

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: 01-791/23
Podgorica, 29. decembar 2023. godine
MP/MP

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 advokata XX podnijete u ime XX iz Berana, i utvrdio činjenično stanje na način koji slijedi

I UVOD

1. Postupak pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda Crne Gore, odnosi se na postupanje Sekretarijata za inspeksijske poslove opštine Berane po prijavi podnosioca pritužbe u vezi pretjerane imisije - buke koju proizvodi ugostiteljski objekat XX, koji se nalazi u ulici WW u Beranama.

II ČINJENICE

2. Činjenice utvrđene na osnovu navoda podnosioca pritužbe, izjašnjenja Sekretarijata za inspeksijske poslove opštine Berane, te cjelokupne dokumentacije koja egzistira u spisima predmeta, mogu se sublimirati na sljedeći način.

3. Dana 3. aprila 2023. godine, XX obratio se Sekretarijatu za inspeksijske poslove opštine Berane zahtjevom kako bi se naložilo ugostiteljskom objektu XX ugradnja limitatora jačine zvuka jer predmetni ugostiteljski objekat ne ispunjava minimalno-tehničke uslove za zvučnu izolaciju. Zahtjev je zaveden pod brojem 08-714/25-207.

4. Dana 12. aprila 2023. godine, XX ponovo se obratio pomenutom Sekretarijatu sa istim zahtjevom/urgencijom za postupanje. Zahtjev je zaveden pod brojem 08-714/23-223.

5. Dana 17. maja 2023. godine, Sekretarijat za inspeksijske poslove XX dostavio je obavještenje br. 08-714/23-207/1 o izvršenom inspeksijskom nadzoru.

6. Dana 2. juna 2023. godine, XX je preko svog punomoćnika advokata XX pomenutom Sekretarijatu podnio inicijativu za pokretanje inspeksijskog nadzora kod subjekta nadzora XX. Zahtjev je zaveden pod brojem 08-714/23-352.

7. Dana 15. avgusta 2023. godine, postupajući po navedenoj inicijativi komunalni inspektor izvršio je nadzor i zapisnički konstatovao određeno činjenično stanje.

7. Nakon toga, dana 27. juna 2023. godine, Sekretarijat za inspekcijske poslove donio je rješenje br. 08-714/23-419, kojim je naložio DOO XX caffe bar kao pravnom licu i XX kao odgovornom licu u pravnom licu, da ispuní uslove za zaštitu od buke na način što će na uređaju preko kojeg se emituje muzika instalirati limitator jačine zvuka.

8. Dana 18. jula 2023. godine Montinspekt doo Podgorica na zahtjev DOO XX caffe bar dao je mišljenje br. 696/23 o ispunjenosti uslova za ugradnju limitatora zvuka u pomenutom ugostiteljskom objektu.

9. Dana 3. avgusta 2023. godine, Sekretarijat za inspekcijske poslove opštine Berane XX aktom br. 08-714/23-207/2 dostavio je obavještenje o preduzetim radnjama povodom njegovih inicijativa za vršenje inspekcijskog nadzora kod navedenog ugostiteljskog objekta.

10. Prema stanju u spisima predmeta nema dokaza da je ovlašćeno službeno lice postupajući po prijavama/inicijativama XX, vršilo mjerenje nivoa buke u/ili van ugostiteljskog objekta XX u ulici xx, niti da li je vršilo mjerenje nivoa buke u stanu podnosioca pritužbe, čiju saglasnost je imao. Takođe nije se moglo utvrditi da li je vršen nadzor kako bi se provjerili navodi podnosioca inicijative koji se odnose na poštovanje kućnog reda/radnog vremena obavljanja ugostiteljske djelatnosti od strane pomenutog ugostiteljskog objekta.

III RELEVANTNO DOMAĆE I MEĐUNARODNO PRAVO

Domaće pravo

Ustav Crne Gore («*Službeni list CG*», br. 1/2007 i 38/13)

Član 6

Crna Gora jemči i štiti prava i slobode. Prava i slobode su nepovredivi. Svako je obavezan da poštuje prava i slobode drugih.

Član 19

Svako ima pravo na jednaku zaštitu svojih prava i sloboda.

Član 40

Svako ima pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života.

Zakon o turizmu i ugostiteljstvu («*Službeni list CG*», br.02/18.... 76/20)

Minimalno-tehnički uslovi za obavljanje ugostiteljske djelatnosti

Član 79

(1) Ugostiteljski objekti iz člana 72 stav 1 ovog zakona u kojima se obavlja ugostiteljska djelatnost, moraju da ispunjavaju minimalno-tehničke uslove u pogledu prostora, uređaja i opreme.

(2) Ispunjenost minimalno-tehničkih uslova za objekte iz člana 73 stav 3 ovog zakona utvrđuje Ministarstvo.

(3) Ispunjenost minimalno-tehničkih uslova za objekte iz člana 73 st. 4 i 5 ovog zakona utvrđuje nadležni organ lokalne uprave.

(4) Pored uslova iz stava 1 ovog člana ugostiteljski objekti za obavljanje ugostiteljske djelatnosti moraju ispunjavati i druge uslove propisane posebnim propisima koji se odnose na bezbjednost hrane, izgradnju objekata, zaštitu na radu, potivpožarnu zaštitu i zaštitu od buke.

(5) Kontrolu ispunjenosti uslova iz stava 4 ovog člana vrše nadležni inspektori.

(6) Minimalno-tehničke uslove iz stava 1 ovog člana propisuje Ministarstvo.

