



ZAKONSKI I PLANSKI OKVIR ZA EKSPLOATACIJU ŠLJUNKA I PIJESKA IZ RIJEKE MORAČE

Eksploracija riječnih nanosa i hidropotencijala rijeke Morače je pitanje koje spada u domen upravljanja prirodnim resursima i tiče se kako razvojnih dokumenata (strategije, planovi) iz više oblasti (energetika, vodoprivreda, ekonomija, ekologija i zaštita životne sredine), tako i legislative koja uređuje te oblasti. Vađenje pijeska i šljunka iz korita rijeke predstavlja dominantnu ekonomsku aktivnost vezanu za Moraču, dok je korišćenje njenog hidropotencijala za sada samo u planovima. Cilj ovog dokumenta je analiza zakonskih i prostorno-planskih aspekata eksploatacije riječnih nanosa iz korita Morače, kao i predlog za povećanje transparentnosti postojećih aktivnosti informacijama dobijenim kroz komunikaciju sa nadležnim državnim i lokalnim organima. Na osnovu tako proširene informacione osnove formirali bi se konkretni predlozi za unapređenje zakonodavnog i planskog okvira u cilju zaštite javnog interesa i povećanja kontrole korišćenja državnih resursa.

1 VAŽEĆA LEGISLATIVA

Eksploatacija rječnih nanosa šljunka i pijeska vrši se kroz davanje koncesija, oblast koja je uređena većim brojem zakona i podzakonskih akata koji se odnose na uslove davanja na korišćenje prirodnih resursa u državnoj svojini, njihovu adekvatnu valorizaciju i mehanizme zaštite javnog interesa.

1.1 Koji zakoni, propisi i akti regulišu koncesije na eksploataciju rječnih nanosa?

- **Zakon o koncesijama** ("Sl. list Crne Gore", br. 08/09 od 04.02.2009)
- **Zakon o vodama** ("Sl. list Crne Gore", br. 27/07 od 17.05.2007)
- **Zakon o finansiranju upravljanja vodama** ("Sl. list Crne Gore", br.65/08);
- **Vodoprivredna osnova Crne Gore** (Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, maj 2001)
- **Uredba o kriterijumima i načinu obračuna iznosa minimalne koncesione naknade za ustupanje prava na istraživanje i eksploataciju mineralnih sirovina** ("Sl. list Crne Gore", br. 37/11 od 29.07.2011)
- **Uredba o načinu kategorizacije i kategorijama vodnih objekata i njihovom davanju na upravljanje i održavanje** („Sl. list Crne Gore", br.15/08);
- **Odluka o visini i načinu obračunavanja vodnih naknada i kriterijumima i načinu utvrđivanja stepena zagađenosti voda** („Sl. list Crne Gore“, br.29/09);
- **Uredba o bližem načinu sprovođenja postupka javnog nadmetanja u otvorenom i dvostepenom postupku davanja koncesija** („Sl. list Crne Gore“, broj 67/09)
- **Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja Registra ugovora o koncesijama** („Sl. list Crne Gore“, br. 47/09 od 24.07.2009)
- **Pravilnik o sadržaju zahtjeva i dokumentaciji za izdavanje vodnih akata, načinu i uslovima za obavezno oglašavanje u postupku utvrđivanja vodnih uslova i sadržaju vodnih akata** („Sl. list Crne Gore“, br.07/08);
- **Koncesioni akt za davanje koncesija za eksploataciju rječnih nanosa (šljunak i pijesak)**, (Uprava za vode, 30.07.2010)

1.2 Na osnovu čega se daje koncesija?

- Koncesije se daju **na osnovu godišnjeg plana koji donosi Vlada, odnosno opštine po pojedinim oblastima, nakon javne rasprave koju sprovodi nadležni organ za odgovarajuću oblast**. Planom se utvrđuju područja - lokaliteti, odnosno oblasti u kojima će se davati koncesije, predmeti koncesija, rokovi za objavljivanje javnih oglasa za davanje koncesija (Član 7) i na Zakonom propisani vremenski rok (Član 8)
- Nadležni organ izrađuje **koncesioni akt** čiji sadržaj definiše Zakon i uz koji prilaže analize ekonomske opravdanosti ostvarivanja javnog interesa davanjem koncesije, procjene rizika kao i izvještaj sa javne rasprave (Član 18 i 19)

