



Institut Alternativa

LIPCI 2008

Kako da nam se ne ponovi?

Oktober, 2009.
Podgorica

Sadržaj:

1. Uvod	3
2. Opis slučaja.....	3
3. Identifikacija problema.....	6
4. Zakonodavni okvir	8
4.1 Uopšteno o inspekcijskom nadzoru	8
4.2 Potraga za nadležnom inspekcijom	10
4.3 Sanacija i kompenzacija	18
4.4 Obaveze Direkcije za saobraćaj prema izvođaču radova	19
5. Epilog slučaja Lipci.....	20
6. Zaključci	21
7. Preporuke.....	23

1. Uvod

Nešto više od godinu dana je prošlo od kako je u crnogorskim medijima osvanula priča o slučaju ozbiljne devastacije prirode u reonu Bokokotorskog zaliva, u malom primorskom mjestu Lipci, gdje je nezakonito nasuto 4200 m² morske površine. Nakon što se mjesecima, pred očima cjelokupne crnogorske i međunarodne javnosti, ministarstva i njihove inspekcije nisu mogle dogovoriti u čijoj nadležnosti je slučaj, policija je zabranila radove, tužilac pokrenuo postupak protiv nekoliko lica, a u septembru ove godine Osnovni sud u Kotoru izrekao je kazne za četiri lica koja je tužilac optužio u ovom slučaju.

Međutim, ostaje pitanje kako je moguće da nijedan državni organ, posebno inspeksijske službe, ne preuzme odgovornost za slučaj i spriječi devastaciju. Kasniji slučajevi manjeg obima, indikativni su za ocjenu da se u međuvremenu malo toga promijenilo.

Zato je osnovna namjera našeg istraživanja da pruži odgovor na pitanje: Kako da nam se ne ponovi slučaj Lipci.

U toj namjeri želimo da pružimo javnosti cjelovit pregled slučaja, događaja, radnji državnih organa, izjava i aktivnosti drugih institucija i organizacija, zatim da utvrdimo ključne probleme, njihove uzroke i posljedice. Na kraju, da ponudimo javnosti, ali prije svega donosiocima odluka, predlog za kreiranje takvog pravnog okvira i ambijenta koji će bitno smanjiti mogućnost da se sličan slučaj ponovi.

2. Opis slučaja

Prirodni resursi su najveće bogatstvo koje Crna Gora posjeduje. Nekontrolisana urbanizacija obalnog područja koja se odigravala u posljednjih nekoliko godina ozbiljno narušava ljepotu crnogorske obale. Najozbiljnije narušavanje životne sredine u Crnoj Gori odigralo se u Bokokotorskom zalivu, u području Lipci, i u velikom dijelu je uzrokovana nemarom crnogorskih institucija koje su dozvolile pustošenje područja pod zaštitom UNESCO-a.¹

Problem je započeo u aprilu 2008, kada je u mjestu Lipci započela nelegalna gradnja. U to vrijeme je izgradnja regionalnog puta Risan-Sopot-Morinj bila u toku. Morsko dobro, Javno preduzeće zaduženo za zaštitu i upravljanje morskim resursima², pokušalo je da iskontroliše razvoj događaja, skupa sa Vodoprivrednom inspekcijom koja funkcioniše pod okriljem Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.

Dana 09. aprila 2008. Vodoprivredna inspekcija je izvršila rutinsku kontrolu nad područjem Bokokotorskog zaliva, zajedno s predstavnikom JP Morskog dobra (odjeljenje za održivi razvoj). Tokom inspekcije mjesta Lipci, oni su primjetili da je dio stijena odronjen u more. Vodoprivredni inspektor je vjerovao da je odron stijena uzrokovan izgradnjom regionalne ceste Risan-Sopot-Morinj, i pokušao fotografisati zaleđe i kamenje koje se urušilo u more. Međutim, predstavnik preduzeća koje je

¹ <http://whc.unesco.org/en/list/125/>

² <http://www.morskodobro.com/>

obavljalo radove je zabranio fotografisanje, uz objašnjenje da je opasno zaustavljati se na tom mjestu.³ Tek 12. avgusta 2008. Vodoprivredna inspekcija je došla do saznanja da radove na tom mjestu obavlja preduzeće Tani iz Nikšića.

Navedeno podrazumijeva da fizički dokazi koji bi mogli dokazati obim štete u području Lipci rano u aprilu, nisu dostupni jer je Tani spriječio uzimanje fotografija. Da li je Tani imao pravo da zabrani fotografisanje gradilišta je podložno raspravi. Samim tim, Vodoprivredna inspekcija nije fotografisala lokaciju i nije u posjedu fotografija koje bi služile kao referenca za određivanje visine štete na području Lipci. Međutim, u izvještaju Vodoprivrednog inspektora koji se odnosi na rutinsku inspekciju od 06. aprila ističe se da je postojala realna opasnost od daljeg odronjavanja, kao i da je vidljivost bila smanjena zbog vjetrova i kiše. Inspektorka je dodala je da, u to vrijeme, nije bilo morskog zida i da nije bilo rada građevinskih mašina na morskome platou koji bi dao povoda za dalju inspekciju.⁴ Nakon tih događaja, vodoprivredni inspektor je odlučio da, u skladu sa Zakonom o vodama, ostale nadležne inspekcije trebaju biti uključene i da treba poduzeti zajedničku inspekciju u Lipcima kako bi se utvrdilo činjenično stanje. Prema medijskim navodima, izgradnja regionalne ceste Risan-Sopot-Morinj bila je zaustavljena 16. aprila 2008.⁵

Predstavnik za odnose sa javnošću JP Morskog dobra, Sandra Radulović, istakla je kako su odmah nakon pregleda od 06. aprila 2008, obavjestili Ministarstvo ekonomije i Ministarstvo saobraćaja da se u mjestu Lipci odigravaju sumnjive aktivnosti.⁶ Međutim, prvi zahtjev za inspekciju područja Lipci od strane JP Morskog dobra je Vodoprivrednoj inspekciji je podnešen 07. avgusta 2008. (br. 327/08-0703-45).⁷

Dana 09. jula 2008 zvaničnici Opštine Kotor uputili su zahtjev Sektoru za saobraćaj Ministarstva ekonomije, Ministarstvu saobraćaja i JP Morskome Dobru. Njihov zahtjev se temelji se na intenziviranju aktivnosti u području Lipci od 15. juna do 15. avgusta 2008. U tom periodu, firma Tani - u vlasništvu nikšićkog biznismena Ranka Radulovića – uništila je dio crnogorskog obalnog područja. Razaranje je uzrokovano činjenicom da su radnici kompanije Tani građevinski materijal odlagali na obalnom području i u moru. Osim toga, izgradnja koju je Tani preduzela nije službeno odobrena od strane crnogorskih vlasti. 22. jula 2008, Vodoprivredna inspekcija podnijela je prijavu u kojoj je potvrđeno da je "prirodna konfiguracija terena oštećena, a obalno područje devastirano."⁸ Usprkos apelima brojnih nevladinih organizacija, građevinski radovi u Lipcima su nastavljani sve do 12. avgusta 2008, kada je policija u Herceg Novom zaustavila gradnju u Lipcima, zbog saobraćajno-bezbjednosnih razloga.⁹ Međutim, šteta nanijeta crnogorskoj obali do tada bila je nepopravljiva.

Crnogorska javnost je upoznata sa problematikom devastacije područja Lipci kroz pisanje dnevnika *Vijesti* i nedjeljnika *Monitor*. Međutim, medijski apeli da se

³ Podaci dobijeni od Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, br. . 060-11/09-0401-60/1, kao odgovor na zahtjev za pristup informacijama upućen od strane Instituta Alternative 06. aprila 2009.

⁴ Podaci dobijeni od Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, br. . 060-11/09-0401-60/1, kao odgovor na zahtjev za pristup informacijama upućen od strane Instituta Alternative 06. aprila 2009.

⁵ *Vijesti*, 17. april 2008.

⁶ *Monitor*

⁷ Podaci dobijeni od Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, br. . 060-11/09-0401-60/1, kao odgovor na zahtjev za pristup informacijama upućen od strane Instituta Alternative 06. aprila 2009.

⁸ Prijava br. 129, *Republička Vodoprivredna Inspekcija*, 22. jul 2008.

⁹ *Monte Portal* (13. Avgust 2008.), Na:

http://www.monteportal.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=583 [accessed: 22 May 2009]

djeluje i spriječiti dalja šteta nisu naišli na odjek kod crnogorskih vlasti, koje su bile suočene sa preklapanjem zakonskih nadležnosti, ali i nedovoljnim kapacitetima da obavljaju svoja zakonska ovlaštenja.

