



**Predlog politika za unapređenje odgovornosti
za štetu u životnoj sredini prouzrokovanom
nekontrolisanim odlaganjem otpada**

Februar 2024

Sadržaj

Sažetak	2
Uvod	3
Analiza	5
Opšte politike	11
Preporuke politika	13

Sažetak

Nekontrolisano odlaganje otpada na neuređenom gradskom smetlištu „Mislov do” u Nikšiću u trajanju od 20 godina, otvorilo je pitanje utvrđivanja odgovornosti za štetu u životnoj sredini.

Sem organizacija civilnog društva, prije svih Ekološkog pokreta „Ozon” koji je podnio zahtjev za utvrđivanje odgovornosti u životnoj sredini ka Agenciji za zaštitu životne sredine, kao nadležnoj instituciji, sve je veće interesovanje javnosti koja sa pravom očekuje reakcije nadležnih institucija zbog izazvanih ekonomskih i ekoloških šteta nekontrolisanim odlaganjem otpada.

U dokumentu *„Predlog politika za unapređenje odgovornosti za štetu u životnoj sredini prouzrokovanom nekontrolisanim odlaganjem otpada“*, analizirali smo i prikazali rezultate ankete koju smo sproveli u pripremi.

Ubjedljiva većina anketiranih prepoznala je odgovornost nadležnih institucija, što potvrđuje poznavanje zakonom propisanih obaveza u oblasti upravljanja otpadom, kao i sumnju u postojanje korupcije.

Sam dokument sadrži analizu, opcije politika, te kratkoročne, srednjoročne i dugoročne preporuke koje daju konkretne smjernice za unapređenje postojećeg stanja.

Uvod

Utvrđivanje odgovornosti za štetu u životnoj sredini nastalu nelegalnim odlaganjem otpada predstavlja realnu potrebu u cilju zaustavljanja negativnih praksi lokalnih samouprava, privrednih subjekata, kao i fizičkih lica.

Iako je nepravilno odlaganje otpada prepoznato Zakonom o odgovornosti za štetu u životnoj sredinu, kao aktivnost koja predstavlja rizik po zdravlje i životnu sredinu, neprihvatljivim odnosom nadležnih organa, efikasna primjena kaznenih mjera nije zaživjela u praksi, što potvrđuje nedostatak konkretnih slučajeva koji su imali do kraja doveden ishod procedura.

Opština Nikšić je jedna od lokalnih zajednica u kojoj je nezakonito odlaganje otpada na „Mislovom dolu“, dovelo do trajnih posledica, što potvrđuje i analiza koje je u proceduri zahjeva za utvrđivanje odgovornosti za štetu u životnoj sredini, koju je inicirao Ekološki pokret „Ozon“, uradio Centar za ekotoksikološka ispitivanja¹.

Neuređeno gradsko smetlište na lokaciji „Mislov do“, planina Budoš, već 20 godina koristi se za nekontrolisano odlaganje, ne samo komunalnog, već i drugih vrsta

¹ Centar za ekotoksikološka ispitivanja je uradio terensku analizu kvaliteta zemljišta i vode na osnovu naloga Agencije za zaštitu životne sredine datog Komunalno d.o.o. Nikšić, kao upravljača „Mislovim dolom“ Rezultati pokazuju prisustvo zagađujućih materija u zemljištu na kom je vršeno uzorkovanje.

otpada, što samim tim ukazuje na potrebu utvrđivanja odgovornosti za nastalu štetu u životnoj sredini.

Vodeći se ozbiljnošću problematike Ekološki pokret „Ozon“ je 7.juna 2021. godine Agenciji za zaštitu životne sredine uputio Zahtjev za pokretanje postupka utvrđivanja odgovornosti za štetu u životnoj sredini na lokaciji „Mislov do“.

Nakon terenskog mjerenja koje je uradio Centar za ekotoksikološka ispitivanja Crne Gore, kao akreditovana institucija, dobili smo izvještaj u kom je konstatovano zagađenje zemljišta, ali nakon toga nije bilo nikakvih procesa kako bi se odgovorni sankcionisali.

