Crna Gora
MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

NACRT ZAKONA O FINANSIRANJU UPRAVLJANJA VODAMA

Podgorica, maj 2008. godine

ZAKON O FINANSIRANJU UPRAVLJANJA VODAMA

I OSNOVNE ODREDBE

Član 1

Ovim zakonom utvrđuju se izvori sredstava za finansiranje upravljanja vodama, visina i način plaćanja naknada za zaštitu i korišćenje voda i vodnog dobra i druga pitanja od značaja za obezbjeđivanje i korišćenje tih sredstava.

Član 2

Sredstvima, koja se obezbjeđuju u skladu sa ovim zakonom, ako zakonom nije drukčije određeno, finansiraju se poslovi upavljanja vodama, koje u okviru zakonom utvrđene nadležnosti vrše nadležni organi, a koji se odnose na:

1) upravne i stručne poslove u upavljanju vodama:
   - izradu i sprovođenje Vodne osnove Crne Gore, planova upravljanja vodama i drugih planskih dokumenata u oblasti upravljanja vodama;
   - utvrđivanje i sprovođenje mjera za održavanje i unaprjeđivanje vodnog režima, izradu studija istražnih i drugih radova od značaja za vodni režim;
   - uspostavljanje i vođenje informacionog sistema i međunarodnu saradnju;
2) uređenje i korišćenje voda:
   - prikupljanje i vođenje podataka o kvantitativnim i kvalitativnim parametrima voda i njihovom korišćenju i preduzimanje mjera za njihovo racionalno korišćenje;
   - vodoistražne radove;
   - izgradnju i rekonstrukciju vodnih objekata i zaštitu izvorišta za javno vodosnabdijavanje i pružanje pomoći za individualno vodosnabdijevanje;
3) zaštitu voda od zagađivanja:
   - pripremu i praćenje realizacije planova za zaštitu voda od zagađivanja;
   - praćenje kvaliteta voda i preduzimanje mjera za zaštitu voda od zagađivanja;
   - izgradnju, rekonstrukciju i održavanje objekata za prečišćavanje otpadnih voda;
   - sprovođenje mjera za zaštitu i očuvanje flore i faune u akvatorijumima (vodenim sistemima);
4) uređenje vodotoka i zaštitu od štetnog dejstva voda:
   - pripremu i praćenje sprovođenja planova za zaštitu od štetnog dejstva voda i preduzimanje mjera u skladu sa planom;
   - tehničko održavanje vodotoka, regulacionih i zaštitnih vodnih objekata;
   - izgradnju i održavanje regulacionih i zaštitnih vodnih objekata (obaloutvrde, nasipi, pregrade, pragovi, naperi, akumulacije, vještačke rijeke i dr.);
5) druge poslove u upravljanju vodama, u skladu sa zakonom.

II IZVORI SREDSTVA ZA FINANSIRANJE UPRAVLJANJA VODAMA

Član 3

Sredstva za finansiranje upravljanja vodama obezbjeđuju se iz:
1) vodnih naknada;
2) naknada za sticanje vodnog prava;
3) naknada od zakupa javnog vodnog dobra i vodnih objekata i sistema;
4) donacija i drugih izvora, u skladu sa zakonom.

Sredstva od naknada iz stava 1 tač. 1, 2 i 3 ovog člana, ako zakonom nije drukčije određeno, pripadaju budžetu Crne Gore i budžetima lokalnih samouprava na čijim teritorijama su ta sredstva ostvarena, u srazmjeri 70% : 30%.

Sredstva koja pripadaju budžetu Crne Gore koriste se za finansiranje poslova upravljanja vodama, iz nadležnosti organa državne uprave nadležnog za poslove upravljanja vodama (u daljem tekstu: nadležni organ uprave), prema programu koji donosi Vlada Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada).

Sredstva koja pripadaju budžetima lokalnih samouprava koriste se za finansiranje poslova upravljanja vodama, iz nadležnosti organa lokalne uprave, a prema programu koji donosi nadležni organ lokalne samouprave.

Programima iz st. 3 i 4 ovog člana se za finansiranje upravljanja vodama, pored sredstava iz stava 1 ovog člana, po potrebi, mogu predvidjeti i dodatna sredstva iz budžeta Crne Gore odnosno budžeta lokalnih samouprava.

Visina sredstava iz st. 3 i 4 ovog člana za narednu godinu utvrđuje se na bazi ostvarenja prihoda po osnovu naknada iz stava 1 ovog člana, a na osnovu izvještaja nadležnog organa uprave odnosno nadležnog organa lokalne uprave.

Izvještaj iz stava 6 ovog člana priprema se za period od 1. oktobra prethodne do 31. septembra tekuće godine.

1. Vodne naknade

Član 4

Vodne naknade su:
1) naknada za korišćenje voda;
2) naknada za zaštitu voda od zagađivanja;
3) naknada za izvađeni materijal iz vodotoka.

Naknada za korišćenje voda

Član 5

Obveznici plaćanja naknade za korišćenje voda su privredna društva, preduzetnici, druga pravna i fizička lica (u daljem tekstu: pravna i fizička lica) koja:

- zahvataju i koriste površinske i podzemne vode za piće, komunalne, pogonske i tehnološke potrebe, navodnjavanje, flaširanje odnosno pakovanje mineralnih i prirodnih voda, tankovanje plovnih objekata, odvođenje ili dopremanje vode u komercijalne svrhe i sl.;
- koriste vode za uzgoj ribe, rakova, školjki i drugih morskih plodova;
- koriste vode za proizvodnju električne energije i druge pogonske namjene;
- koriste vode za plovidbu.

Član 6

Naknada iz člana 5 stav 1 alineja 1 ovog zakona plaća se prema količini (m^3) zahvaćene, iskorišćene, isporučene ili tankovane vode, odnosno po litru flaširane ili pakovane vode.
Naknada iz člana 5 stav 1 alineja 2 ovog zakona plaća se prema količini (kg) proizvedene ribe, rakova, školjki i drugih morskih plodova.

