

Zaliv pod pritiskom

Pravna analiza obalnih intervencija
i kamenoloma u Bokotorskom zalivu



Izdavač:
Organizacija KOD

Autor:
Veselin Radulović



Septembar, 2026

SADRŽAJ

1. Predmet i cilj analize.....	3
2. Metodološka napomena	3
3. OBALNE INTERVENCIJE – BAOŠIĆI, DELFIN I PARK.....	5
3.1. Neophodno razdvajanje hotelskog projekta i kupališta.....	5
3.2. Hotelski objekat i inspekcijski postupci	5
3.3. Kupalište i obalna intervencija	6
3.4. Rješenje Uprave za zaštitu kulturnih dobara i njegovo izvršenje	7
3.5. Građevinska dozvola za kupalište i osporavanje njene zakonitosti.....	8
3.6. Zaključak studije slučaja Baošići	10
3.7. Hotel Delfin i Park	10
4. HOTEL TEUTA U RISNU	11
4.1. Hotel Teuta – primjer u kojem je HIA imala stvarnu korektivnu funkciju, ali pitanje plaže ostaje otvoreno.....	11
4.2. Plaža i intervencija na obali	11
4.3. Zaključak slučaja Teuta	12
5. KAMENOLOMI U BOKI KOTORSKOJ – IZMEĐU KONCESIJE, ZAŠTITE BAŠTINE I INSTITUCIONALNOG RAZILAŽENJA.....	12
5.1. Kamenolom „Krivošije – Kotor“ – „Braća Magud Grbalj“	12
Institucionalni raskorak između zaštite životne sredine i zaštite kulturne baštine	12
5.1.1. Planski i koncesioni osnov	13
5.1.2. Zaštita kulturne baštine i početak postupka pred EPA.....	13
5.1.3. Odbijanje saglasnosti UZKD i promjena pravne situacije	14
5.1.4. Postupanje EPA nakon odbijanja saglasnosti UZKD.....	14
5.1.5. Saglasnost EPA iz marta 2026. i pitanje prethodnog pitanja	15
5.1.6. UNESCO i ICOMOS	16
5.1.7. Zaključak slučaja Krivošije.....	17
5.2. Kamenolomi kao upozorenje o širem obrascu	17
6. ZAKLJUČCI	18
7. PREPORUKE.....	19

1. Predmet i cilj analize

Predmet ove analize je pravno i institucionalno postupanje u odabranim slučajevima prostornih intervencija i eksploatacije prirodnih resursa na području Bokokotorskog zaliva.

Analiza se prvenstveno bavi **slučajem Baošići**, koji predstavlja centralni slučaj obalnih intervencija, zatim **Hotelom Teuta u Risnu**, sa posebnim osvrtom na intervencije na obali i plaži, kao i **kamenolomom Krivošije**, odnosno postupcima povezanim sa eksploatacijom tehničko-građevinskog kamena na tom području.

Dopunski su obrađeni i dostupni podaci koji se odnose na **Hotel Delfin i Hotel Park**, projekte istog vlasnika kao u slučaju Baošića, kako bi se sagledalo da li se u postupanju prema obalnim intervencijama mogu uočiti ponavljajući institucionalni i proceduralni obrasci.

U dijelu koji se odnosi na eksploataciju mineralnih sirovina, pored Krivošija kao glavnog kamenolomskog slučaja, analizirani su i dostupni podaci o **drugim kamenolomima na području Bokokotorskog zaliva**, u obimu u kojem raspoloživa dokumentacija omogućava sagledavanje postupaka nadležnih institucija, izdatih akata i odnosa prema režimu zaštite prostora.

Analiza je usmjerena na utvrđivanje:

- nadležnosti institucija;
- procedura koje je trebalo sprovesti;
- izdatih dozvola, saglasnosti, mišljenja i drugih akata;
- mogućih proceduralnih nedostataka;
- mogućeg nesklada između postupanja različitih institucija;
- efikasnosti institucionalnog nadzora;
- pravnih posljedica institucionalnog postupanja ili nepostupanja.

Dakle, cilj analize je identifikovanje institucionalnih odgovornosti, relevantnih procedura, mogućih regulatornih povreda, praznina u nadzoru i posljedica postupanja ili nepostupanja institucija.

Posebna pažnja posvećena je pitanju da li se u pojedinim slučajevima radi o izolovanim administrativnim odlukama ili se kroz niz pojedinačnih postupaka i odluka ostvaruje širi prostorni i ekološki efekat. Stoga analiza, gdje raspoloživa dokumentacija to omogućava, ne posmatra samo pojedinačni objekat ili pojedinačnu dozvolu, već i njihov odnos prema obali, morskom dobru, zaštićenom području, pejzažu i javnom interesu.

2. Metodološka napomena

Analiza je zasnovana prvenstveno na službenim aktima i dokumentaciji dostupnoj istraživačkom timu: urbanističko-tehničkim uslovima, aktima Glavnog državnog arhitekta, građevinskim dozvolama, odgovorima javnih organa, ekološkoj dokumentaciji, aktima Uprave za zaštitu kulturnih dobara, koncesionim aktima i dokumentima UNESCO/ICOMOS sistema.

Dio dokumentacije za analizu dobili smo od institucija na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, ali na veći dio zahtjeva nam nije odgovoreno. Tako je

netransparentnost institucija onemogućila bolje i potpunije sagledavanje činjenica i donošenje zaključaka.

Za potrebe analize korišćena je hronološka i pravno-institucionalna metoda. Za svaki slučaj nastojalo se utvrditi: koji je organ bio nadležan, koji je postupak trebalo sprovesti, koji su akti doneseni, na osnovu kojih propisa, da li su pribavljene potrebne saglasnosti i mišljenja, kako su različiti organi postupali međusobno i kakve su bile posljedice njihovog postupanja ili eventualnog nepostupanja.

Posebno je vođeno računa o tome da se hotelski objekat i intervencija na obali ne poistovjećuju, čak i kada su funkcionalno povezani. Isti princip primijenjen je i kod kamenoloma, gdje se koncesiono pravo ne izjednačava sa pravom na neposrednu eksploataciju, već se ispituje postojanje svih drugih potrebnih uslova i odobrenja.

Dokumentacija pokazuje da se predmetni slučajevi ne mogu posmatrati kroz jedan propis ili jednu dozvolu. U zavisnosti od vrste intervencije, istovremeno se aktiviraju propisi iz oblasti planiranja prostora i izgradnje objekata, zaštite životne sredine, zaštite kulturnih dobara, morskog dobra, imovinsko-pravnih odnosa i katastra, odnosno koncesija, rudarstva i geoloških istraživanja.

U dokumentaciji za Baošiće poziva se, između ostalog, na Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata, kojim su bila određena ovlašćenja Glavnog državnog arhitekta. Iz akta iz oktobra 2023. proizlazi da se njegova kontrola odnosila naročito na usklađenost idejnog rješenja sa smjernicama oblikovanja, urbanističkim parametrima, spratnošću, građevinskom linijom i drugim elementima iz njegove zakonske nadležnosti. Istim aktom traženi su i elaborat parcelacije, listovi nepokretnosti i regulisanje imovinsko-pravnih odnosa gdje parcele nijesu u vlasništvu investitora.

Međutim, urbanističko-građevinski režim nije jedini relevantan pravni režim. Poseban značaj imaju propisi o zaštiti kulturnih dobara, naročito zato što se lokacija Baošića nalazi u zaštićenoj okolini Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotor. Zbog toga se usklađenost projekta sa urbanističkim parametrima ne može automatski izjednačiti sa njegovom ukupnom pravnom prihvatljivošću. U zavisnosti od konkretnog zahvata, relevantni su i konzervatorski uslovi, mišljenja i saglasnosti nadležnog organa zaštite kulturnih dobara, kao i obaveze koje proizlaze iz statusa područja.

Za intervencije na obali i morskom dobru dodatno su relevantni propisi kojima se uređuje morsko dobro, upravljanje obalom, pravo korišćenja odnosno zakupa, kao i zaštita voda i životne sredine. Zbog toga se građevinska dozvola za određeni zahvat ne može sama po sebi posmatrati kao konačan odgovor na pitanje da li je investitor imao pravni osnov za svaku konkretnu fizičku intervenciju u prostoru.

Za postupke procjene uticaja dokumentacija se poziva na Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu, dok se u dijelu koji se odnosi na kamenolome poziva i na Zakon o koncesijama, Zakon o rudarstvu i Zakon o geološkim istraživanjima. Posebno je važno razlikovati koncesiono pravo od prava na neposredno izvođenje rudarskih radova. Koncesija predstavlja jedan od pravnih osnova, ali sama po sebi ne znači da su automatski ispunjeni svi tehnički, imovinski, ekološki, vodni, planski i drugi uslovi za realizaciju konkretnog projekta.

U područjima koja imaju status svjetske baštine ili se nalaze u zaštićenoj okolini, domaćem režimu pridružuju se obaveze koje proizlaze iz sistema zaštite Svjetske baštine. Poseban

značaj u analiziranoj dokumentaciji ima paragraf 172 Operativnih smjernica UNESCO-a, koji se odnosi na blagovremeno informisanje o projektima koji mogu uticati na izuzetnu univerzalnu vrijednost dobra prije donošenja odluka koje bi kasnije bilo teško izmijeniti.