1.3 Ko su predlagači u procesu davanja koncesija?

- Prema Zakonu, postupak za davanje koncesija pokreće **nadležni organ** izradom koncesionog akta, a može se pokrenuti **i na inicijativu zainteresovanog lica** (Član 17)
- Za davanje koncesija za eksploataciju šljunka iz rijeke Morače je nadležna **Uprava za vode** po osnovu javnog oglasa za eksploataciju riječnih nanosa (šljunak i pijesak)

1.4 Ko su donosioci odluka o davanju koncesija?

- Odluku o davanju koncesije na predmetu koncesije na kojem svojinska prava i ovlašćenja vrši Crna Gora donosi **Vlada**; odluku o davanju koncesije na predmetu koncesije na kojem svojinska prava i ovlašćenja vrši opština donosi **opština**; odluku o davanju koncesije na predmetu koncesije iznad vrijednosti utvrđene zakonom, na predlog Vlade donosi **Skupština**. (Član 9)
- **Tenderska komisija** koju ad hoc imenuje nadležni organ za oblast na koju se koncesija odnosi. Ona sprovodi postupke otvaranja ponuda, ocjene i provjere podobnosti ponuđača za učešće **na javnom oglasu**, provjere ponuda sa stanovišta njihove ispravnosti u pogledu ispunjavanja uslova određenih javnim oglasom i tenderskom dokumentacijom, vrednovanja ponuda i sačinjavanja rang liste ponuđača.
- **Komisija za koncesije** koja se sastoji od ukupno 9 članova od kojih 5 predlažu ministarstva – dva člana na predlog ministarstva nadležnog za ekonomski razvoj, od kojih je jedan predsjednik Komisije, dva člana iz reda uglednih stručnjaka na predlog Skupštine Crne Gore, po jedan član na predlog ministarstva nadležnog za poslove finansija, ministarstva nadležnog za poslove saobraćaja, pomorstva i telekomunikacija, ministarstva nadležnog za poslove poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, udruženja poslodavaca i zajednice opština. U skladu sa Zakonom o koncesijama, aktivnosti komisije obuhvataju:
 - rješavanje po prigovorima učesnika u postupku davanja koncesija, koji se odnose na vrednovanje i rang listu i donosi odluke po njima;
 - vođenje registra ugovora o koncesijama;
 - odobravanje sprovođenja postupka produženja roka davanja koncesije ili proširenja prostora za obavljanje koncesione djelatnosti, kao i
 - sprovođenje postupka davanja koncesije pratećih mineralnih sirovina na odobrenom eksploatacionom polju, bez sprovođenja postupka javnog nadmetanja iz čl. 20. Zakona o koncesijama
 - podnošenje godišnjeg izvještaja o svom radu u prethodnoj godini

1.5 Na koji način se daje koncesija?

- Koncesija se daje na osnovu javnog oglasa prema proceduri definisanoj Zakonom i podzakonskim aktom ili, u specifičnim slučajevima, bez javnog oglasa.
- **Produženje roka** za davanje koncesije i **proširenje prostora** za obavljanje koncesione djelatnosti vrši se **bez javnog oglasa, zaključivanjem aneksa ugovora**, nakon dobijanja prethodne saglasnosti od Komisije i odluke Vlade, odnosno nadležnog organa opštine. Zakon ne definiše kriterijume na osnovu kojih Komisija daje saglasnost a Vlada ili opština donose odluku.

1.6 Da li postoji procjena ukupnih rezervi mineralne sirovine na koju se daje koncesija?

- Prema vodoprivrednoj osnovi Crne Gore iz 2001 godine, ukupne rezerve nanosa šljunka i pijeska u Morači procijenjene su na 4 – 6 miliona m³, dok je godišnja produkcija vučenog nanosa na ovom vodotoku procijenjena na oko 150 000 m³ godišnje.

1.7 Na koji način se utvrđuje godišnja kvota?

- Kvote za eksploataciju rječnih nanosa se utvrđuju **koncesionim aktom** koji donosi nadležni organ (Uprava za vode u sastavu Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja). Ovim dokumentom se definišu granice lokaliteta sa kojih se vadi rječni nanos, kao i ukupna količina u m³ koja se može eksploatisati na godišnjem nivou. Koncesioni akt se u tom dijelu poziva na neimenovanu „tehničku dokumentaciju“.
- Koncesioni akt iz 2010 godine predviđa eksploataciju oko 18.000 m³ pijeska i šljunka sa 18 lokaliteta, dok je za jedan lokalitet (Beglaci) predviđeno da se pitanje dodjele koncesije na ovom lokalitetu riješi u posebnoj proceduri shodno »Glavnom projektu regulacije donjeg toka rijeke Morače«.
- Koncesioni akt iz 2010 godine se odnosi samo na lokalitete u gornjem toku Morače do ušća Sitnice u nju. Najveći lokaliteti (od Botuna preko ušća Cijevne do Vukovačkog mosta i Goričana), kao i lokaliteti na Cijevni nijesu dati pod koncesiju ovim aktom.

