



Broj: UPII-01-042/25-22/ 3

Podgorica, 16.07.2025.godine

Rješavajući po žalbi doo »Komunalno« Rožaje, izjavljenoj na rješenje Agencije za zaštitu životne sredine broj 03-UPI-841/19 od 29.05.2025.godine, na osnovu člana 16a Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Sl. list CG", br. 98/23, 102/23, 113/23, 71/24, 72/24, 104/24, 117/24, 39/25), člana 46 stav 1 i člana 128 Zakona o upravnom postupku («Sl.list CG», br. 56/14, 20/15, 40/16, 37/17), Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera donosi

RJEŠENJE

Poništava se rješenje Agencije za zaštitu životne sredine broj 03-UPI-841/19 od 29.05.2025.godine i predmet vraća istom organu na ponovni postupak i odlučivanje.

O b r a z l o ž e n j e

Rješenjem Agencije za zaštitu životne sredine broj 03-UPI-841/19 od 29.05.2025.godine, operateru DOO »Komunalno« iz Rožaja, u tački 1 dispozitiva naloženo je da, u cilju sprečavanja odnosno otklanjanja neposredne opasnosti od štete u životnoj sredini i smanjenja rizika po zdravlje ljudi, sprovede sljedeće mjere, radnje i aktivnosti na lokaciji privremeno odlagalište otpada »Mostina« u Rožajama: obustavi svako odlaganje i skladištenje otpada na privremenom odlagalištu otpada »Mostina« i fizički obezbijedi odlagalište otpada do njegove sanacije, dok je u tački 2 dispozitiva rješenja operateru naloženo da nakon sprovođenja navedenih mjera i radnji, izradi Izvještaj o preduzetim mjerama i isti dostavi Agenciji za zaštitu životne sredine, najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema ovog rješenja.

Protiv ovog rješenja doo »Komunalno« Rožaje je izjavilo žalbu ovom Ministarstvu iz svih zakonskih razloga. U žalbi u bitnom navode:

- da je rješenje nezakonito i pravno neodrživo, jer isto nema razloge o odlučnim činjenicama, a dati razlozi su kontradiktorni faktičkom stanju i stanju u spisima predmeta;
- da zabrana odlaganja komunalnog otpada na privremenoj gradskoj deponiji »Mostina« može dovesti do: nekontrolisanog gomilanja otpada na javnim površinama i formiranja divljih-nelegalnih deponija, do zagađivanja zemljišta, podzemnih voda, rijeka i drugih javnih površina u Opštini, čime bi se narušila životna sredina a time i zdravlje ljudi; povreda obaveze jedinice lokalne samouprave da preko ovog Društva, organizuje sakupljanje i odlaganje komunalnog otpada u skladu sa članom 19 Zakona o upravljanju otpadom, kao i kršenja čl.12 i 14 Zakona o komunalnim djelatnostima;
- da odluka koja dovodi do prekida tih usluga i ukidanje jedine trenutno upotrebljive lokacije, bez jasnog plana za upravljanje otpadom i bez pravovremenog alternativnog rješenja, suprotna je načelu kontinuiteta i načelu zaštite javnog interesa;

- da ovo privredno društvo preduzima niz mjera i aktivnosti kako bi se deponija sanirala i obezbijedili svi neophodni uslovi u cilju sprečavanja širenja negativnih i štetnih imisija po stanovništvo i životnu sredinu;
- da je ožalbeno rješenje donijeto suprotno načelu saslušanja stranke u upravnom postupku i obavezi utvrđivanja činjeničnog stanja;
- da je od strane Opštine Rožaje donijeta Odluka o određivanju privremene lokacije za deponovanje komunalnog otpada broj 3158 od 30.12.2012.godine, na lokaciji »Mostine«, koja je na pravnoj snazi, tako da se navedenim rješenjem Agencije ne može obustaviti odlaganje i skladištenje otpada, prije nego se navedena Odluka ne ukine i odredi nova lokacija na kojoj bi se vršilo skladištenje komunalnog otpada;
- da su navodi iz obrazloženja ožalbenog rješenja da DOO »Komunalno« Rožaje nije postupilo po rješenju Agencije za zaštitu životne sredine broj 03-UIP-841/15 od 14.08.2024.godine kontradiktorni sa zapisnikom Agencije o utvrđivanju činjeničnog stanja broj 03-UIP-841/17 od 4.09.2024.godine;
- da je pomenutim zapisnikom Agencije konstatovano da je DOO »Komunalno« Rožaje, sprovedo niz mjera i radnji na lokaciji privremenog odlagališta »Mostina«, u cilju sprečavanja, odnosno uklanjanja neposredne opasnosti od štete u životnoj sredini i smanjenja rizika po zdravlje ljudi i to: privremeno odlagalište ograđeno sa strane magistralnog puta betonskom ogradom, sa pratećim objektom 2x3m (čuvarska služba); postavljeni led reflektori na ulazu sa panelima, kao i dvije kamere; istaknuta tabla sa cjenovnikom usluga, kao i radnim vremenom odlagališta, prisustvo zaštitara i dr;
- da je donošenjem ožalbenog rješenja Agencija za zaštitu životne sredine postupila suprotno načelu zaštite javnog interesa, jer se dovodi u pitanje funkcionisanje komunalnog sistema, što bi za posljedicu moglo imati stvaranje nelegalnih deponija, uzevši u obzir činjenicu da Opština Rožaje u ovom momentu nema alternativno rješenje, odnosno drugu funkcionalnu lokaciju za odlaganje i skladištenje otpada, kao i da je povrijeđeno načelo srazmjernosti.

