



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: 59/22-1**  
**Podgorica, 7. februar 2022. godine**

**MJESNA ZAJEDNICA MRKOJEVIĆI**  
**-n/r- XX -**

**B A R**  
**XX Pečurice**

Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, dostavili ste zahtjev za ukidanje lokacije za eksploataciju tehničko-građevinskog kamena na prostoru «Velja Gorana», u Opštini Bar.

U obrazloženju zahtjeva u bitnom navodite da je na prostoru «Velja Gorana», Mjesna zajednica Mrkojevići, u Opštini Bar, predviđena lokacija za eksploataciju tehničko-građevinskog kamena, odnosno izgradnja kamenoloma. Ukazujete da se u blizini, na 200 metara naznačene lokacije, nalaze porodične kuće i imanja u kojima, između ostalih, stanuju starije osobe i djeca, a izgradnjom kamenoloma bi se ugrozila životna sredina i zdravlje cijelokupnog stanovništva u neposrednoj okolini. Takođe ukazujete da se stanovništvo na tom području pretežno bavi poljoprivredom i egzistira od prodaje poljoprivrednih proizvoda, kao i da bi izgradnjom i funkcionisanjem kamenoloma njihova egzistencija bila ugrožena direknim i indireknim negativnim efektima istog, jer bi se zagadio vazduh, zemljište, podzemne i nadzemne vode, a stvarala bi se velika buka i prašina. Napominjete da se «Savjet Mjesne zajednice Mrkojevići» više puta obraćao nadležnom Ministarstvu kako bi se ukinula predmetna lokacija, ali bez uspjeha, a posebno ukazujete da za ukidanje označene lokacije imate saglasnost i podršku Opštine Bar. Od Zaštitnika tražite da se, shodno svojim ovlašćenjima, uključi u rješavanje opisanog problema. Uz zahtjev niste dostavili bilo kakvu dokumentaciju.

Nakon pažljivog razmatranja vašeg zahtjeva, koje je veoma šturo i ne sadrži precizne, egzaktne i jasne podatke i činjenice u vezi naznačenog problema, uz činjenicu da uz isti niste dostavili bilo kakvu dokumentaciju, proizilazi da je nadležno Ministarstvo, odnosno Vlada Crne Gore, donijelo odluku o lokaciji za eksploataciju tehničko-građevinskog kamena, odnosno izgradnju kamenoloma, na prostoru »Velja Gorana«, u Opštini Bar, kao i da je ista stupila na pravnu snagu.

Sadržinu konkretnog zahtjeva Zaštitnik je razmotrio sa aspekta prava na zdravu životnu sredinu, na mogućnost uticaja prilikom odlučivanja o pitanjima od značaja za životnu sredinu i prava na pravnu zaštitu ovih prava iz člana 23 Ustava Crne Gore.

Zaštitnik ističe da nije u posjedu (obzirom da mu nije dostavljena), Odluke o lokaciji za eksploataciju tehničko-građevinskog kamena na prostoru »Velja Gorana«, u Opštini Bar. Takođe, Zaštitnik nije u posjedu ni druge dokumentacije, a posebno Elaborata o procjeni uticaja na životnu sredinu za eksploataciju tehničko-građevinskog kamena na naznačenoj lokaciji, kao ni Ekološke saglasnosti, koji su morali biti sačinjeni od relevantnih institucija. Nadalje, Zaštitnik je konstatovao da u zahtjevu nije naznačeno da li je pred relevantnim institucijama (upravljeni organi, redovni sudovi, kao ni Upravni i Ustavni sud) pokretan bilo koji postupak u cilju osporavanja zakonitosti sprovedenog postupka za donošenje Odluke o lokaciji za eksploataciju tehničko-građevinskog kamena na prostoru »Velja Gorana«, u Opštini Bar, ili pravne valjanosti te odluke.