Zbog toga se pravna analiza ovih slučajeva ne iscrpljuje pitanjem da li je određeni organ izdao formalni akt. Potrebno je ispitati cijeli lanac pravnih pretpostavki: od planskog osnova, preko prava na zemljištu i posebnih saglasnosti, do zaštite životne sredine, kulturne baštine, morskog dobra i, gdje je primjenjivo, međunarodnih obaveza zaštite izuzetne univerzalne vrijednosti područja.

Upravo je međusobni odnos ovih pravnih režima jedno od centralnih pitanja ove analize: da li su institucije svoje nadležnosti ostvarivale koordinisano i pravovremeno ili je fragmentacija nadležnosti omogućila da pojedinačni zahvati budu formalno posmatrani odvojeno, iako su njihovi prostorni, ekološki i kulturni efekti međusobno povezani.

3. OBALNE INTERVENCIJE – BAOŠIĆI, DELFIN I PARK

3.1. Neophodno razdvajanje hotelskog projekta i kupališta

Prvo i najvažnije pravno pitanje u slučaju Baošići jeste potreba da se hotelski objekat i intervencija na obali posmatraju kao različiti pravni predmeti, iako su funkcionalno povezani.

Raspoloživa dokumentacija pokazuje da su postojali posebni postupci koji su se odnosili na hotelske lamele i poseban postupak za „uređenje djelimično uređenog kupališta”.

To je pravno važno jer saglasnost na idejno rješenje hotela, prijava građenja hotela ili određena inspekcijska odluka koja se odnosi na hotel ne predstavlja sama po sebi dokaz da su riješeni svi pravni uslovi za intervenciju u morskom akvatorijumu ili na obali.

Isto važi i obrnuto: akt kojim se odobrava uređenje kupališta ne predstavlja automatski odobrenje svih drugih djelova hotelskog kompleksa.

3.2. Hotelski objekat i inspekcijski postupci

U oktobru 2023. godine Glavni državni arhitekta je u postupku davanja saglasnosti na idejno rješenje hotela utvrdio više nedostataka i zatražio dopunu dokumentacije, uključujući precizno definisanje lokacije, elaborat parcelacije i odgovarajuće dokaze o pravu na zemljištu. Naknadno je u martu 2024. izdata saglasnost na dopunjeno idejno rješenje.

Međutim, posebno je značajan novi postupak iz 2026. godine. U obavještenju o rezultatima ispitnog postupka od 13. marta 2026. godine Glavni državni arhitekta konstatuje da lokacija predstavlja integralni dio zaštićene okoline Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora, da se opšti urbanistički parametri u takvim zonama ne mogu automatski primjenjivati kao dopušteni maksimum i da je potrebno sprovesti HIA i pribaviti pozitivno mišljenje Uprave za zaštitu kulturnih dobara na finalno rješenje.

U istom aktu se navodi i da se u tehničkoj dokumentaciji ne mogu parterno rješavati niti tretirati zelenilom i podzidama parcele koje nijesu u vlasništvu podnosioca zahtjeva, uz posebno ukazivanje na dio obale prikazan u vizuelizacijama.

Ovaj dokument je važan jer pokazuje da urbanistički kapacitet predviđen planom nije sam po sebi dovoljan pravni osnov da se projekat realizuje u maksimalnom obimu, već u zaštićenom području mora biti podvrgnut i posebnim zahtjevima zaštite kulturnog naslijeđa.

Iz zvaničnog odgovora Ministarstva proizlazi da su postojala najmanje dva odvojena inspekcijska predmeta.

Za lamelu D, fazu I, prijava građenja br. 09-745/24-9350/1 podnesena je 3. jula 2024. godine. Nakon utvrđenih nepravilnosti doneseno je rješenje o zabrani građenja br. UPI 09-042/24-1465/1 od 2. oktobra 2024. godine. Nakon dopune dokumentacije inspektor je 7. maja 2026. godine obustavio postupak jer su, prema zvaničnom odgovoru, otklonjene nepravilnosti koje su bile razlog zabrane.

Za lamele A, B i C, fazu II, prijava je podnesena 29. jula 2024. godine. Zapisnikom od 20. avgusta 2024. godine utvrđene su nepravilnosti, nakon čega je donesena zabrana građenja. Mjera zabrane sprovedena je tek 20. marta 2026. godine, kada je gradilište zatvoreno. Nakon obavještenja investitora da je 25. marta 2026. godine podnesen zahtjev za legalizaciju, inspekcijski postupak je prekinut do okončanja tog postupka.

Dakle, dokumentacija nesporno pokazuje da postojanje prijave građenja nije značilo da je inspekcija smatrala da su sve zakonske pretpostavke ispunjene, jer su u obje faze utvrđene nepravilnosti i donesene zabrane. Istovremeno, za fazu I je naknadnim dopunjavanjem dokumentacije otklonjen razlog zabrane.

Kod faze II ostaje otvoreno pitanje razloga zbog kojih je između rješenja o zabrani iz 2024. godine i fizičkog zatvaranja gradilišta u martu 2026. godine protekao značajan period. Ova hronologija opravdava pravnu provjeru efikasnosti i blagovremenosti inspekcijskog nadzora i odgovornosti za neizvršenje inspekcijskih rješenja.

3.3. Kupalište i obalna intervencija

Opština Herceg Novi je rješenjem br. 02-3-332-UPI-2993/2025 od 13. januara 2026. godine izdala građevinsku dozvolu za uređenje djelimično uređenog kupališta na katastarskim parcelama 771, 772, 773/1 i 774 KO Baošići.

Prema zvaničnom odgovoru Ministarstva, urbanistički inspektor je izvršio kontrolu te dozvole i utvrdio da je glavni projekat izrađen odnosno revidovan u skladu sa urbanističko-tehničkim uslovima br. 02-3-332-UPI-682/23 od 22. juna 2023.

Ovaj nalaz, međutim, treba pažljivo pravno tumačiti. Utvrđenje inspektora da je glavni projekat usklađen sa UTU nije nužno isto što i utvrđenje da su ispunjeni svi posebni uslovi koji proizlaze iz propisa o zaštiti kulturnih dobara, morskom dobru, zaštiti životne sredine ili drugim posebnim režimima.

Upravo zato je za konačnu pravnu ocjenu potrebno pregledati kompletan spis na osnovu kojeg je građevinska dozvola izdata.

Posebna cjelina odnosi se na intervenciju na morskoj obali. U javnosti se pojavljuju različiti podaci o površini zahvata – približno 8.000 m², 10.940 m² i približno 12.500 m². Te podatke ne treba koristiti kao međusobno zamjenjive. Potrebno je precizno utvrditi šta predstavlja svaka od tih površina.

Prema raspoloživim podacima, glavna morska linija na novom ortofoto snimku nije u cjelini pomjerena. Međutim, evidentno je faktičko širenje postojeće plaže. Posebno treba analizirati parcelu 772 KO Baošići, koja je zahvaćena proširenjem stare plaže, dok stare katastarske granice ostaju evidentirane.

Za sada nije potpuno jasno u kakvom se odnosu površina označena kao plaža 1121 nalazi prema hotelskom kompleksu. Zbog toga bi trebalo izvršiti geodetsku rekonstrukciju stanja prije intervencije, projektovanog stanja, stvarno izvedenog stanja i stanja koje prema rješenju nadležnog organa treba vratiti. To bi omogućilo egzaktno utvrđivanje stvarne površine nasipanja, površine proširene plaže, odnosa prema parcelama, odnosa prema morskom dobru i odnosa prema katastarski evidentiranom stanju.

Morsko dobro predstavlja još jednu važnu adresu. Tokom 2025. godine investitor je izabran kao korisnik određene lokacijeorskog dobra na parcelama 771, 772 i 773/1 KO Baošići. Zaključen je ugovor, a Morsko dobro je dalo pozitivno mišljenje na idejno rješenje.

Zbog nedostatka potpune dokumentacije nije bilo moguće utvrditi šta je tačno bilo predmet ugovora, koja površina, kakvo je bilo početno stanje, koje radove je ugovor dozvoljavao, da li je nasipanje bilo dozvoljeno, gdje prestaje „uređenje kupališta“ i počinje fizička transformacija obale, da li je stvarno izvedeno stanje odgovaralo projektu koji je Morsko dobro razmatralo i kakvu je kontrolu Morsko dobro kasnije sprovelo.

Posebno važno pitanje jeste da li ugovor o korišćenjuorskog dobra sam po sebi može predstavljati dovoljan pravni osnov za fizičke intervencije u obali.

Zapisnik inspektora za vode iz marta 2026. godine predstavlja takođe važno pitanje. Prema zapisniku o inspekcijskom nadzoru, inspektor je kontrolisao stanje sa aspekta zaštite voda i vodnog režima i predstavnika investitora pitao je da li posjeduje vodna akta – vodne uslove, vodnu saglasnost ili vodnu dozvolu za radove u zoni morske obale i priobalnog pojasa. Predstavnik investitora se pozvao na građevinsku dozvolu. Međutim, prema tekstu zapisnika, nije jasno šta je inspektor konačno utvrdio u dijelu koji je nesporno bio u njegovoj nadležnosti.

