Ustavni sud Crne Gore, u sastavu: predsjednica Desanka Lopičić i sudije – Dragoljub Drašković, Milorad Gogić, Miodrag Iličković, Mevlida Muratović, Hamdija Šarkinović i Budimir Šćepanović, na osnovu odredaba člana 149. stav 1. tačka 2. Ustava Crne Gore i člana 48 tačka 2. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (»Službeni list Crne Gore«, broj 11/15), na sjednici od 29. decembra 2016. godine, donio je

**O D L U K U**

 **I UKIDA SE** Odluka o utvrđivanju zona sanitarne zaštite za izvorište Opačica u Zelenici (’’Službeni list Crne Gore’’- opštinski propisi, broj 40/10.), koju je donijela Skupština opštine Herceg Novi.

 **II** Ova odluka objaviće se u ’’Službenom listu Crne Gore’’ i na način na koji je objavljena Odluka.

**O b r a z l o ž e nj e**

I1. Rješenjem Ustavnog suda U-II br. 55/13, od 31. marta 2016. godine, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke, označene u izreci.

 2. Skupština Opštine Herceg Novi nije dostavila odgovor na stavove Ustavnog suda izražene u Rješenju.

3. Osporenim odredbama Odluke propisano je:

 ’’Član 6

Na području uže zone sanitarne zaštite zabranjeno je:

1. dalja izgradnja objekata i izvođenje drugih radova kojima se ugrožavaju njegove prirodne vrijednosti, režim površinskih i podzemnih voda, osim pod posebnim uslovima definisanim u Prostornom planu Opštine Herceg Novi (Poglavlje C - smjernice i mjere za realizaciju Prostornog plana Opštine Herceg Novi), pri čemu je obavezno sledeće:

- prije izdavanja urbanističko-tehničkih uslova za izradu tehničke dokumentacije pribaviti odgovarajuće prethodne projektantske uslove od JP "Vodovod i kanalizacija" Herceg Novi, kao i vodne uslove od nadležnog organa lokalne uprave;

- izraditi elaborat o procjeni uticaja na životnu sredinu;

- pribaviti vodnu dozvolu;

2. trajno ili privremeno obavljanje bilo kakve djelatnosti kojom se zagađuje ili narušava prostor,

3. bilo kakav transport izvan postojećeg puta,

4. ispuštanje i propuštanje ulja, kiselina i drugih štetnih i opasnih materijala,

5. pranje motornih i drugih vozila,

6. deponovanje i istresanje otpadnih materijala,

7. kampovanje i

8. kupanje ili pranje u vodotoku.’’

4. Ustavni sud je utvrdio da su se stekli uslovi za ukidanje Odluke u cjelini.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

“Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Član 16. tač. 1. i 3.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom , uređuju:

1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje.

3) način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.’’

Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni list Republike Crne Gore’’, br. 42/03., 28/04., 75/05. i 13/06. i „Službeni list Crne Gore“, br. 88/09., 3/10., 38/12. i 10/14.):

’’Član 32. tačka 10.

Opština, u skladu sa zakonom i drugim propisom:

10) uređuje i obezbjeđuje uslove za upravljanje vodama, vodnim zemljištem i vodnim objektima od lokalnog značaja, stara se o njihovoj zaštiti i korišćenju, izdaje vodna akta i vodi propisane evidencije; utvrđuje erozivna područja, protiverozivne mjere i sprovodi zaštitu od erozija i bujica; organizuje i obezbjeđuje obavljanje drugih poslova iz oblasti upravljanja, korišćenja i zaštite voda i vodosnabdijevanja.

 Član 51. st. 1. i 3.

U vršenju poslova iz svog djelokruga skupština donosi statut, odluke i druge akte.

Odlukom se odlučuje o pravima i obavezama građana, osnivaju javne službe i odlučuje o drugim pitanjima, u skladu sa zakonom i statutom opštine.”

Zakona o vodama (’’Služben list Republike Crne Gore’’, broj 27/07. i Služben list Crne Gore, br. 32/11., 47/11. i 48/15.):

“Član 4.

Vodna djelatnost je djelatnost od opšteg interesa za Republiku Crnu Goru.