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

Pravo na zdravu/adekvatnu životnu sredinu može se, prije svega, posmatrati kao dodatak postojećim pravima – pravu na život; pravu na zdravlje (koje je i samo veoma kompleksno) i pravu na imovinu.

Pravo(a) na životnu sredinu značajno je(su) razvijenije(a) u proceduralnom domenu i to prevashodno kroz tri svoja aspekta: 1. Pristup informacijama od značaja za životnu sredinu; 2. Učešće javnosti u donošenju odluka; 3. Pravna zaštita u vezi sa životnom sredinom.

U svojoj Rezoluciji iz 2011 godine, Komitet za ljudska prava je doveo u neposrednu vezu ostvarivanje ljudskih prava sa zaštitom životne sredine kroz brojne međunarodne dokumente, uključujući i Milenijumske razvojne ciljeve koji u okviru Cilja 7 pozivaju na obezbjeđenje održive životne sredine.

Konvencija Ekonomске komisije Ujedinjenih nacija za Evropu (UNECE) o dostupnosti informacija i učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima

koja se tiču životne sredine usvojena je 25. juna 1998. u danskom gradu Arhus (Århus) na Četvrtoj ministarskoj konferenciji „Životna sredina za Evropu“ i stupila je na snagu 30. oktobra 2001. godine. U njoj je naznačeno da se pitanja zaštite životne sredine 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. Pored toga, i bez narušavanja mogućnosti ostvarivanja pravne zaštite iz gore navedenih stavova, svaka strana će obezbiti da pripadnici javnosti, kada ispunjavaju eventualne uslove koje određuje nacionalno zakonodavstvo, imaju dostupnost upravnim i sudskim postupcima kojima se osporava činjenje ili propusti koje su učinila fizička lica ili javna uprava, a koje su u suprotnosti sa odredbama njihovog nacionalnog zakonodavstva, a koje se tiču životne sredine.

Arhuška konvencija razrađuje princip Deklaracije o životnoj sredini i razvoju i omogućava pravo javnosti (kada ispunjava uslove iz nacionalnog zakonodavstva) da pokreće postupke u cilju zaštite životne sredine, shodno članu 9 stav 3 Konvencije, a razrađuje se princip prava na pristup informacijama. Može se reći da je ova konvencija linija u komunikaciji između državne administracije i građana, kao sredstvo za unaprijeđivanje demokratije i sprovođenje ljudskih prava i sloboda. Njen cilj je omogućavanje pristupa informacijama vezanim za zaštitu životne sredine, stvaranju uslova za aktivno učestvovanje javnosti u procesu donošenja odluka i osiguravanje pravne zaštite u slučajevima vezanim za zaštitu životne sredine.

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.

Kada je u pitanju praksa Evropskog suda za ljudska prava u vezi uticaja zahvata na životnu sredinu, ona je u takvim slučajevima fokusirana na neposredne dokaze

postojanja štetnih emisija (gasovi, buka, toksični otpad i sl.) i njihov direktni uticaj na ljude u neposrednom okruženju.

Ključni element koji mora biti prisutan pri određivanju da li je/će u okolnostima slučaja doći/šlo 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.

Imajući u vidu gore naznačena dokumenta i norme, Zaštitnik ukazuje 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. Međutim, osporavanje sadržine akata kojima se vrši procjena, odnosno ocjena u pogledu uticaja zahvata na životnu sredinu nije moguće vršiti kroz postupak pred Zaštitnikom, niti je institucija ovlašćena da na bilo koji način vrši poništaj, izmjenu ili preinačenje donijetih odluka po tom osnovu.

Stim u vezi ukazujemo da, saglasno odredbi člana 22 i člana 34. stav 1 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore (»Službeni list CG«, br.42/11, br.32/14 i br.21/17), Zaštitnik nije ovlašćen da mijenja, ukida ili poništava akte i odluke nadležnih organa i ustanova, pa samim tim ni da ih preispituje, niti može da zastupa stranke u postupku i da u njihovo ime ulaže pravna sredstva.

