



Kabinet Zaštitnika 020/241-642
Savjetnici 020/225-395
Centrala 020/225-395
Fax: 020/241-642
E-mail: ombudsman@t-com.me
www.ombudsman.co.me

Broj: 01-753/21
Podgorica, 29. septembar 2022. godine
MP/MP

www.ombudsman.co.me

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, na osnovu čl. 20 i člana 41 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Sl.list CG", br.42/11, 32/14 i 21/17), sproveo je ispitni postupak po pritužbi XX, kao i grupe građana opštine Budva i utvrdio činjenično stanje na način koji slijedi.

I UVOD

1. Postupak pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda Crne Gore, odnosi se na postupanje nadležnih organa (Komunalne inspekcije i Komunalne policije opštine Budva, Uprave za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove, opštine Budva i Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede), zbog nepreduzimanja odgovarajućih mjera i radnji kako bi se riješio problem nekontrolisanog kretanja lutajućih životinja (goveda) na teritoriji Opštine Budva.

II ČINJENICE

2. Činjenice utvrđene na osnovu navoda podnosioca pritužbi i izjašnjenja Komunalne inspekcije i Komunalne policije Opštine Budva, predsjednika opštine Budva, kao i cjelokupne dokumentacije koja egzistira u spisima predmeta mogu se sublimirati na sljedeći način.

3. Komunalna inspekcija i Komunalna policija opštine Budva postupajući po prijavama građana i po službenoj dužnosti po pitanju kretanja lutajućih životinja (goveda) na teritoriji opštine Budva, više puta vršila je komunalni nadzor (u periodu 2021. godine i 2022. godine) i preduzimala određene mjere i radnje iz svoje nadležnosti.

4. Dana 23. marta 2021. godine, povodom ovog problema u opštini Budva održan je sastanak na kojem su prisustvovali predsjednik opštine, gradski menadžer i predstavnici Uprave za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove, na kojem je dogovoreno da sve životinje zatečene na javnim površinama budu odvezene u Spuž gdje će biti formiran karantin.

5. Takođe, povodom istog pitanja održan je i sastanak u Upravi za katastar i državnu imovinu na kojem su prisustvovali predstavnici Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Uprave za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove, predstavnici Uprave za katastar i državnu imovinu kao i predstavnici opštine Budva, na kojem je zaključeno da se sve životinje zbrinu na human način i odvezu u karantin Uprave za izvršenje krivičnih sankcija.

6. Dana 16. aprila 2021. godine, Komunalna inspekcija i Komunalna policija opštine Budva objavila je javni oglas br. 09-019/21-395/2 kojim je upućen javni poziv vlasnicima da u roku od 15 dana, odnosno do 2. maja 2021. godine, dokažu pravo vlasništva.

7. Na navedeni javni poziv u predviđenom roku, vlasnici se nijesu odazvali.

8. Dana 9. decembra 2021. godine, Opština Budva donijela je Odluku br. 01-082/21-3213/1 o predaji u posjed 16 životinja – goveda – stoke, Upravi za izvršenje krivičnih sankcija.

9. Predmetna goveda shodno navedenoj Odluci predata su u posjed pomenutoj Upravi.

10. Na ovaj problem često su izvještavali i elektronski mediji.¹

11. Ovaj problem nesumnjivo i dalje egzistira, budući da je samo određeni broj lutajućih goveda uklonjen sa različitih područja.

III RELEVANTNO PRAVO

Ustav Crne Gore („Sl. list CG“, br. 1/07)

Član 17

Prava i slobode ostvaruju se na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma. Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.

Član 19

Svako ima pravo na jednaku zaštitu svojih prava i sloboda.

Član 28 stav 1 i 2

Jemči se dostojanstvo i sigurnost čovjeka.

Jemči se nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta čovjeka, njegove privatnosti i ličnih prava.

Zakon o lokalnoj samoupravi ("Službeni list Crne Gore", br. 2/18, 34/19, 38/20, 50/22, 84/22)

Član 4

U opštini se vrše poslovi od neposrednog i zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo.

Član 14

Odnosi između organa opštine, državnih organa i organa državne uprave zasnivaju se na načelima međusobne saradnje, u skladu sa zakonom.

Član 27

Opština, u skladu sa zakonom i drugim propisima: (...) uređuje način i uslove držanja kućnih ljubimaca, način postupanja sa napuštenim i izgubljenim životinjama, obezbjeđuje uslove za njihovo zbrinjavanje i sprovodi mjere kontrole njihovog razmnožavanja.