Zato je ostalo nejasno da li su vodna akta postojala, da li su bila potrebna, da li je izvedeni zahvat uticao na vodni režim, kakav je bio zaključak inspektora i da li su nakon nadzora preduzete mjere.

3.4. Rješenje Uprave za zaštitu kulturnih dobara i njegovo izvršenje

Iz raspoložive hronologije proizlazi da je Uprava za zaštitu kulturnih dobara u februaru 2026. naložila obustavljanje određenih radova na obali i vraćanje lokacije u prethodno stanje.

Zvanično saopštenje nakon međuinstitucionalnog sastanka od 13. maja 2026. godine dodatno potvrđuje da je postojalo rješenje o vraćanju u prethodno stanje i da je zaključeno da izvršenje tog rješenja spada u nadležnost Uprave za zaštitu kulturnih dobara, uz konstataciju da su konkretne aktivnosti na njegovom izvršenju već preduzete.

Kao ključno pravno pitanje ovdje se javlja to kako je moguće da za isti prostorni zahvat postoji građevinska dozvola koju je urbanistička inspekcija u okviru svoje nadležnosti ocijenila usklađenom sa UTU, dok drugi nadležni državni organ nalaže vraćanje prostora u prethodno stanje?

Odgovor se ne može tražiti u tome koji je od ta dva akta „jači“, već u činjenici da različiti organi kontrolišu različite pravne pretpostavke istog zahvata. Građevinska dozvola ne može automatski isključiti primjenu propisa o zaštiti kulturnih dobara ako su odgovarajući konzervatorski akti predstavljali zakonski preduslov. Sa druge strane, konačna ocjena zahtijeva uvid u originalno rješenje Uprave, njegov pravni osnov, žalbeni postupak i sve akte koji su bili dio dokumentacije za izdavanje građevinske dozvole.

Uprava za zaštitu kulturnih dobara predstavlja jednu od ključnih institucija u ovom slučaju. Sa jedne strane, postoje pitanja zbog čega konzervatorski mehanizmi i HIA nijesu u potpunosti sprovedeni prije izdavanja ranijih projektnih saglasnosti. Sa druge strane, Uprava je kasnije intervenisala i naložila vraćanje lokacije u prvobitno stanje.

Zbog toga se njena institucionalna uloga mora posmatrati u dva perioda. Prvi je preventivna faza u kojoj se otvara pitanje da li su mehanizmi zaštite blagovremeno aktivirani. A drugi je korektivna faza gdje se nameće pitanje da li je Uprava nakon nastanka problema efikasno koristila zakonska ovlašćenja i da li je njeno rješenje izvršeno?

Poseban institucionalni problem nastaje nakon donošenja rješenja kojim je naloženo vraćanje obale u prvobitno stanje. Upravni i Vrhovni sud Crne Gore nijesu prihvatili zahtjev investitora da se izvršenje odloži. Ipak, prema javno dostupnim podacima, rješenje u ostavljenom roku nije bilo izvršeno. Tada centralno pitanje više nije zakonitost početnog projekta, nego ko je odgovoran da obezbijedi izvršenje pravnosnažne ili izvršne odluke.

Ako različiti organi smatraju da nijesu nadležni da sprovedu tuđu odluku, tada imamo ozbiljan problem institucionalne odgovornosti i djelotvornosti sistema.

3.5. Građevinska dozvola za kupalište i osporavanje njene zakonitosti

Posebno je značajna činjenica da je zakonitost akta Opštine Herceg Novi kojim je omogućeno uređenje kupališta „Carina“ u Baošićima naknadno i formalno dovedena u pitanje od strane Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa Crne Gore.

Prema javno dostupnim informacijama, Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore podnio je 19. marta 2026. godine zahtjev za poništenje rješenja Sekretarijata za urbanizam i građevinsku inspekciju Opštine Herceg Novi kojim je izdata građevinska dozvola za uređenje kupališta u Baošićima. Zahtjev je naknadno dopunjen, a od Opštine je zatraženo da preispita zakonitost pravnosnažnog rješenja i da ga ukloni iz pravnog poretka.

Ovaj podatak je od posebnog značaja jer pokazuje da pitanje zakonitosti postupanja Opštine nije samo predmet javnih kritika, već da je zakonitost konkretnog upravnog akta osporena i od strane organa koji štiti imovinsko-pravne interese države.

Istovremeno, u postupku odlučivanja o ovom zahtjevu pokazala se značajna institucionalna kontradikcija. Dok je organ Opštine koji je izdao građevinsku dozvolu zastupao stav da je investitor dostavio kompletnu zakonom propisanu dokumentaciju, Uprava za zaštitu kulturnih dobara je utvrdila da za predmetne radove nije pribavljena potrebna saglasnost na konzervatorski projekat, iako je saglasnost, prema stavu Uprave, predstavljala uslov za izdavanje građevinske dozvole.

Posebno je značajno da su konzervatorskim uslovima za predmetnu lokaciju bili propisani zahtjevi za očuvanje karaktera obale, uključujući očuvanje obalne linije, dok je na terenu izvedena intervencija koja je dovela do višestrukog povećanja površine plaže. Prema javno dostupnim podacima, nekadašnja plaža površine oko 1.500 m² proširena je nasipanjem do površine od oko 12.500 m².

Zbog toga se nameće pitanje kako je moguće da je građevinska dozvola izdata i proglašena zakonitom od strane nadležnog organa Opštine, ako je drugi nadležni državni organ prethodno utvrdio da nije pribavljena saglasnost koja je, prema njegovom tumačenju, bila neophodna za izdavanje građevinske dozvole.

Zato ovdje nije dovoljno utvrditi samo da li je investitor posjedovao određene akte i saglasnosti. Potrebno je utvrditi da li je organ koji je izdavao građevinsku dozvolu izvršio potpunu i pravilnu provjeru svih zakonom propisanih uslova, da li je provjerio sadržinu i međusobnu usklađenost pribavljenih akata i da li je mogao izdati dozvolu u situaciji u kojoj nadležni organ zaštite kulturnih dobara nije dao saglasnost na konzervatorski projekat.

Dodatno pitanje predstavlja postupanje nakon izdavanja dozvole. Ukoliko je Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa osnovano zatražio poništenje pravnosnažnog rješenja, a Glavni administrator Opštine zbog toga mora pribavljati dodatnu dokumentaciju od Uprave za zaštitu kulturnih dobara, Javnog preduzeća za upravljanje morskim dobrom i Uprave za pomorsku sigurnost, to pokazuje da činjenično i pravno stanje nije bilo dovoljno razjašnjeno ni u trenutku izdavanja dozvole.

Zbog toga ovaj slučaj ukazuje na institucionalnu odgovornost u najmanje tri ravni. Prva je odgovornost organa koji je izdao građevinsku dozvolu i pitanje da li su prije njenog izdavanja bili provjereni svi zakonski uslovi. Druga je odgovornost nadležnih organa koji su bili dužni da daju prethodne saglasnosti, odnosno da spriječe izvođenje radova bez ispunjenja propisanih uslova. I treća je odgovornost investitora za izvođenje radova u situaciji kada je, prema nalazu nadležnog organa zaštite kulturnih dobara, radove započeo bez potrebne saglasnosti.

Posebno je važan i redosljed događaja, odnosno kada je investitor pribavio pojedine saglasnosti, kada je zaključio ugovor sa Morskim dobrom, kada je podnio zahtjev za građevinsku dozvolu, kada je dozvola izdata, kada su radovi započeli, kada je Uprava za zaštitu kulturnih dobara utvrdila nepravilnosti i kada je Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa zatražio poništenje dozvole.

Upravo taj vremenski slijed pokazuje da sistem prethodne kontrole nije funkcionisao preventivno, kako je zakonom predviđeno, već su institucije reagovala tek nakon što je fizička intervencija na obali već izvedena.

Ovaj dio slučaja najviše ukazuje na potencijalni obrazac u kojem različite institucije ne djeluju istovremeno i usklađeno. Jedna institucija izdaje akt koji omogućava intervenciju, druga naknadno utvrđuje da određeni uslov nije ispunjen, treća traži poništenje izdatog akta, dok je intervencija na prostoru u međuvremenu već izvršena.

Takav obrazac otvara ozbiljno pitanje zakonitosti rada institucija, kvaliteta sistema prethodne kontrole, zaštite javnog dobra i odgovornosti svih subjekata koji su svojim aktima ili propuštanjem mogli omogućiti nastanak posljedica po obalu i zaštićeni prostor. Istovremeno, ovakav obrazac nalaže državnom tužilaštvu obavezu da preduzme radnje radi provjere da li

je izvršeno neko od krivičnih djela sa elementima korupcije, jer slijed događaja i djelovanja nadležnih organa koji nije bio preventivan i koji je omogućio ozbiljne intervencije na štetu javnog interesa i životne sredine, a u korist investitora, ukazuje na sumnju da tako nešto nije bilo moguće bez zloupotrebe službenih ovlašćenja.

