

Analiza pravnog okvira za rudarenje u Bosni i Hercegovini



Fondacija Atelje
za društvene
promjene - ACT



Istraživači i istraživačice

Ljubica Vukčević

advokat i pravni savjetnik u Platformi za društveni razvoj i inovacije - CORE

Hristina Vojvodić

pravna savjetnica u Platformi za društveni razvoj i inovacije - CORE

Mirko Popović

programski direktor Platforme za društveni razvoj i inovacije - CORE

Jovan Cvijetinović

prostorni planer

Mattea Cecilia

The Initiative for Responsible Mining Assurance (IRMA)

Urednica

Azra Berbić

diplomirana pravница, Fondacija Atelje za društvene promjene - ACT

Dizajn i prelom

Kasja Jerlagić

Fondacija Atelje za društvene promjene - ACT

Publikovanje

Fondacija Atelje za društvene promjene - ACT



Fondacija Atelje za društvene promjene - ACT je neprofitna organizacija osnovana 2020. godine, sa sjedištem u Sarajevu, Bosna i Hercegovina, i jasnim geografskim fokusom na region. ACT je zamišljen kao dom, platforma i pokretač za aktiviste i umjetnike koji kroz kolektivnu akciju, kreativnost i solidarnost rade na transformaciji svojih lokalnih zajednica. Povezujući pojedince, zajednice i grassroots inicijative kroz različite discipline i pokrete, ACT im pruža znanje, alate, resurse i podršku potrebnu za unapređenje zaštite okoliša, klimatske pravde, ljudskih prava i društvene pravde.

Misija ACT-a temelji se na jačanju civilnog društva i osnaživanju ljudi da aktivno učestvuju u oblikovanju budućnosti svojih zajednica. Organizacija promoviše volonterizam, okolišni aktivizam, umjetnost i kulturu kao ključne pokretače društvenih promjena, istovremeno zagovarajući vladavinu prava, demokratsko učešće i razvoj mirnih i održivih zajednica. Poseban naglasak stavlja se na povezivanje ljudi i grupa uključenih u okolišne borbe preko etničkih, nacionalnih, administrativnih i entitetskih podjela, kao i preko državnih granica, prepoznajući zajednička prirodna dobra kao osnovu kolektivne akcije i međusobnog razumijevanja.

ACT igra ključnu ulogu u razmjeni znanja, ekspertize i finansijske podrške grassroots grupama unutar okolišnog pokreta u Bosni i Hercegovini i regiji. Kroz programe izgradnje kapaciteta, pravnu i medijsku podršku, finansijsku pomoć, te sigurne fizičke i kolaborativne prostore, ACT pruža podršku aktivistima, umjetnicima, naučnicima i akademskoj zajednici u njihovim nastojanjima da zaštite rijeke, šume, biodiverzitet i ljudsko dostojanstvo. Umjetnici u ovom procesu imaju važnu ulogu u unošenju vidljivosti, kreativnosti i emocionalne dubine u okolišne i društvene borbe, dopirući do šire publike i potičući kolektivni angažman.

U kontekstu sužavanja građanskog prostora, rastućih pritisaka na civilno društvo i branitelje ljudskih prava, te porasta krajnje desnih uticaja i eksploatacije ljudi i prirode, ACT posebnu pažnju posvećuje otpornosti i zaštiti svog rada i svojih članova. Organizacija razvija mehanizme zaštite za aktiviste koji se suočavaju s prijetnjama, kampanjama diskreditacije i SLAPP tužbama, prepoznajući da je zaštita slobode izražavanja ključna za demokratski i okolišni napredak.



Kroz kampanje javnog zagovaranja, terenske aktivnosti i regionalna partnerstva, ACT kontinuirano podiže svijest o važnosti zaštite prirode, posebno rijeka i šuma u Bosni i Hercegovini i regiji. Organizacija istovremeno jača regionalnu saradnju među grassroots pokretima širom Balkana, potičući razmjenu znanja, zajedničko djelovanje i izgradnju mreža solidarnosti koje nadilaze granice.

Vizija ACT-a je društvo u kojem ljudi Balkana žive u harmoniji jedni s drugima i s prirodom, unutar revitaliziranih i otpornih lokalnih zajednica. ACT vjeruje da se održivi mir u regionu gradi kroz zajedničke, hrabre borbe za zaštitu zajedničkih prirodnih dobara, koje stvaraju povjerenje, solidarnost i dugoročnu saradnju među ljudima. Kroz inkluzivan pristup koji podrazumijeva ravnopravno učešće žena, muškaraca, mladih, LGBTQ+ zajednice i svih drugih marginaliziranih zajednica, ACT zagovara budućnost zasnovanu na međusobnom poštovanju, zajedničkoj odgovornosti i kolektivnom djelovanju za pravedan, miran i održiv Balkan.





ANALIZA PRAVNOG OKVIRA ZA RUDARENJE U BOSNI I HERCEGOVINI

U kontekstu ubrzanih globalnih promjena koje su vođene energetsom tranzicijom, digitalizacijom i težnjom ka strateškoj autonomiji, potražnja za kritičnim mineralnim sirovinama bilježi kontinuiran rast. Minerali poput litija, kobalta, bakra, nikla i rijetkih elemenata promovisani su kao ključni resursi savremenog razvoja, a njihova dostupnost sve više oblikuje geopolitičke i ekonomske odnose. U tom okviru, Bosna i Hercegovina se prepoznaje kao područje sa značajnim potencijalom jer raspolaže rezervama različitih mineralnih sirovina. Ova činjenica pozicionira zemlju, zajedno sa državama regiona, kao sve atraktivnije tržište za geološka istraživanja i eksploataciju, što je dodatno naglašeno i kroz strateške dokumente Evropske unije.

Povećano interesovanje međunarodnih investitora za mineralne resurse Bosne i Hercegovine prati i intenziviranje rudarskih aktivnosti i istražnih projekata širom zemlje. Motivacija investitora u ovom procesu je jasna i legitimna u okviru slobodnog tržišta kojeg je Bosna i Hercegovina dio, a ogleda se prvenstveno u ostvarivanju profita. Međutim, upravo zbog prirode rudarskih aktivnosti, koje imaju dugoročne i značajne posljedice po okoliš, zdravlje ljudi i lokalne zajednice, neophodno je uspostaviti ravnotežu između ekonomskih interesa i zaštite javnih dobra.

U tom smislu, ključna odgovornost leži na institucijama Bosne i Hercegovine, prije svega zakonodavnoj i izvršnoj vlasti na svim nivoima, da osiguraju efikasnu zaštitu javnog interesa. To podrazumijeva očuvanje okoliša, zaštitu zdravlja i sigurnosti građana, kao i očuvanje domaćih ekonomskih interesa. Međutim, analiza postojećeg zakonodavnog i institucionalnog okvira ukazuje na brojne slabosti, nedosljednosti i pravne praznine koje otežavaju ostvarivanje ovih ciljeva. Nedostatak jasnih i obavezujućih mehanizama, poput finansijskih garancija za sanaciju i rekultivaciju, nedovoljno razvijeni sistemi procjene uticaja na okoliš u ranim fazama projekata, ograničeno učešće javnosti u procesima donošenja odluka, kao i neadekvatna kaznena politika, stvaraju prostor za zloupotrebe i stavljaju javni interes u podređen položaj u odnosu na privatni profit.



Poseban izazov predstavlja i fragmentiranost nadležnosti u oblasti rudarstva, gdje su ovlaštenja podijeljena između entiteta, a u Federaciji Bosne i Hercegovine dodatno i između kantona, bez postojanja jedinstvenog strateškog pristupa upravljanju mineralnim resursima. Nedostatak sveobuhvatnih strateških i planskih dokumenata dodatno otežava koordinaciju i dugoročno planiranje razvoja ovog sektora, što se reflektuje kroz neusaglašene politike i potencijalne konflikte između rudarskih aktivnosti i drugih razvojnih prioriteta, poput zaštite prirode ili upravljanja vodnim resursima.

U takvom kontekstu, Bosna i Hercegovina se suočava sa rizikom da, uprkos svom resursnom potencijalu, ne ostvari poziciju ravnopravnog partnera u međunarodnim lancima vrijednosti, već da postane prostor eksploatacije sa vrlo ograničenim ili nikakvim benefitima za domaće društvo. Kako bi se ovaj rizik izbjegao, neophodno je uspostaviti jasan, detaljan, efikasan i strog zakonodavni okvir koji će biti usklađen sa savremenim međunarodnim standardima i dobrim praksama, uključujući pravni okvir Evropske unije, iskustva država regiona, ali i najviše standarde odgovornog rudarenja, poput IRMA standarda.

Polazeći od navedenog, cilj ove analize je da identifikuje ključne nedostatke postojećeg zakonodavnog okvira u oblasti geoloških istraživanja i eksploatacije mineralnih sirovina u Bosni i Hercegovini, te da ponudi konkretne preporuke za njegovo unapređenje. Analiza se zasniva na uporednom pristupu, uzimajući u obzir relevantne propise i prakse Evropske unije, zemalja regiona, kao i međunarodne standarde koji uređuju održivo i odgovorno upravljanje mineralnim resursima. Kroz ovakav pristup nastoji se doprinijeti uspostavljanju sistema koji će omogućiti uravnotežen razvoj, uz puno poštovanje javnog interesa, zaštite okoliša i prava lokalnih zajednica.

urednica, Azra Berbić - diplomirana pravnica

Istraživači i istraživačice:

Ljubica Vukčević, advokat i pravni savjetnik u Platformi za društveni razvoj i inovacije - CORE

Hristina Vojvodić, pravna savjetnica u Platformi za društveni razvoj i inovacije - CORE

Mirko Popović, programski direktor Platforme za društveni razvoj i inovacije - CORE

Jovan Cvijetinović, prostorni planer

Mattea Cecilia - The Initiative for Responsible Mining Assurance (IRMA)

I Pravni okvir za geološka istraživanja

1. Nije definisana obaveza dostavljanja sredstva obezbjeđenja

Kako bi se osiguralo da se geološka istraživanja i rudarski radovi sprovode u skladu sa najvišim standardima struke i zaštite životne sredine, veliki broj zakonodavstava propisuje obavezu nosioca istraživanja (ili nosioca eksploatacije) da pruži određeno sredstvo obezbjeđenja za izvršenje poslova sanacije i rekultivacije zemljišta koje može biti degradirano usljed istraživanja ili eksploatacije. Po pravilu, sredstvo obezbjeđenja, odnosno finansijska garancija bi trebalo da se obezbjedi prije nego što kompanija preduzme bilo koje aktivnosti. Dakle, imajući u vidu značajne potencijalne posljedice istražnih radova koje se ogledaju u degradaciji zemljišta i drugim negativnim uticajima na životnu sredinu (kontaminacija vodenih tokova, podzemnih voda i sl.), dostavljanje sredstva obezbjeđenja je nerijetko potrebno priložiti prije dobijanja odobrenja za istraživanje. Na taj način se kompanije motivišu da planiraju i sprovode aktivnosti uz minimalne uticaje na životnu sredinu (do kojih neminovno dolazi usljed rudarskih aktivnosti), a država osigurava da značajni troškovi sanacije i rekultivacije ne padnu na teret građana. Instrumentom **finansijske garancije**, neodgovoran odnos prema životnoj sredini se obeshrabruje, jer se zahtijeva da se garancija položi ex ante, prije nego što šteta po životnu sredinu nastupi, kao i smanjuje potencijalne troškove za opštinske, kantonalne, entitetske i državne vlade koje bi inače morale sanirati bilo kakvu štetu iz javnih budžeta.

Zakon o geološkim istraživanjima RS („*Službeni glasnik RS*“ br. 64/22 i 63/24) i Zakon o geološkim istraživanjima FBiH („*Službene novine FBiH*“ br. 9/10 i 14/10) **ne prepoznaju dostavljanje sredstava obezbjeđenja**, u slučaju da nosilac istraživanja ne obezbjedi neophodna sredstva za sanaciju nastalu usljed geoloških istraživanja. Međutim, još je značajniji nedostatak to što ni Zakon o rudarstvu RS („*Službeni glasnik RS*“ br. 62/18) ni Zakon o rudarstvu FBiH („*Službene novine FBiH*“ br. 26/10), **ne propisuje ovu obavezu nosioca eksploatacije**, imajući u vidu da usljed eksploatacije po prirodi stvari dolazi do veće degradacije terena i životne sredine.¹

1 Ovakvu vrstu obezbjeđenja ne prepoznaje ni utvrđeni prijedlog Zakona o rudarstvu FBiH iz 2024. godine, koji je naknadno povučen iz procedure radi dalje dorade, kao ni preijdlog Zakona o rudarstvu FBiH iz 2025. godine



Institut finansijske garancije je u EU nametnut rudarskom sektoru kroz Direktivu o upravljanju otpadom iz ekstraktivnih industrija². Član 25. Direktive predviđa da operater postrojenja za otpad koje se koristi u ekstraktivnoj industriji treba da bude obavezan da položi finansijsku garanciju, u skladu sa procedurama države članice. Kao **minimum standarda** Direktiva zahtijeva da **finansijska garancija bude dovoljna da pokrije sve obaveze koje proizilaze iz dozvole**, uključujući troškove rekultivacije zemljišta, kao i da se garancija dostavi prije početka aktivnosti koje mogu dovesti do degradacije životne sredine. Imajući u vidu da se **preventivna funkcija finansijske garancije** može izgubiti ukoliko je npr. visina garancije prenisko utvrđena, kao ključno ostaje pitanje visina garancije, koju prema utvrđenoj metodologiji određuje svaka država članica.³

Švedska je, kao jedna od vodećih rudarskih zemalja u EU dobar primjer kako se kroz garancije koje se daju u skladu sa rudarskim propisima i propisima u oblasti zaštite životne sredine obezbjeđuje poštovanje visokih tehnoloških standarda i standarda zaštite životne sredine. Tako, **dozvola za istraživanje sadrži obavezu nosioca dozvole da pruži finansijsko obezbjeđenje prije nego što započne istražne aktivnosti**.⁴ Ova garancija ima za cilj da osigura da vlasnik zemljišta i druge zainteresovane strane imaju adekvatnu kompenzaciju za ekonomske gubitke (npr. nemogućnost uzgoja određenih sorti u blizini istražnih bušotina i sl.). **Svako lice koje je pretrpjelo finansijske gubitke zbog geoloških istraživanja može da zahtijeva nadoknadu za svoje gubitke** od inspektorata u oblasti rudarstva, koji inicijalno i određuje visinu garancije koju je nosilac prava na istraživanje dužan

2 Directive 2006/21/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the management of waste from extractive industries, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2006/21/oj/eng>, pristupljeno 02.08.2025. godine.

3 Upporedno-pravni prikaz primjene odredbi koje se odnose na finansijske garancije nalazi se u „Assessment of Member States’ performance regarding the implementation of the Extractive Waste Directive; appraisal of implementation gaps and their root causes; identification of proposals to improve the implementation of the Directive“, dostupan na <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f39af478-8d2e-11e7-b5c6-01aa75ed71a1>, pristupljeno 01.08.2025. godine.

4 Član 10. poglavlje 2 i član 3. poglavlja 3 Zakona o mineralnim sirovinama (1991:45), <https://www.sgu.se/en/mining-inspectorate/legislation/mineral-act-199145/>, pristupljeno 02.08.2025. godine.



da položi.⁵ **Pored toga, nosilac koncesije za eksploataciju mora da položi (drugu) finansijsku garanciju kako bi osigurao ispunjenje obaveza u pogledu remedijacije zemljišta prilikom zatvaranja rudnika.**⁶ Za razliku od finansijske garancije u fazi istraživanja, koja je namjenjena za pokrivanje štete nastale usljed građanske odgovornosti, garancija koju polaže nosilac eksploatacije služi za pokrivanje štete usljed odgovornosti u pogledu zaštite životne sredine, ukoliko nosilac eksploatacije ne bude u mogućnosti da ih ispuni. Pored toga, i zakonom koji reguliše oblast zaštite životne sredine propisana je obaveza pružanja određenog finansijskog sredstva obezbjeđenja kako bi se spriječili i smanjili negativni efekti rudarskih aktivnosti, a rudarskim otpadom upravljali na način koji je dugoročno održiv.⁷

U Srbiji je npr. neophodno da se uz zahtjev za izdavanje odobrenja za eksploataciju dostavi garancija za izvršenje poslova sanacije i rekultivacije degradiranog zemljišta usljed eksploatacije, kao i uz zahtjev za izdavanje odobrenja za izgradnju rudarskih objekata i izvođenje rudarskih radova.⁸ Izmjenama Zakona o rudarstvu i geološkim istraživanjima iz 2021. godine uvedena je i obaveza da se uz zahtjev za izdavanje odobrenja za primjenjena geološka istraživanja dostavi pismo o namjerama banke ili društva iz grupacije u okviru koje posluje podnosilac zahtjeva, da će za njegove obaveze izdati bankarsku garanciju ili korporativnu garanciju ili izjava društva da će dostaviti mjenicu.⁹ Međutim, navedeno pismo o namjerama, odnosno izjava, ne pruža zaštitu za aktivnosti koje će se sprovesti u toku geoloških istraživanja, već samo ukazuje na “ozbiljnost” nosioca geoloških istraživanja, odnosno mogućnost da u fazi eksploatacije priloži potrebna sredstva obezbjeđenja. Modeli finansijskog osiguranja mogu se zasnivati na praksama koje opisuju Međunarodno vijeće za rudarstvo i metale, globalno udruženje rudarske industrije.¹⁰

5 Mining, remediation, and financial guarantees the Swedish implementation of the Extractive Waste Directive 2006/21, 16

6 Član 6. poglavlje 4 i član 4. poglavlja 13 Zakona o mineralnim sirovinama(1991:45), <https://www.sgu.se/en/mining-inspectorate/legislation/mineral-act-199145/>, pristupljeno 02.08.2025.godine.

7 Član 3. poglavlja 16 Zakona o zaštiti životne sredine (2000:61), <https://www.government.se/contentassets/be5e4d4ebdb4499f8d6365720ae68724/the-swedish-environmental-code-ds-200061/>, pristupljeno 02.08.2025.godine.

8 Član 77. i član 103. Zakona o rudarstvu i geološkim istraživanjima (“*Sl. glasnik RS*”, br. 101/15, 95/18 i 40/21).

9 Član 34. Zakona o rudarstvu i geološkim istraživanjima (“*Sl. glasnik RS*”, br. 101/15, 95/18 i 40/21).

10 ICMM Closure Working Group. (n.d.). Financial concepts for mine closure. https://www.icmm.com/website/publications/pdfs/environmental-stewardship/2019/guidance_financial-concepts-for-mine-closure.pdf



Značaj dostavljanja sredstava obezbjeđenja je od posebne važnosti ukoliko se uzme u obzir da u slučaju da privredno društvo ne izvrši obavezu sanacije i rekultivacije, snosiće eventualno posljedicu novčanog kažnjavanja. Naime, Zakon o geološkim istraživanjima FBiH i Zakon o rudarstvu FBiH propisuju da je kršenje ove obaveze prekršaj, **dok je iznos novčane kazne zanemarljiv i simboličan** (u nastavku analize će kaznene odredbe biti detaljnije obrazložene). Na ovaj način, **ukoliko se ne propiše zakonska obaveza dostavljanja sredstava obezbjeđenja, privredno društvo koje ne izvrši sanaciju i rekultivaciju će platiti minimalne novčane kazne, koje su daleko niže od troškova sanacije i rekultivacije, a što predstavlja nesrazmjeran ustupak za kompanije, na štetu javnog interesa.**

Tema za dalje istraživanje

U praksi ključno pitanje postaje i vrsta garancije koji se daje za slučaj da nosilac istraživanja/eksploatacije ne izvrši obaveze sanacije/rekultivacije. Tako se u Srbiji kao sredstvo obezbjeđenja može dati blanko mjenica „bez protesta“, bezuslovna, neopoziva i plativa na prvi poziv bankarska garancija i korporativna garancija. U praksi se ne pravi razlika između veličine i tipa rudnika (i samim tim i potencijalne degradacije) i vrste garancije koja se daje, pa u praksi većina operatera daje mjenicu kao sredstvo obezbjeđenja, koja ne pruža adekvatnu garanciju, a samim tim ne motiviše nosioce eksploatacije da se suzdrže od ponašanja koje se svodi na uvećanje privatnog profita na štetu javnog interesa. Neki pravni sistemi zbog toga prihvataju samo npr. bankarske garancije..¹¹

11 Više informacija o dostupnim finansijskim instrumentima koji se koriste kao sredstvo obezbjeđenja za remedijaciju i sanaciju nalazi se u International Institute for Sustainable Development „GLOBAL REVIEW: Financial assurance governance for the post-mining transition“, 2021, dostupno na: <https://www.iisd.org/system/files/2021-09/financial-assurance-governance-for-post-mining-transition.pdf>, pristupljeno 31.07.2025. godine.



