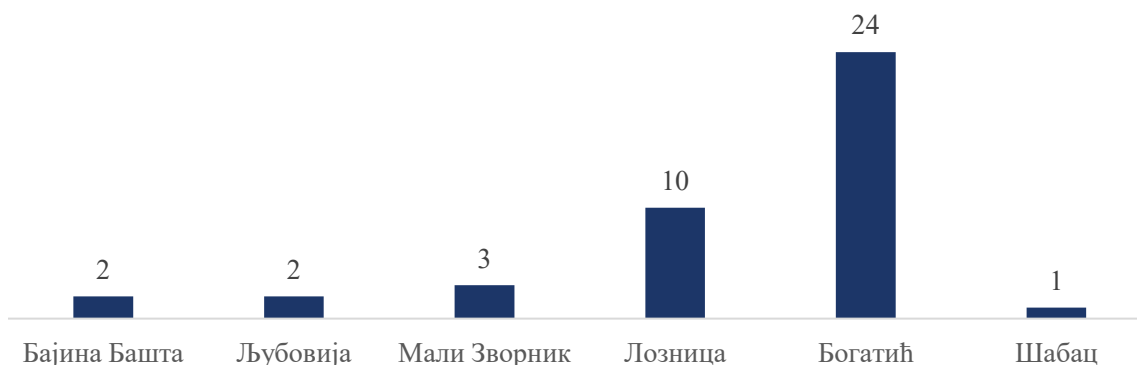
Графикон бр. 16: Преглед броја изречених мера забране и њиховог учешћа према категорији лица које је затечено у нелегалном вађењу речних наноса са водног земљишта реке Дрине у периоду 2017-2020. године.



*Извор: ДРИ на основу података Дирекције за воде о изреченим мерама водних инспектора.

Највећи број изречених мера односи се на правна лица (49%). Водни инспектор је у периоду 2017-2020. године укупно 42 пута затекао правна лица и предузетнике у вађењу речних наноса без водне сагласности. Овим лицима наложено је да обуставе вађење речних наноса и решењем водног инспектора забрањено им је вађење речних наноса до прибављања водне сагласности. Од 29 различитих правних лица и предузетника који су у периоду 2017-2020. године затечени у вађењу речних наноса без водне сагласности, до краја 2020. године водну сагласност прибавило је њих 11 (38%). Шест правних лица и шест предузетника којима је због вађења речних наноса са водног земљишта реке Дрине у периоду 2017-2020. године укупно изречена 21 мера, нису до истека 2020. године прибавили лиценцу за обављање ове активности.

Графикон бр. 17: Преглед броја изречених мера забране правним лицима и предузетницима у периоду 2017-2020. године према територији на којој су затечени у вађењу речних наноса без водне сагласности



Извор: ДРИ на основу података Дирекције за воде.

Број изречених мера према територији јединице локалне самоуправе на којој је откривено нелегално вађење речних наноса један је од показатеља заступљености и учесталости вађења речних наноса без претходно прибављене водне сагласности.

На водном земљишту реке Дрине за које није издата сагласност за вађење речних наноса налазе се необележени багери и друге машине без присуства руковалаца, за које се може оправдано претпоставити да су коришћене или се још увек користе за нелегално вађење речних наноса са тих локација, а за које у поступку надзора водни инспектор не може



утврдити коме припадају. Како присилно уклањање ових машина углавном није могуће, водни инспектори, осим налагања њиховог хитног уклањања у случајевима када је власник познат, углавном не предузимају друге мере у циљу њиховог уклањања са водног земљишта.

Слика бр. 6: Багери затечени без руковаоца на водном земљишту за које није издата водна сагласност за вађење речних наноса из реке Дрине



**Извор: ДРИ, фотографисано приликом обиласка водног земљишта реке Дрине на територији општине Богатић са водним инспектором 14. јула 2021. године.*

На истим локацијама присутан је и значајно измењени терен под утицајем вађења или депонувања речних наноса.

Слика бр. 7: Стање водног земљишта у околини затечених багера



**Извор: ДРИ, фотографисано приликом обиласка водног земљишта реке Дрине на територији општине Богатић са водним инспектором 14. јула 2021. године.*

У случајевима када је водни инспектор утврдио да је вађење речних наноса вршено без важеће водне сагласности, записнике о спроведеном надзору у којима је утврђено чињенично стање на терену није достављао инспектору заштите животне средине.

У периоду 2017-2020. године инспектори заштите животне средине нису спроводили надзор у областима где је било активности нелегалног вађења речног наноса са водног



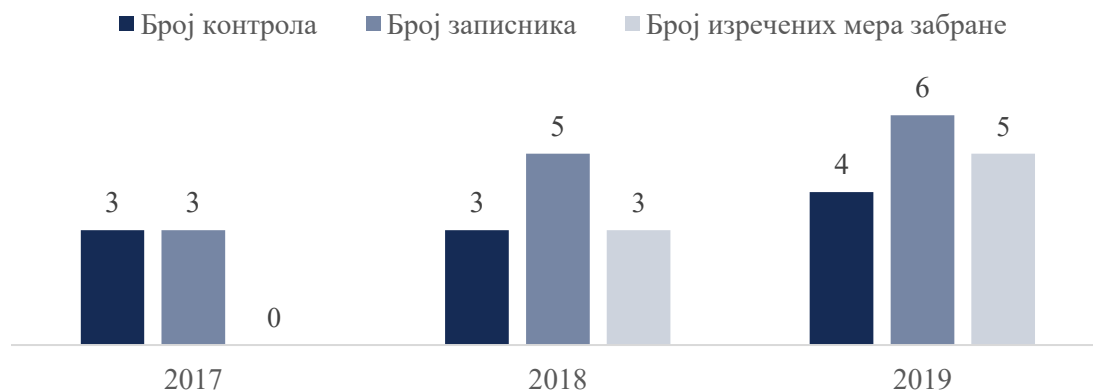
земљишта реке Дрине и није утврђено да ли је тим активностима нанета штета по животну средину.

Заједнички надзор са инспекцијским органима Републике Српске

На основу Споразума Министарства пољопривреде и заштите животне средине Републике Србије и Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Српске о сарадњи у области интегралног управљања водама доњег тока реке Дрине једна од успостављених области сарадње је сарадња и координација при инспекцијском надзору у области водопривреде.

У периоду 2017-2019. године извршено је десет заједничких обилазака у којима је учествовао водни инспектор за Мачвански управни округ, на основу којих је сачињено укупно 14 записника о спроведеном надзору вађења речних наноса са водног земљишта реке Дрине. У 2020. години није било реализације заједничких надзора у области вађења речних наноса.

Графикон бр. 18: Преглед броја спроведених заједничких контрола водних инспектора и инспекцијских органа Републике Српске, сачињених записника о утврђеном стању и изречених мера забране у периоду 2017-2020. године



**Извор: ДРИ на основу података Дирекције за воде о спроведеном заједничком надзору.*

Током 2020. године није било спровођења заједничких инспекцијских надзора. На основу реализованог заједничког надзора водни инспектор Дирекције за воде је донео укупно осам решења о забрани вађења речних наноса. Лица су затечена у вађењу речних наноса без важеће водне сагласности на левој обали реке Дрине, поднети су захтеви за покретање прекршајног поступка (пример утврђеног вађења речних наноса без водне сагласности дат је у [Прилогу 4](#) – Заједнички надзор са инспекцијским органима Републике Српске).

Слика бр. 8: Лица затечена у вађењу речних наноса са леве обале реке Дрине током спровођења заједничког надзора



**Извор: Записници водног инспектора Дирекције за воде о спроведеном заједничком инспекцијском надзору 15. новембра 2018. године.*



Спровођење заједничког надзора са инспекцијским органима Републике Српске доприноси унапређењу контроле водног инспектора Дирекције за воде на левој обали реке Дрине и другим подручјима где постоји проблем неподударања катастарских граница са природном границом, односно где се катастарске територије градова и општина простиру и на другу обалу реке Дрине (*проблем утврђивања граница водног земљишта детаљније је описан у налазу 1.1*).

Заједнички надзор доприноси превазилажењу евентуалних проблема територијалне надлежности за предузимање мера инспекцијских органа у случају откривања нелегалног вађења речних наноса.

Слика бр. 9: Једна од локација на левој обали реке Дрине на којој је заједничким надзором са инспекцијским органом Републике Српске лице затечено у нелегалном вађењу речних наноса



**Извор: ДРИ, на основу записника о спроведеном надзору у периоду 2017-2020. године и података преузетих са портала Геосрбија (<https://a3.geosrbija.rs/>).*

Осим спровођења заједничког редовног и ванредног надзора код субјеката који врше вађење речних наноса, у области сарадње инспекцијских органа на састанку одржаном у априлу 2019. године договорена је и израда базе података нерегистрованих субјеката на свим локацијама речног тока реке Дрине и приобаља. Договорено формирање базе података нерегистрованих субјеката још увек није реализовано.

2) Ефекти предузетих радњи у циљу спречавања нелегалног вађења речних наноса

Лицима затеченим у вађењу речних наноса без водне сагласности нису изрицане заштитне мере одузимања предмета употребљених за извршење прекршаја, а досуђене новчане казне су мање од минималних казни које су за ову врсту прекршаја прописане Законом о водама. Изречене управне и судске мере нису одвратиле лица од понављања нелегалних радњи па је 13 лица у периоду 2017-2020. године више пута затечено у вађењу речних наноса без водне сагласности.

Када открије незаконитост која је кажњива по закону, инспектор је дужан да надлежном правосудном органу поднесе кривичну пријаву, пријаву за привредни преступ или захтев за покретање прекршајног поступка, а може да предузима и друге радње и мере на



које је овлашћен посебним законом или другим прописом (*иницирање поступка за укидање одређеног решења када оно није издато у складу са прописом и сл.*).¹⁴⁰

Законом о водама су прописане новчане казне за прекршај правног лица, одговорног лица у правном лицу, предузетника и физичког лица у случају вађења речних наноса без претходно прибављене водне сагласности, као и обавезно изрицање заштитне мере одузимања предмета који су били употребљени или су били намењени за извршење прекршаја.¹⁴¹

Законом о заштити природе за обављање радова, активности и интервенције у природи без прибављених услова заштите природе или поступање супротно мерама заштите природе прописане су новчане казне за прекршај правног лица, предузетника и физичког лица, уз могућност изрицања заштитне мере одузимања предмета који су употребљени или намењени за извршење прекршаја.¹⁴² Законом о процени утицаја на животну средину прописано је да ће се носилац пројекта казнити новчаном казном уколико не поднесе захтев за одлучивање о потреби процене утицаја.¹⁴³

Након изрицања управне мере забране вађења речног наноса са водног земљишта реке Дрине против одговорних лица је у периоду 2017-2020. године пред надлежним судом покренуто 39 поступака ради утврђивања њихове прекршајне одговорности у складу са одредбама Закона о водама.¹⁴⁴

Од укупно 25 окончаних судских поступака који се односе на управне мере забране вађења речних наноса изречене у периоду 2017-2020. године, у 22 предмета лица су проглашена кривим за учињени прекршај и изречена им је новчана казна. Преостали предмети окончани су изрицањем опомене лицу (један предмет) или су обустављени (два предмета).