3.6. Zaključak studije slučaja Baošići

Slučaj Baošići pokazuje da se pitanje zaštite prostora ne može svesti na jednu dozvolu, jednu instituciju ili jednog investitora. Naprotiv, projekat je prolazio kroz veliki broj institucionalnih tačaka kontrole: lokalnu samoupravu, državno prostorno planiranje, glavnog državnog arhitektu, zaštitu kulturnih dobara, Morsko dobro, vodne organe, Vodovod, različite inspekcije i sudsku kontrolu.

Uprkos tome, ozbiljna intervencija u obalnom prostoru je izvedena, nakon čega je država tek naknadno pokrenula mehanizme za njeno zaustavljanje i vraćanje prostora u prvobitno stanje. Ipak, rješenje o vraćanju prostora u prvobitno stanje se ne izvršava. Zbog toga centralno pitanje ovog slučaja nije samo ko je prekršio zakon, već mnogo šire – kako je projekat mogao da napreduje kroz niz administrativnih i stručnih procedura dok su istovremeno ostajala otvorena pitanja planskih parametara, HIA studije, zaštite UNESCO područja, imovinsko-pravnih odnosa, korišćenja morskog dobra, vodnog režima i stvarnog obima intervencije na obali?

Analiza slučaja Baošići pokazuje da se kroz vrijeme pojavljuje obrazac u kojem projekat dobija veće kapacitete, institucije sukcesivno izdaju nove akte, planski dokumenti se mijenjaju u interesu investitora, ranije prepreke se naknadno pokušavaju administrativno prevazići, zaštitni organi reaguju kada su radovi već odmakli, inspekcijske i upravne mjere teško se ili sporo izvršavaju, a javni funkcioneri šalju poruke nadležnim organima da vrše radnje iz svoje nadležnosti i da investitor "ostave na miru".

Ako se takav obrazac pokaže istinitim, slučaj Baošići neće biti samo primjer pojedinačne intervencije na obali, već primjer sistemskog problema u kojem zaštitni mehanizmi države reaguju sporije od investicionih procesa i interesa koje bi trebalo da kontrolišu.

3.7. Hoteli Delfin i Park

Pored Baošića, u analizi su razmotreni dostupni podaci koji se odnose na hotele Delfin i Park, koji su takođe u vlasništvu kompanije "Carine".

Hotel Delfin otvara drugačiji problem. U aprilu 2021. godine sproveden je postupak odlučivanja o potrebi izrade elaborata procjene uticaja za projekat: „Rad tj. funkcionisanje, već izgrađene i uređene plaže (kupališta), ispred hotela Delfin i depadansa hotela u Bijeloj“. U samoj dokumentaciji se više puta naglašava da je riječ o već izgrađenoj plaži i da se ne radi o izgradnji, već o njenom funkcionisanju i održavanju.

To ima vrlo važnu pravnu posljedicu. Postupak procjene uticaja iz 2021. godine može pokazivati da su nadležni organi procjenjivali uticaj funkcionisanja već izvedenog kupališta, ali sam po sebi ne odgovara na pitanje na osnovu kojeg akta, projekta i saglasnosti je ta plaža prvobitno izgrađena ili proširena?

To je ključna razlika između naknadne kontrole posljedica i prethodne kontrole zakonitosti zahvata. Ako se najprije izvede intervencija na obali, a tek naknadno procjenjuju njeni uticaji u fazi korišćenja, javni interes je već u znatno težoj poziciji. Fizička promjena obale može

već biti izvršena, a kasniji postupak više ne odlučuje o tome da li je takvu promjenu uopšte trebalo dozvoliti, nego kako upravljati njenim posljedicama.

Iako činjenica da je postupak za funkcionisanje vođen 2021. godine nije dokaz da je prvobitna izgradnja bila nezakonita, to ipak jeste razlog da se kompletan prethodni dokumentacioni lanac rekonstruiše. U tom smislu treba provjeriti akt kojim je kupalište formirano, projekat na osnovu kojeg je izvedena obalna intervencija, akte Morskog dobra, eventualne konzervatorske saglasnosti, ranije ekološke odluke, geodetske elaborate, rješenja katastra i podatke o eventualnoj promjeni površine i granica kupališta.

Delfin zato pokazuje drugi sistemski rizik – mogućnost da se postupak kontrole zaštite životne sredine pomjeri sa trenutka kada se prostor mijenja na trenutak kada je promjena već izvršena.

Kod Hotela Park dokumentacija ukazuje na specifičnu ulogu Javnog preduzeća Morsko dobro, koje se u početnoj fazi pojavljuje kao investitor, da bi tu ulogu kasnije prepustilo kompaniji Carine. Istovremeno, raspoloživa dokumentacija ne omogućava potpunu rekonstrukciju početne i konačne površine plaže, pravnog osnova eventualnog nasipanja i načina na koji je konačno stanje evidentirano.

4. HOTEL TEUTA U RISNU

4.1. Hotel Teuta – primjer u kojem je HIA imala stvarnu korektivnu funkciju, ali pitanje plaže ostaje otvoreno

Hotel Teuta predstavlja važan kontrast slučaju Baošića. Za rekonstrukciju hotela postoji relativno jasno dokumentovan lanac postupanja, prvo rješenje UTU br. 03-333/20-19039 i 0303-12910/18 od 12. januara 2021. godine, zatim rješenje Uprave za zaštitu kulturnih dobara UP/I-05-718/2020 od 25. decembra 2020. godine i postupak individualne procjene uticaja na baštinu.

Posebno je značajno što HIA u ovom slučaju nije ostala samo formalna procedura. Nakon ocjene da je prvobitno projektno rješenje problematično, projekat je izmijenjen tako što je smanjena bruto površina, broj smještajnih jedinica i spratnost, uklonjen je podzemni parking i promijenjen koncept objekta. Revidirana HIA je konačno rješenje ocijenila kao "umjereneo, ali izrazito pozitivno" („moderate but strongly positive"), u skladu sa ocjenom Međunarodnog savjeta za spomenike i spomeničke cjeline (ICOMOS-a).

To je primjer dobre funkcije HIA postupka jer procjena uticaja nije korišćena samo da potvrdi već donesenu odluku, već je uticala na sam projekat.

4.2. Plaža i intervencija na obali

Međutim, rekonstrukciju hotela potrebno je jasno odvojiti od pitanja plaže i intervencije na obali.

Prema odgovoru Opštine Kotor, nadležni Sekretarijat nije izdao akt koji se odnosi na proširenje plaže ili izmjenu obalne linije. Istovremeno, iz raspoložive HIA dokumentacije i dokumentacije koja se odnosi na rekonstrukciju hotela ne može se sa dovoljnom sigurnošću

zaključiti da je eventualno nasipanje mora ili formiranje nove površine bilo obuhvaćeno odobrenim projektom.

Štaviše, nadležni Sekretarijat je odgovorio da nije izdao nijednu saglasnost za plažu, što pokazuje da su nasipanje i intervencija na obali bili nezakoniti.

4.3. Zaključak slučaja Teuta

Slučaj Hotela Teuta zato pokazuje dvije različite strane institucionalnog postupanja. Sa jedne strane, postupak HIA pokazuje da mehanizmi zaštite kulturne baštine mogu imati konkretan efekat kada se primijene prije konačne realizacije projekta i kada njihove preporuke zaista utiču na projektno rješenje.

Sa druge strane, pitanje intervencije na plaži ostaje odvojeno od rekonstrukcije samog hotela. Postojanje dokumentovanog i sprovedenog postupka za hotelski objekat ne može se automatski prenijeti na fizičke promjene obale. Upravo zbog toga je i u ovom slučaju neophodno pravno razlikovati ono što je odobreno za objekat od onoga što je izvedeno na obalnom prostoru.

5. KAMENOLOMI U BOKI KOTORSKOJ – IZMEĐU KONCESIJE, ZAŠTITE BAŠTINE I INSTITUCIONALNOG RAZILAŽENJA

Kamenolomi predstavljaju posebno važan dio analize zaštite Boke Kotorske jer pokazuju da pritisak na prostor ne dolazi samo od turističke i stambene izgradnje. Eksploatacija mineralnih sirovina ima drugačiji karakter od hotelske gradnje. Tu posljedice mogu biti dugotrajne i teško se mogu sanirati jer se fizički mijenja reljef, pejzaž i prostor iz kojeg se sirovina trajno uklanja. U zaštićenom području takva intervencija zato mora biti posmatrana ne samo kroz pitanje postojanja koncesije i pojedinačnih dozvola, već i kroz kumulativni uticaj više eksploatacionih lokaliteta.

Prema podacima Ministarstva rudarstva i energetike,¹ na području Boke Kotorske postoji 10 aktivnih koncesija za eksploataciju mineralnih sirovina, raspoređenih na devet ležišta/lokaliteta, pri čemu se šest nalazi na području opštine Kotor, a četiri na području Herceg Novog. To znači da pitanje kamenoloma u Boki nije pitanje jednog izolovanog projekta.

Kao centralni slučaj u ovoj analizi razmatra se kamenolom „Krivošije – Kotor“, čiji je nosilac projekta privredno društvo „Braća Magud Grbalj“ d.o.o. iz Kotora.