¹ <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/523407/dogovor-carevica-i-uprave-lutajuca-stoka-ce-bitu-oduzimana-i-zavrstice-u-karantinu>
<https://old.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Regioni&clanak=788863&datum=2021-04-18>

Član 59

Predsjednik opštine privremeno donosi akte iz nadležnosti skupštine ako skupština nije u mogućnosti da se sastane ili je iz drugih razloga onemogućen njen rad, a njihovim nedonošenjem bi se ugrozio život građana ili imovina veće vrijednosti.

Zakon o zaštiti dobrobiti životinja ("Službeni list Crne Gore", br. 14/08, 40/11, 47/15)

Član 3 stav 1 tačka 5

Napuštena životinja je životinja koja nema dom ili se nalazi izvan njega, lišena brige i njege držaoca, koju je on svjesno napustio.

Član 4

Svako lice je obavezno da se stara o životinjama, a naročito o životinjama čiji opstanak zavisi neposredno od njega. Držalac životinje dužan je da postupa prema životinji sa pažnjom dobrog domaćina i da životinji obezbijedi životne uslove koji odgovaraju njenoj vrsti, rasi, polu, starosti kao i fizičkim, biološkim i proizvodnim specifičnostima, osobinama u ponašanju, odnosno zdravstvenom stanju životinje. Držalac životinje odgovoran je za život i dobrobit životinje, kao i za štetu koju ona može nanijeti drugim licima ili životinjama. Držalac životinje dužan je da spriječi životinju da ugrozi život, bezbjednost ili imovinu drugog lica, odnosno život i bezbjednost druge životinje.

Član 8 stav 1 tačka 1

Zabranjeno je napuštati domaću životinju, kućnog ljubimca ili uzgojenu divlju životinju i druge životinje koje se drže pod nadzorom.

Zakon o veterinarstvu ("Službeni list Crne Gore", br.30/12, 48/15, 57/15, 52/16, 43/18)

Član 1

Ovim zakonom uređuju se uslovi i način obavljanja veterinarske djelatnosti, zdravstvena zaštita životinja, mjere veterinarskog javnog zdravlja, veterinarska zaštita životne sredine, kao i druga pitanja od značaja za obavljanje veterinarske djelatnosti.

Organizacija i sprovođenje zaštite zdravlja životinja, kao i sprovođenje mjera veterinarskog javnog zdravlja od interesa je za Crnu Goru.

Član 5

Poslove državne uprave u oblasti veterinarstva vrše:

- 1) organ državne uprave nadležan za poslove veterinarstva (u daljem tekstu: Ministarstvo);
- 2) organ uprave nadležan za poslove veterinarstva (u daljem tekstu: Uprava).

Član 6

Ministarstvo u vršenju poslova utvrđenih ovim zakonom donosi propise za izvršavanje ovog zakona, program obaveznih mjera zdravstvene zaštite životinja, posebne programe zdravstvene zaštite životinja, programe za praćenje zoonoza, uzročnika zoonoza i praćenja njihove otpornosti na antimikrobna sredstva, programe kontrole salmonela, program monitoringa rezidua, odlučuje po žalbama na rješenja donesena u prvostepenom postupku, saraduje sa međunarodnim organizacijama i nadležnim organima drugih država u oblasti veterinarstva i vrši druge poslove u skladu sa ovim zakonom.

(2) Uprava u sprovođenju ovog zakona:

- 1) vodi registre životinja, gazdinstava i objekata;
- 2) utvrđuje višegodišnje i godišnje planove službenih kontrola u oblasti zdravlja i dobrobiti životinja, bezbjednosti hrane i hrane za životinje;
- 3) priprema stručne osnove za: strategiju zdravstvene zaštite životinja, program obaveznih mjera zdravstvene zaštite životinja, druge posebne programe, planove za upravljanje kriznim situacijama (u daljem tekstu: krizne planove) i propise iz oblasti veterinarstva;
- 4) registruje i odobrava objekte u skladu sa ovim zakonom;
- 5) vrši službene kontrole nad sprovođenjem ovog zakona;

- 6) učestvuje, u okviru svojih nadležnosti, u aktivnostima i saraduje sa međunarodnim organizacijama i nadležnim organima drugih država u oblasti veterinarstva;
- 7) vrši i druge poslove utvrđene zakonom.