Табела бр. 11: Преглед броја пресуда, прописаног и досуђеног износа казне за вађење речних наноса без водне сагласности из реке Дрине у периоду 2017-2020. године, према категоријама лица (износи у динарима)

Категорија лица	Број пресуда	Износ казне прописан Законом о водама	Досуђени износ	Просечни износ казне по пресуди	Изречена заштитна мера
Правно лице	7	200.000 - 1.000.000	55.000 - 125.000	85.000	НЕ
Предузетник	8	100.000 - 500.000	10.000 – 50.000	35.000	
Физичко лице	7	5.000 - 50.000	5.000 - 50.000	22.500	

**Извор: ДРИ на основу Закона о водама и података Дирекције за воде о исходу поступака.*

На основу обрађених података о висини изречених казни утврђено је да су, у свим пресуђеним случајевима правним лицима и предузетницима, изречене новчане казне које су мање од минималних прописаних Законом о водама за ову врсту прекршаја. Ниједном лицу, коме је изречена новчана казна за учињени прекршај, није изречена заштитна мера одузимања средстава којима је прекршај извршен.

У периоду 2017-2020. године иста лица су више пута затечена у вађењу речних наноса без водне сагласности.

¹⁴⁰ Чл. 42 Закона о инспекцијском надзору.

¹⁴¹ Чл. 212-214 Закона о водама.

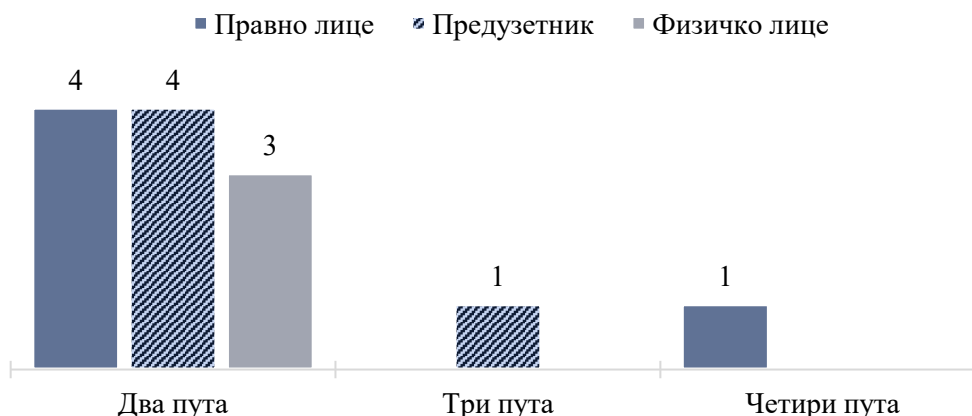
¹⁴² Чл. 126 Закона о заштити природе.

¹⁴³ Чл. 42 Закона о процени утицаја на животну средину.

¹⁴⁴ Чл. 209 – 214 Закона о водама.



Графикон бр. 19: Преглед броја лица који су у периоду 2017-2020. године више пута затечени у вађењу речних наноса из реке Дрине без важеће водне сагласности, по категоријама лица



*Извор: ДРИ на основу података Дирекције за воде о изреченим мерама.

Пет правних лица, пет предузетника и три физичка лица, на које се односи укупно 29 изречених мера забране, су у периоду 2017-2020. године више пута затечена у вађењу речних наноса без водне сагласности.

Због изостанка информације, за случајеве откривених активности у природи које су се обављале без одобреног пројекта и прибављених услова заштите природе, нису предузимане мере које су у надлежности инспектора заштите животне средине.



Препоручује се одговорним лицима Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде – Републичке дирекције за воде да предузму мере којима ће обезбедити да се у случају откривања нелегалне експлоатације шљунка и песка предузму мере у циљу утврђивања количине извађеног речног наноса и о утврђеном обављању активности обавесте инспекцију заштите животне средине, а по потреби и друге надлежне органе ради предузимања мера које нису у надлежности водног инспектора (Приоритет 2).

ЗАКЉУЧАК 3: Праћење утицаја спроведених активности није уређено, због чега на основу расположивих података и показатеља није утврђен ефекат вађења речних наноса на водни режим реке Дрине и животну средину

Наш циљ био је да одговоримо на треће ревизијско питање, односно да утврдимо да ли је обезбеђено адекватно праћење утицаја и оцена ефеката спроведених активности.

Под адекватним праћењем утицаја и оценом ефеката вађења речних наноса подразумевали смо да су обезбеђени потребни подаци за праћење утицаја вађења речних наноса на водни режим и животну средину, да је познато у којој мери је реализовани обим вађења речних наноса допринео очувању и/или побољшању водног режима, да вађење речних наноса није довело до нарушавања коришћења вода и природне равнотеже акватичких и приобалних екосистема и да је обезбеђено отклањање негативних последица вађења речних наноса од стране правних лица, предузетника или физичких лица која су их проузроковала.

Испитивали смо у којој мери је обезбеђено праћење утицаја вађења речних наноса на водни режим и животну средину и какви су ефекти постигнути вађењем речних наноса.

Закључак 3 донели смо на основу следећег налаза:

3.1. Праћење утицаја вађења речних наноса није уређено, због чега није утврђен ни ефекат спроведених активности на водни режим реке Дрине и животну средину.



Налаз 3.1: Праћење утицаја вађења речних наноса није уређено, због чега није утврђен ни ефекат спроведених активности на водни режим реке Дрине и животну средину



Планом вађења речних наноса није утврђена врста и обим података на основу којих ће се пратити утицај планираних активности на водни режим и животну средину, као ни надлежности, рокови и начин извештавања о реализованим активностима вађења речних наноса, због чега није утврђен ни ефекат спроведених активности на водни режим реке Дрине и животну средину. За реку Дрину нису познати подаци о промени у количинама речних наноса ни упоредни подаци о утицају реализованог вађења речних наноса на водни режим. У периоду 2017-2020. године није обезбеђено вађење речних наноса са свих потребних локација одређених Планом, а одобрене количине су реализоване у обиму од 60%. Не постоје упоредни подаци о стању водног земљишта пре и након вађења речних наноса, а на прилазним путевима и локацијама које су коришћене за вађење речних наноса са водног земљишта реке Дрине одложен је комунални и други отпад за који није утврђено ко и када га је одложио.

1) Праћење и извештавање о утицају реализованих активности вађења речних наноса

Није утврђена врста и обим података на основу којих ће се пратити утицај планираних активности на водни режим и животну средину, као ни надлежности, рокови и начин извештавања о реализованим активностима вађења речних наноса.

Јавна водопривредна предузећа одговорна су за припрему елемената Планава управљања водама на територији у њиховој надлежности, а Дирекција за воде одговорна је за координацију активности у сектору вода на нивоу државе.¹⁴⁵ Законом о водама прописано је да се вађење речних наноса врши на локалитетима где је то од интереса за очување или побољшање водног режима, у обиму који неће нарушити водни режим, постојеће коришћење подземних вода, стабилност обала и природну равнотежу акватичних и приобалних екосистема.¹⁴⁶

Плановима вађења речних наноса који су донети у периоду 2017-2020. године утврђено је да се њиховим спровођењем постижу следећи циљеви:

- 1) обезбеђивање пропусне моћи речног корита и смањење ризика од поплава;
- 2) побољшање хидрауличког режима течења и струјне слике у речном кориту и обезбеђивање веће стабилности корита, обала и постојећих водних објеката;
- 3) побољшање пловидбених услова на међународним и међудржавним водним путевима;
- 4) смањење негативног утицаја на животну средину и очување природне равнотеже акватичних и приобалних екосистема;
- 5) обезбеђивање количина песка и шљунка за тржиште грађевинског материјала.

Подзаконским актима којима су утврђени Планови вађења речних наноса, као ни самим плановима нису утврђени индикатори за праћење реализације постављених циљева, нити је одређена врста и обим података и начин њиховог прикупљања у циљу праћења доприноса реализованих активности унапређењу водног режима и њиховог утицаја на животну средину.

¹⁴⁵ Чл. 24 и 34 Закона о водама.

¹⁴⁶ Чл. 88а ст. 1 Закона о водама.



Овим или другим актима нису утврђене ни надлежности, рокови и начин извештавања о реализованим активностима вађења речних наноса.

Због тога што није обезбеђено прикупљање података и нису утврђене обавезе извештавања о утицају вађења речних наноса на водни режим и животну средину, нису утврђени ни кумулативни ефекти спроведених активности вађења речних наноса.

2) Утицај вађења речних наноса на водни режим

Спровођењем Плана вађења речних наноса није обезбеђено вађење речних наноса са свих потребних локација нити је обезбеђено да се изваде све одобрене количине речних наноса, а за реку Дрину нису обезбеђени подаци о промени у количинама речних наноса ни упоредни подаци о утицају реализованог вађења речних наноса на водни режим.

У периоду 2017-2020. године ни ЈВП „Србијаводе“ нити Дирекција за воде нису спроводиле појединачне или периодичне анализе реализованих активности вађења речних наноса и оцену њихових ефеката.

Уз присутна ограничења у расположивости и потпуности прикупљених података о току спроведених активности, постигнути резултати кроз управљање вађењем речних наноса са водног земљишта реке Дрине у периоду 2017-2020. године могу се оценити кроз:

- промене у коришћењу вода и расположивости ресурса;
- обезбеђено вађење речних наноса са локалитета где је то Планом вађења речних наноса утврђено као потребно за остварење циљева плана;
- остварени обим извађених речних наноса у односу на одобрене количине;

Подаци о статусу вода и билансу наноса

План управљања водама, између осталог садржи мониторинг наноса, биланс наноса, приказ значајних утицаја људских активности на статус површинских и подземних вода.¹⁴⁷ Мониторинг статуса вода врши се према годишњем програму који доноси Влада, на предлог Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде и Министарства заштите животне средине.¹⁴⁸

За реку Саву чијем сливу припада река Дрина није сачињен План управљања водним подручјем са билансом наноса, због чега се ни дозвољени обим годишње експлоатације речних наноса из реке Дрине не заснива на вишегодишњем билансу наноса реке Дрине. У радној верзији Плана управљања водним подручјима за период 2021-2027. године посматрани део водотока Дрине подељен је на укупно шест водних тела. За ова водна тела дати су резултати оцене хидроморфолошких ризика на основу доступних података.¹⁴⁹

Табела бр. 12: Преглед оцене ризика од хидроморфолошких промена за водна тела реке Дрине која су у обухвату ревизије

Назив водног тела	Град / Општина или насеље	Дужина (у km)	Укупан хидро-морфолошки притисак	Притисак услед вађења речних наноса	Притисци од насипа	Притисак услед измењене вијугавости
Дрина од ушћа у Саву до ушћа Лешнице	Богатић, Прњавор	34,171	5	1	5	5

¹⁴⁷ Чл. 33 Закона о водама.

