

Broj: 01-481/22

Podgorica, 21. novembar 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 mještana naselja Bajkovina opština Herceg Novi 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 inspekcija (Uprava za inspeksijske poslove - Odsjek za ekološku inspekciju, Komunalna policija Opštine Herceg Novi), zbog nepreduzimanja odgovarajućih mjera i radnji kako bi se riješio problem prisustva prašine u vazduhu koja dolazi sa lokacije u Servisnoj zoni, Igalo, opština Herceg Novi, gdje se odvija proces proizvodnje drobljenog kamenog agregata, manipulacije i lagerovanja istog, od strane pravnog lica doo "Krušo".

II ČINJENICE

2. Činjenice utvrđene na osnovu navoda podnosioca pritužbe i izjašnjenja Komunalne policije Opštine Herceg Novi i Uprave za inspeksijske poslove - Odsjeka za ekološku inspekciju, te cjelokupne dokumentacije koja egzistira u spisima predmeta, s mogu se sublimirati na sljedeći način.

3. Pravno lice doo "Krušo" na lokaciji Servisne zone, Igalo, opština Herceg Novi posjeduje postrojenje za drobljenje kamena, postrojenje za premeljavanje i postrojenje za proizvodnju betona.

4. Za navedena postrojenja sproveden je postupak procjene uticaja na životnu sredinu i dobijena saglasnost br.01-3984/2 od 14. januara 2008. godine, od strane Ministarstva turizma i zaštite životne sredine.

5. Dana 28. juna 2022. godine, Ekološkoj inspekciji od strane stanovnika naselja Bajkovina podnijeta je inicijativa br. UPIN0304-736/22-618 za vršenje inspeksijskog nadzora zbog problema prašine i buke koja nastaje od rada postrojenja pravnog lica doo "Krušo" na lokaciji Servisne zone Igalo opština Herceg Novi.

6. Dana 30. juna 2022. godine, po predmetnoj inicijativi Ekološka inspekcija izvršila je inspeksijski nadzor kod subjekta nadzora doo "Krušo" i nakon sprovedenog inspeksijskog nadzora donijela rješenje br. UPI0304-735/22-7700, od 11. jula 2022. godine, da subjekt nadzora sprovede program praćenja uticaja rada postojećih postrojenja na životnu sredinu, na lokaciji „Servisna zona" u Herceg Novom, u skladu sa elaboratom o procjeni uticaja na životnu sredinu, odnosno da izvrši četrnaestodnevno

mjerenje suspendovanih čestica PM10 za sva četiri godišnja doba, preko ovlaštenog pravnog lica, sa rokom izvršenja mjere - 12 mjeseci od dana prijema rješenja.

7. Takođe, ekološka inspekcija donijela je rješenje br. UPI0304-736/22- 7705 od 16. jula 2022. godine, da pravno lice doo "Krušo", sprovede program praćenja uticaja rada postojećih postrojenja na životnu sredinu, na lokaciji „Servisna zona" u Herceg Novom, u skladu sa elaboratom o procjeni uticaja na životnu sredinu, odnosno da izvrši mjerenje buke u životnoj sredini, preko ovlaštenog pravnog lica, sa rokom izvršenja mjere - 60 dana od dana prijema rješenja.

8. Dana 1. avgusta 2022. godine, ekološka inspekcija Sudu za prekršaje u Budvi Odjeljenje Herceg Novi podnijela je zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka protiv doo "Krušo" Industrijska zona Igalo, Herceg Novi zbog toga što je konstatovano da ne sprovodi mjere utvrđene elaboratom o procjeni uticaja na životnu sredinu, odnosno nije sprovedo sva mjerenja precizirana programom praćenja uticaja na životnu sredinu iz predmetnog elaborata.

III RELEVANTNO PRAVO

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

Član 23

Svako ima pravo na zdravu životnu sredinu. Svako ima pravo na blagovremeno i potpuno obavještanje o stanju životne sredine, na mogućnost uticaja prilikom odlučivanja o pitanjima od značaja za životnu sredinu i na pravnu zaštitu ovih prava.

Svako, a posebno država, obavezan je da čuva i unapređuje životnu sredinu.

Član 28 st. 1 i 2

Jemči se dostojanstvo i sigurnost čovjeka.

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

Član 57

Svako ima pravo da se, pojedinačno, ili zajedno sa drugim, obrati državnom organu ili organizaciji koja vrši javna ovlaštenja i da dobije odgovor.

Zakon o životnoj sredini ("Službeni list Crne Gore", br.052/16)

Član 1

Ovim zakonom uređuju se principi zaštite životne sredine i održivog razvoja, instrumenti i mjere zaštite životne sredine i druga pitanja od značaja za životnu sredinu.

Član 6

Zaštita životne sredine i održivi razvoj uređuju se ovim zakonom i posebnim zakonima kojima se uređuju pojedini segmenti životne sredine i to:

- 1) procjena uticaja planova, programa i projekata na životnu sredinu;
- 2) odgovornost za štetu u životnoj sredini;
- 3) integrisano sprječavanje i kontrola zagađivanja;
- 4) zaštita prirode;
- 5) zaštita vazduha, voda, mora, zemljišta, šuma i geoloških resursa;
- 6) hemikalije;
- 7) upravljanje otpadom;
- 8) zaštita od negativnog uticaja klimatskih promjena;

- 9) jonizujuća i nejonizujuća zračenja;
- 10) zaštita od buke.

Subjekti zaštite

Član 8

Zaštitu životne sredine, u okviru svojih prava i obaveza, obezbjeđuju: organi državne uprave (...).

Subjekti su dužni da u okviru svojih prava i obaveza, obezbijede kontrolu i sorječavanje svih oblika zagađenja i degradacije životne sredine, odnosno njihovo svođenje na najmanju moguću mjeru (...)