2. *Procjena uticaja na životnu sredinu se ne provodi u najranijoj fazi*

Istražno bušenje se široko koristi u rudarskom sektoru, a u slučaju duboko koncentrisanih rudnih naslaga, bušotine mogu presjecati nekoliko podzemnih vodonosnih slojeva. Po pravilu, ukoliko su istražne bušotine adekvatno projektovane i njima se upravlja u skladu sa tehničkim standardima i standardima zaštite životne sredine, one ne bi trebalo da imaju značajne uticaje na životnu sredinu.¹² Međutim, u praksi se nerijetko događaju akcidenti, bušenje se ne izvodi u skladu sa tehničkim normativima i događa se da zagađujuće materije kontaminiraju podzemne vode ili zemljište u blizini bušotina. Zbog toga je od izuzetnog značaja da se **postupak procjene uticaja na životnu sredinu sprovede u najranijoj fazi**, u fazi podnošenja zahtjeva za izdavanje odobrenja za geološka istraživanja. Na navedeni način se, takođe, javnost informiše o planiranom projektu i **omogućava se učešće javnosti u postupcima donošenja odluka kada su sve opcije još uvijek otvorene**.

Pored toga, važno je da **kompanije koje provode istraživanja prikupe sveobuhvatne početne (baseline) podatke koji opisuju postojeći okolišni i društveni kontekst u kojem se planirani projekat ili operacija odvija**. Takve podatke trebaju **prikupljati kompetentni i kvalifikovani stručnjaci, a oni trebaju služiti kao osnova za procjenu okolišnih i društvenih uticaja**. Ovakav pristup je prepoznat i u međunarodnim standardima, poput IRMA Standarda 2.0, koji za projekte istraživanja i razvoja (Critical Requirement 2.1.6.3) zahtijeva uspostavljanje socio-okolišne početne osnove i kontinuiranu procjenu uticaja.¹³

Zakon o geološkim istraživanjima FBiH ne propisuje da je u fazi podnošenja zahtjeva za izdavanje odobrenja za geološka istraživanja potrebno dostaviti odluku donesenu tokom prethodne procjene uticaja ili rješenje o odobravanju studije procjene uticaja. Zakon o geološkim istraživanjima RS je propisivao obavezu da se uz zahtjev za izdavanje

12 JRC Science for Policy Report "A review of European Union legal provisions on the environmental impact assessment of non-energy minerals extraction projects", 2021, dostupno na: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC125111>, pristupljeno 01.08.2025. godine.

13 IRMA Secretariat. (2025). IRMA Standard for Responsible Exploration, Extraction, and Processing of Minerals. In IRMA Standard (2nd ed.). https://responsiblemining.net/wp-content/uploads/2025/07/IRMA-Standard-v2.0-DRAFT-2-EN_Chapter-2.1-Socio-Environmental-Baseline-and-Ongoing-Impact-Assessment.pdf 25.02.2026.



odobrenja za istraživanje dostavi mišljenje o potrebi sprovođenja procjene uticaja na životnu sredinu, ali je navedena obaveza nakon posljednjih izmjena zakona iz 2024. godine ukinuta.

Važno je utvrditi u kom tačno trenutku se pribavljaju odobrenja iz postupka procjene uticaja na životnu sredinu, što je očigledan nedostatak u propisima koji uređuju postupak izdavanje odobrenja za geološka istraživanja. Ukoliko se ovaj postupak posmatra u skladu sa propisima iz oblasti zaštite životne sredine (ili prije međunarodnim standardima i svrhom postupka procjene uticaja) može se zaključiti da se u fazi izdavanja odobrenja za geološka istraživanja mora dostaviti rješenje kojim se odobrava studija o procjeni uticaja, odnosno, rješenje da nije potrebna izrada studije o procjeni uticaja na životnu sredinu, ukoliko istraživanja zadovoljavaju neki od kriterija propisan na listi II Pravilnika o projektima za koje se provodi procjena uticaja na životnu sredinu i kriterija za odlučivanje o potrebi sprovođenja i obimu procjene uticaja na životnu sredinu („*Službeni glasnik Republike Srpske*“, broj 124/12)(„*Pravilnik o listi projekata RS*“), odnosno Uredbi o projektima za koje je obavezna procjena uticaja na okoliš i projektima za koje se odlučuje o potrebi procjene uticaja na okoliš („*Sl. novine FBiH*“ br. 51/21, 33/22 i 104/22). Međutim, kako propisi u oblasti zaštite životne sredine, prilikom definicije projekta, ne izdvajaju istražne radove kao poseban projekat, prethodno tumačenje predstavlja ekstenzivno tumačenje i praksa organa koji izdaje odobrenje za istraživanja može biti drugačija. Primjera radi, propisi u RS uopšte ne sadrže definiciju odobrenja za izvođenje projekta (tzv. *development consent*), već se samo u Zakonu o zaštiti životne sredine RS navodi da se *odobrenje za građenje za projekte koji mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu izdaje po prethodno pribavljenim rješenjima o odobravanju studije ili ekološkoj dozvoli*.

Napomena: S obzirom da nije poznato da li će se nakon istraživanja započeti sa eksploatacijom, preporuka je da se eksploatacija i istraživanje posmatraju kao posebni projekti, sa aspekta procjene uticaja na životnu sredinu. Kao primjer dobrog normativnog rješenja može se uzeti novi Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu u Srbiji, koji još uvijek nije usklađen sa Zakonom o rudarstvu i geološkim istraživanjima, niti su doneseni podzakonski akti za njegovu primjenu, tako da će praksa još potvrditi svrsishodnost navedenih zakonskih



rješenja.¹⁴ Ukoliko bi se geološka istraživanja i eksploatacija posmatrali kao jedan projekat, bilo bi vrlo izazovno da se uopšte odrede alternative i pruži dovoljno podataka o kasnijoj eksploataciji, što bi smanjilo kvalitet studije i mogućnost adekvatne procjene uticaja projekta na životnu sredinu. Dakle, u momentu izrade studije o procjeni uticaja na životnu sredinu za potrebe geoloških istraživanja, nisu poznati podaci o budućoj eksploataciji, te ne bi bilo moguće ni adekvatno analizirati efekte eksploatacije u toj, najranijoj fazi geoloških istraživanja. Iz ovog razloga je **preporuka da se za fazu istraživanja i fazu eksploatacije rade dvije, odvojene procjene uticaja na životnu sredinu, uz napomenu da će se prilikom procjene uticaja za eksploataciju svakako uzeti u obzir analizirati efekti i uticaji koje su prethodna istraživanja imala na životnu sredinu.**

Tema za dalje istraživanje

Potrebna je detaljna analiza propisa koji regulišu procjenu uticaja na životnu sredinu i u RS i FBiH, sa naročitim fokusom na stepen transpozicije Direktive o procjeni uticaja projekata na životnu sredinu 2014/52 i Direktive o procjeni uticaja planova i programa na životnu sredinu 2001/42/EC, a imajući u vidu da strateška procjena uticaja i procjena uticaja na životnu sredinu predstavljaju ključne preventivne mehanizme za ublažavanje i otklanjanje negativnih efekata rudarskih projekata na životnu sredinu. Primjera radi, zakoni ne propisuju mogućnost da se u slučaju da organ donese odluku da za konkretan projekat nije potrebno provoditi procjenu uticaja na životnu sredinu, takva odluka ipak sadrži određene mjere i uslove zaštite životne sredine, a što može biti značajna zaštita prilikom sprovođenja geoloških istraživanja, u slučajevima kada ne postoji potreba izrade studije. U konkretnom slučaju najbolja rješenja jesu da se izmjene propisi u oblasti zaštite životne sredine, imajući u vidu da nije svrsishodno da se materija zaštite životne sredine reguliše propisima u oblasti rudarstva i geoloških istraživanja, dok će se navedenim zakonima regulisati trenutak u kojem se dostavlja odluka o potrebi izrade studije i saglasnost na studiju. Ne mora da se prvo mijenja zakon u oblasti životne sredine, može da se prvo mijenjati propis u oblasti rudarstva i onda da se horizontalno usklađuje naknadno.

¹⁴ Članom 2. stav 3 Zakona o procjeni uticaja na životnu sredinu ("Službeni glasnik RS", br. 94/24) propisano je da se pod projektom smatraju ostale aktivnosti, radovi i intervencije u prirodi i prirodnom okruženju uključujući radove i aktivnosti koji obuhvataju eksploataciju mineralnih sirovina ili geološka istraživanja, osim hidrogeoloških, hidrogeotermalnih, petrogeotermalnih i inženjersko geoloških-geotehničkih istraživanja.



Dodatnu nejasnoću stvara Zakon o geološkim istraživanjima RS u kojem je eksplicitno propisana obaveza da se u slučaju podnošenja zahtjeva za odobravanje detaljnih geoloških istraživanja za potrebe istraživanja geotermalne energije i vodosnabdjevanja dubinskim bušenjem, uz zahtjev prilaže i akt Ministarstva za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju o potrebi sprovođenja procjene uticaja na životnu sredinu, u skladu sa propisom kojim se definišu projekti za koje se provodi procjena uticaja na životnu sredinu, što bi prema Zakonu o zaštiti životne sredine predstavljalo rješenje kojim se odlučuje o zahtjevu za prethodnu procjenu uticaja.

***Napomena:** Navedena jezička formulacija iz Zakona o geološkim istraživanjima RS, iako bi trebala biti jasnija te izričito propisati o kojem aktu se radi bez upućivanja na propis u oblasti zaštite životne sredine, bolja je od one koju je sadržao zakon iz 2022. godine. Naime, u njemu je bilo propisano da se dostavlja „mišljenje“ nadležnog organa o potrebi sprovođenja procjene uticaja na životnu sredinu. Međutim, nije jasno šta navedeno mišljenje predstavlja, jer Zakon o zaštiti životne sredine RS prepoznaje dvije faze u postupku procjene uticaja, od koje se ni jedna ne okončava mišljenjem. U tom smislu, navedeni zakon ne prepoznaje mišljenje kao pravni institut u postupku procjene uticaja. Zbog mogućih zloupotreba, a imajući u vidu da se zakonodavstvo u RS u mnogome ugleda na rješenja, odnosno inovativne institute kojima se zaobilaze zakonom predviđene procedure, sadržane u zakonodavstvu Republike Srbije, ukazujemo da se veoma oprezno mora pristupati bilo kojem „mišljenju“ kojem se, u neformalnoj proceduri i bez učešća javnosti, de facto zaobilazi obaveza sprovođenja procjene uticaja na životnu sredinu.¹⁵ Takođe, važno je osvrnuti se i na obrazloženje izmjena i dopuna Zakona o geološkim istraživanjima RS iz 2024. godine, u kojem se navodi da se zakon mijenja kako bi se uskladio sa pravilnikom kojim se definišu projekti za koje se provodi procjena uticaja na životnu sredinu, jer Pravilnik o listi projekata RS „jasno definiše istraživanja za koja Ministarstvo procjenjuje da se provodi procjena uticaja“, te da istraživanja „ne spadaju u projekte za koje se uvijek provodi procjena uticaja“. Ne ulazeći ovog puta u apsurdnost usklađivanja zakona sa podzakonskim aktom (imajući u vidu hijerarhiju pravnih akata),*

15 O problematici izdavanja mišljenja možete više pročitati u publikaciji „Primena zakona o proceni uticaja na životnu sredinu u Republici Srbiji – 20 izgubljenih godina“, dostupnoj na: <https://reri.org.rs/wp-content/uploads/2024/07/Primena-Zakona-o-proceni-uticaja-na-zivotnu-sredinu-u-R-Srbiji.pdf> i u prijedlogu amandmana na Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu koje je RERI izradio, dostupnim na: <https://reri.org.rs/wp-content/uploads/2024/11/Amandmani-na-Predlog-Zakona-o-proceni-uticaja-na-zivotnu-sredinu-20.11.2024.pdf>.



treba imati u vidu da obrazloženje zanemaruje sljedeće: 1) određene aktivnosti koje se sprovode tokom geoloških istraživanja same po sebi mogu zadovoljavati kriterije propisane na listi II pravilnika (npr. odredbe koje se odnose na skladištenje otpada) te samim tim i zahtijevati sprovođenje prethodne procjene uticaja; 2) član 3, poglavlje ž) tačka 3) ne propisuje na numerus clausus način projekte dubinskog bušenja, već navodi isključivo primjere prilikom kojih istraživanja se najčešće sprovode dubinska bušenja; 3) zanemaruje se član 4. Pravilnika koji propisuje mogućnost sprovođenja prethodne procjene uticaja i za sve druge projekte koje se odnose na specifičnost lokacije (npr. ukoliko se aktivnosti sprovode u zaštićenim područjima i sl.).

Dobre prakse u EU

Sud pravde EU je zauzeo stav da, gdje propisi država omogućavaju izdavanje odobrenja za izvođenje projekta u više faza, procjena uticaja projekta na životnu sredinu mora biti sprovedena u najranijoj fazi, kako bi se identifikovali i procijenili svi efekti koje projekat može imati na životnu sredinu.¹⁶ Navedeno može biti relevantan argument ukoliko se istraživanje posmatra neodvojivo od projekta eksploatacije. Dubinsko bušenje je jedina metoda istraživanja koja je eksplicitno naznačena u Direktivi o procjeni uticaja na životnu sredinu, međutim, i druge metode istraživanja mogu potpadati pod djelokrug Direktive. Prilikom definisanja dubinskog bušenja u direktivi se koristi termin „naročito“ što podrazumijeva da je nabranje primjera indikativno, a ne iscrpno, i da se odnosi i na istraživanje i na bušenja vezana za eksploataciju. Procjena uticaja na životnu sredinu može biti potrebna već prilikom dobijanja dozvole za istraživanje ili prilikom uspostavljanja rudarskog područja i promjene statusa korištenja zemljišta, a Sud pravde EU je utvrdio da su istražna bušenja metoda dubinskog bušenja u skladu sa direktivnom.¹⁷ Države članice imaju različite pragove koji definišu duboko bušenje, pa tako imaju opšti prag preko kojeg se bušenje smatra dubokim (npr. 300 m) ili uzimaju u obzir vrstu bušenja.¹⁸ U svakom slučaju, dubina bušotina nije jedini kriterij, te se moraju uzeti u obzir i kriteriji iz Aneksa III Direktive

16 Suzanne Kingston, Veerle Heyvaert, Aleksandra Čavoški, European Environmental Law, Cambridge University Press, 2017, p. 387

17 Interpretation of the definitions of project categories of Annex I and II of the EIA Directive,
https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/cover_2015_en.pdf. Vidjeti presude u slučajevima C-531/13, C-127/02.

18 Ibid.



o procjeni uticaja, jer i bušenja dubine od samo nekoliko metara mogu imati značajne uticaje ukoliko se npr. nalaze u zaštićenom području.

Procjena uticaja na životnu sredinu u fazi eksploatacije

Zakon o rudarstvu FBiH propisuje da se uz zahtjev za izdavanje dozvole za eksploataciju i zahtjev za izdavanje dozvole za izvođenje radova prema rudarskom projektu prilaže i okolinska dozvola (koja se izdaje nakon sprovedenog postupka procjene uticaja). Zakon o rudarstvu RS ne pominje obavezu pribavljanja saglasnosti na studiju o procjeni uticaja na životnu sredinu u fazi podnošenja zahtjeva za izdavanje odobrenja za izgradnju rudarskih objekata, već posredno ukazuje da je tokom izvođenja rudarskih objekata koncesionar dužan da “posjeduje saglasnosti utvrđene posebnim propisima kao uslov za izgradnju rudarskih objekata”. Odluke nakon sprovedene prethodne procjene uticaja na životnu sredinu se ne dostavljaju u fazi izdavanja odobrenja za eksploataciono polje (kao što je to npr. slučaj u Srbiji) u RS, dok FBiH uopšte i ne poznaje poseban postupak izdavanja odobrenja za eksploataciono polje (više o tome u nastavku). Ovakvo ili slično rješenje bi osiguralo da se u ranijoj fazi dostavi dokumentacija iz postupka procjene uticaja na životnu sredinu koja bi postala sastavni dio izdatih dozvola i odobrenja.¹⁹

3. Diskreciono produžavanje roka za geološka istraživanja

Zakon o geološkim istraživanjima RS po uzoru na Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima Republike Srbije propisuje mogućnost produžavanja roka za geološka istraživanja u slučaju da nosilac istražnog prava nije bio u mogućnosti da realizuje istraživanja u propisanom roku, pod uslovom da je određen obim radova u svakoj godini istraživanja sproveden. Postoje različita mišljenja o opravdanosti uvođenja instituta produžavanja istražnog prava usljed navedenih razloga, i određena zakonodavstva propisuju da dozvola za istraživanje automatski prestaje da važi istekom roka na koji je izdata, bez mogućnosti produžavanja roka.²⁰

¹⁹ Na primjer, Rio Tinto već više od četiri godine ne može da napreduje sa izdavanjem dozvola iz oblasti rudarstva jer mu nedostaje rješenje o određivanju obima i sadržaja studije o procjeni uticaja na životnu sredinu. Više o tome na: <https://reri.org.rs/ministarstvo-rudarstva-i-energetike-neopravdano-produzava-rok-kompaniji-rio-tinto-za-dobijanje-dozvole-za-eksploataciju-litijuma/>.

²⁰ Član 40 - 46 Zakon o rudarstvu Hrvatske (“Narodne novine” br. 56-13, 14/14,



Međutim, **posljednjim izmjenama zakona se otišlo i korak dalje, te je propisano da čak i u slučaju da nosilac istražnih prava nije provodio primjenjena geološka istraživanja u zadatom obimu, može produžiti rok**, ukoliko nosilac prava na istraživanje, zbog nastupanja nepredviđenih okolnosti (poplave, zemljotresa, epidemije, pandemije, rata, protesta i drugo), nije bio u mogućnosti da izvodi detaljna geološka istraživanja u odobrenom istražnom roku, što **otvara prostor za zloupotrebu navedenog instituta** i neopravdano produžavanja roka usljed različitih nepredviđenih okolnosti.²¹ Naročito problematično predstavlja činjenica da su **nepredviđene okolnosti široko postavljene**, te se pod “višom silom” pored ratnih stanja i prirodnih nepogoda predviđaju i protesti, koji predstavljaju jedno od osnovnih prava u demokratskom društvu i jedan od temelja demokratskog društva. Dodatnu zabunu unosi i obrazloženje uz izmjene zakona iz 2024. godine, u kojem se navodi da “pravo da zahtijeva produženje istražnog roka kako je to definisano važećim Zakonom nosilac prava na istraživanje ima ukoliko je izveo više od 75% projektovanih radova, a nakon toga se dese nepredviđene okolnosti zbog kojih nije mogao okončati započeta istraživanja”. Međutim, jezičko tumačenje ovog člana zakona ne upućuje na navedeni zaključak, te postoji mogućnost različitog tumačenja u praksi. U navedenom obrazloženju je pojašnjeno da će se “odobriti produženje istražnog roka za period trajanja nepredviđenih okolnosti”.

