

An aerial photograph of a mountainous region. A winding asphalt road curves through a valley, bordered by a river on one side and steep, forested hills on the other. The hillsides are covered in dense green coniferous trees, with some rocky outcrops visible. A small cluster of cars is parked on the left side of the road, and a single car is visible further along the curve. The overall scene is a natural, rugged landscape.

ANALIZA

Geološka istraživanja u
Bosni i Hercegovini:
trendovi, upravljanje
i kontekst kritičnih
mineralnih sirovina

Fondacija Atelje
za društvene
promjene - ACT

Autori i autorice

Aleksa Matović

analitičar javnih politika,
Platforma za društveni razvoj i
inovacije

Tefta Kelmendi

saradnica-istraživačica,
Institut Jacques Delors, Pariz

Mirko Popović

programski direktor Platforme
za društveni razvoj i inovacije

Hristina Vojvodić

pravna savjetnica, Platforma za
društveni razvoj i inovacije

Ljubica Vukčević

pravna savjetnica, Platforma za
društveni razvoj i inovacije

Dizajn

Kasja Jerlagić

Fondacija Atelje za društvene
promjene - ACT

Sarajevo
septembar 2026.

O Fondaciji

Fondacija Atelje za društvene promjene - ACT je neprofitna organizacija osnovana 2020. godine, sa sjedištem u Sarajevu, Bosna i Hercegovina, sa jasnim geografskim fokusom na region Balkana. 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 osnaživanju zajednica i ljudi da aktivno učestvuju u oblikovanju budućnosti svojih lokalnih sredina. 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.

Posljednje tri godine ACT se kontinuirano bavi pitanjima rudarenja, upravljanja mineralnim sirovinama i zaštite javnog interesa u procesima geoloških istraživanja i eksploatacije mineralnih sirovina u Bosni i Hercegovini. Kroz rad sa lokalnim zajednicama širom zemlje, ACT prati procese izdavanja dozvola i drugih saglasnosti, prikuplja i analizira dostupne informacije, podnosi zahtjeve za pristup informacijama i inspeksijski nadzor, te pruža pravnu, zagovaračku i komunikacijsku podršku građanima i lokalnim inicijativama širom zemlje. Iskustvo sa terena ukazuje na niz sistemskih izazova u ovoj oblasti, uključujući nedostatak jasnog, međusobno usklađenog i savremenog zakonodavnog okvira na različitim nivoima vlasti, nedostatak strateških dokumenata i politika za odgovorno upravljanje mineralnim sirovinama, kao i nedovoljno razvijene mehanizme za transparentno i odgovorno odlučivanje. Istovremeno, u brojnim lokalnim zajednicama širom Bosne i Hercegovine ACT svjedoči procesima u kojima javnost nije pravovremeno, potpuno i smisleno uključena u donošenje odluka, u kojima građani često teško dolaze do relevantnih informacija, a zahtjevi za izdavanje dozvola i prateće studije nisu uvijek predmet dovoljno temeljite i nezavisne javne i stručne analize. Ovakve prakse dodatno produbljuju nepovjerenje građana u institucije i njihovu sposobnost i spremnost da u procesima upravljanja prirodnim resursima štite javni interes.

U tom kontekstu, ACT istovremeno djeluje na lokalnom i sistemskom nivou. Organizacija kontinuirano radi sa zajednicama i grassroots inicijativama koje se suočavaju sa projektima geoloških istraživanja i eksploatacije mineralnih sirovina, nastojeći osigurati da se njihov glas pravovremeno čuje i da njihovo učešće u procesima donošenja odluka

ne ostane samo formalno. Paralelno s tim, ACT direktno prati pojedinačne postupke izdavanja dozvola, prikuplja i analizira relevantnu dokumentaciju, upućuje zahtjeve nadležnim institucijama i inspeksijskim organima, te izrađuje istraživanja i analize usmjerene na identifikovanje sistemskih nedostataka u zakonodavnom okviru i institucionalnoj praksi. Cilj ovakvog pristupa nije samo odgovoriti na pojedinačne slučajeve, već doprinijeti boljem razumijevanju strukturnih problema u upravljanju mineralnim sirovinama i ukazati na potrebne promjene u zakonodavstvu, politikama i praksama institucija. Ovaj rad dobija dodatni značaj u kontekstu promijenjenih geopolitičkih okolnosti, rastuće potražnje za kritičnim mineralnim sirovinama i sve većeg interesa za njihovo istraživanje i eksploataciju, zbog čega je od posebne važnosti osigurati da ubrzavanje ovih procesa ne bude praćeno slabljenjem standarda transparentnosti, učešća javnosti, zaštite okoliša i vladavine prava.

