ECO-TEAM
ENVIRONMENTAL PROTECTION

2026

Procjena uticaja na životnu sredinu u Crnoj Gori: analiza zakonodavnog okvira, primjene i kaznene politike

G | M | F

Sadržaj

1 Uvod 1
2 Nacionalni kontekst 2
2.1. Investicioni pritisci i osjetljivost prostora 3
3 Zakonski okvir 5
4 Implementacija zakona o procjeni uticaja 14
5. Primjena kaznene politike po Zakonu o procjeni uticaja na životnu sredinu 19
Ishodi postupaka 21
5 Oblasti u kojima su potrebna poboljšanja: zaključci i preporuke 28
Reference 32

1 Uvod

Ova analiza pripremljena je u okviru projekta "**Enforcement Gap: Environmental Accountability in Investment Projects",** koji sprovodi NVO Eko-tim uz podršku Balkan Trust for Democracy.

Procjena uticaja na životnu sredinu predstavlja jedan od ključnih preventivnih instrumenata zaštite životne sredine. Njena svrha je da se prije odobravanja i realizacije projekta identifikuju, opišu i ocijene mogući negativni uticaji na životnu sredinu, zdravlje ljudi, biodiverzitet, vodu, vazduh, zemljište, klimu, pejzaž, materijalna dobra i kulturnu baštinu. Međutim, djelotvornost ovog instrumenta ne zavisi samo od kvaliteta propisa ili elaborata, već i od toga da li se utvrđene obaveze zaista sprovode u praksi.

U Crnoj Gori je pravni okvir za procjenu uticaja na životnu sredinu formalno uspostavljen i u značajnoj mjeri usklađen sa relevantnim propisima Evropske unije. Ipak, praksa pokazuje da se ključni izazovi ne odnose samo na sadržaj pravila, već i na njihovu primjenu. Posebno su važna pitanja da li se investicioni projekti započinju bez prethodno pribavljene saglasnosti na elaborat ili odluke da elaborat nije potreban, da li se mjere iz elaborata sprovode nakon izdavanja saglasnosti, kako postupaju nadležni organi i inspekcije, i da li kaznena politika ima stvarni preventivni i odvraćajući efekat.

Ova analiza polazi od pitanja da li postojeći sistem obezbjeđuje djelotvornu odgovornost u slučajevima kršenja obaveza povezanih sa postupkom procjene uticaja na životnu sredinu. Fokus je na jazu između formalno propisanih obaveza i njihove praktične primjene, naročito u kontekstu investicionih projekata koji mogu imati značajan uticaj na prostor, prirodne resurse i lokalne zajednice.

Analiza se zasniva na pregledu zakonskog i institucionalnog okvira, dostupnih podataka o sprovođenju postupaka procjene uticaja, kao i na analizi sudske prakse u prekršajnim postupcima koji se odnose na kršenje obaveza iz Zakona o procjeni uticaja na životnu sredinu.

Za potrebe analize korišćeni su sljedeći izvori podataka:

- važeći zakonski i podzakonski propisi koji uređuju procjenu uticaja na životnu sredinu;
- javno dostupni podaci nadležnih organa;
- dokumentacija prikupljena po osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama;
- pravosnažna rješenja sudova za prekršaje koja se odnose na primjenu kaznenih odredbi Zakona o procjeni uticaja na životnu sredinu;
- relevantni izvještaji, analize i dokumenti koji se odnose na sprovođenje propisa u oblasti zaštite životne sredine.

Poseban dio metodologije odnosio se na analizu kaznene politike. Po osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama tražena su pravosnažna rješenja u prekršajnim postupcima vođenim po osnovu člana 35 i člana 36 Zakona o procjeni uticaja na životnu sredinu, za period od 2020. do 2025. godine.

Analiza ne obuhvata sve inspekcijske nadzore, niti sve eventualno podnijete zahtjeve za pokretanje prekršajnog postupka, već samo rješenja koja su dostavljena po osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Takođe, analiza ne uključuje podatke o stvarnoj naplati izrečenih kazni, budući da ti podaci nijesu bili predmet dostavljene sudske dokumentacije.

Cilj analize je da ocijeni da li postojeći sistem sankcionisanja obezbjeđuje stvarnu odgovornost i odvraćajući efekat u slučajevima kršenja obaveza iz postupka procjene uticaja na životnu sredinu. Poseban fokus stavljen je na pitanja da li se kazne izriču u skladu sa zakonskim rasponima, koliko često se ublažavaju ispod zakonskog minimuma, da li postupci zastarijevaju, da li se koriste zaštitne mjere zabrane vršenja djelatnosti i da li se u praksi aktivira odgovornost javne administracije za propuste u postupku procjene uticaja.

2 Nacionalni kontekst

Procjena uticaja na životnu sredinu u Crnoj Gori predstavlja jedan od osnovnih instrumenata preventivne zaštite životne sredine u postupcima planiranja i realizacije investicionih projekata. Njena uloga je naročito važna u situacijama kada se projekti realizuju u sektorima koji mogu imati neposredan uticaj na prostor, prirodne resurse, kvalitet vode, vazduha i zemljišta, biodiverzitet, zdravlje ljudi i lokalne zajednice.

Prema važećem Zakonu o procjeni uticaja na životnu sredinu, predmet procjene su projekti koji se planiraju i izvode, a koji mogu značajno uticati na životnu sredinu ili zdravlje ljudi. Procjena se vrši za projekte iz oblasti industrije, rudarstva, energetike, saobraćaja, turizma, poljoprivrede, šumarstva, vodoprivrede, komunalnih djelatnosti, kao i za projekte koji se planiraju u zaštićenom prirodnom dobru i lokalitetu nepokretnog kulturnog dobra.

Sistem procjene uticaja organizovan je na državnom i lokalnom nivou. Na državnom nivou postupak sprovodi organ uprave nadležan za poslove zaštite životne sredine, dok su za određene projekte na lokalnom nivou nadležni organi lokalne uprave nadležni za poslove zaštite životne sredine. Ovakva podjela nadležnosti znači da se primjena Zakona ne odvija samo kroz rad jednog organa, već kroz širi institucionalni okvir koji uključuje državne institucije, lokalne samouprave, obrađivače elaborata, stručne komisije, inspekcijske organe, nosioce projekata i zainteresovanu javnost.

Zakon razlikuje projekte za koje je izrada elaborata obavezna i projekte za koje se može zahtijevati izrada elaborata. Projekte iz obje kategorije propisuje Vlada, dok nadležni organ u svakom pojedinačnom slučaju odlučuje da li je za projekat sa Liste II potrebna izrada elaborata. Uredbom o projektima za koje se vrši procjena uticaja na životnu sredinu utvrđene su Lista I, koja obuhvata projekte za koje je procjena obavezna, i Lista II, koja obuhvata projekte za koje se procjena može zahtijevati.

Ključna preventivna funkcija procjene uticaja ogleda se u pravilu da nosilac projekta ne može pristupiti izvođenju projekta, niti pribaviti odobrenje za obavljanje djelatnosti, bez saglasnosti na elaborat ili odluke da izrada elaborata nije potrebna. Elaborat i saglasnost na elaborat, odnosno odluka da nije potrebna izrada elaborata, čine sastavni dio dokumentacije potrebne za pribavljanje građevinske dozvole, prijavu građenja, odobrenje ili saglasnost za početak izvođenja projekta.

Upravo ovaj odnos između procjene uticaja i odobravanja investicionih projekata čini postupak procjene uticaja važnim instrumentom javne kontrole. On bi trebalo da obezbijedi da se ekološki rizici identifikuju prije početka realizacije projekta, da se propišu mjere za sprečavanje, smanjenje ili otklanjanje negativnih uticaja, kao i da se omogući učešće zainteresovanih organa, organizacija i javnosti.

Međutim, praktični značaj procjene uticaja ne zavisi samo od toga da li je postupak formalno sproveden. Njena djelotvornost zavisi od kvaliteta dokumentacije, kapaciteta nadležnih organa, stvarnog razmatranja alternativa, kvaliteta javnih konsultacija, jasnosti i mjerljivosti propisanih mjera,

inspekcijskog nadzora i efikasnog sankcionisanja u slučajevima kada nosilac projekta ne poštuje zakonske obaveze.

2.1. Investicioni pritisci i osjetljivost prostora

Crna Gora je prostor izraženih razvojnih i investicionih pritisaka, posebno u oblastima turizma, stanogradnje, energetike, saobraćajne infrastrukture, eksploatacije mineralnih sirovina, proizvodnje građevinskih materijala i komunalne infrastrukture. Ti pritisci su posebno vidljivi u obalnom području, zoni morskog dobra, područjima intenzivne urbanizacije, ali i u sjevernom regionu kroz projekte energetike, infrastrukture, proizvodnje, eksploatacije resursa i turističkog razvoja.

Posebno osjetljive kategorije prostora u kontekstu procjene uticaja su zaštićena područja, obalna područja, morska sredina, ušća rijeka, površinske vode, planinska i šumska područja, poljoprivredno zemljište, gusto naseljene zone, kao i područja od kulturnog, istorijskog i arheološkog značaja. Ove kategorije se prepoznaju i u podzakonskim aktima koji uređuju dokumentaciju potrebnu za odlučivanje o potrebi izrade elaborata i za određivanje obima i sadržaja elaborata.

U tom kontekstu, procjena uticaja ima dvostruku funkciju. Sa jedne strane, ona treba da omogući razvoj i realizaciju projekata pod uslovima koji su prihvatljivi sa aspekta zaštite životne sredine. Sa druge strane, ona mora da spriječi da razvojni i investicioni interesi potisnu javni interes zaštite prirodnih resursa, prostora i zdravlja ljudi.

Praksa pokazuje da se procjene uticaja ne odnose samo na velike infrastrukturne ili industrijske projekte, već i na veliki broj projekata srednjeg i manjeg obima. Takvi projekti pojedinačno mogu djelovati ograničeno, ali njihov kumulativni efekat može biti značajan, naročito u područjima u kojima se istovremeno realizuje veći broj turističkih, građevinskih, energetskih, proizvodnih ili infrastrukturnih zahvata.

2.2. Podaci iz Javne knjige Agencije za zaštitu životne sredine za 2025. godinu

Za potrebe ove analize razmotreni su i podaci iz Javne knjige Agencije za zaštitu životne sredine za 2025. godinu, dostavljeni po osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Dostavljena evidencija obuhvata 150 unosa koji se odnose na različite faze postupaka procjene uticaja na životnu sredinu.
Prema dostavljenoj evidenciji, najviše predmeta odnosi se na odluke kojima je utvrđeno da nije potrebna izrada elaborata, odnosno da nije potrebna saglasnost na elaborat. Takvih predmeta je 83, što čini 55,3% ukupnog broja evidentiranih predmeta. Saglasnost na elaborat data je u 57 predmeta, odnosno u 38% ukupnog broja evidentiranih predmeta. U osam predmeta postupak je obustavljen, dok su u dva predmeta evidentirana rješenja o odbijanju davanja saglasnosti na elaborat.

Ishod / faza postupka prema Javnoj knjizi Agencije za 2025. godinu	**Broj predmeta**	**Učešće**
Nije potrebna izrada elaborata / nije potrebna saglasnost na elaborat	83	55,3%
Data saglasnost na elaborat	57	38,0%
Obustava postupka	8	5,3%
Odbijena saglasnost na elaborat	2	1,3%
Ukupno	**150**	**100%**

Izvor: Javna knjiga Agencije za zaštitu životne sredine za 2025. godinu, dostavljena po osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Ovi podaci ukazuju da značajan dio postupaka pred Agencijom završava odlukom da za konkretni projekat nije potrebna izrada elaborata. Takva odluka ne znači da projekat nema nikakav uticaj na životnu sredinu, već da je nadležni organ, na osnovu dostavljene dokumentacije i kriterijuma, ocijenio da za konkretni projekat nije potrebna izrada elaborata. Upravo zato je važno da dokumentacija u ovoj fazi bude potpuna, a obrazloženje odluke jasno, naročito kada se projekti nalaze u osjetljivim područjima ili kada postoji mogućnost kumulativnih uticaja.

Struktura predmeta iz Javne knjige za 2025. godinu pokazuje da se postupci procjene uticaja odnose na veoma različite vrste projekata. Među njima su hoteli, turistička naselja, apartmanski i stambeno-poslovni objekti, poslovno-skladišni i logistički centri, solarne elektrane, vjetroelektrane, dalekovodi i elektroenergetska infrastruktura, postrojenja za proizvodnju betona, pogoni za preradu kamena, skladišta, benzinske pumpe, objekti za preradu otpada, ribnjaci i uzgajališta, infrastrukturni projekti, zdravstveni i obrazovni objekti, kao i projekti u zoni morskog dobra i obalnog područja.

Posebno je važno što se u evidenciji pojavljuju projekti koji se odnose na obalni prostor, morsko dobro, hotelske i turističke kapacitete, marine, kupališta, šetališta, podmorske ispuste i slične zahvate. Takvi projekti se realizuju u prostoru koji je istovremeno ekološki osjetljiv, ekonomski vrijedan i izložen snažnim investicionim pritiscima. Zbog toga postupci odlučivanja o potrebi izrade elaborata i davanja saglasnosti na elaborat u ovim slučajevima imaju poseban značaj.

Takođe se uočava značajan broj projekata iz oblasti energetike, naročito obnovljivih izvora energije i elektroenergetske infrastrukture. U Javnoj knjizi se nalaze projekti solarnih elektrana, vjetroelektrana, dalekovoda, trafostanica, priključno-razvodnih postrojenja i drugih energetskih objekata. Ovaj trend je važan jer energetska tranzicija i razvoj obnovljivih izvora energije otvaraju novo pitanje za sistem procjene uticaja: kako ubrzati razvoj projekata od javnog interesa, a istovremeno zadržati adekvatnu procjenu uticaja, zaštitu biodiverziteta, prostora, voda i lokalnih zajednica.

2.3. Formalno uspostavljen sistem i problem primjene

Pravni okvir za procjenu uticaja u Crnoj Gori formalno prepoznaje sve ključne elemente savremenog EIA sistema: odlučivanje o potrebi izrade elaborata, određivanje obima i sadržaja elaborata, izradu i ocjenu elaborata, javnu raspravu, učešće zainteresovanih organa i javnosti, donošenje obrazložene odluke, obavezu sprovođenja mjera i inspekcijski nadzor. Sadržaj elaborata propisan je tako da obuhvati opis lokacije, opis projekta, postojeće stanje životne sredine, alternative, moguće značajne uticaje, mjere zaštite, program praćenja uticaja i netehnički rezime.

Međutim, centralni izazov nije samo pitanje da li pravila postoje, već da li se ona dosljedno primjenjuju. Praksa pokazuje da se ključni problemi javljaju u više faza: prije početka realizacije projekta, tokom sprovođenja postupka, nakon izdavanja saglasnosti i u fazi kontrole sprovođenja mjera. Posebno su rizične situacije u kojima se projekat započinje prije pribavljanja potrebne saglasnosti ili odluke, kada se mjere iz elaborata ne sprovode, kada monitoring nije uspostavljen ili kada nadležni organi i inspekcije nemaju dovoljno kapaciteta za pravovremenu i djelotvornu kontrolu. Pitanje odgovornosti posebno je važno zato što procjena uticaja ima smisla samo ako proizvodi stvarne posljedice u praksi. Ako se projekat može započeti bez prethodne saglasnosti, ako se mjere iz elaborata ne sprovode, ako se propusti naknadno formalno ispravljaju bez značajnije sankcije, ili ako postupci zastarijevaju, preventivna funkcija procjene uticaja se značajno slabi.

Zato se nacionalni kontekst primjene procjene uticaja u Crnoj Gori može opisati kao sistem u kojem je pravni okvir relativno razvijen, ali je njegova djelotvornost uslovljena kvalitetom primjene, inspekcijskog nadzora i kaznene politike. Upravo taj jaz između propisanih obaveza i njihove praktične primjene predstavlja osnovni predmet ove analize.