Zakon o geološkim istraživanjima FBiH predviđa da se važenje odobrenja za geološka istraživanja može produžiti, ako se nisu promijenili uslovi na osnovu kojih je izdato odobrenje za istraživanje i ukoliko je izvedeno više od 50% projektovanih istražnih radova.²² Potrebno je da se izradi detaljna analiza primjene propisa, te da se utvrdi opravdanost postojanja navedenog zakonskog rješenja. Ukoliko se pak, pokaže da je potrebno pružiti dodatni rok za istraživanja, u **Zakonu o geološkim istraživanjima FBiH je potrebno povećati prag izvedenih projektovanih istražnih radova u FBiH i precizirati da se obim projektovanih istraživanja mora ispunjavati u svakoj godini istraživanja. U Zakonu o geološkim istraživanjima RS je potrebno propisati da se samo jednom može produžiti rok, i to ukoliko su kumulativno ispunjeni uslovi da je sproveden određen obim radova** (uz naznaku da se u svakoj godini mora ispunjavati navedeni obim projektovanih istražnih radova) i **da istražni radovi nisu mogli da se sprovedu usljed više sile**, pri čemu

52/18, 115/18, 98/19 i 83/23).

21 Član 38. stav 1 Zakona o geološkim istraživanjima RS.

22 Član 30. stav 3 Zakona o geološkim istraživanjima FBiH.



će ona **biti definisana metodom nabiranja (numerus clausus) u skladu sa međunarodnim standardima**, vodeći računa o javnom interesu, a ne privatnim interesima rudarskih kompanija.

4. *Inspekcijski nadzor nad primjenama odredbi zakona kojima se uređuju geološka istraživanja*

Potrebno je uskladiti obaveze nosilaca istražnih prava koje su propisane u zakonima kojima se regulišu geološka istraživanja sa pravima i dužnostima inspekcijskih organa. Tako, primjera radi u Zakonu o geološkim istraživanjima RS nisu propisana ovlaštenja inspektora da utvrđuje:

- da li se uzima veća količina mineralnih sirovina za ispitivanje od količine određene odobrenjem za istraživanje;
- da li se sprovode propisane mjere bezbjednosti i zdravlja na radu, potrebne mjere za obezbjeđenje imovine, zdravlja ljudi i zaštitu životne sredine;
- da li je nosilac istraživanja obezbjedio stručni nadzor nad izvođenjem geoloških istraživanja i eksploatacije i sl. iako je kršenje nekih od ovih obaveza propisano u kaznenim odredbama.

Isto tako, u Zakonu o geološkim istraživanjima FBiH nije, primjera radi, propisano ovlašćenje inspektora da utvrđuje da li je prijavljen početak istražnih radova, da li je izrađen projekat geoloških istraživanja i elaborat o rezervama i kvalitetu mineralne sirovine u okviru eksploatacijskog polja i sl.

Naime, zbog navedenih propusta zakonodavca, u praksi se može desiti da inspektor odbije da utvrđuje nezakonitost, ukazujući da nije ovlašten da utvrđuje ispunjenje obaveze koja nije eksplicitno naznačena u zakonu u odredbama koje propisuju njegova ovlaštenja, prava i obaveze. Navedeno usklađivanje se može vršiti kroz propisivanje generalne klauzule u kojoj bi se navelo da je inspektor ovlašten da utvrđuje da li nosilac istraživanja izvršava i ostale obaveze propisane zakonom i propisima donijetim na osnovu njega. Druga mogućnost jeste da se na jasan i nedvosmislen način propišu ovlaštenja inspektora u vezi sa primjenom svake pojedinačne obaveze nosioca istraživanja. Zarad izbjegavanja svake sumnje koja se u praksi može pojaviti, potencijalnih zloupotreba od strane inspekcije, kao i pravilne primjene propisa u ovoj oblasti najbolje rješenje bi podrazumijevalo kombinaciju oba pristupa.

5. *Neadekvatna kaznena politika u oblasti geoloških istraživanja*

Jedan od ključnih razloga za kršenje propisa jeste nepostojanje kaznenih mehanizama u slučaju nepoštovanja propisa. Zakon o geološkim istraživanjima RS ne propisuje sve aktivnosti/propuštanje sprovođenja određenih aktivnosti koje bi trebalo da budu sankcionisane u skladu sa navedenim zakonom, poput propisivanja odgovornosti u slučaju da se istraživanja sprovode bez odobrenja (već samo suprotno odobrenom projektu), vrši zadržavanje prava na istražni prostor bez odobrenja, ne omogućujući inspekciji da na adekvatan način sprovede inspeksijski nadzor, vrši istraživanja bez prijave i sl. Zakon o geološkim istraživanjima FBiH na sveobuhvatniji način propisuje kaznene odredbe, te u tom slučaju ostaje preporuka da se sankcioniše postupanje koje onemogućava inspekciju da sprovede inspeksijski nadzor.

6. *Istraživanja u zaštićenim područjima*

Zakon o geološkim istraživanjima FBiH propisuje da geološka istraživanja radi eksploatacije mineralne sirovine nisu dozvoljena na prostoru gde se nalaze vodoprivredni objekti i uređaji za vodoopskrbu, objekti i prostor značajni za odbranu, spomenici kulture, prirodne rijetkosti, groblja i prostori zaštićeni sukladno drugim zakonima.²³ Sa druge strane, Zakon o geološkim istraživanjima RS dozvoljava detaljna geološka istraživanja u zaštićenim područjima prirode, područjima pod prethodnom zaštitom, područjima koja su planirana za zaštitu u cjelinama od kulturno-historijskog, graditeljskog i arheološkog značaja, pod uslovima koje propisuju zakoni kojima se uređuje zaštita prirode, zaštita kulturnih dobara, zaštita nacionalnih parkova, kao i aktom o proglašenju područja zaštićenim.²⁴ Neophodno je razmotriti ograničavanje i zabranu (gdje je to neophodno) geoloških istraživanja i posljedično eksploataciju u zaštićenim područjima radi očuvanja zaštićenih područja kao dobara od opšteg interesa.

23 Član 16. Zakona o geološkim istraživanjima FBiH.

24 Član 12. Zakona o geološkim istraživanjima RS.

7. *Zainteresovana javnost kao stranka u upravnim postupcima u skladu sa zakonima u oblasti rudarstva i geoloških istraživanja*

Zakon o geološkim istraživanjima RS i Zakon o geološkim istraživanjima FBiH ne propisuju mogućnost da zainteresovana javnost učestvuje u upravnim postupcima u kojima se donose odluke (upravni akti). Navedenu mogućnost ne propisuju ni Zakon o rudarstvu RS i Zakon o rudarstvu FBiH. Mogućnost da se nakon pokretanja postupka lice koje tvrdi da ima status stranke uključi u postupak šturo obrađuje i Zakon o opštem upravnom postupku RS i Zakon o upravnom postupku FBiH, u kojima se navodi da “ukoliko se u toku postupka pojavi osoba koja do tada nije učestvovala u postupku kao stranka, pa zahtijeva da učestvuje u postupku kao stranka, službena osoba koja vodi postupak ispitat će njeno pravo da bude stranka i o tome će donijeti zaključak”. Međutim, nije propisano na osnovu kojih kriterija će nadležni organ donijeti navedenu odluku, da li je ovo pravo rezervisano samo za fizička, ili i za pravna lica, što ostavlja prostor za diskreciono odlučivanje od slučaja do slučaja. Učešće javnosti u postupcima izdavanja dozvola (građevinskih, rudarskih, istražnih) garantovano je Arhuskom konvencijom, a Arhuski komitet je u više odluka ukazao da donošenje odluka o životnoj sredini nije ograničeno na sprovođenje postupka procjene uticaja na životnu sredinu, već se proširuje na sve naredne faze donošenja odluka, kao što su korištenje zemljišta i dozvole za izgradnju, sve dok planirane aktivnosti imaju uticaja na životnu sredinu.²⁵

Postoje dva načina na koji se može propisati pravo zastupnika javnih interesa da se uključe u postupke izdavanja odobrenja u skladu sa propisima kojima se regulišu istraživanja i eksploatacija mineralnih resursa. Prvi je da se propišu uslovi za priznanje svojstva stranke u zakonima kojima se reguliše upravni postupak pa da se shodno primjenjuju na postupke izdavanja dozvola, pri čemu će se izričito propisati da stranka u postupku mogu biti zastupnici javnih interesa, ukoliko ishod postupka može da utiče na interese koje zastupaju.²⁶ Druga mogućnost podrazumijeva da se posebnim zakonima, odnosno zakonima koji regulišu rudarstvo i geološka istraživanja, propiše mogućnost da zastupnici javnih interesa (udruženja, NVO) učestvuju

²⁵ Czech Republic ACCC/C/2010/50; ECE/MP.PP/C.1/2012/11, 2 October 2012; Bulgaria ACCC/C/2011/58; ECE/MP.PP/C.1/2013/4, 11 January 2013.

²⁶ Dobro normativno rješenje može biti onako kako je regulisano u članu 44. stav 3 Zakona o opštem upravnom postupku Srbije (“Sl. glasnik RS”, br. 18/16, 95/18 i 2/23).



u postupcima donošenja odluka kao stranka. Praksa je pokazala da je najbolje propisati i u opštim i u posebnim zakonima (zbog mogućih zloupotreba), ali je na sadržinu propisa u oblasti rudarstva uvijek teže uticati. Cilj unošenja ove odredbe u nacionalne propise je omogućavanje subjektima koji ne zastupaju sopstveni interes i lična prava da učestvuju u upravnim postupcima, a nakon toga, posljedično, i u upravnim sporovima koji za cilj imaju zaštitu šireg interesa javnosti. Ovo naročito iz razloga što predmetni postupak, nije postupak izdavanja bilo kojih dozvola, već je riječ o aktivnostima i objektima za koje se po pravilu utvrđuje potrebna procjena uticaja zbog značajnih negativnih uticaja koje može imati na životnu sredinu.

Teme za buduća istraživanja

Potrebno je detaljno ispitati usklađenost propisa u oblasti zaštite životne sredine i drugih posebnih propisa, sa odredbama Arhuske konvencije koje se odnose na pristup pravdi (mogućnost da se osporavaju sve odluke koje imaju uticaja na životnu sredinu, ne samo one donijete u oblasti zaštite životne sredine).

8. Isključivanje prava na žalbu

Pravo na žalbu se ispoljava kroz načelo dvostepenosti i ono podrazumijeva da se protiv svakog prvostepenog rješenja donijetog u upravnom postupku, može izjaviti žalba, osim ukoliko je ona izričito isključena zakonom. Takođe, izuzetno važan segment dvostepenosti predstavlja i pravo na podnošenje žalbe zbog "šutnje uprave" ukoliko nadležni organ ne postupi po zahtjevu u zakonom propisanom roku.

Uprkos proklamovanom principu žalbe i dvostepenosti u Zakonu o opštem upravnom postupku RS²⁷, Zakon o geološkim istraživanjima RS isključuje žalbu na sve upravne akte donijete u skladu sa ovim propisom. Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, sa druge strane upućuje na shodnu primjenu propisa o upravnom postupku, ukoliko odredbama ovoga zakona nije drukčije uređeno određeno pitanje, a žalbe se ne isključuju zakonom. Zakon o upravnom postupku FBiH takođe naglašava princip dvostepenosti, te ukazuje da se "samo zakonom može propisati da u pojedinim upravnim stvarima žalba nije

²⁷ Član 12. Zakona o opštem upravnom postupku RS ("Sl. glasnik RS", br. 13/02, 87/07, 50/10 i 66/18).



dopuštena”, kao i da prilikom odlučivanja o pravu na žalbu “treba voditi računa da se, po pravilu, protiv svih prvostepenih rješenja predvidi žalba i da se time osigura princip dvostepenog rješavanja u upravnom postupku, a da se žalba može isključiti samo iz naročito opravdanih razloga.”²⁸ Dodatno, žalba po pravilu odlaže izvršenje rješenja (osim ako nije izričito zakonom propisano) i rokovi za odlučivanje su kraći nego u upravnom sporu, koji može trajati i godinama. U tom smislu, potrebno je kada je god to moguće u skladu sa propisima predvidjeti žalbu na prvostepeno rješenje.

Treba naglasiti da je u oblasti rudarstva i geoloških istraživanja od posebnog društvenog značaja kao pravilo predvidjeti pravo na žalbu protiv upravnih akata donijetih u vezi sa eksploatacijom i geološkim istraživanjima. Potrebno je decidno predvidjeti mogućnost podnošenja žalbe protiv svih dozvola,²⁹ bez obzira da li su donijete od strane Federalnog ili kantonalnog ministarstva. **Naime, u slučaju isključivanja dvostepenosti, jedini pravni mehanizam osporavanja zakonitosti rješenja je pokretanje upravnog spora, kojim se ex lege ne odlaže izvršenje rješenja, pa se na ovaj način otvara put da privredno društvo nesmetano izvršava upravni akt (vrši geološka istraživanja, eksploataciju, gradi rudarske objekte, izvodi rudarske radove), sve do donošenja odluke u upravnom sporu, što je neizvjestan vremenski period (zakon ne propisuje rok za odlučivanje o tužbi, dok postoji zakonski rok za odlučivanje o žalbi).** Na kraju, treba napomenuti da čak i u slučaju da sud u upravnom sporu utvrdi nezakonitost osporavanog upravnog akta, isti poništava i vraća na ponovno odlučivanje organu koji ga je donio, te se na ovaj način praktično obezvređuje i obesmišljava pravo na efikasan i svrsishodan pravni lijek, odnosno pravno sredstvo protiv nezakonitih akata.

28 Član 11. i 222. Zakona o upravnom postupku FBiH (“Službene novine FBiH”, br. 2/98, 48/99 i 61/22).

29 U skladu sa članom 37 Zakona o rudarstvu FBiH: dozvola za eksploataciju, dozvola za potpunu i trajnu obustavu eksploatacije, dozvola za izvođenje radova prema rudarskom projektu, dozvola za upotrebu rudarskih objekata, postrojenja, uređaja i instalacija - upotrebna dozvola, dozvola za vršenje periodičnih pregleda, mjerenja i ispitivanja oruđa za rad i uređaja, fizičkih, hemijskih i bioloških uticaja i izdavanje odgovarajućih isprava u rudarstvu, privremena dozvola za izvođenje radova i konačna dozvola za izvođenje radova.



9. Riješeni imovinsko-pravni odnosi kao preduslov za dobijanje odobrenja za istraživanje

Prema Zakonu o geološkim istraživanjima FBiH, da bi investitor pribavio odobrenje za izvođenje geoloških istraživanja neophodno je da priloži saglasnost vlasnika zemljišta na kojem će se vršiti istraživanje.³⁰ Međutim, Zakon o eksproprijaciji FBiH prepoznaje i druge modele rješavanja imovinsko-pravnih odnosa koje Zakon o geološkim istraživanjima FBiH ne prepoznaje, poput ustanovljavanja zakupa za potrebe istraživanja rudnog i drugog blaga, te je potrebno precizirati šta se od navedenih dokumenata dostavlja prilikom podnošenja zahtjeva za geološka istraživanja. Zakon o geološkim istraživanjima RS je, sa druge strane, do posljednjih izmjena iz 2024. godine sadržao obavezu investitora da uz zahtjev za izdavanje odobrenja za geološka istraživanja dostavi i dokaz o riješenim imovinsko-pravnim odnosima na parcelama na kojima će se izvoditi projektovani istražni radovi (notarski ovjerena saglasnost vlasnika parcela, uz punomoć suvlasnika, ukoliko postoje, notarski obrađen ugovor o zakupu parcele za period važenja odobrenja ili notarski obrađen ugovor o kupoprodaji parcele), sa klauzulom o povratu u prethodno stanje.³¹ Izmjenama zakona je navedena obaveza brisana, te je propisano da nosilac prava na istraživanje može da otpočne sa izvođenjem projektovanih istražnih radova isključivo na parcelama na kojima je riješio imovinsko-pravne odnose, odnosno dobio pismenu saglasnost vlasnika parcele, što, između ostalog, u praksi isključuje obavezu uključivanja notara u ovaj proces, dakle, strane mogu ali ne moraju imati notarski obrađenu ispravu.³² Nije opravdano da postoji mogućnost da se izda odobrenje za geološka istraživanja bez riješenih imovinsko-pravnih odnosa, te je zakonom potrebno precizirati tačno (taksativno) koje dokumente je potrebno priložiti uz zahtjev za izdavanje odobrenja za geološka istraživanja. U Republici Srbiji je, na primjer, nosilac istraživanja dužan da pribavi dokaz o pravu korištenja, zakupa, saglasnosti vlasnika, odnosno službenosti na zemljištu, prije početka izvođenja istih radova.³³

30 Član 27. stav 3 (g) Zakona o geološkim istraživanjima FBiH.

31 Član 33. Zakona o geološkim istraživanjima RS („Službeni glasnik RS“ br. 64/22).

32 Član 34a. stav 2 Zakona o geološkim istraživanjima RS.

33 Član 50. Zakona o rudarstvu i geološkim istraživanjima Republike Srbije.



Dobre prakse u svijetu

Međunarodna najbolja praksa, kako je odražena u IFC Performance Standardima (PS1 i PS5), polazi od toga da se pravno pravo na mineralne resurse (koje dodjeljuje država) mora jasno odvojiti od prava pristupa površini zemljišta. Budući da dozvole za istraživanje obično daju ekskluzivno pravo na prospekciju, pokretanje aktivnosti koje narušavaju površinu zemljišta (kao što su bušenje ili kopanje istražnih rovova) bez prethodno riješenih imovinsko-pravnih odnosa predstavlja značajan društveni i pravni rizik. Zbog toga globalna najbolja praksa nalaže da podnositelji zahtjeva dokažu da su imovinsko-pravni odnosi riješeni kao prethodni uslov za izdavanje dozvole. Ovakav zahtjev sprječava nastanak „pravnog vakuuma“ u kojem investitor dobije dozvolu od države, ali je u praksi ne može koristiti bez zadiranja u prava privatnog vlasništva.

Kako bi se osigurala regulatorna sigurnost, dobrom praksom se smatra da nacionalno zakonodavstvo propisuje iscrpnu listu **prihvatljivih pravnih instrumenata** za pristup zemljištu - poput notarski ovjerenih ugovora o zakupu, registrovanih služnosti ili sporazuma o saglasnosti vlasnika koji uključuju jasne odredbe o obnovi zemljišta. Oslanjanje na neprecizne ili samo okvirne zahtjeve o „riješenim imovinsko-pravnim odnosima“ otvara prostor za regulatorne nejasnoće, što povećava vjerovatnoću konflikata s lokalnim zajednicama i kašnjenja projekata. Zahtijevanjem provjerene dokumentacije prije izdavanja odobrenja, države mogu bolje zaštititi prava privatnog vlasništva, povećati transparentnost za investitore i osigurati društvenu dozvolu za djelovanje već u najranijim fazama životnog ciklusa rudarskog projekta.