5.1. Kamenolom „Krivošije – Kotor“ – „Braća Magud Grbalj“

Institucionalni raskorak između zaštite životne sredine i zaštite kulturne baštine

Predmet ove posebne pravne studije je postupanje nadležnih državnih i lokalnih organa u vezi sa planiranom eksploatacijom tehničko-građevinskog kamena na lokalitetu „Krivošije – Kotor“, čiji je nosilac projekta privredno društvo „Braća Magud Grbalj“ d.o.o. iz Kotora.

¹ Izvor: <https://www.cin-cg.me/uprkos-zabrani-unesco-a-kamenolomi-devastiraju-boku-kotorsku-pucaju-i-grobne-ploce/>

Poseban predmet analize predstavlja odnos između postupka procjene uticaja na životnu sredinu koji je vodila Agencija za zaštitu životne sredine (EPA) i postupaka zaštite kulturne baštine koje je vodila Uprava za zaštitu kulturnih dobara (UZKD).

Centralno pravno pitanje nije samo da li je investitor pribavio pojedine dozvole i saglasnosti, već da li je Agencija mogla zakonito dati saglasnost na Elaborat procjene uticaja nakon što je bila službeno obaviještena da više ne postoji saglasnost nadležnog organa zaštite kulturnih dobara, koju je sama prethodno ocijenila kao prethodno pitanje od čijeg rješavanja zavisi nastavak postupka.

Ovo pitanje je posebno značajno zbog činjenice da se predmetna lokacija nalazi u bafer zoni Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora, odnosno prostoru koji je povezan sa zaštitom izuzetne univerzalne vrijednosti područja Kotora.

5.1.1. Planski i koncesioni osnov

Za predmetni lokalitet postojala je koncesiona osnova za istraživanje i eksploataciju tehničko-građevinskog kamena. Urbanističko-tehnički uslovi Opštine Kotor iz 2020. godine odnose se na promjenu stanja u prostoru – kamenolom, a obuhvataju katastarske parcele u KO Krivošije Donje i djelove parcela u KO Risan. U tim aktima je konstatovano i postojanje koncesionog ugovora između države i „Braća Magud Grbalj”.

Međutim, koncesija i planski osnov sami po sebi ne predstavljaju konačno odobrenje za početak konkretne eksploatacije. Za realizaciju projekta potrebno je ispuniti i druge uslove, uključujući rudarsku, ekološku, konzervatorsku, imovinsko-pravnu i drugu dokumentaciju.

5.1.2. Zaštita kulturne baštine i početak postupka pred EPA

U 2021. godini UZKD je sprovela postupak pojedinačne procjene uticaja promjene stanja u prostoru za planiranu eksploataciju. Iz dokumentacije proizlazi da je tada izrađena HIA procjena zasnovana na ICOMOS smjernicama i da je UZKD donijela rješenje kojim je ta procjena prihvaćena, uz izdavanje konzervatorskih uslova.

Istovremeno, EPA je 2021. godine utvrdila da je za projekat potrebna procjena uticaja na životnu sredinu. U postupku odlučivanja EPA je izričito konstatovala da lokacija pripada zaštićenoj okolini Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora i da je potrebno sprovesti mjere koje je propisala UZKD.

EPA je u maju 2021. godine donijela rješenje kojim je utvrdila obavezu izrade Elaborata procjene uticaja. I zvanična objava EPA potvrđuje da je riječ o istom projektu „Braća Magud Grbalj” na navedenim parcelama.

Dakle, već u početnoj fazi bilo je jasno da se radi o projektu koji istovremeno aktivira ekološki i konzervatorski režim.

Investitor je 4. novembra 2021. godine podnio zahtjev za davanje saglasnosti na Elaborat procjene uticaja na životnu sredinu. Elaborat je bio predmet javnog uvida i javne rasprave. Komisija za ocjenu Elaborata je u januaru 2022. godine zaključila da se na tadašnji Elaborat ne može izdati saglasnost bez prethodnih izmjena i dopuna. Investitor je potom dostavio inovirani Elaborat.

Posebno značajan korak predstavlja akt EPA od 8. marta 2022. godine kojim se Crnogorskoj nacionalnoj komisiji za UNESCO obraća radi mišljenja o realizaciji projekta. To pokazuje da je sama EPA prepoznala da projekat nije moguće posmatrati samo kao klasični rudarski ili ekološki projekat, već i kroz njegov mogući uticaj na područje svjetske baštine.

5.1.3. Odbijanje saglasnosti UZKD i promjena pravne situacije

Za razumijevanje kasnijeg problema veoma je važno razlikovati dvije različite faze postupanja UZKD.

U prvoj fazi, UZKD je 2021. godine donijela rješenje kojim je pojedinačna procjena uticaja zasnovana na ICOMOS smjernicama ocijenjena, a potom su izdati konzervatorski uslovi. Drugim riječima, projekat je u toj fazi imao određenu konzervatorsku osnovu.

Kasnije je, međutim, došlo do bitne promjene. UZKD je rješenjem UP/I-05-722/2020-38 od 9. jula 2025. godine odbila zahtjev „Braća Magud Grbalj” za davanje saglasnosti na Konzervatorski projekat promjene stanja u prostoru – kamenolom. EPA je o toj činjenici službeno obaviještena aktom UZKD/PJ Kotor od 10. novembra 2025. godine.

Time je, prema samoj kasnijoj ocjeni EPA, nastupila promjena činjeničnog stanja jer saglasnost koja je postojala u ranijoj fazi više nije postojala, odnosno zahtjev za njeno izdavanje bio je odbijen. To je tačka na kojoj počinje centralni pravni problem ove studije.

5.1.4. Postupanje EPA nakon odbijanja saglasnosti UZKD

Iz dokumentacije EPA proizlazi da je Agencija nakon prijema akta UZKD utvrdila:

- da je investitor prilikom podnošenja zahtjeva imao saglasnost UZKD;
- da je ta saglasnost kasnije prestala da predstavlja postojeću pravnu činjenicu;
- da je UZKD odbila zahtjev investitora za davanje saglasnosti na konzervatorski projekat;
- da je o tome EPA službeno obaviještena;
- da je predmetni akt dostavljen Komisiji za ocjenu Elaborata.

Još važnije, Komisija za ocjenu Elaborata je nakon toga predložila da se postupak prekine do pribavljanja potrebne saglasnosti UZKD. Dakle, nije riječ samo o tome da je neko sa strane upozorio EPA da postoji problem. Sama stručna Komisija EPA je nakon uvida u novu činjenicu zaključila da je potrebno prekinuti postupak.

EPA je 18. marta 2026. godine formalno obavijestila investitora da je u postupku utvrdila navedenu promjenu činjenica. U tom aktu EPA navodi da je saglasnost UZKD od posebnog značaja i da predstavlja neophodan uslov za dalje vođenje postupka. EPA se poziva na institut prethodnog pitanja predviđen Zakonom o upravnom postupku. Suština obrazloženja EPA je da postojanje važeće saglasnosti UZKD predstavlja prethodno pitanje od čijeg rješavanja zavisi odluka u postupku procjene uticaja.

Ovo je pravno veoma značajan akt jer je EPA zauzela stav da bez nove saglasnosti UZKD ne može nastaviti postupak.

Još je značajnije što dokumentacija sadrži internu komunikaciju iz koje proizlazi da je i član Komisije EPA upozorio da je UZKD odbila saglasnost. U komunikaciji od 13. marta 2026.

godine navodi se da je prethodna HIA studija, koja je bila važan osnov za raniji pozitivan stav, poništena i više nije odgovarajuća osnova, te se predlaže da se postupak obustavi dok investitor ne pribavi saglasnost na konzervatorske uslove.

Konačni zaključak Komisije od 13. marta 2026. godine još je direktniji. Nakon što je Komisija informisana da je UZKD odbila zahtjev za davanje saglasnosti na konzervatorske uslove, predlaže se da EPA obustavi postupak procjene uticaja dok investitor ne pribavi navedenu saglasnost. Jedan član Komisije, Darko Saveljić, ostao je izdvojenog stava i nije potpisao zajednički izvještaj.

Ova činjenica je značajna ne zato što izdvojeno mišljenje jednog člana automatski određuje zakonitost konačne odluke, već zato što pokazuje da je unutar samog stručnog tijela EPA postojala ozbiljna i dokumentovana dilema o mogućnosti izdavanja pozitivne saglasnosti.

5.1.5. Saglasnost EPA iz marta 2026. i pitanje prethodnog pitanja

Uprkos prethodnom zaključku da je važeća saglasnost UZKD prethodno pitanje i uprkos činjenici da nova saglasnost nije pribavljena, EPA je 30. marta 2026. godine donijela rješenje 03-UPI-583/44 kojim daje saglasnost na Elaborat procjene uticaja za eksploataciju tehničko-građevinskog kamena na lokalitetu Krivošije. Zvanična objava EPA potvrđuje broj rješenja, datum i predmet projekta.