Zakon o identifikaciji i registraciji životinja ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 48/07, "Službeni list Crne Gore", br. 73/10, 40/11, 48/15)

Član 3

Identifikacija domaćih i drugih životinja vrši se radi poboljšanja kontrole zdravstvenog stanja životinja, suzbijanja i iskorijenjivanja bolesti životinja, poboljšanja kontrole prometa domaćih i drugih životinja, obilježavanja goveđeg mesa i mesa drugih životinja u cilju praćenja lanca ishrane, kontrole uvoza i izvoza, kontrole rezidua i dobrobiti životinja.

Član 6 stav 1 i 2

Identifikacija goveda vrši se identičnim, dvostrukim ušnim markicama na oba uha, fiksiranjem kroz ušnu školjku. Ušne markice moraju imati jedinstven kod za identifikaciju svakog govečeta pojedinačno kao i gazdinstva na kome je rođeno.

Član 21

Poslove inspeksijskog nadzora u oblasti identifikacije i registracije životinja vrše veterinarski inspektori, u skladu sa zakonom.

Član 23 stav 1

Pored upravnih mjera i radnji utvrđenih zakonom kojim se uređuje inspeksijski nadzor, veterinarski inspektor ima ovlašćenja i obavezu da preduzima sljedeće mjere i radnje:

- zabrani kretanje svih životinja na i sa gazdinstva, ukoliko jedna ili više životinja nije identifikovana, ne posjeduje dokumenta za kretanje i ne vodi se registar gazdinstva u skladu sa zakonom;

Zakon o inspeksijskom nadzoru ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 39/03, "Službeni list Crne Gore", br. 76/09, 57/11, 18/14, 11/15, 52/16)

Član 15

Radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti, inspektor je ovlašćen i obavezan da subjektu nadzora:

- 1) ukaže na utvrđene nepravilnosti i odredi rok za njihovo otklanjanje;
- 2) naredi preduzimanje odgovarajućih mjera i radnji u roku koji odredi;
- 3) privremeno zabrani vršenje djelatnosti i drugih radnji;
- 4) privremeno oduzme predmete ili sredstva kojima je učinjeno neko kažnjivo djelo, do okončanja tog postupka;
- 5) izreče novčane kazne, u skladu sa zakonom i drugim propisom;
- 6) izda prekršajni nalog;
- 7) podnese krivičnu ili drugu odgovarajuću prijavu;
- 8) vrši druga ovlašćenja i obaveze u skladu sa propisima

Zakon o bezbjednosti saobraćaja na putevima ("Službeni list Crne Gore", br. 33/12, 58/14, 14/17, 66/19)

Član 84

Domaće životinje mogu biti na putu samo u pratnji lica koja su dužna da ih vode i obezbjeđuju da životinje ne ugrožavaju bezbjednost saobraćaja. Na autoputu, brzom saobraćajnici, magistralnom putu, kao i biciklističkoj stazi nije dozvoljen pristup životinjama, odnosno vođenje životinja.

Zakon o svojinsko pravnim odnosima ("Službeni list Crne Gore", br. 19/09 od 13.03.2009)

Član 95

Ako su nađene stvari podložne kvaru ili su nepodesne za čuvanje, opština će ih prodati i dobijeni novac čuvati. Nađena stoka će se prodati ako se lice koje je stoku izgubilo ne javi u roku od 15 dana od dana nalaska.

Ako se lice koje je stvar izgubilo javi u roku od godinu dana, računajući od dana objavljivanja nalaska, stvar ili novac dobijen njenom prodajom će mu se predati po naplati, odnosno odbitku troškova čuvanja i objavljivanja, kao i po naplati, odnosno odbitku nagrade nalazaču.

Zakon o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br. 42/2011 i 32/2014)

Član 41

Nakon završetka ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda Zaštitnik daje mišljenje o tome da li je, na koji način i u kojoj mjeri došlo do povrede ljudskih prava i sloboda.

Član 42

Starješina, odnosno lice koje rukovodi organom na čiji se rad preporuka odnosi obavezan je da, u ostavljenom roku, dostavi izvještaj o preduzetim radnjama za izvršenje preporuke.

Član 43

O rezultatima ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda Zaštitnik obavještava podnosioca/teljku pritužbe dostavljanjem mišljenja.

IV DRUGA RELEVANTNA DOKUMENTA

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

Član 1

Visoke strane ugovornice garantuju svakome u svojoj nadležnosti prava i slobode određene u dijelu I ove Konvencije.

Član 8 stav 1

Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske.