1.8 Na koji način se kontroliše obim eksploatacije u odnosu na godišnju kvotu?

- Koncesioni akt propisuje da je koncesionar dužan da
 - svake godine izvrši **geodetsko snimanje** na terenu prije početka i nakon završetka eksploatacije u cilju utvrđivanja izvađenih količina materijala iz vodotoka;
 - dostavi geodetske snimke uz zahtjev za produženje vodne saglasnosti (maksimalno trajanje 2 godine);
 - otpremanje materijala sa deponija vrši uz **otpremicu** koja mora biti sa serijskim brojem i naznačenim datumom, količinom otpremljenog materijala, registarskom oznakom vozila sa kojim je otpremljen materijal i ime i prezime lica koje je vršilo otpremu materijala kao i lica koje je vršilo prijem materijala;
 - istekom vodne saglasnosti u roku od 30 dana dostavi Upravi za vode kopiju svake otpremnice;

- vodi urednu **dokumentaciju o izvađenim količinama** materijala i da je ista dostupna na uvid ovlaštenim licima radi kontrole (gradjevinski dnevnik, knjige, otpremnice);

1.9 Na koji način se određuje visina koncesione naknade za vađenje šljunka i pijeska?

- Visina koncesione naknade definisana je za
 - neobnovljiva ležišta šljunka i pijeska **Uredbom o kriterijumima i načinu obračuna iznosa minimalne koncesione naknade zaustupanje prava na istraživanje i eksploataciju mineralnih sirovina** ("Sl. list Crne Gore", br. 37/11 od 29.07.2011), minimalna koncesiona naknada za eksploataciju mineralnih sirovina određuje se na osnovu rezervi, kategorije i kvaliteta mineralne sirovine kao i njene tržišne cijene.
 - Obnovljiva ležišta šljunka i pijeska u vodotocima **Odlukom o visini i načinu obračunavanja vodnih naknada i kriterijumima i načinu utvrđivanja stepena zagađenosti voda** („Sl. list Crne Gore“ , broj 29/09 od 24.04.2009) kao 2,75 €/m³ izvađenog materijala.
 - Koncesioni akt predviđa da se koncesiona naknada za eksploataciju rječnih nanosa (šljunak i pijesak) obračunava množenjem količine (u m³) materijala sa visinom naknade za izvađeni materijal iz vodotoka i visinom naknade za sticanje vodnog prava koju će ponuđač dostaviti u svojoj ponudi.

1.10 Na koji način se definiše obuhvat koncesionog lokaliteta?

- Dužina lokaliteta uz vodotok i njegove koordinate definisani su **Koncesionim aktom**.

1.11 Ko je nadležan za vršenje inspeksijskog nadzora u oblasti koncesija na eksploataciju rječnih nanosa?

- Budući da su ove koncesije u nadležnosti Uprave za vode, sprovođenje koncesionih akata i ugovora kontroliše **Vodoprivredna inspekcija**.

1.12 Koje su nadležnosti Uprave za vode?

- Uprava za vode vrši poslove koji se odnose na:
 - obezbjeđenje i sprovođenje mjera i radova na uređenju voda i vodotoka, zaštiti od štetnog dejstva voda i zaštiti voda od zagađivanja;
 - **obezbjeđenje korišćenja voda, materijala iz vodotoka, vodnog zemljišta i vodnih objekata u državnoj svojini, putem koncesija, zakupa i si. i izradu dokumentacione osnove u vezi sa tim;**
 - upravljanje vodnim objektima za zaštitu od štetnog dejstva voda;
 - vođenje investitorskih poslova, vršenje stručnog nadzora i kontrolu kvaliteta izvedenih radova;