Istim rješenjem EPA nalaže investitoru da pribavi odobrenje Uprave za zaštitu kulturnih dobara prije izvođenja projekta. To je upravo ono što čini predmet pravno posebno interesantnim. EPA je praktično prešla sa prethodnog stava da postupak treba prekinuti do pribavljanja saglasnosti UZKD na konačni stav da se saglasnost može dati, ali da investitor naknadno pribavi saglasnost UZKD prije izvođenja projekta.

Ako je saglasnost UZKD prethodno pitanje od čijeg rješenja zavisi odluka EPA, kako je sama EPA zaključila, onda je vrlo teško pravno objasniti kako je kasnije mogla donijeti konačno pozitivno rješenje bez nove saglasnosti.

Međutim, ako važeći Zakon o procjeni uticaja ne daje EPA ovlašćenje da uslovljava svoju odluku prethodnim pribavljanjem konzervatorske saglasnosti, a konzervatorska saglasnost predstavlja samostalan uslov za izvođenje projekta, tada bi moglo biti pravno održivo da EPA odluči samo o ekološkom aspektu, uz izričito ograničenje da saglasnost ne daje pravo početka eksploatacije.

Čak i ako se prihvati stav da EPA nije nadležna da odlučuje o postojanju konzervatorske saglasnosti kao posebnom uslovu za ekološku saglasnost, ostaje veoma ozbiljno pitanje unutrašnje pravne konzistentnosti njenog postupanja.

EPA i UZKD ne moraju donijeti identičnu odluku jer EPA štiti životnu sredinu kroz postupak procjene uticaja, dok UZKD štiti kulturnu baštinu, kulturni pejzaž i vrijednosti zaštićenog područja. Ali upravo zato što su različite, jedna saglasnost ne može automatski nadomjestiti drugu. Ekološka saglasnost ne znači da je projekat dobio konzervatorsku saglasnost. I obrnuto. Zvanična EPA odluka to zapravo i potvrđuje jer izričito nalaže investitoru da prije izvođenja projekta pribavi odobrenje UZKD.

Zato se eventualni pravni problem ne nalazi u samoj činjenici da su EPA i UZKD različito ocijenile projekat, već u pitanju kakav pravni efekat ima negativna odluka UZKD na postupak

pred EPA i da li je EPA mogla donijeti konačnu saglasnost znajući da investitor nema trenutno potrebnu konzervatorsku saglasnost.

5.1.6. UNESCO i ICOMOS

U ovom predmetu postoji i treća komponenta.

EPA je još 2022. godine prepoznala potrebu da se zbog statusa Kotora kao svjetske baštine pribavi mišljenje kroz UNESCO mehanizam.

Kasnije je u postupak ušla odluka Komiteta za svjetsku baštinu iz 2025. godine.

Prema dostupnim podacima, UNESCO je u julu 2025. godine zatražio obustavljanje daljeg izdavanja odobrenja za nove građevinske i razvojne projekte u području dobra i bafer zone.

EPA je u konačnom rješenju, međutim, zauzela stav da se ta odluka ne odnosi neposredno na konkretni projekat na način koji bi imao pravno dejstvo na već započeti postupak procjene uticaja.

Tu je potrebno napraviti važnu pravnu razliku:

UNESCO odluka nije automatski isto što i domaće upravno rješenje kojim se neposredno zabranjuje izdavanje konkretne ekološke saglasnosti.

Država svoje odlučivanje u zaštićenom području mora posmatrati i kroz međunarodne obaveze zaštite izuzetne univerzalne vrijednosti dobra.

Poseban problem nastaje kada jedan državni organ – UZKD – UNESCO i ICOMOS standarde uzima u obzir prilikom odlučivanja o projektu, dok drugi državni organ – EPA – iste međunarodne okolnosti ne smatra dovoljnim razlogom da ne izda saglasnost na Elaborat procjene uticaja.

Prema dokumentaciji, UZKD je EPA o svom stavu obavijestila prije konačnog odlučivanja. EPA je, dakle, znala da nadležni organ zaštite kulturnih dobara ne daje saglasnost na konzervatorski projekat.

Zato se pravno pitanje više ne može postaviti samo kao to da li je EPA morala imati saglasnost UZKD, već da li je EPA, nakon što je sama utvrdila da je konzervatorska saglasnost prethodno pitanje, mogla preći preko činjenice da je to pitanje riješeno negativno i ipak donijeti konačnu saglasnost, uz nalažanje investitoru da saglasnost pribavi naknadno.

Još jedno važno pitanje je šta zapravo znači „pribaviti saglasnost prije izvođenja”? EPA rješenjem ne daje investitoru pravo da odmah počne eksploataciju. Rješenjem se nalaže da prije izvođenja projekta pribavi odobrenje UZKD, kao i odgovarajuću dozvolu/odobrenje za izvođenje projekta u roku od dvije godine. Zato ekološka saglasnost sama po sebi nije dozvola za otvaranje kamenoloma.

5.1.7. Zaključak slučaja Krivošije

Ekološka saglasnost EPA ne može se tumačiti kao saglasnost države da se kamenolom realizuje bez prethodno pribavljenog odobrenja UZKD. Naprotiv, sama EPA je u svom rješenju utvrdila obavezu pribavljanja tog odobrenja prije početka projekta.

Zbog toga, čak i ako se prihvati da je EPA imala ovlaštenje da odluči o Elaboratu nezavisno od konzervatorske saglasnosti, nema pravnog osnova da se na osnovu same ekološke saglasnosti započne eksploatacija.

Slučaj Krivošije zato prije svega otvara pitanje usklađenosti različitih zaštitnih režima i konzistentnosti postupanja institucija. Jedan organ odlučuje o uticaju na životnu sredinu, drugi o zaštiti kulturne baštine, ali se oba postupka odnose na isti fizički projekat i isti zaštićeni prostor. Kada se rezultati tih postupaka ne podudaraju, država mora obezbijediti jasan odgovor na pitanje pod kojim uslovima projekat može ili ne može biti realizovan.

5.2. Kamenolomi kao upozorenje o širem obrascu

U kontekstu cijele studije, kamenolomi su posebno važni jer pokazuju da pritisak na Boku nije samo posljedica hotelske gradnje ili individualnih investicionih projekata. Ovdje se pojavljuje druga vrsta sistemskog rizika – fragmentacija odlučivanja. Jedna institucija posmatra rudarsku djelatnost, druga životnu sredinu, treća kulturnu baštinu, četvrta prostorno-plansku dokumentaciju i peta imovinsko-pravne odnose.

Ali Boka Kotorska je jedna cjelina. Ako svaki organ zaštitu posmatra samo iz svog sektorskog ugla, može se dogoditi da nijedan organ ne preuzme odgovornost za konačni rezultat. A konačni rezultat nije sadržan u jednom rješenju, već se on i vidi na terenu.

Konačno, kamenolomi u Boki Kotorskoj predstavljaju posebno ozbiljan indikator rizika po sistem zaštite prostora. Dostupna dokumentacija ne omogućava zaključak da je svaka koncesija nezakonita, ali pokazuje postojanje dubokog institucionalnog neslaganja, otvorenih pitanja o redosljedu i potpunosti zaštitnih procedura, kao i upozorenja međunarodnih stručnih tijela o mogućem ozbiljnom uticaju na kulturni pejzaž. Posebno zabrinjava činjenica da se istovremeno govori o zaštiti prostora od međunarodnog značaja, dok se na terenu odvijaju ili pripremaju aktivnosti koje taj prostor nepovratno mijenjaju.

Ako država blagovremeno ne uskladi koncesione, rudarske, ekološke, konzervatorske i prostorno-planske procedure, postoji opasnost da će, kao i kod pojedinih intervencija na obali, kontrola doći tek nakon što je šteta već nastala. Tada više nije riječ samo o tome da li je investitor imao pojedinačnu dozvolu, već da li je država ispunila svoju obavezu da zaštititi prostor koji je sama prihvatila kao dio svjetske baštine.

Boka Kotorska se ne može zaštititi tako što će svaki pojedinačni projekat formalno proći kroz svoju proceduru, ako zbir tih projekata na kraju proizvede prostor koji više nije isti onaj prostor koji je država obavezala da štiti. Ovaj zaključak je posebno potkrijepljen činjenicom da međunarodne stručne procjene kamenolome ne posmatraju izolovano, već ih stavljaju u širi kontekst kumulativnog pritiska na Boku.

6. ZAKLJUČCI

Od izgradnje hotela i apartmanskih kompleksa, preko proširivanja i nasipanja plaža i drugih zahvata u morsku obalu, do eksploatacije kamenoloma, Boka Kotorska je izložena različitim pritiscima koji, posmatrani pojedinačno, mogu izgledati kao odvojeni investicioni projekti, ali u svom zbiru mijenjaju prostor kao cjelinu. Ne mijenja se samo izgled pojedinačne parcele ili obale. Mijenja se pejzaž, odnos kopna i mora, prirodni i kulturni ambijent i karakter prostora koji je stvaran vjekovima. Zato pitanje nije samo da li je svaki pojedinačni zahvat formalno pokriven određenim aktom, već da li zbir takvih intervencija vodi postepenom gubitku onoga što Boku čini Bokom.