Trenutno se na „Mislovom dolu“ sprovode pripreme aktivnosti za gašenje unutrašnjih požara, zašto su obezbijeđena sredstva od strane Vlade Crne Gore u visini 400.000 eura, ali time se ne završavaju radovi u cilju trajne sanacije tog prostora.

1. Analiza

Lokacija „Mislov do”, planina Budoš, koristi se za odlaganje komunalnog otpada sa teritorije opštine Nikšić, od 2003. godine kada je lokalna samouprava potpisala ugovor sa privatnim licem, za privremeno deponovanje, što je shodno Zakonu o upravljanju otpadom bilo maksimalno do dvije godine.

Nakon isteka tog roka, nastavljeno je deponovanje na tom neuređenom gradskog smetlištu, bez ikakvg zakonskog utemeljenja, što je bio razlog da nadležne institucije pokrenu odgovarajuće procedure, kao što su zatvaranje i zabrana korišćenja te lokacije, podnošenje prekršajnih i krivičnih prijava, kao i utvrđivanje odgovornosti za izazvane štete.

Na samoj lokaciji sem komunalnog otpada iz Nikšića, odlagan je otpad iz drugih opština Kotor, Budve, Berana, uz naknadu za taj nelegalan posao, kao i otpad iz industrija, čime se prekršio član 15. Zakona o upravljanju otpadom, koji zabranjuje miješanje komunalnog sa drugim vrstama otpada.

To je dovelo do toga da su i sami troškovi sanacije i remedijacije prostora mnogo veći, što potvrđuje razloge za preispitivanje nezakonitog i lošeg upravljanja.

Krivični Zakonik Crne Gore u poglavlju 25 – Krivična djela protiv životne sredine i uređenja prostora u članu

303.², a što se desilo i dešava na „Mislovom dolu”, predstavlja krovni argument za potrebu utvrđivanja odgovornosti za štete učinjene javnom zdravlju i životnoj sredini.

Upravo zbog toga željeli smo kroz ovaj dokument analizirati i predstaviti rezultate sprovedenog anketiranja građana/ki Nikšića sa akcentom na postojanje koruptivnih elemenata.

Insistiranje na utvrđivanju odgovornosti za štetu u životnoj sredini zbog nezakonitog odlaganja otpada na „Mislovom dolu”

Ubjedljiva većina anketiranih građana/ki , čak 91,67% smatra da je potrebno insistirati na odgovornosti za štete učinjene životnoj sredini i zdravlju ljudi, što dokazuje razmjere i vidljivost negativnih posledica koje se osjećaju u svakodnevnom životu.

Ovakvi rezultati nijesu iznenađujući, jer je problem bio vidljiv naročito tokom trajanja površinskih požara, koji su

² Krivični Zakonik Crne Gore u poglavlju 25 – Krivična djela protiv životne sredine i uređenja prostora u članu 303, stav 1, propisuje „ *Ko kršeći propise o zaštiti, očuvanju i unaprjeđenju životne sredine ispusti, unese ili odloži određenu količinu materije ili jonizujućeg zračenja u vazduh, vodu ili zemljište kojom izazove opasnost za život, tijelo ili zdravlje ljudi ili opasnost od nastupanja znatne štete u odnosu na kvalitet vazduha, vode ili zemljišta ili za životinjski ili biljni svijet, kazniće se zatvorom do tri godine.*”

u nekoliko navrata imali višemjesečni intezitet i veliki medijski prostor.

Odgovornost lokalne samouprave opštine Nikšić za nelegalno odlaganje komunalnog otpada na „Mislovom dolu“

Još veći broj anketiranih građana/ki Nikšića, njih 95,9% prepoznaje odgovornost lokalne samouprave opštine Nikšić, što potvrđuje da poznaju i nadležnosti definisane Zakonom o upravljanju otpadom u kontekstu upravljanja otpadom.

Veoma je bitno saznanje da su građani/ke opštine Nikšić svjesni važnosti problema za lokalnu zajednicu, ali i prostora za kopupciju u lancu odgovornosti nadležnih organa na lokalnom nivou.