Nacionalni kontekst primjene procjene uticaja na životnu sredinu u Crnoj Gori obilježen je razvijenim formalnim okvirom, velikim brojem različitih investicionih projekata, snažnim pritiscima na prostor i prirodne resurse, kao i potrebom da se razvojni ciljevi usklade sa zaštitom životne sredine i pravima javnosti.

Podaci iz Javne knjige Agencije za 2025. godinu pokazuju da se postupci procjene uticaja odnose na širok spektar projekata, od turizma, energetike i infrastrukture, do proizvodnje, skladištenja, otpada, poljoprivrede, akvakulture i objekata javne namjene. Takva raznovrsnost potvrđuje da procjena uticaja nije usko sektorsko pitanje, već horizontalni mehanizam kontrole investicionog razvoja.

Istovremeno, veliki broj odluka kojima se utvrđuje da nije potrebna izrada elaborata, kao i mali broj odbijajućih rješenja, ukazuju na potrebu da se posebna pažnja posveti kvalitetu screening faze, obrazloženjima odluka i kontroli sprovođenja eventualno propisanih mjera. U sistemu u kojem veliki broj projekata ne ulazi u punu proceduru izrade elaborata, odlučivanje o potrebi procjene postaje ključna tačka preventivne zaštite životne sredine.

U narednim poglavljima analiza se zato fokusira na zakonski i institucionalni okvir, praktične slabosti u sprovođenju postupka, sprovođenje mjera iz elaborata i kaznenu politiku, sa ciljem da se ocijeni da li postojeći sistem obezbjeđuje stvarnu odgovornost u slučajevima kršenja obaveza povezanih sa procjenom uticaja na životnu sredinu.

3 Zakonski okvir

Sprovođenje procjene uticaja propisano je Zakonom o procjeni uticaja na životnu sredinu („Službeni list CG“, br. 75/18 i 84/24), kao i sljedećim podzakonskim aktima:

- Uredba o projektima za koje se vrši procjena uticaja na životnu sredinu („Službeni list RCG“, br. 20/07 i „Službeni list CG“, br. 47/13, 53/14 i 37/18);
- Pravilnik o bližem sadržaju dokumentacije koja se podnosi uz zahtjev za odlučivanje o potrebi izrade elaborata („Službeni list CG“, br. 19/19);
- Pravilnik o bližem sadržaju dokumentacije koja se podnosi uz zahtjev za određivanje obima i sadržaja elaborata o procjeni uticaja na životnu sredinu („Službeni list CG“, br. 19/19);
- Pravilnik o bližoj sadržini elaborata o procjeni uticaja na životnu sredinu („Službeni list CG“, br. 19/19);
- Pravilnik o sadržaju, obliku i načinu vođenja javne knjige o postupcima i odlukama o procjeni uticaja na životnu sredinu („Službeni list CG“, br. 14/07).

Važeći Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu donijet je 2018. godine, dok su izmjene iz 2024. godine izvršene kroz Zakon o izmjenama i dopunama zakona kojima su propisane odredbe o inspekcijskom nadzoru. Time je važeći tekst Zakona obuhvatio osnovni zakon iz 2018. godine i naknadne izmjene koje se odnose na inspekcijski nadzor.

Zakonska rješenja su od usvajanja sistema procjene uticaja u Crnoj Gori modifikovana više puta, uglavnom radi terminoloških unapređenja, usklađivanja sa drugim nacionalnim propisima i prenošenja relevantnih zahtjeva pravne tekovine Evropske unije. Uredba o projektima za koje se vrši procjena

uticaja modifikovana je radi usklađivanja sa listama projekata iz evropskih propisa, odnosno Aneksom I i Aneksom II Direktive 2011/92/EU i direktiva koje su joj prethodile.

Procjena uticaja se sprovodi za nove projekte, kao i za izmjene ili proširenja postojećih projekata. Uredbom su utvrđene dvije liste projekata: Lista I, koja obuhvata projekte za koje je procjena uticaja obavezna, i Lista II, koja obuhvata projekte za koje se procjena može zahtijevati. Za projekte sa Liste II nadležni organ odlučuje u svakom pojedinačnom slučaju da li je potrebna izrada elaborata.

Zakon se primjenjuje na državnom i lokalnom nivou. Na državnom nivou postupak sprovodi organ uprave nadležan za poslove zaštite životne sredine, dok su za određene projekte nadležni organi lokalne uprave nadležni za poslove zaštite životne sredine. Zakonom je propisana i procedura u slučaju mogućih prekograničnih uticaja, odnosno kada realizacija projekta može značajno uticati na životnu sredinu druge države. Crna Gora je potpisnica Espoo konvencije Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu (UNECE), čija je implementacija u Crnoj Gori počela 2009. godine.

Prema Nacionalnoj strategiji za transpoziciju, implementaciju i primjenu pravne tekovine EU u oblasti životne sredine, crnogorski propisi u oblasti procjene uticaja usklađeni su sa Direktivom 2011/92/EU o procjeni uticaja određenih javnih i privatnih projekata na životnu sredinu, odnosno EIA Direktivom. Posljednje sistemske izmjene Zakona izvršene su radi transponovanja izmjena i dopuna Direktive 2011/92/EU uvedenih Direktivom 2014/52/EU. Novi Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu stupio je na snagu 2018. godine.

Najvažnije novine koje je donio Zakon nakon usklađivanja sa Direktivom 2014/52/EU su:

- dopuna definicije procjene uticaja na životnu sredinu;
- regulisanje koordinirane ili zajedničke procedure procjene uticaja i ocjene prihvatljivosti;
- obavezna procjena alternativa;
- dopune u vezi sa kvalitetom elaborata o procjeni uticaja na životnu sredinu;
- unapređenje načina obavještavanja javnosti i definisanje roka od 30 dana za javnu raspravu;
- uređenje prekograničnih konsultacija i naglašavanje razumnih rokova za njihovo sprovođenje;
- obaveza da se u konačnoj odluci, bilo da se radi o davanju ili odbijanju saglasnosti, navedu razlozi na kojima se odluka zasniva;
- obezbjeđivanje kontrole kvaliteta ocjene elaborata;
- obavezan program praćenja uticaja na životnu sredinu;
- obaveza angažovanja biologa kao člana multidisciplinarnog tima za izradu elaborata za projekte koji se realizuju u zaštićenom području;
- obavezan izvještaj o postojećem stanju segmenata životne sredine za projekte u oblastima zaštićenih prirodnih i kulturnih dobara, turizma i složenih inženjerskih objekata, a za ostale projekte u skladu sa odlukom nadležnog organa.

Podzakonski akti iz 2019. godine dodatno razrađuju sadržaj dokumentacije koja se podnosi u pojedinim fazama postupka. Dokumentacija za odlučivanje o potrebi izrade elaborata obuhvata opis lokacije, karakteristike projekta, moguće značajne uticaje i mjere za sprečavanje ili smanjenje negativnih uticaja, pri čemu se posebna pažnja posvećuje osjetljivim područjima, uključujući obalna područja, površinske vode, morsku sredinu, zaštićena područja, područja Natura 2000, gusto naseljena područja i područja od kulturnog ili arheološkog značaja.

Pravilnik o dokumentaciji za određivanje obima i sadržaja elaborata dodatno naglašava potrebu razmatranja postojećeg stanja životne sredine, razumnih alternativa, kumulativnih uticaja, uticaja projekta na klimu i osjetljivosti projekta na klimatske promjene. Pravilnik o bližoj sadržini elaborata propisuje da elaborat, između ostalog, sadrži opis lokacije, opis projekta, izvještaj o postojećem stanju

segmenata životne sredine, opis mogućih alternativa, opis značajnih uticaja, mjere zaštite, program praćenja uticaja, netehnički rezime i izvore podataka.

Tokom 2026. godine Vlada je razmatrala i dodatne izmjene propisa u ovoj oblasti. Na 118. sjednici Vlade, održanoj 19. marta 2026. godine, razmatran je Predlog zakona o izmjeni Zakona o procjeni uticaja na životnu sredinu, kojim se predlaže izmjena člana 4 stav 3 Zakona. Predlogom se precizira da se postupak procjene uticaja ne vrši za projekte ili djelove projekata koji imaju isključivo odbrambenu svrhu, kao i za projekte čija je isključiva svrha reagovanje u vanrednim situacijama, ako se od slučaja do slučaja ocijeni da bi procjena uticaja mogla negativno da utiče na ostvarivanje tih svrha.

Takođe, u maju 2026. godine razmatran je Predlog uredbe o dopuni Uredbe o projektima za koje se vrši procjena uticaja na životnu sredinu. Predlogom se predviđa dopuna Liste II u dijelu projekata za proizvodnju energije, tako što se izuzimaju instalacije solarne opreme i povezani sistemi skladištenja energije na postojećim ili planiranim vještačkim strukturama, kao i rekonstrukcije ili modernizacije postojećih solarnih instalacija koje ne zahtijevaju korišćenje dodatnog prostora. Predlogom se dodaje i nova kategorija projekata za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora koji se realizuju u područjima za ubrzani razvoj obnovljivih izvora energije, uključujući postrojenja i pripadajuću infrastrukturu za skladištenje i priključenje na elektroenergetsku mrežu.

Ove predložene izmjene ukazuju na dva pravca daljeg razvoja regulatornog okvira: preciziranje izuzetaka od primjene postupka procjene uticaja i prilagođavanje sistema procjene uticaja ubrzanom razvoju obnovljivih izvora energije. Sa aspekta zaštite životne sredine, izuzetke je potrebno tumačiti usko i obrazlagati u svakom pojedinačnom slučaju, dok razvoj obnovljivih izvora energije treba pratiti jasnim kriterijumima, prostornim planiranjem, mapiranjem osjetljivih područja i djelotvornim nadzorom nad sprovođenjem propisanih mjera.

3.1 Ciljevi procjene uticaja

Kao i kod evropske EIA Direktive, i crnogorskim zakonom je propisano da se procjenom uticaja utvrđuju, opisiju i vrednuju u svakom pojedinačnom slučaju, mogući direktni i indirektni uticaji planiranog projekta na:

1) stanovništvo i zdravlje ljudi;
2) biodiverzitet, a naročito na zaštićene vrste biljaka, životinja i gljiva i njihovih staništa;
3) zemljište, vodu, vazduh, klimu i pejzaž;
4) materijalna dobra i kulturnu baštinu;
5) uzajamne odnose elemenata iz tač. 1 do 4.

3.2 Uloge, odgovornosti i vremenski okvir za sprovođenje i primjenu Zakona o procjeni uticaja na životnu sredinu

Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu propisuje podjelu nadležnosti između državnog i lokalnog nivoa. Organi nadležni za sprovođenje postupka procjene uticaja su organ uprave nadležan za poslove zaštite životne sredine i organ lokalne uprave nadležan za poslove zaštite životne sredine. Državni organ je nadležan za projekte za koje je potrebna građevinska dozvola, odnosno prijava građenja, kao i za projekte za koje saglasnosti, odobrenja i dozvole izdaje drugi organ državne uprave. Lokalni organ

je nadležan za projekte za koje je potrebna prijava građenja i za projekte za koje saglasnosti, odobrenja i dozvole izdaju organi lokalne uprave.

Na nivou sistema, resorno ministarstvo nadležno je za normativni i strateški okvir u oblasti procjene uticaja i strateške procjene uticaja, dok se postupci procjene uticaja sprovode pred nadležnim organom na državnom ili lokalnom nivou. Prema aktuelnoj organizaciji Vlade, poslove iz oblasti procjene uticaja i strateške procjene uticaja obavlja Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera.

U postupku procjene uticaja učestvuje više aktera: nosilac projekta, nadležni organ, obrađivač elaborata, komisija za procjenu uticaja, zainteresovani organi i organizacije, zainteresovana javnost, organ nadležan za prekogranične konsultacije, kao i ekološka inspekcija i druge nadležne inspekcije u dijelu kontrole sprovođenja mjera. Ovakva podjela odgovornosti pokazuje da procjena uticaja nije samo administrativni postupak između investitora i nadležnog organa, već širi mehanizam preventivne kontrole investicionih projekata.

U postupku procjene uticaja izdvajaju se tri osnovne faze:

1. odlučivanje o potrebi izrade elaborata za projekte za koje se može zahtijevati izrada elaborata;
2. određivanje obima i sadržaja elaborata;
3. odlučivanje o davanju saglasnosti na elaborat.

Prva faza odnosi se na projekte sa Liste II, za koje procjena uticaja nije automatski obavezna, već nadležni organ u svakom pojedinačnom slučaju odlučuje da li je potrebna izrada elaborata. Nosilac projekta uz zahtjev dostavlja dokumentaciju koja obuhvata opis lokacije, opis projekta, opis mogućih značajnih uticaja projekta na životnu sredinu i izvore podataka. Nadležni organ provjerava potpunost dokumentacije, obavještava zainteresovane organe, organizacije i zainteresovanu javnost i razmatra dostavljena mišljenja prije donošenja odluke.

U ovoj fazi rokovi su relativno kratki. Nadležni organ je dužan da obavijesti zainteresovane organe, organizacije i zainteresovanu javnost o podnijetom zahtjevu u roku od tri radna dana od dana prijema urednog zahtjeva. Zainteresovani organi, organizacije i zainteresovana javnost mogu dostaviti mišljenje u roku od pet radnih dana od dana prijema, odnosno objavljivanja obavještenja. Nadležni organ zatim odlučuje o potrebi izrade elaborata u roku od četiri radna dana od isteka roka za dostavljanje mišljenja.

Druga faza je određivanje obima i sadržaja elaborata. Nosilac projekta može podnijeti zahtjev za određivanje obima i sadržaja elaborata, uz dokumentaciju koja obuhvata podatke o nosiocu projekta, opis lokacije, opis projekta, izvještaj o postojećem stanju segmenata životne sredine, opis mogućih alternativa, opis segmenata životne sredine, opis mogućih značajnih uticaja, mjere za sprečavanje, smanjenje ili otklanjanje štetnih uticaja, program praćenja uticaja, netehnički rezime i izvore podataka. Uredan zahtjev za određivanje obima i sadržaja elaborata nadležni organ dostavlja komisiji za procjenu uticaja u roku od tri radna dana od dana podnošenja zahtjeva. Komisija je dužna da u roku od deset radnih dana dostavi izvještaj sa predlogom obima i sadržaja elaborata. Nadležni organ zatim predlog dostavlja nosiocu projekta i obavještava zainteresovane organe, organizacije i zainteresovanu javnost, koji mogu dostaviti mišljenja u roku do 20 radnih dana. Nakon toga, nadležni organ odlučuje o obimu i sadržaju elaborata u roku od pet radnih dana od isteka roka za dostavljanje mišljenja.

Treća faza odnosi se na odlučivanje o davanju saglasnosti na elaborat. Nakon izrade elaborata, nosilac projekta podnosi nadležnom organu zahtjev za davanje saglasnosti. Ako je nadležni organ prethodno donio odluku da je izrada elaborata potrebna, nosilac projekta je dužan da izradi elaborat i podnese

zahtjev za davanje saglasnosti najkasnije u roku od dvije godine od dana prijema odluke o potrebi izrade elaborata, odnosno odluke o obimu i sadržaju elaborata, ako je ona donijeta.

Nadležni organ je dužan da u roku od pet radnih dana od dana prijema zahtjeva za davanje saglasnosti na elaborat organizuje javnu raspravu i obavijesti zainteresovane organe, organizacije i zainteresovanu javnost o načinu, roku i mjestu javnog uvida, načinu dostavljanja primjedbi i mišljenja, kao i o vremenu i mjestu održavanja javne tribine. Elaborat se objavljuje na internet stranici nadležnog organa i portalu e-Uprave danom početka javne rasprave. Javna tribina može se održati najranije deset radnih dana od dana obavještavanja, a javna rasprava traje najmanje 30 dana od dana obavještavanja.