Naknada iz člana 5 stav 1 alineja 3 ovog zakona plaća se prema količini proizvedene električne energije (kWh) na pragu elektrane, a za korišćenje vodne snage za druge pogonske namjene prema snazi postrojenja (kW).

Naknada iz člana 5 stav 1 alineja 3 ovog zakona plaća se i za korišćenje vode u izuzetno povoljnim prirodnim uslovima, korišćenjem hidroakumulacija, a obračunava prema zapremini (m3) hidroakumulacije.

Naknada iz člana 5 stav 1 alineja 4 ovog zakona plaća se prema vrsti odnosno nosivosti (t) i snazi (kW) plovila.

Visina naknade iz člana 5 stav 1 al. 1 i 2 ovog zakona određuje se u zavisnosti od namjene i kvaliteta vode.

Naknada za korišćenje vode ne plaća se za vodu iskorišćenu pri obavljanju vatrogasne službe i otklanjanju elementarnih nepogoda.

Naknada za zaštitu voda od zagađivanja

Član 7

Naknada za zaštitu voda od zagađivanja plaća se za neposredno ili posredno zagađivanje vode recipijenta srazmjerno stepenu zagađenosti i vrsti otpadne vode ili druge vode promijenjenih svojstava (u daljem tekstu: otpadne vode), odnosno druge materije kojom se pogoršava kvalitet vode recipijenta i uslovi njenog korišćenja.

Obveznici plaćanja naknade iz stava 1 ovog člana su pravna i fizička lica koja:
- ispuštaju otpadne vode ili druge materije kojima se neposredno zagađuju vode recipijenta ili pogoršava njihov kvalitet i uslovi korišćenja;
- koriste mineralna đubriva, u intenzivnoj poljoprivrednoj proizvodnji;
- proizvode ili uvoze hemijska sredstava za zaštitu bilja;
- proizvode ili uvoze deterdženate;
- proizvode ili uvoze naftu, naftne derivate ili motorna ulja;
- upravljaju lukama;
- upravljaju marinama.

Naknadu iz stava 2 alineja 1 ovog člana, obveznici koji obavljaju djelatnost odvođenja otpadne vode naplaćuju od korisnika sistema javne kanalizacione mreže, prema količini (m3) ispuštene otpadne vode u javnu kanalizaciju i stepenu njenog zagađenja.

Član 8

Naknada iz člana 7 stav 2 alineja 1 ovog zakona plaća se prema količini (m3) ispuštene otpadne vode i stepenu njenog zagađenja u skladu sa propisom iz člana 14 ovog zakona.

Visina naknade iz stava 1 ovog člana ne može biti manja od cijene prečišćavanja otpadnih voda do nivoa utvrđenog propisima o efluentima (emisiji).

Naknada iz stava 1 ovog člana ne plaća se ako kvalitet otpadne vode koja se ispušta u recipijent odgovara propisanim graničnim vrijednostima kvaliteta vode recipijenta.

Član 9

Naknada iz člana 7 stav 2 alineja 2 ovog zakona plaća se prema upotrijebljenoj količini (kg) mineralih đubriva po jedinici površine (ha) zemljišta koje se koristi u intenzivnoj poljoprivrednoj proizvodnji, u skladu sa normativima.

Naknada iz člana 7 stav 2 alineja 3 ovog zakona plaća se prema proizvedenoj ili uvezenoj količini (kg) hemijskih sredstava za zaštitu bilja.

Naknada iz člana 7 stav 2 alineja 4 ovog zakona plaća se prema proizvedenoj ili uvezenoj količini (kg) deterdženata.

Naknada iz člana 7 stav 2 alineja 5 ovog zakona plaća se prema količini (l) proizvedene ili uvezene nafte, naftnih derivata i motornih ulja.

Naknada iz člana 7 stav 2 alineja 6 ovog zakona plaća se prema količini (t) pretovarene robe.

Naknada iz člana 7 stav 2 alineja 7 ovog zakona plaća se prema broju ostvarenih vezova, vrsti plovnog objekta i površini (m2) korišćenog vodnog tijela površinske vode.

Utvrđivanje količine vode

Član 10

Količina zahvaćene i iskorišćene vode odnosno ispuštene otpadne vode utvrđuje se mjernim uređajima.

Za obveznike koji nemaju mjerne uređaje, količina (m3) vode se privremeno utvrđuje na osnovu podataka o obimu proizvodnje, odnosno utvrđenih normativa o utrošku vode u njihovom proizvodnom odnosno tehnološkom procesu (po proizvedenoj jedinici, a za navodnjavanje prema površini (ha) poljoprivrednog zemljišta koje se navodnjava), ili količini (m3) vode isporučene iz vodovodnog sistema ili vodozahvata.

Naknada za izvađeni materijal iz vodotoka

Član 11

Obaveznici plaćanja naknade za izvađeni materijal iz vodotoka su pravna i fizička lica koja vade pijesak, šljunak, kamen i drugi materijal iz korita vodotoka, sprudova, napuštenih korita i sa obala prirodnih vodotoka, prirodnih i vještačkih akumulacija i sa područja ugroženih od erozije (u daljem tekstu: izvađeni materijal iz vodotoka).

Naknada iz stava 1 ovog člana obračunava se prema količini (m^3) i vrsti izvađenog materijala iz vodotoka.

Član 12

Ukupna količina izvađenog materijala iz vodotoka utvrđuje se na osnovu podataka obveznika ili, ako oni nisu dostavljeni ili postoji sumnja u njihovu ispravnost, na osnovu podataka dobijenih od lica imenovanog za nadzor od strane nadležnog organa.

Naknada iz člana 11 ovog zakona ne plaća se za izvađeni materijal iz vodotoka koji je iskorišćen za izgradnju, rekonstrukciju i održavanje zaštitnih vodnih objekata.

Način obračunavanja i plaćanja vodnih naknada

Član 13

Vodne naknade obveznici plaćaju na osnovu rješenja o iznosu naknade za tekući obračunski period, koje, u okviru utvrđenih nadležnosti, donosi nadležni organ uprave, odnosno nadležni organ lokalne uprave, najkasnije do 31. marta tekuće godine, a, po pravilu, na osnovu podataka o mjesečnom obračunu iz prethodne godine, a za izvađeni materijal iz vodotoka na osnovu tehničke dokumentacije na koju obveznici pribave vodnu saglasnost.