Subjekti zaštite životne sredine saraduju i ostvaruju međusobnu komunikaciju u skladu sa posebnim propisima.

Država posebno štiti životnu sredinu.

Član 9 stav 1 alineja 4 i 5

Pravno i fizičko lice dužno je da u obavljanju svoje aktivnosti, obezbijedi zaštitu životne sredine i to:

- preduzimanjem mjera prevencije i otklanjanja posljedica ugrožavanja i štete po životnu sredinu;
- kontrolom aktivnosti i rada postrojenja koja mogu predstavljati rizik ili prouzrokovati opasnost po životnu sredinu i zdravlje ljudi;
- drugim mjerama u skladu sa zakonom.

VI. INSTRUMENTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Instrumenti

Član 38

Instrumenti zaštite životne sredine su:

- 1) strateška procjena uticaja na životnu sredinu;
 - 2) procjena uticaja na životnu sredinu;
 - 3) ocjena prihvatljivosti;
 - 4) odgovornost za štetu u životnoj sredini;
- (...)

Zakon o zaštiti vazduha ("Službeni list Crne Gore", br. 25/10, 40/11, 43/15, 73/19)

Član 1

Ovim zakonom uređuje se način praćenja kvaliteta vazduha, mjere zaštite, ocjenjivanje i poboljšanje kvaliteta vazduha, kao i planiranje i upravljanje kvalitetom vazduha.

Vazduh, kao prirodna vrijednost od opšteg interesa, je dio životne sredine i ima posebnu zaštitu u Crnoj Gori.

Zaštita vazduha od zagađivanja radioaktivnim materijama, genetski modifikovanim organizmima, bukom i elementarnim nepogodama uređuje se posebnim propisima.

Izvori zagađivanja vazduha

Član 2

Izvori zagađivanja vazduha su stacionarni i pokretni emisijski izvori, kao i pojedini proizvodi i aktivnosti koji uzrokuju emisije zagađujućih materija u vazduhu.

Stacionarni izvori su:

- tačkasti, kod kojih se zagađujuće materije ispuštaju u vazduh kroz za to oblikovane ispuste (postrojenja, tehnološki procesi, industrijski pogoni, uređaji i građevine i dr.), i
- difuzni, kod kojih se zagađujuće materije unose u vazduh bez određenih ispusta/dimnjaka (uređaji, površine i druga mjesta).

Pokretni izvori su prevozna sredstva (motorna vozila, lokomotive, plovni objekti, avioni i dr.), radne mašine, radna vozila, građevinske i poljoprivredne mašine, oprema i uređaji, u skladu sa evropskim standardima, koja ispuštaju zagađujuće materije u vazduh.

Proizvodi i aktivnosti koji uzrokuju emisije zagađujućih materija u vazduh su proizvodi iz grupe boja i lakova, goriva i drugi slični proizvodi i aktivnosti kao što su lijepljenje, plastificiranje, laminiranje, impregniranje, hemijsko čišćenje, štampanje, bojenje i lakiranje vozila, skladištenje i pretakanje goriva.

Izvori iz stava 1 ovog člana moraju biti izgrađeni i/ili proizvedeni, opremljeni, korišćeni i održavani tako da ne ispuštaju u vazduh zagađujuće materije iznad graničnih vrijednosti emisije, odnosno da ne ispuštaju u vazduh zagađujuće materije u količinama koje mogu ugroziti zdravlje ljudi i životnu sredinu.

Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu ("Službeni list CG" br. 75/18)

Član 26

Nosilac projekta dužan je da sprovede mjere utvrđene elaboratom na koji je data saglasnost ili mjere utvrđene odlukom da nije potrebna izrada elaborata.

Provjeru sprovođenja mjera iz stava 1 ovog člana, vrši ekološki inspektor i sačinjava zapisnik koji dostavlja nadležnom organu.

Član 34 stav 1 tač.3 i 4

Pored upravnih mjera i radnji utvrđenih zakonom kojim se utvrđuje inspekcijski nadzor, ekološki inspektor je obavezan da, kada utvrdi da je povrijeđen zakon ili drugi propis, preduzme sljedeće upravne mjere i radnje: naredi nosiocu projekta realizaciju mjera iz elaborata;

3) naredi nosiocu projekta realizaciju mjera iz elaborata;

4) naredi nosiocu projekta sprovođenje programa praćenja uticaja na životnu sredinu Uredba o projektima za koje se vrši procjena uticaja na životnu sredinu

Pravilnik o načinu i uslovima praćenja kvaliteta vazduha ("Službeni list Crne Gore", br. 21/11, 32/16)

Član 1

Ovim pravilnikom utvrđuju se uslovi i način praćenja kvaliteta vazduha, standardizacija mjerenja, uslovi koje mora ispunjavati oprema za ocjenjivanje kvaliteta vazduha, referentne metode, kriterijumi za postizanje kvaliteta podataka, obezbjeđivanje kvaliteta podataka i validacija podataka kao i sadržaj rezultata ocjenjivanja kvaliteta vazduha.

("Službeni list Republike Crne Gore", br. 20/07, Službeni list Crne Gore", br. 47/13, 53/14)

Član 1

Predmet

Ovom uredbom utvrđuju se projekti za koje je obavezna procjena uticaja na životnu sredinu i projekti za koje se može zahtijevati procjena uticaja.

Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini ("Službeni list Crne Gore", br. 028/11 od 10.06.2011, 001/14 od 09.01.2014, 002/18 od 10.01.2018)

Član 5

Zaštitu od buke dužni su da obezbjeđuju organi državne uprave, organi lokalne uprave, kao i pravna lica, privredna društva, preduzetnici i građani, u skladu sa ovim zakonom. Državni i lokalni planski dokumenti moraju da sadrže uslove i mjere zaštite od buke. Privredna društva, pravna lica i preduzetnici u obavljanju djelatnosti koje utiču ili mogu uticati na prekoračenje propisanih graničnih vrijednosti nivoa buke u životnoj sredini dužni su da obezbijede: primjenu tehničkih mjera za sprječavanje ili smanjivanje emisija buke u životnoj sredini, praćenje uticaja djelatnosti na nivo buke u životnoj sredini, kao i druge mjere zaštite u skladu sa ovim zakonom i drugim propisima.

Član 6

Nadležni organ lokalne uprave dužan je da izvrši akustičko zoniranje radi određivanja akustičkih zona na svojoj teritoriji u cilju zaštite ljudi od buke.

Akustičko zoniranje iz stava 1 ovog člana vrši se na osnovu dokumentacije o postojećoj ili planiranoj namjeni prostora i nivoa buke procijenjenog u skladu sa izvorima buke koji se nalaze u određenoj zoni i njenoj neposrednoj blizini.

Buka od građevinskih radova i drugih aktivnosti na otvorenom ne smije prelaziti propisane granične vrijednosti nivoa buke u određenoj akustičkoj zoni.

Član 7

Granične vrijednosti nivoa buke izražavaju se pomoću indikatora buke u skladu sa ovim zakonom.

Zabranjeno je prouzrokovati buku u životnoj sredini iznad propisanih graničnih vrijednosti.

Granične vrijednosti buke i način utvrđivanja indikatora buke u životnoj sredini i akustičkih zona u skladu sa namjenom otvorenih prostora, kao i metode ocjenjivanja štetnih efekata buke, propisuje organ državne uprave nadležan za poslove zaštite životne sredine (u daljem tekstu: Ministarstvo).

Član 26

U vršenju poslova inspeksijskog nadzora ekološki inspektor kontroliše naročito:

- 1) da li se mjerenje buke obavlja u skladu sa ovim zakonom i propisima donijetim na osnovu ovog zakona;
- 2) da li se sprječavanje, smanjivanje i otklanjanje štetnih efekata buke vrši u skladu sa rješenjem nadležnog organa državne uprave kojim su utvrđene mjere zaštite od buke;
- 3) da li se izrađuju strateške karte buke;
- 4) da li se vrši akustičko zoniranje;
- 5) da li se Agenciji dostavljaju podaci o određenim akustičkim zonama u propisanom roku;
- 6) da li se sprovode posebne mjere zaštite od buke u životnoj sredini, odnosno druge propisane mjere u skladu sa ovim zakonom.

Zakon o odgovornosti za štetu u životnoj sredini ("Službeni list Crne Gore", br. 27/14, 55/16)

Član 1

Ovim zakonom uređuje se način i postupak utvrđivanja odgovornosti za štetu u životnoj sredini, kao i primjena preventivnih mjera i mjera remedijacije radi sprječavanja i otklanjanja štete u životnoj sredini.

Član 2

Pravna i fizička lica koja su obavljanjem djelatnosti, odnosno vršenjem aktivnosti prouzrokovala štetu ili neposrednu opasnost od štete u životnoj sredini odgovorna su za štetu i dužna su da sprovedu mjere za sprječavanje i remedijaciju štete u skladu sa ovim 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 Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br. 42/2011 i 32/2014)

Član 33

Zaštitnik/ca može, u postupku ispitivanja pritužbe, uputiti podnosioca/podnositeljku da iskoristi druga pravna sredstva za otklanjanje povrede na koju ukazuje, ukoliko smatra da se povreda može otkloniti samo tim sredstvima ili bi otklanjanje povrede bilo efikasnije.

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

9. Podnosioci pritužbe žale se na postupanje nadležnih organa (Uprave za inspeksijske poslove i Komunalne policije Opštine Herceg Novi), zbog nepreduzimanja konkretnih mjera i radnji kako bi se riješio dugogodišnji problem prisustva prašine u vazduhu koja dolazi sa lokacije u Servisnoj zoni, Igalo, opština Herceg Novi, gdje se odvija proces proizvodnje drobljenog kamenog agregata, manipulacije i lagerovanja istog od strane pravnog lica doo "Krušo".

10. Izjašnjavajući se na zahtjev Zaštitnika Komunalna policija Opštine Herceg Novi obavijestila je Zaštitnika da je predmet kontrole u nadležnosti ekološke inspekcije i da je inicijativa dostavljena toj inspekciji na nadležno postupanje.

11. U izjašnjenju Odsjeka za ekološku inspekciju navodi se da pravno lice doo "Krušo" na lokaciji Servisne zone, Igalo, Opština Herceg Novi, posjeduje postrojenje za drobljenje kamena, postrojenje za premeljavanje i postrojenje za proizvodnju betona. Za navedena postrojenja sproveden je postupak procjene uticaja na životnu sredinu, shodno Zakonu o procjeni uticaja na životnu sredinu i dobijena je saglasnost br.01-3984/2 od 14. januara 2008. godine, od strane Ministarstva turizma i zaštite životne sredine. Ekološka inspekcija je dana 30. juna 2022. godine, izvršila inspeksijski nadzor po inicijativi građana naselja Bajkovina, Igalo, Opština Herceg Novi, koji su suočeni sa problemom prisustva prašine u vazduhu koja dolazi sa lokacije u Servisnoj zoni, Igalo u Herceg Novom. Obilaskom postrojenja kod navedenog subjekta, vizuelno, usljed vjetra prašina se dizala jedino sa deponovanog materijala - frakcije od 0-4mm, uključene su bile prskalice za kvašenje materijala i manipulativne površine i prilazni put je bio mokar. Prisutna stranka, izvršni direktor je upoznat sa akcidentnom situacijom od dana 28. juna 2022.godine, na lokaciji Servisne zone, Igalo, međutim nije imao objašnjenje za navedeni akcident. U predhodnom periodu u toku inspeksijskog nadzora, u slučaju većeg prašenja, ekološki inspektor je donosio rješenje sa mjerom, da subjekat nadzora realizuje i sprovodi mjere u skladu sa elaboratom o procjeni uticaja na životnu sredinu, odnosno da se obezbijede tehničke mjere za sprječavanje i smanjivanje emisije praškastih materija u vazduh, redovnim kvašenjem manipulativnih površina, deponovanog materijala i obezbijedi rad sistema za prskanje na