10. Nepostojanje strateške i planske dokumentacije

Ključni strateški dokument kojim se utvrđuju ciljevi razvoja rudarstva i geoloških istraživanja, i koji sadrži mjere i aktivnosti koje se preduzimaju radi ostvarivanja ciljeva u oblasti geoloških istraživanja i eksploatacije mineralnih sirovina u RS jeste Strategija upravljanja mineralnim resursima. U aprilu 2024. godine je donijeta odluka o izradi Strategija upravljanja mineralnim sirovinama FBiH, ali strategija još uvek nije usvojena. Odluka o izradi Strategije upravljanja mineralnim sirovinama Republike Srpske je donijeta još ranije, početkom 2023, ali i ova strategije



i dalje nije usvojena. Pravilnik o sadržini i načinu izrade strategije upravljanja mineralnim sirovinama utvrđuje još preciznije šta je svrha i cilj strategije (između ostalog, utvrđivanje značaja mineralnih sirovina za razvoj Federacije Bosne i Hercegovine, potencijala mineralnih sirovina u Federaciji Bosne i Hercegovine, značaja korištenje vlastitih mineralnih sirovina, vlasništvo nad min. sirovinama i sl). Strategija razvoja FBiH je donijeta na period do 2027. godine, i kao jednu od ključnih aktivnosti predviđa donošenje Strategije upravljanja mineralnim sirovinama, dok RS još uvijek nema Strategiju razvoja. Bez jasnog strateškog okvira za upravljanje mineralnim resursima ne može se osigurati svrsishodno upravljanje ovim resursima. Takođe, imperativ predstavlja informisanje i uključivanje javnosti u postupke donošenja ovih strateških odluka.³⁴ Najzad, naročito značajan problem predstavlja i nepostojanje adekvatne planske dokumentacije, odnosno najvišeg planskog dokumenta kojim bi trebalo definisati razvojne pravce. Naime, trenutno je u primjeni Prostorni plan Federacije BiH koji je izrađen za period 1981 - 2000. godine, a u julu 2025. godine Vlada FBiH je uputila Prijedlog odluke o pristupanju izradi prostornog plana FBiH za period od 20 godina i rokom izrade od 18 mjeseci od dana potpisivanja ugovora za izradu.³⁵

Teme za buduća istraživanja

Za adekvatan okvir za geološka istraživanja i rudarske aktivnosti je od izuzetnog značaja analiza planskog okvira i učešće u postupku izrade i usvajanja Prostornog plana FBiH.

34 Dobre prakse prilikom izrade strateških i planskih dokumenata u oblasti rudarstva iz Švedske, Finske i Portugala mogu se naći u Endl, Mulholland i Berger "Minerals policy governance in Europe: good practice examples in EU Member States", dostupno na <https://ec.europa.eu/research/participants/documents/downloadPublic?documentIds=080166e5af380fdf&appId=PPGMS>, pristupljeno 10.8. 2025. godine.

35 Prijedlog odluke o pristupanju izradi prostornog plana FBiH, dostupan na: <https://fmpu.gov.ba/prostorno-planiranje/prostorni-planovi/> i https://parlamentfbih.gov.ba/v2/userfiles/file/Materijali%20u%20proceduri_2025/1469-25%20Prijedlog%20Odluke_prostorni_plan.pdf.

II Pravni okvir za eksploataciju mineralnih resursa

Kada je riječ o odredbama Zakona o rudarstvu Federacije Bosne i Hercegovine (*“Službene novine FBiH”* br. 26/10) (**„Zakon o rudarstvu FBiH“**) kao i Zakona o rudarstvu Republike Srpske (*“Službeni glasnik Republike Srpske”* broj: 62/18) (**„Zakon o rudarstvu RS”**), njihove slabosti, nepotpune i nejasne odredbe, kao i pravne praznine u pogledu značajnih pitanja iz oblasti koje regulišu, mogu stvoriti prostor za zloupotrebe u vezi sa realizacijom projekata iz oblasti rudarstva, koje su po pravilu u korist privatnog, a na štetu javnog interesa, zdravlja stanovništva i životne sredine.

1. *Ne postoji obaveza pribavljanja dozvole za eksploataciono polje*

Zakon o rudarstvu FBiH ne razdvaja postupak izdavanja dozvole za eksploataciono polje i dozvole za eksploataciju, već propisuje isključivo postupak i uslove za pribavljanje dozvole za eksploataciju. Naime, Zakon utvrđuje da je uz zahtjev za izdavanje dozvole za eksploataciju privredno društvo obavezno da dostavi, između ostalog, dokumentaciju o izvršenim istražnim radovima, ležištu mineralnih sirovina, utvrđenim količinama i kvalitetu mineralnih sirovina (potvrda o revidovanim rezervama), *situacioni plan - kartu sa ucrtanim granicama eksploatacionog polja u mjerilu koje omogućava da se na njegovoj podlozi u prirodi mogu odrediti granice rudničkog prostora, sa javnim saobraćajnim i drugim objektima koji se nalaze na tom prostoru, sa opisom granica eksploatacionog polja, uz naznaku općine na čijem se području eksploataciono polje nalazi*. Na osnovu navedenog **nadležni organ izdaje dozvolu za eksploataciju, koja sadrži, između ostalog, i podatke o položaju i tačnim granicama eksploatacionog polja.**³⁶

Međutim, dozvola za eksploataciono polje predstavlja upravni akt koji nadležni organ treba da donese nakon sprovedenog zasebnog upravnog postupka, u kome je utvrđena ispunjenost potrebnih uslova, i kojom dozvolom se utvrđuju različita prava i obaveze, kao što su: vrsta mineralne sirovine, položaj, površina i koordinate prelomnih tačaka granice eksploatacionog polja, rok u kome se moraju završiti pripremni

36 Član 38. Zakona o rudarstvu FBiH.



radovi i pribaviti odobrenje za izgradnju rudarskih objekata i/ili izvođenje rudarskih radova, uslovi i obaveze u vezi vršenja eksploatacije u pogledu minimalnih i maksimalnih rastojanja, kao i zaštitni prostor oko eksploatacionog polja potreban radi mogućeg proširenja polja.³⁷

Jasnom pravnom distinkcijom između prostora i aktivnosti, odnosno razdvajanjem postupaka izdavanja dozvole za eksploataciono polje i dozvole za eksploataciju obezbjeđuje se veća pravna sigurnost, adekvatan i bolji nadzor, tako što se najpre odobrava prostor na kom će se vršiti eksploatacija, a zatim, posebnom dozvolom se odobravaju aktivnosti, odnosno konkretni radovi unutar samog polja. Takođe, kroz odvojene postupke se olakšava sprovođenje eventualnih izmjena u eksploataciji (kao što je promjena tehnološkog procesa ili kapaciteta), koje se usklađuju kroz izmenu dozvole za eksploataciju, dok se zasebno rješavaju izmene kao što je proširenje ili smanjenje eksploatacionog polja, bez uticaja na samu eksploataciju. Na kraju, trebalo bi napomenuti da se eksploataciono polje definiše na duži vremenski rok, dok dozvole za eksploataciju treba izdavati na kraće vremenske rokove, kako bi se podsticalo usklađivanje i adaptacija rudarskih aktivnosti, kao i zaštita životne sredine.

Kada je riječ o prijedlogu Zakona o rudarstvu FBiH³⁸, isti ne predviđa poseban postupak izdavanja dozvole za eksploataciono polje. Kada je riječ o Zakonu o rudarstvu RS, istim je propisano da ministar donosi rješenje kojim se odobrava eksploataciono polje na osnovu podnesenog zahtjeva koncesionara, te da donosi pravilnik kojim se propisuje postupak odobravanja eksploatacionog polja i način vođenja evidencije o odobrenim eksploatacionim poljima, ali ne propisuje postupak izdavanja posebnog odobrenja za eksploataciju.³⁹

***Napomena:** Iako je navedeno da ne postoji obaveza vođenja zasebnog upravnog postupka za ishođenje dozvole za eksploataciono polje, već se prostor eksploatacionog polja odobrava u postupku izdavanja dozvole za eksploataciju, ovdje je važno istaći i stav eksperta praktičara iz rudarske struke, koji je konsultovan pri izradi ove analize, a koji smatra da postojeću odredbu propisa i praksu ne treba mijenjati, jer*

37 Član 71. Zakona o rudarstvu i geološkim istraživanjima Republike Srbije.

38 Prijedlog Zakona o rudarstvu je 04.08.2025. godine od strane Vlade Federacije Bosne i Hercegovine predat Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine ("Prijedlog Zakona o rudarstvu FBiH iz 2025. godine),

39 Član 15. Zakona o rudarstvu RS.



bi se predloženom primjedbom ionako dosta zahtjevan postupak ishođenja dozvola dodatno zakomplikovao. Važeći propisi dodatno, kroz dva upravna postupka (1. dozvola za izvođenje rudarskih radova i 2. upotrebna dozvola), utvrđuju eksploataciono polje, odnosno eksploatacioni prostor, sa svih potrebnih aspekata.

2. *Nepotpunost odredaba o obavezi sanacije i rekultivacije posljedica rudarskih radova na životnu sredinu*

Zakon o rudarstvu FBiH propisuje obavezu privrednog društva da nakon dobijanja dozvole za obustavu eksploatacije mineralne sirovine izvrši konačne sanacije zemljišta i rekultivaciju okoliša i otklanjanje posljedica nastalih pri izvođenju rudarskih radova, kao i obavezu da u kontinuitetu vrši sanaciju zemljišta i tehničku rekultivaciju devastiranih površina nastalih usljed rudarskih radova.⁴⁰ Međutim, kao eventualne posljedice po privredno društvo, u slučaju da ne postupi u skladu sa ovom zakonskom obavezom, Zakon o rudarstvu FBiH propisuje simboličnu novčanu kaznu za učinjeni prekršaj⁴¹ koja, ako se uzmu u obzir visoki troškovi sanacije i rekultivacije, motiviše privredno društvo da nakon obustave eksploatacije napusti devastirana područja, uz eventualno plaćanje simboličnih novčanih kazni u prekršajnim postupcima.

Prijedlog Zakona o rudarstvu FBiH iz 2025. godine predviđa isti iznos novčane kazne za prekršaj, u slučaju da privredno društvo nakon završetka ili trajne obustave rudarskih radova u roku utvrđenom u rudarskom projektu ne izvrši konačnu sanaciju zemljišta i tehničku rekultivaciju degradiranih površina nastalih usljed rudarskih radova.⁴²

40 Član 59. Zakona o rudarstvu FBiH.

41 Član 112. Zakona o rudarstvu FBiH propisuje novčanu kaznu od 10.000,00 KM do 15.000,00 KM za privredno društvo ako nakon završetka ili trajne obustave rudarskih radova u roku utvrđenom u projektu ne izvrši konačnu sanaciju devastiranog zemljišta i rekultivaciju devastiranih površina i okoliša nastalih uticajem rudarskih radova i ne otkloni posljedice rudarskih radova ili ne poduzmu potrebne mjere osiguranja za zaštitu života i zdravlja ljudi i imovine, ili ako u toku izvođenja rudarskih radova kontinuirano ne vrši sanaciju i rekultivaciju devastiranog zemljišta.

42 Članom 118. predloga Zakona o rudarstvu FBiH je predviđeno da će novčanom kaznom od 10.000,00 KM do 15.000,00 KM bit kažnjeno za prekršaj privredno društvo i drugo pravno lice: ako nakon završetka ili trajne obustave rudarskih radova u roku utvrđenom u rudarskom projektu ne izvrši konačnu sanaciju zemljišta i tehničku rekultivaciju degradiranih površina nastalih usljed rudarskih radova i okoliša i ne otklone posljedice rudarskih radova ili ne poduzmu potrebne mjere osiguranja za zaštitu života i zdravlja ljudi i imovine ili ako u toku izvođenja rudarskih radova kontinuirano ne vrše sanaciju i rekultivaciju degradiranog zemljišta.



Takođe, u cilju dodatnog obezbjeđenja izvršenja obaveze privrednog društva u pogledu sanacije i rekultivacije, kada je riječ o geološkim istraživanjima i eksploataciji, preporuka je propisivanje odredbi u Zakonu o rudarstvu FBiH, Zakonu o geološkim istraživanjima FBiH, kao i Zakonu o geološkim istraživanjima RS, da se u slučaju otvaranja postupka likvidacije ili stečaja nad privrednim društvom, prioriteto iz likvidacione ili stečajne mase podmiruju troškovi sanacije i rekultivacije zemljišta na kojem je vršena eksploatacija.⁴³

Iako ni Zakon o rudarstvu RS ne propisuje adekvatne sankcije u slučaju kršenja zakonske obaveze sanacije,⁴⁴ ovaj zakon kao teži prekršaj propisuje kršenje obaveze u pogledu rekultivacije⁴⁵. Takođe, treba istaći da Zakon o rudarstvu RS predviđa odredbu da ukoliko se nad koncesionarom otvori postupak stečaja ili likvidacije prioriteto se iz stečajne ili likvidacione mase podmiruju troškovi sanacije i rekultivacije zemljišta na kojem je završena eksploatacija.⁴⁶

Globalna najbolja praksa

Međunarodna najbolja praksa, kako je prepoznata u standardima Initiative for Responsible Mining Assurance i Svjetske banke, naglašava da oslanjanje isključivo na kaznene novčane kazne nije dovoljno da garantuje sanaciju okoliša, posebno u situacijama kada troškovi sanacije višestruko premašuju vrijednost nominalnih kazni. Kako bi se efikasno ublažio rizik od nastanka „napuštenih“ rudarskih lokacija, zakonodavstva trebaju preći sa modela zasnovanog na sankcijama na obavezne mehanizme finansijskog osiguranja.

Ovi instrumenti - poput garancija za okolišni učinak (environmental performance bonds), escrow računa ili neopozivih bankarskih garancija - zahtijevaju od operatera da unaprijed ili tokom trajanja projekta osiguraju namjenska finansijska sredstva za zatvaranje i rekultivaciju. Time se dostupnost sredstava za sanaciju odvaja od buduće likvidnosti kompanije ili mogućeg stečaja, čime se princip „zagađivač plaća“

43 Član 79. Zakona o rudarstvu RS.

44 Članom 102 Zakona o rudarstvu RS je propisano da će se novčanom kaznom od 20.000 KM do 60.000 KM kazniti za prekršaj pravno lice, ako u slučaju trajne obustave radova ne postupa u skladu sa članom 78. ovog zakona (navedeni član propisuje obavezu sanacije i rekultivacije).

45 Član 101. Zakona o rudarstvu RS propisuje da će se novčanom kaznom od 50.000 DM do 150.000 DM kazniti pravno lice ako zemljište ne privede prvobitnoj ili nekoj drugoj namjeni, prema projektu rekultivacije zemljišta.

46 Član 79. Zakona o rudarstvu RS.

provodi u praksi, a ne ostaje samo na deklarativnom nivou. Stoga bi snažno i odgovorno rudarsko zakonodavstvo trebalo izričito propisati ove instrumente kao uslov za izdavanje dozvola, kako bi se osiguralo da je finansijska odgovornost za rekultivaciju zaštićena i u slučaju insolventnosti kompanije, te da se javni budžeti zaštite od dugoročnih troškova sanacije devastiranog zemljišta.

3. *Ukidanje dozvole za eksploataciju*

Zakon o rudarstvu FBiH propisuje da će nadležno ministarstvo ukinuti dozvolu za eksploataciju mineralnih sirovina u slučaju:

- kada privredno društvo kome je izdata dozvola ne počne sa eksploatacijom u roku navedenom u dozvoli;
- kada privredno društvo ne pribavi dozvolu za izvođenje radova prema rudarskom projektu u propisanom roku;
- kada se rudarskim radovima ugrožava život i zdravlje zaposlenih, drugih građana i imovine, a druge mjere utvrđene zakonom i drugim propisima nisu dovoljne da se to spreči;
- kada se ugrožava životna sredina i ne vrši rekultivacija prostora oštećenog rudarskim radovima prema odobrenom projektu ili je raskinut ugovor o koncesiji.⁴⁷

Međutim, u cilju obezbjeđivanja propisa iz oblasti zaštite životne sredine, potrebno je odredbu o ukidanju dozvole za eksploataciju dopuniti, te **predvidjeti i dodatne situacije ukidanja dozvole za eksploataciju**, u slučajevima kada je došlo do težih povreda propisa i opasnosti po širi društveni interes, koje opravdavaju uvođenje svojevrzne sankcije za privredno društvo u vidu ukidanja dozvole za eksploataciju. To bi, primjera radi, bile situacije:

- kada privredno društvo izvodi rudarske radove ili radove na izgradnji rudarskih objekata bez dozvole nadležnog organa;
- kada se eksploatacijom ugrožava kulturno dobro, njegova zaštićena okolina ili prostor od kulturno-istorijskog, graditeljskog i arheološkog značaja;
- kada se privredno društvo ne pridržava uslova definisanih aktima

47 Član 39. Zakona o rudarstvu FBiH.



drugih organa i institucija iz oblasti zaštite životne sredine, vodoprivrede i zaštite kulturnih dobara.⁴⁸

Treba napomenuti da zakonska mogućnost ukidanja dozvole za eksploataciju od strane nadležnog organa predstavlja koristan (vansudski) mehanizam, u slučajevima u kojima se poštovanje zakona i relevantnih propisa nije moglo osigurati na drugi način (prije svega novčanim kažnjavanjem u eventualnim prekršajnim postupcima), te je jedina adekvatna mjera za zaštitu društvenog interesa ukidanje dozvole za eksploataciju privrednom društvu.

Kada je riječ o Zakonu o rudarstvu RS, istim nije predviđena odredba o ukidanju odobrenja za eksploataciono polje. Prijedlogom Zakona o rudarstvu FBiH iz 2025. godine se uvodi mogućnost ukidanja dozvole za eksploataciju i u slučajevima kada prestane da važi ili je iz bilo kojeg razloga raskinut ugovor o koncesiji⁴⁹, za razliku od važećeg Zakona o rudarstvu FBiH koji predviđa ukidanje samo u slučaju kada je ugovor o koncesiji raskinut.

Neadekvatna kaznena politika

Kada je riječ kaznenoj politici u oblasti rudarstva, treba naglasiti značaj poštovanja zakona od strane privrednih društava koja vrše eksploataciju, prije svega zbog mogućih posljedica po zdravlje stanovništva i životnu sredinu, koje usljed kršenja zakona mogu nastupiti. U skladu sa navedenim, neophodno je generalno pooštavanje kaznene politike, prije svega u pogledu propisivanja većih kazni, kojima bi se uticalo na privredna društva u smislu specijalne prevencije, ali i postigla generalna prevencija, u smislu odvraćanja ostalih privrednih društava da posluju suprotno propisima.

Treba naglasiti da Zakon o rudarstvu FBiH i Zakon o rudarstvu RS ne propisuju krivična djela u slučaju težih povreda odredaba, već sadrže jedino odredbe o prekršajima. Kad je riječ o Zakonu o rudarstvu FBiH, treba izdvojiti prekršaje zbog eksploatacije mineralnih sirovina bez dozvole nadležnog organa, izvođenje rudarskih radova bez dozvole za izvođenje rudarskih radova prema projektu, stavljanje u redovnu upotrebu objekta, postrojenja i uređaja prije dobivanja dozvole za

⁴⁸ Član 72. Zakona o rudarstvu i geološkim istraživanjima Republike Srbije propisuje ove razloge kao relevantne za ukidanje odobrenja za eksploataciju i/ili eksploataciono polje.

⁴⁹ Član 40 Prijedloga Zakona o rudarstvu FBiH iz 2025. godine.



upotrebu, kao i vršenje eksploatacije mineralnih sirovina van odobrenog eksploatacionog polja. Međutim, za navedene prekršaje zakonodavac je propisao simboličnu novčanu kaznu⁵⁰, te je očekivano da su kazne u tim rasponima nedovoljan motiv da privredna društva usklade svoje poslovne aktivnosti sa Zakonom. Naime, privrednim društvima je često isplativije da započnu eksploataciju mineralnih sirovina ili izgradnju rudarskih objekata prije pribavljanja dozvole nadležnog organa, te da na svakodnevnom nivou ostvaruju profit u višestruko većim iznosima od propisane novčane kazne, dok bi u eventualno okončanom sudskom postupku u kom bi bile osuđene za prekršaj, platili zanemarljive novčane iznose, bez ikakve druge zakonske posljedice.