Dva mjeseca nakon pustošenja područja Lipci, državne vlasti nisu preduzele ništa da isprave situaciju, niti su počinitelji bili izvedeni pred lice pravde. Nekoliko institucija je tvrdilo da nisu imale nadležnost nad slučajem, a neke su se pozivale na institucije više instance. Iz Ministarstva saobraćaja poručili su da događaji u Lipcima, vezani za izgradnju glavne puta Risan - Herceg Novi, nisu u vezi sa izgradnjom puta Risan - Grahovo. Gradonačelnica Kotora Marija Čatović saopštila je da Opština Kotor nije imala nadležnost nad slučajem, te da su prosljedili zahtjeve nadležnim ministarstvima. Glavni inspektor za zaštitu životne sredine Ministarstva turizma i zaštite životne sredine, Vesna Zarubica, izjavila je da je ova inspeksijska služba, na osnovu telefonskog poziva koji je izvještavao o gradnji u Lipcima, zaključila da slučaj ne spada u okvir njihove nadležnosti.¹⁰

Vijesti tvrde da su nevladine organizacije koje se bave zaštitom životne sredine ostale nijeme u odnosu na ovaj slučaj¹¹. Ipak, nevladine organizacije MANS i EXPEDITIO su apelovale na lokalne vlasti i UNESCO – Organizaciju Ujedinjenih nacija za očuvanje svjetske prirodne i kulturne baštine, 04 septembra 2008., ali uprkos inicijativama upućenim lokalnim vlastima kako bi se pozabavile slučajem, adekvatan odgovor nije uslijedio. Istog dana Vlada Crne Gore je raspravljala o problemu bespravne gradnje u Crnoj Gori. Na sjednici Vlade je zaključeno da resorna ministarstava i inspekcije treba da koordiniraju svoje postupke i sarađuju u pokušajima da se spriječi bespravna gradnja.¹²

Ranko Radulović je 09. septembra uhapšen zbog slučaja Lipci u Bokokotorskom zalivu. Dvije nedjelje ranije, policija je izdala nalog za njegovo hapšenje, zbog dugoročnog nelegalnog zauzimanja terena. U vrijeme hapšenja, *Vijesti* su objavile informaciju da postoje navodi o Radulovićevoj prethodnoj umiješanosti u šverc cigareta i drugim nezakonitim aktivnostima. Prema *Vijestima*, Radulović je takođe blisko povezan sa crnogorskom vladajućom partijom, što je navedeno kao mogući razlog za nemar vlasti u navedenom slučaju.¹³ Dva dana nakon hapšenja, istražni sudija kotorskog Osnovnog suda Špiro Pavićević odredio je Raduloviću 30 dana pritvora zbog slučaja Lipci. 30. septembra 2008, sudija Pavićević je proširio istragu u slučaju Lipci.¹⁴

Postupajući po još jednom zahtjevu Morskog dobra od 23. septembra 2008 (br. 0201-1865/13), Vodoprivredna inspekcija izvršila je kontrolu nad Lipcima 01. oktobra 2008. Primijećeno je da se, naspram spojnice za put Risan - Žabljak (koji je u izgradnji) te u neposrednoj blizini glavnog puta Kotor - Herceg Novi, u moru pojavio kameni plato. Površina platoa je otprilike 35x120 metara, a vrh platoa bio je pokriven šljunkom. Inspekcija je takođe zabilježila da je velika zaravnjena površina brda vidljiva. To područje brda je izmijenjeno zbog bušenja, miniranja i mašinskog kopanja. Vodoprivredna inspekcija takođe je utvrdila da je plato u moru sačinjen od materijala s brda, koji je odvučen na obalu i tamo istovaren. Međutim, u nedostatku podataka koji se odnose na podvodno područje, inspekcija nije mogla odrediti tačnu količinu otpadnog materijala odloženu u more. Inspekcija je istakla da završetak radova na gradnji puta Risan – Žabljak nije učinjen ni od strane investitora (Direkcija

¹⁰ *Vijesti*, 11. avgust 2008.

¹¹ *Vijesti*, 11. avgust 2008.

¹² Podaci dobijeni od Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, br. . 060-11/09-0401-60/1, kao odgovor na zahtjev za pristup informacijama upućen od strane Instituta Alternative 06. aprila 2009.

¹³ *Vijesti*, 10. septembar 2008.

¹⁴ *Vijesti*, 01. oktobar 2008.

za izgradnju autoputeva Crne Gore) niti od strane izvođača radova (kompanija Tani). Dakle, još uvijek je postojala neposredna opasnost od rušenja stijena niz oštećeno brdo. Vodoprivredna inspekcija je zaključila da se u tom području odvijala bespravna gradnja.

Kasnije, u oktobru 2008, Osnovni tužilac u Kotoru, Boris Savić je podigao optužnicu protiv četvoro ljudi zbog nelegalne gradnje u Lipcima. Optuženi su: Ranko Radulović – vlasnik nikšićke kompanije Tani; Rajko Radulović – rukovodilac službe za planiranje, uređenje, izgradnju i kontrolu u JP Morsko dobro; Miloš Marković – upravnik gradilišta u Lipcima i Vodoprivredni inspektor, Biljana Jončić. Svi osumnjičeni su porekli tvrdnje o kriminalnim aktivnostima.

3. Identifikacija problema

Problem vezan za slučaj Lipci može biti posmatran sa dva međusobno povezana nivoa: a) uništavanje životne sredine u Crnoj Gori; b) preklapanje i manjak pravne i izvršne moći crnogorskih institucija da se suoče sa uništavanjem životne sredine.

a) *Uništavanje životne sredine u Crnoj Gori*

Crnogorska obala označena je kao glavni adut zemlje koja privlači turiste zahvaljujući izuzetnoj prirodnoj ljepoti. Osim toga, oblast grada Kotora i njegova okolina je stavljena na listu UNESCO-a kao dio svjetske baštine od 1979. Ipak, u proteklih par godina, zapažen je porast gradnje i razvoja na ovom prostoru, od kojih je najviše onih koji nisu kontrolisani i štete životnoj sredini.

Misija UNESCO-a je 2003. ukazala na ovaj problem kao opasnost za oblast Bokokotorskog zaliva. Džulijen Brajtveit, britanski diplomata, je izjavio da će ta oblast izuzetne ljepote, određena kao dio svjetske baštine od strane UNESCO-a, mjesto koje je preživjelo Rimljane, Otomansku imperiju, uspon i pad Venecijanske i Habzburške imperije, Titovu Jugoslaviju i ratove '90-ih, za koju godinu biti transformisana korupcijom i najgorom vrstom neregulisane gradnje.

Slučaj Lipci je još više zabrinjavajući zato što je u blizini arheoloških nalazišta, koje imaju ogromnu kulturnu vrijednost za Crnu Goru. Gradnja do koje je došlo na tom prostoru je promijenila spoljni izgled Bokokotorskog zaliva na način koji predstavlja jasno pustošenje prirodnih i kulturnih bogatstava zemlje.¹⁸

Za potencijalan razvoj Crne Gore, ovo je jasno naznačeno kao najveći turistički posjed zemlje. Turizam i veliki dio ekonomije zavisi od prirodnog i kulturnog nasljedja koje Crna Gora može da ponudi njenim posjetiocima. Prema tome, u vremenu kada su pitanja životne sredine najveća briga za većinu razvijenih zemalja svijeta, slučaj Lipci je prilično uznemirujući.

b) *preklapanje i manjak pravne i izvršne moći crnogorskih institucija da se suoče sa uništavanjem životne sredine*

¹⁸ Pismo NVO-a MANS I EXPEDITIO UNESCO-u, 13. avgusta 2008.

Dublji problem povezan sa slučajem Lipci, koji je vrlo zabrinjavajući u Crnoj Gori, jeste nesposobnost crnogorskih institucija da preduzmu odgovarajuće mjere u cilju sprječavanja uništavanja životne sredine. Skoro pola godine od kada je slučaj istaknut kao predmet brige, većina crnogorskih institucija nije pokazala nikakve znake konkretne akcije. Dok je utvrđeno čija je odgovornost nad slučajem, šteta u Lipcima je dosegla takve razmjere da je napravljen trajan ožiljak na licu prelijepe crnogorke obale.

Džulijan Brajtveit je istakao da, ukoliko bi se takva zapuštenost dozvolila u Ujedinjenom Kraljevstvu, premijer bi bio podvrgnut brojnim ispitivanjima, kako od strane Parlamenta, tako i od strane medija.

Ministarstvo turizma i zaštite životne sredine i Ekološka inspekcija su izjavili da ni oni nisu bili zaduženi za slučaj Lipci. Uzevši u obzir činjenicu da je građevinski otpad razmješten u more, Ministarstvo turizma je dalo izjavu da je Vodoprivredna inspekcija bila zadužena za slučaj. Na sličan način su i Komunalna policija i Građevinska inspekcija Opštine Kotor prebacili odgovornost na JP Morsko dobro i državne vlasti. 21. jula, Građevinska inspekcija je utvrdila da je materijal koji je odložen u more korišćen za izgradnju puta Risan – Grahovo. Slijedeći žalbe NVO sektora, početkom septembra crnogorska građevinska inspekcija je izjavila da gradnja u Lipcima nije povezana sa gradnjom puta Risan – Grahovo. Prema tome, slučaj nije pod nadležnošću Građevinske inspekcije.

Dakle, ostalo je nejasno koja je institucija bila nadležna za primjenu Čl. 21 Zakona o zaštiti životne sredine (Službeni list Crne Gore 51/08), iz kojeg slijedi da je “zabranjeno sprovoditi aktivnosti koje uništavaju morska staništa”, što se, između ostalog, i desilo u slučaju Lipci.¹⁵ Ovo je naglašeno činjenicom da iz Čl. 417 crnogorskog Krivičnog zakona slijedi da su vlasti obavezne da djeluju. Slijedeći isti član, neaktivnost podrazumijeva da su vlasti odgovorne za počinjena djela. Nažalost, u slučaju Lipci, niko od crnogorskih zvaničnika nije prihvatio odgovornost zbog činjenice da nije spriječeno uništavanje prirodnog nasljedja zemlje.