Žalilac predlaže da se ožalbeno rješenje Agencije za zaštitu životne sredine ukine u cjelosti i vrati na ponovni postupak i odlučivanje ili stavi van snage do pronalaženja alternativnog rješenja.

Cijeneci navode žalbe, ožalbeno rješenje, kao i spise predmeta, Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera je odlučilo kao u dispozitivu rješenja, a ovo iz sledećih razloga:

Uvidom u spise predmeta ovaj organ je utvrdio da je prvostepeni organ u postupku odlučivanja pogrešno primijenio materijalno pravo, da je propustio da utvrdi sve odlučne činjenice i okolnosti koje su od značaja za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja, da u obrazloženju rješenja nijesu dati jasni i valjani razlozi za donošenje odluke kao u dispozitivu, čime je povrijedio odredbe člana 22 Zakona o upravnom postupku (Sl. list CG", br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17) i počinio povredu pravila postupka.

Navedenim odredbama propisano je da obrazloženje treba da bude razumljivo i da sadrži kratko izlaganje zahtjeva stranke, činjenično stanje na osnovu kojeg je rješenje donijeto, propise na osnovu kojih je rješenje donijeto, **razloge koji, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućuju na odluku u dispozitivu rješenja, razloge zbog kojih nije uvažen neki od zahtjeva ili predloga stranke, odnosno nije uzeto u obzir izjašnjenje stranke o rezultatima ispitnog postupka**, a kod odlučivanja po slobodnoj ocjeni, glavne razloge za donijetu odluku. Dakle, valjano obrazloženje po prirodi stvari predstavlja neophodnu pretpostavku, jer bez takvog obrazloženja nije moguće cijeliti pravilnost činjeničnog stanja u žalbenom postupku.

U konkretnom slučaju, Agencija za zaštitu životne sredine je 2.04.2024.godine pokrenula postupak utvrđivanja štete u životnoj sredini ili neposredne opasnosti od štete u životnoj sredini, po **zahtjevu** gđina Denisa Murića iz Rožaje, shodno članu 9 Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini («Sl.list CG», br. 27/14, 55/16), na lokaciji privremeno odlagalište »Mostina« Rožaje. Zahtjevom je navedeno da se na predmetnoj lokaciji vrši odlaganje i paljenje većih količina nekategorisanog i neselektivnog otpada od strane »Komunalno« Rožaje.

U postupku utvrđivanja neposredne opasnosti od štete u životnoj sredini i prikupljanja dokaza, **Agencija za zaštitu životne sredine je utvrdila sledeće:** da je dana 1.04.2024.godine izlaskom na lokaciji privremeno odlagalište »Mostina« konstatovala da se na odlagalištu ne vrši selektovanje otpada, te da je identifikovan čvrsti komunalni otpad, građevinski otpad, medicinski i opasni otpad koji se bez kontrole i nadzora odlaže na pomenutoj lokaciji i o tome sačinila Zapisnik broj 03-UI-841/2; da je uvidom u Odluku Skupštine Opštine Rožaje o određivanju lokacije za deponiju čvrstog otpada broj 1214 od 27.06.2012.godine, utvrdila da se ista odnosi na period do izgradnje regionalnog centra za obradu otpada u skladu sa državnim planom upravljanja otpadom; da je Odlukom o određivanju lokacije za privremeno skladištenje komunalnog otpada broj 3158 od 30.12.2013.godine, definisano da deponija ima privremeni karakter u trajanju od godinu dana, s tim da se ista može produžiti do stavljanja u funkciju regionalne sanitarne deponije u Beranama; da ekološka inspekcija nije vršila inspekcijski nadzor na pomenutoj lokaciji jer nije nadležna; da je, nakon slanja urgencija, Služba komunalne policije Opštine Rožaje dostavila Zapisnik komunalnog inspektora o izvršenom inspekcijskom nadzoru od 18.04.2024.godine kojim je konstatovano da je predmetna lokacija prepoznata kao privremeno odlagalište otpada na kojoj se odlaže otpad iz Opštine Rožaje i da je data doo »Komunalno« Rožaje na održavanje, da je na deponiji uočen manji dim kao rezultat samo-zapaljenja ili kao posledica paljenja otpada od strane NN lica.