Član 80

(1) Ugostiteljski objekat u kojem se emituje muzika ili izvodi zabavni program, odnosno upotrebljavaju elektroakustički i akustički uređaji mora da ispunjava uslove za zaštitu od buke:

- da ima zvučnu izolaciju kojom se obezbjeđuje da nivo buke izvan objekta ne prelazi propisanu graničnu vrijednost buke od 65 dB (A) Laeq;

- da upotreba elektroakustičkih i/ili akustičkih uređaja ne prouzrokuje buku unutar objekta iznad graničnih vrijednosti buke;
- da na uređaju preko kojeg se emituje muzika ima instaliran limitator jačine zvuka;
- elektroakustički uređaji sa kojih se emituje muzika moraju imati podatke o zvučnoj snazi i moraju biti u skladu sa tehničkim standardima,
- (2) Ukoliko se u ugostiteljskom objektu organizuje izvođenje muzičkog programa uživo korišćenjem elektroakustičke opreme (instrumenata, pojačala i zvučnika), ta oprema mora da ima ugrađene limitatore jačine zvuka u skladu sa ovim zakonom.
- (3) Zabranjena je upotreba u ugostiteljskim objektima elektroakustičke opreme sa ugrađenim pojačivačem zvuka koja nije pogodna za ugradnju limitatora jačine zvuka.
- (4) Ispunjenost uslova za limitator jačine zvuka u skladu sa ovim zakonom, provjerava pravno lice akreditovano za mjerenje buke i o tome sačinjava izvještaj o ispunjenosti uslova za limitatore u skladu sa ovim zakonom.
- (5) Kontrolu i mjerenje nivoa buke u/iz ugostiteljskih objekata (unutar i van objekta) vrši komunalna policija uređajem za mjerenje buke.
- (6) Mjerenje nivoa buke na otvorenom iz ugostiteljskih objekata (van objekta) vrši se na udaljenosti ne manjoj od 2 m, odnosno ne većoj od 3 m od najizloženije fasade, pri čemu se izmjerena vrijednost koriguje za +/- 3 dB(A) Laeq zbog odbijanja zvuka.
- (7) Granične vrijednosti nivoa buke za sve vrste ugostiteljskih objekata, način mjerenja buke unutar i van ugostiteljskih objekata, način upotrebe i uslove koje mora da ispunjava limitator jačine zvuka i limitator jačine zvuka za mrežno napajanje propisuje Ministarstvo.

Vrijeme upotrebe elektroakustičkih i akustičkih uređaja

Član 81 stav 1

Upotreba elektroakustičkih i akustičkih uređaja na otvorenom i u ugostiteljskim objektima dozvoljena je u periodu od 9:00 do 01:00 časa, pod uslovom da ne prelazi propisane granične vrijednosti nivoa buke.

Vršenje nadzora

Član 118

- (1) Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i propisa donesenih na osnovu ovog zakona, kao i drugih propisa kojima se uređuje turistička i ugostiteljska djelatnost vrši Ministarstvo.
- (2) Inspekcijски nadzor nad primjenom ovog zakona vrši nadležni organ uprave za inspekcijske poslove preko turističkih inspektora, ako zakonom nije određeno da pojedine poslove inspekcijskog nadzora obavljaju drugi organi državne uprave, odnosno lokalne uprave u skladu sa zakonom.
- (3) Inspekcijски nadzor nad primjenom ovog zakona vrše i jedinice lokalne samouprave preko ovlašćenih inspektora (komunalna inspekcija, lokalna turistička inspekcija, inspekcija za kontrolu lokalnih javnih prihoda i dr.) u dijelu kojim se uređuje oblast turizma i ugostiteljstva u skladu sa zakonom.
- (4) Komunalni nadzor i obezbjeđivanje komunalnog reda, u skladu sa ovim zakonom, vrši komunalna policija.

Ovlašćenja, upravne mjere i radnje turističkog inspektora, inspektora nadležnog organa lokalne uprave i komunalnog policajca

Član 121

- U vršenju inspekcijskog nadzora inspektor nadležnog organa lokalne uprave ima ovlašćenje da provjerava ispunjenost propisanih uslova za obavljanje ugostiteljske djelatnosti - zaštite od buke. (stav 2 tačka 2 al. 4)
- Poslove iz stava 2 ovog člana jedinica lokalne samouprave obavlja kao prenešeni posao, (stav 3) Ovlašćeni inspektor nadležnog organa lokalne uprave posebno je ovlašćen da preduzima i sljedeće upravne mjere i radnje:
- 5) naredi ispunjavanje propisanih uslova u pogledu zaštite od buke u svim vrstama turističkih i ugostiteljskih objekata;
 - 6) zabrani upotrebu prostorije i/ili prostora ako nijesu ispunjeni uslovi zaštite od buke, dok ti uslovi ne budu ispunjeni;
 - 7) zabrani upotrebu elektroakustičkih i akustičkih uređaja dok ne budu preduzete mjere za ispunjavanje uslova za zaštitu od buke, odnosno dok se ne instalira limitator jačine zvuka;
 - 8) zabrani obavljanje djelatnosti i ostalih aktivnosti koje zbog buke ometaju odmor i noćni mir, ako to nije moguće postići mjerom iz prethodne tačke ovog člana;
 - 9) naredi upotrebu muzičkog uređaja u granicama propisanog nivoa graničnih vrijednosti buke;
 - 10) zabrani emitovanje muzike ili izvođenje muzičkog programa uživo ukoliko su prekoračene propisane granične vrijednosti buke u i van ugostiteljskog objekta;
 - 11) zabrani upotrebu elektroakustičkih i akustičkih uređaja na otvorenom prostoru kod održavanja javnih skupova, zabavnih i sportskih priredbi i drugih aktivnosti koje dovode do prekoračenja graničnih vrijednosti buke suprotno odluci jedinice lokalne samouprave o lokaciji i vremenu održavanja;
 - 12) pečačenjem zabrani: upotrebu muzičkih uređaja koji nijesu u skladu sa tehničkim standardima ili nemaju podatke o zvučnoj snazi, upotrebu preglasnih uređaja dok se ne preduzmu mjere zaštite od buke, kao i obavljanje djelatnosti ukoliko vlasnik objekta ili pružalac ugostiteljskih usluga nema izvještaj akreditovane institucije za mjerenje buke kojim se utvrđuje da su provedene mjere zaštite od buke. (stav 11 tač. 5 do 12)

Za utvrđene nepravilnosti iz stava 11 ovog člana ovlašćeni inspektor nadležnog organa lokalne uprave donosi rješenje o zabrani obavljanja turističke / ugostiteljske djelatnosti do otklanjanja nepravilnosti koje su prouzrokovale zabranu.