Dakle, vlasti nisu uspjele da identifikuju i prepoznaju krupan problem koji je narušavao prirodno nasljeđe Crne Gore u sred turističke sezone. Najzad, policijskom akcijom sredinom avgusta je zaustavljena gradnja u Lipcima. Crnogorske vlasti su se bavile slučajem u septembru i oktobru 2007. Ipak, takvo uništavanje prirodnog i kulturnog nasljeđa je moglo biti spriječeno da crnogorske vlasti nisu bile zarobljene u opasnom krugu nemara i pasivnosti.

¹⁵ Zakon o zaštiti životne sredine (Službeni list Crne Gore 51/08)

4. Zakonodavni okvir

4.1 Uopšteno o inspekcijskom nadzoru

Inspekcijski nadzor u Republici Crnoj Gori je uređen Zakonom o inspekcijskom nadzoru¹⁶. U vezi incidenta nakon kojeg je slučaj Lipci postao aktuelan u medijima i javnosti, pokušaja Vodoprivredne inspekcije i inspekcije JP Morsko dobro u aprilu 2008, da izvrše uvid u činjenično stanje na pomenutom lokalitetu, značajno je nekoliko odredbi ovog Zakona.

Da li je izvođač radova mogao zabraniti vršenje inspekcijskog nadzora?

Prema Zakonu o inspekcijskom nadzoru, subjekat nadzora je obavezan da postupi po prijedlogu, odnosno naredbi inspektora.¹⁷ Subjekt nadzora obavezan je da inspektorom omogućiti nesmetano vršenje inspekcijskog nadzora, da daje obavještenja i stavlja na uvid isprave, odnosno podatke koji su potrebni za vršenje nadzora. Takođe, prema istom Zakonu, subjekat nadzora je obavezan da inspektorom obezbijedi uslove neophodne za nesmetan rad i utvrđivanje činjeničnog stanja.¹⁸ Iz istog Zakona proizilazi da je jedino što je subjekat nadzora (u ovom slučaju firma Tani, odnosno njeni predstavnici) mogao učiniti kada su združene inspekcije JP Morskog Dobra i Vodoprivrede pokušale da izvrše uvid u činjenično stanje, odbijanje potpisivanja zapisnika ukoliko se ne slaže sa činjenicama navedenim u tom dokumentu.¹⁹ Taj čin, međutim, ne zadržava dalje vođenje postupka inspekcijskog nadzora.

Prema Zakonu o inspekcijskom nadzoru, postupak inspekcijskog nadzora obuhvata vršenje kontrole, odlučivanje o pravima i obavezama subjekta nadzora koje ima u postupku i preduzimanje i izvršenje upravnih mjera i radnji²⁰. Ukoliko lice ometa ili onemogućava vršenje inspekcijskog pregleda, inspektor je dužan da pomenuto lice upozori ili udalji, a ukoliko pronade za potrebno, može i izreći novčanu kaznu.²¹ Ukoliko te mjere ne postignu da se vršenje inspekcijskog pregleda može neometano odvijati, inspektor je dužan da zatraži pomoć policije, koja je sa svoje strane dužna da odmah preduzme mjere kojima se inspektorom obezbjeđuje da neometano obavi svoju dužnost.²²

Subjekt nadzora će se prema Zakonu o inspekcijskom nadzoru, kazniti novčanom kaznom od desetostrukog do tristastrukog iznosa minimalne zarade ukoliko inspektorom ne omogućiti nesmetano vršenje inspekcijskog nadzora ili ne obezbijedi uslove za nesmetani rad i utvrđivanje činjeničnog stanja, **ukoliko ne dozvoli vršenje inspekcijskog pregleda**, ne postupi prema naredbi inspektora, odnosno ne obavijesti ga ili ne izvrši mjere koje su naređene u određenom roku.²³

Nepoznati izvođač radova?

Nakon što su u medijima objavljeni prvi navodi o nezakonitoj gradnji i uništavanju životne sredine u Lipcima, dugo vremena se spekulisalo o tome ko stoji

¹⁶ "Sl. list RCG", br. 39/03

¹⁷ Zakon o inspekcijskom nadzoru, Član 20.

¹⁸ *Ibid.*, Član 21.

¹⁹ *Ibid.*, Član 22.

²⁰ *Ibid.*, Član 25.

²¹ *Ibid.*, Članovi 17 i 28.

²² *Ibid.*, Članovi 28 i 29.

²³ *Ibid.*, Član 73.

iza tog slučaja, odnosno, ko izvodi radove. Zakon o inspekcijском nadzoru propisuje da u slučajevima kada inspektor ne može utvrditi ko je subjekat nadzora u postupku, inspektor je dužan da na mjestu pregleda ostavi poziv nepoznatom subjektu nadzora da određenog dana i časa bude prisutan vršenju inspekcijского pregleda. Ako se nepoznati subjekat nadzora ne odazove pozivu, inspekcijский pregled će se izvršiti bez prisustva subjekta nadzora u prisustvu službenog ili drugog lica.²⁴

Što su inspekcijiske službe mogle preduzeti?

Kad se u postupku inspekcijского nadzora ocijeni da je povrijeđen zakon ili drugi propis ili da se ne poštuju propisani standardi ili normativi, inspektor je obavezan da preduzme sljedeće upravne mjere i radnje:

- naredi obustavu gradnje, odnosno izvođenje radova;
- naredi rušenje, uklanjanje bespravno započetog ili podignutog objekta i uklanjanje stvari sa određenog prostora;
- zabrani korišćenje prostora, sredstava rada, opreme, pogona, uređaja, poslovnih i drugih objekata, prevoznih i drugih sredstava;
- zabrani kretanje lica na određenom prostoru, kada postoje opasnost ugrožavanja života i zdravlja fizičkih lica;
- zabrani vršenje bilo koje radnje kojom se ugrožava životna sredina, imovina, ili se dovodi u opasnost život ili zdravlje fizičkih lica;²⁵

Kada utvrdi da postoje nepravilnosti većeg obima ili nepravilnosti kojima se ugrožava život ili zdravlje fizičkih lica ili životna sredina i u drugim slučajevima određenim zakonom, **inspektor je dužan da zabrani obavljanje djelatnosti** pečaćenjem prostora, objekata, gradilišta, opreme, sredstava rada i drugih sredstava, do otklanjanja nepravilnosti.²⁶

Postupak po zahtjevima i prijavama inspektora je hitan. Nadležni organ je dužan da odmah uzme u razmatranje zahtjeve i prijave inspektora, a najkasnije u roku od osam dana od dana podnošenja zahtjeva, odnosno prijave.²⁷

Zajednički inspekcijский nadzor

Zakon o inspekcijском nadzoru propisuje da u vršenju inspekcijского nadzora **inspekcijский organi su dužni da međusobno saraduju i da saraduju sa drugim organima i organizacijama**. Državni organi, organi lokalne samouprave i drugi organi i organizacije su dužni, na zahtjev inspektora, da dostave tražene podatke i obavještenja koja su neophodna za ostvarivanje njegovih funkcija.²⁸

Inspekcijский nadzor se prema Čl. 67 Zakona o inspekcijском nadzoru, vrši istovremeno od strane više inspekcijских organa, između ostalog, i radi otklanjanja neposredne opasnosti po život i zdravlje ljudi i imovinu veće vrijednosti, radi preduzimanja hitnih mjera koje ne trpe odlaganje, radi radi kontrole objekata od posebnog značaja za turizam, trgovinu, ugostiteljstvo, saobraćaj, zbog složenosti kontrole ili značaja otklanjanja nepravilnosti ili radi provjere navoda iz predstavke ili

²⁴ *Ibid.*, Član 35.

²⁵ Zakon o inspekcijском nadzoru, Član 16.

²⁶ *Ibid.*, Član 55.

²⁷ Zakon o inspekcijском nadzoru, Član 64.

²⁸ *Ibid.*, Član 63.

pritužbe, a u nadležnosti su dva ili više organa uprave. Zajednički inspekcijski nadzor je detaljno regulisala Vlada **Uredbom o zajedničkom inspekcijskom nadzoru**²⁹. Prema Čl. 2 te Uredbe, zajednički inspekcijski nadzor vrši se na osnovu naloga Vlade Republike Crne Gore, odnosno radnog tijela Vlade ili na osnovu dogovora starješina dva ili više inspekcijskih organa.

Imajući u vidu složenost situacije koja je nastala zbog devastacije životne sredine u Lipcima, posebno činjenicu da su se razne inspekcije i državni organi proglašavali nenadležnim za ono što se ispostavilo predmetom interesovanja za više njih, smatramo da **odgovornost za ono što se desilo počiva i na samoj Vladi**, koja je trebala naložiti vršenje zajedničkog inspekcijskog nadzora, kada volja za tim nije postojala kod starješina inspekcijskih organa.

4.2 Potraga za nadležnom inspekcijom

U slučaju Lipci, jedno od ključnih pitanja koje se postavljalo jeste koja je inspekcija bila nadležna da izvrši kontrolu i uvid u činjenično stanje, odnosno da zaustavi radove i preduzme ostale zakonom određene upravne postupke. Razne inspekcijske službe su prebacivale odgovornost između sebe i proglašavale se nenadležnim, što su činili i brojni državni organi. Da bi se odgovorilo na ovo složeno pitanje, potrebno je posegnuti za obimnom zakonskom regulativom.