Takođe, u obrazloženju se navodi da je Agencija za zaštitu životne sredine 10.05.2024.godine održala sastanak sa predstavnicima građana koji su bili jasni u zahtjevu da se privremeno odlagalište »Mostina« trajno zatvori, i 10.07.2024.godine sastanak sa predstavnicima lokalne samouprave Opštine Rožaje, kada je dogovoreno da se preduzmu određene mjere.

Dalje, uvidom u spise predmeta utvrđeno je da je Agencija za zaštitu životne sredine donijela rješenje broj 03-UI-841/15 od 14.08.2024.godine kojim je operateru doo »Komunalno Rožaje« naložila sprovođenje mjera i radnji na lokaciji privremeno odlagalište »Mostina« u cilju sprečavanja odnosno otklanjanja neposredne opasnosti od štete u životnoj sredini i smanjenja rizika po zdravlje ljudi.

DOO »Komunalno« Rožaje je dopisom broj 03-UI-841/16 od 2.09.2024.godine obavijestilo Agenciju o sprovedenim mjerama i radnjama, i to: da je privremena deponija »Mostina« ograđena betonskim zidom od 2 m od glavnog puta Rožaje -Dračenovac; da je prostor osvijetljen solarnim panelima, da je izvršena rekonstrukcija glavne kapije; da je čuvarska služba povezana sa upravom preko video nadzora; da je izgrađena portirnica od čvrstog materijala, da se vrši mjerenje komunalnog otpada, skladištenje kao i sama selekcija, u cilju zabrane odlaganja medicinskog otpada.

Dana 8.11.2024.godine Agencija za zaštitu životne sredine je ponovo izašla na teren sa ekološkom inspektorkom i sačinila Zapisnik br.03-UI-841/18 u kome je konstatovano da odlagalište i dalje nije ograđeno prema padini, ne postoji protivpožarna zaštita, da se ne vrši selekcija otpada, ne postoji kolska vaga za mjerenje otpada, te da se otpad od životinjskog porijekla odlaže u jednoj rupi na samom odlagalištu koji se posipa krečom.

Imajući u vidu navedeno, prvostepeni organ je donio **ožalbeno rješenje**, kojim je naložio mjere u cilju sprečavanja odnosno otklanjanja neposredne opasnosti od štete u životnoj sredini i smanjenja rizika po zdravlje ljudi, pozivajući se pri tome na odredbe člana 17 i 30 Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini (»Sl.list CG«, br.27/14, 55/14, 84/24).

Drugostepeni organ je prvenstveno našao da se, na osnovu ovako utvrđenog činjeničnog stanja i izvedenih dokaza, prvostepeni organ **nije mogao pozvati na gore navedene odredbe člana 17 Zakona**, jer se iste **odnose na mjere remedijacije** koje se preduzimaju kada je došlo do štete u životnoj sredini.

Naime, odredbama člana 17 ovog Zakona propisano je da **kada nastane šteta** u životnoj sredini, operater je dužan da, bez odlaganja, obavijesti organ uprave i nadležnu inspekciju i preduzme neophodne **mjere remedijacije**, radi ograničavanja i sprječavanja daljeg širenja štete u životnoj sredini i negativnih uticaja na zdravlje ljudi, kao i da su navedene mjere remedijacije mjere koje imaju za **cilj povraćaj u prvobitno stanje oštećenih voda, zemljišta, zaštićenih vrsta i prirodnih staništa**, kroz primarnu, komplementarnu i kompenzatornu remedijaciju, dok je odredbama člana 30 propisano da je u hitnim slučajevima operater dužan da, bez odlaganja, sprovede preventivne mjere i mjere remedijacije, radi sprječavanja, odnosno otklanjanja štete u životnoj sredini.

Dalje, drugostepeni organ je na osnovu obrazloženja ožalbenog rješenja utvrdio da je **činjenično stanje** koje je utvrdila Agencija **nepotpuno**.

Ovo prvenstveno iz razloga što prvostepeni organ u obrazloženju predmetnog rješenja **nijednom riječju ne navodi** za koji **prirodni resurs** postoji opasnost od štete, odnosno da li **neposredna opasnost od štete u životnoj sredini za vode i/ili zemljište i/ili zaštićene vrste** biljaka, životinja i gljiva i **prirodna staništa**, a što je bilo nužno za donošenje pravilnog i zakonitog rješenja.

