



Broj: 04-322/26- 299/7

Podgorica, 4.03.2026.godine

Predmet: Izvještaj o sprovedenim javnim konsultacijama povodom izrade Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini

Na osnovu člana 13 Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija ("Službeni list Crne Gore", broj 41/18), Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera sačinilo je

**IZVJEŠTAJ O SPROVEDENIM JAVNIM KONSULTACIJAMA
POVODOM IZRADE NACRTA ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O
ODGOVORNOSTI ZA ŠTETU U ŽIVOTNOJ SREDINI**

U skladu sa članom 12 Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija, Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera je objavilo Javni poziv za konsultovanje zainteresovane javnosti povodom izrade Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini. Javni poziv je trajao 15 dana, počev od 13. februara 2026. godine i isti je sproveden u formi dostavljanja inicijativa, predloga, sugestija i komentara, u pisanom i elektronskom obliku.

Zainteresovana javnost je imala mogućnost dostaviti inicijative, predloge, sugestije i komentare na:

- adresu Ministarstva ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera: Eko-efikasna zgrada, Cetinjski put bb, 81000 Podgorica;
- e-mail adrese službenika zaduženih za konsultovanje: slavica.braunovic@mers.gov.me i maja.raicevic@mers.gov.me

Poziv je bio dostupan na internet stranici Ministarstva ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera <https://www.gov.me/mers>, kao i na portalu e-uprave: <https://www.euprava.me>.

Tokom trajanja javnih konsultacija ovom Ministarstvu su dostavljene inicijative, predloge i sugestije od NVO „OZON“ i gđina Nikole Raičevića, sudskog vještaka ekološke struke.

Pregled inicijativa, predloga i sugestija, sa odgovorima, nalaze se u tekstu ispod.

Inicijativa/predlog/sugestija/komentar 1 (NVO OZON)

Shodno pozivu za učešće u javnim konsultacijama u pripremo Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini u nastavku su naši predlozi uz prateća obrazloženja.

- Smatramo da bi u djelu I. OSNOVNE ODREDBE, Šteta u životnoj sredini, u članu 4 uvrstiti i negativne uticaje na vazduh.

Obrazloženje: Imajući u vidu negativne trendove namjerno izazvanih požara, kako u šumskim kompleksima tako i na neuređenim smetlištima, paljenje otpadnih guma, korišćenje različitih otpadnih materijala za potrebe grijanja, smatramo da bi novim zakonskim aktom trebalo prepoznati i ovaj izvor štete u životnoj sredini, naročito imajući u vidu uzročno –posledične efekte na živa bića.

Odgovor na inicijativu/predlog/sugestiju/komentar 1

Ne prihvata se primjedba jer Direktiva 2004/35/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 21. aprila 2004. godine o odgovornosti za štetu u životnoj sredini, koja se prenosi ovim Zakonom, ne obuhvata negativne uticaje na vazduh. Naime, shodno ovoj Direktivi „štetom u životnoj sredini“ smatra se šteta nanijeta zaštićenim vrstama i prirodnim staništima, vodama i zemljištu.

Inicijativa/predlog/sugestija/komentar 2 (NVO OZON)

U dijelu V. NADZOR jasno prepoznati nadležnosti inspekcija

Obrazloženje: Kako se u praksi često dešava prebacivanje nadležnosti sa jedne inspekcije na drugu smatramo da bi prevazilaženju nedoumica pomoglo jasno definisanje nadležnosti inspekcijskih organa, naročito imajući u vidu postojanje istih u sklopu više institucija i na državnom i na lokalnom nivou.

Odgovor na inicijativu/predlog/sugestiju/komentar 2

Ne prihvata se primjedba jer zavisno od djelatnosti/aktivnosti koju obavlja operater a usljed koje nastane neposredna opasnost od štete, odnosno šteta u životnoj sredini, za sve inspekcije propisane, ista prava i obaveze, odnosno ovlašćenja koja su dužna da preuzmu u postupku inspekcijskog nadzora, a shodno svojim nadležnostima.