Komisija za procjenu uticaja ima ključnu stručnu ulogu u postupku. Ona utvrđuje obim i sadržaj elaborata i vrši ocjenu elaborata. Komisiju obrazuje nadležni organ, iz reda zaposlenih u nadležnom organu i drugih stručnih lica koja imaju najmanje VII-1 nivo nacionalnog okvira kvalifikacija i najmanje pet godina radnog iskustva u struci za pojedine segmente životne sredine. Članovi komisije ne mogu biti lica koja su učestvovala u izradi elaborata, niti lica koja su osnivači ili zaposleni kod nosioca projekta ili kod pravnog lica odnosno preduzetnika koji je izradio elaborat.

Nadležni organ dostavlja elaborat komisiji u roku od dva radna dana od dana njenog obrazovanja, a izvještaj sa mišljenjima i primjedbama sa javne rasprave u roku od tri radna dana od dana održane javne rasprave. Komisija može najviše dva puta vratiti elaborat nosiocu projekta radi izmjena i dopuna. Nakon razmatranja dokumentacije, komisija dostavlja nadležnom organu izvještaj o ocjeni elaborata sa predlogom odluke o davanju ili odbijanju saglasnosti, kao i razlozima za prihvatanje ili odbijanje primjedaba, predloga i mišljenja zainteresovanih organa, organizacija i zainteresovane javnosti, najkasnije u roku od 25 radnih dana od dana prijema dokumentacije. U ovaj rok ne uračunava se rok za izmjene i dopune elaborata.

Odluku o davanju saglasnosti ili odbijanju zahtjeva za davanje saglasnosti na elaborat donosi nadležni organ, na osnovu izvještaja i predloga odluke komisije. Odluka o davanju saglasnosti naročito sadrži razloge na kojima se zasniva, uključujući informacije o učešću zainteresovanih organa, organizacija i javnosti, kao i uslove zaštite životne sredine, opis komponenti projekta i mjere koje je nosilac projekta dužan da preduzima radi izbjegavanja, sprečavanja, otklanjanja ili ublažavanja štetnih posljedica i praćenja stanja životne sredine. Odluka se donosi i dostavlja nosiocu projekta u roku od pet radnih dana od dana prijema izvještaja i predloga odluke komisije.

Nadležni organ je dužan da u roku od pet radnih dana od dana donošenja odluke obavijesti zainteresovane organe, organizacije i zainteresovanu javnost i da na svojoj internet stranici i portalu e-Uprave objavi odluku, izvještaj o razlozima za prihvatanje ili odbijanje primjedaba, predloga i mišljenja i elaborat. Odluka o davanju saglasnosti sa elaboratom dostavlja se i ekološkoj inspekciji u roku od pet radnih dana od dana donošenja odluke.

Nosilac projekta ima obavezu da sprovede mjere predviđene elaboratom na koji je data saglasnost, kao i mjere utvrđene odlukom da nije potrebna izrada elaborata. Upravo ova obaveza predstavlja vezu između administrativnog postupka procjene uticaja i stvarne odgovornosti tokom realizacije projekta. Ako se mjere ne sprovode, procjena uticaja ostaje formalna procedura bez stvarnog preventivnog efekta.

Inspekcijski nadzor nad sprovođenjem Zakona vrši se preko ekološke inspekcije. Ekološki inspektor naročito kontroliše da li nosilac projekta ima odluku nadležnog organa o potrebi izrade elaborata, da li ima saglasnost na elaborat, da li realizuje mjere iz elaborata na koji je izdata saglasnost i da li realizuje mjere utvrđene odlukom da nije potrebna izrada elaborata. Pored ekološkog inspektora, nadzor nad realizacijom mjera mogu vršiti i druge nadležne inspekcije u skladu sa posebnim propisima.

Kada utvrdi povredu Zakona ili drugog propisa, ekološki inspektor je obavezan da preduzme upravne mjere i radnje, uključujući nalaganje pribavljanja odluke o potrebi izrade elaborata, pribavljanja saglasnosti na elaborat, realizacije mjera iz elaborata, realizacije mjera utvrđenih odlukom da nije potrebna izrada elaborata i sprovođenja programa praćenja uticaja na životnu sredinu.

Iz ugla ove analize, posebno je važno što Zakon jasno razdvaja odgovornosti različitih aktera. Nosilac projekta je odgovoran za pokretanje postupka, dostavljanje dokumentacije, izradu elaborata, učešće u javnoj raspravi, snošenje troškova i sprovođenje propisanih mjera. Nadležni organ je odgovoran za zakonito vođenje postupka, obavještavanje javnosti, obrazovanje komisije, organizovanje javne rasprave, donošenje i objavljivanje odluka i dostavljanje odluke inspekciji. Komisija je odgovorna za stručnu ocjenu elaborata. Inspekcija je odgovorna za kontrolu posjedovanja potrebnih odluka i saglasnosti i za kontrolu sprovođenja mjera.

Ovakav normativni okvir je relativno detaljan, ali njegova djelotvornost zavisi od kapaciteta i koordinacije svih aktera. Posebno su važni kvalitet dokumentacije koju dostavlja nosilac projekta, stručnost i nezavisnost komisije, blagovremeno i smisleno učešće javnosti, preciznost mjera koje se propisuju odlukom i elaboratom, kao i kapacitet inspekcije da kontroliše njihovo sprovođenje. U praksi, upravo na ovim tačkama mogu nastati praznine između formalno propisanih obaveza i stvarne odgovornosti.

Tabela1: Obaveze i odgovornosti aktera u postupku procjene uticaja

Napomena: Rokovi su navedeni onako kako su propisani Zakonom o procjeni uticaja na životnu sredinu ("Službeni list CG", br. 75/18 i 84/24). Kada Zakon koristi termin "radni dani", to je izričito naznačeno. Kada Zakon koristi samo termin "dani", u tabeli je navedeno "dana".

Faza / korak u postupku	Akter	Obaveza / odgovornost	Rok
I. OPŠTI USLOVI I PRIKUPLJANJE PODATAKA			
Prethodni uslov za izvođenje projekta	Nosilac projekta	Za projekat za koji je obavezna izrada elaborata ili za koji je donijeta odluka o potrebi izrade elaborata, nosilac projekta ne može pristupiti izvođenju projekta, niti pribaviti odobrenje za obavljanje djelatnosti, bez saglasnosti na elaborat ili odluke da nije potrebna izrada elaborata.	Prije početka izvođenja projekta / prije pribavljanja odobrenja za obavljanje djelatnosti.
Prikupljanje podataka, obavještenja i dokumentacije	Nadležni organ, drugi organi državne uprave i lokalne uprave	Na zahtjev nosioca projekta obezbjeđuju potrebne podatke i dokumentaciju od značaja za utvrđivanje i procjenu direktnih i indirektnih uticaja projekta na životnu sredinu, kao i rezultate sprovedenih postupaka uticaja planiranog projekta na životnu sredinu u skladu sa posebnim propisima.	15 dana od dana prijema zahtjeva nosioca projekta.
Obavještenje da organ ne raspolaže podacima	Organ koji ne raspolaže traženim podacima	Ako organ ne raspolaže podacima i dokumentacijom od značaja za procjenu uticaja, o tome obavještava nosioca projekta u pisanoj formi.	15 dana od dana prijema zahtjeva.
II. ODLUČIVANJE O POTREBI IZRADE ELABORATA			
Podnošenje zahtjeva za odlučivanje o potrebi izrade elaborata	Nosilac projekta	Podnosi zahtjev za odlučivanje o potrebi izrade elaborata za projekte za koje se može zahtijevati izrada elaborata. Uz zahtjev dostavlja opis lokacije, opis projekta, opis mogućih značajnih uticaja projekta na životnu sredinu i izvore podataka.	Poseban rok za podnošenje zahtjeva nije propisan.
Forma zahtjeva	Nosilac projekta	Zahtjev sa dokumentacijom podnosi se u pisanoj formi u tri primjerka i/ili elektronskoj formi na portalu e-Uprave i/ili na e-mail nadležnog organa.	U momentu pokretanja postupka.
Provjera potpunosti zahtjeva	Nadležni organ	Provjerava da li je uz zahtjev podnijeta propisana dokumentacija. Ako je dokumentacija nepotpuna, obavještava nosioca projekta da upotpuni dokumentaciju i određuje rok za dostavljanje dokumentacije.	3 dana od dana prijema zahtjeva.
Odbijanje zahtjeva zbog nedopunjene dokumentacije	Nadležni organ	Ako podnosilac zahtjeva ne dostavi dodatne podatke, obavještenja i dokumentaciju u ostavljenom roku, nadležni organ odbija zahtjev.	7 dana od dana isteka roka za dostavljanje dokumentacije.
Obavještavanje o zahtjevu	Nadležni organ	Obavještava zainteresovane organe i organizacije i zainteresovanu javnost o podnijetom zahtjevu za odlučivanje o potrebi izrade elaborata.	3 radna dana od dana prijema urednog zahtjeva.

Faza / korak u postupku	Akter	Obaveza / odgovornost	Rok
Dostavljanje mišljenja na zahtjev	Zainteresovani organi i organizacije i zainteresovana javnost	Mogu dostaviti mišljenje nadležnom organu o podnijetom zahtjevu za odlučivanje o potrebi izrade elaborata.	5 radnih dana od dana prijema, odnosno objavljivanja obavještenja.
Odluka o potrebi izrade elaborata	Nadležni organ	Donosi odluku da li je potrebna izrada elaborata, uz obavezu razmatranja dostavljenih mišljenja. Ako je potrebna izrada elaborata, odluka sadrži razloge, kratak opis lokacije, opis projekta i opis mogućih značajnih uticaja. Ako nije potrebna izrada elaborata, odluka sadrži razloge, kratak opis lokacije, opis projekta, opis mogućih značajnih uticaja, kao i mjere zaštite.	4 radna dana od isteka roka za dostavljanje mišljenja.
Obavještavanje o odluci	Nadležni organ	Obavještava zainteresovane organe i organizacije i zainteresovanu javnost o odluci o potrebi izrade elaborata.	3 dana od dana donošenja odluke.
Žalba na odluku o potrebi izrade elaborata	Ovlašćeno lice / stranka u skladu sa pravilima upravnog postupka	Na odluku o potrebi izrade elaborata može se podnijeti žalba Ministarstvu, odnosno glavnom administratoru.	Rok za žalbu se primjenjuje u skladu sa pravilima upravnog postupka.
III. ODREĐIVANJE OBIMA I SADRŽAJA ELABORATA			
Podnošenje zahtjeva za određivanje obima i sadržaja elaborata	Nosilac projekta	Može podnijeti zahtjev za određivanje obima i sadržaja elaborata. Uz zahtjev dostavlja propisanu dokumentaciju: podatke o nosiocu projekta, opis lokacije, opis projekta, izvještaj o postojećem stanju segmenata životne sredine kada je obavezan, opis alternativa, opis segmenata životne sredine, opis mogućih značajnih uticaja, mjere zaštite, program praćenja uticaja, netehnički rezime, podatke o poteškoćama, rezultate drugih postupaka, dodatne informacije i izvore podataka.	Ova faza nije obavezna; poseban rok za podnošenje zahtjeva nije propisan.
Forma zahtjeva za određivanje obima i sadržaja	Nosilac projekta	Zahtjev sa dokumentacijom podnosi se u pisanoj formi u tri primjerka i/ili elektronskoj formi na portalu e-Uprave i/ili na e-mail nadležnog organa.	U momentu pokretanja ove faze postupka.
Provjera potpunosti zahtjeva za određivanje obima i sadržaja	Nadležni organ	Nakon prijema zahtjeva za određivanje obima i sadržaja elaborata, nadležni organ vrši provjeru potpunosti dokumentacije u skladu sa pravilima koja važe za provjeru potpunosti zahtjeva iz člana 12 Zakona.	Ako je dokumentacija nepotpuna: 3 dana od dana prijema zahtjeva za obavještenje o dopuni; ako se ne dopuni: 7 dana od isteka roka za dopunu za odbijanje zahtjeva.
Dostavljanje urednog zahtjeva Komisiji	Nadležni organ	Uredan zahtjev za određivanje obima i sadržaja elaborata dostavlja Komisiji za procjenu uticaja.	3 radna dana od dana podnošenja zahtjeva.
Predlog obima i sadržaja elaborata	Komisija za procjenu uticaja	Dostavlja nadležnom organu izvještaj sa predlogom obima i sadržaja elaborata.	10 radnih dana od dana prijema zahtjeva.
Dostavljanje predloga nosiocu projekta i obavještavanje javnosti	Nadležni organ	Predlog obima i sadržaja elaborata dostavlja nosiocu projekta i obavještava zainteresovane organe i organizacije i zainteresovanu javnost.	5 radnih dana od dana prijema predloga Komisije.
Mišljenje o predlogu obima i sadržaja	Zainteresovani organi i organizacije i zainteresovana javnost	Mogu dostaviti mišljenje nadležnom organu o predlogu obima i sadržaja elaborata.	Do 20 radnih dana od dana prijema obavještenja.
Odluka o obimu i sadržaju elaborata	Nadležni organ	Donosi odluku o obimu i sadržaju elaborata, uz obavezu razmatranja mišljenja zainteresovanih organa i organizacija i zainteresovane javnosti.	5 radnih dana od isteka roka za dostavljanje mišljenja.
Dostavljanje odluke o obimu i sadržaju	Nadležni organ	Odluku o obimu i sadržaju elaborata dostavlja nosiocu projekta i obavještava zainteresovane organe i organizacije i zainteresovanu javnost.	3 radna dana od dana donošenja odluke.
Žalba na odluku o obimu i sadržaju	Ovlašćeno lice / stranka u skladu sa pravilima upravnog postupka	Na odluku o obimu i sadržaju elaborata može se podnijeti žalba Ministarstvu, odnosno glavnom administratoru.	Rok za žalbu se primjenjuje u skladu sa pravilima upravnog postupka.
IV. IZRADA ELABORATA I ODLUČIVANJE O SAGLASNOSTI			
Izrada elaborata	Nosilac projekta	Nakon izrade elaborata, nosilac projekta podnosi nadležnom organu zahtjev za davanje saglasnosti na elaborat, uz elaborat.	Najkasnije 2 godine od dana prijema odluke o potrebi izrade elaborata, odnosno najkasnije 2 godine od dana prijema odluke o obimu i sadržaju elaborata, ako je ta odluka donijeta.
Izrada elaborata - stručni uslovi	Pravno lice ili preduzetnik koji izrađuje elaborat	Elaborat može izrađivati pravno lice ili preduzetnik upisan u Centralni registar privrednih subjekata za obavljanje djelatnosti projektovanja i inžinjeringa, izrade studija i analiza. Obavezno angažuje stručna lica za pojedine segmente životne sredine i određuje lice koje koordinira izradom elaborata. Za projekte u zaštićenom području obavezno angažuje i stručno lice iz oblasti biologije.	Poseban rok nije propisan; vezan je za rok nosioca projekta za podnošenje zahtjeva za saglasnost.
Forma zahtjeva za davanje saglasnosti	Nosilac projekta	Zahtjev sa elaboratom podnosi se u pisanoj formi u tri primjerka i/ili elektronskoj formi na portalu e-Uprave i/ili na e-mail nadležnog organa.	U momentu podnošenja zahtjeva za davanje saglasnosti.
Organizovanje javne rasprave	Nadležni organ	Organizuje javnu raspravu i obavještava zainteresovane organe i organizacije i zainteresovanu javnost o načinu, roku i mjestu javnog uvida, načinu dostavljanja primjedbi i	5 radnih dana od dana prijema zahtjeva za davanje saglasnosti na elaborat.