Naime, shodno članu 4 Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini, **šteta u životnoj sredini je šteta pričinjena: zaštićenim vrstama biljaka, životinja i gljiva i prirodnim staništima**, koja ima značajan negativan uticaj na dostizanje ili održavanje povoljnog statusa zaštićenih vrsta i prirodnih staništa; **vodama**, koja ima značajan negativan uticaj na ekološki, hemijski i kvantitativni status i/ili ekološki potencijal voda, uključujući i ekološki status morske vode utvrđen zakonom kojim su uređene vode; **zemljištu**, posrednim ili neposrednim unošenjem u, na ili ispod zemljišta, supstanci, smješa, organizama ili mikroorganizama koji prouzrokuju štetu koja predstavlja značajnu opasnost po zdravlje ljudi.

Na ovaj način prvostepeni organ **nije ispoštovao odredbe člana 11 Zakona** o odgovornosti za štetu u životnoj sredini, jer je u skladu sa istim, morao objasniti **način utvrđivanja neposredne opasnosti** od štete u životnoj sredini, i navesti **vrstu, prirodu** štete koja može nastati i **lokaciju** za koju postoji opasnost od štete u konkretnom slučaju.

Dalje, ovaj organ ukazuje da, kad **prvostepeni organ** utvrdi da postoji neposredna opasnost od štete u životnoj sredini, neophodno je, shodno odredbama čl. 13 i 16 Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini, da **utvrdi stepen** neposredne opasnosti od štete i **naloži sprovođenje preventivnih mjera koje su utvrđene planovima za zaštitu i spašavanje**, što u konkretnom slučaju isti **nije učinio**.

Naime, navedenim odredbama propisano je da, **ako postoji neposredna opasnost od nastanka štete u životnoj sredini, operater je dužan da, bez odlaganja, sprovede mjere utvrđene planovima za zaštitu i spašavanje**, u skladu sa zakonom kojim je

uređena zaštita i spašavanje, a u slučajevima da navedenim planovima nastala situacija **nije predviđena**, operater je dužan da **od organa državne uprave nadležnog za zaštitu i spašavanje zatraži uputstva za postupanje u slučaju akcidenta**.

Shodno gore citiranim zakonskim odredbama, očigledno je da je, u konkretnom slučaju, **prvostepeni organ napravio propust**, jer kada je u postupku odlučivanja utvrdio da postoji neposredna opasnost od štete u životnoj sredini, isti je prevashodno morao utvrditi činjenicu da li je operater donio plan zaštite i spašavanja, kako bi mogao utvrditi mjere za sprečavanje štete u životnoj sredini.

Na osnovu gore navedenog, drugostepeni organ je u postupku odlučivanja našao da prvostepeni organ u obrazloženju osporenog rješenja nije naveo odlučujuće činjenice i okolnosti, na osnovu kojih je naložio mjere u dispozitivu rješenja, odnosno **u spisima predmeta ne postoji dokaz koji bi opravdao mjere naložene u dispozitivu ožalbenog rješenja**.

Pored navedenog, ovaj organ je, uzimajući u obzir navode žalbe, našao da je prvostepeni organ **povrijedio odredbe čl. 14 i 111 Zakona o upravnom postupku**, koje se tiču prava stranke na izjašnjavanje, budući da žalocu prije donošenja rješenja, **nije data mogućnost izjašnjenja o rezultatima ispitnog postupka**.

Naime, shodno odredbama člana 111 Zakona o upravnom postupku, javnopravni organ dužan je da **prije donošenja rješenja, obavijesti stranku o rezultatima ispitnog postupka** i da **istoj omogući da se izjasni o rezultatima ispitnog postupka**. Takođe je odredbama člana 112 ovog zakona utvrđeno da se o rezultatima ispitnog postupka **stranka može izjasniti** u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik kod javnopravnog organa, **u roku** koji utvrdi javnopravni organ, koji **ne može biti kraći od tri niti duži od osam dana**. Ako se stranka ne izjasni o rezultatima ispitnog postupka, javnopravni organ će donijeti rješenje bez izjašnjenja stranke.

Dakle, postupajući na ovaj način **prvostepeni organ je učinio apsolutno bitnu povredu pravila postupka**, što je još jedan od razloga za poništaj rješenja.

Polazeći od svega izloženog, ovaj organ posebno ukazuje da je potrebno da prvostepeni organ, u ponovnom postupku odlučivanja, **u obrazloženju rješenja**, prije svega, jasno i precizno **navede činjenice i dokaze** na osnovu kojih je utvrdio neposrednu opasnost od štete u životnoj sredini koju je svojom aktivnošću prouzrokovao operater doo »Komunalno« Rožaje, stepen, vrstu, prirodu štete koja može nastati i lokaciju za koju postoji neposredna opasnost od štete, i shodno tome **naloži sprovođenje mjera** u cilju sprečavanja nastanka štete u životnoj sredini, **poštujući prvenstveno odredbe Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini i Zakona o upravnom postupku**.