Odgovornost Komunalno Nikšić d.o.o za nelegalno odlaganje komunalnog otpada na „Mislovom dolu“

Građani/ke Nikšića smatraju da je i Komunalno d.o.o Nikšić koje se bavi poslovima upravljanja otpadom i samim neuređenim gradskim smetlištem „Mislov do” takođe odgovorno. Njih 87,5 % potvrđuje i odgovornost komunalnog preduzeća, koje je fizičkim poslovima nelegalnog deponovanja na Mislovom dolu, lošim upravljanjem neuređenim gradskim smetlištem uzrokovalo postojeće alarmantno stanje.

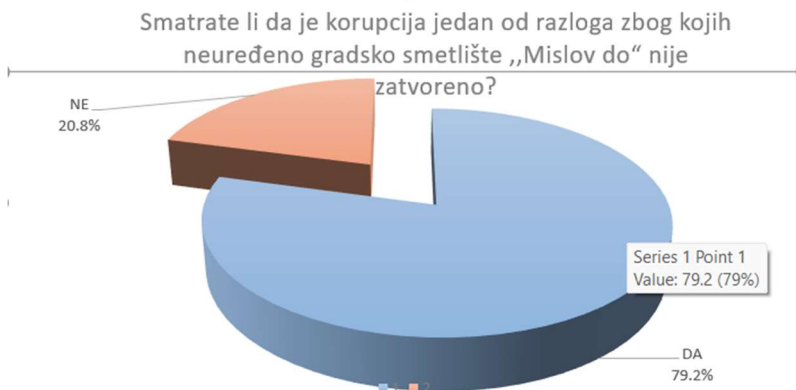
Odgovornost Vlade Crne Gore, odnosno resornog Ministarstva, za nelegalno odlaganje komunalnog otpada na „Mislovom dolu“

Građani/ke Nikšića, njih 91, 7% prepoznaju odgovornost Vlade, resornog Ministarstva koje se bavi upravljanjem otpadom, koje je nadležno za zakonodavni i strateški okvir, čija je efikasna primjena izostala u slučaju opštine Nikšić

Korupcija kao jedan od razloga zbog kojih neuređeno gradsko smetlište „Mislov do“ nije zatvoreno

Ono što je možda i najvažniji segment anketnog istraživanja jeste prostor za koruptivne aktivnosti.

Veliki broj anketiranih građana/ki, njih 79,2 % smatra da je korupcija jedan od uzročnika „žmurenja” na kršenje zakona od strane institucija sa lokalnog i državnog nivoa.



Po dobijenim odgovorima prepoznaje se prostor za korupciju u kontekstu zakupa lokacije, neadekvatnog zapošljavanja, prebacivanja nadležnosti, nepostojanja političke volje.

Iz uvida u ugovore o zakupu lokacije na „Mislovom dolu” u periodu od 2003. godine do decembra 2023. godine za tu svrhu uplaćeno je preko 430.000 eura.

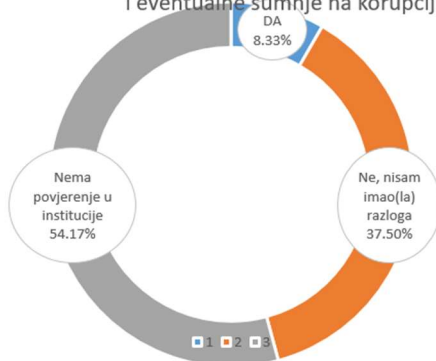
Posebno je zanimljivo da u ugovoru o zakupu postoji i definisana obaveza vraćanja zemljišta u prvobitno stanje nakon isteka ugovora, što podrazumijeva i troškove sanacije i remedijacije. Vlada Crne Gore je 2023. godine opredjelila 400.000 eura za svrhu izrada studija i troškove gašenje podzemnih požara, a nakon toga potrebna će biti i dodatna sredstva za ispunjavanje ugovornih obaveza.

Povjerenje u institucije zbog eventualne sumnje na korupciju

Kada je povjerenje u institucije u kontekstu prijave sumnje na korupciju u pitanju, najveći broj građana, njih 54,12 % nema povjerenja u institucije kojima se prijavljuju takvi problemi, dok njih 37,5 % smatra da nije imalo razloge da kontaktira institucije zbog sumnje na korupciju.