U slučaju Baošića dokumentacijom je potvrđeno postojanje odvojenih postupaka koji se odnose na hotelski objekat i na kupalište i intervencije na obali. Zbog toga se dozvole i saglasnosti za hotel ne mogu automatski tretirati kao pravni osnov za intervencije na morskom dobru, niti se odobrenje za kupalište može smatrati odobrenjem za sve elemente hotelskog kompleksa. Takođe je potvrđeno da su u različitim fazama postupka postojali inspekcijski nalazi, zabrane izvođenja radova, postupci legalizacije i konzervatorske odluke koje su imale neposredan značaj za pravni status izvedenog stanja.

Za Baošiće je posebno značajno što je Uprava za zaštitu kulturnih dobara donijela odluku kojom je naloženo vraćanje određenog dijela prostora u prethodno stanje, dok su istovremeno postojali drugi akti državnih i lokalnih organa koji su omogućavali ili podržavali određene intervencije. To potvrđuje potrebu da se međusobni odnos nadležnih organa pravno i institucionalno razjasni.

Slučaj Hotela Teuta pokazuje dvije različite strane sistema zaštite. Kod rekonstrukcije samog hotela postupak HIA imao je stvarnu korektivnu funkciju: projektno rješenje je nakon procjene izmijenjeno i smanjeno. Istovremeno, rekonstrukciju hotela potrebno je odvojiti od intervencije na plaži. Prema odgovoru Opštine Kotor, nadležni Sekretarijat nije izdao saglasnost za proširenje plaže ili izmjenu obalne linije, dok raspoloživa dokumentacija o rekonstrukciji hotela i HIA ne potvrđuje da je takva intervencija bila obuhvaćena odobrenim projektom. U analizi je zbog toga zaključeno da su nasipanje i intervencija na obali bili nezakoniti.

Kod kamenoloma „Krivošije – Kotor“, čiji je nosilac projekta „Braća Magud Grbalj“, centralno pitanje predstavlja odnos postupanja Agencije za zaštitu životne sredine i Uprave za zaštitu kulturnih dobara. UZKD je 2021. godine dala određenu konzervatorsku osnovu projektu, ali je 2025. godine odbila zahtjev za saglasnost na konzervatorski projekat. EPA je o toj promjeni bila obaviještena i u martu 2026. godine sama je ocijenila da saglasnost UZKD predstavlja prethodno pitanje od značaja za nastavak postupka. Ipak, EPA je 30. marta 2026. godine dala saglasnost na Elaborat procjene uticaja, uz obavezu investitora da odobrenje UZKD pribavi prije izvođenja projekta. To otvara ozbiljno pravno pitanje unutrašnje konzistentnosti postupka i pravnog odnosa između ekološke i konzervatorske saglasnosti.

Istovremeno, sama ekološka saglasnost EPA ne predstavlja dozvolu za početak eksploatacije. EPA je svojim rješenjem izričito zadržala obavezu pribavljanja odobrenja UZKD prije izvođenja projekta. Slučaj Krivošije zato pokazuje da različiti zaštitni režimi mogu postojati paralelno, ali da jedan akt ne može automatski zamijeniti saglasnost koja je potrebna prema drugom pravnom režimu.

Zajednička karakteristika analiziranih slučajeva jeste fragmentacija institucionalnog odlučivanja. Različiti organi kontrolišu urbanizam, gradnju, morsko dobro, zaštitu životne sredine, kulturnu baštinu, inspekcijski nadzor i druge segmente, dok se na terenu realizuje jedan fizički zahvat. Kada se međusobna usklađenost tih odluka ne provjeri prije početka ili nastavka radova, postoji rizik da svaki pojedinačni organ formalno postupi u okviru svoje nadležnosti, a da ukupni rezultat ipak ostane pravno i institucionalno nerazjašnjen. Analizirani slučajevi ukazuju i na problem reaktivnog umjesto preventivnog postupanja. U pojedinim situacijama zaštitni i kontrolni mehanizmi aktiviraju se nakon što je prostor već fizički izmijenjen ili kada su radovi značajno uznapredovali. Tada se zaštita javnog interesa pomjera sa sprečavanja problema na pokušaj saniranja njegovih posljedica. Zbog toga se zaštita Bokokotorskog zaliva ne može zasnivati samo na provjeri da li za svaki pojedinačni projekat postoji određen akt. Potrebno je sagledavati cijeli pravni lanac, međusobnu usklađenost odluka nadležnih organa i kumulativni efekat više intervencija na isti prostor.

7. PREPORUKE

Na osnovu utvrđenih činjenica, identifikovanih pravnih pitanja i otvorenih pitanja, potrebno je preduzeti mjere koje će omogućiti potpunu rekonstrukciju spornih postupaka, izvršenje donesenih odluka i bolju koordinaciju institucija. Cilj tih mjera ne treba da bude samo naknadno utvrđivanje odgovornosti, već prije svega zaštita prostora, zaustavljanje eventualne dalje štete, izvršenje konačnih i izvršnih odluka i uspostavljanje jasne institucionalne odgovornosti.

1. Prioritetno izvršiti rješenja o vraćanju u prvobitno stanje

U predmetu Baošići potrebno je bez daljeg odlaganja obezbijediti izvršenje pravnosnažnog i izvršnog rješenja Uprave za zaštitu kulturnih dobara kojim je naloženo vraćanje lokacije u prvobitno stanje. Sama činjenica da je pitanje izvršenja već bilo predmet koordinacije više državnih organa pokazuje da problem više nije samo u donošenju odluke, već u njenom sprovođenju. Vlada je i sama u maju 2026. godine saopštila da izvršenje odluke pripada Upravi za zaštitu kulturnih dobara i da su preduzete aktivnosti na njenom sprovođenju.

Potrebno je utvrditi precizno stanje izvršenja, rokove, preostale radnje i odgovorna lica, a ukoliko izvršenje nije moguće dobrovoljnim putem, sprovesti zakonom predviđeni postupak prinudnog izvršenja. U međuvremenu treba onemogućiti svaku novu intervenciju kojom bi se stanje na lokaciji dodatno mijenjalo.

2. Izvršiti nezavisno geodetsko snimanje stvarnog stanja u Baošićima

Potrebno je angažovati ovlašćenu stručnu instituciju ili geodetsku organizaciju koja bi utvrdila stvarno stanje na terenu, uključujući:

- stvarnu površinu nasute i uređene obale i kupališta;
- položaj izvedenih objekata i konstrukcija;
- granice katastarskih parcela;
- odnos izvedenog stanja prema morskom dobru;
- razliku između projektovanog, dozvoljenog i stvarno izvedenog stanja;

- stanje prije i poslije predmetnih intervencija, na osnovu katastarskih podataka, ortofoto snimaka i drugih raspoloživih evidencija.

Bez takvog snimanja nije moguće pouzdano odgovoriti na pitanje šta je tačno izvedeno, na kojoj površini i u kom obimu odstupa od prethodnog i dozvoljenog stanja.

3. Razdvojeno preispitati hotel i kupalište

Nadležni organi treba da izvrše potpunu, ali odvojenu pravnu kontrolu:

1. hotelskog objekta i njegovih lamela;
2. kupališta i intervencija na obali.

Njihova funkcionalna povezanost ne smije dovesti do pravnog tretiranja jednog projekta kao automatske dozvole za drugi. Potrebno je provjeriti sve uslove, saglasnosti, konzervatorske akte, građevinske i druge dozvole za svaki od ta dva segmenta.

Posebno treba utvrditi da li su organi koji su izdavali dozvole za kupalište imali na raspolaganju sve prethodno potrebne akte Uprave za zaštitu kulturnih dobara, kao i da li je njihov sadržaj pravilno uzet u obzir.

4. Preispitati ulogu i dokumentaciju Javnog preduzeća Morsko dobro

JP Morsko dobro treba da učini jasnim šta je u analiziranim slučajevima bilo predmet ugovora, saglasnosti i drugih akata koje je izdavalo ili zaključivalo, kao i koji su konkretni radovi bili obuhvaćeni tim aktima.

U slučaju Baošića potrebno je posebno razjasniti da li su ugovor i pozitivno mišljenje Morskog dobra obuhvatali samo korišćenje i uređenje kupališta ili i fizičke intervencije kojima se mijenjalo stanje obale. Raspoloživa dokumentacija trenutno ne daje potpun odgovor na to pitanje.

Kod Hotela Park potrebno je dokumentovati i institucionalni slijed u kojem se JP Morsko dobro prvo pojavljuje kao investitor, a zatim tu ulogu prepušta kompaniji Carine.

5. Provjeriti postupanje inspekcija i vremensku dinamiku

Potrebno je izvršiti posebnu kontrolu rada građevinske, kulturne, vodne, ekološke i drugih nadležnih inspekcija.

Posebno treba ispitati višemjesečni period između pojedinih inspekcijskih odluka i njihovog faktičkog izvršenja, bez prejudiciranja odgovornosti bilo kog inspektora. Cilj kontrole treba da bude utvrđivanje da li je nadzor bio blagovremen, efikasan i međusobno koordinisan.