Naknade iz stava 1 ovog člana plaćaju se na osnovu:
- privremenog obračuna, u toku obračunskog perioda;
- konačnog obračuna, po isteku obračunskog perioda.

Obračunski period za plaćanje vodnih naknada je jedna kalendarska godina.

Izuzetno, nadležni organ donosi rješenje iz stava 1 ovog člana za vrijeme kraće od obračunskog perioda iz stava 3 ovog člana, za obveznike:
- nad kojima je u toku obračunskog perioda započet stečajni, likvidacioni ili sanacioni postupak ili kod kojih su u toku obračunskog perioda nastale druge statusne promjene;
- koji u toku obračunskog perioda steknu, prenesu ili na drugi način izgube vodno pravo ili pravo vlasništva, zakupa ili drugo stvarno pravo od značaja za plaćanje vodnih naknada.

Istekom tekućeg obračunskog perioda nadležni organ vrši konačni obračun iznosa naknade za obračunski period i donosi rješenje, najkasnije do 1. marta naredne godine.

Obveznici plaćanja naknada iz čl. 6, 8, 9 i 11 ovog zakona dužni su da dostavljaju nadležnom organu za obračun naknade iz stava 1 ovog člana mjesečne izvještaje o količinama zahvaćene, iskorišćene, isporučene, tankovane, flaširane ili pakovane vode (m3 ili l); proizvedene ribe, rakova, školjki i drugih morskih plodova (kg); proizvedene električne energije (kWh) na pragu

elektrane; iskorišćene vodne snage za druge pogonske namjene prema snazi postrojenja (kW); ispuštene otpadne vode ili druge materije kojima se zagađuju vode recipijenta ili pogoršava njihov kvalitet i uslovi korišćenja (m3); upotrijebljenih mineralih đubriva (kg) po jedinici površine (ha) i površini zemljišta koje koristi u intenzivnoj poljoprivrednoj proizvodnji; proizvedenih ili uvezenih hemijskih sredstava za zaštitu bilja (kg); proizvedenih ili uvezenih deterdženata (kg); proizvedene ili uvezene nafte, naftnih derivata ili motornih ulja (l); pretovarene robe (t); izvađenog materijala iz vodotoka (m3); broju ostvarenih vezova, vrsti plovnog objekta i površini (m2) korišćenog vodnog tijela površinske vode, najkasnije do 5-tog u mjesecu za prethodni mjesec, a godišnji izvještaj najkasnije do 31-og januara tekuće za prethodnu godinu .

Naknadu po osnovu privremenog obračuna obveznici plaćaju, po pravilu, u jednakim mjesečnim iznosima najkasnije do 20-tog u mjesecu, za prethodni mjesec.

Naknadu po osnovu konačnog obračuna obveznici plaćaju u roku od 15 dana od dana prijema rješenja.

Ukoliko se vađenje materijala iz vodotoka vrši u okviru održavanja vodotoka, vodnog dobra i vodnih objekata i sistema, iz člana 93 Zakona o vodama, ugovorena vrijednost radova može se umanjiti od obračunatog iznosa naknade iz člana 11 ovog zakona.

Izvještaj o izvršenoj uplati iz st. 7, 8 i 9 ovog člana obveznici su dužni da dostave nadležnom organu iz stava 1 ovog člana i nadležnom organu za poslove javnih prihoda u roku od pet dana od dana izvršene uplate.

Ukoliko se konačnim obračunom utvrdi da je iznos naknade po privremenim obračunima veći od iznosa konačnog obračuna za obračunski period, izvršiće se umanjenje naknade za naredni obračunski period u tom iznosu.

Član 14

Visinu i način obračunavanja naknada iz čl. 5, 7 i 11 ovog zakona, kao i kriterijume za utvrđivanje stepena zagađenosti voda iz člana 8 stav 1 ovog zakona, utvrđuje Vlada.

Član 15

Protiv rješenja iz člana 13 ovog zakona može se izjaviti žalba u roku od osam dana od dana prijema rješenja.

Po žalbi protiv rješenja koje donosi nadležni organ lokalne uprave odlučuje glavni administrator, a po žalbi protiv rješenja koje donosi nadležni organ uprave ministarstvo nadležno za poslove voda (u daljem tekstu: Ministarstvo).

Žalba ne odlaže izvršenje rješenja.

Član 16

U pogledu naplate, kamate, zastarjelosti i kontrole plaćanja vodnih naknada primjenjuju se propisi kojima je uređena poreska administracija.

2. Naknade za sticanje vodnog prava

Član 17

Naknadu za sticanje vodnog prava plaćaju privredna društva, preduzetnici i druga pravna lica koja steknu vodno pravo po osnovu dodijeljene koncesije ili po osnovu prethodno sprovedenog zakonom predviđenog postupka obaveznog oglašavanja u postupku utvrđivanja vodnih uslova.

Visina i način obračuna i plaćanja naknade iz stava 1 ovog člana, utvrđuje se ugovorom zaključenim u skladu sa zakonom. Početnu visinu naknade određuje nadležni organ prema namjeni, kvalitetu i drugim uslovima od značaja za korišćenje vodnog dobra.

3. Naknade od zakupa javnog vodnog dobra i vodnih objekata i sistema

Član 18

Za zakup javnog vodnog dobra ili vodnog objekta odnosno sistema u državnoj svojini, ako zakonom nije drukčije određeno, plaća se naknada.

Visina i način obračuna i plaćanja naknade iz stava 1 ovog člana, utvrđuje se ugovorom zaključenim u skladu sa zakonom. Početnu visinu naknade određuje nadležni organ prema površini (m2) odnosno vrijednosti predmeta zakupa, namjeni zakupa i kategoriji zakupca (pravno lice, preduzetnik ili fizičko lice).