V OCJENA ZAŠTITNIKA

11. Podnosioci pritužbi žale se na propust opštinskih i državnih organa da sprovedu adekvatne mjere i radnje u rješavanju dugogodišnjeg problema koji se odnosi na nekontrolisano kretanje lutajućih životinja (goveda) na teritoriji opštine Budva, odnosno njihovog nedovoljnog angažovanja u rješavanju tog problema, te da takvo postupanje ima za posljedicu pričinjavanje štete na njihovoj imovini, devastiranju seoskih i lokalnih puteva, ugrožavanje bezbjednosti saobraćaja, a time i ljudskih života.

12. Izjašnjavajući se na zahtjev Zaštitnika, Komunalna inaspekcija i Komunalna policija opštine Budva navodi da situacija sa krupnom stokom koja se bez kontrole držaoca nekontrolisano kreće na teritoriji opštine Budva, čini dugogodišnji problem turističke metropole Budve. Komunalna inspekcija i Komunalna policija reagovala je na navedeni problem više puta, a samo u periodu 20. marta 2021. godine do 26. aprila 2021. godine bilo je 11 intervencija što se može vidjeti iz službenih zabilježbi koje se dostavljaju uz ovo izjašnjenje. Komunalna inspekcija i Komunalna policija u skladu sa svojim redovnim aktivnostima obilaze teren opštine Budva kao i interveniše po pozivu kako građana tako i pravnih lica. Takođe se navodi da je ta Služba podnosiocu pritužbe, XX, odgovorila dopisom br 09-714/21-1118/2 od 20. septembra 2021. godine u vezi njegovih prijava navodeći da je dana 15. septembra 2021. godine, 16. septembra 2021. godine i 17. septembra 2021. godine, izvršen obilazak lokacije Brajići zbog lutajuće stoke, gdje u trenucima kontrole nije uočena krupna stoka. Komunalna inspekcija i Komunalna policija je pokrenula pred Sudom za prekršaje postupak protiv XX u vezi čl. 107 st. 2 a u vezi čl. 84 (zabranjeno je puštanje i prisustvo stoke i živine po pijacama i stazama, šetalistima, pijacama, uličnim travnjacima, parkovima, parkinzima, autobuskim stajalištima i drugim područjima gdje

to narušava estetski izgled), Odluke o komunalnom redu na teritoriji opštine Budva gdje je isti oslobođen rješenjem suda za prekršaje u Budvi PP 83/21 dana 4. oktobra 2021. godine. Komunalna inspekcija i Komunalna policija Opštine Budva na navedeno rješenje je uložila žalbu Višem sudu za prekršaje Podgorica br. 9-024/21-1185/2 od 11. oktobra 2021. godine.

13. Predsjednik Opštine Budva dostavio je Zaštitniku izjašnjenje u kojem se navodi da je opština Budva u saradnji sa Upravom za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove, Komunalnom policijom, CB Budva i mještanima, organizovala akciju prikupljanja goveda u aprilu mjesecu 2021. godine i da su tom prilikom u skladu sa Zapisnikom koji je potpisao veterinarski inspektor XX br. 23-0332-05/21-UK od 16. aprila 2021. godine, životinje utovarene u adekvatno prevozno sredstvo i u pratnji policije upućene na odredište - karantin - Spuž. Imajući u vidu da problem nije riješen, da se nije mogla spriječiti dalja reprodukcija stoke koja je nastavila da devastira seoske i lokalne puteve i imovinu, te da su napuštene životinje izuzetno opasne kao i da mogu ugroziti živote građana, Opština Budva uputila je Upravi za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove, aktom broj 01-082/21-304202 od 25. novembra 2021. godine, Zahtjev za imenovanje drugog lica, veterinarskog inspektora koji će pristupiti pregledu životinja na terenu budući da je inspektor koji je sproveo prvu akciju odbio da učestvuje u daljem radu, a o tome pisano nije obavijestio nadležne organe. Po ovom pitanju Uprava je otklonila propuste u radu. Nadalje se ističe da je opština Budva donijela Odluku o ustupanju 16 životinja - goveda Upravi za katastar i državnu imovinu ("Sl.list-Opštinski propisi" br. 16/21 od 7. juna 2021. godine), ali je Uprava odbila da u skladu sa dogovorima sa sastanaka preuzme odgovornost u tom dijelu pozivajući se na "tehničku grešku" - u dijelu obrazloženja predmetne Odluke. Opština Budva donijela je Odluku kojom je ustupila 16 grla UIKS-u u skladu sa Zakonom o svojinsko-pravnim odnosima kojim je propisano da će se nađena stoka (kao stvar koja nije podesna za čuvanje) prodati ako se lice koje je izgubilo ne javi u roku od 15 dana od dana nalaska. Stoga je opština za 16 grla koja su uhvaćena u prvoj akciji pribavila procjenu vrijednosti i raspisala javni poziv za prodaju, međutim nije bilo zainteresovanih kupaca. Kako je iz svega navedenog mala vjerovatnoća da će se u zakonskom roku pojaviti lice koje bi dokazalo vlasništvo nad nađenom stokom (kod činjenice da ista nije bila obilježena markicama), to je i minimalna moguća šteta po budžet opštine u pogledu plaćanja obeštećenja eventualnim vlasnicima, a prenosom prava na UIKS opština se oslobađa plaćanja zaostalih i budućih troškova.