6. Za Hotel Teuta posebno utvrditi pravni osnov intervencije na plaži

Postupak rekonstrukcije Hotela Teuta i intervenciju na plaži potrebno je posmatrati kao dva odvojena pravna pitanja.

Za rekonstrukciju hotelskog objekta postoji dokumentovan postupak u kojem je HIA dovela do izmjene projekta. Međutim, prema odgovoru Opštine Kotor, nadležni Sekretarijat nije

izdao akt koji se odnosi na proširenje plaže ili izmjenu obalne linije, dok raspoloživa dokumentacija o rekonstrukciji hotela ne pokazuje da je takva intervencija bila obuhvaćena odobrenim projektom.

Zbog toga nadležni organi treba da utvrde na osnovu kojeg konkretnog pravnog akta je izvedena intervencija na plaži i, ukoliko odgovarajući pravni osnov nije postojao, preduzmu mjere iz svoje nadležnosti.

7. Tužilaštvo treba da izvrši provjeru cjelokupnog postupanja

Nadležno državno tužilaštvo trebalo bi da, na osnovu službenih dokumenata, izvrši provjeru postoji li osnov sumnje da su izvršena krivična djela za koja se goni po službenoj dužnosti. Potrebno je da tužilaštvo utvrdi činjenični slijed i, ukoliko postoji osnov sumnje, sprovede provjeru svih relevantnih okolnosti. Posebno treba pribaviti kompletne upravne spise, službenu elektronsku komunikaciju, zapisnike, projektno-tehničku dokumentaciju i podatke o komunikaciji između nadležnih institucija. Posebno treba provjeriti da li postoji nezakoniti uticaj od strane investora na javne funkcionere koji mogu uticati na donošenje odluka.

8. Uspostaviti jedinstveni međuinstitucionalni spis predmeta

Slučaj Baošići pokazuje problem fragmentacije postupaka. Zbog toga bi trebalo formirati jedinstvenu službenu dokumentacionu mapu predmeta u kojoj bi bili objedinjeni svi relevantni akti. Na taj način bi se omogućilo da svaki organ prije donošenja odluke vidi relevantne odluke drugih organa i da se izbjegne situacija u kojoj jedan organ postupka kao da drugi pravno relevantni postupak ne postoji.

9. Zaštićeni prostor tretirati kroz kumulativni, a ne samo pojedinačni uticaj

Potrebno je za buduće intervencije u Bokokotorskom zalivu uvesti praksu procjene kumulativnog uticaja. Nije dovoljno ispitivati samo da li je pojedinačni hotel, kupalište, nasip ili kamenolom formalno usklađen sa pojedinačnim aktom. Potrebno je sagledati zbirni efekat jer takav pristup može spriječiti situaciju u kojoj veliki prostorni i ekološki efekat nastane kroz veliki broj pojedinačnih odluka koje se posmatraju potpuno izolovano.

10. Za kamenolome sprovesti posebnu kumulativnu i institucionalnu provjeru

Za kamenolome na području Bokokotorskog zaliva potrebno je sprovesti posebnu, objedinjenu pravnu, tehničku i institucionalnu provjeru. Takva provjera ne bi smjela biti ograničena na utvrđivanje postojanja pojedinačnih dozvola, već mora obuhvatiti cijeli pravni lanac od koncesije i planskog osnova do stvarnog stanja na terenu i kumulativnog uticaja eksploatacije na prirodnu i kulturnu baštinu.

U tom postupku potrebno je, najmanje:

- provjeriti važenje svih koncesionih ugovora, njihove rokove, obim prava i obaveza koncesionara, kao i eventualne izmjene, anekse i odluke kojima je mijenjan njihov predmet ili obuhvat;
- utvrditi tačne površine, granice i prostorni obuhvat koncesionih područja, uključujući njihovo usklađivanje sa katastarskim parcelama i stvarnim stanjem na terenu;

- provjeriti vlasničke i druge imovinsko-pravne odnose, posebno tamo gdje koncesiono područje obuhvata privatne parcele ili gdje je zbog neriješenih imovinskih odnosa mijenjan prvobitni obuhvat koncesije;
- utvrditi koji su rudarski projekti trenutno važeći, na koje se površine i kapacitete odnose i da li odgovaraju aktuelnom stanju, koncesionom ugovoru i drugim važećim uslovima;
- provjeriti procjene uticaja na životnu sredinu i odluke/saglasnosti EPA, uključujući pitanje da li se ranija procjena može odnositi na novu ili izmijenjenu fazu eksploatacije ili je bila potrebna nova procjena;
- provjeriti vodne uslove, saglasnosti i druga odobrenja iz oblasti voda, uključujući moguće posljedice eksploatacije na izvorišta, podzemne i površinske vode;
- provjeriti postojanje i sadržinu konzervatorskih uslova, individualnih procjena uticaja na kulturnu baštinu, projekata konzervatorskih mjera i saglasnosti Uprave za zaštitu kulturnih dobara;
- posebno utvrditi da li su konzervatorske saglasnosti koje su postojale u ranijim fazama postupka i dalje važeće i da li su kasnijim aktima izmijenjene, poništene ili odbijene;
- provjeriti status svake lokacije u odnosu na područje Svjetske baštine UNESCO-a, uključujući jezgro i bafer zonu, kao i posljedice tog statusa za konkretni projekat;
- provjeriti da li je, u slučajevima u kojima je to bilo potrebno, sprovedena procedura iz stava 172 Operativnih smjernica za primjenu Konvencije o svjetskoj baštini, odnosno da li je UNESCO pravovremeno obaviješten prije donošenja odluka koje mogu imati uticaj na izuzetnu univerzalnu vrijednost dobra;
- pribaviti i analizirati stavove UNESCO-a i ICOMOS-a, posebno preporuke koje se odnose na nove koncesije i moguće kumulativne posljedice eksploatacije na kulturni pejzaž i izuzetnu univerzalnu vrijednost područja;
- provjeriti da li su nadležni organi međusobno razmjenjivali informacije o promjenama pravnog i činjeničnog stanja i da li su u kasnijim postupcima uzimali u obzir ranije odluke drugih nadležnih organa;
- sprovesti terensku tehničku kontrolu stvarnog obuhvata i stanja svakog kamenoloma, uključujući površinu eksploatacije, stanje kosina i terena, pristupne puteve, objekte, deponije materijala i druge intervencije;
- utvrditi stvarne ili potencijalne uticaje miniranja, vibracija, buke, prašine, suspendovanih čestica, promjene morfologije terena i uticaja na vode, naročito u naseljenim područjima;
- posebno ispitati navode o mogućem uticaju eksploatacije na stambene objekte, cisterne, izvorišta, puteve, groblja i druge objekte i vrijednosti u neposrednom okruženju, uz angažovanje odgovarajućih nezavisnih i akreditovanih stručnjaka;
- konačno, sprovesti kumulativnu procjenu uticaja svih kamenoloma zajedno, a ne samo pojedinačno, jer se tek sagledavanjem njihovog ukupnog prostornog, ekološkog i vizuelnog uticaja može utvrditi da li zbir pojedinačno odobrenih intervencija mijenja karakter zaštićenog kulturnog pejzaža.

11. Objaviti ključne dokumente i omogućiti javni nadzor

S obzirom na javni interes zaštite Bokokotorskog zaliva, javnosti u skladu sa zakonom treba učiniti dostupnim ključne konačne akte, rješenja, dozvole, ugovore i rezultate inspekcijskih postupaka.

Transparentnost je posebno važna u predmetima u kojima različiti organi donose naizgled suprotstavljene odluke. Javnost mora imati mogućnost da vidi ne samo konačni akt, već i pravni i činjenični osnov na kojem je zasnovan.

ZAVRŠNA PREPORUKA

Cilj postupanja države ne bi trebalo da bude ni zaštita investitora od države, ni zaštita države od investitora, već zaštita javnog interesa i vladavine prava. To znači da se mora utvrditi stvarno stanje, zaustaviti svaka dalja nedozvoljena intervencija, izvršiti konačne odluke nadležnih organa, ispitati zakonitost postupanja svih institucija i, tamo gdje za to postoji osnov, utvrditi individualna odgovornost.

Posebno je važno da se ne dozvoli da se problem riješi naknadnom legalizacijom ili novim administrativnim aktom kojim bi se faktičko stanje pretvorilo u „zakonito“ bez prethodnog odgovora na pitanje kako je takvo stanje nastalo. U zaštićenom prostoru, javni interes ne može biti sveden na formalno postojanje pojedinačne dozvole. Potrebno je utvrditi da li je čitav lanac odluka, saglasnosti, nadzora i izvršenja bio zakonit, međusobno usklađen i usmjeren na zaštitu prostora.

Konačno, država bi trebalo da iz ovog slučaja izvede institucionalnu pouku da nije dovoljno da svaki organ formalno postupi u okviru svoje nadležnosti ako zbir takvih postupanja proizvodi rezultat koji nijedan od tih organa pojedinačno ne bi mogao opravdati sa stanovišta zaštite javnog interesa. Upravo zato buduće odluke u Bokokotorskom zalivu moraju počivati na koordinisanom, kumulativnom i preventivnom pristupu, a ne na naknadnom saniranju posljedica.