Od anketiranih samo je 8,33% prijavilo problem i pokušalo da utiče na zaštitu javnog interesa, ali su i tu porazni rezultati, jer dobijeni odgovori nijesu zadovoljavajući.

Da li ste lično kontaktirali neku od navedenih institucija zbog nelegalnog odlaganja otpada na „Mislovom dolu” i eventualne sumnje na korupciju?



Komentari anketiranih građana/ki:

„Prema riječima dobro upućenih, navodna sanacija koja se trenutno sprovodi je bila "dogovorena" i prije raspisivanja Javnog poziva.”

„Osnovno državno tužilaštvo sa Analizom usklađenosti zakonodavstva . Odgovor je bio da nisjesu po službenoj dužnosti našli razlog da se uključe:(“

2. Opcije politika

2.1. Kratkoročne politike

Kako građani prepoznaju prostor za koruptivne radnje potrebno je obezbjediti odgovarajuću komunikaciju kako bi se stvorili uslovi da se prijave sumnje na korupciju.

Obezbjediti uslove za primjenu Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini, Krivičnog zakonika Crne Gore kroz aktivnosti nadležnih institucija. Agencija za zaštitu životne sredine je nadležna za pokretanje procesa za odgovornost za štetu u životnoj sredini a tužilaštvo za kršenje Krivičnog zakonika jer službene dužnosti im omogućavaju da pokrenu odgovarajuće procedure, što je uz veliki medijski prostor koji je nelegalno deponovanje na „Mislovon dolu” i ukazivanje na problem od strane organizacija civilnog društva logičan korak.

Takođe potrebno je obezbjediti vidljivost svih ugovora vezanih za „Mislov do” na zvaničnoj internet stranici Opštine Nikšić, kako zakupa same lokacije, tako i angažmana preduzeća „Mislov do” koje je u privatnom vlasništvu vlasnika imovine i ugovore oko sanacije podzemnih požara.

Da bi se ostvarila transparentnost potrebno je kroz evidencione listove, prikazati protok otpada, kao i registarske brojeve vozila koje se koriste za sakupljanje, kako bi javnost bila upoznata ko sve odlaže otpad.

2.2.Srednjoročne politike

Uticati na povjerenje građana u institucije u kontekstu prijave koruptivnih radnji i uopšte nezakonitih aktivnosti koje se tiču nelegalnog deponovanja na „Mislovom dolu”.

Dati institucionalnu podršku civilnom društvu za borbu protiv korupcije, kroz zajedničke aktivnosti.

Ući u procedure proglašenja javnog interesa za otkup zemljišta na lokaciji „Mislov do”, kako bi lokalna samouprava imala mogućnost valorizacije uložениh sredstava. To podrazumijeva kontolu procesa sanacije i remedijacije, kao i mogućnost dalje valorizacije tog prostora privodeći ga u namjenu koja ima javni značaj.

2.3.Dugoročne politike

Dugoročne politike su prije svega usmjerene na sprečavanje prostora za koruptivne aktivnosti u procesu upravljanja otpadom, što je moguće kroz unapređenje zakonodavnog i strateškog ovira na lokalnom i državnom nivou. Obezbjediti precizan zakonodavni okvir, jasnu podjelu nadležnosti i obavezu izvještavanja javnosti

Zakoni i strateška planska dokumenta moraju prepoznati I definisati modele za sprečavanje korupcije.

SWOT analiza politika

Prednosti su prije svega na činjenici da nove uprave na lokalnom i državnom nivou u sve tri grane vlasti pokazuju

spremnost da se utvrde odgovornosti u nezakonitim radnjama, kako zbog troškova koji su stvoreni lošim upravljanjem, tako i zbog izazvanih posledica po životnu sredinu. Kao prednost vidimo i svjesnost građana/ki u prepoznavanju prostora za koruptivne radnje, što je veoma bitan preduslov za sprečavanje takvih pojava.

Slabosti se vezuju za nepostojanje iskustva u sličnim problemima, nedostatak presuda, ali i kadrova u institucijama koje su nadležne.