Faza / korak u postupku	Akter	Obaveza / odgovornost	Rok
		mišljenja, kao i o vremenu i mjestu održavanja javne tribine o elaboratu.	
Objavljivanje elaborata	Nadležni organ	Elaborat za koji je organizovana javna rasprava objavljuje na internet stranici nadležnog organa i portalu e-Uprave.	Danom početka javne rasprave.
Javna tribina	Nadležni organ	Organizuje javnu tribinu o elaboratu.	Najranije 10 radnih dana od dana obavještavanja zainteresovanih organa i organizacija i zainteresovane javnosti.
Učešće na javnoj tribini	Nosilac projekta, lice koje je koordiniralo izradom elaborata i najmanje jedno lice koje je učestvovalo u izradi elaborata	Mora učestvovati na javnoj tribini. Ako ta lica ne prisustvuju javnoj tribini, javna tribina se mora ponovo organizovati za vrijeme trajanja javne rasprave.	Tokom trajanja javne rasprave.
Trajanje javne rasprave	Nadležni organ	Organizuje i vodi javnu raspravu. Zainteresovani organi i organizacije i zainteresovana javnost mogu dostavljati primjedbe, predloge i mišljenja.	Najmanje 30 dana od dana obavještavanja.
Obrazovanje Komisije za procjenu uticaja	Nadležni organ	Obrazuje Komisiju za procjenu uticaja za utvrđivanje obima i sadržaja elaborata i ocjenu elaborata. Komisiju čine zaposleni u nadležnom organu i druga stručna lica sa najmanje VII-1 nivoom kvalifikacija i najmanje pet godina radnog iskustva u struci. Članovi Komisije ne mogu biti lica koja su učestvovala u izradi elaborata, niti lica koja su osnivači ili zaposleni kod nosioca projekta ili obrađivača elaborata.	Poseban rok za obrazovanje Komisije nije propisan.
Dostavljanje elaborata Komisiji	Nadležni organ	Dostavlja elaborat Komisiji za procjenu uticaja.	2 radna dana od dana obrazovanja Komisije.
Dostavljanje izvještaja sa javne rasprave Komisiji	Nadležni organ	Dostavlja Komisiji izvještaj sa mišljenjima i primjedbama sa javne rasprave.	3 radna dana od dana održane javne rasprave.
Izmjene i dopune elaborata	Komisija za procjenu uticaja / nosilac projekta	Komisija može najviše dva puta vratiti elaborat nosiocu projekta radi izmjena i dopuna i dodatnog angažovanja stručnog lica za određene segmente životne sredine. Nosilac projekta dostavlja izmijenjen i dopunjen elaborat u roku koji odredi Komisija. Ako ne postupi, Komisija ocjenjuje elaborat na osnovu raspoložive dokumentacije.	Rok za dopunu određuje Komisija; taj rok se ne uračunava u rok od 25 radnih dana za ocjenu elaborata.
Izvještaj o ocjeni elaborata i predlog odluke	Komisija za procjenu uticaja	Dostavlja nadležnom organu izvještaj o ocjeni elaborata sa predlogom odluke o odbijanju ili davanju saglasnosti na elaborat, kao i razlozima za prihvatanje ili odbijanje primjedaba, predloga i mišljenja zainteresovanih organa i organizacija i zainteresovane javnosti.	Najkasnije 25 radnih dana od dana prijema dokumentacije; rok za izmjene i dopune elaborata se ne uračunava.
Odlučivanje o saglasnosti na elaborat	Nadležni organ	Na osnovu izvještaja i predloga odluke Komisije donosi odluku o davanju saglasnosti ili odbijanju zahtjeva za davanje saglasnosti na elaborat.	5 radnih dana od dana prijema izvještaja i predloga odluke Komisije.
Dostavljanje odluke nosiocu projekta	Nadležni organ	Odluku o davanju saglasnosti ili odbijanju zahtjeva za davanje saglasnosti dostavlja nosiocu projekta.	5 radnih dana od dana prijema izvještaja i predloga odluke Komisije.
Obavještavanje javnosti o odluci	Nadležni organ	Obavještava zainteresovane organe i organizacije i zainteresovanu javnost i objavljuje na internet stranici i portalu e-Uprave odluku, izvještaj o razlozima za prihvatanje ili odbijanje primjedaba, predloga i mišljenja i elaborat.	5 radnih dana od dana donošenja odluke.
Dostavljanje odluke ekološkoj inspekciji	Nadležni organ	Odluku o davanju saglasnosti na elaborat, sa elaboratom, dostavlja ekološkoj inspekciji.	5 radnih dana od dana donošenja odluke.
Žalba na odluku o saglasnosti	Ovlašćeno lice / stranka u skladu sa pravilima upravnog postupka	Na odluku o davanju saglasnosti ili odbijanju zahtjeva za davanje saglasnosti na elaborat može se podnijeti žalba Ministarstvu, odnosno glavnom administratoru.	Rok za žalbu se primjenjuje u skladu sa pravilima upravnog postupka.
Prestanak važenja saglasnosti / odluke da nije potrebna izrada elaborata	Nosilac projekta	Odluka o davanju saglasnosti na elaborat, kao i odluka da nije potrebna izrada elaborata, prestaje da važi ako nosilac projekta ne pribavi građevinsku dozvolu ili ne podnese prijavu početka građenja objekta ili odobrenje ili saglasnost za izvođenje projekta.	2 godine od dana prijema odluke.
Sprovođenje mjera	Nosilac projekta	Sprovodi mjere utvrđene elaboratom na koji je data saglasnost ili mjere utvrđene odlukom da nije potrebna izrada elaborata.	Kontinuirano, u skladu sa elaboratom, odlukom i prirodom projekta.
Provjera sprovođenja mjera	Ekološki inspektor	Vrši provjeru sprovođenja mjera i sačinjava zapisnik koji dostavlja nadležnom organu.	Poseban rok nije propisan.
V. OBAVJEŠTAVANJE, PREKOGRANIČNI UTICAJ, EVIDENCIJA I UVID			
Način obavještavanja javnosti	Nadležni organ	Obavještavanje javnosti iz čl. 13, 14, 16, 20 i 24 vrši putem štampanog medija koji izlazi na području koje će biti zahvaćeno uticajem planiranog projekta i putem elektronskih medija. Zainteresovani organi i organizacije obavještavaju se pisanim i elektronskim putem i objavljivanjem na internet stranici nadležnog organa.	Prema rokovima propisanim za pojedine faze postupka.
Obavještavanje o prekograničnom uticaju	Ministarstvo	Ako projekat može imati značajan uticaj na životnu sredinu druge države, ili ako ta država to zatraži, Ministarstvo	U što kraćem roku.

Faza / korak u postupku	Akter	Obaveza / odgovornost	Rok
		dostavlja obavještenje o projektu, dostupnim podacima o mogućim uticajima, prirodi odluke koja može biti donijeta i roku u kojem druga država može saopštiti namjeru da učestvuje u postupku.	
Obavještavanje druge države o odluci	Ministarstvo	Državi koja je učestvovala u postupku dostavlja obavještenje o odluci, uslovima ako su određeni, razlozima na kojima se odluka zasniva i najvažnijim mjerama koje nosilac projekta treba da preduzme.	Poseban rok nije propisan.
Obavještavanje zainteresovane javnosti o prekograničnim uticajima druge države	Ministarstvo	O primljenim obavještenjima o prekograničnim uticajima projekta druge države obavještava zainteresovanu javnost u skladu sa članom 28 Zakona.	U skladu sa pravilima obavještavanja javnosti.
Vođenje evidencije	Nadležni organ	Vodi evidenciju o odlukama o davanju saglasnosti i odbijanju zahtjeva za davanje saglasnosti na elaborat. Evidencija je javna.	Kontinuirano.
Uvid u dokumentaciju	Nadležni organ	Na zahtjev u pisanoj ili elektronskoj formi omogućava zainteresovanim organima i organizacijama i zainteresovanoj javnosti uvid u dokumentaciju o sprovedenom postupku procjene uticaja, osim dokumenata označenih odgovarajućim stepenom tajnosti. Dokumentacija koja se odnosi na emisije štetnih materija, rizike od udesa, rezultate monitoringa i inspekcijski nadzor ne može biti označena stepenom tajnosti.	15 dana od prijema zahtjeva.
VI. NADZOR I INSPEKCIJSKE MJERE			
Nadzor nad sprovođenjem Zakona	Ministarstvo i organ lokalne uprave nadležan za poslove zaštite životne sredine	Vrše nadzor nad sprovođenjem Zakona i propisa donijetih na osnovu Zakona.	Kontinuirano.
Inspekcijski nadzor	Ekološki inspektor; druge nadležne inspekcije u dijelu realizacije mjera	Ekološki inspektor kontroliše naročito da li nosilac projekta ima odluku nadležnog organa o potrebi izrade elaborata, da li ima saglasnost na elaborat, da li realizuje mjere iz elaborata i da li realizuje mjere utvrđene odlukom da nije potrebna izrada elaborata. Druge nadležne inspekcije mogu vršiti nadzor nad realizacijom mjera u skladu sa posebnim propisima.	Kontinuirano / po službenoj dužnosti ili po inicijativi.
Upravne mjere i radnje ekološkog inspektora	Ekološki inspektor	Kada utvrdi da je povrijeđen zakon ili drugi propis, obavezan je da naredi pribavljanje odluke o potrebi izrade elaborata, pribavljanje saglasnosti na elaborat, realizaciju mjera iz elaborata, realizaciju mjera iz odluke da nije potrebna izrada elaborata, sprovođenje programa praćenja uticaja na životnu sredinu i da zabrani izvođenje radova dok se ne pribavi saglasnost na elaborat ili odluka da nije potrebna izrada elaborata.	Po utvrđivanju nepravilnosti.

Izvor: Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu ("Službeni list CG", br. 75/18 i 84/24), članovi 8-34

4 Implementacija zakona o procjeni uticaja

Djelotvornost sistema procjene uticaja na životnu sredinu ne zavisi samo od kvaliteta zakonskog okvira, već prije svega od njegove primjene u praksi. Crna Gora ima relativno razvijen normativni okvir za sprovođenje procjene uticaja, uključujući propisane faze postupka, obavezu učešća javnosti, stručnu ocjenu elaborata, mjere zaštite, program praćenja uticaja i prekršajne odredbe. Međutim, osnovni izazov ostaje pitanje da li se propisani mehanizmi koriste kao stvarni instrument preventivne zaštite životne sredine ili se u praksi često svode na formalni uslov za nastavak realizacije investicionih projekata.

Prethodne analize primjene propisa o procjeni uticaja u Crnoj Gori ukazivale su na postojanje razlike između relativno naprednog pravnog okvira i slabije primjene u praksi. Kao ključni problemi prepoznati su nedovoljna politička i institucionalna podrška zaštiti životne sredine, ograničeni administrativni kapaciteti, pritisak da se investicije ubrzaju, formalističko sprovođenje javnih konsultacija, neujednačen kvalitet elaborata, slabo praćenje sprovođenja mjera i ograničen odvraćajući efekat kaznene politike.

Noviji nalazi potvrđuju da ovi problemi nijesu prevaziđeni. Evropska komisija je u Izvještaju za Crnu Goru 2025. ocijenila da Crna Gora u oblasti životne sredine i klimatskih promjena ima određeni nivo pripremljenosti, ali da treba značajno da intenzivira rad na ispunjavanju završnih mjerila u Poglavlju 27. U istom izvještaju se navodi da je, prema osmom polugodišnjem izvještaju o realizaciji Akcionog plana za ispunjavanje završnih mjerila u Poglavlju 27, od ukupno 281 planirane aktivnosti sprovedeno 109, odnosno 38%. Evropska komisija posebno naglašava potrebu hitnog jačanja administrativnih kapaciteta na centralnom i lokalnom nivou, kao i rješavanje problema nedovoljnih inspekcijskih službi na oba nivoa.

U oblasti horizontalnog zakonodavstva, koje obuhvata i procjenu uticaja na životnu sredinu, Evropska komisija navodi da je u izvještajnom periodu sprovedeno 15 strateških procjena uticaja i 199 procjena uticaja na životnu sredinu. Komisija istovremeno preporučuje jačanje sinergije i koordinacije između strateške procjene uticaja i projektne procjene uticaja, kako bi se ovi instrumenti bolje koristili u planiranju i sprovođenju javnih politika i investicija.

Ovi nalazi potvrđuju da se implementacija Zakona o procjeni uticaja mora posmatrati šire od pojedinačnih upravnih postupaka. Procjena uticaja je povezana sa prostornim planiranjem, politikom investicija, energetskom tranzicijom, zaštitom prirode, upravljanjem vodama, kvalitetom vazduha, inspekcijskim nadzorom i pristupom pravdi. Ukoliko ovi sistemi ne funkcionišu koordinisano, čak i formalno pravilno sproveden postupak procjene uticaja može imati ograničen efekat u praksi.

4.1 Faktori koji utiču na implementaciju

Na implementaciju Zakona o procjeni uticaja na životnu sredinu utiče više međusobno povezanih faktora: politički i razvojni prioriteti, institucionalni kapaciteti, kvalitet dokumentacije, uloga javnosti, koordinacija između organa, inspekcijski nadzor, kaznena politika i širi kontekst upravljanja prostorom i prirodnim resursima.

Prvi faktor je odnos između deklarativne posvećenosti zaštiti životne sredine i stvarne političke spremnosti da se ekološki standardi dosljedno primijene. Crna Gora se ustavno definiše kao ekološka država, a u procesu evropskih integracija usvojila je značajan broj zakona, strategija i planskih dokumenata u oblasti životne sredine. Ipak, primjena propisa često zaostaje za njihovim formalnim

usvajanjem. U praksi se zaštita životne sredine nerijetko tretira kao sekundarno pitanje u odnosu na investicije, infrastrukturne projekte, turizam, energetiku i eksploataciju resursa.

U takvom kontekstu, procjena uticaja može biti izložena pritisku da se sprovede brzo i formalno, kako bi se omogućio nastavak projekta, umjesto da se koristi kao instrument za ozbiljno razmatranje uticaja, alternativa i mjera zaštite. Prethodna praksa ukazivala je da se procjene uticaja ponekad doživljavaju kao administrativna prepreka ili "biznis barijera", naročito u slučajevima projekata koji se predstavljaju kao razvojno ili ekonomski značajni. Takav pristup slabi preventivnu funkciju procjene uticaja, jer postupak treba da bude mehanizam provjere prihvatljivosti projekta, a ne samo formalni korak ka izdavanju dozvole.

Drugi važan faktor su administrativni kapaciteti. Postupak procjene uticaja zahtijeva stručna znanja iz različitih oblasti: zaštite prirode, voda, vazduha, zemljišta, buke, otpada, klimatskih promjena, prostornog planiranja, tehničkih karakteristika projekata i upravnog postupka. To je posebno važno za složene projekte, projekte u zaštićenim ili ekološki osjetljivim područjima, kao i projekte koji mogu imati kumulativne ili prekogranične uticaje.

Evropska komisija je u Izvještaju za 2025. posebno naglasila da Crna Gora treba hitno da ojača administrativne kapacitete na centralnom i lokalnom nivou i da riješi problem nedovoljnih inspekcijskih službi. Ova ocjena je direktno relevantna za sprovođenje procjene uticaja, jer kvalitet postupka zavisi od toga da li nadležni organi imaju dovoljno ljudi, znanja i vremena da provjere dokumentaciju, organizuju kvalitetne konsultacije, formiraju stručne komisije, razmotre primjedbe javnosti i prate sprovođenje mjera nakon donošenja odluke.

Treći faktor je kvalitet elaborata i prateće dokumentacije. Iako zakon i pravilnici detaljno propisuju sadržaj dokumentacije i elaborata, u praksi je od presudnog značaja da podaci budu ažurni, lokacijski specifični i dovoljno stručni. Poseban problem nastaje kada se elaborati izrađuju šablonski, sa opštim opisima, slabom analizom alternativa, nedovoljnom obradom kumulativnih uticaja i mjerama zaštite koje nijesu dovoljno precizne da bi se kasnije mogle kontrolisati. U takvim slučajevima, i formalno sproveden postupak može dati odluku koja nije dovoljno korisna za stvarnu zaštitu životne sredine.