Shodno tome, a u skladu sa odredbom člana 126 stav 8 Zakona o upravnom postupku, ovaj organ je poništio prvostepeno rješenje i predmet vratio prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje.

U ponovnom postupku prvostepeni organ će otkloniti nepravilnosti na koje je ukazano ovim rješenjem, nakon čega će donijeti novo pravilno i na zakonu zasnovano rješenje.

Pravna pouka: Protiv ovog rješenja može se pokrenuti upravni spor tužbom kod Upravnog suda Crne Gore u roku od 20 dana od dana njegovog prijema.

OVLAŠĆENO SLUŽBENO LICE

Maja Raičević





Broj: UPII-01-042/25-12/3

Podgorica, 17.07.2025.godine

Rješavajući po žalbi Opštine Rožaje, izjavljenoj na rješenje Agencije za zaštitu životne sredine broj 03-UPI-841/19 od 29.05.2025.godine, na osnovu člana 16a Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Sl. list CG", br. 98/23, 102/23, 113/23, 71/24, 72/24, 104/24, 117/24, 39/25), člana 46 stav 1 i člana 128 Zakona o upravnom postupku ("Sl.list CG", br. 56/14, 20/15, 40/16, 37/17), Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera donosi

RJEŠENJE

Poništava se rješenje Agencije za zaštitu životne sredine broj 03-UPI-841/19 od 29.05.2025.godine i predmet vraća istom organu na ponovni postupak i odlučivanje.

O b r a z l o ž e n j e

Rješenjem Agencije za zaštitu životne sredine broj 03-UPI-841/19 od 29.05.2025.godine, operateru DOO »Komunalno« iz Rožaja, u tački 1 dispozitiva naloženo je da, u cilju sprečavanja odnosno otklanjanja neposredne opasnosti od štete u životnoj sredini i smanjenja rizika po zdravlje ljudi, sprovede sljedeće mjere, radnje i aktivnosti na lokaciji privremeno odlagalište otpada »Mostina« u Rožajama: obustavi svako odlaganje i skladištenje otpada na privremenom odlagalištu otpada »Mostina« i fizički obezbijedi odlagalište otpada do njegove sanacije, dok je u tački 2 dispozitiva rješenja operateru naloženo da nakon sprovođenja navedenih mjera i radnji, izradi Izvještaj o preduzetim mjerama i isti dostavi Agenciji za zaštitu životne sredine, najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema ovog rješenja.

Protiv ovog rješenja Opština Rožaje je izjavila žalbu ovom Ministarstvu zbog povrede pravila postupka, nepotpuno i pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja i povreda javnog interesa i načela razmjernosti. U žalbi u bitnom navode:

- da je Agencija za zaštitu životne sredine u postupku donošenja ožalbenog rješenja povrijedila pravila postupka, na način što je isto donešeno bez prethodnog obavještenja i mogućnosti podnošenja primjedbi od strane Opštine Rožaje, čime je prekršen član 14 Zakona o upravnom postupku ("Sl.list CG", br. 56/14, 20/15, 40/16, 37/17);
- da Agencija za zaštitu životne sredine nije uzela u obzir sve okolnosti, jer nije sagledala postojanje sistemskih nedostataka u infrastrukturi za upravljanje otpadom u sjeveroistočnom regionu Crne Gore, niti je analizirala posljedice momentalne obustave odlaganja i skladištenja otpada na privremenom odlagalištu »Mostina« Rožaje na zdravlje stanovništva;
- da su navodi iz obrazloženja ožalbenog rješenja da DOO »Komunalno« Rožaje nije postupilo po rješenju Agencije za zaštitu životne sredine broj 03-UPI-841/15 od 14.08.2024.godine kontradiktorni sa zapisnikom Agencije o utvrđivanju činjeničnog stanja broj 03-UPI-841/17 od 4.09.2024.godine;

- da je pomenutim zapisnikom Agencije konstatovano da je DOO »Komunalno« Rožaje, sprovedlo niz mjera i radnji na lokaciji privremenog odlagališta »Mostina«, u cilju sprečavanja, odnosno uklanjanja neposredne opasnosti od šteteu životnoj sredini i smanjenja rizika po zdravlje ljudi i to: privremeno odlagalište ograđeno sa strane magistralnog puta betonskom ogradom, sa pratećim objektom 2x3m (čuvarska služba); postavljeni led reflektori na ulazu sa panelima, kao i dvije kamere; istaknuta tabla sa cjenovnikom usluga, kao i radnim vremenom odlagališta, prisustvo zaštitara i dr;
- da je donošenjem ožalbenog rješenja Agencija za zaštitu životne sredine postupila suprotno načelu zaštite javnog interesa, jer se dovodi u pitanje funkcionisanje komunalnog sistema, što bi za posljedicu moglo imati stvaranje nelegalnih deponija, uzevši u obzir činjenicu da Opština Rožaje u ovom momentu nema alternativno rješenje, odnosno drugu funkcionalnu lokaciju za odlaganje i skladištenje otpada, kao i da je povrijeđeno načelo razmjernosti.