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.

KRITIČNI MINERALI I GEOPOLITIKA ZELENE TRANZICIJE U ZAPADNOM BALKANU

Uvod

Kritični minerali postali su sve važniji izvor geopolitičkog nadmetanja. Brz napredak digitalnih tehnologija i vještačke inteligencije (AI), ubrzanje tranzicije ka čistoj energiji i obnovljena ulaganja u odbranu povećavaju potražnju za mineralima koji predstavljaju osnovu strateških tehnologija i industrija. Sama EU kritične sirovine prepoznaje kao ključne za zelenu i digitalnu tranziciju, kao i za primjene u odbrani i vazduhoplovstvu¹.

Geološke rezerve rasprostranjene su u različitim geografskim regijama, ali su lanci snabdijevanja za preradu i rafinaciju u velikoj mjeri koncentrisani, pri čemu oko 90% kapaciteta prerade i rasta snabdijevanja od 2020. godine za neke minerale dolazi samo od jednog vodećeg dobavljača, posebno iz Kine za kobalt, grafit i rijetke zemlje, te iz Indonezije za nikel². To stvara strateške rizike za zemlje čija industrijska konkurentnost zavisi od otvorenog pristupa tim lancima snabdijevanja. EU je posebno izložena jer kombinuje visoku potražnju sa ograničenim domaćim rezervama i proizvodnjom mnogih strateških sirovina, kao i nedovoljnim kapacitetima za ekstrakciju, preradu i rafinaciju. Kada je riječ o elementima rijetkih zemalja, na primjer, Informacioni sistem Komisije za sirovine procjenjuje da EU raspolaže sa samo oko 0,5% prijavljenih globalnih rezervi.³ To Evropu stavlja u relativno nepovoljniji položaj u odnosu na glavne regije i proizvođače bogate resursima i objašnjava sve veći fokus EU na diversifikaciju, domaće kapacitete i partnerstva s trećim zemljama.

Međutim, slika postaje povoljnija kada se posmatra šire evropsko susjedstvo i pridruženi partneri izvan EU-27, posebno u pogledu geoloških resursa, a ne dokazanih ekonomskih rezervi ili kapaciteta za preradu. Nordijski i arktički prostor od posebne je važnosti. Norveški kompleks Fen najveće je poznato nalazište rijetkih zemalja u kontinentalnoj Evropi, dok Grenland ima značajan potencijal za rijetke zemlje, grafit, niobij, metale platinske grupe i druge kritične sirovine⁴. EU je 2023. zaključila Strateško partnerstvo o održivim lancima vrijednosti sirovina sa Grenlandom⁵ i 2024. s Norveškom⁶, s ciljem

¹ European Commission. (n.d.). European Critical Raw Materials Act.

² International Energy Agency. (2025). Global critical minerals outlook 2025.

³ European Commission, Joint Research Centre. (n.d.). *Rare earth elements*. Raw Materials Information System.

⁴ Geological Survey of Denmark and Greenland. (2023, June 23). *Great potential for critical raw materials in Greenland*

⁵ European Union & Government of Greenland. (2023, November 30). *Memorandum of understanding between the European Union and the Government of Greenland on a strategic partnership on sustainable raw materials value chains*.

⁶ European Commission. (2024, March 21). *EU and Norway sign strategic partnership on sustainable land-based raw materials and battery value chains*

integriranja lanaca vrijednosti, mobilizacije ulaganja i jačanja otpornosti lanaca snabdijevanja. Ova partnerstva dio su šire diplomatije EU u oblasti sirovina i naknadno su ojačana mogućnošću koju CRMA pruža za određivanje Strateških projekata izvan EU.

EU se sve više okreće i partnerima u procesu proširenja. Ukrajina je posebno značajna zbog raznolikosti svojih mineralnih resursa i od 2021. godine ima Strateško partnerstvo s EU u oblasti sirovina i baterija, koje obuhvata geološke podatke, istraživanje, ekstrakciju, preradu i integraciju lanaca vrijednosti. Srbija predstavlja najnapredniji slučaj na Zapadnom Balkanu. Strateško partnerstvo iz 2024. godine⁷ s EU obuhvata istraživanje, ekstrakciju, preradu i recikliranje i ima za cilj da Srbiju tješnje integriše u evropske lance vrijednosti sirovina, baterija i električnih vozila. Bosna i Hercegovina i Albanija nalaze se u ranijoj fazi, pri čemu EU sada podržava identifikaciju kritičnih minerala, mapiranje, upravljanje i razvoj strateških projekata kroz svoj pretpristupni instrument – IPA III.