Na kraju što treba naglasiti je da izvođenje rudarskih radova bez dozvole za izvođenje predstavlja kršenje zakona koje, imajući u vidu složenost rudarskih projekata, predstavlja veću društvenu opasnost od građenja bez građevinske dozvole, iz kog je razloga neophodno ne samo **pooštavanje politike krivičnih sankcija**, već i kvalifikacije za najteža kršenja zakona, u kom je smislu **potrebno uvesti i krivičnu odgovornost privrednih društava**.

Prijedlog Zakona o rudarstvu FBiH iz 2025. godine ne sadrži adekvatna rješenja u pogledu kaznenih odredaba, te, po uzoru na važeći Zakon o rudarstvu FBiH, za kršenje odredaba propisuje prekršajnu odgovornost i novčane kazne u istim rasponima.

U vezi sa navedenim, kao primjer dobrog zakonskog rješenja treba ukazati na odredbe Zakona o rudarstvu i geološkim istraživanjima Republike Srbije⁵¹, koje propisuju obavezu privrednog društva koje vrši geološka istraživanja ili eksploataciju mineralnih sirovina bez potrebnih odobrenja, da nadoknadi štetu vlasniku za zauzeto zemljište, a Republici Srbiji kada se nedozvoljena geološka istraživanja ili eksploatacija vrše na njenoj teritoriji, u iznosu trostruke vrijednosti iskopane mineralne sirovine ili drugih geoloških resursa, i da izvrši sanaciju i rekultivaciju zemljišta na kojem je obavljalo istraživanje ili eksploataciju.

Najzad, potrebno je propisati i posebne kaznene odredbe u vezi sa izvršavanjem ugovora o koncesiji, a koje su specifične za oblast rudarstva. U Zakonu o rudarstvu RS propisana je kazna u slučaju da određeno lice vrši eksploataciju mineralne sirovine bez ugovora o

50 Član 112. Zakona o rudarstvu FBiH za navedene prekršaje propisuje novčanu kaznu od 10.000,00 KM do 15.000,00 KM.

51 Član 8. Zakona o rudarstvu i geološkim istraživanjima Republike Srbije.



koncesiji, dok slično rješenje nije predviđeno u FBiH.⁵² Nije propisano da će se određeno lice kazniti ukoliko radove obavlja suprotno ugovoru o koncesiji. U svakom slučaju, propisivanje kaznenih odredbi bi trebalo da prati i propisivanje adekvatnih ovlaštenja inspekcije koja bi u vršenju nadzora mogla utvrđivati navedene nedostatke. Tako, prema Zakonu o rudarstvu RS inspektor ima ovlaštenje da utvrđuje da li se eksploatacija mineralne sirovine vrši na osnovu ugovora o koncesiji, kao i da zabrani aktivnosti ukoliko se one vrše bez ugovora o koncesiji.⁵³ Slična rješenja ne postoje u Zakonu o rudarstvu FBiH.

U prilog navodima da je neophodno pooštriti kaznenu politiku, ukazuje i činjenica da se mnogo prirodnih bogatstava i dobara od opšteg interesa koriste od strane privrednih društava bez ugovora o koncesijama, na osnovu jednostranih akata opštinskih, kantonalnih i federalnih organa vlasti, a u slučajevima javnih preduzeća i bez tih akata.⁵⁴ Komisija za koncesije RS navodi da određen broj preduzeća ne obezbjeđuje potpunu potrebnu tehničku dokumentaciju prije izvođenja radova, te da je obilaskom ležišta na kojima se trenutno izvode radovi na eksploataciji utvrđeno da nisu sprovedeni radovi na rekultivaciji kod većine koncesionara.⁵⁵

Tema za dalja istraživanja

Bilo bi korisno istražiti koliko slučajeva eksploatacije mineralnih sirovina bez ugovora o koncesiji je procesuirano, da li su nadležni sudski organi izrekli sankcije, da li su te sankcije adekvatne ili motivišuće za kompanije da nastave sa kršenjem propisa, kao i da li se one izvršavaju.

52 Član 101. Zakona o rudarstvu RS.

53 Član 97. i 98. Zakona o rudarstvu RS.

54 Izvještaj o radu Komisije za koncesije FBiH za 2023. godinu, dostupan na https://parlamentfbih.gov.ba/v2/userfiles/file/Materijali%20u%20proceduri_2024/Iz-vjestaj_o_radu_komisije_koncesije_b.pdf.

55 "Izvještaju o radu i finansijskom izvještaju Komisije za koncesije Republike Srpske za 2024. godinu", <https://koncesije-rs.org/objavljen-izvjestaj-o-radu-i-finansijski-izvjestaj-komisije-za-koncesije-republike-srpske-za-2018-godinu/>, pristupljeno 10.08.2025. godine.

4. *Rizici u postupcima eksproprijacije za potrebe realizacije rudarskih projekata*

Eksproprijacija je jedno od najosjetljivijih i najsloženijih pravnih i društvenih pitanja u zemljama bogatim prirodnim resursima, uključujući i Bosnu i Hercegovinu. Zakon o eksproprijaciji (*"Službene novine FBiH"*, br. 70/07, 36/10, 25/12, 8/15) propisuje mogućnost eksproprijacije za potrebe Federacije Bosne i Hercegovine, kantona, grada, općine, javnih preduzeća, njihovih zavisnih društava u njihovom 100% vlasništvu i javnih ustanova, ako zakonom nije drukčije određeno.⁵⁶ Pitanje eksproprijacije je posebno važno sa aspekta zaštite interesa lokalnog stanovništva, kom, u slučaju da je određena eksproprijacija, po Zakonu o eksproprijaciji FBiH, pripada adekvatna naknada za oduzetu imovinu.

Iako Zakon o eksproprijaciji FBiH ne propisuje mogućnost eksproprijacije u korist privatne kompanije, treba naglasiti da u odredbi kojom se propisuje mogućnost eksproprijacije, utvrđuje da je ista moguća za potrebe Federacije Bosne i Hercegovine, kantona, grada, općine, javnih preduzeća, njihovih zavisnih društava u njihovom 100% vlasništvu i javnih ustanova, ako zakonom nije drukčije određeno. Na ovaj se način ostavlja mogućnost da se eksproprijacija dozvoli i **za potrebe drugih, privatnih pravnih subjekata, ako se drugim zakonom tako odredi**, te je važno imati u vidu eventualne buduće prijedloge izmjena i dopuna Zakona o rudarstvu FBiH i Zakona o koncesijama FBiH, kojima bi se ova mogućnost propisala, po uzoru na Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima Republike Srbije. Slično zakonsko rješenje sadrži i Zakon o eksproprijaciji Republike Srpske, koji propisuje da se eksproprijacija može vršiti za potrebe Republike Srpske i jedinice lokalne samouprave, **ako zakonom nije drugačije određeno** (korisnik eksproprijacije).⁵⁷

56 Član 6. Zakona o eksproprijaciji FBiH.

57 Član 6. Zakona o eksproprijaciji RS.

III Koncesije

Prema podacima iz izvještaja Komisije za koncesije RS, u RS je broj zaključenih ugovora u oblasti eksploatacije i istraživanja mineralnih resursa iznosio 156, dok je samo u toku 2024. godine, Ministarstvo energetike i rudarstva RS uputilo 40 zahtjeva koji su se odnosili na rješavanje predmeta iz oblasti mineralnih resursa, i dostavilo je 7 zaključenih ugovora o koncesiji iz ove oblasti.⁵⁸ Rekordni broj koncesija u RS u oblasti mineralnih resursa dodjeljen je 2023. godine, kada je zaključno 13 ugovora.⁵⁹ Do kraja 2023. godine u FBiH je bilo aktivno 7 ugovora o koncesiji u kojima se resorna ministarstva FBiH pojavljuju kao koncesori, i sva se odnose na iskorištavanje vodnih resursa.⁶⁰ Uprkos proklamovanim nadležnostima, sistem koncesija na nivou BiH ostaje neefikasan, te još uvijek nije dodijeljena ni jedna koncesija na nivou BiH.⁶¹

Teme za buduća istraživanja

U cilju sveobuhvatnog i ažurnog praćenja primjene propisa u oblasti dodjele koncesija, bilo bi korisno tražiti da se dostave izvještaji komisija za koncesije BiH i FBiH za 2024. godinu, putem slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, imajući u vidu da nisu javno dostupni. Takođe, bilo bi korisno prikupiti i sistematizovati podatke o koncesijama u oblasti rudarstva na kantonalnom nivou.

Prilikom razmatranja načina dodjeljivanja koncesija, i u RS i u FBiH, je primjetna rizična praksa zaključivanja velikog broja ugovora o koncesijama, na osnovu samoinicijativnih ponuda. U načelu se

58 Od 156 ugovora 20 je zaključeno za korištenje voda za piće. Pri tome treba imati u vidu da je od ukupno 551 ugovora o koncesiji (zaključno sa 2024. godinom), Ministarstvo energetike i rudarstva zaključilo ukupno 403 ugovora. Više o tome vid. u "Izvještaju o radu i finansijskom izvještaju Komisije za koncesije Republike Srpske za 2024. godinu", <https://koncesije-rs.org/objavljen-izvjestaj-o-radu-i-finansijski-izvjestaj-komisije-za-koncesije-republike-srpske-za-2018-godinu/>, pristupljeno 10.08.2025. godine.

59 Ibid.

60 Izvještaj o radu Komisije za koncesije FBiH za 2023. godinu, dostupan na https://parlamentfbih.gov.ba/v2/userfiles/file/Materijali%20u%20proceduri_2024/Izvjestaj_o_radu_komsije_koncesije_b.pdf.

61 Više informacija u "Izvještaju o radu komisije za koncesije BiH za 2023. godinu", <https://koncesijebih.ba/izvjestaj-o-radu-bs/>, pristupljeno 08.08.2025. godine.



primjećuje potreba za preciznijim uređivanjem koncesije u zakonima kojima se reguliše rudarstvo i geološka istraživanja, imajući u vidu specifičnosti sektora. Pri tome, treba biti oprezan u pogledu prijedloga za skraćivanjem i ubrzavanjem procedura u oblasti istraživanja i eksploatacije mineralnih resursa, jer se na taj način najčešće zaobilaze pravila i procedure propisane drugim propisima (poput onih kojima se uređuje zaštita životne sredine).⁶²

U tom smislu, mogu se identifikovati dvije grupe preporuka:

- preporuke koje se odnose na izmjenu propisa koje regulišu dodjelu koncesija (pri čemu će njihova izmjena posljedično imati uticaja i na dodjeljivanje koncesija u oblasti istraživanja i eksploatacije mineralnih sirovina);
- preporuke koje uzimaju u obzir specifičnosti problema primjene koncesije prilikom realizacije projekata u oblasti rudarstva, te zahtjeva izmjene propisa u oblasti geoloških istraživanja i rudarstva.

1. Usklađivanje sa pravilima u oblasti javnih nabavki EU i međusobno usklađivanje na nivou entiteta i kantona

Koncesija podrazumijeva da državni organi određenom subjektu daju pravo da ekskluzivno eksploatiše prirodno dobro i u svojoj suštini funkcioniše po principima monopola, zbog čega je od ključnog značaja da propisi koji uređuju pitanja i uslove za dodjeljivanje koncesija budu transparentni, nediskriminatorni, konkurentni i zasnovani na principima fer ugovaranja. U posljednjem godišnjem izvještaju Evropske komisije o BiH naglašena je potreba usklađivanja sa *acquis*-jem u oblasti javnih nabavki, a naročito Direktivom 2014/23/EU o dodjeli koncesija.⁶³

62 Primjera radi, u izvještaju Komisije za dodjelu koncesija RS za 2024. godinu predlaže se ubrzavanje procesa dobijanja dozvola i odobrenja za tehničku dokumentaciju. Više informacija u "Izvještaju o radu i finansijskom izvještaju Komisije za koncesije Republike Srpske za 2024. godinu", <https://koncesije-rs.org/objavljen-izvjestaj-o-rad-u-i-finansijski-izvjestaj-komisije-za-koncesije-republike-srpske-za-2018-godinu/>, pristupljeno 10.08.2025. godine.

63 Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts Text with EEA relevance, dostupna na <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/23/oj/eng>. Preporuke EK su dostupne u Izveštaju Evropske komisije za BiH za 2024. godinu, EUROPEAN COMMISSION Brussels, 30.10.2024 SWD(2024) 691 final COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Bosnia and Herzegovina 2024 Repo, pristupljeno



Prilikom analize usklađenosti Zakona o koncesijama BiH i EU Direktive o koncesijama utvrđeno je da postoji znatna neusklađenost, a kao prioritet je ukazano na potrebu transpozicije odredbi koje se odnose na definiciju koncesije i principa (primjena principa jednakog postupanja, nediskriminacije i transparentnosti).⁶⁴ Pored toga, neophodno je međusobno (horizontalno i vertikalno) usaglašavanje zakonodavstva koje reguliše pitanja koncesija na nivou cijele teritorije BiH, a kako bi se osigurao princip pravne sigurnosti i stvorili jednaki uslovi za poslovanje na cijeloj teritoriji BiH.⁶⁵

U više navrata je, takođe, ukazano da je potrebno pojednostaviti propise, imajući u vidu broj akata koji regulišu ovu materiju, naročito u FBiH.⁶⁶ Jedno od predloženih rješenja podrazumijeva da se smanji broj zakona i podzakonskih akata na način da se dozvoli kantonima koji žele da primjenjuju direktno pravni okvir to i učine, kao i da se definišu principi koji bi omogućili jednak tretman investitora na cijeloj teritoriji FBiH.⁶⁷

06.08.2025. godine.

64 Informacija o Izvještaju Ekspertske misije TAIEK za tehničku podršku Komisiji za koncesije BiH sa nalazima i preporukama, <https://ekonsultacije.gov.ba/legislativeactivities/details/8747->, pristupljeno 06.08.2025. godine.

65 Više detalja o usklađivanju nadležnosti i analiza cjelokupnog sistema dodjele koncesija u BiH dostupna je u "Sistem koncesija u Bosni i Hercegovini - Pravni i institucionalni okvir", <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2024/06/25062024-Sistem-koncesija-u-Bosni-i-Hercegovini-Pravni-i-institucionalni-okvir.pdf>. Slični zaključci su izneseni i u publikaciji "Analiza pravnog okvira i preporuke za otklanjanje prepreka za investiranje u sektor energije u FBiH", <https://www.epbih.ba/upload/documents/kapitalne%20investicije/ANALIZA%20PRAVNOG%20OKVIRA%20I%20PREPORUKE%20ZA%20OTKLANJANJE%20PREPREKA%20ZA%20INVESTIRANJE%20U%20SEKTOR%20ENERGIJE%20U%20FBiH.pdf> i OECD (2025), Public Administration in the Western Balkans 2024: Regional Overview of Assessments against the Principles of Public Administration, SIGMA Monitoring Reports, OECD Publishing, Paris dostupno na : , https://www.sigmaweb.org/en/publications/public-administration-in-the-western-balkans-2024_1ec4c18f-en.html, kao i izvještajima komisija za koncesije BiH i FBiH. sigma report 2024

66 OECD (2025), Public Administration in the Western Balkans 2024: Regional Overview of Assessments against the Principles of Public Administration, SIGMA Monitoring Reports, OECD Publishing, Paris dostupno na : , https://www.sigmaweb.org/en/publications/public-administration-in-the-western-balkans-2024_1ec4c18f-en.html.

67 Predlaže se da principi obuhvate jedinstvenu definiciju predmeta koncesije, jasnu podjelu nadležnosti za davanje koncesija, transparentan postupak dodjele koncesija, jednak tretman i zaštitu učesnika u postupku, jednaku metodologiju obračuna koncesione naknade, jasno definisanje raspodjele prihoda od koncesionih naknada i sistema naplate, jednako pravo preuzimanja ugovora o koncesijama, vođenje i redovno ažuriranje registra koncesija, te ujednačavanje obrazaca i formulara koji se koriste u postupku, više o tome vid. "Analiza pravnog okvira i preporuke za otklanjanje prepreka za investiranje u sektor energije u FBiH", <https://www.epbih.ba/upload/documents/kapitalne%20investicije/ANALIZA%20PRAVNOG%20OKVIRA%20I%20PREPORUKE%20ZA%20OTKLANJANJE%20PREPREKA%20ZA%20>



Pored toga, iz izvještaja Komisije za koncesije BiH se može videti da postoji jako nizak stepen koordinacije između ministarstava i komisija, te čak i bazične informacije o primjeni zakona u RS i FBiH nedostaju.⁶⁸

U pogledu usklađivanja sa zakonima kojima se regulišu javne nabavke, važno je da se ne isključi njihova primjena u potpunosti već da se propiše shodna primjena na pitanja koja nisu regulisana zakonima o koncesijama. Opšte pravilo je da se *lex specialis* donosi isključivo u izuzetnim uslovima, kada se određena oblast ne može adekvatno urediti sistemskim zakonima. U tom smislu, shodna primjena se može osigurati kroz specifične odredbe, kao što je to u Srbiji propisano, ili kroz generalnu klauzulu kojom je proklamovano da se shodno primjenjuje zakon o javnim nabavkama na dio koji nije regulisan zakonom kojim se uređuje davanje koncesija, kao što je to u Hrvatskoj regulisano.⁶⁹

Tema za buduća istraživanja

Bilo bi korisno analizirati Reformsku agendu BiH u odnosu na odredbe iz ovih oblasti, koja je usvojena u junu 2025..

2. Zloupotreba pravnog okvira za dodjelu koncesija kroz samoinicijativne ponude

Glavni razlog postojanja koncesija je potreba da se definiše proces ulaganja kapitala u projekte od opšteg interesa, ukoliko za to nema sredstava u budžetu. Zakon o koncesijama FBiH navodi prirodna dobra, dobra od opšteg značaja i obavljanje djelatnosti od opšteg interesa kao predmete koncesija.⁷⁰ Zakon o koncesijama RS izričito navodi da predmet koncesije može biti, između ostalog, istraživanje i eksploatacija mineralnih sirovina.⁷¹

INVESTIRANJE%20U%20SEKTOR%20ENERGIJE%20U%20FBiH.pdf, pristupljeno 06.08.2025. godine.

68 <https://koncesijebih.ba/wp-content/uploads/2024/12/Izvjestaj-o-radu-Komisije-za-koncesije-BiH-za-2023.-godinu.pdf>

69 Zakon o javno privatnom partnerstvu i koncesijama Republike Srbije, ("Sl. glasnik RS", br. 88/11, 15/16 i 104/16), dostupan na : https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javno_privatnom_partnerstvu_i_koncesijama.html i Zakon o koncesijama ("Narodne novine" br. 69/17 i 107/20), dostupan na: <https://www.zakon.hr/z/157/zakon-o-koncesijama>.

70 Član 4. stav 1 (2) Zakona o koncesijama FBiH.

71 Član 6. stav 1 (d) Zakona o koncesijama RS. .