¹⁴⁸ Чл. 109 ст. 1 Закона о водама.

¹⁴⁹ Радна верзија Плана управљања водним подручјима за период 2021-2027. године доступна је на <http://www.rdvode.gov.rs/aktuelno.php>.



Назив водног тела	Град / Општина или насеље	Дужина (у km)	Укупан хидро-морфолошки притисак	Притисак услед вађења речних наноса	Притисци од насипа	Притисак услед измењене вијугавости
Дрина од ушћа Лешнице до ушћа реке Радаљ	Лозница	47,236	5	1	5	5
Дрина од ушћа реке Радаљ до бране ХЕ „Зворник“	Мали Зворник	7,146	5	1	5	5
Дрина од акумулације Зворник до ушћа Љубовије	Љубовија	20,621	3	1	3	3
Дрина од ушћа Љубовије до ушћа Рогачице	Бајина Башта	39,534	1	1	1	0
Дрина од ушћа Рогачице до ХЕ „Бајина Башта“	Бајина Башта	24,344	3	3	1	0

*Извор: ДРИ на основу Радне верзије Плана управљања водним подручјима за период 2021-2027. године (доступно на <http://www.rdvode.gov.rs/aktuelno.php>), Прилог 1, табеле: 01 Водна тела површинских вода и 07 Притисци утицаји и ризици површинске воде.

Вађење речних наноса представља хидроморфолошки притисак на уздужни континуитет река као једног од елемената хидроморфолошког квалитета, а коришћена методологија за процену притиска услед вађења речних наноса заснована је на учешћу дужине водотока на којој се врши вађење наноса у односу на водно тело у целини.¹⁵⁰

Укупан ризик од хидроморфолошких промена оцењен као критичан за сва три водна тела која припадају делу водотока низводно од ХЕ „Зворник“ (Дрина од ушћа у Саву до бране ХЕ „Зворник“). Оваква оцена је резултат хидроморфолошког притиска од насипа и измене вијугавости, док процењени притисак услед вађења речних наноса припада класи 1 - Количина и динамика седимента није или је само незнатно измењена услед вађења наноса.¹⁵¹

Одобрене активности вађења речних наноса у 2020. години, које се односи на водно тело реке Дрине од ушћа у Саву до ушћа Лешнице, нису равномерно распоређене дуж водног тела и једнако заступљене.

Табела бр. 13: Заступљеност вађења речних наноса из реке Дрине за водно тело Дрина од ушћа у Саву до ушћа Лешнице у 2020. години, по катастарским општинама

Назив катастарске општине	Дужина водотока (km)	Учешће у дужини водног тела	Број одобрених локација за вађење речних наноса	Учешће у укупној површини експлоатационих поља	Учешће у укупно одобреним количинама	Покривеност периода одобреним активностима
Црна Бара	5	15%	2	22%	17%	64%
Салаш Црнобарски	8	24%	4	37%	35%	33%
Бадовинци	11	32%	6	28%	28%	59%
Прњавор	10	29%	3	13%	20%	32%

*Извор: ДРИ на основу података из водних сагласности за вађење речних наноса из реке Дрине.

¹⁵⁰ У складу са примењеном методологијом водна тела припадају класи 1 (количина и динамика седимента није или је само незнатно измењена услед вађења наноса) кад се на мање од 5% њихове дужине врши вађење наноса, класи 3 (умерено измењена) кад је од 5 до 20% дужине оптерећено вађењем наноса и класи 5 (значајно измењена) кад је преко 20% дужине водног тела оптерећено вађењем наноса.

¹⁵¹ Радна верзија Плана управљања водним подручјима за период 2021-2027. године, Прилог 3 - Програм мера површинске воде.



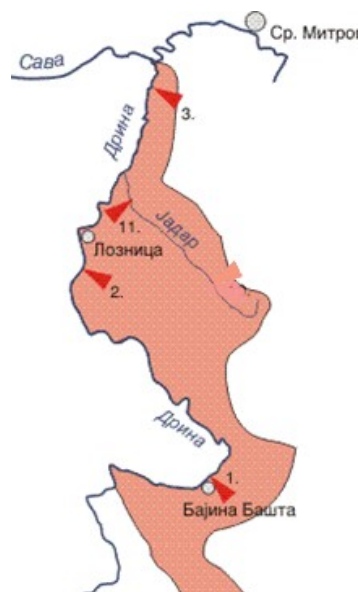
Због тога што активности нису равномерно распоређене и притисак услед вађења речних наноса на појединим подручјима може бити несразмеран оном који је процењен за водно тело у целини.

Подаци о статусу вода обезбеђују се оперативним и надзорним мониторингом који спроводе Републички хидрометеоролошки завод и Агенција за заштиту животне средине. Оперативни мониторинг има за циљ процену статуса водних тела оцењених као „водна тела под ризиком“ и да анализира учинак примене предвиђених мера. Оперативни мониторинг се успоставља на водним телима за приоритетне супстанце и друге загађујуће супстанце, као и показатеље биолошких и хидроморфолошких елемената квалитета водних тела површинских вода, а који су адекватни за притиске којима је водно тело изложено.

На сливу реке Дрине постоји укупно 11 активних хидролошких станица површинских вода, од чега на подручју обухваћеном ревизијом има укупно три хидролошке станице (Бајина Башта, Радаљ и Бадовинци).

Успостављени обим оперативног и надзорног мониторинга статуса вода који спроводи Републички хидрометеоролошки завод на хидролошким станицама Бадовинци, Радаљ и Бајина Башта садржи осматрање водостаја и ледених појава, мерење температуре воде, хидрометријска мерења протока воде. Мониторингом статуса вода у периоду 2017-2020. године на реци Дрини, у делу водотока који је изложен утицају вађења речних наноса (мерни профили Радаљ и Бадовинци), није било мерења проноса наноса, а мерење водостаја на мерном профилу Бадовинци успостављено је од 2020. године. Мерење водостаја и протока на мерном профилу Радаљ обављало се без прекида, али мерни профил Радаљ није био укључен у оперативни и надзорни мониторинг.¹⁵²

Слика бр. 10: Распоред хидролошких мерних станица у подручју обухваћеном ревизијом



*Извор: Републички хидрометеоролошки завод, http://www.hidmet.gov.rs/ciril/hidrologija/povrsinske/sliv_drina.php

Мерења суспендованог наноса на хидролошким станицама на реци Дрини се не спроводе од 2002. године. ЈВП „Србијаводе“ поседује податке о вађењу речних наноса који се евидентирају од 1991. године, на основу издавања водних аката, али се на овај начин прате само одобрене количине, док подаци о укупно извађеним количинама речних наноса из реке Дрине нису потврђени (деталније описано у налазу 2.2).

Изостанак поузданих података о количинама створеног и извађеног речног наноса у периоду 2017-2020. године ограничава и могућност оцене да ли је, у наведеном периоду, дошло до његове акумулације или његовог смањења у речном току.

Праћење квалитета површинских вода у периоду 2017-2020. године вршено је на мерним станицама Бајина Башта и Бадовинци. Мерна станица Бадовинци била је обухваћена

¹⁵² Према предлогу Института за водопривреду „Јарослав Черни“ Београд, који је био носилац припреме Плана вађења речних наноса за мониторинг на реци Дрини предложено је да се успостави мониторинг количина суспендованог наноса на хидролошкој станици Радаљ и да се два пута годишње врши испитивање квалитета наноса у дну речног корита.



оперативним и надзорним мониторингом квалитета површинских вода у периоду 2017-2020. године, али је од 2018. године дошло до смањења обухвата и учесталости испитивања елемената контроле квалитета. На мерној станици Бадовинци мониторинг седимената, као део контроле квалитета, уврштен је 2020. године.

Подаци о утицају вађења речних наноса на водни режим

ЈВП „Србијаводе“ не поседује податке о промени у водном режиму реке Дрине, пропусној моћи корита, стабилности обала, ерозији и другим елементима под утицајем спроведеног вађења речних наноса на основу одобрених активности.

ЈВП „Србијаводе“ је прикупљање података о водном режиму реке Дрине у периоду 2017-2020. године спроводило преко надлежних територијалних водопривредних предузећа путем извештаја о стању водних објеката и одбрамбене линије, а у склопу реализације годишњих програма редовног одржавања.

Извештај о стању водних објеката на водним подручјима ради се најмање једном годишње или после проласка великих вода и спроведених одбрана од поплава. Циљ израде извештаја је да сагледа и оцени: стање оспособљености и ефикасности система, потребе за унапређењем водопривредних субјеката који учествују у оперативном спровођењу одбране од поплава, унапређење поузданости система, степен изграђености и стање система за одбрану од поплава, организованост и могућност спровођења одбране од поплава и других релевантних показатеља. У овим извештајима који се односе на период 2017-2020. године констатовано је да се на сектору доње Дрине врши стална експлоатација песка и шљунка, као и да то несумњиво има великог утицаја на режим тока реке и стабилност њеног корита.¹⁵³ На овај начин извештаји указују на потенцијалне негативне последице које је изазвало вађење речних наноса, али не обезбеђују податке потребне за утврђивање свих ефеката вађења речних наноса (*позитивних и негативних*) на водни режим реке Дрине.

За реку Дрину у периоду 2017-2020. године није било обезбеђено снимање попречних профила у циљу одређивања утицаја багеровања на промену хидроморфолошких карактеристика водних тела и праћење стања речног корита.

На недостатак података о утицају вађења речних наноса на водни режим утичу и непотпуни подаци о извађеним количинама речних наноса и недостатак геодетских снимака терена након вађења речних наноса (*деталније описано у налазу 2.2*).