Strategija EU za kritične minerale i Zapadni Balkan

Ne postoji jedinstvena strategija EU za kritične minerale za Zapadni Balkan, ali se posljednjih godina pristup EU prema regionu pomjerio sa tradicionalnog praćenja puta proširenja i demokratskog usklađivanja s EU ka stratežijem pristupu koji partnere u regionu vidi kao doprinosioce sigurnosti EU. Komunikacija o proširenju iz 2025. godine izričito definiše zemlje proširenja kao potencijalne doprinosioce dekarbonizaciji kroz podršku lancima vrijednosti za čiste tehnologije i kritične sirovine⁸.

Ovaj zaokret u pristupu treba posmatrati u širem kontekstu evropske sigurnosti. Evropa je izgubila relativnu industrijsku i tehnološku konkurentnost u nekoliko strateških sektora i postala zavisnija od eksternih lanaca snabdijevanja, posebno onih iz Kine. Analiza Komisije provedena 2024. godine pokazuje da su samo 4 od 50 vodećih svjetskih tehnoloških kompanija bile evropske. Izvještaj je takođe identifikovao 204 proizvoda u osjetljivim industrijskim sektorima za koje EU zavisi od inostranstva⁹. Kina čini više od polovine vrijednosti ovog uvoza od kojeg EU zavisi¹⁰. Imajući u vidu rastuće tenzije s Kinom i rizik da bi kritični lanci snabdijevanja mogli biti upotrijebljeni kao oružje u konfliktualnijem geopolitičkom okruženju, EU mora brzo diverzifikovati izvore snabdijevanja kako bi zaštitila svoju industrijsku bazu i ojačala konkurentnost.

Pristup EU partnerstvima u oblasti kritičnih minerala i rudarskim projektima na Zapadnom Balkanu odražava ovu sve veću hitnost. Međutim, prenatraglo angažovanje nosi i rizike po kredibilitet u regionu u kojem povjerenje u EU i proces proširenja ostaje

⁷ European Commission, Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations. (2024, July 19). *EU and Serbia sign strategic partnership on sustainable raw materials, battery value chains and electric vehicles*.

⁸ European Commission, Directorate-General for Enlargement and Eastern Neighbourhood. (2025, November 4). *2025 communication on EU enlargement policy*.

⁹ European Commission, Joint Research Centre. (n.d.). *Rare earth elements*. Raw Materials Information System.

¹⁰ Draghi, M. (2024). *The future of European competitiveness: Part A—A competitiveness strategy for Europe*. European Commission.

krhko. Slučaj Srbije jasno pokazuje ovu napetost. U julu 2024. godine EU je uspostavila Strateško partnerstvo sa Srbijom koje obuhvata sirovine, baterije i električna vozila, a saradnju je dodatno produbila u junu 2025. godine proglašavanjem projekta litijuma Jadar kompanije Rio Tinto Strateškim projektom u okviru Akta o kritičnim sirovinama¹¹. Ovaj potez EU uslijedio je u trenutku kada Srbija prolazi kroz najveću demokratsku krizu u posljednjih nekoliko decenija, uz vladu koja je naginjala ka sve autoritarnijim metodama upravljanja¹². Protesti koji su se intenzivirali od kraja 2024. godine zbog korupcije, transparentnosti i institucionalne odgovornosti sve su se više širili u kritiku ne samo srbijanske vlade već i EU¹³. Istovremeno, protivljenje iskopavanju litijuma pojačalo je percepcije dijela srbijanskog društva da je EU spremna podrediti vlastite standarde upravljanja i zaštite okoliša strateškim i ekonomskim interesima.

Projekt litijuma Jadar u Srbiji pokazuje da je pitanje rudarstva u regionu predmet spora. Može se pretpostaviti da je mobilizacija građana jedan od razloga koji su na kraju doveli do toga da kompanija projekat stavi pod režim održavanja i brige¹⁴. Stoga EU treba posvetiti veću pažnju ovim nezadovoljstvima i pozabaviti se pitanjima povezanim s rizicima od zagađenja i transparentnošću u okviru svog šireg pristupa strategiji rudarstva i investicionim projektima u regionu.