14. Zaštitnik cijeni da u okolnostima ovog slučaja predmetnu pritužbu treba razmatrati sa aspekta moguće povrede člana 8 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda, koji glasi, u mjeri u kojoj je to relevantno:

"1. Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma (...).

2. Ne smije se miješati javna vlast u ostvarivanje ovog prava osim ako je to u skladu sa zakonom i nužno u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti ili ekonomskog blagostanja zemlje, radi sprečavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih."

I Navodna povreda prava na poštovanje privatnog, porodičnog života i doma iz člana 8 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda

a) Opšti principi

15. Iako je osnovni cilj člana 8 Evropske konvencije da zaštititi pojedince od proizvoljnog miješanja javnih vlasti, on ne prisiljava samo državu da se suzdrži od takvog miješanja, budući da takođe može proizvesti određene pozitivne obaveze kako bi se osiguralo efikasno poštovanje prava zaštićenih ovim

članom.² Pozitivne obaveze prema članu 8 Konvencije mogu uključivati usvajanje mjera namijenjenih osiguranju poštovanja privatnog i porodičnog života i doma, čak i u sferi međusobnih odnosa pojedinaca.³

16. ESLJP je ranije utvrdio, u različitim kontekstima, da pojam privatnog života uključuje fizički i psihički integritet osobe te da države imaju pozitivnu obvezu spriječiti povrede fizičkog i moralnog integriteta pojedinca za koje su vlasti znale ili morale da znaju za te povrede.⁴ Sud je takođe smatrao da postoji pozitivna obaveza država da osiguraju poštovanje ljudskog dostojanstva i kvalitet života u određenim aspektima.⁵

17. Osim toga, obaveza donošenja odgovarajućih mjera u ovom pravcu mora se tumačiti na način koji ne nameće nemoguć ili nesrazmjern teret vlastima. Za Sud, ne može svaki navodni rizik za fizički integritet zahtijevati od vlasti zahtjev Konvencije da preduzme operativne mjere kako bi spriječila da se taj rizik ostvari. Po mišljenju Suda, mora se utvrditi na zadovoljavajući način da su vlasti znale ili morale znati u to vrijeme za postojanje stvarne i neposredne opasnosti za život ili fizički integritet osobe i da su propustile preduzeti mjere u okviru svojih ovlaštenja za koje se, razumno procijenjeno, moglo očekivati da će izbjeći taj rizik.⁶

18. Na kraju, Sud je presudio da ako povreda prava na život ili na fizički integritet nije prouzrokovana namjerno, pozitivna obaveza uspostavljanja „djelotvornog pravosudnog sistema” ne zahtijeva nužno pokretanje krivičnog postupka u svakom slučaju i može biti zadovoljen ako su žrtvi bili dostupni građanski, upravni ili čak disciplinski pravni lijekovi.⁷

b) Primjena navedenih principa na konkretan predmet

19. Ovaj predmet odnosi se na nepreduzimanje odgovarajućih mjera i radnji od strane nadležnih organa, odnosno njihovog nedovoljnog angažovanja u rješavanju problema nekontrolisanog kretanja lutajućih životinja (goveda), kako bi se obezbijedila zaštita i poštovanje prava na privatni život, ljudskog dostojanstva i kvaliteta života građana, koji mogu biti ugroženi navedenim problemom.

20. Po mišljenju Zaštitnika u konkretnom slučaju ovo pitanje dostiglo je minimalni stepen ozbiljnosti koji se zahtijeva prema Konvenciji da bi se primjenjivao član 8 Konvencije, imajući u vidu da problem lutajuće stoke nije riješen, da se nije mogla spriječiti dalja reprodukcija stoke koja je nastavila da devastira seoske i lokalne puteve i imovinu, te da su napuštene životinje izuzetno opasne kao i da mogu ugroziti živote građana.