Ako u vršenju inspekcijaskog nadzora ovlašćeni inspektor nadležnog organa lokalne uprave utvrdi da propis nije primijenjen ili je nepravilno primijenjen dužan je da donese rješenje kojim nalaže otklanjanje utvrđenih nepravilnosti u objektu i/ili prostoru i odredi rok za njihovo otklanjanje.

Ovlašćeni inspektor nadležnog organa lokalne uprave dužan je da donese rješenje o zabrani obavljanja djelatnosti i pružanja usluga u objektu i/ili prostoru, odnosno rada u objektu, ako se utvrđene nepravilnosti u ostavljenom roku ne otklone (st.12 do 14).

Komunalni policijac je, pored ovlašćenja propisanih zakonom kojim se uređuju poslovi i ovlašćenja komunalne policije, u skladu sa ovim zakonom, posebno ovlašćen i da:

- 1) izvrši mjerenja nivoa buke u i van ugostiteljskih objekata za koje odobrenje za obavljanje turističke i/ili ugostiteljske djelatnosti izdaje Ministarstvo ili organ lokalne uprave, odnosno za koje rješenje o upisu u Centralni turistički registar izdaje nadležni organ lokalne uprave, kao i na otvorenim prostorima shodno odluci jedinice lokalne samouprave;
- 2) sačinjava zapisnik o utvrđenom činjeničnom stanju, službenu zabilješku, izdaje prekršajne naloge i podnosi zahtjeve za pokretanje prekršajnog postupka u slučajevima prekoračenja propisanih graničnih vrijednosti nivoa buke, u skladu sa zakonom;
- 3) kontroliše radno vrijeme obavljanja ugostiteljske djelatnosti u skladu sa zakonom (stav 17).

Pravilnik o graničnim vrijednostima buke, načinu mjerenja buke unutar i van ugostiteljskih objekata i načinu upotrebe i uslovima koje mora da ispunjava limitator jačine zvuka („Službeni list CG“, br.20/19 i 42/19)

Granična vrijednost nivoa buke

Član 2 st. 1 i 2

Nivo buke u ugostiteljskom objektu koja nastaje od muzike ili izvođenja zabavnog programa, odnosno upotrebe elektroakustičkih i akustičkih uređaja (u daljem tekstu: izvor zvuka) može da iznosi do visine granične vrijednosti utvrđene propisom o mjerama zaštite i zdravlja na radu od rizika izloženosti buci. Ugostiteljski objekat koji se nalazi u zgradi treba da ima zvučnu zaštitu/izolaciju, kojom se obezbjeđuje zaštita od buke za stanare koji žive u neposrednoj blizini ugostiteljskog objekta, odnosno za goste koji koriste usluge smještaja, u skladu sa propisom o tehničkim zahtjevima za zvučnu zaštitu zgrade od buke.

Način mjerenja nivoa buke unutar i van ugostiteljskog objekta

Član 3

Mjerenje nivoa buke unutar ugostiteljskog objekta vrši se u skladu sa propisom kojim su uređene mjere zaštite i zdravlja na radu od rizika izloženosti buci, uređajem za mjerenje buke.

Mjerenje nivoa buke van ugostiteljskog objekta vrši se u skladu sa Zakonom o turizmu i ugostiteljstvu, uređajem za mjerenje buke.

Regulisanje (smanjenje) nivoa zvuka unutar ugostiteljskog objekta vrši se instaliranjem limitatora nivoa zvuka na izvoru zvuka. Ako u objektu ili prostoru ima više izvora zvuka, limitator jačine zvuka instalira se na svim izvorima zvuka pojedinačno.

Pravilnik o tehničkim zahtjevima za zvučnu zaštitu zgrade od buke („Službeni list CG“, br. 60/18)

Član 5 st. 2 i 3

U stambenim zgradama najviši ekvivalentni nivo buke LAeq u boravišnim prostorijama stanova ne smije preći vrijednost 30 dBA noću i 40 dBA danju, kada su prozori na prostoriji zatvoreni.

Buka u prostorijama mjeri se u skladu sa odredbama propisa kojim se uređuje mjerenje buke u životnoj sredini.

Pravilnik o vrstama, minimalno - tehničkim uslovima i kategorizaciji ugostiteljskih objekata

(„Službeni list CG“, br. 36/18)

Član 43

Ugostiteljski objekti moraju da ispunjavaju minimalno-tehničke uslove, u zavisnosti od vrste objekta, u pogledu:

- 1) uređenja prostora i eksterijera;
- 2) nesmetanog kretanja i boravka gostiju i zaposlenog osoblja;
- 3) snabdijevanja vodom za piće;
- 4) otpadnih voda i stog otpada;

- 5) snabdijevanja električnom energijom;
- 6) obezbjeđivanja telefonskog priključka;
- 7) protivpožarne zaštite;
- 8) prostorija sa opremom:
 - za prijem gostiju (repcija i hol);
 - za horizontalnu i vertikalnu komunikaciju (hodnici, stepenište i liftovi);
 - smještajnih jedinica (soba i apartman) i
 - servisne prostorije, prostorije za pripremanje i usluživanje hrane, toalet i druge prostorije; i
- 9) parkinga.