drobiličnom postrojenju. Inspekcijskim nadzorom je konstatovano da je "Krušo" doo u prošloj godini u skladu sa elaboratom izvršio emisijska mjerenja praškastih materija na ventilacionom izvodu sistema za otprašivanje iz drobiličnog i mlinskog postrojenja (br.00-2023/1/1 od 23.decembra 2021. godine), preko ovlašćene laboratorije doo "Centar za ekotoksikološka ispitivanja". Na osnovu rezultata mjerenja, dato je mišljenje da stacionarni tačkasti izvor, ventilacioni izvod sistema za otprašivanje iz drobiličnog i mlinskog postrojenja, tokom rada nije emitovao zagađujuće materije iznad propisanih graničnih vrijednosti. Ekološka inspekcija u skladu sa zakonom, kontroliše da li nosilac projekta, koji ima saglasnost na elaborat o procjeni uticaja, realizuje mjere iz elaborata, da li vrši program praćenja uticaja rada postrojenja na životnu sredinu. Mjerenje buke u životnoj sredini u prošloj godini nije mjereno, kao ni imisijska mjerenja, koja su predviđena elaboratom. S obzirom da doo "Krušo" nije sprovodio mjere utvrđene elaboratom o procjeni uticaja, na koji je data saglasnost, ekološki inspektor je podnio zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka, Sudu za prekršaje u Budvi, Odjeljenje Herceg Novi, protiv navedenog pravnog lica i odgovornog lica u pravnom licu (br.0304 - 736/22-6816/4 od 1. avgusta 2022. godine). Takođe, donijeto je rješenje br. UPI0304-736/22- 7700 od 16. jula 2022.godine, sa mjerom da pravno lice doo "Krušo", sprovede program praćenja uticaja rada postojećih postrojenja na životnu sredinu, na lokaciji „Servisna zona" u Herceg Novom, u skladu sa elaboratom o procjeni uticaja na životnu sredinu, odnosno da izvrši četrnaestodnevno mjerenje suspendovanih čestica PM10 za sva četiri godišnja doba, preko ovlašćenog pravnog lica, sa rokom izvršenja mjere - 12 mjeseci od dana prijema rješenja. Takođe doneseno je rješenje br. UPI0304-736/22 7705 od 16. juna 2022. godine, sa mjerom da pravno lice doo "Krušo", sprovede program praćenja uticaja rada postojećih postrojenja na životnu sredinu, na lokaciji „Servisna zona" u Herceg Novom, u skladu sa elaboratom o procjeni uticaja na životnu sredinu, odnosno da izvrši mjerenje buke u životnoj sredini, preko ovlašćenog pravnog lica, sa rokom izvršenja mjere - 60 dana od dana prijema rješenja. Takođe je navedeno, da s obzirom da navedeni subjekat posjeduje opasne materije - naftne derivate, koje se nalaze na listi opasnih materija, ekološki inspektor je u toku 2018. godine donio rješenje, da nakon dostavljenog obavještenja o sevesu postrojenja, Agenciji za zaštitu životne sredine, izradi plan prevencije udesa. Takođe, u skladu sa navedenim zakonom, podatke utvrđene monitoringom, zagađivač je dostavljao nadležnom organu jedinice lokalne samouprave na čijoj je teritoriji lociran i Agenciji za zaštitu životne sredine, za obračunavanje eko naknade. U skladu sa Zakonom o upravljanju otpadom, ekološki inspektor vrši redovno kontrolu, jer isti servisira kamione u svojoj radionici. Donosi rješenje za dobijanje saglasnosti na plan upravljanja otpadom, za stvoreni opasni otpad, njegovo zbrinjavanje i dostavljanje godišnjeg izvještaja o količini sakupljenog i zbrinutog otpada, Agenciji za zaštitu životne sredine, za plaćanje eko naknade, zbog zagađivanja životne sredine.

12. Zaštitnik cijeni da predmetnu pritužbu treba razmatrati sa aspekta povrede prava na obraćanje i odgovor iz člana 57 Ustava Crne Gore, u odnosu na nepostupanje Uprave za inspekcijske poslove - Odsjeka ekološke inspekcije. Osim toga Zaštitnik će pritužbu razmatrati sa aspekta povrede prava na zdravu životnu sredinu iz člana 23 Ustava Crne Gore i analogno tome člana 8 Evropske Konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda.

i. Navodna povreda prava na obraćanje i dobijanje odgovora iz člana 57 Ustava Crne Gore

13. Komitet ministara Savjeta Evrope usvojio je više preporuka, koje imaju za cilj postizanje određenih segmenata dobre uprave. Preporuka R.(2007)7 o dobroj upravi je veoma važan dokument koji postavlja načela i pravila koja organi javne uprave treba da primjenjuju u svom odnosu sa građanima, tj.javnošću, kako bi se izgradila dobra uprava. Preporuka sadrži načelo postupanja u okviru razumnog

vremenskog roka, koje podrazumijeva da javna uprava vrši svoje dužnosti u razumnom vremenskom roku.