III NADZOR

Član 19

Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i propisa donijetih na osnovu ovog zakona, u okviru zakonom utvrđenih nadležnosti, vrši Ministarstvo, organ državne uprave nadležan za poslove javnih prihoda i nadležni organi lokalne uprave, preko ovlašćenog lica.

Poslove inspekcijskog nadzora iz stava 1 ovog člana, u okviru svoje nadležnosti, Ministarstvo vrši preko inspektora za vode.

U sprovođenju nadzora, inspektor za vode ima pravo da pregleda poslovne knjige i izvrši kontrolu izvođenja radova obveznika vodnih naknada.

Lica nad kojima se vrši nadzor dužna su da ovlašćenim licima iz stava 1 ovog člana omoguće pregled poslovnih knjiga i izvođenja radova.

Ako, u vršenju nadzora, ovlašćeno lice iz stava 1 ovog člana, utvrdi nezakonitosti i nepravilnosti dužno je da preduzme mjere utvrđene zakonom.

IV KAZNENE ODREDBE

Član 20

Novčanom kaznom od dvadesetostrukog do dvjestastrukog iznosa minimalne zarade u Crnoj Gori kazniće se za prekršaj pravno lice ili preduzetnik ako ne postupi prema odredbi ili postupi protivno odredbi:

1) člana 5 ovog zakona;
2) člana 7 stav 2 ovog zakona;
3) člana 11 stav 1 ovog zakona;
4) člana 13 st. 6 ili 10 ovog zakona;
5) člana 17 ovog zakona;
6) člana 18 ovog zakona.

Novčanom kaznom od trostrukog do petnaestostrukog iznosa minimalne zarade u Crnoj Gori kazniće se za prekršaj iz stava 1 ovog člana odgovorno lice u pravnom licu i fizičko lice.

V PRELAZNE I ZAVRŠNA ODREDBA

Član 21

Propis iz člana 14 ovog zakona donijeće se u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Član 22

Danom početka primjene ovog zakona prestaju da važe:

1) odredbe člana 40 stav 2 i poglavlja V Zakona o vodama („Službeni list RCG“, broj 16/95);
2) Odluka o kriterijumima, visini i načinu plaćanja naknade za zaštitu voda od zagađivanja, naknade za izvađeni materijal iz vodotoka i naknade za korišćenje vodoprivrednih objekata („Službeni list RCG“, br. 15/96 i 35/98).

Član 23

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od objavljivanja u „Služenom listu Crne Gore“, a primjenjivaće se od 1. januara 2009. godine.

O B R A Z L O Ž E NJ E

I USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni osnov za donošenje Zakona o finansiranju upravljanja vodama, sadržan je u odredbi člana 16 stav 1 tačka 5 Ustava Crne Gore, kojom je predviđeno da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuju pitanja od interesa za Crnu Goru.
-
U ta pitanja svakako spada i pitanje finansiranja upravljanja vodama, kao jedno od ključnih za stvaranje opštih uslova za unaprjeđenje zaštite i korišćenja površinskih i podzemnih voda, kao prirodnog bogatstva u državnoj svojini, kao i vodnog dobra, koje služi njihovoj opštoj upotrebi, a u okviru toga i ostvarivanju opšteg odnosno javnog interesa u oblasti voda. Zbog potrebe uređenja tog pitanja članom 1 stav 2 Zakona o vodama („Službeni list RCG“, broj 27/07) je i određeno da se sredstva za finansiranje poslova upravljanja vodama obezbjeđuju u skladu sa posebnim zakonom, a što takođe čini relevantan pravni osnov za donošenje ovog zakona.

II RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

U prethodnoj 2007. godini donijet je novi Zakon o vodama, kojim su primjereno vodama, kao sve značajnijem prirodnom resursu, utvrđeni pravni status i način integralnog upravljanja vodama, vodnim i priobalnim zemljištem i vodnim objektima, uslovi i način obavljanja vodne djelatnosti i druga pitanja od značaja za upravljanje vodama i vodnim dobrom.

Tim zakonom nije uređeno i pitanje finansiranja upravljanja vodama, koje čini jedan od najvažnijih segmenata u ukupnom sadržaju odnosa koji se tiču upravljanja vodama, bez kojeg ustanovljeni koncept ne može ostvariti odgovarajuće rezultate.

Zakonodavac se, dakle, i pored izuzetnog značaja navedenog pitanja, opredijelio da Zakonom o vodama, iako sistemskim u oblasti voda, direktno ne uređuje pitanje finansiranja poslova upravljanja vodama. No, ipak, ne prepuštajući uređivanje tog pitanja slučaju, isti zakon propisuje njegovo rješavanje odnosno uređivanje u prelaznom odnosno kraćem vremenskom periodu i dugoročno.

Kada je u pitanju dugoročno uređivanje tog pitanja, Zakon za finansiranje poslova upravljanja vodama, kao što je navedeno, predviđa donošenje posebnog zakona. Razlozi zbog kojih se zakonodavac opredijelio za donošenje posebnog zakona motivisani su složenošću tog pitanja i potrebi njegovog usklađivanja sa Okvirnom direktivom o vodama Evropske unije, kojom je utvrđeno da će države članice do 2010. godine osigurati:
da politika cijene vode obezbijedi odgovarajući podsticaj korisnicima da racionalno koriste vodne resurse i tako doprinose ciljevima zaštite životne sredine postavljenih Direktivom;
odgovarajući doprinos za različita korišćenja voda i to najmanje: za industriju, domaćinstva i poljoprivredu, sve sa ciljem povraćaja sredstava uloženih u usluge vezane za vodu, a na bazi

ekonomskih analiza sprovedenih saglasno Aneksu III, vodeći računa o principu «zagađivač plaća».