Četvrti faktor odnosi se na razmatranje alternativa. Procjena uticaja treba da omogući da se, prije donošenja odluke, razmotre različita rješenja: alternativne lokacije, trase, tehnologije, metode rada, dinamika izvođenja, mjere ublažavanja i mogućnost da se projekat ne realizuje ili realizuje u manjem obimu. Ako se alternative u elaboratu obrađuju samo formalno, postupak gubi jednu od svojih ključnih funkcija. Ovo je naročito važno za projekte koji utiču na rijeke, obalni prostor, šumska i poljoprivredna zemljišta, zaštićena područja i staništa važna za biodiverzitet.

Peti faktor je učešće javnosti. Zakon predviđa više tačaka u kojima zainteresovani organi, organizacije i zainteresovana javnost mogu dati mišljenja, primjedbe i predloge. Međutim, djelotvorno učešće javnosti ne zavisi samo od formalnog objavljivanja obavještenja. Ono zahtijeva da dokumentacija bude dostupna, razumljiva, objavljena na vrijeme i da se komentari javnosti stvarno razmotre. U praksi se javnost najčešće aktivira kada projekat direktno utiče na lokalnu zajednicu, imovinu, vodne resurse, način života ili zdravlje ljudi. Kod većeg broja postupaka interesovanje javnosti ostaje ograničeno, što povećava odgovornost nadležnih organa da samostalno i stručno ocijene moguće uticaje.

Šesti faktor je koordinacija između institucija i planskih instrumenata. Procjena uticaja se često sprovodi nakon što su ključne odluke o prostoru i razvoju već faktički oblikovane kroz prostorne planove, sektorske politike ili investicione prioritete. Zbog toga je važno da strateška procjena uticaja i projektna procjena uticaja budu bolje povezane. Evropska komisija je u Izvještaju za 2025. upravo

ukazala na potrebu povećanja sinergije i koordinacije između strateških procjena i projektnih procjena, kako bi se ti dokumenti bolje koristili u planiranju i implementaciji.

Sedmi faktor je inspekcijski nadzor. Procjena uticaja ima ograničen efekat ako se nakon izdavanja saglasnosti ne kontroliše da li se mjere iz elaborata zaista sprovode. Zakon propisuje obavezu nosioca projekta da sprovede mjere utvrđene elaboratom ili odlukom da nije potrebna izrada elaborata, a ekološki inspektor ima ovlašćenje da kontroliše posjedovanje potrebnih odluka i saglasnosti, kao i sprovođenje mjera. Međutim, ako su inspekcijski kapaciteti ograničeni, ako se nadzor sprovodi rijetko ili samo po prijavama, ili ako mjere nijesu dovoljno precizne, kontrola ostaje slaba. To potvrđuje i ocjena Evropske komisije o nedovoljnim inspekcijskim službama na centralnom i lokalnom nivou.

Osmi faktor je kaznena politika. Prekršajne odredbe predstavljaju završni mehanizam zaštite sistema procjene uticaja. Međutim, njihova djelotvornost zavisi od toga da li se prekršaji otkrivaju, da li se zahtjevi za pokretanje postupka kvalitetno pripremaju, da li sudovi postupaju blagovremeno i da li izrečene sankcije imaju odvraćajući efekat. Ako se projekat može započeti bez potrebne saglasnosti, ako se mjere ne sprovode, a sankcija je niska ili postupak zastari, šalje se poruka da je kršenje obaveza prihvatljiv rizik za nosioca projekta.

Deveti faktor je korupcijski rizik u oblastima prostornog planiranja, izdavanja dozvola i upravljanja prirodnim resursima. Ove oblasti su posebno osjetljive jer povezuju javna ovlašćenja, vrijedno zemljište, investicione interese i diskreciono odlučivanje. Prema podacima Transparency International za 2025. godinu, Crna Gora ima skor 46 od 100 na Indeksu percepcije korupcije i nalazi se na 65. mjestu od 182 države. Ovaj podatak ne govori direktno o postupcima procjene uticaja, ali potvrđuje da korupcijski rizici u javnom sektoru ostaju relevantan širi faktor za primjenu propisa u oblastima gdje se odlučuje o prostoru, resursima i investicijama.

Deseti faktor je novi talas investicija povezan sa energetskom tranzicijom i infrastrukturnim razvojem. Razvoj obnovljivih izvora energije, elektroenergetske infrastrukture, saobraćajnica, turističkih kapaciteta i komunalne infrastrukture povećava značaj kvalitetne procjene uticaja. Ovi projekti mogu imati pozitivan razvojni ili klimatski cilj, ali istovremeno mogu proizvesti negativne uticaje na biodiverzitet, vodne režime, pejzaž, zemljište, lokalne zajednice i zaštićena područja. Zbog toga ubrzavanje investicija ne smije značiti slabljenje procjene uticaja, već suprotno: potrebu za boljim podacima, boljom koordinacijom i jačim nadzorom.

Na osnovu navedenog, ključni problem implementacije Zakona o procjeni uticaja u Crnoj Gori nije odsustvo formalnih procedura, već slabosti u njihovoj stvarnoj primjeni. Postupak procjene uticaja može biti djelotvoran samo ako se koristi za stvarno prepoznavanje rizika, razmatranje alternativa, uključivanje javnosti, propisivanje jasnih mjera i kontrolu njihovog sprovođenja. U suprotnom, postoji rizik da procjena uticaja ostane administrativna forma, dok se stvarni uticaji projekata prepoznaju tek nakon početka radova ili nastanka štete po životnu sredinu.

4.2 Praktična iskustva sa primjenom u Crnoj Gori i uočene slabosti

Praktična iskustva sa primjenom procjene uticaja na životnu sredinu u Crnoj Gori pokazuju da je tokom godina došlo do značajnog unapređenja pravnog okvira, formalnih procedura i institucionalnog iskustva. U odnosu na početni period primjene ovog instrumenta, postupci su danas detaljnije uređeni, javnost ima više formalnih mogućnosti za učešće, sadržaj elaborata je preciznije propisan, a Zakon jasno definiše faze postupka, uloge nadležnih organa i obaveze nosilaca projekata. Međutim, i pored

ovih unapređenja, ključni izazovi ostaju povezani sa kvalitetom sprovođenja postupka i stvarnim efektima procjene uticaja u praksi.

Dosadašnja iskustva ukazuju da procjena uticaja često funkcioniše bolje kao administrativna procedura nego kao djelotvoran instrument preventivne zaštite životne sredine. Drugim riječima, postupak se formalno sprovodi, dokumentacija se priprema, javna rasprava se organizuje i odluka se donosi, ali nije uvijek jasno da li takav postupak zaista dovodi do kvalitetnijeg projekta, smanjenja negativnih uticaja, boljeg izbora lokacije ili tehnologije, efikasnije kontrole mjera i veće odgovornosti nosilaca projekata.

Ovaj problem nije specifičan samo za jedan sektor. Ranija praksa je posebno ukazivala na probleme kod projekata malih hidroelektrana, gdje su se otvarala pitanja kvaliteta procjene uticaja na vodotokove, biodiverzitet, lokalne zajednice, kumulativne efekte i sprovođenje mjera. Međutim, noviji pregled pokazuje da se slični izazovi javljaju i kod drugih vrsta projekata: turističkih i hotelskih kapaciteta, objekata u obalnom području i zoni morskog dobra, proizvodnih i prerađivačkih pogona, kamenoloma, betonara, energetskih objekata, solarnih i vjetroelektrana, dalekovoda, skladišnih prostora, benzinskih stanica, akvakulture, komunalne infrastrukture i projekata upravljanja otpadom.

Podaci iz Javne knjige Agencije za zaštitu životne sredine za 2025. godinu pokazuju da se postupci procjene uticaja odnose na širok spektar projekata, pri čemu se značajan broj postupaka završava odlukom da nije potrebna izrada elaborata. To ne znači da takvi projekti nemaju nikakav uticaj na životnu sredinu, već da je nadležni organ ocijenio da se njihovi uticaji mogu prihvatiti bez izrade elaborata. Upravo zato faza odlučivanja o potrebi izrade elaborata ima poseban značaj. Ako se u toj fazi ne sagledaju stvarni, lokacijski specifični i kumulativni uticaji projekta, postoji rizik da projekat bude izuzet iz pune procjene iako može imati relevantne posljedice po životnu sredinu.

Poseban izazov predstavlja kvalitet dokumentacije koja se dostavlja u screening fazi. Zakon predviđa da se uz zahtjev za odlučivanje o potrebi izrade elaborata dostavljaju opis lokacije, opis projekta, opis mogućih značajnih uticaja i izvori podataka. Međutim, u praksi kvalitet ove dokumentacije može značajno varirati. Ukoliko su opisi lokacije i uticaja opšti, ako nema dovoljno podataka o osjetljivosti prostora, postojećem stanju životne sredine, blizini zaštićenih područja, vodotoka, obalnog područja ili naselja, nadležni organ ima ograničenu osnovu za kvalitetno odlučivanje.

Sličan problem javlja se i kod elaborata. Iako je sadržaj elaborata detaljno propisan, kvalitet procjene zavisi od toga da li su podaci ažurni, stručni i vezani za konkretnu lokaciju. Praktična iskustva ukazuju na rizik od šablonskog pristupa, posebno kod projekata koji se ponavljaju po sličnoj tehnologiji ili tipu objekta. U takvim slučajevima elaborati mogu formalno sadržati sva potrebna poglavlja, ali bez dovoljno dubinske analize stvarnih uticaja konkretnog projekta. Posebno su problematični nedovoljna obrada alternativa, površna analiza kumulativnih uticaja, slabo razmatranje klimatskih rizika i opšte mjere zaštite koje se teško mogu kontrolisati.

Razmatranje alternativa ostaje jedna od slabijih tačaka primjene. Procjena uticaja bi trebalo da pomogne u izboru boljeg rješenja: lokacije, trase, tehnologije, načina izvođenja radova, dinamike projekta i mjera ublažavanja. U praksi se alternative često obrađuju formalno, bez stvarnog poređenja mogućih varijanti i bez jasnog obrazloženja zašto je predloženo rješenje najprihvatljivije sa aspekta životne sredine. To je naročito važno kod projekata u osjetljivim područjima, obalnoj zoni, zaštićenim

područjima, riječnim slivovima, šumskim i planinskim područjima, kao i kod projekata koji zahtijevaju novu pristupnu, energetsku ili komunalnu infrastrukturu.

Kumulativni uticaji su takođe često nedovoljno obrađeni. Pojedinačni projekat može imati ograničen uticaj ako se posmatra izolovano, ali više projekata na istom prostoru može zajedno dovesti do značajnog pritiska na vodne resurse, pejzaž, biodiverzitet, saobraćaj, buku, otpad, kanalizacionu infrastrukturu ili kvalitet života lokalne zajednice. Ovo je posebno relevantno za obalno područje, turističke zone, prostore intenzivne urbanizacije, područja sa više energetskih projekata i lokacije na kojima se kumulira više proizvodnih ili eksploatacionih aktivnosti.

Učešće javnosti je formalno unaprijeđeno, ali u praksi ostaje neujednačeno. Zakon predviđa obavještavanje javnosti, javni uvid, javnu tribinu i mogućnost dostavljanja primjedbi i mišljenja. Ipak, kvalitet učešća zavisi od toga da li je dokumentacija lako dostupna, razumljiva, objavljena na vrijeme i predstavljena na način koji omogućava zainteresovanoj javnosti da se stvarno uključi. Samo formalno objavljivanje obavještenja nije dovoljno ako javnost nema realnu mogućnost da razumije projekat, njegove uticaje i posljedice po prostor i zajednicu.

U praksi se veće interesovanje javnosti najčešće javlja kada projekat direktno utiče na svakodnevni život ljudi, njihovu imovinu, pristup vodi, kvalitet vazduha, zdravlje, tradicionalni način korišćenja prostora ili lokalni identitet. To je ranije bilo naročito vidljivo kod projekata hidroelektrana, kamenoloma, postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, deponija, energetskih objekata i turističkih zahvata u osjetljivim područjima. Kod većeg broja drugih projekata učešće javnosti ostaje ograničeno, što dodatno povećava odgovornost nadležnih organa i stručnih komisija da postupak sprovedu pažljivo i nezavisno.

Jedna od najvažnijih slabosti odnosi se na mjere zaštite i monitoring. Procjena uticaja ima smisla samo ako mjere iz elaborata i odluke nadležnog organa budu stvarno sprovedene. Ako su mjere definisane opšto, bez jasnih rokova, nosilaca, tehničkih parametara, lokacija, načina provjere i obaveze izvještavanja, inspekcijski nadzor je otežan. U takvim slučajevima teško je utvrditi da li je nosilac projekta ispunio obaveze, a još teže dokazati povredu u prekršajnom postupku.

Ovaj problem je povezan i sa nedovoljno razvijenim sistemom praćenja efekata nakon izdavanja saglasnosti. Program praćenja uticaja često ostaje slabije vidljiv dio postupka, iako bi trebalo da omogući provjeru da li se projekat realizuje u skladu sa pretpostavkama iz elaborata. Bez redovnog monitoringa, izvještavanja i javno dostupnih podataka, procjena uticaja se završava donošenjem odluke, dok stvarni efekti projekta ostaju nedovoljno praćeni.

Evropska komisija je u Izvještaju za Crnu Goru 2025. navela da je u izvještajnom periodu sprovedeno 15 strateških procjena uticaja i 199 procjena uticaja na životnu sredinu, ali je istovremeno preporučila bolju sinergiju i koordinaciju između strateške procjene i projektne procjene uticaja, kako bi se ovi instrumenti bolje koristili u planiranju i sprovođenju. Ova ocjena je važna jer pokazuje da se problemi ne odnose samo na pojedinačne elaborate, već i na širu vezu između planiranja, prostora i konkretnih investicionih projekata.

Na implementaciju dodatno utiču ograničeni administrativni i inspekcijski kapaciteti. Evropska komisija je u istom izvještaju ukazala da Crna Gora treba hitno da ojača administrativne kapacitete na centralnom i lokalnom nivou i da riješi problem nedovoljnih inspekcijskih službi na oba nivoa. To je

direktno relevantno za procjenu uticaja, jer kvalitet postupka zavisi od sposobnosti nadležnih organa da provjere dokumentaciju, organizuju javne konsultacije, formiraju stručne komisije, razmotre primjedbe i obezbijede praćenje sprovođenja mjera.

Poseban problem predstavlja lokalni nivo, gdje su kapaciteti često ograničeniji, a pritisci neposredniji. Lokalni organi odlučuju o velikom broju projekata koji mogu imati značajne lokalne uticaje, naročito u oblastima građevinarstva, turizma, manjih proizvodnih objekata, komunalne infrastrukture, lokalnih puteva, skladišta i poslovnih objekata. Istovremeno, sistematizovani podaci o vrstama i broju projekata o kojima se odlučuje na lokalnom nivou nijesu uvijek lako dostupni, što otežava cjelovitu analizu prakse i upoređivanje kvaliteta postupanja između opština.

Sudski i prekršajni predmeti analizirani za period 2020–2025. dodatno potvrđuju da se slabosti u primjeni ne završavaju u upravnom postupku. Najčešći tipovi povreda odnose se na započinjanje ili obavljanje aktivnosti bez potrebne saglasnosti, odluke ili važeće dokumentacije, kao i na nesprovođenje mjera utvrđenih elaboratom ili odlukom nadležnog organa. To pokazuje da se ključni problemi javljaju upravo na dvije tačke: prije početka projekta, kada se mora obezbijediti zakonita odluka, i nakon odobravanja projekta, kada mjere zaštite treba sprovesti u praksi.

Kaznena politika, koja će biti detaljnije analizirana u posebnom poglavlju, ukazuje na ograničen odvraćajući efekat sankcija. Ako se povrede zakonskih obaveza završavaju niskim novčanim kaznama, opomenama, obustavama postupka ili zastarjelošću, rizik kršenja propisa za nosioce projekata ostaje relativno nizak. U takvom sistemu procjena uticaja ne može u potpunosti ostvariti preventivnu funkciju, jer pravila nijesu dovoljno podržana djelotvornom odgovornošću.