21. Budući da ovo pitanje implicira primjenu člana 8 Konvencije u smislu pozitivne obaveze države da obezbijedi zaštitu ovog prava, pitanje koje u konkretnom slučaju Zaštitnik treba utvrditi jeste, da li

² X iY protiv Holandije, predstavka br. 8978/80, stav 23, presuda od 26. marta 1985. godine.

³ Stjerna protiv Finske, predstavka br. 18131/91, stav 38, presuda od 25. novembra 1994. godine i Bota protiv Italije, predstavka br. 21439/93, stav 33, presuda od 24. februara 1998. godine.

⁴ Costello-Roberts protiv Velike Britanije, predstavka br. 38719/97, stav 118, presuda od 10. oktobra 2002.; i M.C. protiv Bugarske predstavka br. 39272/98, st. 73 i 149, ECHR 2003-XII.

⁵ L. protiv Litvanije, predstavka br. 27527/03, stav 56, od 11. septembra 2007., i, Pretty protiv Velike Britanije, predstavka br. 2346/02, stav 65, ECHR 2002-III.

⁶ Amaç i Okkan protiv Turske, predstavka br. 54179/00, 54176/00, stav 46, presuda od 20. novembra 2007.; i Berü protiv Turske, predstavka br. 47304/07, stav 39, od 11. januara 2011. godine.

⁷ Vo protiv Francuske [GC], predstavka br. 53924/00, stav 90, ECHR 2004-VIII, i Mastromatteo protiv Italije [GC], br. 37703/97, st. 90 i 94-95, ECHR 2002-VIII.

činjenice ovog predmeta ukazuju na propust organa javne vlasti da preduzmu sve potrebne mjere i radnje iz svoje nadležnosti kako bi se riješio odnosni problem, te zaštitio fizički i psihički integritet podnosioca/laca pritužbe, što predstavlja povredu člana 8 Konvencije.

22. Po mišljenju Zaštitnika, nekontrolisano kretanje lutajućih životinja i posljedice takvog kretanja nesporno su prouzrokovali određene probleme podnosiocima pritužbe, kao i ostalim građanima opštine Budva (vidi stav 13).

23. Takođe, ono što je evidentno jeste da nadležni organi imaju dovoljne i detaljne informacije o ovom pitanju, svim rizicima i opasnostima sa kojima se građani suočavaju u vezi sa kretanjem lutajućih goveda, te da ovaj problem, o kojem su često izvještavali i mnogi mediji, nastavio da i dalje egzistira.

24. Isto tako Zaštitnik ističe da su za vrijeme pojave ovog problema postojali (i sada su važeći) propisi koji pružaju pravni temelj za stvaranje posebnih struktura zaduženih za nadzor, odnosno kontrolu kretanja lutajućih životinja. Važećim propisima jasno je uređen način postupanja sa napuštenim i izgubljenim životinjama, obezbjeđivanje uslova za njihovo zbrinjavanje i sprovođenje mjera kontrole njihovog razmnožavanja, kao i obaveze i odgovornost držaoca životinja, te nadzor kontrole nad sprovođenjem ovih propisa.

25. Nadalje, Zaštitnik konstatuje da je Komunalna inspekcija i Komunalna policija opštine Budva postupajući po inicijativi građana i po službenoj dužnosti više puta vršila inspekcijski nadzor na određenim lokacijama opštine Budva po pitanju kretanja lutajućih goveda i stim u vezi preduzimala određene mjere i radnje iz svoje nadležnosti, o čemu je i obaviješten podnosilac pritužbe.

26. Utvrđeno je da je povodom odnosnog problema opština Budva više puta obavještavala resorno Ministarstvo (Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede), organizovala više sastanaka na kojem su prisustvovali predstavnici Uprave za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove, Komunalne inspekcije i Komunalne policije i u skladu sa donijetim zaključcima sa tih sastanaka, organizovala akciju prikupljanja goveda u aprilu mjesecu 2021. godine. Takođe, predsjednik opštine Budva donio je Odluku o predaji u posjed 16 životinja – goveda - stoke, koja su na osnovu te Odluke i ustupljena Upravi za izvršenje krivičnih sankcija.

27. U odnosu na postupanje Uprave za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove i Ministarstva poljoprivrede, Zaštitnik nije mogao utvrditi kakva je uloga bila tih organa u rješavanju odnosnog problema, iz razloga što su ovi organi ignorisali zahtjev Zaštitnika za dostavljanje izjašnjenja povodom iznijetih navoda iz pritužbe.