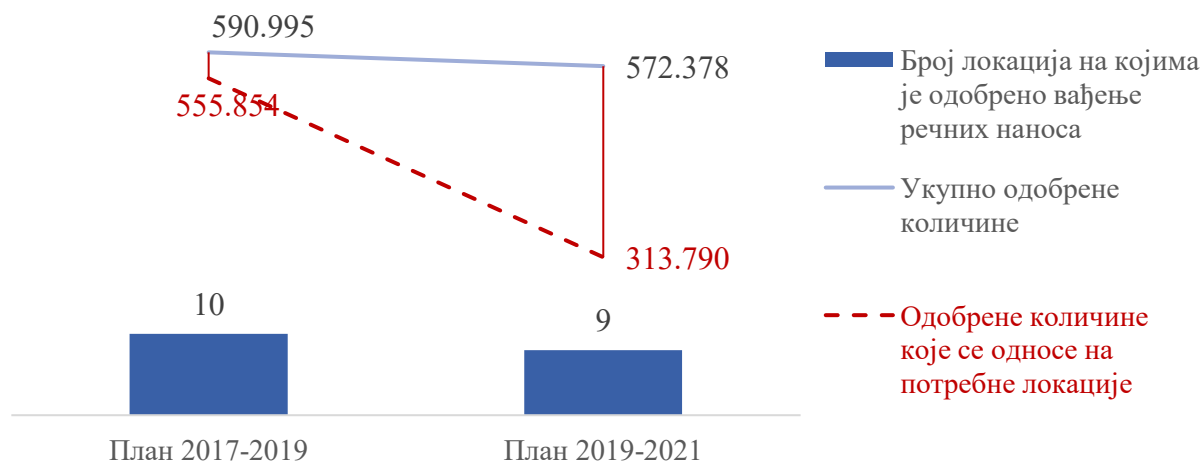
Вађење речних наноса са локација одређених Планом вађења речних наноса

Резултати спровођења плана, могу се делимично оценити на основу тога у којој мери су током примене Плана вађења речних наноса расположиви капацитети ангажовани у складу са потребама за остварење циљева плана, односно у којој мери је обезбеђено да се активности вађења речних наноса спроводе на локацијама које су Планом вађења речних наноса одређене као потребне.

¹⁵³ У извештајима се посебно наводи да експлоатација песка и шљунка, избор локација, услови експлоатације, између осталог узрокују промене хидролошких услова реке Дрине и тиме и одношење обала, реактивирање рукаваца и слично.



Графикон бр. 20: Преглед усмерености ангажованих капацитета за вађење речних наноса са водног земљишта реке Дрине низводно од ХЕ „Зворник“ на локације које су Планом одређене као потребне (количине у кубним метрима)



*Извор: ДРИ на основу података ЈВП „Србијаводе“ о издатим водним сагласностима и података Дирекције за воде о обрачунатој накнади за вађење речних наноса лицима на које се издате водне сагласности односе.

Иако у периоду примене различитих Планова не постоји значајно одступање у броју потребних локација са којих је одобрено вађење речних наноса, учешће одобрених количина са тих локације у укупно одобреном вађењу речних наноса је значајно мање у периоду примене Плана 2019-2021. године.¹⁵⁴

Мање учешће количина речних наноса чије је вађење одобрено са локација које су одређене као потребне у укупно одобреним (за 39%) последица је, поред смањења броја потребних локација и резервисања дела локација за реализацију пројеката од националног интереса, одсуства одговарајућих механизма за усмеравање расположивих капацитета (детаљније описано у налазу 1.1). Због тога што је издатим водним сагласностима у периоду примене Плана 2019-2021. године вађење речних наноса у значајној мери преусмерено на локације које нису одређене као приоритетне, укупно ангажовани капацитети ће мање допринети унапређењу водног режима реке Дрине.

Остварени степен реализације одобреног вађења речних наноса

Како би се постигли очекивани утицаји одобрених активности на унапређење водног режима, које је планирано пројектом вађења речних наноса на основу кога је издата водна сагласност, потребно је да остварени обим вађења речних наноса буде у складу са планираним. Табеларни предмер радова на вађењу наноса, са приказом процентуалног повећања попречног профила након вађења речног наноса је обавезни део сваког пројекта на основу кога се издаје сагласност за вађење речних наноса са водног земљишта.

У периоду 2017-2020. године ЈВП „Србијаводе“ је издала укупно 49 водних сагласности од којих је закључно са 31. децембром 2020. године истекло њих 24. Ради оцене резултата спроведених активности извршили смо анализу података о одобреним и пријављеним количинама извађених речних наноса за ове водне сагласности.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Закључно са подацима о издатим водним сагласностима до 31. децембра 2020. године.

¹⁵⁵ Укључујући и пријављене количине које су извађене у трајању поступка прибављања водне сагласности и након истека водних сагласности.



Табела бр. 14: Преглед реализације водних сагласности за вађење речних наноса из реке Дрине у периоду 2017-2020. године, којима је до 31. децембра 2020. године истекла важност

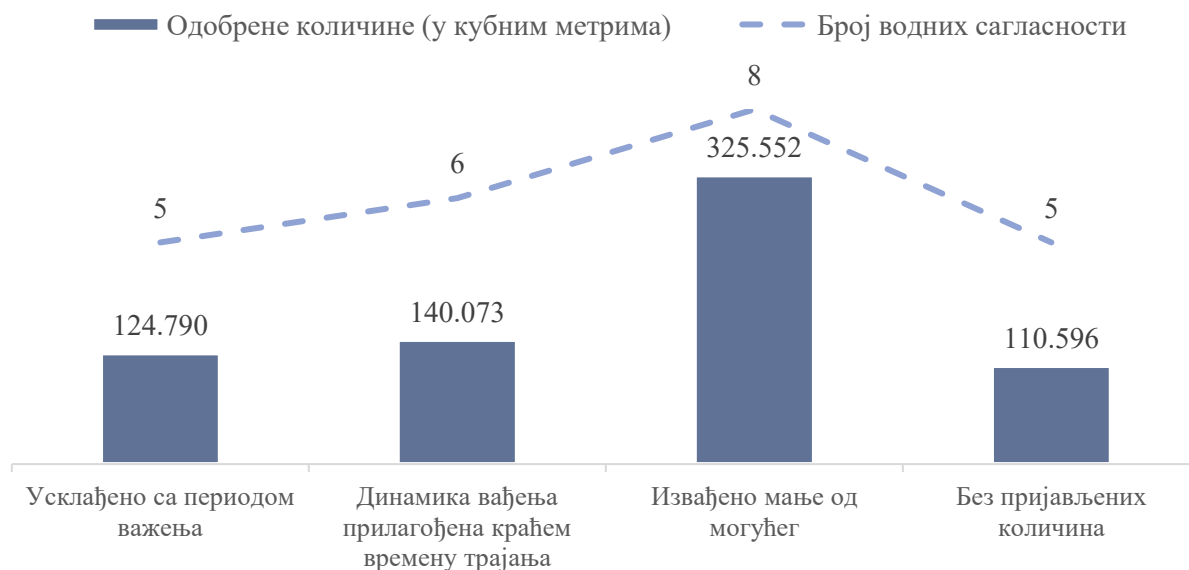
Сектор	Број водних сагласности	Одобрене количине (у кубним метрима)	Пријављене количине (у кубним метрима)	Степен реализације одобрених количина
Између ХЕ „Бајина Башта“ и ХЕ „Зворник“	6	62.892	16.133	26%
Низводно од ХЕ „Зворник“	18	638.120	405.419	64%
Свега Дрина:	24	701.012	421.552	60%

*Извор: ДРИ, на основу података Дирекције за воде о обрачунатој накнади за извађени речни нанос.

Анализа искоришћености водних сагласности реализованих у периоду 2017-2020. године указује да је одобрено вађење речних наноса реализовано у обиму од 60%, при чему је обим реализације одобрених активности више него двоструко мањи на делу водотока између ХЕ „Бајина Башта“ и ХЕ „Зворник“, при чему поузданост овог закључка зависи од потпуности достављених извештаја о извађеним количинама речних наноса (деталније описано у налазу 2.2).

Подаци о односу одобрених и пријављених извађених количина речних наноса на нивоу водних сагласности анализирани су и у односу на период трајања водне сагласности, ради оцене њихове усклађености.

Графикон бр. 21: Преглед реализованих водних сагласности у периоду 2017-2020. године према усклађености степена реализације водне сагласности са периодом важења



*Извор: ДРИ, на основу података ЈВП „Србијаводе“ о периоду важења водних сагласности и података Дирекције за воде о обрачунатој накнади за извађени речни нанос носиоцима водних сагласности.

Анализом података утврђено је да су само за пет водних сагласности пријављене извађене количине речних наноса, у односу на укупно одобрене, сразмерне периоду важења водне сагласности.

Код шест водних сагласности, на које се односи 20% одобрених количина, скраћивање периода важења водне сагласности утицало је на интензивирање активности у односу на пројектом предвиђену динамику вађења речних наноса. У једном случају активности вађења речних наноса настављене су и након истека периода важења водне сагласности.



За 13 водних сагласности, на које се односи 62% укупно одобрених количина, пријављене количине извађених речних наноса су мање од оних које је било могуће извадити током периода важења водне сагласности, при чему за пет водних сагласности на које се односи 16% укупно одобрених количина није достављен ниједан извештај о извађеним количинама речних наноса.

У периоду 2017-2020. године ЈВП „Србијаводе“ је располагало са седам геодетских снимака локације после вађења речних наноса, од укупно 24 водних сагласности које су издате и истекле у периоду 2017-2020. године (*деталније објашњено у налазу 2.2*). Достављани геодетски снимци локација након спроведеног вађења речних наноса нису коришћени за потврду извађених количина речних наноса.

Због тога што није обезбеђено адекватно прикупљање података, оцена резултата и утицаја је могућа само на нивоу појединачних активности и локација, уз постојећа ограничења у расположивости и потпуности прикупљених података о току спроведених активности.

3) Подаци о утицају вађења речних наноса на животну средину

Нису обезбеђени подаци о утицају спроведених активности на животну средину, а на прилазним путевима и локацијама које су коришћене за вађење речних наноса са водног земљишта реке Дрине одложен је комунални и други отпад за који није утврђено ко и када га је одложио.

Водним земљиштем управља јавно водопривредно предузеће основано за обављање водне делатности на одређеној територији. Под управљањем водним земљиштем у јавној својини сматра се одржавање водног земљишта потребног за редовну употребу водних објеката у јавној својини, одређивање начина коришћења водног земљишта и коришћење водног земљишта.¹⁵⁶

Јединица локалне самоуправе дужна је да изврши евиденцију дивљих депонија и постојећих несанитарних депонија - сметлишта на својој територији, као и да разматра извештај о реализацији локалног плана управљања отпадом једанпут годишње и извештај доставља Министарству заштите животне средине и Агенцији за заштиту животне средине.¹⁵⁷ Законом о заштити животне средине прописана је обавеза државних органа да, у оквиру својих финансијских могућности, отклањају последице загађивања животне средине и смањења штете у случајевима када је загађивач непознат, као и када штета потиче услед загађивања животне средине из извора ван територије Републике Србије.¹⁵⁸

Законом о заштити природе прописано је да се заштита природе, између осталог, спроводи и укључивањем локалних заједница у праћење стања, заштиту и унапређење природе.¹⁵⁹

У периоду 2017-2020. године издато је укупно 17 водних сагласности без актуелних услова заштите природе (*деталније описано у налазу 1.2*), од чега се њих седам односи на локације које делимично или у потпуности припадају подручјима која су по неком од основа обухваћена посебним мерама заштите. Због изостанка надзора над поштовањем услова заштите природе приликом спровођења активности (*деталније описано у налазу 2.1*) не

¹⁵⁶ Чл. 9а Закона о водама.