Kada je riječ o **zaštiti prirode i životne sredine**, ključna su dva zakona: Zakon o životnoj sredini³⁰ i Zakon o zaštiti prirode³¹.

Prema **Zakonu o zaštiti životne sredine**³², koji je važio od 1996. do avgusta 2008. kada je stupio na snagu novi, zabranjeno je:

- svako ispuštanje zagađujućih materija u životnu sredinu iznad propisanih granica, kao i vršenje drugih radnji koje mogu propisani kvalitet životne sredine;
- svaki zahvat u zaštićenim prirodnim dobrima kojim se ugrožavaju prirodna ravnoteža, biološka raznovrsnost, hidrografske, geomorfološke, geološke, kulturne i pejzažne vrijednosti;
- odlaganje svih vrsta otpada, osim na mjestima određenim za tu namjenu.³³

Zakon je izričit da pravno ili fizičko lice koje prouzrokuje zagađenje životne sredine, kome su poznate ili su mogle biti poznate okolnosti koje ukazuju na opasnost po život i zdravlje ljudi i opasnost po životnu sredinu, obavezno je odmah preduzeti mjere za uklanjanje opasnosti i daljih šteta. O tim mjerama su dužni obavijestiti

²⁹ "Sl. list RCG", br. 48/03

³⁰ "Sl. list RCG", br. 48/08

³¹ Novi zakon iz ove oblasti je usvoje i stupio na snagu upravo u vrijeme dešavanja slučaja kojim se ova studija bavi. Novi Zakon o životnoj sredini je stupi ona snagu u avgustu 2008., zamijenivši stari koji je važio od 1996.

³² "Sl. listu RCG", br. 12/96

³³ Zakon o zaštiti životne sredine (12/96), Član 9.

nadležnu inspekciju.³⁴ Pravno ili fizičko lice koje prouzrokuje zagađenje životne sredine **dužno je sanirati** i snositi sve troškove nastale štete tim zagađivanjem, kao i troškove u vezi sa preduzimanjem mjera za uklanjanje opasnosti od zagađenja, u skladu sa ovim zakonom i drugim propisima.

U slučaju prekoračenja propisanih nivoa emisija i drugih uticaja svoje aktivnosti na stanje životne sredine pravno i fizičko lice dužno je da o svom trošku uradi i realizuje sanacioni program u rokovima koje odredi Ministarstvo za uređenje prostora i zaštitu životne sredine.³⁵

U hitnim slučajevima sprečavanja značajnijih šteta ili ograničavanja negativnog djelovanja na životnu sredinu Ministarstvo može, na teret zagađivača, preduzimati sve potrebne mjere i ograničenja, uključujući i zaustavljanje rada zagađivača.³⁶

Ako u toku vršenja inspekcijskog nadzora ekološki inspektor ocijeni da je, pored povrede ovog zakona, povrijeđen drugi zakon ili propis u dijelu kojim se uređuju pitanja od značaja za zaštitu životne sredine ili pojedinog segmenta životne sredine dužan je da, pored preduzimanja mjera za koje je on ovlašćen, obavijesti drugi nadležni inspekcijski organ.³⁷ Drugi nadležni inspekcijski organ dužan je da o preduzetim mjerama izvjesti ekološkog inspektora. U slučajevima kada ekološki inspektor utvrdi takve nepravilnosti i nezakonitosti za koje su istovremeno propisane i nadležnosti drugih inspekcijskih organa, obavezan je da, bez odlaganja, obavijesti ministra radi pokretanja postupka za zajedničko vršenje inspekcijskog nadzora.³⁸

Nadzor nad sprovođenjem **Zakona o životnoj sredini**³⁹ i propisa donijetih na osnovu ovog zakona vrši Ministarstvo uređenja prostora i zaštite životne sredine (u vrijeme kada je vršena devastacija područja Lipci, nadležno je bilo Ministarstvo turizma i zaštite životne sredine). Inspekcijski nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i propisa donijetih na osnovu ovog zakona vrši Agencija za zaštitu životne sredine, u skladu sa ovim zakonom i zakonom kojim se uređuje inspekcijski nadzor.⁴⁰

U vršenju poslova inspekcijskog nadzora, između ostalog se kontroliše:

- sprovođenje monitoringa stanja životne sredine;
- izrada, sprovođenje i praćenje izvršavanja mjera iz sanacionog programa;
- sprovođenje obaveza iz potvrđenih međunarodnih ugovora u oblasti zaštite životne sredine;⁴¹

Radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti, **ekološki inspektor**, pored prava i dužnosti utvrđenih Zakonom o inspekcijskom nadzoru, između ostalog dužan je da naredi obavljanje monitoringa stanja životne sredine na propisan način;⁴²

Agencija za zaštitu životne sredine, odnosno organ državne uprave nadležan za zaštitu i spasavanje, u slučaju neposredne opasnosti od štete, može da:

³⁴ *Ibid.*, Član 29.

³⁵ *Ibid.*, Član 31.

³⁶ *Ibid.*, Član 32.

³⁷ *Ibid.*, Član 45.

³⁸ *Ibid.*, Član 45.

³⁹ "Sl. list Crne Gore", br. 51/08

⁴⁰ Zakon o životnoj sredini, Članovi 10 i 66.

⁴¹ *Ibid.*, Član 67.

⁴² *Ibid.*, Član 68.

- od zagađivača zatražiti podatke o neposrednoj opasnosti od štete ili o slučajevima u kojima se sumnja na neposrednu opasnost od štete;
- od zagađivača zatražiti preduzimanje neophodnih aktivnosti i mjera sprječavanja nastanka štete u životnoj sredini, odnosno ugrožavanja zaštićenih vrsta;
- dati uputstva zagađivaču u pogledu neophodnih aktivnosti i mjera sprječavanja koje treba preduzeti;
- u saradnji sa drugim tijelima nadležnim za preduzimanje intervencija preduzeti neophodne aktivnosti i mjere sprječavanja štetnih posljedica.⁴³

Čl. 21 **Zakona o zaštiti prirode** propisuje da je zabranjeno je vršiti radnje, aktivnosti i obavljati djelatnosti kojima se uništavaju morska staništa.

Nadzor nad sprovođenjem Zakona o zaštiti prirode vrši Ministarstvo prostornog palinaranja i zaštite životne sredine i opština ili drugi oblik lokalne samouprave. Inspekcijski nadzor u okviru nadležnosti Ministarstva vrši **ekološka inspekcija** u skladu sa ovim zakonom i zakonom kojim se uređuje inspekcijski nadzor.⁴⁴

U vršenju poslova inspekcijskog nadzora ekološki inspektor između ostalog kontroliše:

- korišćenje i upotrebu zaštićenih prirodnih dobara i drugih djelova prirode;
- sprovođenje uslova i mjera zaštite prirode;
- sprovođenje kompenzatornih mjera;
- sprovođenje neposredne zaštite, očuvanja i korišćenja zaštićenih prirodnih dobara;⁴⁵

U vršenju inspekcijskog nadzora ekološki inspektor je obavezan da, kada utvrdi da je povrijeđen zakon ili drugi propis, između ostalog preduzme sljedeće upravne mjere i radnje:

- naredi sprovođenje uslova i mjera zaštite prirode;
- zabrani radnje koje mogu prouzrokovati promjene i oštećenja na zaštićenim prirodnim dobrima;
- naredi sprovođenje praćenja stanja očuvanosti prirode (monitoring);⁴⁶

Zakon o morskome dobru⁴⁷ pod zaštitom morskog dobra podrazumijeva zaštitu od zagađivanja opasnim i štetnim materijama sa kopna i sa plovnih objekata. Opasnim i štetnim materijama smatraju se materije koje dospjele u more mogu da dovedu u

⁴³ *Ibid.*, Član 46.

⁴⁴ Zakon o zaštiti prirode, Član 114.

⁴⁵ *Ibid.*, Član 115.

⁴⁶ *Ibid.*, Član 116.

⁴⁷ Zakon o morskome dobru, "Sl. list RCG", br. 14/92, usvojen 1992. U izvještaju Državne revizorske institucije o JP Morsko Dobro, br. 40115-05-151/06 od 15. oktobra 2009., o ovom Zakonu se kaže sljedeće: 'Postojeći Zakon se nije mijenjao iako je postojala potreba da se jedan broj pitanja značajnih za funkcionisanje preduzeća konkretnije definiše. Dosadašnja primjena Zakona pokazala je da je on u određenim segmentima nepotpun. Skupština Crne Gore je donijela Odluku o donošenju prostornog plana područja posebne namjene za morsko dobro, Zakon o državnoj imovini, Zakon o svojinsko-pravnim odnosima, Zakon o koncesijama, Zakon o lukama i druge zakone. Donošenjem ovih propisa stekli su se uslovi za donošenje novog ili izmjene i dopune postojećeg Zakona o morskome dobru'

opasnost život i zdravlje ljudi, odnosno opstanak biljnog i životinjskog svijeta ili prouzrokuju promjenu fizičkih, hemijskih ili prirodnih svojstava morske vode. **Lučka kapetanija** stara se o zaštiti morskog dobra.⁴⁸

Lučka kapetanija Kotor, kao odsjek Sektora za pomorstvo, pri Ministarstvu za saobraćaj, pomorstvo i telekomunikacije neposredno vrši inspekcijske, upravne i druge stručne i tehničke poslove bezbjednosti plovidbe, kao i upravne i druge poslove iz područja pomorske plovidbe, iz nadležnosti Ministarstva.