Prema odredbama Zakona o koncesijama FBiH i Zakona o koncesijama RS, koncesije se dodjeljuju na dva načina, putem javnog poziva (tendera) i putem samoinicijativne ponude.⁷² **Uprkos tome što je u oba zakona propisano da se koncesija putem samoinicijativne ponude provodi samo u izuzetnim slučajevima⁷³, dodjeljivanje koncesija kroz samoinicijativne ponude u praksi predstavlja pravilo, a ne izuzetak.** Naime, svi dosadašnji ugovori o koncesiji u FBiH su zaključeni na osnovu samoinicijativnih ponuda, a od dana donošenja Zakona do danas nijedno ministarstvo nije pokrenulo postupak dodjele koncesije putem javnog oglašavanja (tendera)⁷⁴. Iako u RS postoji određen broj ugovora zaključenih na osnovu javnih poziva, preovladavaju ugovori zaključeni na osnovu samoinicijativnih ponuda.⁷⁵ Dodjela koncesija na osnovu direktnih pregovora, bez javnog tendera ne osigurava veću vrijednost za novac (u smislu više koncesione naknade, boljeg kvaliteta proizvoda i uticaja na životnu sredinu) i u suprotnosti sa osnovnim principima EU o transparentnosti i jednakom tretmanu učesnika na tržištu.⁷⁶

Tema za dalje istraživanje

Izveštaji o radu komisija za koncesije na nivou kantona nisu dostupni ili nisu ažurni. Bilo bi korisno istražiti koliko je ugovora i na kantonalnim nivoima zaključeno putem tendera, a koliko samoinicijativnih ponuda. Iz obrađene literature se može zaključiti da kantoni na različite načine definišu postupke za dodjelu samoinicijativne ponude u odnosu na FBiH, što treba detaljnije analizirati.

U EU, s obzirom na potencijalne štetne efekte na konkurenciju, dodjela koncesija bez prethodnog objavljivanja javnog poziva je dozvoljena samo u veoma izuzetnim okolnostima, te je naglašeno da navedeni izuzetak treba da bude ograničen na slučajeve u kojima je od samog početka jasno da objavljivanje tendera ne bi pokrenulo veću konkurenciju, (naročito zato što objektivno postoji samo jedan ekonomski operater koji može da izvrši koncesiju). Pri tome, vodi se računa da nemogućnost

72 Član 11. Zakona o koncesijama RS i Član 23. i 28. Zakona o koncesijama FBiH.

73 Član 28. Zakon o koncesijama FBiH i Član 26. Zakona o koncesijama RS.

74 Izveštaj o radu Komisije za koncesije FBiH za 2023. godinu, dostupan na https://parlamentfbih.gov.ba/v2/userfiles/file/Materijali%20u%20proceduri_2024/Izveštaj_o_radu_komisije_koncesije_b.pdf.

75 Više informacija o zaključenim ugovorima dostupno u izveštajima o radu Komisije za koncesije RS, <https://koncesije-rs.org/category/izveštaj/>.

76 Izveštaj Transparency BiH.

dodjele koncesije bilo kom drugom ekonomskom operateru ne smije biti uzrokovana aktivnostima naručioca u postupku dodjele koncesija, a dostupnost adekvatnih alternativa mora se detaljno procijeniti.⁷⁷ Imajući u vidu da se direktnom pogodbom odstupa od osnovnog principa transparentnosti i Evropski sud pravde zahtijeva da upotreba ovog postupka ostane izuzetna, a razlozi za izuzeće se moraju propisati i tumačiti restriktivno.⁷⁸ Dakle, naručilac je dužan da učini sve što se od njega razumno može očekivati kako bi izbjegao primjenu ovog izuzetka.

U Zakonu o koncesijama FBiH se navodi da se pri ocjeni prijedloga za koncesiju za koju nije raspisan javni tender “naročito uzima u obzir” da projekat koji je predmet predložene koncesije može biti ostvaren samo u slučaju ako se koristi proces, projektovanje, metodologija ili koncept inženjeringa na koje ponuđač polaže isključiva prava i hitnost pružanja usluga ili postojanja infrastrukture za javnu upotrebu. Potrebno je izmijeniti normativno rješenje te izričito propisati da se koncesija ne može dodijeliti ukoliko nisu ispunjeni uslovi za primjenu ovog izuzetka, a ne da navedene kriterije samo treba uzeti u obzir prilikom dodjele koncesije. Takođe, kriterije za primjenu treba uskladiti sa zahtjevima na nivou EU i glasiti da se oni moraju tumačiti restriktivno.

Zakon o koncesijama RS, sa druge strane, propisuje diskriminatorne kriterije koji ni najmanje nisu usklađeni sa onima propisanim u EU zakonodavstvu te se propisuje da se samoinicijativna ponuda može dostaviti uvijek kada je u pitanju javno preduzeće koje obavlja djelatnost od opšteg interesa, a koja je predmet koncesije ili ponude javne ustanove kojoj, u funkciji obavljanja djelatnosti od opšteg interesa zbog kojeg je osnovana, može biti dodijeljena koncesija, uvijek kada je u pitanju pravno lice koje je izvršilo istraživanje mineralne sirovine na osnovu ugovora o koncesiji ili odobrenja za istraživanje, a čija ukupna vrijednost istražnih radova prelazi 5.000.000 KM, u slučaju sprovođenja zaključenih sporazuma Vlade, povećanja instalisane snage postrojenja za koje pre stupanja na snagu ovog zakona nije bilo potrebno pribaviti koncesiju i u drugim slučajevima predviđenim posebnim zakonom.⁷⁹ Navedene odredbe je neophodno brisati, jer ostavljaju širok prostor za zloupotrebe. Takođe, neophodno je brisati i stav 2. navedenog člana koji propisuje da se putem pregovaračkog postupka može zaključiti

77 Tačka 51. preambule Direktive 2014/23/EU.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0023>.

78 Pogledati i slučajeve C-275/08, Commission v Germany, i C-352/12, Consiglio Nazionale degli Ingegneri.

79 Član 26. stav 1 Zakona o koncesijama RS.

aneks ugovora o koncesiji kada god koncesionar ponudi da produži rok na koji je koncesija dodijeljena i u slučaju ponude koncesionara za eksploataciju utvrđenih rezervi mineralne sirovine koje se nalaze van prostora na kome je koncesija dodijeljena, a koje čine neodvojivu cjelinu sa mineralnom sirovinom koja je predmet ugovora o koncesiji. Osim što je neopravdano propisivati navedene izuzetke, kojima se vrlo lako mogu zaobići zakonska rješenja, nije jasno ni na koji način bi se utvrđivala ispunjenost kriterija (npr. kako se utvrđuje da li je neodvojiva cjelina ili nije).⁸⁰

Tema za dalja istraživanja

Bilo bi korisno da se kroz određene specifične ugovore o koncesiji koji su dodijeljeni putem samoinicijativnih ponuda analizira način na koji je nadležni organ cijenio ispunjenost kriterija u FBiH. Nadalje, Vlasti u Bosni i Hercegovini bi također trebala razmotriti pristupanje Extractive Industries Transparency Initiative kako bi formalizirala i dodatno potaknula mjere transparentnosti i borbe protiv korupcije u sektoru eksploatacije prirodnih resursa.

U Hrvatskoj se, primjera radi, koncesija za eksploataciju mineralnih sirovina može dodijeliti isključivo kroz javni postupak, objavljivanjem javnog poziva.⁸¹ Zakonodavni vodič UNCITRAL-a o infrastrukturnim projektima koji se financiraju iz privatnih sredstava navodi primjere kada bi bilo opravdano propisati mogućnost dodjele koncesije kroz direktne pregovore, bez raspisivanja javnog poziva, i to u slučaju da postoji hitna potreba za obezbjeđivanjem kontinuiteta u pružanju usluge, u slučaju projekata kratkog trajanja i sa očekivanom početnom vrijednošću investicije koja ne prelazi određeni iznos, iz razloga nacionalne odbrane ili bezbjednosti, u slučaju da samo jedan ponuđač može da pruži određene usluge zbog specifičnih znanja, kada prijave po prethodnim pozivima nisu ispunile kriterije i sl. Pri tome, preporučuje se da u tom slučaju naručilac treba da objavi obavještenje o svojoj namjeri da dodijeli koncesiju za realizaciju predloženog projekta bez javnog nadmetanja i treba da pregovara sa što više kompanija za koje se smatra da su sposobne da realizuju projekat, ponude treba da budu ocjenjene i rangirane prema kriterijima za evaluaciju koje je prethodno utvrdio naručilac i objavi obavještenja o dodjeli koncesije, u kojem će naročito obrazložiti razloge za dodjelu koncesije bez raspisivanja javnog poziva.⁸²

80 Član 26. stav 2 Zakona o koncesijama RS.

81 Član 19. Zakona o rudarstvu.

82 Preporuke 28. i 29. UNCITRAL Legislative Guide on Privately Financed

Utvrdjivanje javnog interesa kod samoinicijativnih ponuda

U svojoj suštini javni interes može predstavljati sve ono što se građani jedne zemlje dogovore kroz participativne metode da predstavlja javni interes. Navedeni “društveni dogovor” se kasnije ugrađuje u strateške i planske dokumente, a njegova zaštita proklamuje i obezbjeđuje kroz propise. Međutim, u pozitivnim propisima FBiH ne postoji definicija javnog dobra, djelatnosti od opšteg interesa niti javnog interesa, niti postoje kriteriji koje određen projekat mora da ispuni da bi se mogao smatrati takvim. Dakle, javni interes se utvrđuje od slučaja do slučaja, a nepostojanje definicija navedenih pojmova (ili preširoko postavljene definicije) i kvalitativnih i kvantitativnih kriterija koje jedan projekat mora da ispunjava da bi bio od “javnog interesa” može dovesti do širokog postavljenih diskrecionih ovlaštenja organa koji iste proglašavaju, te se praktično bilo koji projekat eksploatacije i istraživanja mineralnih resursa može proglasiti projektom od javnog interesa.

Napomena: Logičan slijed događaja bi bio da se prvo dogovori šta je strategija razvoja BiH, onda na koji način se upravlja mineralnim resursima kroz najvišu sektorsku strategiju. Prilikom izrada strategija od ključnog značaja je da one budu horizontalno usklađene sa strategijama u oblasti zaštite životne sredine. Nakon utvrđivanja strateškog okvira potrebno je postupak utvrđivanja javnog interesa detaljno propisati zakonima kojima se uređuju koncesije, u nekim slučajevima čak i posebnim zakonima imajući u vidu specifičnost oblasti koju uređuju, a podzakonskim aktom detaljno propisati kriteriji za ocjenu javnog interesa kod svakog pojedinačnog projekta.

Određene smjernice se mogu pronaći u Dokumentu o dodjeli koncesija FBiH gde se navodi da “procjena i utvrđivanje javnog interesa treba da ukaže na ekonomsku, političku, sociološku i opštu opravdanost davanja koncesije, da definiše kratkoročne i dugoročne ciljeve koji se postižu koncesioniranjem, te utvrđivanje uticaja koncesione djelatnosti na životnu sredinu, postojeću infrastrukturu i druge privredne oblasti i sisteme”.⁸³ Iz navedenog se vidi da zaštita životne sredine nije u fokusu

Infrastructure Projects (2000)
https://uncitral.un.org/en/texts/procurement/legislativeguides/privately_financed_infrastructure_projects.

83 Dokument o politici dodijele koncesija FBiH nije javno dostupan, citat je preuzet iz “Analiza pravnog okvira i preporuke za otklanjanje prepreka za investiranje u sektor energije u FBiH”, <https://www.epbih.ba/upload/documents/kapitalne%20investicije/ANALIZA%20PRAVNOG%20OKVIRA%20I%20PREPORUKE%20ZA%20OTKLANJANJE%20PREPREKA%20ZA%20INVESTIRANJE%20U%20SEKTOR%20ENERGIJE%20U%20FBiH.pdf>.



donosilaca odluka, te se ne procjenjuje ekološka opravdanost, već samo uticaji na životnu sredinu. Ipak, navedena definicija makar pominje životnu sredinu, za razliku od Dokumenta o politici dodjele koncesija BiH gde se navodi da “procjena i utvrđivanje javnog interesa obuhvata ekonomsku, političku, sociološku i opću opravdanost davanja koncesije i vezana je za pojam javnog dobra.” Pravila o postupku dodjele koncesija FBiH definišu javni interes kao “zajednički interes svih/ili nekih lokalnih zajednica na prirodnim dobrima, dobrima u općoj upotrebi i djelatnosti od općeg interesa”.⁸⁴

Teme za dalja istraživanja

Da li su odluke kojima se utvrđuje javni interes dostupne javnosti, na koji način se u praksi obrazlaže postojanje javnog interesa?

Ukoliko se propisuje da je eksploatacija određenih mineralnih sirovina u javnom interesu, neophodno je to učiniti na način da se precizno definiše koje mineralne sirovine su od strateškog značaja i u javnom interesu. Primjera radi, Slovenija je Zakonom o rudarstvu propisala samo da je geoenergija u strateškom interesu, kao i svi oni mineralni resursi koji su kao takvi propisani strategijom.⁸⁵ U Hrvatskoj je dobra praksa da samo parlament može proglasiti koncesiju za pojedina dobra strateškim interesom Republike Hrvatske, za razliku od Srbije gdje Vlada može proglasiti eksploataciju bilo koje rude od strateškog značaja.⁸⁶

3. Kriteriji za dodjelu koncesije

Kada je riječ o koncesijama u sektoru rudarstva, neophodno je rudarskim zakonima propisati one kojima se osigurava da će se u konkretnom slučaju na najefikasniji način osigurati zaštita javnog interesa, te po uzoru na Zakon o rudarstvu Hrvatske⁸⁷, definisati jasne i precizne kriterije kao što su:

84 Pravila o postupku dodjele koncesija FBiH nisu javno dostupna, citat je preuzet iz “Analiza pravnog okvira i preporuke za otklanjanje prepreka za investiranje u sektor energije u FBiH”, <https://www.epbih.ba/upload/documents/kapitalne%20investicije/ANALIZA%20PRAVNOG%20OKVIRA%20I%20PREPORUKE%20ZA%20OTKLANJANJE%20PREPREKA%20ZA%20INVESTIRANJE%20U%20SEKTOR%20ENERGIJE%20U%20FBiH.pdf>.

85 Član 9. Zakon o rudarstvu (“Sl. glasnik Republike Slovenije” br. 14/14, 61/17, 54/22, 78/23 i 81/24).

86 Član 8. Zakona o koncesijama HRV. Više informacija dostupno u Rule of Law, Climate Ambitions and Foreign Investments, <https://reri.org.rs/wp-content/uploads/2023/12/The-rule-of-law.pdf>.

87 Član 33. Zakona o rudarstvu HRV.



- stručna utemeljenost predviđenog programa ukupnih istražnih radova po vrsti i opsegu s troškovnikom te detaljni plan radova, koji će biti izvedeni u prvoj godini istraživanja, u skladu s posebnim uslovima i ograničenjima;
- dužina roka do kada se namjerava obaviti istraživanje mineralnih sirovina;
- dužina roka i plan sanacije istražnog prostora, odnosno dužina roka do kada se namjerava započeti s eksploatacijom mineralnih sirovina;
- visina odgovarajućih novčanih sredstava dovoljnih za izvođenje rudarskih radova prema dostavljenom programu ukupnih istražnih radova;
- bolja stručna osposobljenost i veća finansijska sposobnost za izvođenje rudarskih radova.

Dakle, zakonsko propisivanje kriterija na jasan i potpun način doprinosi ne samo pravnoj sigurnosti, već i jasnim pravilima evaluacije, a što doprinosi obezbjeđenju najpodobnijeg saugovorača, ali i kvalitetu samog ugovora o koncesiji.

Tema za dalje istraživanje

U kontekstu pronalaženja najkvalitetnijih kriterija za dodjelu koncesija u sektoru rudarstva bi bilo korisno istražiti međunarodne standarde i preporuke, kao i kriterije koje propisuju uporedna zakonodavstva.

IV Neophodno je zakonom propisati ograničenja u ugovaranju

4.1 Trajanje ugovora o koncesiji

Zakonom o koncesijama FBiH je propisano trajanje ugovora o koncesiji u periodu koji ne može biti duži od 30 godina, te u slučaju da se pojave izuzetne okolnosti koje zahtijevaju ulaganja za koje je potreban duži vremenski period, ugovoreni rok se može produžiti, ali ne može biti duži od 50 godina. Zakonom je takođe propisano da se ugovor o koncesiji može obnoviti za period koji ne može biti duži od polovine prvobitno ugovorenog roka.⁸⁸ Zakon o koncesijama RS propisuje se trajanje koncesija do 50 godina.⁸⁹ Kada je riječ o trajanju ugovora o koncesiji,

⁸⁸ Član 29 Zakona o koncesijama FBiH..

⁸⁹ 28 Zakona o koncesijama RS.



zakonsko rješenje bi trebalo da bude takvo da osigura efikasan model koji omogućava uravnotežen odnos zaštite prava investitora, zaštite državnog, odnosno javnog interesa, ali uz strogo poštovanje ekoloških standarda. U nekim slučajevima, navedene efekte bi bilo moguće postići i uz propisivanje kraćih perioda važenja ugovora o koncesiji, te je potrebno razmotriti propisivanje posebnih kriterija kako bi se utvrdio i period važenja za svaki konkretan slučaj optimalni period važenja za svaki konkretan slučaj.

Teme za buduća istraživanja

Potrebno je detaljnije analizirati uporedno-pravna rješenja u pogledu trajanja koncesija u oblasti rudarstva i uslova za produženje.

4.2 Raskid ugovora o koncesiji

Zakon o koncesijama FBiH propisuje slučajeve prestanka ugovora o koncesiji,⁹⁰ te predviđa mogućnosti raskida isključivo u slučajevima ako je koncesionar nesolventan ili ako bankrotira, kao i ako koncesionar, odnosno koncesor ne ispuni svoje obaveze.

Međutim, imajući u vidu koncesije u oblasti rudarstva, neophodno je istaći značaj propisivanja konkretnijih i preciznijih obaveza ugovornih strana s obzirom na specifičnosti sektora, povećane rizike, ali i posljedice nedovoljno razrađenih obaveza ugovornih strana. Iako Zakon o koncesijama FBiH generalnom odredbom dozvoljava raskid i u slučaju da koncesionar, odnosno koncesor ne ispuni svoje obaveze, ovako postavljena odredba ostavlja mogućnost da se pojedinačnim ugovorima o koncesiji uređuju pojedinačne situacije u smislu obaveza, posljedično i raskida, **bez ikakvih zakonskih ograničenja**, te se na navedeni način otvara mogućnost da ugovorne strane kreiraju ugovor isključivo na osnovu autonomije volje, što predstavlja visok rizik za potencijalne zloupotrebe. U skladu sa navedenim, adekvatno zakonsko rješenje bi bilo taksativno propisivanje razloga za raskid ugovora u zakonima u oblasti rudarstva.

90 Član 30. Zakona o koncesijama FBiH.



Primjera radi, Zakon o rudarstvu Hrvatske detaljno propisuje razloge za raskid ugovora u ovoj oblasti, što doprinosi pravnoj sigurnosti, i omogućava državi da raskine ugovor o koncesiji, ukoliko se ispune određeni uslovi.⁹¹ Zakon o rudarstvu Hrvatske propisuje generalnu mogućnost raskida ako nisu izvršene obaveze iz ugovora o koncesiji, ali i:

- ako nisu sprovedene propisane mjere zaštite na radu i potrebne mjere za sigurnost ljudi, imovine i zaštite prirode i okoliša, naređene rješenjem Državnog inspektorata i Inspekcije zaštite okoliša;
- ako se izvođenjem rudarskih radova ometa, odnosno ugrožava istraživanje drugih mineralnih sirovina na susjednim istražnim prostorima i/ili eksploatacijskim poljima;
- ako se izvođenje rudarskih radova provodi izvan granica eksploatacijskog polja;
- ako koncesionar ne plati naknadu za koncesiju unatoč pisanom upozorenju tijela nadležnog za rudarstvo, ni u naknadno određenom roku;
- ako to zahtijevaju interesi odbrane Republike Hrvatske;
- ako se unatoč pisanom upozorenju tijela nadležnog za rudarstvo, neracionalno iskorištava ležište mineralne sirovine;
- ako Hrvatski sabor odlukom odredi da to zahtijeva javni interes.