Vodnom djelatnošću iz stava 1. ovog člana smatra se: upravljanje vodama, obezbjeđenje i korišćenje voda, uz dugoročnu zaštitu kvaliteta voda i vodo-izvorišta, zaštita voda od zagađivanja, uređenje voda i vodotoka i zaštita od štetnog dejstva voda.

Član 18.

Upravljanje vodama, kao dobrom od opšteg interesa, ostvaruje se na način i pod uslovima utvrđenim ovim zakonom.

Upravljanje vodama i vodnim zemljištem, u smislu ovog zakona, obuhvata djelatnosti i mjere koje se preduzimaju radi održavanja i unaprjeđenja režima voda u jedinstvenom vodnom sistemu na određenom području u cilju: obezbjeđenja potrebnih količina vode propisanog kvaliteta za pojedine namjene, zaštite voda od zagađivanja i zaštite od štetnog dejstva voda.

Upravljanje vodama i vodnim zemljištem, od značaja za Cnu Goru, u nadležnosti je Cne Gore.

Upravljanje vodama i vodnim zemljištem, od lokalnog značaja, u nadležnosti je jedinice lokalne samouprave, ako ovim zakonom nije drukčije određeno.

Član 57. ﻿

Za sanitarnu zaštitu izvorišta za javno vodosnabdijevanje određuju se tri zone zaštite, i to: šira zona zaštite, uža zona zaštite i zona neposredne zaštite.

Za potencijalna regionalna izvorišta za vodosnabdijevanje zone sanitarne zaštite određuju se Strategijom.

Zone sanitarne zaštite izvorišta određuju se u skladu sa hidrološkim, hidrogeološkim i drugim svojstvima zemljišta i slivnih područja i predviđenim načinom njihovog korišćenja.

Zone sanitarne zaštite izvorišta utvrđene rješenjem o zaštiti izvorišta, kao i prostor predviđen za zone sanitarne zaštite, unose se u planove upravljanja vodama i prostorne planove posebne namjene.

Propis o određivanju i održavanju zona i pojaseva sanitarne zaštite izvorišta i ograničenjima u zonama zaštite donosi Ministarstvo, uz saglasnost ministarstva nadležnog za poslove zdravlja i ministarstva nadležnog za zaštitu životne sredine, a za izvorišta podzemnih voda i ministarstva nadležnog za geološke poslove.”

6. Načelo saglasnosti pravnih propisa (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo legaliteta podrazumijeva da se podzakonski propis donosi na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskog akta i u materijalnom smislu može obuhvatati samo ono što proizilazi iz zakonske norme, a njom nije izričito uređeno.

7. Kako je predmet ustavnosudske ocjene opšti pravni akt, on mora biti u skladu sa zakonom na osnovu kojeg je donesen, a samim tim i s Ustavom. U postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti tog propisa ispituje se da li je donesen od strane ovlašćenog organa odnosno lica, da li je imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov za donošenje) i odgovara li propis, po svom sadržaju, okvirima koje mu je odredio zakon.

7.1. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da je Skupština opštine Herceg Novi osporenu Odluku donijela s pozivom na pravni osnov sadržan u odredbama člana 57. stav 5. Zakona o vodama. Osporena Odluka, kao opšti pravni akt je propis koji podliježe ustavnosudskoj ocjeni, kako u formalno-pravnom, tako i u materijalno-pravnom, sadržinskom smislu. Ustavni sud je, stoga, utvrdio da su za ocjenu ustavnosti i zakonitosti osporene Odluke neposredno mjerodavne odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o vodama kojima su uređena ovlašćenja državnih i drugih organa u oblasti uređenja upravljanja vodama, kao dobrom od opšteg interesa.

7.1.1. Zakonom o lokalnoj samoupravi, koji je sistemski u oblasti lokalne samouprave, propisano je da je skupština, kao predstavnički organ lokalne samouprave, ovlašćena da donosi propise i druge akte kojima se uređuju određena prava i obaveze građana od njihovog neposrednog interesa i da uređuje i obezbjeđuje uslove za upravljanje vodama, vodnim zemljištem i vodnim objektima od lokalnog značaja, stara se o njihovoj zaštiti i korišćenju, izdaje vodna akta i vodi propisane evidencije; utvrđuje erozivna područja, protiverozivne mjere i sprovodi zaštitu od erozija i bujica; organizuje i obezbjeđuje obavljanje drugih poslova iz oblasti upravljanja, korišćenja i zaštite voda i vodosnabdijevanja.’’ (član 32. tačka 10. i član 51. st. 1 i 3.).