¹⁵⁷ Чл. 43 ст. 7 Закона о управљању отпадом („Службени гласник РС“, бр. 36/2009, 88/2010, 14/2016, 95/2018 – др. закон).

¹⁵⁸ Начело супсидијарне одговорности – одредбе чл. 9 Закона о заштити животне средине.

¹⁵⁹ Чл. 7 Закона о заштити природе.



постоје подаци у којој мери је приликом спровођења активности вађења речних наноса обезбеђено поштовање мера заштите природе.

ЈВП „Србијаводе“ је у периоду 2017-2020. године након спроведених поступака давања у закуп водног земљишта ради вађења речног наноса из реке Дрине закључила укупно 38 уговора о закупу, на основу којих је издато 33 водних сагласности за вађење речних наноса (*закуп водног земљишта и трајање водне сагласности детаљније су објашњени у налазу 1.3 и Прилогу 2 - Динамика стицања лиценци и утицај на водне сагласности*). Од укупног броја закључених уговора о закупу до 31. децембра 2020. године закуп је истекао за 15 уговора.

Табела бр. 15: Преглед уговора о закупу које је у периоду 2017-2020. године закључило ЈВП „Србијаводе“ ради вађења речних наноса са водног земљишта реке Дрине, по граду/општини

Град / општина	Број закључених уговора о закупу са јавног водног земљишта	Површина водног земљишта у закупу (м ²)	Број уговора који су истекли до 30.12.2020. године
Богатић	15	367.800	6
Бајина Башта	11	61.076	6
Лозница	4	89.500	3
Остали	3	31.661	-

*Извор: ДРИ, на основу података ЈВП „Србијаводе“ о закљученим уговорима о закупу водног земљишта за вађење речних наноса из реке Дрине и издатим водним сагласностима.

Водним сагласностима којима се одобрава вађење речних наноса и уговорима о закупу, на основу којих лице које прибави водну сагласност користи земљиште у јавној својини током вађења речног наноса, нису посебно утврђене обавезе лица да на одређени начин уреди водно земљиште по завршетку активности. ЈВП „Србијаводе“ у периоду 2017-2020. године није утврђивало стање водног земљишта пре, током и након истека закупа водног земљишта у јавној својини са кога је вршено вађење речних наноса. На тај начин, за ове локације није утврђено у каквом је стању остављено земљиште које је било предмет закупа након истека водне сагласности.

Град Лозница, Општина Богатић и Општина Бајина Башта су у периоду 2017-2020. године достављали Агенцији за заштиту животне средине прописане податке о дивљим депонијама, али се ови подаци и извештаји који се на основу њих састављају не разматрају са аспекта утицаја вађења речних наноса на настанак дивљих депонија.

На територијама катастарских општина Бадовинци, Црна Бара и Салаш Црнобарски које припадају општини Богатић не постоји организовано прикупљање комуналног отпада због чега је на овом подручју присутан и значајан број дивљих депонија.

Табела бр. 16: Преглед података о дивљим депонијама на територији општине Богатић за период 2017-2020. године, по насељима

Назив насеља	Број чишћења дивљих депонија	Број реактивираних дивљих депонија	Учешће у количини одложеног отпада	Учешће у површини дивљих депонија	Учешће у броју становника
Бадовинци	10	2	16%	24%	17%
Црна Бара	9	1	10%	12%	7%
Салаш Црнобарски	5	1	7%	10%	4%
Остала насеља (11)	53	9	66%	54%	73%

*Извор: ДРИ, на основу података о дивљим депонијама који су достављани Агенцији за заштиту животне средине.



Због чињенице да јединице локалне самоуправе нису упознате са одобреним активностима вађења речног наноса и да њихови органи нису учествовали у спроведеним контролама нити су сами спроводили контроле на тим локалитетима (*детаљније описано у налазу 2.1*), постоји ризик да део дивљих депонија, на прилазним путевима и локацијама са којих се врши или је вршено вађење речних наноса у претходном периоду, није евидентиран нити обухваћен извештајима који се достављају Агенцији за заштиту животне средине.

Током спровођења ревизије, извршен је обилазак више локација на водном земљишту реке Дрине у близини којих се спроводи или је у ранијем периоду вршено вађење речних наноса.

Слика бр. 12: Депоније на водном земљишту реке Дрине које припада територији општине Богатић



**Извор: ДРИ, фотографисано 19. марта 2021. године приликом обиласка локација са представницима општине Богатић.*

Приказано затечено стање водног земљишта реке Дрине указује да се, иако не постоје поуздани подаци о томе када и на који начин су ове дивље депоније настале, њихов настанак може довести у везу са вађењем речних наноса јер се налазе дуж обале и поред путева који су коришћени или се и даље користе за потребе приласка локацијама на којима се врши вађење речних наноса.

Наиласком великих вода чврсти отпад, који је одложен на дивљим депонијама на водном земљишту и тренутно нарушава изглед и могућност коришћења обале, може се увести у речни ток и на тај начин постати плутајући отпад који може угрозити квалитет воде, биљни и животињски свет и здравље људи низводно од места где се депоније налазе.



Препоручује се одговорним лицима Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде – Републичке дирекције за воде да:

- утврде потребан обим и врсту података, надлежности и обавезе у вези са њиховим прикупљањем и анализом спроведених активности вађења речних наноса, у циљу праћења и оцене ефеката спровођења Плана вађења речних наноса (Приоритет 3);
- у складу са потребама и могућностима координације и сарадње у праћење активности вађења речних наноса укључе ЈВП „Србијаводе“ и органе јединица локалне самоуправе, у циљу унапређења капацитета за ефикасније праћење утицаја које може имати спровођење активности вађења речног наноса и утврђивања одговорности за настале последице (Приоритет 2).



Препоручује се одговорним лицима Министарства заштите животне средине да у складу са потребама и могућностима координације и сарадње у праћење стања животне средине на локацијама где се обавља вађење речних наноса укључе и органе јединица локалне самоуправе, у циљу унапређења капацитета за ефикасније праћење утицаја које може имати спровођење активности вађења речног наноса и утврђивања одговорности за настале последице (Приоритет 2).



Препоручује се одговорним лицима ЈВП „Србијаводе“ да предузму мере којима ће се обезбедити да се за водно земљиште у јавној својини које се даје у закуп и на коме се обављају активности вађења речног наноса или које се користи за прилаз тим локацијама, утврди стање водног земљишта, у циљу обезбеђивања података за праћење стања и насталих промена ради предузимања мера за отклањање насталих последица (Приоритет 2).



V Захтев за доставу одазивног извештаја

Субјекти ревизије су, на основу члана 40. став 1. Закона о Државној ревизорској институцији, дужни да поднесу Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених несврсисходности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

- 1) навођење ревизије, на коју се он односи;
- 2) кратак опис несврсисходности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

Мере исправљања су мере које субјект ревизије предузима да би отклонио несврсисходности у свом пословању или мере умањење ризика од појављивања одређене несврсисходности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Субјекти ревизије су обавезни да у одазивном извештају искажу мере исправљања по основу откривених несврсисходности односно свих закључака и налаза датих у Извештају о ревизији сврсисходности пословања, као и да поступе по датим препорукама. За мере исправљања дужни су да уз одазивни извештај доставе доказе према следећем:

1. За налазе, односно несврсисходности првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана субјекти ревизије су у обавези да доставе доказе о отклањању несврсисходности односно предузимању мера исправљања;
2. За налазе, односно несврсисходности другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана субјекти ревизије су у обавези да доставе акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице;
3. За налазе, односно несврсисходности трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року до три године субјекти ревизије су у обавези да доставе акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

На основу члана 40. став 2. Закона о Државној ревизорској институцији одазивни извештај је јавна исправа која је потписана и оверена печатом од стране одговорног лица субјекта ревизије.

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитости навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и ревизија одазивног извештаја. Такође, извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

Сагласно члану 57. став 1. тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјекат ревизије у чијем су пословању откривене несврсисходности, не поднесе у прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.

Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг



пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне несврсисходности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институције је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40. ст 7. до 13. Закона о Државној ревизорској институцији.



Прилог 1 – Методологија у поступку рада

Ревизија сврсисходности је планирана и спроведена кроз предстудију и кроз главну студију. У фази предстудије сагледали смо улоге, надлежности и одговорности различитих нивоа институција јавног сектора у вези са вађењем речних наноса, идентификовани су потенцијални ризици по остварење циљева спровођења активности вађења речних наноса из реке Дрине и извршена је припрема и планирање за спровођење главне студије.

У фази планирања ревизије анализирани су закони, стратешка и подзаконска акта којима је уређено вађење речних наноса, анализиран је садржај усвојених Плана вађења речних наноса којима се уређују локације и дозвољени обим вађења речних наноса, подаци о одобреним активностима вађења речних наноса, сагледане су надлежности и обим активности надлежних инспекцијских органа, као и јавно доступни подаци у вези са вађењем речних наноса из реке Дрине.

Избор субјеката ревизије извршен је на основу надлежности органа за планирање, праћење и контролу активности вађења речних наноса, њихових ефеката и утицаја на природу и животну средину:

- 1) Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде – Републичка дирекција за воде, у чијој надлежности је планирање вађења речног наноса. Дирекција за воде, као орган управе у саставу Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде обавља послове државне управе и стручне послове у области управљања водама и спроводи инспекцијски надзор над применом Закона о водама.
- 2) ЈВП „Србијаводе“, које има надлежности за управљање водним земљиштем у јавној својини, издавање водних аката којима се одобрава вађење речних наноса и обављање послова уређења водотока;
- 3) Министарство заштите животне средине, које има надлежности за одлучивање о потреби израде студије о процени утицаја и спровођење надзора у области заштите природе и животне средине.

Временски обухват одређен је након анализе извршених измена прописа које су од утицаја на начин планирања и издавања сагласности за вађење речних наноса у Републици Србији. С обзиром да су у децембру 2016. години усвојене значајније измене Закона о водама које се односе на успостављање обавезе доношења плана вађења речних наноса, промену надлежности за издавање водне сагласности, као и прописивање додатних заштитних мера у циљу спречавања вађења речних наноса без водне сагласности, ревизијом су обухваћене активности субјеката ревизије које се односе на период од 1. јануара 2017. године до 31. децембра 2020. године. Имајући у виду да су поједина водна акта којима је уређено вађење речних наноса у посматраном периоду донета или важила и ван овог периода, у појединим аспектима испитивања обухват разматраних података и информација превазилази наведени период, у циљу свеобухватнијег и објективнијег закључивања.