Na kraju, od suštinskoj je značaja da se rudarskim zakonima propišu i različite obaveze konscesionara, iz razloga što bi kršenje tih odredaba predstavljalo direktno kršenje ugovora o koncesiji, te posljedično i razlog za raskid.

Tako je, primjera radi, Zakonom o rudarstvu Hrvatske, propisana obaveza racionalnog iskorištavanja mineralnih sirovina, te da je koncesionar dužan racionalno iskorištavati ležišta mineralnih sirovina u skladu s ugovorom o koncesiji. Ono što je posebno značajno je da predmetna odredba propisuje da je ove obaveze koncesionar dužan provoditi u skladu s propisima iz zaštite prirode i okoliša.⁹² Na navedeni način, koncesionar je tokom čitavog trajanja koncesije obavezan da poštuje propise iz zaštite prirode i okoliša, uz rizik da svako kršenje istih, predstavlja mogućnost da država ugovor o koncesiji raskine.

Kada je riječ o Zakonu o koncesijama RS,⁹³ isti propisuje širi, ali nedovoljan spektar razloga za raskid, te je u navedenom smislu potrebno izvršiti usklađivanje propisa.

91 Član 90 Zakona o rudarstvu Hrvatske.

92 Član 81 Zakona o rudarstvu Hrvatske.

93 Član 45. Zakona o koncesijama RS.

4.3 Naknada za koncesiju

Kada je riječ o naknadi za koncesiju, načinu utvrđivanja i visini, važno je naglasiti značaj propisivanja visine minimalne godišnje naknade za koncesiju, kada je riječ o oblasti rudarstva. Od posebnog je značaja propisati da će u slučaju izmjene zakonskih i podzakonskih propisa kojima je određena naknada za koncesiju, **koncesionar imati obavezu plaćanja naknade za koncesiju u skladu sa važećom zakonskom i podzakonskom regulativom**. Naime, u slučaju da se naknada za koncesiju utvrdi u momentu zaključenja ugovora o koncesiji, na navedeni bi način postojao rizik da tokom cijelog trajanja ugovora naknada bude ista, osim ako se ugovorne strane ne saglase da izmjene ugovor. Dok Zakon o koncesijama FBiH ne propisuje zakonsku odredbu u cilju usklađivanja, Zakon o koncesijama RS propisuje da se ugovorom o koncesiji može odrediti promjena visine naknade u određenom periodu, kao i uslovi pod kojima se to može učiniti, za vrijeme trajanja ugovora o koncesiji.⁹⁴ Ovakvo zakonsko rješenje Zakona o koncesijama RS daje mogućnost ugovornim stranama da usklađuju naknadu tokom trajanja ugovora, ali s obzirom da ne propisuju i obavezu usklađivanja, u slučaju da se koncesionar ne saglasi sa izmjenom naknade, neće postojati zakonska mogućnost da se na to prinudi.

Dakle, u slučaju da se propisima, nakon zaključenja ugovora o koncesiji, poveća naknada radi veće zaštite javnog dobra, a ugovor ne predviđa obavezno usklađivanje, koncesionar bi se mogao pozvati na prava stečena ugovorom, i odbiti plaćanje više naknade. Propisivanjem zakonske odredbe da izmjena zakonskih i podzakonskih propisa koji regulišu naknadu za koncesiju, povlači zakonsku obavezu za izmjenu ugovora o koncesiji u cilju usaglašavanja sa zakonom obezbjeđuje obavezno usklađivanje ugovora sa novim, važećim zakonskim i podzakonskim rješenjima.

94 Član 29. Zakona o koncesijama RS.

4.4 *Prenošenje koncesije*

Prema Zakonu o koncesijama FBiH ugovor o koncesiji se ne može prenijeti na drugog koncesionara bez prethodne saglasnosti Komisije za koncesije FBiH,⁹⁵ te komisija provjerava:

- finansijsko stanje predloženog novog koncesionara;
- stručnost i sposobnost novog predloženog koncesionara da pruža usluge i izvršava svoje obaveze iz ugovora o koncesiji i
- uticaj koji će dodijeljena koncesija imati na koncentraciju vlasništva u određenom sektoru djelatnosti.

Iako komisija u postupku davanja saglasnosti ocjenjuje stručnost i sposobnost novog predloženog koncesionara da pruža usluge i izvršava svoje obaveze iz ugovora o koncesiji, od suštinskog je značaja prenos koncesije ograničiti na specifične statusne promjene. Primjera radi, u Hrvatskoj se prenos ugovora o koncesiji može dozvoliti samo u slučajevima koji su povezani sa sticanjem vlasništva nad koncesionarom, nakon sprovedenog postupka restrukturiranja, kroz postupke spajanja postojećeg koncesionara s budućim koncesionarom ili drugih oblika sticanja vlasništva koji proističu iz sprovedenog postupka restrukturiranja.⁹⁶

Ovakvo ograničenje je posebno značajno u sektoru rudarstva iz razloga što se ugovori o koncesiji u ovoj oblasti zaključuju na duži vremenski period, te mogućnost “preprodaje” koncesije trećem licu može u bitnome narušiti samu suštinu ugovora, na štetu javnog interesa, a može dovesti u pitanje i kvalitet i kontinuitet izvršavanja zaključenog ugovora. Zakonsko rješenje, odnosno mogućnost prenosa koncesije bez ograničenja otvara rizike da treća lica pribave koncesiju bez sprovođenja javnog konkursa, pa čak i utvrđivanja javnog interesa. Zakon o koncesijama FBiH propisuje da komisija provjerava podobnost novog koncesionara, ali ne zahtijeva sprovođenje novog tendera, te može nastati opasnost da se kroz tehničku proceduru zaobiđe transparentna dodela koncesije.

Kada je riječ o Zakonu o koncesijama RS, istim je propisano da se ugovor o koncesiji može ustupiti trećem licu ili finansijskoj organizaciji sa kojom je koncesionar zaključio ugovor o finansiranju u vezi sa koncesijom, u slučaju da koncesionar iz ekonomskih, organizacionih, finansijskih

95 Član 29. Zakona o koncesijama FBiH.

96 Član 66. Zakona o koncesijama Hrvatske.

ili drugih opravdanih razloga ne može da ispuni ugovorne obaveze u rokovima i na način utvrđen ugovorom o koncesiji, odnosno u slučaju da koncesionar ne može da realizuje svoje obaveze na osnovu ugovora o finansiranju.⁹⁷ Međutim, i ovakvo zakonsko rješenje, bez ograničenja ustupanja, takođe značajno otvara prostor za zloupotrebe.

4.5. Pravni mehanizmi pobijanja ugovora o koncesiji

Kada je riječ o mogućnosti pobijanja ugovora o koncesiji, prije svega je potrebno analizirati njegovu pravnu prirodu, imajući u vidu da se kao ugovorne strane pojavljuju organ vlasti⁹⁸ i pravno lice, te da je predmet ugovora raspolaganje javnim dobrima. Posljedično, postavlja se pitanje i koji organ je apsolutno nadležan da odlučuje o pitanju njegove (ne) zakonitosti i njegovoj pravnoj sudbini. Sa jedne strane, ugovor o koncesiji može se posmatrati kao obligacionopravni ugovor, koji djeluje isključivo između ugovornih strana, a eventualne nezakonitosti se mogu isticati pred nadležnim sudovima, u slučaju da je isti protivan Ustavu Bosne i Hercegovine, prinudnim propisima te moralu društva⁹⁹. Međutim, iako se pravo na isticanje ništavosti ne gasi, odnosno ne zastarijeva, na nju se može pozivati samo zainteresovano lice, iz čega proizilazi da tužilac mora dokazati pravni interes da traži utvrđenje ništavosti konkretnog ugovora, te je pokretanje i vođenje ovog sudskog postupka uslovljeno i u praksi neizvjesno za tužioce koji nemaju direktan pravni interes da se utvrdi ništavost.

Sa druge strane, treba napomenuti da do zaključenja ugovora o koncesiji dolazi nakon formalnog postupka, koji je regulisan Zakonom o koncesijama FBiH, ali ovaj zakon ne propisuje pravni mehanizam osporavanja ugovora o koncesiji u skladu sa pravilima upravnog postupka, iako je njegovo zaključenje u direktnoj vezi sa upravnim postupkom koji mu prethodi.

97 Član 40. Zakona o koncesijama RS.

98 Član 4 Zakona o koncesijama FBiH propisuje da koncesor može biti svako nadležno ministarstvo ili organ vlasti Federacije koje odredi Vlada Federacije Bosne i Hercegovine da dodjeljuje koncesiju. Koncesionar je pravno lice osnovano u skladu sa posebnim zakonima Federacije u vlasništvu domaćeg i/ili stranog pravnog lica kome se dodjeljuje koncesija i koje izvršava ugovor o koncesiji.

99 Član 103 Zakona o obligacionim odnosima FBiH ("Sl. list SFRJ", br. 29/78, 39/85, 45/89 i 57/1989, "Sl. list R BiH", br. 2/92, 13/93 i 13/94 i "Sl. novine FBiH", br. 29/03 i 42/11).



Primjer dobre zakonodavne prakse je zakonsko rješenje predviđa Zakon o općem upravnom postupku Hrvatske, koji predviđa da će javnopravno tijelo i stranka sklopiti upravni ugovor o izvršenju prava i obaveza u rješenju kojim je riješena upravna stvar, ako je zakonom propisano sklapanje takvog ugovora.¹⁰⁰ Međutim, zakon propisuje da upravni ugovor ne smije biti protivan prinudnim propisima, javnom interesu, niti smije biti sklopljen na štetu trećih osoba, te da je ugovor sklopljen na štetu trećih osoba pravno valjan samo uz pisani pristanak tih osoba. Na ovaj način, zakonodavac dozvoljava osporavanje ugovora svim licima na čiju je štetu eventualno sklopljen, i nasuprot obligacionopravnom shvatanju ugovora o koncesiji koje zatvara mogućnost trećih lica da utiče na sudbinu ugovora, javnopravno shvatanje upravo tu mogućnost predviđa, u kojima se treća lica takvim ugovorom oštećena.

Hrvatski Zakon o općem upravnom postupku propisuje i ništavost upravnog ugovora, i to i iz razloga koji propisuju odredbe zakona o obligacionim odnosima, ali i u slučaju da je ugovor protivan rješenju radi čijeg je izvršenja sklopljen.¹⁰¹

Imajući u vidu naprijed navedenu argumentaciju, te prije svega izostanak jasne definicije pravne prirode ugovora o koncesiji, kao i da Zakon o upravnom postupku FBiH ne poznaje institut upravnog ugovora, potrebno je unaprijediti zakonski okvir FBiH i prava u vezi sa osporavanjem ovakvih ugovora, prije svega jer je riječ o ugovoru koji se zaključuje u javnom interesu, kojim se raspolaže javnim dobrima, te posebno da ugovor može imati negativne posljedice na treća lica. Sa sadašnjim zakonskim rješenjima, pravo pobijanja ugovora o koncesiji je rezervisano isključivo za ugovorne strane.

Teme za dalje istraživanje

Imajući u vidu pravne praznine i nedoslednosti u regulativi, bilo bi korisno analizirati sudsku praksu u vezi osporavanja ugovora o koncesiji, kao i stavove sudova o pravnoj formi ugovora o koncesiji i pitanjima aktivne legitimacije i dokazivanja pravnog interesa zainteresovane javnosti u navedenim postupcima. U vezi sa pitanjima izmjene pravnog okvira kojim se reguliše upravni postupak, potrebno je razmotriti i preporuke u poglavlju I (7).

100 Član 150. Zakona o općem upravnom postupku Hrvatske.

101 Član 151 Zakona o općem upravnom postupku Hrvatske.

5. *Neophodno je ažurirati postojeći strateški okvir*

Dokumenti o politici dodijele koncesija BiH i RS usvojeni su 2006, dok je Dokument o politici dodijele koncesija u FBiH usvojen 2005. godine i posljednji put ažuriran 2011. godine. Kao jedan od ključnih razloga zbog kojih do danas nije ažuriran navedeni dokument Komisija FBiH navodi činjenicu da ne posjeduje ulazne podatke za izradu registra dobara ili djelatnosti koje mogu biti predmet koncesije.¹⁰²

Kada govorimo o sektoru rudarstva, prvo je neophodno mapirati i definisati prirodna dobra koja mogu biti predmet koncesije u BiH, uz koordinaciju organa na svim nivoima. Potrebno je strateški definisati prirodne resurse koji se mogu koristiti u rudarskom sektoru i dodijeljivati na koncesiju, pri čemu treba imati u vidu da se ne moraju svi prirodni resursi koje jedna zemlja posjeduje eksploatisati, već da treba imati na umu da određeni resursi budu sačuvani za buduće generacije ili da ih ne treba eksploatisati uopšte. Nakon toga, može se pristupiti izradi Dokumenta o politici dodijele koncesija, a u izradi i usvajanju ovog dokumenta neophodno je uključiti javnost i stručnu javnost od najranije faze njegove izrade, pri čemu će naročito fokus biti na konsultacije sa lokalnim zajednicama.¹⁰³ Uključivanje javnosti u postupke donošenja navedenih odluka je naročito važno imajući u vidu potenciranje ekonomskog razvoja nauštrb zaštite životne sredine i socijalnog razvoja, te je neophodno osigurati da nadležni organi što je moguće ranije imaju priliku da čuju javnost, lokalne zajednice i druge zainteresovane strane. U suprotnom, postoji rizik da će navedeni dokumenti samo odražavati interese etabliranih aktera, naročito investitora. Pored toga, a imajući u vidu sve veću dominaciju izvršne vlasti, treba raditi na jačanju uloge parlamenata u nadzoru nad primjenom ovih dokumenata.¹⁰⁴

102 Izvještaj o radu Komisije za koncesije FBiH za 2023. godinu, dostupan na https://parlamentfbih.gov.ba/v2/userfiles/file/Materijali%20u%20proceduri_2024/Iz-vjestaj_o_radu_komsije_koncesije_b.pdf.

103 Na nivou BiH i nivou FBiH se ne propisuje učešće javnosti u postupcima donošenja Dokumenta o politikama dodijele koncesija, vid. "Koncesije - javno dobro zajednice ili privatno vlasništvo vlada", dostupno na: https://eko.ba/publikacije/download/111_eed2b6e6123f4dccdeb01f91c8b3c9f7, pristupljeno 05.08.2025. godine.

104 Sličan prijedlog ima i Komisija za koncesije FBiH.



6. Registar koncesija

U Republici Srpskoj postoji registar koncesija koji je javno dostupan,¹⁰⁵ dok ne postoji javno dostupan registar koncesija u FBiH. Osim što bi na svim nivoima vlasti bilo potrebno uspostaviti adekvatne registre, potrebno je uspostaviti i jedinstvene registre koncesija na teritoriji BiH i FBiH. Pored toga, a u cilju informisanja javnosti, potrebno je razmisliti o inicijativi koja bi podrazumijevala uspostavljanje registra putem kojeg bi moglo da se pristupi svim dokumentima nastalim u postupku koncesija (uključujući ugovore, akte komisije, nadležnih organa itd.). U Srbiji je dobar primjer portal javnih nabavki, koji model ne treba u potpunosti preuzimati jer ima određene nedostatke.¹⁰⁶

V Prenamjena zemljišta

5.1 Rizici u postupcima promjene namjene poljoprivrednog zemljišta

Zakon o poljoprivrednom zemljištu Federacije BiH (*“Sl. novine FBiH”*, br. 52/09) (**“Zakon o poljoprivrednom zemljištu FBiH”**) definiše poljoprivredno zemljište kao prirodno bogatstvo i dobro od općeg interesa za Federaciju i Bosnu i Hercegovinu, koje uživa posebnu zaštitu, koristi se za poljoprivrednu proizvodnju i ne može se koristiti u druge svrhe, osim u slučajevima i pod uslovima utvrđenim zakonom.¹⁰⁷

Promjena namjene poljoprivrednog zemljišta može biti trajna i privremena. Dok trajna promjena namjene poljoprivrednog zemljišta podrazumijeva fizičko nestajanje zemljišta izazvano gradnjom ili drugim načinom korištenja, pri čemu se zemljište trajno gubi za poljoprivrednu proizvodnju, privremena promjena namjene poljoprivrednog zemljišta podrazumijeva promjenu namjene na određeni period **poslije kojeg se to zemljište može ponovo koristiti za poljoprivrednu proizvodnju**.¹⁰⁸

105 https://koncesije-rs.org/registar_koncesija/

106 https://jnportal.ujn.gov.rs/oglasi-svi_nedostaci_su_opisani_u_Rule_of_Law_Climate_Ambitions_and_Foreign_Investments_
<https://reri.org.rs/wp-content/uploads/2023/12/The-rule-of-law.pdf>

107 Član 2. Zakona o poljoprivrednom zemljištu (*“Sl. novine FBiH”*, br. 52/09).

108 Član 47. Zakona o poljoprivrednom zemljištu.

Kako Zakon o poljoprivrednom zemljištu FBiH propisuje, privremena promjena namjene poljoprivrednog zemljišta može se utvrditi i u **slučaju površinske eksploatacije industrijskih mineralnih materija** i ostalih mineralnih materija i treseta predviđenih rudarskim planovima i projektima, te stvaranja odlagališta čvrstog i tečnog otpada i drugih mineralnih materija, do okončanja eksploatacije.¹⁰⁹

Međutim, Zakon o poljoprivrednom zemljištu FBiH na ovaj način faktički izjednačava građevine privremenog karaktera za organiziranje sajмова i javnih manifestacija, koje imaju manji efekat na zemljište i ne mogu uticati na njegov kvalitet u velikoj mjeri, sa rudarskim objektima koji se grade za potrebe eksploatacije, i koji zemljište, s obzirom na prirodu ali i vrijeme trajanja eksploatacije, u velikoj mjeri devastiraju. Treba naglasiti da, kada je riječ o eksploataciji industrijskih mineralnih materija, ne može se govoriti o privremenoj, već de facto trajnoj promjeni namjene poljoprivrednog zemljišta, nakon koje postoji vjerovatnoća visokog stepena kontaminiranosti zemljišta, **te nemogućnosti da se isto može ponovo koristiti za poljoprivrednu proizvodnju**. Naime, rudarski projekti podrazumijevaju zaključivanje ugovora o koncesiji na višedecenijske vremenske periode, te je jasno da se, u slučaju da se promjena namjene vrši za potrebe eksploatacije industrijskih mineralnih materija, to čini na duži vremenski period (a ne na period od jedne do pet godina, kao što se to čini za druge građevine privremenog karaktera), do okončanja eksploatacije (kako i predmetna odredba propisuje).

Zakon o poljoprivrednom zemljištu FBiH propisuje da se promjena namjene u nepoljoprivredne svrhe provodi u skladu sa planovima prostornog uređenja i aktima određenim zakonom.¹¹⁰ Trajnu i privremenu promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta u druge svrhe moguće je sprovesti samo na osnovu ocjene kvaliteta tla i njegove proizvodne sposobnosti, a korištenje poljoprivrednog zemljišta u nepoljoprivredne svrhe može da se dozvoli samo izuzetno, u slučaju da je reč o najnižim bonitetnim kategorijama.¹¹¹

Međutim, Zakon o poljoprivrednom zemljištu FBiH propisuje izuzetak da se poljoprivredno zemljište od 1. do 4. bonitetne kategorije (najkvalitetnije poljoprivredno zemljište) može utvrditi kao zemljište za

109 Član 47 Zakona o poljoprivrednom zemljištu.

110 Član 48. stav 1 Zakona o poljoprivrednom zemljištu ("Sl. novine FBiH", br. 52/09).