Ugostiteljski objekti, pored uslova iz stava 1 ovog člana, treba da ispunjavaju i druge uslove za pružanje ugostiteljskih usluga u skladu sa ovim pravilnikom

Član 88

Ugostiteljski objekat za pružanje usluga pripremanja i usluživanja hrane, pića i napitaka, treba da ispunjava minimalno-tehničke uslove propisane čl. 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 60, 61, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 73, 74, 89, 90, 91 i 94 ovog pravilnika.

Član 94

Ugostiteljski objekat u kojem se emituje muzika (živa ili mehanička) ili izvodi zabavni program, odnosno upotrebljavaju elektroakustički i akustički uređaji mora da ispunjava uslove za zaštitu od buke u skladu sa posebnim propisom.

Uputstvo za provođenje zakonskih mjera i radnji za zaštitu od buke u/iz ugostiteljskih objekata od elektroakustičkih i/ili akustičkih uređaja (donijeto od strane Ministarstva održivog razvoja i turizma, Direktorat za razvoj konkurentnosti i investicije u turizmu)

Uputstvom se razrađuje procedura u nadzoru i održavanju komunalnog reda (komunalni policajac) i inspekcijaskog nadzora (komunalni inspektor) za zaštitu od buke, kao i preduzimanje upravnih aktivnosti, mjera i upravnih radnji u cilju izvršavanja Zakona o turizmu i ugostiteljstvu ("Sl. list CG", br. 2/18,13/18 i 25/19), Pravilnika o graničnim vrijednostima buke, načinu mjerenja buke unutar i van ugostiteljskih objekata i načinu upotrebe i uslovima koje mora da ispunjava limitator jačine zvuka („Sl. list CG", br. 20/19) i drugih propisa u cilju njihove implementacije kod zaštite od buke u/iz ugostiteljskih objekata i na otvorenom prostoru od elektroakustičkih i akustičkih uređaja.

Komunalni policajac vrši, Zakonom o komunalnoj policiji ("Sl list CG", br 57/14), propisane poslove kojima se u opštinama obezbjeđuje komunalni nadzor i održavanje komunalnog reda, kao i poslove i posebna ovlašćenja u skladu sa Zakonom o turizmu i ugostiteljstvu.

1. Komunalni policajac vrši

- terenski obilazak područja svog rada i djelovanja, samoinicijativno uočava nepravilnosti iz svog nadzora i preduzima mjere i radnje shodno svojim ovlašćenjima,
- postupa po inicijativama građana i drugih subjekata koji traže zaštitu od buke, preduzima mjere i radnje po posebnim ovlašćenjima iz člana 121 stav 17 Zakona o turizmu i ugostiteljstvu,

2. Kada je riječ o buci u/iz ugostiteljskih objekata, komunalni policajac je, shodno Zakonom o turizmu i ugostiteljstvu posebno ovlašćen da:

- izvrši mjerenje nivoa buke u i van ugostiteljskog objekta uređajem za mjerenje buke (fonometar) koji ima uvjerenje o etaloniranju izdato od strane akreditovane laboratorije za Etaloniranje.
- Odrednica (A)L_{aeq} znači da fonometar vrši više pojedinačnih (trenutnih) mjerenja nivoa pritiska zvuka u toku određenog vremenskog razdoblja (npr 5 min.) i za rezultat daje ekvivalentni nivo buke koji se očitava direktno sa fonometra (npr 65 dB(A)L_{aeq}).

3. Mjerenje nivoa buke, u zavisnosti od konkretnog slučaja, obavlja se na sledeći način:

- fonometar se nalazi na udaljenosti ne manjoj od 2 m, odnosno ne većoj od 3 m od najizložene fasade kada se mjeri buka na otvorenom iz ugostiteljskih objekata (van objekta),
- fonometar se nalazi na sredini unutrašnjeg prostora (zatvorena vrata i prozori), kada se mjeri buka unutar ugostiteljskog objekta
- fonometar se nalazi na udaljenosti ne većoj od 3 m od objekta (terase), kada se mjeri buka od ugostiteljskih objekata na otvorenom (plažni bar, otvoreni šank i drugi privremeni i pokretni objekti),

- fonometar se nalazi na sredini sobe/stambeog prostora (zatvorena vrata i prozori) kada se mjeri buka u/iz ugostiteljskih objekata po inicijativi/pritužbi građana, pri čemu mikrofoni mjernog fonometra treba da bude na visini 1, 5m od poda/tla
Postupak mjerenja buke treba da se izvrši više puta tokom trajanja buke (u cilju utvrđivanja prosječnog nivoa buke), optimalno bi bilo na početku, na sredini i na kraju vremenskog razdoblja tokom kojeg traje buka i to uvijek po npr 5 min., i svi izmjereni nivoi buke treba da budu unešeni u zapisnik.

4. Nakon mjerenja buke, komunalni policajac je posebno ovlašten da:

- sačini zapisnik o utvrđenom činjeničnom stanju (izuzetno, sačinjava "službenu zabilješku" ukoliko je potrebno da se opišu određena zapažanja),
- izda prekršajni nalog i
- podnosi zahtjev/e za pokretanje prekršajnog postupka u slučajevima prekoračenja (ukoliko postoji kažnjivo djelo) propisanih graničnih vrijednosti nivoa buke u skladu sa zakonom (pored Zakona o turizmu i ugostiteljstvu, pnmjenjuju se i Zakon o zaštiti i zdravlju na radu ("Sl. List CG", br. 34/14 i 44/18) sa Pravilnikom o mjerama zaštite i zdravlja na radu od rizika izloženosti buci ("Sl. list CG", br 37/16), Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Sl list CG", br. 64/17, 44/18. 63/1 8 i 11/19) sa Pravilnikom o tehničkim zahtjevima za zvučnu zaštitu zgrade od buke ("Sl. List CG", br 60/18) i Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini ("Sl. list CG", br. 28/11, 01/14 i 02/18) sa Pravilnikom o graničnim vrijednostima buke u životnoj sredini, načinu utvrđivanja indikatora buke i akustičkih zona i metodama ocjenjivanja štetnih efekata buke ("Sl. list CG" br. 60/11) i u zavisnosti što se navodi kao "predmet nadzora primjenjuju se konkretne odredbe pojedinih propisa (mjere i radnje) i/ili vrši upućivanje na nadležne inspekcije.