Osnovni sadržaj rada Lučke kapetanije je:

- sprovođenje ispita za sticanje ovlašćenja i posebnih ovlašćenja članova posade pomorskih brodova i ispita za voditelja čamca u neprivedne svrhe;
- izdavanje ovlašćenja, endorsmenta i pomorskih knjižica članovima posade pomorskih brodova;
- upisi brodova i čamaca u Upisnike brodova i čamaca;
- inspekcijski nadzor nad brodovima i drugim plovnim objektima, održavanju reda u lukama i ostalim djelovima Obalnog mora, nadzor nad saobraćajem inostranih i domaćih brodova, jahti i čamaca;
- izdavanje dozvola, odobrenja i saglasnosti brodovima, stranim jahtama i čamcima koji dolaze i odlaze u luke koje pokriva Lučka kapetanija Kotor.
- Akvatorijum nadležnosti Lučke kapetanije Kotor je Bokokotorski zaliv do Rta Platamuni i granice sa Hrvatskom.⁴⁹

Dakle, na listi nadležnosti se ne može pronaći nadzor nad materijama koje se sa kopna ispuštaju u more, što je predviđeno Zakonom o Morskom dobru.

Posebno je značajno osvrnuti se na **Zakon o vodama**⁵⁰, s obzirom na to da je Biljana Joničić, vodoprivredni inspektor, proglašena krivom za nesavjesan rad u službi i osuđena na šest mjeseci zatvora uslovno. Nadzor nad sprovođenjem odredaba Zakona o vodama i propisa donijetih na osnovu ovog zakona, u okviru utvrđenih nadležnosti, vrše Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo uređenja prostora i zaštite životne sredine, Ministarstvo ekonomije i nadležni organ lokalne uprave.⁵¹

Poslove inspekcijskog nadzora u oblasti upravljanja vodama i vodnog dobra, vrši Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, preko **inspektora za vode**.

Inspektor za vode, između ostalog, vrši nadzor nad izgradnjom objekata i izvođenjem drugih radova koji mogu da prouzrokuju kvalitativne ili kvantitativne promjene u prirodnom ili vještački uspostavljenom vodnom režimu, kao i and ispunjenošću uslova iz vodnih akata, kao i kontrolu da li je način iskorišćavanja vodnih objekata i postrojenja u skladu sa izdatim vodnim saglasnostima, odnosno vodnim dozvolama i potvrdama.⁵²

Kada utvrdi da je povrijeđen zakon ili drugi propis ili da se ne poštuju standardi i normativi, inspektor za vode je obavezan da, pored upravnih mjera i radnji

⁴⁸ Zakon o morskom dobru, "Sl. list RCG", br. 14/92, Čl. 17.

⁴⁹ Preuzeto sa: <http://www.kapetanijakotor.org.me/lk/pages/article.php?id=13>

⁵⁰ "Sl. list RCG", br. 27/07

⁵¹ Zakon o vodama, Član 161.

⁵² *Ibid.*, Član 162.

propisanih zakonom kojim se uređuje inspekcijski nadzor, preduzme i sljedeće upravne mjere i radnje:

- zabrani, odnosno obustavi rad ili radove koji se izvode suprotno izdatoj vodnoj saglasnosti, odnosno vodnoj dozvoli ili bez vodne saglasnosti, odnosno vodne dozvole;
- naredi otklanjanje uzroka zagađenja na vodnom objektu, vodnom zemljištu ili vodnom režimu i dovođenje u prvobitno stanje;
- naredi rušenje objekata i postrojenja i uklanjanje određenih predmeta, materijala i drugog što može narušavati utvrđeni režim voda.⁵³

Prema Čl. 87 Zakona o vodama, radi zaštite voda od uticaja zagađenja, zabranjeno je sa obalnog pojasa ili u zoni izvorišta ispuštati: mineralna ulja koja direktno ili indirektno dospijevaju u vode i mineralna ulja koja potiču od bilo kog uređaja za prebacivanje na plovni objekat ili sa njega, kao i druge materije koje direktno potiču ili su vezane za istraživanje, iskorišćavanje i preradu na obalnom pojasu, a koje direktno ili indirektno mogu dospjeti u vode.

Zakon o vodama propisuje da pravno ili fizičko lice koje prouzrokuje štetu vodnom objektu, vodnom zemljištu, vodnom režimu ili pogorša stanje erozije na erozivnom području, je dužno da, u roku koji odredi nadležni inspekcijski organ preduzme radnje radi uspostavljanja stanja koje je bilo prije nego što je šteta nastala.⁵⁴ Ako ne preduzme radnje u određenom roku, radnje će preduzeti nadležni organ uprave, odnosno nadležni organ lokalne uprave o trošku lica koje je prouzrokovalo štetu. Ministarstvo bliže utvrđuje elemente za procjenu direktne i indirektno štete i mjere potrebne za njihovo otklanjanje. Prema Čl. 104, privredna društva, druga pravna lica i preduzetnici koji su vlasnici i korisnici zemljišta i objekata na erozivnim područjima dužna su da grade i održavaju zaštitne objekte i izvode zaštitne radove u skladu sa zakonom.

Zakon je izričit da je pravno ili fizičko lice koje prouzrokuje štetu vodnom objektu, vodnom zemljištu, vodnom režimu ili pogorša stanje erozije na erozivnom području, dužno da, u roku koji odredi nadležni inspekcijski organ **preduzme radnje radi uspostavljanja stanja koje je bilo prije nego što je šteta nastala**. Ako pomenuto lice ne preduzme radnje u određenom roku, radnje će preduzeti nadležni organ uprave, odnosno nadležni organ lokalne uprave o trošku lica koje je prouzrokovalo štetu.⁵⁵

Eksploatacija i deponovanje na vodnom zemljištu rječnih nanosa, šljunka, pijeska, kamena i drugog materijala iz korita vodotoka, sprudova, rječnih aluviona i sa obala prirodnih vodotoka, prirodnih i vještačkih akumulacija, mora i na područjima ugroženim od erozije, kao i eksploatacija gline za industrijsku proizvodnju opeke i crijepa, treseta za hortikulturu i otvaranje kamenoloma za građevinarstvo, uključujući i rekultivaciju eksploatacionog polja i neposredne okoline po završenoj eksploataciji; skladištenje na obalama materija koje mogu zagaditi vodu, kao i deponije za neopasni otpad, su sve objekti za koje se moraju pribaviti vodni uslovi.⁵⁶

Što se tiče zabranjenih radnji na vodnim objektima i vodnom dobru, Zakon o vodama propisuje da radi očuvanja i održavanja prirodnih i vještačkih vodnih tijela i zaštitnih i drugih vodnih objekata, sprječavanja pogoršanja vodnog režima,

⁵³ *Ibid.*, Član 163.

⁵⁴ *Ibid.*, Član 150.

⁵⁵ *Ibid.*, Član 150.

⁵⁶ *Ibid.*, Član 115.

obezbjeđenja prolaza velikih voda i sprovođenja zaštite od štetnog dejstva voda, kao i zaštite životne sredine, između ostalog zabranjeno je:

- na nasipima i drugim vodnim objektima kopati i odlagati materijal, napasati krupnu stoku, vršiti vuču posječenog drveća, prelaziti i voziti motornim vozilom, osim na mjestima na kojima je to dozvoljeno i obavljati druge radnje kojima se može ugroziti stabilnost tih objekata;
- na vodnom zemljištu⁵⁷: graditi stalne i privremene objekte kojima se smanjuje propusna moć korita, odlagati čvrsti otpad i opasan i štetan materijal, skladištiti drvo i drugi čvrsti materijal na način kojim se remete uslovi prolaska velikih voda, vršiti eksploataciju rječnih nanosa bez propisane saglasnosti,
- unositi čvrsti otpad i druge materijale u vodotoke, akumulacije, retenzije, melioracione i druge kanale, ispuštati zagađene vode ili druge materije i vršiti radove, uključujući i vađenje materijala, kojima se može oštetiti korito i obala prirodnog i vještačkog vodotoka, uticati na promjenu njegove trase, nivo vode, količinu i kvalitet vode, ugroziti stabilnost zaštitnih i drugih objekata ili otežati održavanje vodnog sistema;⁵⁸

Dugo vremena se u medijima spekulisalo da je nezakonita gradnja i devastacija prostora u Lipcima dio izgradnje puta Lipci-Knežev laz. Istina je zapravo da je podizvođač radova na tom putu iskoristio priliku da, nakon što su zvanični radovi bili zaustavljeni zbog turističke sezone, sprovede u djelo planove koji nisu bili dio izgradnje puta. Ipak, s obzirom na to da su radovi vršeni u neposrednoj blizini magistralnog puta M-2, uz česte prekide saobraćaja, kao i deponovanje građevinskog i drugog materijala u **zaštitinom pojasu**⁵⁹ istog javnog puta, potrebno je obratiti pažnju i na **Zakon o putevima**⁶⁰, odnosno nadzor nad njegovim odredbama.