Pored navedenog od značaja za finansiranje je i to da je Direktivom predviđeno da države članice mogu u navedene svrhe da uzmu u obzir i socijalne, ekološke i ekonomske efekte povraćaja sredstava, kao i geografske i klimatske uslove jednog ili više regiona. Nadalje je predviđeno da države članice mogu, u saglasnosti sa postojećom praksom, da ne primijene naprijed navedenu drugu alineju pod uslovom da to neće kompromitovati svrhu i postizanje ciljeva Direktive.
Dakle, primjena Direktive upućuje države na suptilnost i detaljnu analizu svog postojećeg sistema naknada u oblasti voda, uz potrebu uvođenja i nekih novih, kao i odgovarajućeg povećanja njihove visine, ukoliko se želi obezbijediti dovoljno sredstava za postizanje ciljeva utvrđenih Direktivom. To je očigledno i bio razlog koji je opredijelio zakonodavca da propiše potrebu donošenja posebnog zakona u ovoj oblasti. Za ovaj pristup ima primjera u uporednom pravu i on može imati i određene praktične prednosti, jer omogućava fleksibilnost, kako prilikom donošenja, tako i potrebe izmjene propisa.

U prelaznom periodu, odnosno periodu do donošenja posebnog Zakona o finansiranju poslova upravljanja vodama, Zakon o vodama je predvidio da se i dalje primjenjuju odredbe prethodnog Zakona o vodama («Službeni list RCG», br. 16/95), u dijelu koji se odnosi na ovu problematiku, odnosno na ustanovljeni sistem naknada koje se plaćaju u oblasti voda (član 40 stav 2 i poglavlje V (čl. 42-49). Time je, dakle, uspostavljen potreban pravni kontinuitet za obračun i plaćanje tih naknada, nužno potrebnih za funkcionisanje ustanovljenog koncepta upravljanja vodama u cjelini.

Valja podsjetiti da je navedenim odredbama Zakona iz 1995. godine predviđeno da se za korišćenje i zaštitu voda plaćaju: naknada za korišćenje voda; naknada za zaštitu voda od zagađivanja; naknada za izvađeni materijal iz vodotoka i naknada za korišćenje vodoprivrednih objekata (član 42), a članom 40 stav 2 predviđena je mogućnost da se za prenošenje prava korišćenja vodama i vodoprivrednim objektima plaća posebna naknada. Nadalje je propisano da su sredstva od ovih naknada, koja čine prihod budžeta Crne Gore, namjenska i da se stoga koriste za namjene u oblasti voda, a prema programu koji donosi Vlada Crne Gore. Izuzetno od toga, međutim, istim zakonom je takođe propisano da se dio sredstava od naknada za korišćenje vode za proizvodnju električne energije koristi za privredni razvoj i zaštitu i unaprjeđenje životne sredine u kojoj se vrši korišćenje voda iz hidroakumulacionih objekata. U međuvremenu, u periodu primjene tog zakona, Zakonom o finansiranju lokalne samouprave usvojeno je rješenje prema kojem opštini pripada 30% prihoda od koncesionih i drugih naknada za korišćenje prirodnih dobara koja se nalaze na njenoj teritoriji.

U navedenim opredjeljenjima sadržani su, dakle, osnovni razlozi za pristupanje izradi Nacrta zakona, s ciljem da se propiše pravni okvir koji obezbjeđuje ubrzanu implementaciju i usklađenost ovog zakona sa pravom Evropske unije, uz uvažavanje odgovarajućih specifičnosti, posebno kada je riječ o našim dosadašnjim iskustvima u ovoj oblasti, ekonomskim mogućnostima i razvojnim potrebama.

III USKLAĐENOST SA EVROPSKIM ZAKONODAVSTVOM I POTVRĐENIM MEĐUNARODNIM KONVENCIJAMA

U pripremi Nacrta zakona obrađivač je imao u vidu relevantnu međunarodnu regulativu od značaja za uređivanje pitanja koja čine predmet zakona i to:

1. *Direktivu Evropskog parlamenta i vijeća 2000/60/EC* (Directive of the European parliament and of the council 2000/60/EC), popularno nazvanu Okvirna direktiva o vodama Evropske unije (Okvirna direktiva).

   Nacrt zakona je sa Direktivom **potpuno usklađen – fully harmonised.**

S obzirom da je Okvirna direktiva donijeta radi uspostavljanja okvira za djelovanje Evropske unije u oblasti politike kopnenih površinskih voda, trenzitnih (bočatnih) voda, obalnih morskih voda i podzemnih voda i da kao takva čini krovni vodni pravni dokumenat kojim se postavljaju temelji za unifikaciju javno-pravnog režima u oblasti voda, to usaglašenost sa ovim dokumentom čini Nacrt zakona usaglašenim i sa drugim relevantnim međunarodnim pravom.

IV OBJAŠNJENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA

1. Osnovne odredbe

Nacrt zakona zasnovan je na potrebi da se utvrde izvori sredstava potrebnih za finansiranje upravljanja vodama, visina i način plaćanja naknada za zaštitu i korišćenje voda i vodnog dobra i druga pitanja od značaja za obezbjeđivanje i korišćenje tih sredstava.

Upravljanje vodama, kao predmet finansiranja utvrđen ovim zakonom, uređeno je Zakonom o vodama. Tim zakonom je predviđeno da upravljanje vodama (podrazumijeva se i vodnim zemljištem) obuhvata djelatnosti i mjere koje se preduzimaju radi održavanja i unaprjeđenja režima voda u jedinstvenom vodnom sistemu, na određenom području, u cilju: obezbjeđenja potrebnih količina vode propisanog kvaliteta za pojedine namjene, zaštitu voda od zagađivanja i zaštitu voda od štetnog dejstva voda.

Finansiranje poslova upravljanja vodama, utvrđeno ovim zakonom, zasnovano je na principima da:

- se sredstva za finansiranje upravljanja vodama, obezbjeđuju iz vodnih naknada koje plaćaju korisnici vodnog dobra, odnosno zagađivači voda, kao i iz drugih sredstava određenih ovim zakonom;
- se sredstva ostvarena po osnovu vodnih naknada mogu koristiti samo za namjene određene ovim zakonom;
- se sredstva vodnih naknada koriste u skladu sa nacionalnim programom, planovima upravljanja vodama i programima mjera predviđenim zakonom;
- voda ima svoju ekonomsku vrijednost i da se utvrđuje na osnovu ekonomske analize izdataka potrebnih za obezbjeđenje njene dostupnosti i zaštite, za izgradnju i održavanje vodnih sistema, kao i za podsticanje korisnika da racionalno koriste vodne resurse;
- se naknada troškova za vodne usluge, uključujući i troškove zaštite i očuvanja prirodnih resursa, utvrđuje saglasno principima „korisnik plaća - zagađivač plaća“.