Ukoliko komunalni policajac utvrdi nepravilnosti iz nadležnosti navedenih drugih propisa, ovlašten je da obavijesti drugi nadležni organ (komunalna inspekcija, lokalna turistička inspekcija i dr.) radi preduzimanja mjera iz njegove nadležnosti. Nakon podnošenja obavještenja komunalnoj inspekciji, odnosno ovlašćenoj inspekciji organa lokalne uprave, shodno pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa lokalne uprave (lokalna turistička inspekcija ili dr), ista je posebno ovlašćena da preduzme sledeće mjere i radnje prema ugostitelju po osnovu člana 121 stav 11 tač. 5-12 Zakona o turizmu i ugostiteljstvu:

- 5) naredi ispunjavanje propisanih uslova u pogledu zaštite od buke u svim vrstama turističkih i ugostiteljskih objekata;
- 6) zabrani upotrebu prostorije i/ili prostora ako nijesu ispunjeni uslovi zaštite od buke, dok ti uslovi ne budu ispunjeni,
- 7) zabrani upotrebu elektroakustičnih i akustičkih uređaja dok ne budu preduzete mjere za ispunjavanje uslova za zaštitu od buke, odnosno dok se ne instalira limitator jačine zvuka;
- 8) zabrani obavljanje djelatnosti i ostalih aktivnosti koje zbog buke ometaju odmor i noćni mir, ako to nije moguće postići mjerom iz prethodne tačke ovog člana (tačka 7),
- 9) naredi upotrebu muzičkog uređaja u granicama propisanog nivoa graničnih vrijednosti buke,
- 10) zabrani emitovanje muzike ili izvođenje muzičkog programa uživo ukoliko su prekoračene propisane granične vrijednosti buke u i van ugostiteljskog objekta,
- 11) zabrani upotrebu elektroakustičkih i akustičkih uređaja na otvorenom prostoru kod održavanja javnih skupova, zabavnih i sportskih pnedbi i drugih aktivnosti koje dovode do prekoračenja graničnih vnednosti buke suprotno odluci jedinice lokalne samouprave o lokaciji i vremenu održavanja,
- 12) pečačenjem zabrani: upotrebu muzičkih uređaja koji nijesu u skladu sa tehničkim standardima ili nemaju podatke o zvučnoj snazi, upotrebu preglasnih uređaja dok se ne preduzmu mjere zaštite od buke, kao i obavljanje djelatnosti ukoliko vlasnik objekta ili pružalac ugostiteljskih usluga nema izvještaj akreditovane institucije - pravno lice za mjerenje buke kojim se utvrđuje da su provedene mjere zaštite od buke.

Znači, komunalni inspektor će naložiti nadziranom subjektu - ugostitelju da se obrati pravnom licu akreditovanom za mjerenje buke (Institut Sigurnost Podgorica, Montinspekt doo Podgorica, JU CETI Podgorica, ZU Institut za javno zdravlje Podgonca, i drugi ukoliko su akreditovani) u cilju kontrole kvaliteta zvučne izolacije kojom se obezbjeđuje da nivo buke izvan objekta ne prelazi graničnu vrijednost buke od 65 db i instaliranja limitatora jačine zvuka na uređaj preko kojeg se emituje muzika (ako ima više uređaja, ugradnja limitatora se vrši na svaki uređaj posebno).

6. Pravno lice akreditovano za mjerenje buke, kada se u postupku inspeksijskog nadzora traži njegov stručni Izvještaj, vrši sledeće radnje:

- mjeri nivo buke izvan ugostiteljskog objekta,
 - mjeri nivo buke unutar ugostiteljskog objekta,
 - mjeri nivo buke unutar stambenog prostora kada se ugostiteljski objekat nalazi u istoj zgradi i ukoliko se postupa po inicijativi građana
 - vrši mjerenje nivoa zvuka u ugostiteljskom objektu uz njegovo snižavanje do nivoa kojim se obezbjeđuje da buka izvan objekta / u stambenom prostoru ne prelazi dozvoljene granice, te sugeriše ovlašćenom serviseru limitiranje.
- Ako na opisan način snižen nivo zvuka u objektu nije zadovoljavajući nivo za objekat, komunalni inspektor nalaže ugostitelju obavezu da ugradi adekvatnu zvučnu izolaciju objekta (ugradnju adekvatne vrste zvučne izolacije određene u zavisnosti od

visine prekoračenja buke u odnosu na dozvoljene granične vrijednosti, vrši privredni subjekt registrovan i specijalizovan za tu djelatnost, o čemu sačinjava opis radova, koji predstavlja dokaz o izvršenim/izvedenim radovima zvučne izolacije objekta). Nakon postavljanja zvučne izolacije pravno lice akreditovano za mjerenje buke, ponovo vrši mjerenje nivoa buke unutar i van ugostiteljskog objekta kao i u stambenim prostorijama, o čemu sačinjava izvještaj koji predstavlja dokaz o ispunjenosti uslova za zvučnu izolaciju objekta. U cilju zadržavanja nivoa buke u propisanim granicama, pravno lice akreditovano za mjerenje buke, prije početka postupka postavljanja limitatora, vrši mjerenje nivoa buke kako bi se odredila precizna granica do koje zvuk može da se emituje i na koju će se izvršiti podešavanje limitatora (u isto vrijeme se mjeri buka i limitira uređaj) čime se sprječava povećanje (ograničava/limitira) jačine zvuka iznad te granice, odnosno buka se zadržava u granicama propisanih graničnih vrijednosti.