14. Na nužnost dostavljanja odgovora ukazuje i Evropski kodeks dobrog administrativnog ponašanja (član 13), koji utvrđuje da je službenik dužan da se postara da svaki građanin koji se pismenim putem obrati instituciji dobije odgovor. Kodeks predstavlja opšti okvir pravilnog administrativnog ponašanja (dobre uprave) za organe javne vlasti i javne službenike, koji sadrži profesionalne standarde i etička pravila ponašanja za obavljanje službeničkih poslova i ostvarivanje komunikacije sa građanima.

15. Obaveze implementacije navedenih pravnih standarda, odnosno prava EU u nacionalni pravni poredak proizilazi iz odredbe člana 72 Sporazuma o asocijaciji i stabilizaciji koji je za Crnu Goru stupio na snagu 1. maja 2010. godine.

16. Vraćajući se na predmetni slučaj, na osnovu stanja u spisima predmeta, Zaštitnik nije mogao utvrditi da je Uprava za inspekcijske poslove - Odsjek ekološke inspekcije postupila shodno odredbama člana 13 Zakona o inspekcijskom nadzoru, odnosno da li je u vršenju inspekcijskog nadzora, tj o njegovom ishodu obavijestila podnosiocice inicijative, niti da li je to kasnije učinjeno nakon dostavljenog izjašnjenja Zaštitniku.

17. Organi javne vlasti dužni su da, u okviru svojih zakonom određenih nadležnosti, postupaju po zahtjevima/inicijativama građana na dosljedan način, poštujući opravdana očekivanja građana, jer bilo kakvo drugo ponašanje je akt loše uprave koji za posljedicu ima neostvarivanje prava građana, kod kojih se stvara osjećaj sumnje i nesigurnosti. Uskraćivanje bilo kakvog odgovora od strane Uprave za inspekcijske poslove na podnijete inicijative/zahtjeve, nije u skladu sa odredbom člana 57 stav 1 Ustava Crne Gore, kojom se određuje da svako ima pravo da se obrati državnom organu ili organizaciji koja vrši javna ovlašćenja i da dobije odgovor. Smisao ustavne odredbe o pravu na odgovor po zahtjevu ili obraćanju stranke podrazumijeva pružanje mogućnosti stranci koja je nezadovoljna odgovorom da iskoristi raspoloživa pravna sredstva za zaštitu svojih prava.

18. Ovo posebno što je predmet inicijative pitanje koje je od interesa za stanovništvo naselja Bajkovina, koji već duže vrijeme iskazuju nezadovoljstvo ponašanjem i ignorisanjem od strane nadležnih institucija, tražeći da se preduzmu sve zakonske mjere i radnje kako bi se spriječilo zagađenje životne sredine od procesa proizvodnje drobljenog kamenog agregata, manipulacije i lagerovanja istog, od strane pravnog lica doo "Krušo".

19. Stoga, polazeći od naprijed citirane ustavne odredbe i dovodeći je u vezu sa utvrđenim činjeničnim stanjem, Zaštitnik je mišljenja da je na ovakav način podnosiocima pritužbe povrijeđeno pravo na odgovor u smislu neažurnosti i kršenja načela dobre uprave.

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

P R E P O R U K U

Upravi za inspekcijske poslove - Odsjeku ekološke inspekcije

- da bez daljeg odlaganja, podnosiocice pritužbe obavijesti o ishodu postupanja po inicijativi br. UPIN0304-736/22-6816, od 28. juna 2022. godine.

- da u budućem radu, blagovremeno postupava po prijavama/inicijativama građana, vrši zakonom određene poslove inspeksijskog nadzora i podnosiocima blagovremeno obavještava o ishodu postupka inspeksijskog nadzora.

Uprava za inspeksijske poslove - Odsjek ekološke inspekcije, dužna je da, po isteku roka od 15 dana od dana prijema ovog akta, dostavi izvještaj Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore o preduzetim radnjama na izvršenju ove preporuke.

ii. Navodna povreda prava na zdravu životnu sredinu iz člana 23 Ustava Crne Gore, te u vezi s tim povreda prava na privatni život zaštićen članom 28 Ustava i članom 8 EKLJP.

a) Opšti principi

20. Prava koja izviru iz koncepta zaštite životne sredine proklamovana su članom 23 Ustava Crne Gore, kao pravo na zdravu životnu sredinu, na blagovremeno i potpuno obavještavanje o stanju životne sredine, na mogućnost uticaja prilikom odlučivanja o pitanjima od značaja za životnu sredinu i pravo na pravnu zaštitu ovih prava. Stavom 2 istog člana propisano je da je svako, a posebno država, obavezan da čuva i unapređuje životnu sredinu.

21. Praksa Evropskog suda za ljudska prava je utvrdila da postoje tri različite situacije u kojima pitanja životne sredine mogu da utiču na povredu jednog ili više prava garantovanih Konvencijom:

- ljudska prava i slobode garantovane Konvencijom direktno mogu biti narušena ili ugrožena različitim faktorima koji se odnose na životnu sredinu (pravo na život, prava privatnosti);
- neki od faktora koji se tiču životne sredine mogu da proizvedu različita proceduralna prava za pojedince, koja im garantuje sama Konvencija ili njeni dopunski Protokoli (pravo na pravično suđenje, pravo na slobodan pristup informacijama kao dio slobode izražavanja, pravo na djelotvoran i efikasan pravni lijek);
- potreba pojedinaca da zaštite životnu sredinu vrlo često, opravdano, vodi do preplitanja sa različitim individualnim pravima i slobodama, koja su im garantovana Konvencijom, a koje pojedinci, takođe, pokušavaju da zaštite.