Nadzor nad sprovođenjem Zakona o putevima i propisa donijetih na osnovu tog zakona vrši Ministarstvo saobraćaja, pomorstva i telekomunikacija. Za poslove inspekcijiskog nadzora nadležan je republički inspektor za državne puteve, dok je za opštinske puteve odgovoran inspekcijiski organ lokalne uprave.⁶¹

Inspektor je, između ostalog, dužan da pregleda radove na izgradnji i održavanju puta, njegovog dijela i putnog objekta, kontroliše njihovo stanje, kontroliše uslove odvijanja saobraćaja na javnom putu. On je takođe ovlašćen i obavezan da naredi zabranu, odnosno obustavi izvršenje radova koji se izvode protivno zakonu i drugim propisima, tehničkim normativama i tehničkim standardima i normama kvaiteta prilikom izvođenja radova i upotrebe materijala pri rekonstrukciji i održavanju javnog puta, njegovog dijela i putnog objekta. Inspektor je obavezan da naredi rušenje i uklanjanje deponija i smeća, izgrađenih postavljenih ili ostavljenih suprotno odredbama Zakona o putevima. Takođe, inspektor je nadležan da zabrani radove koji

⁵⁷ Vodno zemljište čine korito i obale vodotoka, jezera, obalnog mora, akumulacije i drugih površinskih voda; Zakon o vodama

⁵⁸ Zakon o vodama, Član 141.

⁵⁹ Udaljenost od javnih puteva – zaštitini pojas – u kojem nije dozvoljena gradnja, u zavisnosti od vrste puta kao i namjene objekta koji se gradi, varira od deset do šezdeset metara.

⁶⁰ "Sl. list RCG", br. 42/04

⁶¹ Zakon o putevima, Član 83.

se izvode u neposrednoj blizini javnog puta, njegovog dijela i putnog objekta, a koji mogu ugroziti njihovu stabilnost i bezbjednost saobraćaja.⁶²

Radi zaštite javnih puteva zabranjeno je privremeno ili stalno zauzimanje javnog puta ili njegovog dijela ili izvođenje bilo kakvih radova na putu koji nisu u vezi sa održavanjem ili rekonstrukcijom puta. To uključuje deponovanje zemlje, otpadnog, građevinskog i drugog materijala u putnom i zaštitnom pojasu, spuštati na put niz strane usjeka, zasjeka ili sa puta niz strane nasipa građu, kamenje i drugi materijal, vaditi kamen, pijesak i šljunak u putnom pojasu, kao i druge, slične radnje kojima bi se mogao oštetiti javni put ili putni objekat, ometati ili ugrožavati saobraćaj na javnom putu.⁶³

Prema Čl. 66. istog zakona, zabranjeno je građevinski i drugi materijal koji ne služi za potrebe održavanja javnog puta držati pored javnog puta na manjem rastojanju od pet metara računajući od spoljne ivice putnog pojasa. Na javnom putu i putnom objektu i u blizini javnog puta i putnog objekta ne smiju se izvoditi radovi kojima bi se mogli oštetiti ili ugroziti javni put ili putni objekat, povećavati troškovi održavanja javnog puta i putnog objekta ili ometati, odnosno ugrožavati. Pored javnih puteva ne mogu se graditi stambene i druge zgrade, podizati postrojenja i uređaji i graditi drugi objekti na određenoj udaljenosti od tih puteva.⁶⁴

Ako se u blizini javnog puta ili objekta na putu vrši miniranje (kamenolom i dr.) izvođač radova, odnosno drugi subjekt koji eksploatiše objekat dužan je da pored saobraćajnih znakova obezbijedi na udaljenosti od najmanje 200 metara od mjesta na kojem se vrši miniranje i prisustvo lica koje će propisnim znakovima regulisati saobraćaj.⁶⁵

Nadzor nad primjenom **Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata**⁶⁶ i drugih propisa iz oblasti uređenja prostora i izgradnje objekata vrši Ministarstvo za uređenje prostora i zaštitu životne sredine i organ uprave, odnosno lokalna samouprava.⁶⁷

Poslove inspeksijskog nadzora u oblasti uređenja prostora i izgradnje objekata, u okviru propisanih nadležnosti, vrši organ uprave, u skladu sa ovim zakonom. Poslove inspeksijskog nadzora u oblasti izgradnje objekata vrše i nadležne inspekcije, u skladu sa posebnim propisima. Inspeksijski organi zaduženi za ovu oblast dužni su da se međusobno obavještavaju o upravnim mjerama i radnjama preduzetim u okviru propisanih nadležnosti.

Kako su sporni radovi u Lipcima izvođeni u zoni Morskog dobra koje je područje posebne namjene, republička građevinska inspekcija je bila nadležna da vrši nadzor istih. Tak zaključak temeljimo na činjenici da prostorni plan područja posebne namjene, kao državni planski document donosi organ državne, a ne lokalne uprave, id a isti and tim područjima ima nadležnosti koje uključuju i izdavanje rješenja o lokaciji za izgradnju, odnosno rekonstrukciju objekta i izvođenje radova kojima se prostor privodi namjeni.⁶⁸

⁶² *Ibid.*, Član 84.

⁶³ *Ibid.*, Član 65.

⁶⁴ *Ibid.*, Član 70.

⁶⁵ *Ibid.*, Član 81.

⁶⁶ "Sl. list Crne Gore", br. 51/08,

⁶⁷ Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata, Član 144.

⁶⁸ Zakon o uređenju i planiranju prostora, "Sl. list RCG", br. 28/05, Članovi 20, 61.

Inspekcijski nadzor u oblasti uređenja prostora

Organ uprave vrši inspekcijski nadzor u oblasti uređenja prostora preko inspektora za urbanizam i inspektora zaštite prostora. **Inspektor zaštite prostora** provjerava da li je za građenje objekata na prostoru Crne Gore izdata građevinska dozvola. Kad utvrdi da se građenje objekta vrši bez građevinske dozvole inspektor zaštite prostora ima obavezu i ovlašćenje da naredi rušenje objekta.

Inspekcijski nadzor u oblasti izgradnje objekata

Organ uprave vrši inspekcijski nadzor u oblasti izgradnje objekata **preko inspektora za građevinarstvo**. Inspektor za građevinarstvo vrši inspekcijski nadzor u odnosu na objekte iz Čl. 91 ovog zakona.

Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi⁶⁹, Opštinska služba za vršenje komunalnog nadzora obezbjeđuje komunalni red u oblasti parkiranja, **deponovanja otpada**, snabdijevanja vodom, odvodjenja otpadnih i atmosferskih voda, javne čistoće, javne rasvjete, održavanja pijaca, parkova, zelenih površina, saobraćajnih oznaka i signalizacije, sahranjivanja, lokalnih puteva, buke, radnog vremena, prevoza putnika u gradskom i prigradskom saobraćaju, auto taksi prevoza, pruža informativne usluge građanima i vrši druge poslove iz nadležnosti opštine propisane zakonom i odlukom skupštine.

Prema **Odluci o Komunalnoj policiji⁷⁰** Komunalna policija, između ostalih, vrši nadzor u oblastima:

- prevoza i deponovanja komunalnog i drugog otpada
- održavanja ulica, saobraćajnica, trgova i drugih javnih površina
- korišćenja i održavanja lokalnih puteva.

Obezbjeđivanje komunalnog reda u oblastima navedenim oblastima vrši komunalni policajac i inspektor za drumski saobraćaj i lokalne puteve u skladu sa Zakonom i podzakonskim aktima iz ove oblasti. Inspektor za drumski saobraćaj i lokalne puteve u vršenju komunalnog nadzora između ostalog obezbjeđuje komunalni red u korišćenju i održavanju lokalnih puteva.⁷¹ Komunalna policija je ovlašćena da donese rješenje o uklanjanju privremenog objekta koji je postavljen ili izgrađen bez odobrenja, tj. suprotno odredbama ove Odluke ili je važnost građevinske dozvole, odnosno rješenja o lokaciji, istekla.⁷²

Prema **Zakonu o policiji⁷³**, policijski službenik je ovlašćen da upozori lice koje svojim ponašanjem, djelovanjem ili propuštanjem određene radnje može dovesti u opasnost svoju bezbjednost ili bezbjednost drugog lica ili imovine, narušiti javni red i

⁶⁹ "Službeni list RCG", br. 42/03

⁷⁰ "Sl. list Opštine Kotor", br. 05/06 od 03.07.2006

⁷¹ *Ibid.*, Član 3.

⁷² *Ibid.*, Član 42.