Pravno akreditovano lice za mjerenje buke tokom instaliranja/ugradnje limitatora od strane ovlašćenog serviser/proizvođača/uvoznika limitatora, provjera ispunjenost uslova za limitatore jačine zvuka u skladu sa Zakonom i o istom sačinjava Izvještaj sa propisanim sadržajem (u skladu sa članom 4 stav 4 Pravilnika).

Znači, zavisno od konkretne situacije u ugostiteljskom objektu u kojem/iz kojeg se emituje preglasna muzika i narušava akustički komfor dotičnog stambenog prostora (danju i noću), kumulativno moraju biti ispunjeni uslovi zaštite zaštite od buke: ugradnja izolacije zida, plafona i/ili poda, kako zvuk ne bi prelazio propisani nivo buke u susjednoj stambenoj prostoriji i ugradnja limitatora na muzičkom uređaju (izvor zvuka) u ugostiteljskom objektu koji prouzrokuje prekoračenje propisanog nivoa zvuka.

Postupak instaliranja/ugradnje limitatora na uređaje preko kojeg/ih se emituje muzika u ugostiteljskom serviser/proizvođač/uvoznik objektu vrši ovlašćeni limitatora uz prisustvo predstavnika pravnog akreditovanog lica za mjerenje buke, odgovornog lica ugostitelja i ovlašćenog komunalnog inspektora.

Komunalni inspektor je dužan da na instalirani limitator jačine zvuka radi zaštite od neovlašćenog otvaranja, skidanja ili oštećenja stavi službeni pečat (službeni žig se otiskuje na pečatnom vosku po pravilu crvene boje na krajevima jemstvenika ili postavljenje plombe) ili znak (pisano obavještenje o zabrani/pečaćenju stavljeno na limitator, službena naljepnica/traka o pečaćenju povezana jemstvenikom) u skladu sa članom 4 stav 2 Pravilnika, čime se završava postupak instaliranja i limitatora.

7. U cilju sprovođenja zakonitosti zaštite od buke, komunalni inspektor je dužan da kontinuirano prati i kontroliše izvršenje mjera i radnji koje je naredio i da uvek u redovnom postupku po službenoj dužnosti prati ispunjenost uslova tehničke ispravnosti i funkcionalnosti instaliranog limitatora jačine zvuka. U ovom smislu uz zahjev za instaliranje limitatora zvuka izdaje se i pisani akt ugostitelju da najmanje jednom godišnje (za objekte koji rade sezonski), odnosno da svakih 6 mjeseci (za objekte koji rade tokom čitave godine) dostave ispravu (zapisnik, potvrdu i dr.) o održavanju ugrađenih limitatora izdatu od strane ovlašćenog serviser/proizvođača/uvoznika.

Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore („Službeni list CG“, br.42/11 i 32/14)

Član 41

Nakon završetka ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda Zaštitnik daje mišljenje da li je, na koji način i u kojoj mjeri došlo do povrede ljudskih prava i sloboda. Kad Zaštitnik utvrdi da je došlo do povrede ljudskih prava i sloboda, mišljenje sadrži i preporuku o tome šta treba preduzeti da bi se povreda otklonila, kao i rok za njeno otklanjanje.

Član 42 stav 1

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.

Međunarodno pravo

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.

Međunarodni standardi

Svjetska zdravstvena organizacija (The World Health Organization – WHO) objavila je „Smjernice o buci u zajednici“ (1999) i „Činjenični dokument br. 258 o buci na radu i u zajednici“ (revidiran u mjesecu

februaru 2001.) koji daju smjernice vrijednosti za različiti prostor i situacije (poglavlje 4 Smjernica). Te smjernice vrijednosti postavljene su na nivou najnižih nepovoljnih uticaja na zdravlje, što znači svako privremeno ili dugotrajno pogoršanje fizičkog, psihološkog ili društvenog funkcionisanja koje je povezano s izloženošću buci, te predstavlja nivo zvučnog pritiska koji utiče na najizloženijeg primaoca u datom prostoru.

U odnosu na nivo buke u domovima, Smjernice navode da radi zaštite većine ljudi od toga da budu ozbiljno uznemiravani tokom dana, nivo zvučnog pritiska na balkonima, terasama i spoljnim životnim prostorima ne smije premašiti 55 dB LAeq stalne ravnomjerne buke te ne smije premašiti 50 dB LAeq kako bi se pojedinci zaštitili od umjerenog uznemiravanja. Ove se vrijednosti zasnivaju se na studijama uznemiravanja, ali većina evropskih zemalja usvojila je 40 dB LAeq kao najvišu dozvoljenu vrijednost za novoizgrađene objekte.

Noću nivo zvučnog pritiska na spoljnim fasadama prostora za život ne smije premašiti 45 dB LAeq, tako da ljudi mogu spavati s otvorenim prozorima spavaćih soba. Ova je vrijednost dobijena tako što se pretpostavilo da smanjenje buke spolja prema unutra s djelimično otvorenim prozorom iznosi 15 dB i, kad je ta buka stalna, ekvivalent nivoa zvučnog pritiska ne smije premašiti 30 dB u zatvorenom prostoru, ako se žele izbjeći negativni učinci na spavanje, kao što je smanjenje udjela REM spavanja.