28. Međutim, Zaštitnik primjećuje da je uprkos uložnim naporima u rješavanju ovog problema, situacija i dalje alarmantna i zavređuje posebnu pažnju i reagovanje.

29. Zaštitnik ukazuje da nije njegova uloga da zamijeni nadležne organe u određivanju najbolje politike koju treba usmjeriti u rješavanju problema lutajućih životinja, ali svakako jeste da skrene pažnju svim odgovornim organima na tretiranje i preduzimanje mjera u okviru svojih nadležnosti i zakonskih odgovornosti u vezi sa rizikom od kretanja lutajućih životinja, posebno za stanovništvo, u pogledu zaštite njihovog života i njihove bezbjednosti, kao i zaštite imovine. Potreba za kontrolom kretanja lutajućih životinja motivisana je zabrinutošću o javnoj bezbjednosti i javnom zdravlju. Sve veći broj lutajućih goveda predstavlja značajan problem za javno zdravlje i dobrobiti ljudi i životinja. Opasnost od

lutajućih životinja, koja prijete građanima, je stvarna i ozbiljna opasnost, sa kojom sve institucije moraju sa dužnom pažnjom da se bave. Ovaj rizik krši njihova prava i slobode, u rasponu od sigurnosti, tjelesnog integriteta do zdravlja.

30. U tom pravcu, a u cilju usklađenosti postupanja sa zahtjevima iz člana 8 Evropske Konvencije Zaštitnik podsjeća da se mora obaviti cjelokupno ispitivanje različitih interesa koji su u pitanju, imajući na umu da je Konvencija namijenjena zaštiti prava koja su "praktična i efikasna". (vidjeti presudu *Georgel i Georgeta Stoicescu protiv Rumunije*⁸), a ne teoretska i iluzorna. To važi i u slučajevima kada opšti problem društva dosegne nivo gravitacije tako da postaje ozbiljna i konkretna fizička i materijalna prijetnja stanovništvu.

31. Zaštitnik cijeni da se mora istražiti stvarnost situacije na koju se podnosioci žale, a da se pri tom mora imati u vidu da nemoguć ili nesrazmjern teret ne može nametnuti vlastima bez posebnog razmatranja operativnih izbora koje moraju donijeti u smislu određivanja prioriteta i resursa. Ta procjena može da uključuje ponašanje stranaka, sredstva koja koristi država i njihovo sprovođenje. U suštini, ako je u pitanju problem u opštem interesu, koji dostiže određeni stepen gravitacije, javne vlasti su obavezne djelovati brzo i efikasno, na odgovarajući i dosljedan način. Mjere i radnje koje treba usvojiti i preduzeti nijesu obaveza rezultata, već obaveza sredstava (vidjeti predmet *Huten-Czapska protiv Poljske*).⁹

32. Međutim, u ovom slučaju ne treba zanemariti i pitanje odgovornog vlasništva nad životinjama koje podrazumijeva situaciju u kojoj osoba prihvata i obavezuje se da će obavljati različite zadatke u skladu sa važećim zakonodavstvom usredsređujući se na zadovoljavanje životnih potreba životinja u životnoj sredini i sprečavanje rizika (agresivnost, prenos bolesti ili povreda) koje životinja može da predstavi za zajednicu, druge životinje ili životnu sredinu. Promjene u ljudskom ponašanju podrazumijevaju da kada osoba preuzme vlasništvo nad životinjom mora da spriječi životinju da ne ugrozi život, bezbjednost ili imovinu drugog lica. Takođe, on mora da prihvati i odgovornost za tu životinju i bilo koje potomstvo koje može imati. Vlasnik mora da poštuje dobrobit životinje, uključujući i potrebe i da ona bude zaštićena koliko je to moguće. Vlasnici moraju da obezbijede da vlasništvo nad životinjama bude jasno indetifikovano kako to nalaže i sam zakon, te da se evidentira kroz centralni registar gazdinstava.

33. U konačnom, ono što Zaštitnik zapaža jeste da u ovom slučaju, iako je postojala izvjesna saradnja organa, ona ipak nije bila dovoljna, budući da odnosni problem i dalje egzistira.

34. Ovo pitanje po mišljenju Zaštitnika, nužno zahtijeva zajedničko i koordinisano djelovanje svih organa (opštine Budva, Komunalne inspekcije i Komunalne policije, Uprave za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove i Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede), jer su isti naprijed navedenim zakonskim propisima obavezani da u određenim segmentima zajednički djeluju, svako u okviru svojih nadležnosti (vidi poglavlje III Mišljenja – Mjerodavno domaće pravo).