⁷³ "Sl. list RCG", br. 28/05

mir ili ugroziti bezbjednost saobraćaja na putevima ili kada se opravdano očekuje da bi to lice moglo učiniti ili podstrekavati drugo lice da učini krivično djelo ili prekršaj.⁷⁴

Policijski službenik izdaje naređenja, između ostalog i radi otklanjanja opasnosti po život i ličnu bezbjednost građana, sprječavanja izvršenja krivičnih djela, prekršaja, hvatanja njihovih učinilaca i pronalaženja i obezbjeđivanja tragova koji mogu poslužiti kao dokaz, održavanja javnog reda i mira ili uspostavljanja narušenog javnog reda i mira, bezbjednosti drumskog saobraćaja.⁷⁵

4.3 Sanacija i kompenzacija

U Zakonu o zaštiti životne sredine, sanacija je definisana kao skup propisanih mjera i aktivnosti kojima se uspostavlja ili nadomješta stanje životne sredine koje je bilo prije nastanka štete, odnosno zagađenja životne sredine.⁷⁶

Subjekti zaštite životne sredine dužni su da, u okviru svojih prava i obaveza, obezbijede kontrolu i sprječavanje svih oblika zagađenja i degradacije životne sredine, odnosno njihovo svođenje na najmanju moguću mjeru, **kao i sanaciju i rehabilitaciju djelova ili segmenata životne sredine čiji je kvalitet narušen usljed zagađenja i drugih vidova degradacije**⁷⁷, obezbjeđujući na taj način održivo korišćenje prirodnih resursa kao osnovnog uslova za održivi razvoj. Subjekti zaštite životne sredine saraduju i ostvaruju međusobnu komunikaciju u skladu sa posebnim propisima.⁷⁸

U dijelu naslovljenom ‘Obaveza izrade sanacionog programa i sprovođenje sanacije’, Čl. 48, Zakon o zaštiti životne sredine nalaže da je zagađivač dužan da u utvrđenom roku izradi sanacioni program za uklanjanje štete u životnoj sredini koja je nastala zbog prekoračenja graničnih vrijednosti emisija, u skladu s posebnim propisom. Agencija za zaštitu životne sredine utvrđuje rok za izradu sanacionog programa i daje saglasnost, odnosno upućuje drugim nadležnim organima ukoliko pronađe za shodno. Aktivnosti i mjere otklanjanja štete načinjene životnoj sredini, vrste sanacionih programa, obim i metodologiju izrade sanacionih programa i druga pitanja od značaja za sprovođenje sanacionog programa propisuje Ministarstvo za zaštitu životne sredine, u saradnji sa drugim nadležnim organima.

U vršenju poslova inspekcijskog nadzora and primjenom ovog Zakona, naročito se kontroliše izrada, sprovođenje i praćenje izvršavanja mjera iz sanacionog programa.

Zakon o vodama je izričit da je pravno ili fizičko lice koje prouzrokuje štetu vodnom objektu, vodnom zemljištu, vodnom režimu ili pogorša stanje erozije na

⁷⁴ Zakon o policiji, Član 25.

⁷⁵ *Ibid.*, Član 26.

⁷⁶ Zakon o zaštiti životne sredine, Član 6.

⁷⁷ Ministar saobraćaja, pomorstva i telekomunikacija Andrija Lompar je u izjavi za dnevni list *Dan* na temu sanacije Lipaca izjavio sljedeće: "Ono što je Vlada raspravljala jeste da, s obzirom da je sada u sudskom postupku utvrđivanje krivice i nastale štete, će odgovorno tijelo, pa bili to bilo koji državni organ morati da napravi projekat sanacije i da pristupi sanaciji. Dok se ne završi sudski proces i ne utvrdi odgovornost teško da će neko na sebe preuzeti sanaciju terena", 12. januar 2009, *Lipce će sanirati onaj čiju krivicu utvrdi sud*, *Dan*.

⁷⁸ *Ibid.*, Član 8.

erozivnom području, dužno da, u roku koji odredi nadležni inspekcijski organ **preduzme radnje radi uspostavljanja stanja koje je bilo prije nego što je šteta nastala**. Ako pomenuto lice ne preduzme radnje u određenom roku, radnje će preduzeti nadležni organ uprave, odnosno nadležni organ lokalne uprave o trošku lica koje je prouzrokovalo štetu.⁷⁹

Prema **Zakonu o zaštiti prirode**, u poglavlju pod nazivom Ublažavanje štetnih posljedica na prirodu nastalih realizacijom radnji, aktivnosti i djelatnosti u zaštićenom prirodnom dobru navodi se da je pravno i fizičko lice koje realizacijom projekata, radnji i aktivnosti izazove štetne posljedice na zaštićenom prirodnom dobru dužno da sprovede kompenzatorne mjere.⁸⁰

Kompenzatorne mjere određuju se zavisno od predviđenih ili prouzrokovanih oštećenja prirode, i to:

- uspostavljanjem novog lokaliteta koje ima iste ili slične osobine kao i oštećeni lokalitet;
- uspostavljanjem drugog lokaliteta značajnog za očuvanje biološke i predione raznovrsnosti, odnosno za zaštitu prirodnog dobra;
- novčanom naknadom u vrijednosti prouzrokovanih oštećenja lokaliteta u slučaju da nije moguće sprovesti kompenzatorne ili sanacijske mjere.

Kompenzatorne mjere utvrđuje organ uprave, a pri određivanju kompenzatorne mjere prednost ima nadoknađivanje novim lokalitetom koje ima iste ili slične osobine kao i oštećeni lokalitet. Novčani iznos na ime kompenzatornih mjera uplaćuje se u budžet Crne Gore.⁸¹

Takođe, ovim Zakonom je utvrđeno da, ako se radnje, aktivnosti i djelatnosti u prirodi ili korišćenje prirodnih dobara izvede bez utvrđenih uslova zaštite prirode ili suprotno datim uslovima zaštite prirode i zbog toga nastanu oštećenja prirode, korisnik zaštićenog prirodnog dobra dužan je da, bez odlaganja i o svom trošku, otkloni štetne posljedice svog djelovanja.

4.4 Obaveze Direkcije za saobraćaj prema izvođaču radova

Direkcija za saobraćaj je investitor izgradnje puta Risan - Grahovo - Žabljak. Na dionici tog puta Lipci - Knežev Laz izvođač radova je preduzeće "Mehanizacija i programat". Rok završetka radova je bio kraj juna 2008., dok je vrijednost radova 12 097 156, 51 eura. Podizvođač radova je DOO Tani iz Nikšića.

Prema Zakonu o uređenju prostora i izgradnji objekata, investitor je dužan da u određenom roku u zavisnosti od karakteristika objekta i tla, vrši odgovarajuća osmatranja ponašanja tla i objekta i uticaja objekta na životnu sredinu i da o rezultatima tih osmatranja i preduzetim mjerama obavještava nadležnog inspektora.

Organ uprave vrši inspekcijski nadzor u oblasti uređenja prostora preko inspektora za urbanizam i inspektora zaštite prostora.

⁷⁹ *Ibid.*, Član 150.

⁸⁰ Zakon o zaštiti prirode, Član 14.

⁸¹ *Ibid.*, Član 14.

5. Epilog slučaja Lipci

Ranko Radulović, vlasnik firme Tani, optužen je za **"protivpravno zauzimanje zemljišta"** i **"uništenje i oštećenje zaštićenog prirodnog dobra"**. Prema Čl. 134. Krivičnog zakonika⁸², za krivično djelo protivpravnog zauzimanja zemljišta slijedi novčana kazna ili zavor do jedne godine, dok je za uništenje i oštećenje prirodnog dobra⁸³, prema Čl. 310. određena kazna od tri mjeseca do pet godina zatvora. Sud je odredio jedinstvenu kaznu od četiri mjeseca zatvora.

Šef gradilišta Miloš Marković je za krivično djelo **"ugrožavanje životne sredine"**, za koje je Krivičnim zakonikom predviđena kazna do pet godina⁸⁴, osuđen je na uslovnu kaznu u trajanju od tri mjeseca.

Rajko Radulović, rukovodilac službe planiranja JP Morsko Dobro, i Biljana Jončić, inspektorka za vodoprivredu, osuđeni su uslovno na šest mjeseci na osnovu krivičnog djela **"nesavjesno postupanje u vršenju službene dužnosti"**, za koje je po Krivičnom zakoniku predviđena zatvorska kazna od šest mjeseci do pet godina.⁸⁵

Monitor je u komentaru izrečenih presuda zapisao: „*Sutkinja Momirka Marović je glavnog aktera afere Lipci, nikšičkog biznismena sa podebelim dosijeom, Ranka Radulovića, osudila na jedinstvenu kaznu od četiri mjeseca zatvora za nezakonito zauzimanje preko šest hiljada kvadrata priobalnog pojasa i trajnu devastaciju u zoni koja je pod UNESCO-vom zaštitom. Ili 28 minuta po metru kvadratnom. U kaznu od četiri mjeseca Raduloviću su uračunata i dva mjeseca koliko je proveo u istražnom zatvoru. Poređenja radi - policajac optužen da je od vozača automobila kome je istekla registracija primio 20 eura mita, osuđen je ljetos na godinu dana zatvora.*”⁸⁶

⁸² "Sl. list RCG", br.70/04

⁸³ Na suđenju u kotorskom sudu krajem maja, šef kotorske Lučke kapetanije Nikola Drakulović rekao je da optuženi "Ranko Radulović nije kriv što je nasipao višak kamenog materijala sa trase Lipci-Knež Laz u more, jer se to često radi". On je dodao da mu je to poznato iz dugogodišnje prakse lučkog kapetana.

⁸⁴ Krivični zakonik, Čl. 104

⁸⁵ U Čl. 224. Krivičnog zakonika je predviđena duža zatvorska kazna, do pet godina, u slučaju da službeno lice koje kršenjem zakona ili drugih propisa ili opštih akata, propuštanjem dužnosti da vrši nadzor ili na drugi način očigledno nesavjesno postupi u vršenju službe, iako je bilo svjesno ili je bilo dužno i moglo biti svjesno da usljed toga može nastupiti povreda prava drugog ili imovinska šteta, pa nastupi teška povreda prava drugog ili imovinska šteta velikog obima.