Спровођење ревизије

Да би одговорили на ревизорска питања прикупили смо и обрадили податке о активностима субјеката ревизије у вези са планирањем, одобравањем, праћењем и контролом активности вађења речних наноса и ефеката које спроведене активности имају на уређење водотока, заштиту природе и животну средину.

У циљу одговора на прво ревизијско питање прикупили смо податке о:



- Начину припреме Плана вађења речних наноса, обиму и садржају размењених података између надлежних органа у процесу планирања вађења речног наноса;
- Садржају усвојених Плана вађења речних наноса и образложење плана које се односи на реку Дрину са тежиштем на утврђене локације и количине речних наноса;
- Водним сагласностима Дирекције за воде и ЈВП „Србијаводе“ којима је одобрено вађење речних наноса у периоду 2017-2020. године;
- Активностима у вези са вађењем речних наноса са водног земљишта реке Дрине које су евидентирани у Водном информационом систему;
- Активностима заједничке комисије у оквиру сарадње у области уређења водотока и издавања водних сагласности за вађење речних наноса са надлежним органима Републике Српске;
- Предузетим мерама у циљу утврђивања утицаја планираних активности на природу и животну средину;
- Донетим подзаконским актима и појединачним актима на основу којих се одобрава вађење речних наноса из реке Дрине (водни услови, услови заштите природе, уговори о закупу водног земљишта и др).

Испитивали смо да ли су и у којој мери Дирекција за воде, ЈВП „Србијаводе“ и Министарство заштите животне средине, у складу са својим надлежностима и својим активностима обезбедили да се приликом планирања и одобравања вађења речних наноса са реке Дрине полази од потреба за уређењем водног режима реке Дрине, да ли су Плановима вађења речних наноса одређене локације на којима је потребно вађење речних наноса из реке Дрине и подаци о количинама речних наноса које је са њих потребно извадити, да ли су предвиђене адекватне мере за заштиту природе и животне средине, да ли су обезбеђени предуслови за континуитет у спровођењу активности током трајања планског периода и ефикасно усмеравање расположивих капацитета у складу са потребама уређења водног режима.

Поред анализе достављене документације, са представницима субјеката ревизије обавили смо интервјуе у циљу прикупљања потребних додатних информација и потврде закључака добијених на основу спроведених анализа.

У циљу одговора на друго ревизијско питање прикупили смо податке о:

- Унутрашњој организацији субјеката ревизије и интерним процедурама;
- Начину на који надлежни органи спроводе праћење тока одобрених активности вађења речних наноса из реке Дрине;
- Прикупљеним подацима о току активности и начину њиховог коришћења;
- Размени података о вађењу речних наноса на реци Дрини између надлежних органа;
- Годишњим плановима инспекцијског надзора водних инспектора и инспектора заштите животне средине, предлозима и захтевима за координисани надзор и извештајима о реализованом инспекцијском надзору;
- Активностима заједничке комисије у оквиру сарадње у области заједничког инспекцијског надзора са надлежним органима Републике Српске;
- Изреченим мерама забране вађења речних наноса и другим предузетим мерама инспекцијских органа.

Испитивали смо да ли су и у којој мери Дирекција за воде, ЈВП „Србијаводе“ и Министарство заштите животне средине обезбедили доступне и ажурне податке о издатим



сагласностима за вађење речних наноса, току одобрених активности и да ли се и у којој мери на основу тих података планира и спроводи надзор над применом донетих аката којима се уређују активности у вези са вађењем речних наноса, као и на који начин је обезбеђено спречавање вађења речног наноса из реке Дрине без водних сагласности и да ли су против лица која су затечена у вађењу речних наноса без водне сагласности предузете одговарајуће мере, у складу са законом.

Сагледали смо и обим и начин инспекцијског прегледа који спроводи водни инспектор и у циљу објективнијег сагледавања процеса и околности под којима се надзор спроводи заједно са водним инспектором обишли смо више локација на територији општине Богатић.

У циљу одговора на треће ревизијско питање прикупили смо податке о:

- Начину праћења утицаја активности вађења речних наноса на водни режим и животну средину;
- Спроведеном мониторингу статуса вода и резултатима тог мониторинга;
- Распоживим подацима о стању водног земљишта и животне средине;
- Пријављеним количинама речних наноса за које је извршен обрачун накнаде.

Извршили смо и обилазак дела водног земљишта и са представницима општине Богатић обишли смо више локација ради потврде стања на локацијама које су се у претходном периоду користиле или се још увек користе за вађење речних наноса. У недостатку оцене ефеката спровођења плана спроведене су анализе реализације на нивоу појединачних водних сагласности.

Извршена је квантитативна и квалитативна анализа прикупљених података и информација и након тога се приступило изради извештаја.



Прилог 2 – Динамика стицања лиценци и утицај на водне сагласности

На време потребно за прибављање водне сагласности за време важења Плана вађења речних наноса од августа 2017. до августа 2019. године значајно је утицала обавеза прибављања лиценце за вађење речних наноса и доказивања права својине, коришћења или закупа приликом подношења захтева за прибављање водних услова за вађење речних наноса.

Обавеза прибављања лиценце за вађење речних наноса уведена је Законом о изменама и допунама Закона о водама који је ступио на снагу 24. децембра 2016. године. Законом је прописано да се водна сагласност за вађење речних наноса издаје на одређено време, а најдуже за период од једне године, правним лицима, односно предузетницима који имају лиценцу за обављање делатности вађења речних наноса.

У складу са одредбама Закона о водама (чл. 120 став 2) лиценца за обављање делатности вађења речног наноса издаје се на период од пет година, на основу захтева лица, и то:

- решењем министарства надлежног за послове саобраћаја – за вађење речних наноса из водног пута, односно
- решењем министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде - за вађење речних наноса из водотока на којима нема пловног пута и са водног земљишта, ради уређења режима вода.

Правилник о условима у погледу техничко-технолошке опремљености и организационе и кадровске оспособљености за добијање лиценце за обављање делатности вађења речних наноса, као и о начину вођења евиденције издатих и одузетих лиценци¹⁶⁰ усвојен је у априлу 2017. године.

Иако је подзаконски акт којим се утврђују услови за стицање лиценце за вађење речних наноса ступио на снагу 2. маја 2017. године, до ступања на снагу Плана вађења речних наноса није издата ниједна лиценца за вађење речних наноса са водног земљишта реке Дрине. Правилник је измењен већ у фебруару 2018. године¹⁶¹ када је дошло и до смањивања захтева у погледу потребних техничких капацитета за добијање лиценце за подручје реке Дрине.

Табела бр. 1: Упоредни преглед потребних техничких капацитета за добијање лиценце за вађење речних наноса из водотока реке Дрине који није део пловног пута и са водног земљишта реке Дрине пре и након измена подзаконског акта

Део подслива, водоток		Дрина, низводно од ХЕ Зворник		Дрина, узводно од ХЕ Зворник	
		СГ РС, бр. 39/2017	СГ РС бр. 14/2018	СГ РС, бр. 39/2017	СГ РС бр. 14/2018
Багер	број	2	2	1	1
	снага (кW)	> 120	80	90-120	80
Утоваривач	број	1	1		
	снага (кW)	> 110	80		
Камион	број	2	2	1	1
	носивост (т)	> 15	10	10-15	10

¹⁶⁰ „Службени гласник РС“, бр. 39/2017.

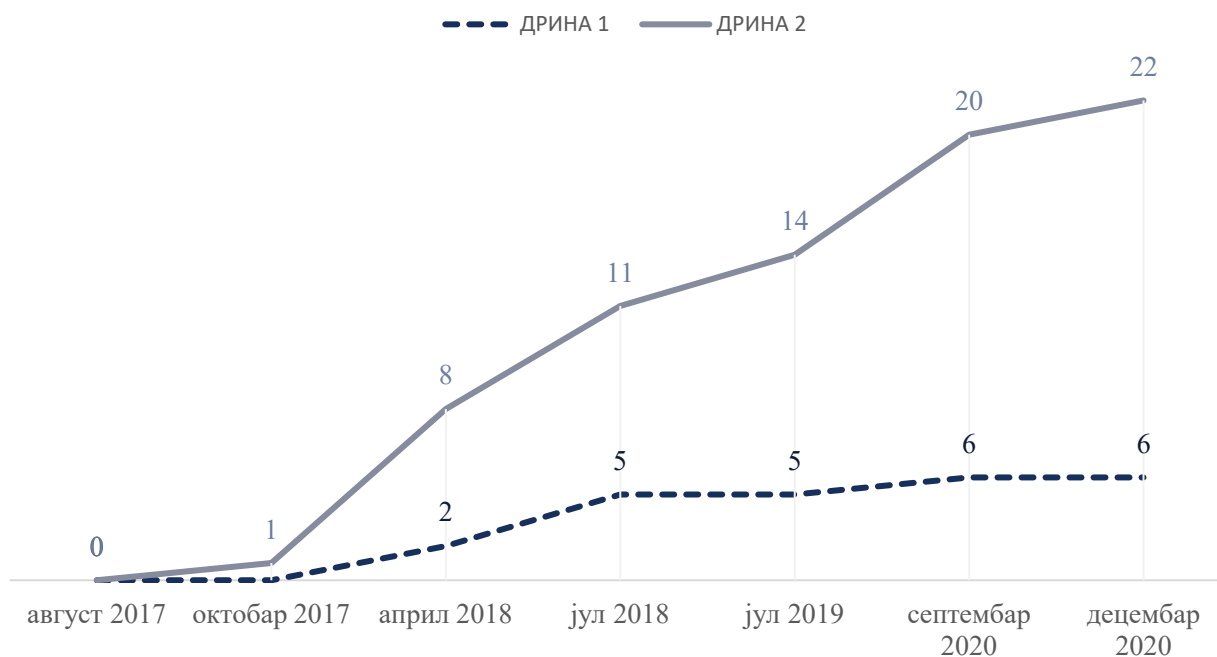
¹⁶¹ Правилник о изменама и допунама Правилника о условима у погледу техничко-технолошке опремљености и организационе и кадровске оспособљености за добијање лиценце за обављање делатности вађења речних наноса, као и о начину вођења евиденције издатих и одузетих лиценци („Службени гласник РС“, бр. 14/2018).



Промене у кадровској опремљености није било, као ни промена у потребној техничко-технолошкој и кадровској опремљености за стицање лиценце за вађење речних наноса из водног пута.

Утицај промене настале смањивањем захтева у погледу потребних техничких капацитета на издавање лиценци за вађење речних наноса са водног земљишта реке Дрине је видљив кроз број издатих лиценци према периоду њиховог издавања.