22. Ipak, ključni element koji mora biti prisutan pri određivanju da li je u okolnostima slučaja došlo do zagađenja okoline koje je štetno uticalo na jedno od prava zaštićenih članom 8 stav 1 Konvencije je postojanje štetnog učinka na privatnu ili porodičnu sferu osobe, a ne samo opšte pogoršanje stanja životne sredine. Ni jedno ni drugo pravo u vezi člana 8 Konvencije, niti bilo kojeg drugog člana Konvencije, nije izričito osmišljeno da osigura opštu zaštitu okoline kao takvu, već se za to upućuje na odredbe drugih međunarodnih instrumenata i domaćeg zakonodavstva koje ima veći značaj za bavljenje ovim posebnim aspektom.¹

23. Član 8 Konvencije štiti pravo pojedinca na poštovanje njegovog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske. Dom će obično biti mjesto, fizički definisan prostor, gdje se razvija privatni i porodični život. Pojedinaac ima pravo na poštovanje svog doma, što znači ne samo pravo na konkretni fizički prostor, nego i na tiho uživanje toga prostora. Povrede prava na poštovanje doma nisu ograničene na konkretne fizičke povrede, kao što je neovlašćeni ulazak u dom neke osobe, nego uključuju i one koje

¹ Evropski sud za ljudska prava, presuda u predmetu Kirtatos protiv Grčke, 22.05.2003, st.52.

nisu konkretne ili fizičke, kao što je buka, imisije, mirisi ili drugi oblici miješanja. Ozbiljna povreda može dovesti do povrede prava neke osobe na poštovanje njenog doma ako je sprječava u uživanju u udobnosti njenog doma.

24. Zaštitnik ukazuje da prema praksi ESLJP, iako ne postoji nikakvo izričito pravo u Konvenciji na čistu i tihu sredinu (okolinu), kada je neki pojedinac direktno i ozbiljno pogođen bukom ili nekim drugim neprijatnostima, može se pojaviti pitanje s pozivom na član 8. Konvencije.

25. Iako je u suštini cilj člana 8. Konvencije zaštita pojedinca od arbitrarnog miješanja od strane javnih vlasti, ono može uključivati i situaciju kada državni organi preduzimaju mjere kojima je cilj osigurati poštovanje privatnog života čak i u sferi odnosa između pojedinaca.

26. ESLJP procijenio je da kršenje prava na zdravu životnu sredinu, kao rezultat izloženosti buci, što se smatra kao jedan od uzroka zagađenja okoline, direktno prouzrokuje povredu prava na privatnost i porodični život građana putem uznemiravanja, pravo koje je garantovano članom 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Sud je čak izjavio da su javne vlasti dužne da preduzmu konkretne mjere kako bi osigurale da ljudska prava ne budu ozbiljno povrijeđene pod uticajem štetnih faktora životne sredine.

27. U slučaju *Deés protiv Mađarske*², koji se odnosi na uticaj zagađenja vazduha na život podnosioca predstavke, Sud je utvrdio kršenje člana 8 Konvencije, zaključujući da država nije ispunila svoju pozitivnu obavezu da garantuje pravo na privatnost i uživanje podnositeljke predsvake u kući i ne uspijevajući da preduzima dovoljne mjere u značajnom vremenskom periodu, takođe izložeći žalilju pred stalnim uznemirenjima.

28. U slučaju *Moreno Gomez protiv Španije*³, Sud je presudio da država nije izvršila svoju pozitivnu obavezu garantovanja prava podnosioca predstavke na poštovanje svog doma i pravo na privatni život. Sud je čak presudio da se u pojam „kuća“ uključuje i tihno uživanje, zaštićeno od intervencija zagađenja životne sredine, uključujući buku, zračenje, mirise ili druge oblike ometanja.

Zaštitnik ponavlja da je namjera Konvencije da garantuje prava koja su „praktična i djelotvorna“, a ne „teorijska i iluzorna“ .

b) Primjena navedenih principa na konkretan predmet

29. Ovaj predmet se ne odnosi na miješanje od strane javnih vlasti u pravo na poštovanje doma, već da nadležni organi navodno nijesu preduzeli radnje da valjano zaštite eventualnu povredu ovog prava od strane treće osobe, na koju se pozivaju podnosioci pritužbe.

30. Činjenice i okolnosti ovog predmeta pokrenule su pitanje pozitivne obaveze države, odnosno nadležnih organa da preduzmu razumne i odgovarajuće mjere radi zaštite prava stanovnika naselja Bajkovina utvrđenih stavom 1 člana 8 Konvencije. Dakle, u ovom predmetu nije riječ o negativnoj obavezi države da se uzdrži od neopravdanog miješanja u uživanje prava na privatni i porodični život,

² predstavka br. 2345/06. presuda od 2. novembra 2011. godine.

³ predstavka br. 4143/02, presuda od 16. februara 2005. godine.

već da li su nadležni organi preduzeli sve dovoljne i primjerene mjere kako bi mještanima naselja Bajkovina omogućio normalan i dostojanstven život, odnosno obezbijedilo neometano uživanje privatnog i porodičnog života.

31. Pitanje pozitivne obaveze nesumnjivo je primjenjiva i u posebnom kontekstu opasnih djelatnosti, gdje se poseban naglasak stavlja na propise koji se odnose na specifične karakteristike djelatnosti koja je u pitanju, posebno u pogledu stepena potencijalne opasnosti za ljudske živote. Propisi moraju da obuhvate licenciranje, osnivanje, rad, bezbjednost i nadgledanje djelatnosti i moraju da propišu obavezu za sva relevantna lica da preduzimaju praktične mjere kako bi se obezbijedila djelotvorna zaštita građana čije zdravlje može biti ugroženo opasnostima koje te djelatnosti nose u sebi.