⁸⁶ Komnenc.P, "Devastatoru - nagrada", *Monitor*, br. 988, Podgorica

6. Zaključci

- **Inspeksijske službe su pokazale neodgovornost i neprofesionalnost u sprovođenju zakonima propisanih ovlaštenja.** Ovo se posebno odnosi na ekološku inspekciju, vodoprivrednu inspekciju, republičku građevinsku inspekciju, inspekciju za puteve, opštinsku komunalnu inspekciju, ne samo u pogledu olakog proglašavanja nenadležnosti, već i neprimjenjivanja jasnih odredbi zakona o inspeksijskom nadzoru kojima se inspektorima daje pravo izricanja kazni odnosno asistencije policije. Isto se odnosi i na **policiju** koja je u dužem periodu omogućavala radove koji su bili protivni zakonu i ugrožavali bezbjednost lica, posebno učesnika u saobraćaju. Ipak, na samom kraju, policija se pokazala kao jedini državni organ voljan i sposoban da prekine nezakonite radove.
- **Politička podrška profesionalnom i odgovornom radu inspeksijskih službi je izostala** u najvećem dijelu, imajući u vidu obim i značaj cijelog slučaja, sa nivoa ministara u ministarstvima koja su bila nadležna, ali i same Vlade. Nedostatak volje da se sa nivoa Vlade ili više ministarstava u potpunosti sprovedu mjere i obaveze predviđene zakonima o inspeksijskom nadzoru odnosno pojedinačnim zakonima i uredbama koje regulišu nadležnosti pojedinih inspekcija, a posebno akta kojim se uređuje vršenje zajedničkog inspeksijskog nadzora, ide u prilog navedene tvrdnje. Konkretno, Vlada nije iskoristila mogućnosti koje joj daje Uredba o zajedničkom inspeksijskom nadzoru o nalaganju obrazovanja inspeksijskih timova.
- **Disciplinska i etička odgovornost državnih službenika u ovom slučaju, prema našim saznanjima, nije utvrđivana.** Tako se cjelokupna odgovornost za navedeni slučaj prebacuje na sudove i utvrđivanje krivične odgovornosti, što nikako ne smije da bude i jedini vid utvrđene odgovornosti za ovaj slučaj i uopšte praksu rada inspeksijskih službi i državnih službenika uopšte. S druge strane nije razvijen adekvatan sistem privlačenja, zadržavanja, obuke, nagradjivanja inspeksijskih službenika.
- **Odnos ministara, starješina državnih organa, inspektora prema javnosti je na jako niskom nivou.** Uz očiglednu neosjetljivost na pravo javnosti da zna, naša je ocjena da se javnosti plasiraju djelići saznanja, informacije koje navode na pogrešne zaključke, ili sasvim krive informacije. Samo neka ministarstva odnosno organi državne uprave su imenovala portparole, koji često nisu u mogućnosti da u potpunosti predstavljaju informacije kojima raspolaže ministarstvo ili drugi organ državne uprave, odnosno inspeksijska služba.
- **Mediji u ranoj fazi nisu pokazali osjetljivost za temu** koja je sadržala elemente za naslovne strane. Mediji su u kasnijoj fazi pokazali punu posvećenost zahtjevu da se ova tema istraži i sankcioniše kroz rad nadležnih institucija.
- **Pitanje odgovornosti za sanaciju devastiranog područja ostalo je do danas neriješeno.**
- Dodatnu zabunu je unijela izjava Ministra saobraćaja, pomorstva i telekomunikacija koji je posao sanacije vezao za utvrđivanje krivične

odgovornosti u ovom slučaju. Naprotiv, Zakonom o vodama utvrđeno je da pravno lice koje prouzrokuje štetu „vodnom zemljištu” što uključuje „obalno more” dužan je da vrati u prvobitno stanje, a ako to ne uradi o njegovom trošku to će uraditi organ uprave odnosno organ lokalne uprave. U datom slučaju, prema našem razumijevanju, to je Uprava za vode.

- U datom slučaju, imajući u vidu da su Zakonom o zaštiti prirode utvrđene kompenzatorne **odnosno sanacijske mjere**⁸⁷ koje se odnose na predjele izuzetnih odlika, a koji po slovu Zakona pripadaju zaštićenom prirodnom dobru, kakvo je nesumnjivo područje Bokokotorskog zaliva koje se nalazi na UNESCO listi Svjetske baštine, odgovornost za utvrđivanje i nadzor sprovođenja ovih mjera je na sadašnjem Ministarstvu zaštite životne sredine odnosno Agenciji za zaštitu životne sredine.
- **Izvjestaji o radu inspekcija su neadekvatni** za praćenje i ocjenu rezultata rada odnosno identifikaciju problema u radu inspeksijskih službi. Nisu dostupni na internet sajtovima ministarstava, ne publikuju se na mjesečnom ili kvartalnom nivou, a saopštenja za javnost inspeksijskih službi su rijetka.
- Ne postoji mehanizam koji bi obezbijedio primjenu zakona u slučaju oglasavanja nenadležnosti od strane jedne, više ili svih inspekcija. Tako je građanin (ili drugo lice) koji prijavljuje određeni slučaj prepušten samom sebi u traženju adrese odnosno nadležnog organa u sistemu državne uprave i lokalne samouprave. Takav pravni ovkir i praksa obeshrabruje građane da prijavljuju nezakonita djela, saraduju sa državnim organima u zaštiti javnog interesa i doprinose vladavini prava.
- Primjena ovlašćenja inspeksijskih službi u smislu saradnje sa policijom, ne primjenjuju se na adekvatan način.
- Izvještavanja javnosti o radu inspekcija je na nezadovoljavajućem nivou; strukture izvještaja o radu su nedekvatne i ne pružaju dovoljno informacija o rezultatima, problemima i potrebama inspeksijskih službi.
- Zajednički inspeksijski nadzor je neadekvatno definisan kao i izvještavanje o ovoj formi nadzora.

Istraživanje je pokazalo da vrhovno državno tužilaštvo ne želi omogućiti pristup javnim dokumentima čiji je autor i koje posjeduje. kao što je tekst optužnice u ovom slučaju, iako je na to obavezno po slovu Zakona o pristupu informacijama. Na navedeni način, mogućnost javnog nadgledanja rada državnih tužilaca se smanjuje i dovodi u pitanje. U tom smislu indikativno je odbijanje Osnovnog državnog tužioca iz Kotoru da se tekst optužnice učini dostupnim po slovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama na zahtjev Instituta Alternativa, koji pozivajući se na Zakon o krivičnom postupku smatra da „nema zakonskog osnova da se optužnica dostavlja drugim licima”.

⁸⁷ Zakon o zaštiti prirode, Članovi 14 i 15.

7. Preporuke

Nadležnosti inspekcija moraju biti jasno precizirane, izvedene i ne smiju se preklapati. Analiza nadležnosti svih inspekcija treba biti hitno pripremljena, a na osnovu nje pripremljene izmjene i dopune zakona kojima se uređuje inspeksijski nadzor kako bi se nadležnosti inspekcija do kraja izvele, precizirale i bile komplementarne.

Administrativna i regulatorna giljotina mora se hitno sprovesti u Crnoj Gori. Sprovođenjem ovog postupka kroz set jednostavnih pitanja kao što su: *Da li je propis potreban? Da li je propis u skladu sa zakonom? Je li povoljan za poslovanje? Je li u skladu sa propisima Svjetske trgovinske organizacije? Je li u skladu s EU standardima?*, pravni sistem bi se oslobodio nepotrebnih pravnih propisa.

Borba protiv korupcije u inspeksijskim službama mora biti jedan od prioriteta ukupne borbe protiv korupcije u državnim organima. U tom smislu naredni Akcioni plan za sprovođenje Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala treba doraditi odnosno dopuniti setom mjera koje će uspostaviti sistem snažnije odgovornosti i transparentnosti u radu ovih službi.

Sistem privlačenja, zadržavanja, obuke, nagradjivanja inspeksijskih službenika treba razviti kako bi se obezbijedio stručan, profesionalan, adekvatno motivisan i odgovoran kadar za obavljanje inspeksijskih poslova.

Odredbe Zakona o državnim službenicima i namještenicima u dijelu disciplinske odgovornosti trebaju se dosljedno sprovoditi. Etički kodeks državnih službenika i namještenika treba se nadgledati kroz uspostavljanje jasnog mehanizma utvrđivanja odgovornosti.

Treba uspostaviti održivi mehanizam za efikasno odlučivanje o nadležnosti pojedinih inspekcija. Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave u ovom pogledu treba da odigra posebno važnu ulogu.

Moguće je uspostaviti centralni telefon za podršku građanima i drugim licima u vezi sa nadležnostima inspekcija. Podizanje svijesti inspekcija i građana o mogućnostima komunikacije i saradnje i poboljšanje informisanosti o radu inspekcija može biti značajan prilog ukupnoj primjeni zakona.

Treba uspostaviti mehanizam za efikasnu distribuciju i razmjenu informacija između inspeksijskih službi. Koordinaciono tijelo na nivou glavnih inspektora koje bi na sedmičnom nivou obavljalo razmjenu informacija i planiranje zajedničkih aktivnosti može biti prilog kvalitetnijoj saradnji i efikasnosti.

U kritičnim područjima ili oblastima treba uspostaviti timove za rano alarmiranje koji bi uključili predstavnike inspekcija, policije, lokalnih nevladinih organizacija i medija. Na taj način bi se obezbijedio mehanizam za razmjenu informacija i rano reagovanje na incidente, pojave i procese koji mogu ugroziti primjenu zakona.