Zaštitnik, dakle, ne sprovodi institucionalnu kontrolu i ne može istupati kao supervizijski organ koji može oduzeti pravnu valjanost akta, odnosno odluke koje su organi i ustanove donijeli u okviru svoje nadležnosti.

Vraćajući se na konkretan slučaj, Zaštitnik prepostavlja da je Odluka o lokaciji za eksploataciju tehničko-građevinskog kamena na prostoru «Velja Gorana», u Opštini Bar, donijeta na osnovu prethodno sprovedenog zakonskog postupka, na osnovu relevantnih odredbi važećih zakona, koji jasno propisuju učešće javnosti na javnoj/im raspravi/ama, da su u tom postupku pribavljene odgovarajuće dozvole i elaborati, koji nijesu osporeni, niti je Zaštitnik zapazio da je pokušano da se ospori njihova zakonitost i pravna valjanost pred za to nadležnim institucijama.

Imajući u vidu naprijed utvrđeno činjenično stanje, Zaštitnik ukazuje da nema mandat da sam sprovodi postupak ocjene valjanosti naznačene odluke.

Takođe, ocjena ispunjavanja uslova za izdavanje naprijed navedenih dokumenata, kao i sveukupna procjena uticaja na životnu sredinu, nije u domenu nadležnosti Zaštitnika.

Naime, vaše navode da bi se izgradnjom kamenoloma ugrozila životna sredina i zdravlje cjelokupnog stanovništva u neposrednoj okolini, jer bi se zagadio vazduh, zemljište, podzemne i nadzemne vode i stvarala bi se velika buka i prašina, Zaštitnik ne može sam ocjenjivati, jer nema nadležnost utvrđivati činjenice mimo onih koje su utvrđene u postupku donošenja odluke. Ovo posebno kada njihova valjanost i zakonitost nikada nije osporavana u skladu sa zakonom propisanom pravnom zaštitom.

Dakle, Zaštitnik nije supervizijski organ koji sam može oduzeti pravnu valjanost određenim akatima, pa ni konkretnе odluke. Ocjenu njene pravne validnosti i snage jedino mogu da vrše sudovi koji su zakonom na to ovlašćeni.

Jedan od osnovnih principa prilikom donošenja konkretne odluke, propisan Zakonom o zaštiti životne sredine, jeste načelo transparentnosti, a koje načelo očigledno jeste ispoštovano u mjeri koju propisuju tj. koju su propisivali zakoni koji su u to vrijeme bili na snazi i koji su sada na snazi, a što u zahtjevu prema Zaštitniku nije osporeno.

Stim u vezi, Zaštitnik nema dovoljno (uopšte) dokaza u pogledu utvrđivanja da li su podnosiocu zahtjeva bile poznate okolnosti koje su predhodile donošenju predmetne odluke, odnosno da li je podnositelj zahtjeva u posjedu određenih dokumenata koja su vezana za donošenje te odluke - Ekološke saglasnosti, odnosno Elaborata o procjeni uticaja na životnu sredinu. Pravo na pristup tim informacijama u tom smislu obezbjeđuje i pruža upravo Zakon o zaštiti životne sredine, u skladu sa kojim odredbama podnositelj je imao mogućnost da dođe u posjed tih informacija što bi moglo pokrenuti pitanje eventualne povrede prava na životnu sredinu.

Zaštitnik ponavlja da nije na njemu da utvrđuje i/ili koriguje ove parameter i zato upućuje na ovlašćene, odnosno licencirane izdavaoce dokumenata kojima se vrši ocjena stanja.

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 ustavosudske kontrole pojedinačnih akata i koji ima važnu ulogu u zaštiti ovog prava.