Iz navedenog proizilazi da praktična primjena procjene uticaja u Crnoj Gori ima nekoliko ponavljajućih slabosti: neujednačen kvalitet dokumentacije, formalno razmatranje alternativa, nedovoljna obrada kumulativnih uticaja, ograničeno ili formalno učešće javnosti, nedovoljno precizne mjere zaštite, slab monitoring, ograničeni administrativni i inspekcijski kapaciteti, nedostatak lako dostupnih podataka o lokalnoj praksi i blaga kaznena politika.

Zaključno, glavni problem nije samo u tome da li se postupak procjene uticaja sprovodi, već da li proizvodi stvarne efekte. Djelotvorna procjena uticaja mora dovesti do boljeg razumijevanja rizika, boljih projektnih rješenja, jasnijih mjera zaštite, ozbiljnijeg učešća javnosti, kontrole sprovođenja i odgovornosti u slučaju kršenja obaveza. Bez toga, procjena uticaja ostaje administrativni filter, ali ne i stvarni mehanizam zaštite životne sredine.

5. Primjena kaznene politike po Zakonu o procjeni uticaja na životnu sredinu

Za potrebe ove analize, po osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama tražena su pravosnažna rješenja u prekršajnim postupcima vođenim po osnovu člana 35 i člana 36 Zakona o procjeni uticaja na životnu sredinu, za period od 2020. do 2025. godine.

Analizirana su rješenja dostavljena od tri suda za prekršaje:

- Suda za prekršaje u Bijelom Polju;
- Suda za prekršaje u Podgorici;
- Suda za prekršaje u Budvi, uključujući njegova odjeljenja.

Ukupno je analizirano 58 prekršajnih predmeta. Predmeti su razvrstani prema sudu, ishodu postupka, vrsti povrede, vrsti okrivljenog subjekta, visini izrečene kazne, primjeni ublažavanja kazne, obustavama postupaka, oslobađajućim rješenjima, opomenama i eventualnoj primjeni zaštitnih mjera.

Analiza je ograničena na dostavljena sudska rješenja. Ona ne obuhvata sve inspekcijske nadzore, sve eventualno podnijete zahtjeve za pokretanje prekršajnog postupka, niti podatke o stvarno naplaćenim kaznama. Takođe, zbog anonimizacije pojedinih rješenja, naročito kod Suda za prekršaje u Podgorici, u određenim predmetima nije bilo moguće identifikovati pravna ili fizička lica, ali su za potrebe analize korišćeni podaci o vrsti prekršaja, ishodu postupka i visini sankcije.

Zakonski okvir

Član 35 Zakona o procjeni uticaja na životnu sredinu propisuje novčane kazne za pravna lica, odgovorna lica u pravnim licima, preduzetnike i fizička lica za ključne povrede obaveza u postupku procjene uticaja. Najvažnije povrede odnose se na:

- pristupanje izvođenju projekta ili pribavljanje odobrenja za obavljanje djelatnosti bez saglasnosti na elaborat ili odluke da nije potrebna izrada elaborata;
- neangažovanje propisanih stručnih lica za izradu elaborata;
- neangažovanje biologa za projekte koji se realizuju u zaštićenom području;
- nesprovođenje mjera utvrđenih elaboratom ili odlukom da nije potrebna izrada elaborata.

Za pravno lice propisana je novčana kazna od 2.000 do 40.000 eura. Za odgovorno lice u pravnom licu propisana je novčana kazna od 500 do 4.000 eura. Za preduzetnika je propisana kazna od 1.000 do 12.000 eura, dok je za fizičko lice, za pojedine prekršaje, propisana kazna od 250 do 2.000 eura.
Za određene prekršaje zakon predviđa i mogućnost izricanja zaštitne mjere zabrane vršenja djelatnosti, u trajanju od jednog mjeseca do jedne godine.

Član 36 Zakona propisuje odgovornost odgovornih lica u organu uprave ili organu lokalne uprave za propuste u sprovođenju postupka procjene uticaja, uključujući neorganizovanje javne rasprave, neobjavljivanje elaborata i odluka, neobrazovanje komisije, nevođenje evidencije i neomogućavanje uvida u dokumentaciju.

Ukupan broj analiziranih predmeta i struktura po sudovima

U analiziranom uzorku nalaze se ukupno 58 predmeta.

Sud	Broj analiziranih predmeta	Učešće u ukupnom uzorku
Sud za prekršaje u Bijelom Polju	10	17,2%
Sud za prekršaje u Podgorici	20	34,5%
Sud za prekršaje u Budvi	28	48,3%
Ukupno	58	100%

Najveći broj analiziranih predmeta odnosi se na Sud za prekršaje u Budvi, što je posebno značajno imajući u vidu da se veliki dio tih predmeta odnosi na obalni prostor, morsko dobro, turističku izgradnju, radove na plažama, postrojenja za proizvodnju betona, drobilice i slične aktivnosti.

Ishodi postupaka

Od ukupno 58 analiziranih predmeta:

Ishod postupka	Broj predmeta	Učešće
Novčana kazna	39	67,2%
Opomena	2	3,4%
Oslobađanje od krivice	5	8,6%
Obustava postupka	12	20,7%
Ukupno	58	100%

U 39 predmeta izrečene su novčane kazne. U dva predmeta izrečene su opomene. Pet predmeta okončano je oslobađanjem od krivice, dok je 12 predmeta obustavljeno, najčešće zbog zastarjelosti vođenja prekršajnog postupka ili drugih procesnih razloga.

Ako se posmatraju predmeti u kojima nije došlo do novčane sankcije, njihov broj je značajan. Ukupno 19 od 58 predmeta, odnosno 32,8%, završeno je bez novčane kazne. Ako se iz toga izdvoje samo predmeti u kojima nije utvrđena ili nije sankcionisana odgovornost zbog oslobađanja ili obustave, riječ je o 17 predmeta, odnosno 29,3% ukupnog uzorka.

Ovaj podatak pokazuje da skoro trećina analiziranih postupaka ne proizvodi efektivnu sankciju, bilo zbog oslobađajuće odluke, bilo zbog obustave postupka.

Ishodi po sudovima

Sud	Ukupno predmeta	Novčane kazne	Opomene	Oslobađanja	Obustave
Bijelo Polje	10	6	2	0	2
Podgorica	20	11	0	4	5
Budva	28	22	0	1	5
Ukupno	58	39	2	5	12

U procentima po sudovima:

Sud	Novčane kazne	Opomene	Oslobađanja	Obustave
Bijelo Polje	60,0%	20,0%	0,0%	20,0%
Podgorica	55,0%	0,0%	20,0%	25,0%
Budva	78,6%	0,0%	3,6%	17,9%

Sud za prekršaje u Budvi ima najveći broj i najveći procenat predmeta koji su završeni novčanim kaznama. Sud za prekršaje u Podgorici ima najveće učešće oslobađajućih odluka i obustava u odnosu na broj analiziranih predmeta. Sud za prekršaje u Bijelom Polju je jedini u analiziranom uzorku u kojem su izrečene opomene.

Član 36 Zakona – izostanak odgovornosti javne administracije

U dostavljenim rješenjima nije identifikovan nijedan predmet po članu 36 Zakona o procjeni uticaja na životnu sredinu.

To znači da u analiziranom uzorku nema predmeta protiv odgovornih lica u organima uprave ili organima lokalne uprave zbog propusta u sprovođenju postupka procjene uticaja. Ovaj nalaz je veoma važan jer pokazuje jasnu asimetriju u primjeni kaznenih odredbi.

Prekršajna praksa je usmjerena gotovo isključivo na nosioce projekata, pravna lica, odgovorna lica u pravnim licima, preduzetnike i fizička lica. Sa druge strane, odgovornost javne administracije za eventualne propuste u sprovođenju postupka, transparentnosti, objavljivanju dokumentacije, organizovanju javnih rasprava ili vođenju evidencije nije aktivirana kroz dostavljenu sudsku praksu.

Ovo je posebno značajno jer djelotvornost postupka procjene uticaja ne zavisi samo od ponašanja investitora, već i od zakonitog, pravovremenog i transparentnog postupanja nadležnih organa.

Dominantne vrste prekršaja

U analiziranim predmetima pojavljuju se dvije dominantne grupe prekršaja.

Prvu i brojniju grupu čine predmeti u kojima je nosilac projekta pristupio izvođenju projekta ili obavljanju djelatnosti bez prethodno pribavljene saglasnosti na elaborat o procjeni uticaja na životnu sredinu ili odluke da nije potrebna izrada elaborata. U ovu grupu spadaju i predmeti u kojima se projekat realizovao nakon prestanka važenja ranije saglasnosti.

Drugu grupu čine predmeti u kojima je postojala saglasnost na elaborat ili odluka nadležnog organa, ali nosilac projekta nije sprovodio propisane mjere zaštite životne sredine.

U ukupnom uzorku od 58 predmeta:

Vrsta povrede	Broj predmeta	Učešće
Izvođenje projekta / obavljanje djelatnosti bez saglasnosti, odluke ili važeće saglasnosti	40	69,0%
Nesprovođenje mjera iz elaborata ili odluke nadležnog organa	18	31,0%
Ukupno	58	100%

Ovi podaci pokazuju da se dominantni problem odnosi na samu početnu fazu projekta, odnosno na činjenicu da se značajan broj aktivnosti započinje bez prethodno sprovedene procedure procjene uticaja ili bez odluke nadležnog organa. Međutim, gotovo trećina predmeta odnosi se na fazu nakon izdavanja saglasnosti, što pokazuje da problem nije samo formalno pribavljanje dokumentacije, već i stvarno sprovođenje mjera utvrđenih elaboratom.

Sektori i vrste projekata

Analizirani predmeti pokazuju da se povrede Zakona o procjeni uticaja javljaju u više sektora i tipova projekata.

Najčešće se pojavljuju:

- postrojenja za proizvodnju betona;

- drobilična postrojenja;
- postrojenja za obradu kamena, šljunka, agregata i pijeska;
- turistički objekti i turistička naselja;
- radovi na plažama i u morskoj sredini;
- prihranjivanje, nasipanje i ravnanje plaža;
- infrastrukturni projekti i radovi povezani sa izgradnjom ili rekonstrukcijom puteva;
- proizvodni pogoni, uključujući preradu drveta, proizvodnju peleta i preradu mesa;
- objekti za uzgoj životinja;
- auto-perionice;
- radovi u zaštićenim ili ekološki osjetljivim područjima.

Po sudovima se izdvajaju određeni obrasci. Kod Suda za prekršaje u Budvi dominantni su predmeti koji se odnose na obalni prostor, morsko dobro, plaže, turističke sadržaje, drobilice i betonare. Kod Suda za prekršaje u Podgorici česti su predmeti povezani sa građevinskim materijalima, betonarama, drobljenjem, separacijom, infrastrukturnim radovima i aktivnostima u blizini osjetljivih područja. Kod Suda za prekršaje u Bijelom Polju predmeti se odnose na različite djelatnosti, uključujući proizvodnju betona, proizvodnju peleta, objekte za tov brojlera, auto-perionicu i radove u neposrednoj blizini rijeke Tare.

Ovakva raznovrsnost pokazuje da problem primjene Zakona o procjeni uticaja nije sektorski izolovan, već se pojavljuje kod različitih vrsta investicionih i privrednih aktivnosti.

Visina izrečenih kazni

U 39 predmeta u kojima su izrečene novčane kazne, ukupan nominalni iznos kazni iznosi 50.180 eura.

Sud	Broj predmeta sa novčanom kaznom	Ukupan nominalni iznos kazni
Bijelo Polje	6	5.500 €
Podgorica	11	19.750 €
Budva	22	24.930 €
Ukupno	39	50.180 €

Učešće sudova u ukupnom nominalnom iznosu izrečenih kazni je sljedeće:

Sud	Učešće u ukupnom iznosu kazni
Bijelo Polje	11,0%
Podgorica	39,4%
Budva	49,7%

Prosječna nominalna kazna po predmetu u kojem je izrečena novčana kazna iznosi približno 1.287 eura. Ako se ukupan iznos kazni posmatra u odnosu na svih 58 analiziranih predmeta, prosječan nominalni iznos po predmetu iznosi približno 865 eura.

Ove iznose treba posmatrati oprezno, jer dio predmeta uključuje pravna i odgovorna lica zajedno, dok dio predmeta uključuje samo fizička lica ili preduzetnike. Takođe, u značajnom broju rješenja predviđena je mogućnost da se uplatom dvije trećine izrečene kazne u propisanom roku kazna smatra plaćenom u cjelosti. To znači da stvarni finansijski efekat sankcija može biti znatno niži od nominalno izrečenog iznosa.

Ako bi svi okrivljeni iskoristili zakonsku mogućnost plaćanja dvije trećine kazne, stvarni iznos naplaćenih kazni bio bi približno 33.453 eura, odnosno oko 16.727 eura manje od ukupno nominalno izrečenih kazni. U ovoj analizi nije bilo moguće provjeriti da li su kazne zaista plaćene i u kojem iznosu.

Kazne ispod zakonskog minimuma

Jedan od najvažnijih nalaza analize jeste široka primjena ublažavanja kazni ispod zakonskog minimuma.

Od 39 predmeta u kojima su izrečene novčane kazne, u najmanje 24 predmeta kazna je bila ispod zakonskog minimuma za najmanje jednog okrivljenog. To čini najmanje 61,5% svih novčano sankcionisanih predmeta.

Sud	Broj predmeta sa novčanom kaznom	Predmeti u kojima je kazna bila ispod minimuma za najmanje jednog okrivljenog
Bijelo Polje	6	najmanje 4
Podgorica	11	najmanje 7
Budva	22	najmanje 13
Ukupno	39	najmanje 24

Ovaj podatak pokazuje da zakonom propisani rasponi kazni u praksi često nemaju puni efekat. Iako je za pravna lica propisana kazna od 2.000 do 40.000 eura, u više predmeta pravnim licima su izrečene kazne od 500, 750, 900, 1.000 ili 1.500 eura. Iako je za odgovorna lica propisana kazna od 500 do 4.000 eura, u više predmeta izrečene su kazne od 100, 150, 200, 250, 270, 300, 330 ili 360 eura. Kod fizičkih lica, gdje je minimum za određene prekršaje 250 eura, evidentirane su i kazne od 200 ili 125 eura po licu.

Sudovi kao olakšavajuće okolnosti najčešće cijene priznanje odgovornosti, prihvatanje prekršaja, raniju nekažnjavanost, doprinos efikasnosti postupka i naknadno otklanjanje nepravilnosti ili pribavljanje dokumentacije. Međutim, problem nastaje onda kada se ove okolnosti gotovo rutinski koriste za izricanje kazni ispod zakonskog minimuma, čak i kod djelatnosti koje mogu imati direktne uticaje na životnu sredinu.

Opomene

U analiziranom uzorku izrečene su dvije opomene, obje u predmetima pred Sudom za prekršaje u Bijelom Polju.

U oba slučaja radilo se o situacijama u kojima je sud utvrdio postojanje prekršaja, ali je cijenio naknadno ispunjenje obaveze kao razlog da se umjesto novčane kazne izrekne opomena. Ovakva praksa je posebno važna sa aspekta odvraćajuće funkcije kaznene politike.

S jedne strane, naknadno pribavljanje saglasnosti ili odluke može biti pozitivno jer dovodi do formalnog usklađivanja sa zakonom. Sa druge strane, ako se prekršaj svede na naknadno pribavljanje dokumentacije bez stvarne finansijske posljedice, šalje se poruka da se obaveze iz Zakona mogu ispuniti tek nakon inspekcijskog nadzora, uz minimalnu ili nikakvu sankciju.