Poslovi upravljanja vodama koji se finansiraju sredstvima, koja se obezbjeđuju u skladu sa ovom zakonom, su: upravni i stručni poslovi koje u okviru zakonom utvrđene nadležnosti vrše: Uprava za vode, kao nadležni državni organ uprave za poslove upravljanja vodama, nadležni organ lokalne uprave za poslove upravljanja vodama od lokalnog značaja i drugi odgovarajući organi, kao resorno ministarstvo i dr. (izrada i sprovođenje Vodne osnove Crne Gore i drugih programskih i planskih dokumenata u oblasti upravljanja vodama, utvrđivanje i sprovođenje mjera za održavanje i unaprjeđivanje vodnog režima, izrada studija istražnih i drugih radova od značaja za vodni režim; izvršavanje planova upravljanja vodama i drugih planova koji se odnose na izgradnju i održavanje vodnih objekata (investicioni radovi); uspostavljanje i vođenje informacionog sistema, međunarodnu saradnju u oblasti voda); poslovi uređenja i korišćenja voda (prikupljanje i vođenje podataka o količinama voda i njihovom korišćenju i preduzimanje mjera za njihovo racionalno korišćenje; vodoistražni radovi; izgradnja vodnih objekata za korišćenje voda); poslovi zaštite voda od zagađivanja (priprema i praćenje realizacije planova za zaštitu voda od zagađivanja; praćenje kvaliteta voda i preduzimanje mjera za njihovu zaštitu od zagađivanja, izgradnja i rekonstrukcija vodnih objekata za zaštitu voda od zagađivanja; sprovođenje mjere za zaštitu i očuvanje flore i faune u akvatorijumima (vodenim sistemima); poslovi uređenja vodotoka i zaštite od štetnog dejstva voda (priprema i praćenje sprovođenja planova za zaštitu od štetnog dejstva voda i preduzimanje mjera u skladu sa planom; redovno tehničko održavanje vodotoka, regulacionih i zaštitnih vodnih objekata; izgradnja regulacionih i zaštitnih vodnih objekata); drugi poslovi u skladu sa zakonom.

2. Izvori sredstava za finansiranje upravljanja vodama

Polazeći od tako visoko postavljenih ciljeva čije se ostvarivanje očekuje kroz donošenje ovog zakona, zahtjeva iz Okvirne direktive o vodama, kao i naših i uporednih iskustava, Nacrtom zakona je predviđeno da se sredstva za finansiranje upravljanja vodama obezbjeđuju iz:

- vodnih naknada;
- naknada za sticanje vodnog prava;
- naknada od zakupa javnog vodnog dobra i vodnih objekata i sistema;
- donacija i drugih izvora, u skladu sa zakonom.

Pored naprijed navedenih sredstava, Nacrtom zakona je predviđena mogućnost obezbjeđenja i dodatnih sredstava za finansiranje upravljanja vodama iz budžeta Crne Gore i budžeta lokalnih samouprava.

Sredstva od navedenih naknada pripadaju budžetu Crne Gore i budžetima jedinica lokalne samouprave na čijim teritorijama su ostvarena, u srazmjeri 70% : 30%, a što je u skladu sa zakonom kojim se uređuje finansiranje lokalne samouprave.

Zakonom je nadalje predviđeno da se sredstva koja pripadaju budžetu Crne Gore koriste za finansiranje poslova upravljanja vodama, iz nadležnosti organa državne uprave nadležnog za poslove upravljanja vodama, odnosno Uprave za vode, prema programu koji donosi Vlada Crne Gore, a sredstva koja pripadaju budžetima jedinica lokalne samouprave za finansiranje poslova upravljanja vodama, iz nadležnosti organa lokalne uprave, a prema programu koji donosi nadležni organ jedinice lokalne samouprave.

Visina sredstava koja pripadaju budžetima Crne Gore i jedinica lokalne samouprave za narednu godinu utvrđuju se na bazi ostvarenja prihoda po osnovu naprijed navedenih naknada,

a na osnovu izvještaja nadležnog organa uprave odnosno nadležnog organa lokalne uprave, a koji se priprema se za period od 1. oktobra prethodne do 31. septembra tekuće godine.

Vodne naknade

U koncipiranju usvojenog modela, obrađivač se opredijelio za primjenu (najčešće primijenjenog) fleksibilnog modela, kada je riječ o vodnim naknadama, prema kojem se zakonom utvrđuju naknade, kao specifični izvori obezbjeđenja sredstava imanentni vodnoj djelatnosti, obveznici i osnovica za njihovo plaćanje, dok je za utvrđivanje njihove visine i načina obračunavanja i plaćanja zadužena Vlada Crne Gore, kao nosilac izvršne vlasti.

Shodno navedenom, ovim zakonom je, dakle, u dijelu vodnih naknada predviđeno plaćanje:
- naknade za korišćenje voda;
- naknade za zaštitu voda od zagađivanja;
- naknade za izvađeni materijal iz vodotoka.

Obveznici plaćanja **naknade za korišćenje voda** su privredna društva, preduzetnici i druga pravna i fizička lica, koja:
- zahvataju i koriste površinske i podzemne vode za piće, komunalne, pogonske i tehnološke potrebe, navodnjavanje, flaširanje odnosno pakovanje mineralnih i prirodnih voda, tankovanje plovnih objekata, odvođenje ili dopremanje vode u komercijalne svrhe i slično;
- koriste vode za uzgoj ribe, rakova, školjki i drugih morskih plodova;
- koriste vode za proizvodnju električne energije i druge pogonske namjene;
- koriste vode za plovidbu.