7.1.2. Zakonom o vodama koji je *lex specialis* u toj oblasti propisano je da je vodna djelatnost, djelatnost od opšteg interesa za Crnu Goru; da se upravljanje vodama kao dobrom od opšteg interesa, ostvaruje na način i pod uslovima utvrđenim ovim zakonom; da je upravljanje vodama i vodnim zemljištem, od značaja za Crnu Goru, u nadležnosti Crne Gore, a upravljanje vodama i vodnim zemljištem, od lokalnog značaja, u nadležnosti jedinice lokalne samouprave, ako ovim zakonom nije drukčije određeno (član 4. stav 1. i član 18. st. 3. i 4.). Odredbama člana član 57. st. 1., 3. i 5. Zakona propisano je da se za zaštitu izvorišta za javno vodosnabdijevanje određuju tri zone zaštite, i to: šira zona zaštite, uža zona zaštite i zona neposredne zaštite; da se zone sanitarne zaštite izvorišta određuju u skladu sa hidrološkim, hidrogeološkim i drugim svojstvima zemljišta i slivnih područja i predviđenim načinom njihovog korišćenja i da propis o određivanju i održavanju zona i pojaseva sanitarne zaštite izvorišta i ograničenjima u zonama zaštite, donosi Ministarstvo, uz saglasnost ministarstva za poslove zdravlja i ministarstva nadležnog za zaštitu životne sredine, a za izvorišta podzemnih voda i ministarstva nadležnog za geološke poslove.

 7.2. Ustavni sud je utvrdio da iz odredbe člana 57. stav. 5. Zakona o vodama prozilazi da je za donošenje propisa o određivanju i održavanju zona i pojaseva sanitarne zaštite izvorišta i ograničenjima u zonama ovlašćeno ministarstva nadležno za poslove voda, uz saglasnost ministarstva nadležnog za poslove zdravlja i ministarstva nadležnog za zaštitu životne sredine, a za izvorišta podzemnih voda i ministarstva nadležnog za geološke poslove, odnosno da ta odredba Zakona u materijalnopravnom-sadržinskom smislu ne može biti pravni osnov jedinici lokalne samouprave za donošenje osporene Odluke.

7.2.1. S obzirom na to da ni jednom odredbom Zakona o vodama i Zakona o lokalnoj samoupravi donosiocu akta nijesu data normativna ovlašćenja koja podrazumijevaju donošenje propisa o određivanju i održavanju zona i pojaseva sanitarne zaštite i ograničenjima u zonama, pa ni za izvorište Opačica u Zelenici, iz kojeg se vrši snabdijevanje vodom područja Opštine Herceg Novi, Ustavni sud je utvrdio da je Skupština opštine Herceg Novi Odlukom, čije su odredbe člana 6. osporene, uredila pravne odnose za koje nije ovlašćena. Ovakvim propisivanjem Skupština opštine Herceg Novi je prekoračila svoja ovlašćenja, jer je bez pravnog osnova sadržanog u zakonu, uredila pravne odnose za čije uređivanje nije ovlašćena i koji su u nadležnosti ministarstva za poslove voda. Na taj način, Skupština opštine Herceg Novi je povrijedila načelo legaliteta, kako u pogledu formalne (da pravni akt manje pravne snage mora biti saglasan sa pravnim aktima više pravne snage), tako i u pogledu materijalne zakonitosti (sadržine osporenog akta). Ustavni sud je, stoga, utvrdio da osporena Odluka nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom, zbog čega je Odluku ukinuo, u cjelini.

8. Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.

II Odluka o prestanku važenja Odluke o utvrđivanju zona sanitarne zaštite za izvorište ‘’Opačica’’ u Zelenici i o objavljivanju ove Odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2. i člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

U-II br. 55/13 PREDSJEDNICA,

29. decembar 2016. godine Desanka Lopičić,s.r.

P o d g o r i c a