- tehnički pregled i prijem izvedenih radova;
- **izdavanje vodnih akata;**
- **obračun naknada koje se plaćaju u ovoj oblasti i staranje o namjenskoj i racionalnoj upotrebi prikupljenih sredstava po tom osnovu u skladu sa programom Vlade;**
- **uspostavljanje i vođenje vodnog informacionog sistema, vodnih katastara, registra voda od značaja za Crnu Goru i monitoringa prirodnih i drugih pojava radi obezbjeđenja podataka za zaštitu od štetnog dejstva voda;**
- pripremu stručnih osnova za donošenje propisa, planova i programa koje donosi Vlada ili ministarstvo nadležno za poslove voda;
- **utvrđivanje granica vodnog dobra i određivanje statusa javnog vodnog dobra; zaštitu voda i vodnog zemljišta od protivpravnog prisvajanja i korišćenja,**
- stručno usavršavanje (savjetovanje, kursevi i dr.),
- saradnju sa odgovarajućim međunarodnim organizacijama i institucijama u okviru utvrđenih ovlašćenja;
- druge poslove koji su joj određeni u nadležnost.

1.13 Da li su do sada utvrđene nepravilnosti u radu nadležnog organa?

- Državna revizorska institucija u izvještaju br. 40116-024-26/65 od 26. 05. 2015 dala je negativno mišljenje na usklađenost Registra ugovora o koncesijama sa odredbama Zakona o koncesijama. U slučaju Uprave za vode, neusklađenost se odnosi na izostanak upisa u Registar za šest koncesionara, kao i dvostruko upisivanje jednog koncesionara.

2 PROSTORNO-PLANSKA DOKUMENTACIJA

Korišćenje rječnih nanosa Morače tretirano je državnom i lokalnom planskom dokumentacijom, sa naglaskom na lokalizaciji i rekultivaciji prostora na kojima se ono vrši.

2.1 Koje smjernice važeća prostorno-planska dokumentacija daje u pogledu upravljanja eksploatacionim lokalitetima na Morači?

- U skladu sa metodologijom izrade planova, državna planska dokumentacija (***Prostorni plan Crne Gore do 2020 godine, Detaljni prostorni plan za prostor višenamjenskih akumulacija na rijeci Morači i Detaljni prostorni plan autoputa Bar-Boljare***) tretira ovu problematiku na nivou opštih elemenata postojećeg i planiranog stanja.
- ***Prostorno-urbanistički plan (PUP) Podgorice do 2025*** godine predviđa ***obustavljanje eksploatacije i rekultivaciju površina južno od ušća Cijevne, uz lokalizaciju eksploatacije na području između Botuna i ušća***. Ovo je predviđeno ***iz razloga zaštite pejzaža, ali i zaštite od poplava***:
 - „eksploataciju mineralnih sirovina (pijeska i šljunka) na ušću rijeke Morače i Cijevne potrebno je izmjestiti na planirani prostor i rekultivisati i revitalizovati - eksploatacija vrši uticaj na močvarno područje Vukovci - težiti ka očuvanju vlažnih i vodenih staništa, kao i neposredan uticaj na močvarno područje Skadarskog jezera.“
 - „Prostor ušća rijeke Cijevne u Moracu, gdje je trenutna eksploatacija pijeska i šljunka, potrebno je rekultivisati. Prostor ušća planira se kao sportsko-rekreativna površina sa pratećim sadržajima. Za pomenuti prostor je potrebno prvo uraditi projekat sanacije i rekultivacije usred eksploatacije šljunka i pijeska. Maksimalno sačuvati prirodni ambijent, a pažljivim intervencijama obale uciniti dostupnim i prijatnim mjestom za pasivni odmor i aktivnu rekreaciju posjetilaca. Za uređenje obale koristiti isključivo prirodne građevinske materijale (kamen, rječne oblutke, drvo) i autohtone biljne vrste. Normative preuzeti iz smjernica uređenja GUR Podgorica“.
 - „Do sada izvedeni radovi na zaštiti od poplava dali su pozitivne rezultate i smanjili štete, ali ih nisu u potpunosti eliminisali. Osnovni problem je što radovi nijesu izvedeni sistematski na cijelom potezu nizvodno od Botuna do ušća u Skadarsko jezero, već su intervencije vršene lokalno na najugroženijim mjestima, a izvedeni nasipi kod Ponara i Vukovaca nijesu imali odgovarajuće redovno održavanje, te su oštećeni. Takođe, ***neplanska i prekomjerna eksploatacija materijala iz rječnog korita ugrožava već izvedene radove***“.
- PUP preporučuje i izradu studije „***kojom će se detaljno proučiti i odrediti mikrolokacije, količine i režimi eksploataisanja***. Preporuka je da maksimalna kota terena za eksploataciju ne bude veća od 12 mm, ali i ona treba da bude definisana studijom. Takođe, studija treba da proistekne iz višegodišnjih posmatranja i mjerenja u vodotoku, na osnovu čega se određuju količine suspendovanog i vučenog materijala.“