32. U pogledu relevantnih nacionalnih propisa u oblasti zaštite životne sredine, Zaštitnik ukazuje da su tim propisima koji su primjenjivi na konkretni slučaj jasno uređeni principi zaštite životne sredine i održivog razvoja, instrumenti i mjere zaštite životne sredine i druga pitanja od značaja za životnu sredinu, način i postupak utvrđivanja odgovornosti za štetu u životnoj sredini, kao i primjena preventivnih mjera i mjera remedijacije radi sprječavanja i otklanjanja štete u životnoj sredini, način i postupak procjene uticaja za projekte koji mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu, izrade i ocjene elaborata o procjeni uticaja na životnu sredinu i druga pitanja od značaja za procjenu uticaja na životnu sredinu. Takođe zakonom su jasno utvrđene mjere za sprječavanje ili smanjivanje štetnog uticaja buke u životnoj sredini i druga pitanja od značaja za zaštitu životne sredine i zdravlja ljudi od uticaja buke.

33. U tom pravcu, Zaštitnik je konstatovao da je ekološka inspekcija u konkretnom slučaju u okviru svojih ovlašćenja u prethodnom periodu vršila inspekcijski nadzor i subjektu nadzora (doo "Krušo") naložila da realizuje i sprovodi mjere u skladu sa elaboratom o procjeni uticaja na životnu sredinu, odnosno da obezbijedi tehničke mjere za sprječavanje i smanjivanje emisije praškastih materija u vazduhu, redovnim kvašenjem manipulativnih površina, deponovanog materijala i obezbijedi rad sistema za prskanje na drobilničnom postrojenju. Nadalje, se zapaža da je tokom daljeg vršenja inspekcijskog nadzora, ekološki inspektor naložio subjektu nadzora da sprovede program praćenja uticaja rada postojećih postrojenja na životnu sredinu, na lokaciji „Servisna zona“ u Herceg Novom, u skladu sa elaboratom o procjeni uticaja na životnu sredinu, odnosno da izvrši četrnaestodnevno mjerenje suspendovanih čestica PM10 za sva četiri godišnja doba, preko ovlašćenog pravnog lica, sa rokom izvršenja mjere - 12 mjeseci od dana prijema rješenja, kao i da sprovede program praćenja uticaja rada postojećih postrojenja na životnu sredinu, na pomenutoj lokaciji u skladu sa elaboratom o procjeni uticaja na životnu sredinu, odnosno da izvrši mjerenje buke u životnoj sredini, preko ovlašćenog pravnog lica, sa rokom izvršenja mjere - 60 dana od dana prijema rješenja. Takođe, utvrđeno je da je ekološka inspekcija podnijela protiv pravnog lica doo "Krušo" zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka nadležnom sudu za prekršaje, zbog nesprovođenja mjera utvrđenim elaboratom o procjeni uticaja na životnu sredinu.

34. U odnosu na postupanje Komunalne policije opštine Herceg Novi proizilazi da se ta policija oglasila kao nenadležna za postupanje povodom odnosnog problema, ukazujući da je isti predmet kontrole ekološke inspekcije.

35. Što se tiče samog pitanja da li pomenuto pravno lice ispunjava uslove za obavljanje pomenute djelatnosti, kao i da li takva djelatnost ima negativan uticaj na životnu sredinu i zdravlje cjelokupnog stanovništva naselja Bajkovina, Zaštitnik ukazuje da nije u njegovoj nadležnosti ocjenjivati ispunjavanje

uslova za izdavanje određenih dokumenata od strane nadležnih organa za obavljanje djelatnosti pomenutog pravnog lica, kao i sveobuhvatnu procjenu njihovog uticaja na životnu sredinu. Takođe, Zaštitnik se ne može upuštati u ocjenu valjanosti naloženih inspekcijskih mjera, niti je ovlašćen utvrđivati činjenice mimo onih koje su već utvrđene, eventualno suprotno zaključcima nadležne inspekcije. Ovo posebno što nije zapaženo da se njihova valjanost i zakonitost pokušala osporiti pred za to nadležnim institucijama.

36. Takođe, u odnosu na pitanje uticaja predmetne djelatnosti na životnu sredinu Zaštitnik ističe da uticaj zahvata na životnu sredinu koji nosi rizik narušavanja prava na zdravu životnu sredinu može biti procijenjen ili utvrđen kroz adekvatne mehanizme licenciranih i/ili resorno zaduženih institucija i državnih organa, odnosno organa lokalne uprave. Pitanja zaštite životne sredine se najbolje rješavaju uz učešće svih zainteresovanih građana na odgovarajućem nivou. Na nacionalnom nivou, svaki pojedinac mora imati odgovarajući pristup informacijama koje se odnose na životnu sredinu, a koje posjeduju organi vlasti, uključujući i informacije o opasnim materijama i o aktivnostima u njihovoj društvenoj zajednici, a takođe, svaki pojedinac mora imati mogućnost da učestvuje u procesima odlučivanja.

37. U konkretnom slučaju u odnosu na to da li je u samom postupku procjene uticaja, odnosno dobijanja saglasnosti na predmetni elaborat, ispoštovano načelo transparentnosti, Zaštitnik prema stanju u spisima predmeta nije mogao utvrditi da li je u konkretnom slučaju organizovana javna rasprava, te da li su na toj raspravi učestvovali mještani naselja Bajkovina. Stoga Zaštitnik nije mogao ocijeniti da li je u konkretnom slučaju ispoštovano pomenuto načelo u onoj mjeri koji propisuje zakon, a što u zahtjevu prema Zaštitniku nije ni ukazano od strane podnosioca pritužbe.

38. Imajući u vidu da podnosioci pritužbe navode da nadležni organi u odnosnom slučaju nijesu preduzeli radnje da valjano zaštite povredu njihovog prava, te imajući u vidu kontinuirane radnje koje je nadležna inspekcija preduzimala povodom odnosnog slučaja, Zaštitnik u ovoj fazi postupka nije mogao utvrditi povredu prava na zdravu životnu sredinu iz člana 23 Ustava Crne Gore i analogno tome člana 8 Evropske Konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda.