35. Istovremeno, Zaštitnik želi ukazati da Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede u konkretnom slučaju ignorisali su zahtjev Zaštitnika za dostavljanje izjašnjenja.

⁸ predstavka br. 9718/03 presuda od 26. jula 2011. godine.

⁹ predstavka br. 35014/97 stav 168 ECHR 2006-VIII

36. Neizvršavanje zakonom propisane obaveze saradnje sa Zaštitnikom, vodi posrednom zaključku da organ uprave koji ima takav pristup ovoj zakonskoj obavezi, može sebi da dozvoli nepoštovanje zakona i kada postupa po zahtjevima građana i odlučuje o njihovim pravima i obavezama, što odstupa od standarda "dobre uprave".

37. U svijetlu prethodno navedenog, zaključuje se da se preduzete mjere od strane pomenutih organa po pitanju rješavanja odnosnog problema nijesu pokazale djelotvorne i dovoljne, te da neadekvatnom i nedosljednom primjenom relevantnih zakonskih normi donijetih upravo u cilju rješavanja ove problematike, isti nijesu ispunili svoju pozitivnu obavezu da garantuju i zaštite pravo podnosilaca pritužbi na poštovanje njihovog privatnog i porodičnog života, kao i doma, a može pokrenuti i pitanje povrede nekih drugih prava, kao što je i pravo na imovinu, te u krajnjem i prava na život, ili zabranu nečovječnog i ponižavajućeg postupanja.

38. Stoga, Zaštitnik nalazi da je u specifičnim okolnostima ovog predmeta, došlo do kršenja člana 8 Evropske konvencije za zaptitu ljudskih prava i sloboda.

Imajući u vidu sve prednje navedeno, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore daje sljedeće

PREPORUKE

Opštini Budva, Komunalnoj inspekciji i Komunalnoj policiji Opštine Budva, Upravi za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove i Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede da,

- uz međusobnu saradnju, u skladu sa zakonskim obavezama, bez odlaganja, preduzmu sve dodatne mjere i radnje u cilju rješavanja odnosnog problema;
- svako iz dijela svoje nadležnosti pruži svu potrebnu, stručnu i organizacionu pomoć, u rješavanju ovog problema;
- Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove u saradnji sa nadležnim državnim i lokalnim organima preduzme mjere propisane zakonima koje podrazumjevaju inspekcijsku kontrolu uslova i načina držanja goveda, oduzimanje i uklanjanje svih životinja zatečenih na javnim površinama i tuđim imanjima, odnosno životinja koje su zatečene bez nadzora držaoca, a posebno goveda koja nijesu identifikovana ili za koje vlasnik u propisanom roku ne može da dokaže identitet životinje.

Opština Budva, Komunalna inspekcija i Komunalna policija opštine Budva, Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede po isteku roka od 30 dana od dana prijema ovog akta, dostave izvještaj Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore o preduzetim radnjama na izvršenju ove preporuke.

Imajući u vidu da Zaštitnik u vršenju svoje funkcije djeluje na način što ukazuje, upozorava, kritikuje, predlaže ili preporučuje u smislu čl. 20 st. 1 naprijed citiranog Zakona o Zaštitniku, to Zaštitnik ovim putem

UPOZORAVA

Opštinu Budva, Komunalnu inspekciju i Komunalnu policiju opštine Budva, Upravu za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede da,

ignorisanjem potrebe zajedničkog pristupa u rješavanju ovog pitanja i nerazumijevanje i nesagledavanje svih okolnosti konkretnog slučaja, kao i odsustvo zajedničkog djelovanja, što predstavlja njihovu zakonsku obavezu, može imati za posljedicu vođenje postupaka i utvrđivanje odgovornosti države ne samo na nacionalnom nivou, već i pred ESLJP, u kom pravcu je Sud već utvrđivao povrede pozitivne obaveze države da garantuje i zaštiti pravo podnosilaca predstavljanja na poštovanje njihovog tjelesnog i psihičkog integriteta zbog neadekvatnog rješavanja permanentnog problema lutajućih životinja (vidjeti naprijed citirani predmet *Georgel and Georgeta Stoicescu protiv Rumunije* fn.8).

**ZAMJENICA ZAŠTITNIKA
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE**
Snežana Armenko

Dostavljeno:

- podnosiocima pritužbi
- Opštini Budva
- Komunalnoj inspekciji i Komunalnoj policiji Opštine Budva
- Upravi za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove
- Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
- a/a