Obustave postupaka

Ukupno 12 predmeta, odnosno 20,7% analiziranog uzorka, okončano je obustavom postupka.

Sud	Broj obustava	Učešće u predmetima tog suda
Bijelo Polje	2	20,0%
Podgorica	5	25,0%
Budva	5	17,9%
Ukupno	12	20,7%

Najčešći razlog obustave je zastarjelost vođenja prekršajnog postupka. U pojedinim predmetima obustave su povezane sa problemima u dostavi poziva, nepojavljivanjem okrivljenih, nepostupanjem po naredbama za prinudno dovođenje, približavanjem roka apsolutne zastarjelosti ili nepojavljivanjem predstavnika podnosioca zahtjeva.

Ovaj nalaz ukazuje na ozbiljan procesni problem. U predmetima koji zastare, sankcija u potpunosti izostaje, bez obzira na to da li je prekršaj postojao. Time se gubi preventivna i odvraćajuća funkcija kaznene politike. Zastarjelost u predmetima zaštite životne sredine ima naročito negativan efekat jer može stvoriti utisak da se izbjegavanjem postupka ili odugovlačenjem može izbjeći odgovornost.

Oslobađajuća rješenja

U pet predmeta, odnosno 8,6% ukupnog uzorka, sudovi su donijeli oslobađajuća rješenja.
Najveći broj oslobađajućih rješenja evidentiran je kod Suda za prekršaje u Podgorici, gdje su četiri od 20 analiziranih predmeta okončana oslobađanjem od krivice. Jedan oslobađajući predmet evidentiran je kod Suda za prekršaje u Budvi.

Oslobađajuća rješenja ukazuju na važnost kvaliteta inspekcijskih zapisnika, dokazne dokumentacije i preciznosti zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka. U predmetima u kojima sud zaključi da nije dokazano da su okrivljeni učinili prekršaj, odgovornost ne može biti utvrđena, čak i kada je inspekcija prethodno konstatovala određene nepravilnosti.

Ovo pokazuje da za djelotvornu kaznenu politiku nije dovoljno samo sprovesti inspekcijski nadzor. Neophodno je da zahtjev za pokretanje postupka bude precizan, dokazno potkrijepljen i jasno povezan sa konkretnom zakonskom obavezom, konkretnom mjerom iz elaborata ili konkretnom odlukom nadležnog organa.

Izostanak zaštitne mjere zabrane vršenja djelatnosti

U svih 58 analiziranih predmeta nije evidentirano izricanje zaštitne mjere zabrane vršenja djelatnosti. To znači da je zaštitna mjera izrečena u 0% analiziranih predmeta.

Ovaj nalaz je posebno značajan jer se dio predmeta odnosi na djelatnosti koje mogu imati direktan uticaj na životnu sredinu, uključujući proizvodnju betona, drobljenje kamena, obradu šljunka, radove u morskoj sredini, radove u zaštićenim područjima, turističku izgradnju i proizvodne pogone.

Iako zakon predviđa mogućnost zabrane vršenja djelatnosti za određene prekršaje, sudska praksa se u analiziranom uzorku ograničila na novčane kazne, opomene, oslobađajuća rješenja i obustave postupaka. Time se propušta mogućnost da se u slučajevima ozbiljnijih ili ponavljajućih povreda primijeni mjera koja bi imala snažniji preventivni efekat od niske novčane kazne.

Ključni nalazi

1. Kaznena politika se gotovo isključivo primjenjuje prema nosiocima projekata, dok odgovornost javne administracije nije aktivirana. U dostavljenim rješenjima nema nijednog predmeta po članu 36 Zakona.
2. Najveći broj predmeta odnosi se na izvođenje projekta ili obavljanje djelatnosti bez prethodne saglasnosti na elaborat ili odluke da elaborat nije potreban. Takvi predmeti čine 69% ukupnog uzorka.
3. Gotovo trećina predmeta odnosi se na nesprovođenje mjera utvrđenih elaboratom ili odlukom nadležnog organa, što pokazuje da problem postoji i nakon izdavanja saglasnosti.
4. Novčane kazne su izrečene u 67,2% predmeta, ali su njihovi iznosi uglavnom niski u odnosu na zakonske raspone i potencijalnu ekonomsku korist od realizacije projekta.
5. U najmanje 61,5% novčano sankcionisanih predmeta kazna je bila ispod zakonskog minimuma za makar jednog okrivljenog.
6. Ukupan nominalni iznos kazni u 39 sankcionisanih predmeta iznosi 50.180 eura, što je relativno nizak iznos imajući u vidu broj predmeta, vrstu projekata i potencijalne uticaje na životnu sredinu.
7. Mogućnost plaćanja dvije trećine kazne dodatno smanjuje stvarni finansijski efekat sankcija.
8. U 20,7% predmeta postupci su obustavljeni, najčešće zbog zastarjelosti ili procesnih razloga.
9. U 8,6% predmeta okrivljeni su oslobođeni krivice, što ukazuje na potrebu jačanja kvaliteta dokazne dokumentacije i preciznosti zahtjeva za pokretanje postupka.
10. Zaštitna mjera zabrane vršenja djelatnosti nije izrečena nijednom, iako je zakonom predviđena za određene prekršaje.
11. Predmeti iz oblasti morskog dobra i obalnog prostora posebno su izraženi u praksi Suda za prekršaje u Budvi, što ukazuje na potrebu jasnijeg preventivnog nadzora nad aktivnostima na plažama i u morskoj sredini.
12. Sudska praksa pokazuje da naknadno pribavljanje saglasnosti ili odluke često utiče na blažu sankciju, što može umanjiti preventivni efekat zakona.

Zaključak

Analizirana sudska praksa pokazuje da kaznena politika u oblasti procjene uticaja na životnu sredinu ima ograničen preventivni i odvraćajući efekat.

Iako se postupci pokreću i u većem broju slučajeva završavaju novčanim kaznama, izrečene sankcije su uglavnom niske, često ispod zakonskog minimuma i dodatno umanjive kroz plaćanje dvije trećine kazne. U značajnom broju predmeta postupci se obustavljaju zbog zastarjelosti ili procesnih razloga, dok zaštitna mjera zabrane vršenja djelatnosti nije korišćena nijednom.

Posebno zabrinjava činjenica da u dostavljenoj praksi nema nijednog predmeta po članu 36 Zakona, što znači da se odgovornost za propuste u postupku procjene uticaja praktično ne proširuje na javnu administraciju. Time se sistem odgovornosti svodi gotovo isključivo na nosioce projekata, iako zakonitost, transparentnost i djelotvornost postupka zavise i od rada nadležnih organa.

U praksi se ponavlja obrazac u kojem se projekti započinju bez prethodne saglasnosti ili odluke, mjere iz elaborata se ne sprovode dosljedno, a sankcije koje slijede često su niže od zakonskog minimuma. Takav sistem ne šalje dovoljno snažnu poruku da je poštovanje obaveza iz postupka procjene uticaja obavezno i da njihovo kršenje nosi ozbiljne posljedice.

Kaznena politika, ovako kako se primjenjuje u analiziranim predmetima, ne djeluje dovoljno odvraćajuće u odnosu na prirodu prekršaja, potencijalne uticaje na životnu sredinu i ekonomsku korist

koju nosioci projekata mogu ostvariti realizacijom aktivnosti bez prethodno sprovedene procedure ili bez sprovođenja propisanih mjera.

Preporuke:

1. Potrebno je unaprijediti praksu odmjeravanja kazni u predmetima koji se odnose na procjenu uticaja na životnu sredinu, naročito kroz jasnije obrazlaganje razloga za ublažavanje kazne ispod zakonskog minimuma.
2. Sudovi bi u predmetima koji se odnose na privredne subjekte, investicione projekte i djelatnosti sa potencijalnim uticajem na životnu sredinu trebalo pažljivije da cijene težinu prekršaja, potencijalnu štetu, ekonomsku korist, raniju kažnjavanost i odvraćajući efekat sankcije.
3. Potrebno je ograničiti praksu rutinskog ublažavanja kazni ispod zakonskog minimuma, naročito u slučajevima ponavljanja prekršaja, nesprovođenja mjera iz elaborata ili realizacije projekata u ekološki osjetljivim područjima.
4. Inspekcijski organi bi u zahtjevima za pokretanje prekršajnog postupka trebalo sistematično da predlažu i obrazlažu izricanje zaštitne mjere zabrane vršenja djelatnosti kada postoji rizik od nastavka nezakonitog postupanja ili ponavljanja prekršaja.
5. Potrebno je unaprijediti kvalitet inspekcijskih zapisnika i zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka. Zahtjevi treba da sadrže precizan opis radnje, tačan pravni osnov, jasnu vezu sa konkretnom obavezom iz zakona, elaborata ili odluke, foto-dokumentaciju, lokacijske podatke, podatke o odgovornim licima i dokaze o prethodnim upozorenjima ili rješenjima.
6. Potrebno je uspostaviti sistem praćenja predmeta kako bi se spriječilo nastupanje zastarjelosti. To uključuje bolju dostavu poziva, efikasnije postupanje po naredbama za prinudno dovođenje, prioritetno rješavanje predmeta iz oblasti životne sredine i elektronsko praćenje rokova.
7. Treba analizirati mogućnost produženja rokova zastarjelosti za određene ekološke prekršaje ili uvođenja mehanizama koji sprečavaju da procesna odugovlačenja dovedu do potpunog izostanka sankcije.
8. Potrebno je aktivirati član 36 Zakona kroz nadzor nad radom nadležnih organa, naročito u slučajevima neobjavljivanja dokumentacije, neorganizovanja javne rasprave, nevođenja evidencije ili neomogućavanja uvida u dokumentaciju.
9. Ministarstvo nadležno za životnu sredinu, ekološka inspekcija i sudovi za prekršaje trebalo bi da uspostave godišnje izvještavanje o primjeni kaznenih odredbi Zakona o procjeni uticaja, uključujući broj predmeta, vrstu prekršaja, ishod, visinu kazni, obustave, oslobađajuće odluke, opomene i zaštitne mjere.
10. Potrebno je uspostaviti javno dostupnu bazu ili godišnji pregled prekršajnih postupaka iz oblasti procjene uticaja na životnu sredinu, uz odgovarajuću zaštitu ličnih podataka.
11. Za radove na plažama, u morskoj sredini i zoni morskog dobra potrebno je izraditi jasnije smjernice o tome kada je obavezno sprovođenje postupka procjene uticaja ili odlučivanje o potrebi izrade elaborata, kako bi se smanjile nejasnoće u praksi.
12. Potrebno je jačati kapacitete sudija za razumijevanje značaja procjene uticaja, mjera iz elaborata i mogućih posljedica nesprovođenja tih mjera, naročito kod projekata koji se realizuju u osjetljivim područjima.
13. Potrebno je pratiti stvarnu naplatu izrečenih kazni, jer nominalno izrečena kazna ne pokazuje puni efekat sankcije ako se kazna umanjuje plaćanjem dvije trećine ili ako se ne naplati.
14. Kod ponovljenih prekršaja i ranije kažnjavanih subjekata, ranija kažnjavanost treba da ima stvaran uticaj na visinu kazne i ne bi trebalo da bude neutralisana olakšavajućim okolnostima poput priznanja odgovornosti.
15. U slučaju naknadnog pribavljanja saglasnosti ili odluke, sudovi bi trebalo da razlikuju formalno naknadno usklađivanje od činjenice da je projekat već započet bez prethodno sprovedene procedure. Naknadno pribavljanje dokumentacije ne bi trebalo automatski da vodi simboličnoj kazni ili opomeni.

5 Oblasti u kojima su potrebna poboljšanja: zaključci i preporuke

Na osnovu sprovedene analize može se zaključiti da Crna Gora ima relativno razvijen pravni okvir za procjenu uticaja na životnu sredinu, koji formalno obuhvata ključne elemente savremenog sistema projektne procjene uticaja: odlučivanje o potrebi izrade elaborata, određivanje obima i sadržaja elaborata, javnu raspravu, stručnu ocjenu elaborata, donošenje obrazložene odluke, propisivanje mjera zaštite, program praćenja uticaja, inspekcijski nadzor i prekršajnu odgovornost. Međutim, osnovni problem nije u odsustvu formalnih procedura, već u njihovoj neujednačenoj i često nedovoljno djelotvornoj primjeni u praksi.

Analiza potvrđuje da se postupak procjene uticaja u praksi često suočava sa rizikom formalizacije. U takvim slučajevima procjena uticaja se posmatra prvenstveno kao administrativni uslov za nastavak realizacije projekta, a ne kao instrument za stvarno prepoznavanje rizika, razmatranje alternativa, unapređenje projekta i zaštitu javnog interesa. Ovaj problem posebno je izražen kada se odluke donose na osnovu nedovoljno detaljne dokumentacije, kada su mjere zaštite opšte i teško provjerljive, kada se monitoring ne sprovodi ili kada nadzor i sankcionisanje ne proizvode dovoljno snažan preventivni efekat.

Podaci iz Javne knjige Agencije za zaštitu životne sredine za 2025. godinu pokazuju da se postupci procjene uticaja odnose na širok spektar projekata, uključujući turizam, energetiku, infrastrukturu, proizvodnju, skladištenje, otpad, akvakulturu, objekte javne namjene i zahvate u obalnom prostoru i zoni morskog dobra. Istovremeno, značajan broj postupaka završava odlukom da nije potrebna izrada elaborata, što dodatno naglašava važnost kvaliteta screening faze i obrazloženja odluka.

Praktična iskustva ukazuju da se ključne slabosti javljaju u više faza postupka: pri odlučivanju o potrebi izrade elaborata, u kvalitetu elaborata i prateće dokumentacije, u razmatranju alternativa i kumulativnih uticaja, u kvalitetu javnih konsultacija, u formulisanju mjera zaštite, u sprovođenju programa praćenja i u kontroli nakon izdavanja saglasnosti. Zbog toga se procjena uticaja ne može posmatrati samo kao upravni postupak koji se završava donošenjem odluke, već kao širi mehanizam odgovornosti koji mora obuhvatiti i fazu realizacije projekta.

Posebno značajan nalaz odnosi se na kaznenu politiku. Analiza 58 pravosnažnih prekršajnih predmeta za period 2020–2025. pokazuje da se najveći broj predmeta odnosi na izvođenje projekta ili obavljanje djelatnosti bez prethodne saglasnosti na elaborat ili odluke da elaborat nije potreban, kao i na nesprovođenje mjera utvrđenih elaboratom ili odlukom nadležnog organa. Ovi nalazi potvrđuju da se kršenja javljaju upravo u tačkama koje su ključne za preventivnu funkciju procjene uticaja: prije početka projekta i nakon izdavanja saglasnosti.

Kaznena politika, prema analiziranoj praksi, ima ograničen odvraćajući efekat. Novčane kazne su izrečene u većini sankcionisanih predmeta, ali su njihovi iznosi uglavnom niski u odnosu na zakonske raspone, a u značajnom broju predmeta kazne su ublažene ispod zakonskog minimuma. U dijelu predmeta postupci su obustavljeni zbog zastarjelosti ili procesnih razloga, dok zaštitna mjera zabrane vršenja djelatnosti nije korišćena nijednom. Posebno zabrinjava činjenica da u dostavljenoj sudskoj praksi nema nijednog predmeta po članu 36 Zakona, što znači da odgovornost javne administracije za propuste u postupku procjene uticaja praktično nije aktivirana.

Na osnovu navedenog, oblasti u kojima su potrebna poboljšanja mogu se grupisati u nekoliko ključnih pravaca:

Unapređenje kvaliteta screening faze

Faza odlučivanja o potrebi izrade elaborata predstavlja jednu od najvažnijih tačaka sistema procjene uticaja. U situaciji kada veliki broj projekata ne ulazi u punu proceduru izrade elaborata, odluka da elaborat nije potreban mora biti zasnovana na potpunoj, lokacijski specifičnoj i stručno obrazloženoj dokumentaciji.