Inicijativa/predlog/sugestija/komentar 3 (NVO OZON)

U dijelu VI. KAZNE NE ODREDBE definisati i krivična djela

Obrazloženje: Smatramo da bi definisanjem krivičnih djela iz predmetnih oblasti zakonska suština bila podignuta na veći nivo. U nadi da će naši komentari dati doprinos javnim konsultacijama i iz spremnost na eventualno dodatne informacije.

Odgovor na inicijativu/predlog/sugestiju/komentar 3

Krivična djela se mogu propisati samo Krivičnim zakonikom Crne Gore, kojim su u Glavi XXV propisana krivična djela protiv životne sredine i uređenja prostora, a koja obuhvataju i zagađenje, uništenje i oštećenje životne sredine i druga krivična djela. Ovim Zakonom su propisani prekršaji i utvrđene novčane kazne, u visini dvostrukog maksimuma propisanog Zakonom o prekršajima, a koji se mogu utvrditi za prekršaje iz oblasti zaštite životne sredine.

Inicijativa/predlog/sugestija/komentar 4 (Nikola Raičević, sudski vještak ekološke struke)

Dosadašnja praksa primjena Zakona pokazala je da određeni mehanizmi nisu dovoljno metodološki i procesno razrađeni, što u složenim predmetima dovodi do: otežanog utvrđivanja postojanja i obima značaja štete, nedovoljno jasnih kriterijuma za procjenu neposredne opasnosti, različite prakse postupanja u sličnim situacijama, slabije dokazne održivosti pojedinih upravnih akata.

Imajući u vidu da sistem odgovornosti za štetu u životnoj sredini predstavlja ključni mehanizam za primjenu principa „zagađivač plaća“, neophodno je obezbijediti da Zakon bude precizan, operativan i metodološki dosljedan, kako bi se osigurala pravna sigurnost, efikasnost postupka i ujednačenost primjene.

Cilj ovog dopisa nije samo identifikovanje nedostataka, već predlaganje konkretnih normativnih i podzakonskih rješenja koja mogu unaprijediti funkcionalnost sistema odgovornosti za štetu u životnoj sredini i ojačati njegovu primjenu u praksi.

Analiza dosadašnje primjene Zakona ukazuje na nekoliko sistemskih izazova koji ograničavaju njegovu punu efikasnost.

Centralni pojmovi Zakona, poput „značaja štete“ i „neposredne opasnosti“, definisani su na opštem nivou, bez pratećih mjerljivih kriterijuma i metodoloških uputstava. Takav pristup ostavlja širok prostor za diskrecionu procjenu, što u praksi može i dovodi do: različitog tumačenja istih situacija, otežanog dokazivanja u upravnom i sudskom postupku, sporova u pogledu obima i intenziteta obaveza operatera. U složenim predmetima, naročito kada se radi o kumulativnim uticajima ili degradiranom ekosistemu, nedostatak precizne metodologije može dovesti do pravne nesigurnosti i produženja postupka.

Takođe, Zakon ne propisuje detaljno način utvrđivanja referentnog (prvobitnog) stanja, niti jasno definiše kako se postupa kada pouzdani monitoring podaci ne postoje ili su nepotpuni. U praksi se javlja potreba za: komparativnim analizama, modelovanjem, ekspertskom procjenom, korišćenjem istorijskih i sekundarnih podataka.

Bez normativnog osnova za primjenu takvih metoda, postoji rizik osporavanja zakonitosti odluka zbog navodne proizvoljnosti procjene.

Potrebno je istaći i da Zakon ne razdvaja dovoljno jasno faze postupka utvrđivanja štete, što može dovesti do preklapanja: faze preliminarne procjene, faze utvrđivanja značaja štete, faze utvrđivanja odgovornosti i određivanja mjera remedijacije.