IV Navodna povreda prava na zdravu životnu sredinu iz člana 23 Ustava Crne Gore

11. Podnosilac pritužbe prigovara da Komunalna policija opštine Berane i Sekretarijat za inspeksijske poslove te opštine nijesu preduzeli adekvatne mjere da ga zaštite od prekomjerne buke koji proizvodi ugostiteljski objekat *caffe bar XX*. Podnosilca pritužbe poziva se na povredu prava na privatni život i dom iz člana 40 Ustava Crne Gore i član 8. Konvencije.

a) Opšti principi

12. 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 svoga 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 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 doma¹⁰. 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. Konvencije².

13. 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 pojedinaca³.

¹ vidi predmet *Hatton and Others v. the United Kingdom [GC]*, br. 36022/97, § 96, ECHR 2003-VIII

² vidi naprijed citirani predmet *Hatton and Others*, § 96; *López Ostra v. Spain*, presuda od 9. decembra 1994., Series A br. 303-C; *Powell and Rayner v. the United Kingdom*, presuda od 21. februara 1990., Series A br. 172, str. 18, § 40. i *Furlepa v. Poland (dec.)*, br. 62101/00, 18. marta 2008.

³ vidi, između drugih izvora, predmet *Stubbings and Others v. the United Kingdom*, presuda od 22. oktobra 1996., Reports 1996-IV, str. 1505, § 62 i *Surugiu v. Romania*, br. 48995/99, § 59., 20. aprila 2004.

14. Bez obzira analizira li se predmet u smislu pozitivne obveze države da poduzme razumne i odgovarajuće mjere da osigura prava podnosioca pritužbe na osnovu stava 1. člana 8. ili u smislu miješanja javne vlasti koje treba biti opravdano u skladu sa stavom 2., primjenjiva načela su dosta slična. U oba se konteksta treba se uzeti u obzir poštena ravnoteža koju treba postići između interesa pojedinca i zajednice u cjelini koji se međusobno sukobljavaju. Nadalje, čak i u odnosu na pozitivne obveze koje proističu iz prvog stava članka 8, u postizanju tražene ravnoteže ciljevi navedeni u drugom stavu mogu biti od određene važnosti (vidi naprijed citirani predmet *Hatton and Others*, § 98).

15. Zaštitnik ponavlja da je namjera Konvencije da garantuje prava koja su „praktična i djelotvorna“, a ne „teorijska i iluzorna“⁴.

b) Primjena navedenih principa na konkretan predmet

16. Ovaj predmet se ne odnosi na miješanje od strane javnih vlasti u pravo na poštovanje doma, nego na to što nadležni organ navodno nije preduzeo adekvatne radnje da valjano zaštiti eventualnu povredu ovog prava od strane treće osobe, na koju se poziva podnosilac pritužbe.

17. Vraćajući se na konkretan predmet, Zaštitnik je utvrdio da je komunalni inspektor, postupajući po inicijativama ovdje podnosioca pritužbe, vršio inspekcijski nadzor kod označenog ugostiteljskog objekta, te da je nakon izvršenog nadzora i utvrđenog činjeničnog stanja subjektu nadzora naložio određene upravne mjere i radnje, o čemu je i obaviješten podnosilac inicijativa.

18. Međutim, iz pisa predmeta se konstatuje da Služba Komunalne policije koja je u sastavu Sekretarijata za inspekcijske poslove iako je imala saglasnost vlasnika stana da izvrši mjerenje nivoa buke u njegovom stambenom prostoru, to nije učinila, pa je postupila suprotno tački 3 Uputstva za provođenje zakonskih mjera i radnji za zaštitu od buke u/iz ugostiteljskih objekata od elektroakustičkih i/ili akustičkih uređaja kojom je predviđeno da kada se mjeri buka u/iz ugostiteljskih objekata po inicijativi građana - fonometar se nalazi na sredini sobe/stambenog prostora sa zatvorenim vratima i prozorima.

19. Nadalje, prema stanju u spisima predmeta nije se moglo utvrditi da li je i u kojem vremenskom periodu vršeno mjerenje nivoa buke u odnosnom ugostiteljskom objektu kako je to bliže propisano pomenutim Upustvom, a na šta je insistirao i sam podnosilac inicijative, kao i da li je sproveden nadzor u dijelu koji se odnosi na poštovanje kućnog reda, odnosno radnog vremena obavljanja ugostiteljske djelatnosti od strane navedenog ugostiteljskog objekta.

20. Zaštitnik smatra da u ovom slučaju nadležni organ nije preduzeo efikasne korake kako bi shodno svojim ovlašćenjima provjerio da li postoje određene smetnje/nepravilnosti koje predstavljaju jasno kršenje propisa o buci a na koje se poziva i sam podnosilac pritužbe ⁵.

21. Zaštitnik podsjeća da postupak mjerenja nivoa buke treba da se izvrši više puta tokom trajanja buke (u cilju utvrđivanja prosječnog nivoa buke), optimalno bi bilo na početku, na sredini i na kraju vremenskog

⁴ vidi, između mnogo drugih izvora, predmet *Papamichalopoulos and Others v. Greece*, 24. juna 1993., Series A br. 260-B, § 42

⁵ vidi predmet *Mileva and Others v. Bulgaria* presuda od 25.11. 2010. godine. § 66-69

razdoblja tokom kojeg traje buka i to uvijek po npr.5 min i svi izmjereni nivoi buke treba da budu unešeni u zapisnik.