3 INICIJATIVA ZA DOBIJANJE DOPUNSKIH INFORMACIJA OD NADLEŽNIH ORGANA:

- 3.1 Koncesioni akt za davanje koncesija za eksploataciju rječnih nanosa (šljunak i pijesak), (Uprava za vode, 30.07.2010) je jedini ovakav dokument dostupan u arhivi na zvaničnom sajtu Vlade. Nije jasno da li i dalje važi, kao ni zbog čega poslije 2010 nijesu pravljeni koncesioni planovi i akti.
.....(UPRAVA ZA VODE)
- 3.2 Kojim aktom su pod koncesiju dati najveći lokaliteti (od Botuna preko ušća Cijevne do Vukovačkog mosta i Goričana), kao i lokaliteti na Cijevni?..... (UPRAVA ZA VODE)
- 3.3 U kojoj je fazi realizacija Glavnog projekta regulacije donjeg toka rijeke Morače iz 2010 godine? Čini se da izuzimanje gore navedenih velikih lokaliteta ima veze sa tim projektom.
.....(UPRAVA ZA VODE, GLAVNI GRAD – SEK. ZA PLANIRANJE I UREĐENJE PROSTORA)
- 3.4 Na osnovu čega se nastavlja eksploatacija nanosa na lokalitetima uzvodno od Podgorice (Zlatica, Smokovac, Bioče itd.) ako to nije predviđeno Prostorno-urbanističkim planom Podgorice?
.....(UPRAVA ZA VODE, GLAVNI GRAD – SEK. ZA PLANIRANJE I UREĐENJE PROSTORA)
- 3.5 Pošto Prostorno-urbanistički plan (PUP) Podgorice do 2025 godine predviđa obustavljanje eksploatacije i rekultivaciju površina južno od ušća Cijevne, uz lokalizaciju eksploatacije na području između Botuna i ušća, u kojoj su fazi pripreme za realizaciju tih smjernica?..... (GLAVNI GRAD – SEK. ZA PLANIRANJE I UREĐENJE PROSTORA)
- 3.6 U kojoj je fazi izrada studija i projekata koje PUP Podgorice do 2025 preporučuje kao potrebne za njegovo sprovođenje, konkretno:
- 3.6.1 Izrada posebne prostorne studije koja će prostor rijeka i priobalja Morace i Ribnice u Podgorici integralno sagledati i definisati sadržaje, aktivnosti, pristupe, oblikovne elemente, faze realizacije itd., potrebne za izradu detaljnije planske/projektne dokumentacije.
- 3.6.2 Studija eksploatacije i prerade mineralnih sirovina za građevinarstvo;
..... (GLAVNI GRAD – SEK. ZA PLANIRANJE I UREĐENJE PROSTORA)
- 3.7 U kojoj su fazi izrade informacioni sistem i vodni katastri iz nadležnosti Uprave za vode?
.....(UPRAVA ZA VODE)
- 3.8 Na koji način Uprava za vode vrši poslove „*utvrđivanja granica vodnog dobra i određivanja statusa javnog vodnog dobra; zaštitu voda i vodnog zemljišta od protivpravnog prisvajanja i korišćenja*“ koji spadaju u njenu nadležnost?..... (UPRAVA ZA VODE)

4 PREDLOZI AKTIVNOSTI :

- 4.1 Uraditi studiju slučaja - pregled koncesionog ugovora, tehničke dokumentacije koja je predata za dobijanje vodne saglasnosti, zapisnika o inspekcijskom nadzoru itd. za jednog koncesionara. Koncesionar bi ostao anonimn, već bi se analizirao rad Uprave za vode.....(MANS)
- 4.2 Dopuna poglavlja 6. (*Uslovi i obaveze koje je dužan da ispunjava koncesionar*) iz Koncesionog akta elementima kao što su tabla, ograda, čuvar itd. Ovi elementi propisani su npr. na gradilištima ili na plažama koje JP „Morsko dobro“ daje pod zakup. Na taj način bi se olakšao rad inspekcije u cilju razlikovanja legalnih od nelegalnih eksploatacionih zahvata.... (UPRAVA ZA VODE)

DODATAK: GRAFIČKI PRIKAZ PROCEDURE DAVANJA KONCESIJA NA EKSPLOATACIJU PIJESKA I ŠLJUNKA IZ RIJEKE MORAČE