Žalilac predlaže da se ožalbeno rješenje Agencije za zaštitu životne sredine ukine u cjelosti ili stavi van snage do pronalaženja alternativnog rješenja, uz obaveze sanacije i kontrole na postojećoj lokaciji.

Cijeneći navode žalbe, ožalbeno rješenje, kao i spise predmeta, Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera je odlučilo kao u dispozitivu rješenja, a ovo iz sledećih razloga:

Uvidom u spise predmeta ovaj organ je utvrdio da je prvostepeni organ u postupku odlučivanja pogrešno primijenio materijalno pravo, da je propustio da utvrdi sve odlučne činjenice i okolnosti koje su od značaja za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja, da u obrazloženju rješenja nijesu dati jasni i valjani razlozi za donošenje odluke kao u dispozitivu, čime je povrijedio odredbe člana 22 Zakona o upravnom postupku (Sl. list CG", br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17) i počinio povredu pravila postupka.

Navedenim odredbama propisano je da obrazloženje treba da bude razumljivo i da sadrži kratko izlaganje zahtjeva stranke, činjenično stanje na osnovu kojeg je rješenje donijeto, propise na osnovu kojih je rješenje donijeto, **razloge koji, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućuju na odluku u dispozitivu rješenja, razloge zbog kojih nije uvažen neki od zahtjeva ili predloga stranke, odnosno nije uzeto u obzir izjašnjenje stranke o rezultatima ispitnog postupka**, a kod odlučivanja po slobodnoj ocjeni, glavne razloge za donijetu odluku. Dakle, valjano obrazloženje po prirodi stvari predstavlja neophodnu pretpostavku, jer bez takvog obrazloženja nije moguće cijeliti pravilnost činjeničnog stanja u žalbenom postupku.

U konkretnom slučaju, Agencija za zaštitu životne sredine je 2.04.2024. godine pokrenula postupak utvrđivanja štete u životnoj sredini ili neposredne opasnosti od štete u životnoj sredini, po **zahtjevu** gđina Denisa Murića iz Rožaja, shodno članu 9 Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini (»Sl.list CG«, br. 27/14, 55/16), na lokaciji privremeno odlagalište »Mostina« Rožaje. Zahtjevom je navedeno da se na predmetnoj lokaciji vrši odlaganje i paljenje većih količina nekategorisanog i neselektivnog otpada od strane »Komunalno« Rožaje.

U postupku utvrđivanja neposredne opasnosti od štete u životnoj sredini i prikupljanja dokaza, **Agencija za zaštitu životne sredine je utvrdila sledeće**: da je dana 1.04. 2024.godine izlaskom na lokaciji privremeno odlagalište »Mostina« konstatovala da se na odlagalištu ne vrši selektovanje otpada, te da je identifikovan čvrsti komunalni otpad, građevinski otpad, medicinski i opasni otpad koji se bez kontrole i nadzora odlaže na

pomenutoj lokaciji i o tome sačinila Zapisnik broj 03-UI-841/2; da je uvidom u Odluku Skupštine Opštine Rožaje o određivanju lokacije za deponiju čvrstog otpada broj 1214 od 27.06.2012.godine, utvrdila da se ista odnosi na period do izgradnje regionalnog centra za obradu otpada u skladu sa državnim planom upravljanja otpadom; da je Odlukom o određivanju lokacije za privremeno skladištenje komunalnog otpada broj 3158 od 30.12.2013.godine, definisano da deponija ima privremeni karakter u trajanju od godinu dana, s tim da se ista može produžiti do stavljanja u funkciju regionalne sanitarne deponije u Beranama; da ekološka inspekcija nije vršila inspekcijski nadzor na pomenutoj lokaciji jer nije nadležna; da je, nakon slanja urgencija, Služba komunalne policije Opštine Rožaje dostavila Zapisnik komunalnog inspektora o izvršenom inspekcijskom nadzoru od 18.04.2024.godine kojim je konstatovano da je predmetna lokacija prepoznata kao privremeno odlagalište otpada na kojoj se odlaže otpad iz Opštine Rožaje i da je data doo »Komunalno« Rožaje na održavanje, da je na deponiji uočen manji dim kao rezultat samo-zapaljenja ili kao posledica paljenja otpada od strane NN lica.

Takođe, u obrazloženju se navodi da je Agencija za zaštitu životne sredine 10.05.2024.godine održala sastanak sa predstavnicima građana koji su bili jasni u zahtjevu da se privremeno odlagalište »Mostina« trajno zatvori, i 10.07.2024.godine sastanak sa predstavnicima lokalne samouprave Opštine Rožaje, kada je dogovoreno da se preduzmu određene mjere.