Графикон бр. 1: Преглед динамике издатих лиценци за вађење речних наноса из реке Дрине, које издаје Дирекција за воде, у периоду 2017-2020. године



*Извор: ДРИ на основу података Дирекције за воде о издатим лиценцама за вађење речних наноса.

Након измене услова за прибављање лиценце долази и до повећања броја издатих лиценци за вађење речних наноса из реке Дрине.

Одредбама Правилника о садржини и обрасцу захтева за издавање водних аката, садржини мишљења у поступку издавања водних услова и садржини извештаја у поступку издавања водне дозволе који је ступио на снагу 3. августа 2017. године уређени су обрасци захтева и садржај, односно документација која се подноси уз захтеве за издавање водних аката и између осталог (у складу са изменама Закона о водама) уведена је обавеза достављања лиценце за обављање делатности вађења речних наноса приликом подношења захтева за издавање водних услова и водне сагласности.¹⁶²

У поступцима давања у закуп водног земљишта реке Дрине ради вађења речних наноса који су спровођени у периоду 2017-2020. године, ЈВП „Србијаводе“ је као услов за учешће у поступку и подношење понуде предвидело обавезу лица да уз понуду приложи и одговарајућу лиценцу за вађење речних наноса. На овај начин обавеза прибављања лиценце имала је још већи утицај на динамику издавања водних услова за вађење речних наноса у периоду примене Плана вађења речних наноса за период од августа 2017. до августа 2019. године.

¹⁶² Чл. 4 и 8 Правилника о садржини и обрасцу захтева за издавање водних аката, садржини мишљења у поступку издавања водних услова и садржини извештаја у поступку издавања водне дозволе.



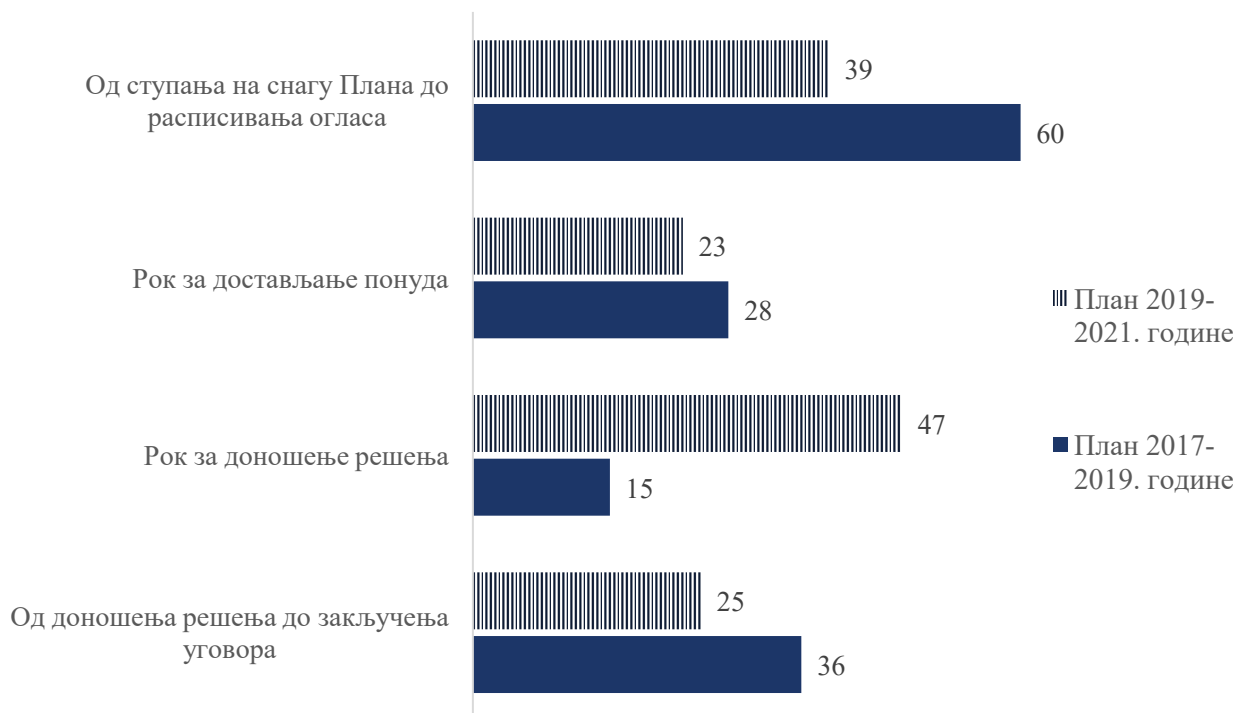
ЈВП „Србијаводе“ је 15. новембра 2017. године расписало први конкурс за давање у закуп водног земљишта у јавној својини ради вађења речних наноса. По овом конкурсном само је три лица поднело понуде и закључило уговоре о закупу водног земљишта реке Дрине, од чега два лица са лиценцама за вађење речних наноса из пловног пута. ЈВП „Србијаводе“ је поново огласило давање водног земљишта у јавној својини у закуп 26. априла 2018. године. До дана истицања рока за подношење понуда за закуп укупно је 15 лица прибавило лиценцу за вађење речних наноса из реке Дрине. Након завршеног поступка, у периоду од 19. до 30. јула 2018. године закључени су уговори о закупу водног земљишта реке Дрине ради вађења речних наноса за 17 локација, са роком трајања закупа до истека водне сагласности, а најдуже до 31. јула 2019. године.

Први захтев за издавање водних услова за вађење речних наноса са водног земљишта у јавној својини, након другог поступка оглашавања, поднет је 7. августа 2018. године.

Захтев за издавање водне сагласности по овим водним условима поднет је 15. октобра 2018. године, док је прва водна сагласност за локације на које се односе уговори о закупу издата 19. новембра 2018. године, са преосталим роком важности до истека уговора о закупу водног земљишта, односно 254 дана.

У периоду 2017-2020. године ЈВП „Србијаводе“ је спровело три поступка давања у закуп водног земљишта у јавној својини ради вађења речних наноса из реке Дрине. Време потребно за спровођење процедуре и закључивање уговора о закупу водног земљишта реке Дрине за вађење речних наноса у овим поступцима износило је у просеку 83 дана.

Графикон бр. 2: Упоредни преглед времена потребног за давање у закуп водног земљишта реке Дрине ради вађења речних наноса у периоду 2017-2020. године (у данима)



*Извор: ДРИ, на основу података ЈВП „Србијаводе“.

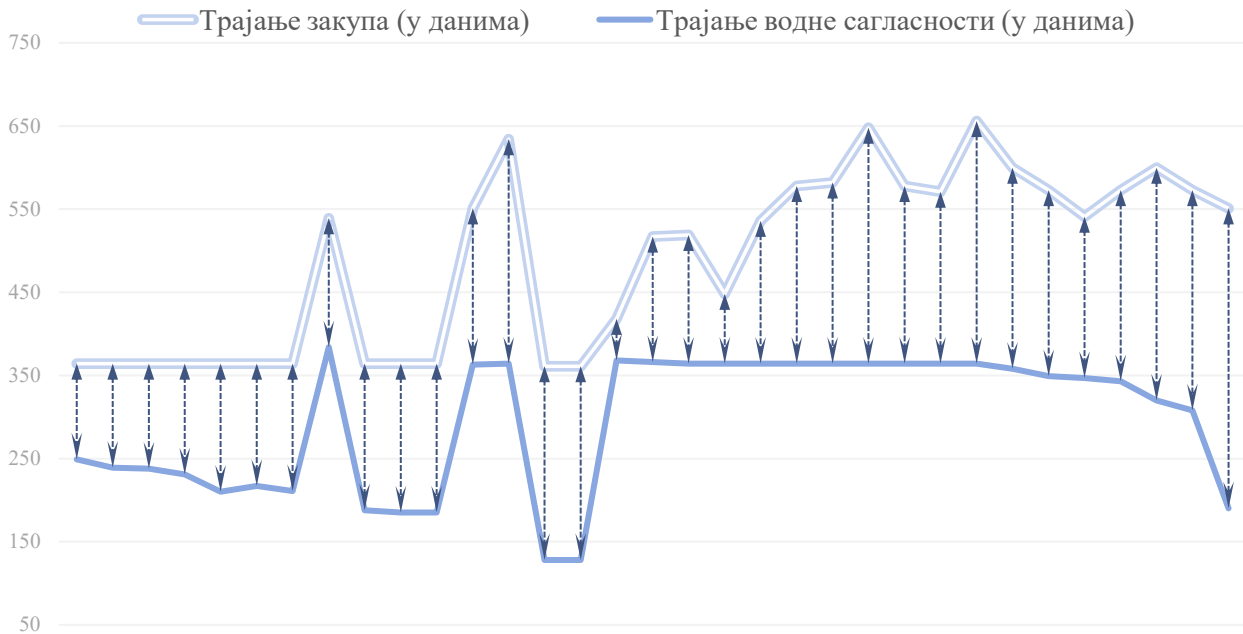
У периоду 2017-2020. године од датума ступања на снагу Плана до закључивања уговора о закупу водног земљишта реке Дрине за вађење речних наноса протекло је више од 130 дана.



У периоду 2017-2020. године ЈВП „Србијаводе“ је издала укупно 33 водних сагласности којима је одобрено вађење речних наноса са водног земљишта у јавној својини, а за чије коришћење је претходно закључен уговор о закупу.

Како је у периоду 2017-2020. године захтевано доказивања права својине, коришћења или закупа водног земљишта приликом подношења захтева за прибављање водних услова за вађење речних наноса, то је и трајање закупа водног земљишта у јавној својини било дуже у односу на трајање водних сагласности за вађење речних наноса са ових локација.

Графикон бр. 3: Преглед разлика између времена трајања водне сагласности за вађење речних наноса из реке Дрине у периоду 2017-2020. године и времена трајања закупа водног земљишта у јавној својини на које се издата сагласност односи



*Извор: ДРИ на основу података ЈВП „Србијаводе“.

Узимајући у обзир време потребно за спровођење поступка закупа и трајање водне сагласности, на локацијама које се налазе на водном земљишту у јавној својини, у двогодишњем периоду важења Плана вађења речних наноса могуће је спроводити активности најдуже у трајању од једне календарске године.

ЈВП „Србијаводе“ је након ступања на снагу Плана 2019-2021. године и спровођења поступка давања у закуп водног земљишта реке Дрине у јавној својини издала три водне сагласности за вађење речних наноса са локација за које су издате сагласности и на основу Плана 2017-2019. године, при чему је настали прекид у важењу водних сагласности и обављању активности вађења речних наноса на тим локацијама трајао 362-384 дана.