Ova naknada se za zahvatanje i korišćenje voda obračunava prema količini (m^3 ili l) zahvaćene, iskorišćene, isporučene ili tankovane vode, odnosno flaširane ili pakovane vode; za korišćenje vode za uzgoj ribe i dr. po 1 kg proizvrdene ribe, rakova, školjki i drugih morskih plodova, a za korišćenje vode za proizvodnju električne energije i za korišćenje vodne snage prema količini proizvedene električne energije (kWh) na pragu elektrane, odnosno kod korišćenja vodne snage za druge pogonske namjene prema snazi postrojenja (kW). Kod korišćenja vode za proizvodnju električne energije ova naknada se plaća i za korišćenje vode u izuzetno povoljnim prirodnim uslovima, korišćenjem hidroenergetskih, a obračunava prema zapremini tih objekata (m3).
Naknada za korišćenje vode za plovidbu, međutim, plaća se prema vrsti odnosno nosivosti (t) i snazi (kW) plovila.
Zakon predviđa da visina ove naknade za zahvatanje i korišćenje površinskih i podzemnih voda i za korišćenje vode za uzgoj ribe, rakova, školjki i drugih morskih plodova može biti različita i da se određuje u zavisnosti od namjene i kvaliteta vode. Zakon predviđa i izuzetak prema kojem se ta naknada ne plaća za vodu iskorišćenu pri obavljanju vatrogasne službe i otklanjanju elementarnih nepogoda.
Kada je riječ o ovoj naknadi, treba istaći da je ona i do sada bila prisutna u našem pravnom sistemu. U suštini novina se sastoji samo u tome što se za osnovicu za plaćanje naknade za korišćenje vode za uzgoj ribe i dr. ne određuje kao do sada m^3 vode nego 1 kg proizvedene ribe i dr. a što je svakako primjerenije jer obezbjeđuje plaćanje naknade koja će biti u skladu sa ostvarenim prihodima po osnovu korišćenja vode.

Obveznici plaćanja **naknade za zaštitu voda od zagađivanja** su privredna društva, preduzetnici i druga pravna i fizička lica koja ispuštaju otpadne vode ili druge vode promijenjenih svojstava, kao i druge materije kojima se zagađuju vode recipijenta ili pogoršava njihov kvalitet i uslovi korišćenja; za intenzivnu poljoprivrednu proizvodnju koriste mineralna đubriva, proizvode ili uvoze hemijska sredstava za zaštitu bilja ili deterdžente; proizvode ili uvoze naftu, naftne derivate ili motorna ulja; zatim koja upravljaju lukama i marinama. S obzirom na utvrđenu obavezu plaćanja ove naknade proizilazi da se ona plaća za neposredno ili posredno zagađivanje vode recipijenta čime se pogoršava kvalitet vode i uslovi njenog korišćenja.
U skladu sa navedenim ova naknada se za ispuštanje otpadne vode obračunava prema količini (m3) ispuštene otpadne vode i stepenu njene zagađenosti, a u skladu sa propisom Vlade kojim se utvrđuje visina i način obračunavanja i plaćanja vodnih naknada. Polazeći od zahtjeva iz Okvirne direktive o vodama, nadalje je propisano da visina ove naknade ne može biti manja od cijene prečišćavanja otpadnih voda do nivoa utvrđenog propisima o efluentima (emisiji). U skladu sa tim je i određenje da se ova naknada ne plaća, ako kvalitet otpadne vode koja se ispušta u recipijent odgovara propisanim graničnim vrijednostima kvaliteta vode recipijenta.
Za razliku od utvrđene osnovice za plaćanje ove naknade za ispuštanje otpadne vode (m3), ova naknada se za mineralna đubriva, hemijska sredstva za zaštitu bilja i deterdžente plaća prema kg proizvedene, uvezene ili upotrijebljene količine; za naftu, naftne derivate i motorna ulja prema litru proizvedene ili uvezene količine; za upravljanje lukom – prema toni pretovarene robe, a za upravljanje marinom – prema broju ostvarenih vezova, vrsti plovnog objekta i površini (m2) korišćenog vodnog tijela površinske vode.

Zakonom je, kao pravilo, predviđeno da se količina zahvaćene i iskorišćene vode odnosno ispuštene otpadne vode utvrđuje mjernim uređajima. Uvažavajući realnost, zakon takođe predviđa da se za obveznike koji nemaju mjerne uređaje količina vode utvrđuje na osnovu podataka o obimu proizvodnje, odnosno utvrđenih normativa o utrošku vode u njihovom proizvodnom odnosno tehnološkom procesu (po proizvedenoj jedinici, a za navodnjavanje prema površini (ha) poljoprivrednog zemljišta koje se navodnjava), ili količini (m3) vode isporučene iz vodovodnog sistema ili vodozahvata.

Obaveznici plaćanja **naknade za izvađeni materijal iz vodotoka** su pravna i fizička lica koja vade pijesak, šljunak, kamen i drugi materijal iz korita vodotoka, sprudova, napuštenih korita i sa obala prirodnih vodotoka, prirodnih i vještačkih akumulacija i sa područja ugroženih od erozije, s tim što se ista ne plaća za izvađeni materijal iz vodotoka koji je upotrijebljen za izgradnju, rekonstrukciju i održavanje zaštitnih vodnih objekata. Zakonom je predviđeno da se ova naknada obračunava prema količini (m^3) i vrsti izvađenog materijala iz vodotoka.

Ukupna količina izvađenog materijala iz vodotoka utvrđuje se na osnovu podataka obveznika. Međutim, zbog mogućnosti izbjegavanja plaćanja ili prikrivanja stvarnih podataka, zakonom je predviđeno da ako ti podaci nisu dostavljeni ili ako postoji sumnja u njihovu ispravnost, da se ukupna količina izvađenog materijala iz vodotoka (dakle, prilikom konačnog obračuna) utvrđuje na osnovu podataka dobijenih od lica imenovanog za nadzor od strane nadležnog organa. Za tekući obračunski period ova naknada se obračunava na osnovu tehničke dokumentacije na koju obveznici pribave vodnu saglasnost.