Nedostatak jasnog procesnog slijeda otežava: precizno određivanje trenutka kada nastupa obaveza operatera, pravnu zaštitu stranaka, efikasnu kontrolu zakonitosti rješenja. Kao bitno, u praksi se javlja potreba za: neposrednim terenskim uviđajem, uzorkovanjem, angažovanjem stručnih komisija, pribavljanjem nezavisnih vještačenja. Međutim, Zakon ne razrađuje detaljno proceduralne i dokazne aspekte tih radnji, što može dovesti do sporova u pogledu zakonitosti i prihvatljivosti dokaza. Kao institucionalna ograničenja, u situacijama kada operater nije poznat ili kada je neophodno hitno postupanje radi sprječavanja nastanka značajne štete, javlja se potreba za brzim finansijskim i organizacionim mehanizmima. Nedostatak jasno definisanog sistema za finansiranje hitnih mjera može usporiti reakciju i povećati rizik po životnu sredinu i zdravlje ljudi. Iskustvo primjene Zakona pokazuje da je za punu operativnost Zakona neophodno donošenje preciznih podzakonskih akata koji bi: utvrdili metodologiju procjene značaja štete, definisali sadržaj i standard plana mjera remedijacije, precizirali kriterijume za procjenu neposredne opasnosti, ujednačili struču praksu. Za potpunu implementaciju pravne tekovine evropske unije, transponovanje EU direktive 2004/35/EC iz koje je i proistekao Zakon o odgovornosti za štetu u životnoj sredini, neophodno je Zakonom predvidjeti Institucionalno jačanje kroz kontinuiranu obuku službenika, razmjenu iskustava sa državama regiona koje su članice EU, uspostavljanje registra eksperata iz ove oblasti, formiranje stalne stručne komisije, izrada jedinstvenih smjernica za postupanje u predmetima ekološke štete. Ovu priliku za izmjenu Zakona smatram od strateškog značaja, jer bi iste doprinijele smanjenju pravne nesigurnosti, jačanju dokazne održivosti rješenja, efikasnijoj primjeni principa „zagađivač plaća“, i usklađivanju sa evropskim standardima odgovornosti za štetu u životnoj sredini. Bez takvih akata, zakon ostaje normativno korektan, ali praktično nedovoljno operativan u složenim slučajevima.

Odgovor na inicijativu/predlog/sugestiju/komentar 4

Donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini predviđeno je radi daljeg usklađivanja zakonodavstva u oblasti zaštite životne sredine sa relevantnim zakonodavstvom Evropske unije. Naime, važećim Zakonom o odgovornosti za štetu u životnoj sredini („Službeni list Crne Gore“, br. 27/14, 55/16, 84/24) nije u potpunosti izvršena transpozicija Direktive 2004/35/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 21. aprila 2004. godine o odgovornosti za štetu u životnoj sredini. Navedena Direktiva je u međuvremenu izmijenjena i dopunjena Uredbom (EU) 2019/1010 Evropskog parlamenta i Savjeta, te je radi potpune usklađenosti sa pravnom tekovinom Evropske unije neophodno izvršiti odgovarajuće izmjene i dopune nacionalnog zakonodavstva.

Pored toga, tokom dosadašnje primjene Zakona identifikovane su određene normativne nedorečenosti u dijelu koji se odnosi na postupak utvrđivanja neposredne opasnosti od štete i same štete u životnoj sredini, kao i u pogledu preciziranja nadležnosti organa za preduzimanje konkretnih radnji u tim postupcima. Predložene izmjene imaju za cilj otklanjanje tih nejasnoća, preciziranje postojećih normi i unapređenje efikasnosti njihove primjene u praksi. Imajući u vidu navedeno, date primjedbe biće razmotrene tokom izrade Zakona, posebno u dijelu koji se odnosi na utvrđivanje referentnog prvobitnog stanja, preciznijeg razdvajanja faza u postupku utvrđivanja štete, odnosno neposredne opasnosti od štete u životnoj sredini, kao i definisanja preciznijih obaveza organa uprave i operatera.

Mjesto i datum sačinjavanja Izvještaja: Podgorica, 4.mart.2026.godine

**MINISTAR
Damjan Ćulafić**