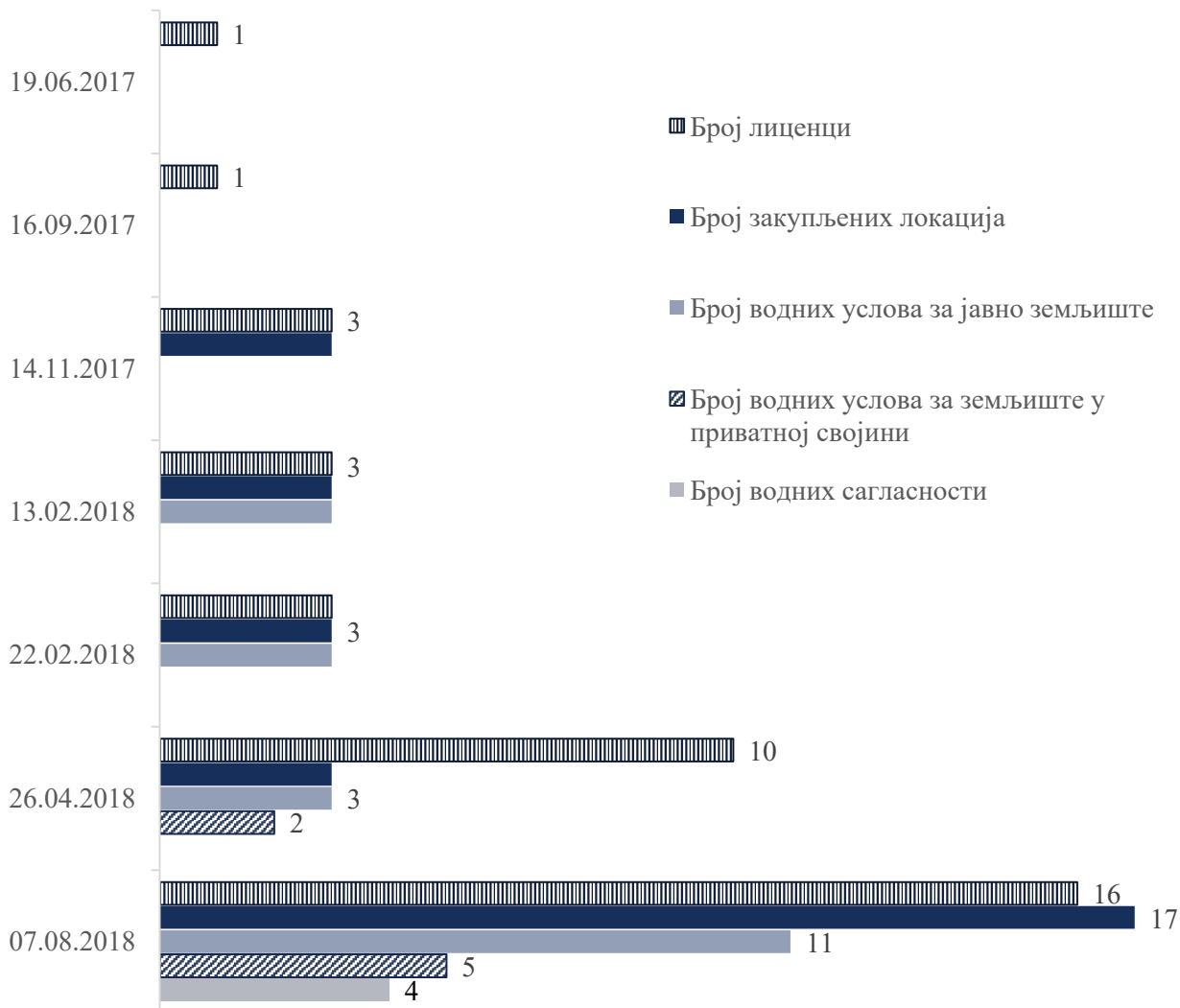
План вађења речних наноса за период од августа 2017. до августа 2019. године ступио је на снагу 16. септембра 2017. године, а прве водне сагласности за вађење речних наноса са водног земљишта реке Дрине издате су тек у јулу 2018. године.

За вађење речних наноса са водног земљишта реке Дрине које је у приватном власништву први водни услови издати су 23. априла 2018. године, а прва водна сагласност издата је 16. августа 2018. године са роком важења од годину дана, што је једнако и максималном могућем периоду.



На овај начин и својински облик над водним земљиштем са кога се планира вађење речних наноса различито утиче на период потребан за прибављање водне сагласности за вађење речних наноса, али и избор локација са којих ће се вршити вађење речних наноса.

Графикон бр. 4: Преглед динамике стечених лиценци и издатих водних аката за вађење речних наноса са водног земљишта реке Дрине у периоду важења Плана 2017-2019. године



*Извор: ДРИ на основу података Дирекције за воде о издатим лиценцама и података ЈВП „Србијаводе“ о давању у закуп водног земљишта и издавању водних аката за вађење речних наноса.

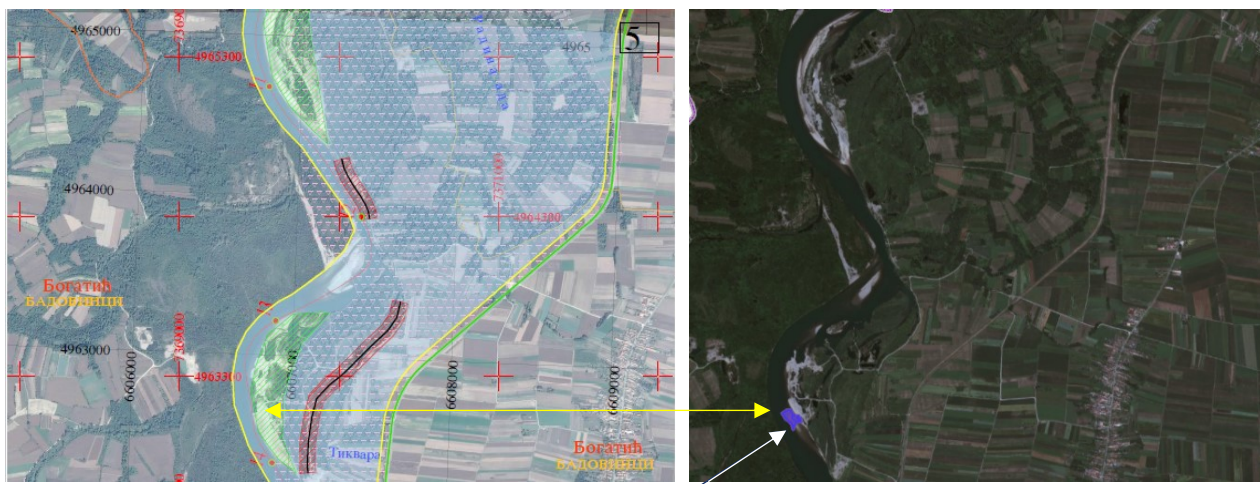


Прилог 3 – Власничка структура водног земљишта

Планом вађења речних наноса утврђене су локације са којих је потребно вађење речних наноса, али приликом одређивања локација није разматрана власничка структура водног земљишта на тим локацијама. Границе експлоатационог поља са кога се одобрава вађење речног наноса утврђују се издатом водном сагласношћу.

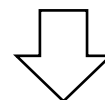
Дугогодишње меандрирање реке Дрине и одлагање процеса утврђивања граница водног земљишта довеле су до тога да Планом одређене потребне, односно приоритетне локације не припадају водном земљишту у јавној својини над којим ЈВП „Србијаводе“ остварује право управљања.

Слика бр. 1: Пример локације одређене Планом са које је одобрено вађење речних наноса, а која се због меандрирања реке Дрине више не налази на водном земљишту у јавној својини.



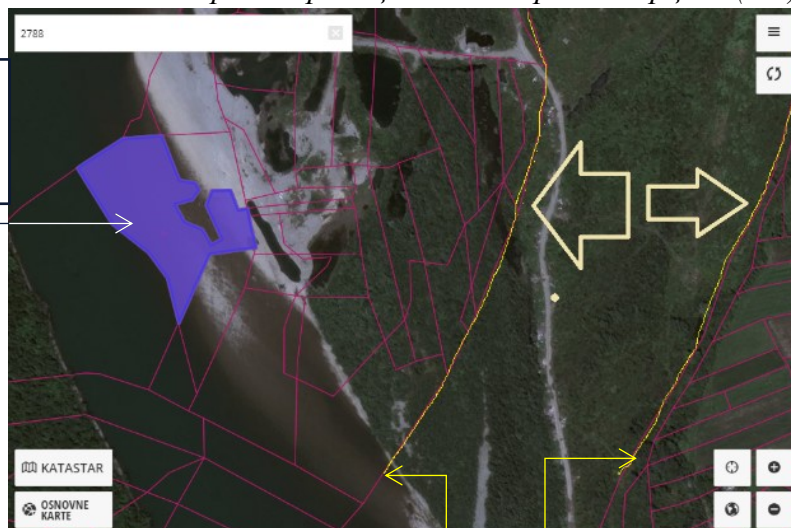
Атлас карта за реку Дрину¹⁶³

Приказ катастарских граница¹⁶⁴



Увећани приказ граница катастарских парцела (КП)

КП на којој је одобрено вађење речних наноса



Границе КП водног земљишта у јавној својини

¹⁶³ План вађења речних наноса, атлас карта аз реку Дрину, страна 5.

¹⁶⁴ Територија општине Богатић, ГеоСрбија, <https://a3.geosrbija.rs/>.



Прилог 4 – Пример заједничког надзора

Водни инспектор Републике Српске је 20. јуна 2019. године затекао лице у вађењу речних наноса на левој обали реке Дрине. Након утврђивања околности од утицаја на предузимање мера из надлежности инспекције закључено је да локација на којој је лице затечено у нелегалном вађењу речних наноса припада катастарској оптини Јелав, град Лозница. Водни инспектор је о утврђеном стању обавестио водну инспекцију Дирекције за воде.

На основу достављене информације о вађењу речних наноса на левој обали реке Дрине планирано је спровођење заједничког надзора који је на предметној локацији спроведен 1. августа 2019. године.

У моменту спровођења надзора лице није затечено у вађењу речних наноса, али је констатовано постојање депресија насталих ископом речног наноса и постојање трагова недавних активности просејавања ископаног шљунка, као и трагови кретања грађевинских машина.

У даљем поступку спровођења заједничког надзора контролисано лице је потврдило наводе из записника о извршеној инспекцијској контроли коју је претходно спровео водни инспектор Републике Српске, а којим је констатовано да је лице на истој локацији затечено у вађењу речног наноса.

На основу тако утврђеног чињеничног стања водни инспектор Дирекције за воде је лицу изрекао меру забране вађења речних наноса и поднео пријаву пред надлежним судом ради утврђивања прекршајне одговорности и изрицања одговарајућих мера.

За учињени прекршај надлежни суд је досудио новчане казне правном лицу у износу од 50.000 динара и одговорном лицу у правном лицу у износу од 10.000 динара.