22. Zaštitnik ukazuje da ugostiteljski objekat u kojem se emituje muzika ili izvodi zabavni program, odnosno upotrebljavaju elektroakustički i akustički uređaji mora kumulativno da ispunjava uslove za zaštitu od buke: da ima zvučnu izolaciju kojom se obezbjeđuje da nivo buke izvan objekta ne prelazi propisanu graničnu vrijednost buke od 65 dB (A) Laeq; da upotreba elektroakustičkih i/ili akustičkih uređaja ne prouzrokuje buku unutar objekta iznad graničnih vrijednosti buke; da na uređaju preko kojeg se emituje muzika ima instaliran limitator jačine zvuka; elektroakustički uređaji sa kojih se emituje muzika moraju imati podatke o zvučnoj snazi i moraju biti u skladu sa tehničkim standardima, shodno odredbi člana 80 stav 1 Zakona o turizmu i ugostiteljstvu. Takođe, gore pomenutim Uputstvom se precizira da u objektu iz kojeg se emituje preglasna muzika i narušava akustički komfor dotičnog stambenog prostora kumulativno moraju biti ispunjeni uslovi zaštite od buke: ugradnja izolacije zida, plafona i/ili poda kako zvuk ne bi prelazio propisani nivo buke u susjednoj stambenoj prostoriji i ugradnja limitatora na muzičkom uređaju.

23. Naprijed citiranim podzakonskim aktima propisano je da ugostiteljski objekat koji se nalazi u stambenoj zgradi treba da ima zvučnu zaštitu/izolaciju kojom se obezbjeđuje zaštita od buke za stanare koji žive u neposrednoj blizini ugostiteljskog objekta, odnosno da u stambenim zgradama najviši ekvivalentni nivo buke Laeq u boravišnim prostorijama stanova ne smije preći vrijednost 30 dba noću i 40 dba danju kada su prozori na prostoriji zatvoreni.

24. Opštepoznato je da izloženost buci i uznemiravanju u dužem vremenskom periodu dovodi i do negativnih efekata po zdravlje ljudi, kao i do revolta kod većine građana.

25. Zaštitnik naglašava da pravila namijenjena zaštiti zagarantovanih prava služe maloj svrsi ako se ne sprovode pravilno (vidjeti Moreno Gómez predstavka br. 4143/02 presuda od 16/02/2005 § 61).

26. Nesporna je činjenica da je komunalni inspektor tokom inspeksijskog nadzora konstatovao da subjekt nadzora nije ispunio uslove za zaštitu od buke, niti posjeduje instaliran limitator jačine zvuka, kao da ne posjeduje podatke o zvučnoj snazi elektro akustičnog uređaja sa kojeg se emituje muzika, nakon kojeg je od strane Sekretarijata za inspeksijske poslove opštine Berane donijeto rješenje kojim se nalaže subjektu nadzora da ispunji uslove za zaštitu od buke na način što će se na uređaju preko kojeg se emituje muzika instalirati limitator jačine zvuka.

27. Međutim, Zaštitnik zapaža da u konkretnom slučaju nijesu preduzete propisane radnje (izmjereno nivo buke unutar stambenog prostora kada se ugostiteljski objekat nalazi u istoj zgradi ili spojen stambenom objektu i ukoliko se postupuje po inicijativi građana), a sve kako bi se adekvatno i pravilno utvrdilo da li je nivo zvuka u objektu na zadovoljavajućem nivou za taj objekat, te shodno tome utvrdila eventualna obaveza ugostitelju da ugradi adekvatnu zvučnu izolaciju objekta (ugradnju adekvatne vrste zvučne izolacije određene u zavisnosti od visine prekoračenja buke u odnosu na dozvoljene granične vrijednosti, vrši privredni subjekt registrovan i specijalizovan za tu djelatnost, o čemu sačinjava opis radova, koji predstavlja dokaz o izvršenim/izvedenim radovima zvučne izolacije objekta). Ovo posebno što mjerenje mora biti više puta mjereno tokom trajanja buke, a u konkretnom nije se moglo utvrditi da li je i kada je to rađeno, pa Zaštitnik shodno svemu prednjem zaključuje da preduzete mjere organa lokalne uprave opštine Berane, nijesu bile adekvatne, odnosno dovoljne i djelotvorne datoj situaciji.

28. Dakle, Sekretarijat za inspeksijske poslove opštine Berane nije ispunio svoju pozitivnu obavezu da garantuje i zaštiti pravo podnosioca pritužbe na poštovanje njegovog doma i privatnoga života, kroz

neadekvatnu i nedosljednu primjenu relevantnih zakonskih i podzakonskih normi donijetih upravo u cilju adekvatne zaštite ovog prava građana.

29. Stoga, Zaštitnik nalazi da je došlo do povrede članka 40 Ustava Crne Gore i analogno tome, člana 8 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda.

30. Imajući u vidu da je uloga Zaštitnika ustanovljena u cilju uspostavljanja i promovisanja dobre uprave i vladavine prava, odnosno radi zaštite ljudskih prava i sloboda propisanih Ustavom, međunarodnim ugovorima, zakonom i drugim aktom, kada su ona povrijeđena aktom, radnjom ili nepostupanjem državnih organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave i lokalne uprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja, Zaštitnik daje sljedeću

P R E P O R U K U

Sekretarijatu za inspekcijske poslove opštine Berane

- da se izvrši mjerenje nivoa buke u/iz predmetnog ugostiteljskog objekta u boravišnim prostorijama stambenog prostora podnosioca pritužbe, odnosno da se u svemu postupi po Uputstvu za provođenje zakonskih mjera i radnji za zaštitu od buke u/iz ugostiteljskih objekata od elektroakustičkih i/ili akustičkih uređaja;

- da se izvrši nadzor u dijelu koji se odnosi na poštovanje radnog vremena obavljanja ugostiteljske djelatnosti od strane ugostiteljskog objekta doo "XX cafe bar" i o ishodu nadzora obavijesti se podnosilac inicijative.

Sekretarijat za inspekcijske poslove opštine Berane dužan je da, u roku od 30 dana od dana prijema mišljenja, Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore dostavi izvještaj o preduzetim radnjama i mjerama radi izvršenja ove preporuke.

ZAŠTITNIK
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE
mr Siniša Bjeković

Dostavljeno:
- podnosiocu pritužbe
- Sekretarijatu za inspekcijske poslove opštine Berane
- A/a.