39. Nadalje, imajući u vidu sve navedeno, Zaštitnik ukazuje na praksu Evropskog suda za ljudska prava da, bez djelotvornih pravnih sredstava nema pravičnog postupka u cjelini, a što predstavlja univerzalnu demokratsku vrijednost bez koje nema vladavine prava. Zaštita ovog prava se ostvaruje prvenstveno kroz pravilnu i zakonitu primjenu procesnih pravila, sa pozivanjem i na relevantne odredbe Ustava, međunarodnih konvencija, međunarodnih standarda o ljudskim pravima, kao i na praksu međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje, jer samo na taj način zaštita prava na pravno sredstvo može biti potpuna.

Dakle, redovni sudovi su prvi pozvani da štite pravo na pravno sredstvo, a na kraju to radi i Ustavni sud u postupku ustavnosudske kontrole pojedinačnih akata i koji ima važnu ulogu u zaštiti ovog prava.

40. Stoga, imajući u vidu utvrđene činjenice i okolnosti, na osnovu podataka koji egzistiraju u spisima predmeta, Zaštitnik shodno odredbi člana 33 Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda upućuje podnosiocima pritužbe da se eventualna povreda prava na zdravu životnu sredinu iz člana 23 Ustava Crne Gore, na koju se ukazuje, u ovoj fazi može otkloniti samo upotrebom pravnih sredstava koje propisuje važeći nacionalni zakonodavni okvir, a to je ili podnošenjem krivične prijave nadležnom tužiocu u cilju

pokretanja krivičnog postupka, ili vođenjem građanskog ili upravnog postupka. U okviru ovih postupaka bi se sprovedo vještačenje po vještacima odgovarajućih struka koji će sa aspekta svoje struke i okviru svoje kompetencije dati svoje mišljenje o eventualnim propustima u postupku vezanim za uticaj na životnu sredinu.

41. Naime, članom 150 Zakona o obligacionim odnosima propisano je da svako može da zahtijeva od drugoga da ukloni izvor opasnosti od koga prijeti znatnija šteta njemu ili neodređenom broju lica, kao i da se uzdrži od djelatnosti od koje proizilazi uznemiravanje ili opasnost štete, ako se nastanak uznemiravanja ili štete ne može spriječiti odgovarajućim mjerama. U stavu dva istog člana propisano je da će sud na zahtjev zainteresovanog lica narediti da se preduzmu odgovarajuće mjere za sprječavanje nastanka štete ili uznemiravanja ili da se otkloni izvor opasnosti, na trošak držaoca izvora opasnosti, ako ovaj sam to ne učini. Stavom tri je limitirana odgovornost za štetu koja je nastala u obavljanju opštekorisne djelatnosti, za koju je dobijena dozvola nadležnog organa, pa je predviđeno da se u tom slučaju može zahtijevati samo naknada štete, koja prelazi normalne granice. Međutim i u tom slučaju se može zahtijevati preduzimanje društveno opravdanih mjera za sprječavanje nastupanja štete ili za njeno smanjenje.

42. Zaključak da član 150 ZOO-a predstavlja pravni osnov za podnošenje ekološke tužbe proizilazi iz presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Cokarić protiv Hrvatske, predstavka br.3321/1, od 19. januara 2006. godine, u kojoj je Evropski sud zaključio da "... praksa Vrhovnog suda RH pokazuje da se na temelju ZOO-a može tražiti naknada ekološke štete u odnosu na mogući pad vrijednosti imovine, pa je stoga redovna građanska tužba djelotvorno pravno sredstvo koje se mora iskoristiti prije obraćanja Evropskom sudu za ljudska prava".

43. Stoga, procjena štetnog uticaja predmetnih postrojenja (postrojenja za drobljenje kamena, postrojenja za premeljavanje i postrojenje za proizvodnju betona) od strane pomenutog pravnog lica u odnosnom području i stim u vezi preduzimanje društveno opravdanih mjera za sprječavanje nastupanja štete ili njeno umanjenje, može se utvrđivati samo vođenjem ovog postupka pred za to nadležnim sudom, u zakonom propisanom postupku.

44. Iako nije na Zaštitniku da predlaže koje bi to upravne radnje i mjere bile najbolje ili najprikladnije u slučajevima nepoštovanja propisanih standarda ili normativa, Zaštitnik smatra važnim ukazati nadležnoj inspekciji da u ovakvom slučaju gdje se isti ne poštuju, izrekne one mjere koje su srazmjerne procijenjenom riziku i otkrivenim, odnosno vjerovatnim nezakonitostima i štetnim posljedicama kojima se najpovoljnije po nadziranog subjekta postižu cilj i svrha zakona i drugog propisa.

45. Zaštitnik naglašava da nadzorna uloga organa javne vlasti stavlja pred organe koji sprovode inspekcijski nadzor posebnu odgovornost da obezbijede poštovanje zakona i da svojim načinom rada spriječe izigravanje zakona od strane nadziranih subjekata.

46. Stoga, 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

Upravu za inspeksijske poslove - Odsjek za ekološku inspekciju da,

nerazumijevanje i nesagledavanje svih okolnosti konkretnog slučaja, kao i odsustvo djelovanja i nepreduzimanja dovoljnih mjera u rješavanju ovog pitanja, 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 podnosioca predstavki na poštovanje njihovog doma i pravo na privatni život (među brojnim drugim predmetima, vidjeti naprijed citirane predmete Deés protiv Mađarske i Moreno Gomez protiv Španije fn.1 i 2).

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

Dostavljeno:

- podnosiocima pritužbe
- Upravi za inspekcijske poslove - Odsjek za ekološku inspekciju
- Ministarstvu ekologije, prostornog planiranja i urbanizma
- a/a