Potrebno je unaprijediti kvalitet obrazloženja odluka kojima se utvrđuje da nije potrebna izrada elaborata. Takve odluke treba da jasno prikažu zbog čega se smatra da projekat neće imati značajan uticaj, koje su karakteristike lokacije uzete u obzir, da li postoje osjetljiva područja, kumulativni uticaji ili rizici po lokalnu zajednicu, kao i koje mjere zaštite se propisuju ako je odluka uslovljena njihovim sprovođenjem.

Posebnu pažnju treba posvetiti projektima u obalnom području, zoni morskog dobra, zaštićenim područjima, riječnim slivovima, šumskim i planinskim područjima, kao i projektima obnovljivih izvora energije i prateće infrastrukture.

Unapređenje kvaliteta elaborata

Iako propisi detaljno uređuju sadržaj elaborata, u praksi je potrebno obezbijediti veći kvalitet samih procjena. Elaborati ne bi smjeli biti šablonski dokumenti koji samo formalno ispunjavaju propisanu strukturu, već stručne analize zasnovane na relevantnim, ažurnim i lokacijski specifičnim podacima.

Posebno je potrebno unaprijediti obradu alternativa, kumulativnih uticaja, klimatskih rizika, uticaja na biodiverzitet i uticaja na lokalne zajednice. Alternative treba razmatrati stvarno, a ne samo formalno, uz jasno obrazloženje zašto je određena lokacija, tehnologija, trasa ili projektno rješenje izabrano kao najprihvatljivije.

Takođe je potrebno obezbijediti da mjere zaštite budu precizne, mjerljive i provjerljive. Svaka mjera treba, kada je to moguće, da sadrži jasan opis obaveze, rok, nosioca, tehničke parametre, lokaciju primjene, način praćenja i način izvještavanja. Bez toga je inspekcijski nadzor otežan, a prekršajna odgovornost slabije ostvariva.

Jačanje javnog učešća i transparentnosti

Javno učešće mora biti više od formalnog objavljivanja obavještenja. Da bi zainteresovana javnost mogla da učestvuje na smislen način, dokumentacija mora biti dostupna, razumljiva i objavljena blagovremeno. Netehnički rezimei treba da budu pisani jasno i bez nepotrebnog tehničkog jezika, kako bi lokalne zajednice mogle da razumiju potencijalne uticaje projekta.

Nadležni organi treba da jasno obrazlažu na koji način su primjedbe, predlozi i mišljenja javnosti razmotreni i zbog čega su prihvaćeni ili odbijeni. Ovo je posebno važno u postupcima koji se odnose na projekte u osjetljivim područjima ili projekte koji mogu neposredno uticati na zdravlje ljudi, pristup vodi, kvalitet vazduha, imovinu, tradicionalni način korišćenja prostora ili lokalni identitet.

Bolja koordinacija između strateške i projektne procjene uticaja

Projektna procjena uticaja često dolazi u fazi kada su ključne odluke o prostoru, sektorskom razvoju ili investicionim prioritetima već donijete. Zbog toga je potrebno bolje povezati stratešku procjenu uticaja, prostorno planiranje i projektnu procjenu uticaja.

Strateška procjena treba da unaprijed identifikuje zone u kojima određeni tipovi projekata mogu imati značajne rizike, kao i zone u kojima razvoj može biti prihvatljiv uz jasne uslove. Projektna procjena zatim treba da provjeri konkretni projekat u odnosu na te šire prostorne, ekološke i društvene uslove. Ovakav pristup je posebno važan za obalno područje, turističke zone, energetsku infrastrukturu, obnovljive izvore energije, eksploataciju mineralnih sirovina i projekte u blizini zaštićenih područja.

Jačanje inspekcijskog nadzora i kontrole sprovođenja mjera

Jedna od ključnih slabosti sistema je nedovoljno praćenje sprovođenja mjera nakon izdavanja saglasnosti ili odluke da elaborat nije potreban. Procjena uticaja ima smisla samo ako se propisane mjere zaista sprovode tokom izgradnje, rada i, gdje je relevantno, zatvaranja ili uklanjanja projekta.
Potrebno je ojačati kapacitete ekološke inspekcije i drugih nadležnih inspekcija koje učestvuju u kontroli sprovođenja mjera. Inspekcijski nadzor treba da bude planski, redovan i zasnovan na riziku, a ne samo reaktivan i pokrenut po prijavama. Prioritet treba dati projektima u osjetljivim područjima, projektima sa istorijom nepravilnosti, projektima sa složenim mjerama zaštite i djelatnostima koje mogu imati značajan uticaj na vodu, vazduh, zemljište, biodiverzitet ili zdravlje ljudi.

Takođe je potrebno unaprijediti kvalitet inspekcijskih zapisnika i zahtjeva za pokretanje prekršajnih postupaka. Oni treba da budu precizni, dokazno potkrijepljeni i jasno povezani sa konkretnom zakonskom obavezom, konkretnom mjerom iz elaborata ili konkretnom odlukom nadležnog organa.

Unapređenje kaznene politike i odvraćajućeg efekta sankcija

Kaznena politika treba da obezbijedi da kršenje obaveza iz postupka procjene uticaja ne bude prihvatljiv poslovni rizik. To zahtijeva strožiju i dosljedniju praksu odmjeravanja kazni, posebno u slučajevima kada se projekat započne bez prethodne saglasnosti ili odluke, kada se mjere iz elaborata ne sprovode, kada je prekršaj ponovljen ili kada se projekat realizuje u ekološki osjetljivom području.
Potrebno je ograničiti praksu rutinskog ublažavanja kazni ispod zakonskog minimuma. Kada sud odluči da kaznu ublaži, razlozi za takvu odluku treba da budu posebno i konkretno obrazloženi, uz ocjenu težine prekršaja, potencijalne štete, ekonomske koristi, ranije kažnjavanosti i potrebe da sankcija ima odvraćajući efekat.

Takođe je potrebno češće razmatrati izricanje zaštitne mjere zabrane vršenja djelatnosti u slučajevima ozbiljnijih ili ponovljenih povreda, naročito kada postoji rizik da se nezakonito postupanje nastavi ili ponovi. Izostanak ove mjere u svim analiziranim predmetima pokazuje da se jedan važan instrument preventivne zaštite ne koristi u praksi.

Sprečavanje zastarjelosti i jačanje procesne efikasnosti

Obustave postupaka zbog zastarjelosti ili procesnih razloga ozbiljno slabe sistem odgovornosti. U takvim predmetima sankcija izostaje u potpunosti, bez obzira na to da li je prekršaj postojao. Time se šalje poruka da se odgovornost može izbjeći odugovlačenjem postupka ili procesnim propustima.
Potrebno je uspostaviti sistem praćenja predmeta koji se odnose na životnu sredinu, uključujući elektronsko praćenje rokova, prioritetno postupanje u predmetima u kojima prijeti zastarjelost, bolju dostavu poziva i efikasnije postupanje po naredbama za prinudno dovođenje. Takođe treba razmotriti mogućnost produženja rokova zastarjelosti za određene ekološke prekršaje ili uvođenja drugih mehanizama koji bi spriječili da procesno odugovlačenje dovede do potpunog izostanka sankcije.

Aktiviranje odgovornosti javne administracije

Sistem odgovornosti ne smije biti usmjeren samo na nosioce projekata. Zakon predviđa i odgovornost odgovornih lica u organu uprave i organu lokalne uprave za određene propuste u sprovođenju postupka procjene uticaja. Međutim, činjenica da u analiziranoj sudskoj praksi nema nijednog predmeta po članu 36 pokazuje da se ova odgovornost u praksi ne aktivira.

Potrebno je uspostaviti mehanizme nadzora nad radom nadležnih organa u postupcima procjene uticaja, posebno u slučajevima neorganizovanja javne rasprave, neobjavljivanja dokumentacije, nevođenja evidencije, neomogućavanja uvida u dokumentaciju ili drugih propusta koji mogu ugroziti zakonitost i transparentnost postupka.

Odgovornost javne administracije ne treba posmatrati kao represivni mehanizam, već kao dio sistema koji treba da obezbijedi profesionalno, transparentno i zakonito postupanje organa koji imaju ključnu ulogu u zaštiti javnog interesa.

Bolji podaci, evidencije i javno izvještavanje

Za cjelovitu ocjenu primjene Zakona potrebno je obezbijediti bolje i dostupnije podatke. Javne knjige i evidencije treba da budu potpune, redovno ažurirane i lako pretražive. Posebno je važno da podaci budu dostupni ne samo za državni nivo, već i za lokalne organe koji sprovode postupke procjene uticaja.

Potrebno je uspostaviti godišnje izvještavanje o sprovođenju Zakona o procjeni uticaja, uključujući broj postupaka, vrste projekata, ishode postupaka, broj odluka da elaborat nije potreban, broj datih i odbijenih saglasnosti, broj obustava, broj inspekcijskih nadzora, utvrđene nepravilnosti, pokrenute prekršajne postupke, ishode sudskih postupaka, visinu kazni, zaštitne mjere i podatke o naplati kazni. Takav sistem bi omogućio bolje praćenje trendova, identifikovanje rizičnih sektora i opština, kao i planiranje nadzora na osnovu stvarnih podataka.

Posebne smjernice za rizične sektore i osjetljiva područja

Analiza pokazuje da se određeni tipovi projekata i područja ponavljaju kao posebno osjetljivi: obalni prostor, zona morskog dobra, plaže, morska sredina, turistički i hotelski kapaciteti, betonare, pogoni za drobljenje i preradu kamena, energetski projekti, obnovljivi izvori energije, dalekovodi, projekti u zaštićenim područjima i projekti koji utiču na vodne resurse.

Za ove sektore i područja potrebno je izraditi dodatne smjernice koje bi pomogle nosiocima projekata, obrađivačima elaborata, nadležnim organima, inspekcijama i sudovima. Smjernice bi trebalo da preciziraju kada je potrebno sprovesti postupak procjene uticaja ili odlučivanje o potrebi izrade elaborata, koji su tipični rizici, koji podaci su neophodni, koje mjere zaštite treba razmotriti i kako se njihovo sprovođenje može kontrolisati.

Posebno je važno izraditi jasnije smjernice za radove na plažama, u morskoj sredini i zoni morskog dobra, jer se upravo u tim oblastima uočavaju česte nejasnoće i ponavljajući predmeti u praksi.

Zaključna preporuka

Procjena uticaja na životnu sredinu u Crnoj Gori ne treba da bude shvaćena kao formalni uslov za realizaciju investicionih projekata, već kao jedan od ključnih mehanizama za zaštitu prostora, prirodnih resursa, zdravlja ljudi i prava javnosti. Da bi se to postiglo, potrebno je istovremeno djelovati na više nivoa: unaprijediti kvalitet dokumentacije i elaborata, ojačati screening fazu, obezbijediti smisleno javno učešće, precizirati mjere zaštite, uspostaviti redovan monitoring, ojačati inspekcijski nadzor, unaprijediti kaznenu politiku i aktivirati odgovornost svih aktera, uključujući i javnu administraciju.
Glavna poruka ove analize je da pravni okvir sam po sebi nije dovoljan. Djelotvornost sistema zavisi od toga da li se propisane obaveze sprovode, kontrolišu i sankcionišu. Bez jasne odgovornosti, procjena uticaja ostaje administrativna procedura; sa djelotvornom odgovornošću, ona može biti stvarni instrument prevencije štete, boljeg planiranja i zaštite javnog interesa.

Reference

Agencija za zaštitu životne sredine. Javna knjiga o postupcima i odlukama o procjeni uticaja na životnu sredinu za 2025. godinu, dostavljena po osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Bankwatch Network. *Never mind the protected areas!* 2021.

CEE Bankwatch Network. *Western Balkans Hydropower: Who Pays, Who Profits?* 2019.

European Commission. *Guidance on EIA: Screening.* European Commission, 2001.

European Commission. *Guidance on EIA: Scoping.* European Commission, 2001.

European Commission. *Guidance on EIA: EIS Review.* European Commission, 2001.

European Commission. *Montenegro 2025 Report.* European Commission, 2025.

European Commission. *Report on the Application and Effectiveness of the Directive on Strategic Environmental Assessment (Directive 2001/42/EC).* COM(2009) 469 final, 2009.

European Commission. *Study concerning the preparation of the report on the application and effectiveness of the SEA Directive (Directive 2001/42/EC).* 2016.

European Parliament and Council. Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment.

European Parliament and Council. Directive 2014/52/EU amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment.

Green Home. *Poglavlje 27 u vremenskoj zamci: Izvještaj iz sjenke za Poglavlje 27 – životna sredina i klimatske promjene.* Maj 2025.

Marković, Marina. *Analiza sprovođenja procjene uticaja na životnu sredinu i strateške procjene u Crnoj Gori.* 2016.

Ministarstvo održivog razvoja i turizma. *Nacionalna strategija održivog razvoja Crne Gore do 2030. godine.* Podgorica.

Ministarstvo održivog razvoja i turizma. *Nacionalna strategija za transpoziciju, implementaciju i primjenu pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena sa Akcionim planom za period 2016–2020.* Podgorica.

NVO Eko-tim. *Analiza sprovođenja mjera za sprečavanje, smanjenje ili otklanjanje štetnih uticaja malih hidroelektrana na životnu sredinu i programa praćenja uticaja na životnu sredinu u Crnoj Gori.* 2020.

NVO Eko-tim. *Projektna procjena uticaja na životnu sredinu: Analiza zakonodavnog okvira i primjene kaznene politike.* Februar 2023.

Predlog zakona o izmjeni Zakona o procjeni uticaja na životnu sredinu, razmatran na 118. sjednici Vlade Crne Gore, 19. mart 2026.

Predlog uredbe o dopuni Uredbe o projektima za koje se vrši procjena uticaja na životnu sredinu, maj 2026.

Pravilnik o bližem sadržaju dokumentacije koja se podnosi uz zahtjev za odlučivanje o potrebi izrade elaborata. „Službeni list Crne Gore“, br. 19/19.

Pravilnik o bližem sadržaju dokumentacije koja se podnosi uz zahtjev za određivanje obima i sadržaja elaborata o procjeni uticaja na životnu sredinu. „Službeni list Crne Gore“, br. 19/19.

Pravilnik o bližoj sadržini elaborata o procjeni uticaja na životnu sredinu. „Službeni list Crne Gore“, br. 19/19.

Pravilnik o sadržaju, obliku i načinu vođenja javne knjige o postupcima i odlukama o procjeni uticaja na životnu sredinu. „Službeni list Crne Gore“, br. 14/07.

SEE SEP and WWF. *EIA/SEA of Hydropower Projects in South East Europe: Meeting the EU Standards.* South East Europe Sustainable Energy Policy Partnership and WWF, 2015.

Sud za prekršaje u Bijelom Polju. Pravosnažna rješenja u prekršajnim postupcima po Zakonu o procjeni uticaja na životnu sredinu, dostavljena po osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, za period 2020–2025.

Sud za prekršaje u Budvi. Pravosnažna rješenja u prekršajnim postupcima po Zakonu o procjeni uticaja na životnu sredinu, dostavljena po osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, za period 2020–2025.

Sud za prekršaje u Podgorici. Pravosnažna rješenja u prekršajnim postupcima po Zakonu o procjeni uticaja na životnu sredinu, dostavljena po osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, za period 2020–2025.

Transparency International. *Corruption Perceptions Index: Montenegro.* 2025.

UNECE. *Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context — Espoo Convention.*

UNECE. *Protocol on Strategic Environmental Assessment.*

UNECE. *Resource Manual to Support Application of the UNECE Protocol on Strategic Environmental Assessment.* 2012.

Uredba o projektima za koje se vrši procjena uticaja na životnu sredinu. „Službeni list RCG“, br. 20/07 i „Službeni list Crne Gore“, br. 47/13, 53/14 i 37/18.

Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu. „Službeni list Crne Gore“, br. 75/18 i 84/24.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama. „Službeni list Crne Gore“, br. 44/12 i 30/17.