Dalje, uvidom u spise predmeta utvrđeno je da je Agencija za zaštitu životne sredine donijela rješenje broj 03-UI-841/15 od 14.08.2024.godine kojim je operateru doo »Komunalno Rožaje« naložila sprovođenje mjera i radnji na lokaciji privremeno odlagalište »Mostina« u cilju sprečavanja odnosno otklanjanja neposredne opasnosti od štete u životnoj sredini i smanjenja rizika po zdravlje ljudi.

DOO »Komunalno« Rožaje je dopisom broj 03-UI-841/16 od 2.09.2024.godine obavijestilo Agenciju o sprovedenim mjerama i radnjama, i to: da je privremena deponija »Mostina« ograđena betonskim zidom od 2 m od glavnog puta Rožaje -Dračenovac; da je prostor osvijetljen solarnim panelima, da je izvršena rekonstrukcija glavne kapije; da je čuvarska služba povezana sa upravom preko video nadzora; da je izgrađena portirница od čvrstog materijala, da se vrši mjerenje komunalnog otpada, skladištenje kao i sama selekcija, u cilju zabrane odlaganja medicinskog otpada.

Dana 8.11.2024.godine Agencija za zaštitu životne sredine je ponovo izašla na teren sa ekološkom inspektorkom i sačinila Zapisnik br.03-UI-841/18 u kome je konstatovano da odlagalište i dalje nije ograđeno prema padini, ne postoji protivpožarna zaštita, da se ne vrši selekcija otpada, ne postoji kolska vaga za mjerenje otpada, te da se otpad od životinjskog porijekla odlaže u jednoj rupi na samom odlagalištu koji se posipa krečom.

Imajući u vidu navedeno, prvostepeni organ je donio **ožalbeno rješenje**, kojim je naložio mjere u cilju sprečavanja odnosno otklanjanja neposredne opasnosti od štete u životnoj sredini i smanjenja rizika po zdravlje ljudi, pozivajući se pri tome na odredbe člana 17 i 30 Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini (»Sl.list CG«, br.27/14, 55/14, 84/24).

Drugostepeni organ je prvenstveno našao da se, na osnovu ovako utvrđenog činjeničnog stanja i izvedenih dokaza, prvostepeni organ **nije mogao pozvati na gore navedene odredbe člana 17 Zakona**, jer se iste **odnose na mjere remedijacije** koje se preduzimaju kada je došlo do štete u životnoj sredini.

Naime, odredbama člana 17 ovog Zakona propisano je da **kada nastane šteta** u životnoj sredini, operater je dužan da, bez odlaganja, obavijesti organ uprave i nadležnu inspekciju i preduzme neophodne **mjere remedijacije**, radi ograničavanja i sprječavanja daljeg širenja štete u životnoj sredini i negativnih uticaja na zdravlje ljudi, kao i da su navedene mjere remedijacije mjere koje imaju za **cilj povraćaj u prvobitno stanje oštećenih voda, zemljišta, zaštićenih vrsta i prirodnih staništa**, kroz primarnu, komplementarnu i kompenzatornu remedijaciju, dok je odredbama člana 30 propisano da je u hitnim slučajevima operater dužan da, bez odlaganja, sprovede preventivne mjere i mjere remedijacije, radi sprječavanja, odnosno otklanjanja štete u životnoj sredini.

Dalje, drugostepeni organ je na osnovu obrazloženja ožalbenog rješenja utvrdio da je **činjenično stanje** koje je utvrdila Agencija **nepotpuno**.

Ovo prvenstveno iz razloga što prvostepeni organ u obrazloženju predmetnog rješenja **nijednom riječju ne navodi** za koji **prirodni resurs** postoji opasnost od štete, odnosno da li **neposredna opasnost od štete u životnoj sredini za vode i/ili zemljište i/ili zaštićene vrste** biljaka, životinja i gljiva i **prirodna staništa**, a što je bilo nužno za donošenje pravilnog i zakonitog rješenja.

Naime, shodno članu 4 Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini, **šteta u životnoj sredini je šteta pričinjena: zaštićenim vrstama biljaka, životinja i gljiva i prirodnim staništima**, koja ima značajan negativan uticaj na dostizanje ili održavanje povoljnog statusa zaštićenih vrsta i prirodnih staništa; **vodama**, koja ima značajan negativan uticaj na ekološki, hemijski i kvantitativni status i/ili ekološki potencijal voda, uključujući i ekološki status morske vode utvrđen zakonom kojim su uređene vode; **zemljištu**, posrednim ili neposrednim unošenjem u, na ili ispod zemljišta, supstanci, smješa, organizama ili mikroorganizama koji prouzrokuju štetu koja predstavlja značajnu opasnost po zdravlje ljudi.