Primjereno mogućnosti obračuna i plaćanja ove vrste prihoda, kao i dosadašnjem pozitivnom iskustvu i praksi, zakonom je predviđeno da vodne naknade obveznici plaćaju na osnovu rješenja o iznosu naknade za tekući obračunski period, koje, u okviru utvrđenih nadležnosti,

donosi nadležni organ uprave, odnosno nadležni organ lokalne uprave. Rješenje se donosi najkasnije do 31. marta tekuće godine, a, po pravilu, na osnovu podataka o mjesečnom obračuna iz prethodne godine. Nadalje zakonom je predviđeno da se vodne naknade plaćaju na osnovu: privremenog obračuna, u toku obračunskog perioda i konačnog obračuna, po isteku obračunskog perioda od jedne kalendarske godine. Pored toga zakonom je propisana mogućnost donošenja rješenja za vrijeme kraće od obračunskog perioda, rok za donošenje rješenja o konačnom obračunu iznosa naknade za obračunski period (najkasnije do 1 marta naredne godine), rok za dostavljanje propisanih podataka potrebnih za obračun naknada (najkasnije do 5-tog u mjesecu za prethodni mjesec), rok plaćanja naknada po osnovu privremenog obračuna (do 20-tog u mjesecu, za prethodni mjesec) i konačnog obračuna (u roku od 15 dana od dana prijema rješenja), rok za dostavljanje izvještaja o izvršenoj uplati nadležnom organu za obračun naknada i nadležnom organu za poslove javnih prihoda (pet dana od dana izvršene uplate), kao i obaveza umanjenja naknade za naredni obračunski period, ukoliko se konačnim obračunom utvrdi da je iznos naknade po privremenim obračunima veći od iznosa konačnog obračuna za obračunski period, u utvrđenom iznosu.

Kao što je već rečeno, zakonom je predviđeno primjereno i fleksibilno rješenje prema kojem je Vladi, kao nosiocu izvršne vlasti, povjereno utvrđivanje visine i načina obračunavanja vodnih naknada, kao i kriterijuma za utvrđivanje stepena zagađenosti voda predviđenog za plaćanje naknada za zaštitu voda od zagađivanja.

Postupak za donošenje rješenja za utvrđivanje vodnih naknada sprovodi se primjenom zakona kojim je uređen opšti upravni postupak, s tim što je zbog hitnosti postupka predviđen kraći rok za izjavljivanje žalbe (8 dana od dana prijema rješenja), kao i to da žalba ne odlaže izvršenje rješenja.

U pogledu naplate, kamate, zastarjelosti, kontrole i ostalog što je vezano za plaćanja vodnih naknada, zakonom je propisano da se primjenjuju propisi o poreskom postupku i poreskoj administraciji.

Naknade za sticanje vodnog prava

Naknadu za sticanje vodnog prava plaćaju privredna društva, preduzetnici i druga pravna lica koja steknu vodno pravo po osnovu dodijeljene koncesije ili po osnovu prethodno sprovedenog zakonom predviđenog postupka obaveznog oglašavanja u postupku utvrđivanja vodnih uslova. Visina i način obračuna i plaćanja ove naknade, utvrđuje se ugovorom zaključenim u skladu sa zakonom. Budući da se u skladu sa zakonom visina ove naknade utvrđuje uz prethodno raspisan javni poziv odnosno konkurs, ovim zakonom je propisano da nadležni organ početnu visinu naknade određuje prema namjeni, kvalitetu vode odnosno drugog javnog vodnog dobra i drugih uslova od značaja za korišćenje tog dobra.

Naknade od zakupa javnog vodnog dobra i vodnih objekata i sistema

Za zakup javnog vodnog dobra ili vodnog objekta odnosno sistema u državnoj svojini, ako zakonom nije drukčije određeno, plaća se naknada. Visina i način obračuna i plaćanja ove naknade, utvrđuje se ugovorom zaključenim u skladu sa zakonom. Budući da se u skladu sa zakonom visina ove naknade takođe utvrđuje uz prethodno raspisan javni konkurs, ovim zakonom je propisano da nadležni organ početnu visinu naknade određuje prema površini (m2)

odnosno vrijednosti predmeta zakupa, namjeni zakupa i kategoriji zakupca (pravno lice, preduzetnik ili fizičko lice)

3. Nadzor

Nacrtom zakona je utvrđeno da nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i propisa donijetih na osnovu njega, u okviru zakonom utvrđenih nadležnosti, vrši ministarstvo nadležno za poslove voda, organ državne uprave nadležan za poslove javnih prihoda i nadležni organi lokalne uprave, preko ovlašćenog lica. Poslove inspekcijskog nadzora, u okviru svoje nadležnosti, to ministarstvo vrši preko inspektora za vode. Zakonom su precizirana specifična ovlašćenja inspektora za vode, primjerena predmetnoj problematici.

4. Kaznene odredbe

U ovom poglavlju propisani su prekršaji za radnje i postupanje izvršeno protivno odredbama ovog zakona. Za očekivati je da će visina novčanih kazni preventivno djelovati na smanjenje broja izvršilaca radnji i postupanja protivno odredabama Nacrta zakona.

5. Prelazne i završna odredba

Uvažavajući značaj i potrebu da se u što kraćem roku donese propis iz člana 14 ovog zakona, Nacrtom je predviđeno da će se isti donijeti u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.
Takođe u ovom poglavlju su date i odredbe o prestanku važenja dosadašnjih propisa koji su uređivali ovu materiju i utvrđen rok koji predviđa odložnu primjenu zakona od 01.01.2009. godine.

V OBEZBJEĐENJE SREDSTAVA U BUDŽETU CRNE GORE

Za sprovođenje ovog zakona u budžetu Crne Gore za 2009. godinu nije potrebno obezbijediti dodatna novčana sredstva. Nasuprot tome ovaj zakon će obezbijediti priliv potrebnih sredstava u budžet Crne Gore i jedinica lokalne samouprave za finansiranje upravljanja vodama u visini za koji se opredijeli Vlada u propisu koji donese na osnovu ovlašćenja iz člana 14 ovog zakona.