Mogućnosti koje prepoznaju analizirane opcije politika su prije svega fokusiranje na jačanju kapaciteta institucija, povećanja povjerenja građana i medijskog interesovanja.

Izazovi koji su realni vezuju se za vremenske rokove, česte promjene nadležnosti u kontekstu podjele funkcija u sve tri grane vlasti. što svakako treba biti razrađeno kroz procjenu rizika.

3. Preporuke politika

U ovom odeljku ćemo elaborirati odabrane kratkoročne, srednjoročne i dugoročne preporuke politike. Nakon pažljivog pregleda gore navedenih opcija politike kroz SVOT analizu, preporučujemo sledeće:

3.1. Kratroročne preporuke

Vlada treba da uspostavi online servis za prijave koruptivnih radnji od strane lokalnih samouprava,

komunalnih preduzeća i drugih nadležnih insitucija u lancu upravljanja otpadom, što je i logično imajući u vidu razmjjer nelegalnih aktivnosti i broju nelegalnih deponija.

Vlada, lokalna samoprava opštine Nikšić, osnovno državno tužilaštvo u Nikšiću treba da daju institucionalnu podršku Ekološkom pokretu „Ozon” za nastavak procedure utvrđivanja odgovornosti za štetu u životnoj sredini zbog nelegalnog odlaganja otpada na „Mislovom dolu”.

U predloženom lokalnom planu upravljanja otpadom opštine Nikšić dodati dio koji će definisati način prijave koruptivnih radnji u procesu upravljanja otpadom

3.2 Srednjoročne preporuke

Pokrenuti inicijativu za izmjene i dopune Zakona o upravljanju otpadom, Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini i Državni plan upravljanja otpadom kako bi se definisali modeli prijave koruptivnih i nezakonitih radnji od strane građana. Kako su ovi dokumenti u pripremi predaje Skupštini Crne Gore na usvajanje, inicirati kontrolna saslušanja uz obavezno učešće javnosti, odnosno organizacija civilnog društva koje su se bavile problematikom,

Povećati interesovanje građana za prijave koruptivnih radnji i povjerenje u institucije. Sprovesti javne kampanje, putem medija i terenskih aktivnosti

3.3 Dugoročne preporuke

Lokalna samouprava opštine Nikšić treba da uspostavi međusektorski pristup u kontrolisanju sistema upravljanja otpadom u Nikšiću, kroz efikasan model komunikacije sa građanima, uz ušesće policije i tužilaštva, kao i Agencije za zaštitu životne sredine.

Zaključak:

Imajući u vidu da je predmet ovog dokumenta oblast koja nije imala odgovarajuću primjenu u praksi, odnosno da je utvrđivanje odgovornosti za štetu u životnoj sredini u ranoj fazi procedura bez konkretnih primjera snošenja odgovornosti i primjene kaznenih mjera, vjerujemo da su prikazana analiza i date preporuke, zapravo trasa puta kojim sistem treba da zaštiti javni interes, spriječi prostor za korupciju i ohrabri građane/ke da se uključe u borbu protiv korupcije.

Svakako i iznijeti stavovi anketiranih pokazuju opravdanost jednog ovakvog dokumenta, što bi trebalo da institucijama sistema bude važan dokaz da je potrebno unaprijediti postojeće stanje.

Na samom kraju, smatramo da je potrebna stalna pažnja javnosti u kontekstu utvrđivanja odgovornosti za štetu u životnoj sredini, za konkretan slučaj neuređenog gradskog smetlišta „Mislov do” u Nikšiću, kako bi se do kraja razotkrile sve relevantne činjenice koje će uticati na prepoznavanje eventualnih koruptivnih radnji i sankcionisanje odgovornih.

Bibliografija:

Krivični zakonih Crne Gore

Zakon o odgovornosti o šteti u životnoj sredini

Zakon o upravljanju otpadom

Državni plan upravljanja otpadom

Izveštaj Centra za ekotoksikološka ispitivanja o kvalitetu zemljišta i vode

Ugovori o zakupu između Opštine i vlasnika imovine

Stavovi i mišljenja izražena u ovom dokumentu o politici su stavovi autora i ne odražavaju nužno stavove projektnih partnera ili donatora.