Na ovaj način prvostepeni organ **nije ispoštovao odredbe člana 11** Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini, jer je u skladu sa istim, morao objasniti **način utvrđivanja neposredne opasnosti** od štete u životnoj sredini, i navesti **vrstu, prirodu** štete koja može nastati i **lokaciju** za koju postoji opasnost od štete u konkretnom slučaju.

Dalje, ovaj organ ukazuje da, kad **prvostepeni organ** utvrdi da postoji neposredna opasnost od štete u životnoj sredini, neophodno je, shodno odredbama čl. 13 i 16 Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini, da **utvrdi stepen** neposredne opasnosti od štete i **naloži sprovođenje preventivnih mjera koje su utvrđene planovima za zaštitu i spašavanje**, što u konkretnom slučaju isti **nije učinio**.

Naime, navedenim odredbama propisano je da, **ako postoji neposredna opasnost od nastanka štete u životnoj sredini, operater je dužan da, bez odlaganja, sprovede mjere utvrđene planovima za zaštitu i spašavanje**, u skladu sa zakonom kojim je uređena zaštita i spašavanje, a u slučajevima da navedenim planovima nastala situacija **nije predviđena**, operater je dužan da **od organa državne uprave nadležnog za zaštitu i spašavanje zatraži uputstva za postupanje u slučaju akcidenta**.

Shodno gore citiranim zakonskim odredbama, očigledno je da je, u konkretnom slučaju, **prvostepeni organ napravio propust**, jer kada je u postupku odlučivanja utvrdio da postoji neposredna opasnost od štete u životnoj sredini, isti je prevashodno morao utvrditi činjenicu da li je operater donio plan zaštite i spašavanja, kako bi mogao utvrditi mjere za sprečavanje štete u životnoj sredini.

Na osnovu gore navedenog, drugostepeni organ je u postupku odlučivanja našao da prvostepeni organ u obrazloženju osporenog rješenja nije naveo odlučujuće činjenice i okolnosti, na osnovu kojih je naložio mjere u dispozitivu rješenja, odnosno **u spisima predmeta ne postoji dokaz koji bi opravdao mjere naložene u dispozitivu ožalbenog rješenja.**

Pored navedenog, ovaj organ je, uzimajući u obzir navode žalbe, našao da je prvostepeni organ **povrijedio odredbe čl. 14 i 111 Zakona o upravnom postupku**, koje se tiču prava stranke na izjašnjavanje, budući da žalocu prije donošenja rješenja, **nije data mogućnost izjašnjenja o rezultatima ispitnog postupka.**

Naime, shodno odredbama člana 111 Zakona o upravnom postupku, javnopravni organ dužan je da **prije donošenja rješenja, obavijesti stranku o rezultatima ispitnog postupka i da istoj omogući da se izjasni o rezultatima ispitnog postupka.** Takođe je odredbama člana 112 ovog zakona utvrđeno da se o rezultatima ispitnog postupka **stranka može izjasniti** u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik kod javnopravnog organa, **u roku koji utvrdi javnopravni organ, koji ne može biti kraći od tri niti duži od osam dana.** Ako se stranka ne izjasni o rezultatima ispitnog postupka, javnopravni organ će donijeti rješenje bez izjašnjenja stranke.

Dakle, postupajući na ovaj način **prvostepeni organ je učinio apsolutno bitnu povredu pravila postupka**, što je još jedan od razloga za poništaj rješenja.

Polazeći od svega izloženog, ovaj organ posebno ukazuje da je potrebno da prvostepeni organ, u ponovnom postupku odlučivanja, **u obrazloženju rješenja**, prije svega, jasno i precizno **navede činjenice i dokaze** na osnovu kojih je utvrdio neposrednu opasnost od štete u životnoj sredini koju je svojom aktivnošću prouzrokovao operater doo »Komunalno« Rožaje, stepen, vrstu, prirodu štete koja može nastati i lokaciju za koju postoji neposredna opasnost od štete, i shodno tome **naloži sprovođenje mjera** u cilju sprečavanja nastanka štete u životnoj sredini, **poštujući prvenstveno odredbe Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini i Zakona o upravnom postupku.**

Shodno tome, a u skladu sa odredbom člana 126 stav 8 Zakona o upravnom postupku, ovaj organ je poništio prvostepeno rješenje i predmet vratio prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje.

U ponovnom postupku prvostepeni organ će otkloniti nepravilnosti na koje je ukazano ovim rješenjem, nakon čega će donijeti novo pravilno i na zakonu zasnovano rješenje.

Pravna pouka: Protiv ovog rješenja može se pokrenuti upravni spor tužbom kod Upravnog suda Crne Gore u roku od 20 dana od dana njegovog prijema.

OVLAŠĆENO SLUŽBENO LICE

Maja Raičević



Dostavljeno:

- prvostepenom organu
- a/a