111 Član 6 stav 2 Uputstvo o jedinstvenoj metodologiji za razvrstavanje poljoprivrednog zemljišta u bonitetne kategorije ("Sl. novine FBiH" br. 78/09).

izgradnju kapitalnih objekata¹¹² kada ne postoje druge mogućnosti, kada to zahtijeva opći interes koji utvrđuje vlada kantona i kada nema manje vrijednog poljoprivrednog zemljišta.¹¹³

Prije svega, treba naglasiti da u slučaju kada zakonodavac propiše pravila i uslove u cilju zaštite nekog dobra, što je u ovom slučaju poljoprivredno zemljište, eventualno propisivanje izuzetaka treba da bude isključivo u slučaju da postoji određeni interes koji prevladava nad interesom zaštite dobra koje se odredbom štiti. U konkretnom slučaju, propisivanjem izuzetka na osnovu kog najkvalitetnije zemljište može promijeniti namjenu u (bilo koje) druge svrhe, otvara se prostor da izuzetak postane pravilo. Međutim, ono što predstavlja dodatni rizik, jesu kriteriji koje zakonodavac propisuje za ovakvu promjenu namjene:

- kada ne postoje druge mogućnosti;
- kada to zahtijeva opći interes koji utvrđuje vlada kantona;
- kada nema manje vrijednog poljoprivrednog zemljišta;

Kriteriji za primjenu izuzetka, definisani bez tačno, precizno i jasno propisanog postupka koji definiše:

- na koji se način utvrđuje da ne postoje druge mogućnosti (odnosno razmatraju druge opcije);
- na kom se prostoru vrši procjena vrijednosti poljoprivrednih zemljišta (kako bi se utvrdilo da nema manje vrijednog od onog na koji se izuzetak primjenjuje)

otvaraju mogućnost da se izuzetak zloupotrebljava, i da se najkvalitetnije zemljište koristi *de facto* trajno u svrhe eksploatacije mineralnih resursa bez ikakvih zakonskih posljedica.

Sa druge strane, Zakon o poljoprivrednom zemljištu Republike Srpske propisuje da se promjena namjene prve četiri bonitetne klase poljoprivrednog zemljišta, ukoliko za određeno područje nije donesen sprovedbeni dokument prostornog uređenja ili nije predviđeno njegovo donošenje, može vršiti samo za izgradnju: a) objekata za koje lokacijske

¹¹² Član 8. stav 1 (23) Zakona o poljoprivrednom zemljištu FBiH propisuje da su kapitalni objekti od općeg interesa: saobraćajnice, željeznice, aerodromi, hidroakumulacije, vodoprivredni objekti za odbranu od poplava i objekti za iskorištavanje industrijskih i ostalih mineralnih materija površinskim kopom. Član 2. Zakona o poljoprivrednom zemljištu ("Sl. novine FBiH", br. 52/09).

¹¹³ Član 48. Zakona o poljoprivrednom zemljištu FBiH.



uslove izdaje ministarstvo nadležno za poslove građevinarstva; b) objekata koji su u funkciji poljoprivredne proizvodnje i c) individualnih stambenih i pomoćnih objekata u okviru poljoprivrednog gazdinstva na tom području.¹¹⁴

5.2 Rizici u postupcima promjene namjene šumskog zemljišta

Zakonom o šumama RS je propisano da su šume i šumsko zemljište prirodna dobra od opšteg interesa koja uživaju posebnu brigu RS, kao i da se ukupna površina šuma u svojini Republike ne može smanjivati, osim u posebnim slučajevima propisanim ovim zakonom.¹¹⁵ Zakon o šumama RS propisuje da se krčenje šuma i trajna promjena namjene šumskog zemljišta može vršiti, između ostalog:

- sa ciljem realizacije dokumenata prostornog uređenja i lokacijskih uslova;
- na osnovu akta nadležnog organa za utvrđivanje javnog interesa;
- ukoliko je to potrebno radi realizacije ugovora o koncesiji (uvedeno izmjenama iz 2020. godine).¹¹⁶

Previše su široko postavljeni izuzeci, odnosno definisani slučajevi u kojima se može vršiti krčenje šuma i trajna promjena namjene šumskog zemljišta, od čega naročito problematično zakonsko rješenje predstavlja mogućnost da se ono dozvoli kada god je to potrebno radi realizacije ugovora o koncesiji. Navedeno znači da kada god je to potrebno radi eksploatacije mineralnih resursa (koje se vrši na osnovu ugovora o koncesiji) nosilac eksploatacije može prenamijeniti šumsko zemljište i vršiti krčenje šuma radi realizacije projekta.

FBiH nema važeći Zakon o šumama, a u februaru 2024. godine, predložen je novi zakon o šumama FBiH.¹¹⁷ Prijedlogom Zakona o šumama propisano je da se krčenje šuma dozvoli samo ukoliko je

114 Član 27 stav 2 Zakona o poljoprivrednom zemljištu ("Sl.glasnik RS", br. 93/06, 86/07, 14/10, 5/12 i 58/19, "Sl.glasnik BiH", br. 16/20 i "Sl.glasnik RS", br. 119/21 i 106/22).

115 Član 2. i 3. Zakona o šumama RS ("Sl.glasnik RS", br. 75/08, 60/13, 70/20 i 49/22).

116 Član 42. Zakona o šumama RS.

117 <https://fmpvs.gov.ba/2024/02/20/javna-rasprava-o-zakonu-o-sumama-u-federaciji-bih/>



važecim planom prostornog uređenja planirano da se zemljište koristi za druge namjene. Takođe, propisano je i da se šumsko zemljište može privremeno koristiti u svrhu eksploatacije mineralnih sirovina i drugih prirodnih bogatstava, u periodu trajanja koncesionog ugovora.¹¹⁸

***Napomena:** Zakon o šumama RS predviđa da se uz zahtjev za krčenje šume obavezno prilaže procjena uticaja predloženog krčenja/promjene namjena na životnu sredinu, u slučaju da se krčenje vrši radi realizacije ugovora o koncesiji ili odluke o utvrđivanju javnog interesa (nezakonito je propisivanje obaveze dostavljanja procjene uticaja samo u navedenim slučajevima, imajući u vidu da se u skladu sa Pravilnikom o listi projekta RS propisuje da se uvijek radi prethodna procjena uticaja za krčenje šuma u cilju promjene namjene zemljišta), dok u nacrtu Zakona o šumama FBiH nije propisano da se prilaže odluka kojom se procjenjuju uticaji krčenja šume do koje neminovno mora doći usljed privremenog korištenja zemljišta, iako se krčenje šuma na površini većoj od 5 ha nalazi na listi projekata za koje se u postupku prethodne procjene uticaja na okoliš odlučuje o potrebi procjene uticaja izradom studije. Pored toga, naročito značajan problem mogu predstavljati odredbe koje se odnose na raspolaganje i vlasništvo nad šumama na teritoriji RS i FBiH, imajući u vidu odluke Ustavnog suda BiH kojima utvrđuje da se odredbe koje se odnose na utvrđivanje svojinskog statusa državne imovine kao i nadležnost u vezi s tim između državnih i entitetskih organa trebaju regulisati zakonom koji će biti donesen na državnom nivou jer su ta pitanja, prema Ustavu BiH, u isključivoj nadležnosti države BiH.*

Primjera radi, u Hrvatskoj su, kriteriji za ustanovljavanje prava službenosti na šumi/šumskom zemljištu u vlasništvu Hrvatske u svrhu eksploatacije mineralnih sirovina propisani posebnim podzakonskim aktom, u kojem se, između ostalog navode ograničenja u pogledu površine zemljišta koje se može koristiti.¹¹⁹ Takođe, propisuju se i ograničenja u pogledu planiranja novih eksploatacionih polja u svrhu eksploatacije mineralnih sirovina na području šume i/ili šumskog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske (primjera radi, ne mogu se planirati na površini većoj od 20ha, u I. dobnom razredu, na području šume i dijelovima šuma registriranih za proizvodnju šumskog sjemena, na području šume namijenjene znanstvenim istraživanjima itd).¹²⁰

118 Član 63. Stav 1 prijedloga Zakona o šumama FBiH, 2024.

119 Član 3. Uredbe o postupku i mjerilima za osnivanje prava službenosti na šumi i/ili šumskom zemljištu u vlasništvu Republike Hrvatske u svrhu eksploatacije mineralnih sirovina ("Narodne novine" br. 133/07 i 9/11).

120 Član 9. Uredbe o postupku i mjerilima za osnivanje prava službenosti na šumi i/ili šumskom zemljištu u vlasništvu Republike Hrvatske u svrhu eksploatacije mineralnih sirovina.



VI Zabrana raspolaganja državnom imovinom

Šta obuhvata državna imovina?

Članom 1. stav 1 Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine (*“Službeni glasnik BiH”*, br. 18/05, 29/06, 85/06, 41/07, 74/07, 99/07, 58/08 i 22/22) zabranjuje se raspolaganje državnom imovinom. Izmjenama navedenog zakona iz 2022. godine precizirano je, a imajući u vidu odluke Ustavnog suda BiH, da se pod državnom imovinom smatraju i poljoprivredno zemljište, za koje je Ustavni sud Bosne i Hercegovine utvrdio da predstavlja državnu imovinu u svojoj odluci u predmetu br. U-8/19, kao i rijeke, šume i šumsko zemljište, za koje je Ustavni sud Bosne i Hercegovine utvrdio da predstavljaju državnu imovinu u svojim odlukama u predmetima br. U-9/19 i br. U-4/21¹²¹. Izmjenama iz 2022. godine je, takođe, a imajući u vidu kontinuirane tendencije entiteta da jednostrano regulišu pitanje raspolaganja državnom imovinom, precizirano da „bez obzira na odredbe bilo kojeg drugog zakona ili propisa, državnom imovinom može raspolagati isključivo Bosna i Hercegovina, kao njen titular, u skladu s odredbama ovog zakona“.

Ustavni sud BiH je u odluci U 1/11 utvrdio, a u ostalim odlukama u vezi pitanja raspolaganja državnom imovinom potvrdio, da državna imovina obuhvata „pokretne i nepokretne stvari koje su u rukama javnih vlasti i služe joj za vršenje vlasti“, ali i **‘javno dobro’** (morska voda i morsko dno, riječna voda i riječna korita, jezera, planine i druga prirodna bogatstva, javna prometna mreža, prometna infrastruktura, itd.), koje, po svojoj prirodi, prioritetno služi svim ljudima u državi. Ustavni sud, dalje navodi da, kao takvo, „javno dobro“ može biti izuzeto iz pravnog prometa zbog svoga značaja, jer je to jedini način da bude sačuvano i zaštićeno.

121 Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine, dostupna na: <https://www.ohr.int/%d0%be%d0%b4%d0%bb%d1%83%d0%baa-%d0%ba%d0%be%d1%98%d0%be%d0%bc-%d1%81%d0%b5-%d0%b4%d0%be%d0%bd%d0%be%d1%81%d0%b8-%d0%b7%d0%b0%d0%ba%d0%be%d0%bd-%d0%be-%d0%b8%d0%b7%d0%bc%d1%98%d0%b5%d0%bd%d0%b0%d0%bc/>, pristupljeno 19.08.2025. godine.



***Napomena:** U izdvojenim mišljenjima sudije Ustavnog suda se naročito osporava poistovjećivanje javnog dobra i državne imovine, i paradoksa da javno preduzeće u svojini entiteta može da ima vlasništvo nad šumom i poljoprivrednim zemljištem, dok entitet ne može.*

Šta se smatra raspolaganjem?

IU skladu sa članom 1. stav 3. pod raspolaganjem se smatra direktni ili indirektni prenos vlasništva. Ustavni sud BiH je precizirao da se pod raspolaganjem u smislu ovog zakona smatra i promjena namjene i davanje na privremeno korištenje šumskog zemljišta u svojini države BiH.¹²²

***Napomena:** Imajući u vidu stavove Ustavnog suda BiH iznesene po pitanju raspolaganja šumskim zemljištem, čini se da se može očekivati primjena istog standarda i na mogućnost raspolaganja poljoprivrednim zemljištem.*

Kancelarija visokog predstavnika u BiH u postupku donošenja Odluke o promjeni namjene šumskog zemljišta i privremenom korištenju šumskog zemljišta u druge namjene Vlade Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“ br. 89/23 i 100/23) uputila je mišljenje da „promjena namjene šumskog zemljišta očigledno dovodi do značajnih pravnih posljedica za predmetnu imovinu“ i samim tim predstavlja radnju raspolaganja, dok smatra da „dodjela prava privremenog korištenja ne predstavlja radnju direktnog ili indirektnog prenosa vlasništva i stoga se ne treba smatrati raspolaganjem u smislu zabrane raspolaganja državnom imovinom.”¹²³

Međutim, Ustavni sud BiH je zauzeo drugačiji stav, u pogledu privremenog korištenja, ukazujući na potencijalne zloupotrebe koje bi rezultirale de facto promjenom namjene šumskog zemljišta, imajući u vidu da nije poznato koliko bi „privremeno korištenje“ trajalo i šta bi se sve podrazumijevalo pod „privremenim korištenjem”.¹²⁴ Ustavni sud smatra da se ne mogu regulisati pitanja koja su neposredno povezana s pravom vlasništva koje vlasniku daje ovlaštenje da slobodno i po

¹²² Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu U 3/24 od 11. jula 2024. godine.

¹²³ Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu broj U 3/24 od 11. jula 2024. godine (tačka 15).

¹²⁴ Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu broj U 3/24 od 11. jula 2024. godine (tačka 42).

svojoj volji stvar posjeduje, koristi i da njom raspolaže.¹²⁵ U tom smislu, naglašeno je i da promjena namjene šuma i šumskog zemljišta može dovesti u pitanje njihov karakter „javnog dobra“, pa time i karakter prava vlasništva na takvom zemljištu, čime se omogućava da se šume i šumsko zemljište koriste u svrhe koje nisu neposredno vezane za sam karakter šuma i šumskog zemljišta kao „javnog dobra“ u državnom vlasništvu.¹²⁶

Napomena: U postupku pred Ustavnim sudom u predmetu U 3/24, Vlada FBiH je ukazivala da se rješenjem o promjeni namjene šumskog zemljišta mijenja samo kultura zemljišta u skladu s planom prostornog uređenja, ali ne i vlasništvo nad takvim zemljištem. Takođe je navela da pravo podnošenja zahtjeva za promjenu namjene šumskog zemljišta ima samo vlasnik nekretnine, što smatra da su u slučaju državne imovine samo organi BiH. Sve navedene argumente Ustavni sud je odbio kao neosnovane. Navedenom odlukom bilo je propisano da se šumsko zemljište, između ostalog, može privremeno koristiti u svrhu eksploatacije mineralnih sirovina i drugih prirodnih bogatstava, u periodu trajanja koncesionog ugovora.

Da li entiteti mogu da raspolažu poljoprivrednim zemljištem, šumama i šumskim zemljištem?

Ustav BiH ne sadrži ni jednu odredbu koja se odnosi na državnu imovinu već se posredno preko odredaba o kontinuitetu države izvodi zaključak o vlasništvu nad državnom imovinom.¹²⁷ Privremena zabrana raspolaganja državnom imovinom važi do stupanja na snagu zakona na državnom nivou kojim se uređuju prava vlasništva i upravljanja državnom imovinom, a koji bi usvojila Parlamentarna skupština BiH, odnosno sve dok visoki predstavnik ne donese drugačiju odluku.¹²⁸ Činjenica da zakon o državnoj imovini još uvijek nije donesen ne znači, prema ocjeni Ustavnog suda, da entiteti svojim zakonima jednostrano mogu regulisati pitanje vlasništva na državnoj imovini koja još uvijek nije definisana na nivou BiH.¹²⁹ Određena državna imovina može, na

125 Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu broj U 3/24 od 11. jula 2024. godine.

126 Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu broj U 3/24 od 11. jula 2024. godine (tačka 35 i 36).

127 Članovi I/1, III/3.(b) i IV/4.(e) Ustava BiH.

128 Član 4. Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine.

129 Primjera radi pogledati odluke Ustavnog suda BiH u predmetima br. U 1/11, U 8/19, U 9/19 i U 4/21.

prijedlog zainteresovane strane, biti izuzeta od privremene zabrane raspolaganja na osnovu odluke Komisije za državnu imovinu.¹³⁰

Ustavni sud BiH je nedvosmisleno utvrdio da **poljoprivredno zemljište** na teritoriji entiteta predstavlja dio državne imovine čiji je titular BiH, pozivajući se na član I/1 Ustava BiH, kojim se garantuje kontinuitet države.¹³¹ S tim u vezi, a imajući u vidu da poljoprivredno zemljište u državnom vlasništvu nije u vlasništvu entiteta, oni njime ne mogu ni raspolagati.

Isto tako, Ustavni sud BiH je nedvosmisleno u svojim odlukama utvrdio da **šumsko zemljište i šume** predstavljaju državnu imovinu u vlasništvu BiH kojom entiteti ne mogu raspolagati. Ustavni sud, takođe, navodi da se pod šumom podrazumijeva zemljište prekriveno šumskim drvećem ili šumskim grmljem, dok šumsko zemljište, pored zemljišta obraslog šumom, obuhvata i neobrađeno, neiskorišteno ili neplodno zemljište van šume u onom opsegu u kojem osigurava ili potpomaže funkcije susjedne šume. Dakle, Ustavni sud zapaža da šume i šumsko zemljište kao javna dobra, između ostalog, karakterizira njihova namjena koja zavisi od njihovih prirodnih svojstava.¹³² Ustavni sud je naglasio i da navedene presude ne utiču na obavezu entiteta da obavljaju aktivnosti u pogledu gazdovanja i zaštite šuma i šumskog zemljišta.¹³³

***Napomena:** Narodna skupština RS je u predmetu U 4/21 pred Ustavnim sudom isticala da se raspolaganje poljoprivrednim zemljištem vrši u skladu sa propisima kojima se uređuje privatizacija, a koji nesporno, i prema stanovištu Ustavnog suda spadaju u nadležnost entiteta. Međutim, Ustavni sud je utvrdio da se poljoprivredno zemljište u državnom vlasništvu smatra prirodnim bogatstvom i javnim dobrom koje ne može biti predmet privatizacije. Kao što je prethodno referisano, Ustavni sud BiH je u predmetu U 4/21 utvrdio da odredbe Zakona o šumama Republike Srpske, u kojim se šume i šumsko zemljište navode kao “svojina Republike” nisu u skladu sa Ustavom Bosne i*

130 A Član 3. stav 2 Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine.

131 Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu broj U 8/19 od 06.02.2020. godine.

132 Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu broj U 3/24 od 11. jula 2024. godine (tačka 35).

133 Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu broj U 4/21 od 23. septembra 2021. godine (tačka 43).



Hercegovine.¹³⁴ Ovim je potvrđen stav Ustavnog suda iz predmeta br. U 1/11, U 8/19 i U 9/19 da je pitanje raspolaganja šumama i šumskim zemljištem u isključivoj nadležnosti Bosne i Hercegovine. Argument koji RS ističe u predmetima pred Ustavnim sudom podrazumijeva da se odredbe Ustava iz kojih BiH crpi nadležnost (član 1/1) za raspolaganje državnom imovinom odnose na kontinuitet BiH u spoljnim odnosima, dok kontinuitet u unutrašnjem pravu ne postoji.

Dakle, ni šumama ni šumskim zemljištem niti poljoprivrednim zemljištem u državnoj imovini entiteti ne mogu raspolagati dok se ne donese propis na nivou BiH kojim bi bila regulisana nadležnost entiteta da donose odluke o promjeni namjene šumskog i poljoprivrednog zemljišta, odnosno privremenog korištenja šumskog i poljoprivrednog zemljišta u državnom vlasništvu u druge namjene. Navedeno raspolaganje se ne može vršiti ni zakonima, niti bilo kojim drugim opštim aktima.¹³⁵

134 Ibid.

135 Primjera radi vidjeti odluku Ustavnog suda BiH u predmetu U 6/24 od 11. jula 2024. godine.