Stoga, imajući u vidu sve činjenice koje su utvrđene u ispitnom postupku u cilju ispitivanja eventualne povrede prava na životnu sredinu, Zaštitnik nije mogao utvrditi

povredu tog prava budući da je postupak donošenja odluke očigledno sproveden u skladu sa propisanim zakonskim uslovima, a sam Zaštitnik nije ovlašćen da se upušta u ocjenu nivoa zakonitosti, odnosno kvaliteta izdatih akata i dokumenata koji su prethodili donošenju odluke. Ovo sve posebno pri činjenici da kao podnositelj/ci zahtjeva nijeste iskoristili niti jedno pravno sredstvo koje vam je na raspolaganju i naizgled djelotvorno u cilju zaštite tog prava, koji je i jedan od segmenata prava na životnu sredinu (pravo na pravnu zaštitu).

Zaštitnik ukazuje da je članom 33 Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda („Sl.list CG“ br.46/10, br.40/11, br.18/14 i br.42/17), propisano da Zaštitnik može, u postupku ispitivanja pritužbe, uputiti podnosioca pritužbe 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.

Imajući u vidu utvrđene činjenice i okolnosti, na osnovu šturih podataka sa kojima raspolaže, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, slijedeći citiranu zakonsku normu upoznaje podnosioca pritužbe da se eventualna povreda prava na životnu sredinu iz člana 23 Ustava Crne Gore, na koju se ukazuje, u ovoj fazi može otkloniti samo upotrebo 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 sprovelo 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.

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 naređiti da se preduzmu odgovarajuće mjere za sprječavanje nastanka štete ili uznemiravanja ili da se ukloni 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 preuzimanje društveno opravdanih mjera za sprječavanje nastupanja štete ili za njeno smanjenje.

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”.*

Stoga, procjena štetnog uticaja izgradnje kamenoloma na životnu sredinu u ovom području i na lokalnu zajednicu i stim u vezi preuzimanje 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.

Zaštitnik cijeni da je u ovoj vrsti sporova od izuzetne važnosti naći pravi balans između legitimnog cilja koji se želi postići realizacijom projekata za proizvodnju tehničko-građevinskog kamena i neophodnosti u demokratskom društvu (proporcionalnost), tačnije da se odmjeri taj opšti interes sa pravom pojedinca na životnu sredinu, tj. da li je to pravo pretežnije od prava na zaštitu životne sredine.

Dakle, jedino vođenjem sudskih postupaka gdje bi se u dokaznom postupku, uz sprovođenje načela raspravnosti, dakle predlaganjem i osporovanjem dokaza, uz učešće relevantnih vještaka ili stručnih institucija, utvridle okolnosti i činjenice relevantne za donošenje konačnog suda u ovoj pravnoj stvari, tačnije da li je postupak donošenja predmetne odluke sproveden zakonito (da li su dobijene adekvatne saglasnosti i procjene relevantnih institucija, da li je odluka zakonita ili protivna prinudnim propisima, te da li postoji osnov za preuzimanje društveno opravdanih mjera za sprječavanje nastupanja eventualne štete ili njeno umanjenje, može se uticati na konačan ishod realizacije predmetne odluke).

Na kraju, ukazujemo da, ukoliko smatrate da naznačena odluka nije saglasna sa Ustavom i zakonima, iz kojeg razloga je treba ukinuti, postoji mogućnost da se iskoristi pravno sredstvo koje stoji na raspolaganju u postupku pred Ustavnim sudom Crne Gore, odnosno pokretanje postupka za ocjenjivanje njene saglasnosti sa Ustavom i zakonom (inicijativa). Naime, ustavnost i zakonitost navedene odluke može se ocijeniti u postupku pred Ustavnim sudom Crne Gore i time, ukoliko se ocijeni neustavnom, odnosno nezakonitom, stvoriti pretpostavke za otklanjanje povrede prava na koju ste ukazali u zahtjevu.

S poštovanjem,

ZAMJENICA ZAŠTITNIKA  
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE  
Snežana Armenko