Bosna i Hercegovina: kritični minerali, upravljanje i evropske integracije

U ovom globalnom konkurentskom kontekstu oko kritičnih minerala, EU takođe vidi Bosnu i Hercegovinu kao potencijalnog doprinosioca osiguravanju lanaca snabdijevanja EU kritičnim mineralima¹⁵. Prilagodila je svoj pristup politici proširenja, a posebno svoj pretpristupni instrument, kroz koji u programu za period 2025–2027. nastoji pomoći BiH da identifikuje rezerve kritičnih minerala, razvije rudarsku strategiju i identifikaciju projekata te ojača kapacitete za upravljanje i usklađivanje sa standardima EU u oblasti okoliša¹⁶. Kada je riječ o mineralnim rezervama, rezerve boksita su najveće i najrazvijenije, uz uspostavljenu rudarsku infrastrukturu i lanac vrijednosti, a slijede nalazišta kobalta, bakra, mangana i nikla. Vareš je rudarska imovina u BiH koja je najviše komercijalno unapređovala, s nalazištima srebra, cinka, olova i zlata, uz bakar i antimon¹⁷. Postoje i istraživački interes i potencijal za litijum u okolini Lopara u Republici Srpskoj, ali ovo je za sada ostalo u fazi istraživanja.

¹¹ European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, 2025

¹² Freedom House. (2026). Serbia: Country profile.

¹³ Barber, T. (2025, March 22). *European strongmen under siege*. Financial Times.

¹⁴ <https://www.wsj.com/business/rio-tinto-to-shelve-2-4-billion-serbian-lithium-project-380d3ec4>

¹⁵ European Commission. (2025). Action document for the multiannual action in favour of Bosnia and Herzegovina 2025–2027 (Annex II to the Commission Implementing Decision on the financing of the multi-annual action plan in favour of the Western Balkans for 2025–2027). DG ENEST.

¹⁶ European Commission. (2025). *Action document for the multiannual action in favour of Bosnia and Herzegovina 2025–2027*

¹⁷ DPM Metals Inc. (2026, May 5). *DPM Metals achieves record free cash flow as Vareš ramp-up drives production growth; reports first quarter 2026 financial results*. Markets Insider.

Hoće li ovaj potencijal dovesti do konkretnijih i značajnijih rudarskih projekata koji doprinose ekonomskom razvoju BiH, kao i diversifikaciji i integraciji lanca vrijednosti kritičnih minerala EU, u velikoj mjeri će zavisiti od mogućnosti prevazilaženja problema upravljanja i odgovaranja na zabrinutosti građana i civilnog društva u vezi s pitanjima okoliša i transparentnosti. U BiH odgovornost za rudarstvo nije u nadležnosti jednog organa vlasti, već je podijeljena između federalnih i kantonalnih vlasti, pri čemu kantonalne vlasti imaju nadležnost nad koncesijama, dok je Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije odgovorno za izdavanje relevantnih dozvola za istraživanje i eksploataciju¹⁸. Republika Srpska djeluje u okviru zasebnog rudarskog okvira na nivou entiteta. U kontekstu obilježenom slabim demokratskim standardima i zabrinutošću zbog korupcije na visokom političkom nivou, ova fragmentirana struktura upravljanja može produbiti nepovjerenje javnosti i povećati političke tenzije kako unutar Republike Srpske tako i između dva entiteta¹⁹.

Drugi izazovi u oblasti upravljanja uključuju pravni okvir BiH za koncesije i javno-privatna partnerstva, koji ostaje fragmentiran i još uvijek nije u potpunosti usklađen s principima EU. Evropska komisija je takođe ukazala na nedostatak strateškog planiranja i djelotvornih mehanizama revizije te pozvala na izradu državne mape puta radi boljeg usklađivanja okvira s pravnom stečevinom EU²⁰. Javne nabavke ostaju još jedna slaba tačka, uz ograničene kapacitete za praćenje dodjele i provedbe ugovora i stalne rizike povezane s nepravilnostima, sukobima interesa i korupcijom. Šire posmatrano, Komisija je zaključila da političke vlasti nisu uspjele riješiti problem raširene korupcije, uz sve više znakova zarobljavanja države i neujednačena pravila o sukobu interesa i borbi protiv korupcije širom zemlje²¹.

U okviru procesa pristupanja EU, zakonodavstvo u oblasti okoliša takođe nije usklađeno sa zakonodavstvom EU i, prema izvještaju Komisije za 2025. godinu, nije ostvaren napredak u Poglavlju 27²². Još važnije, BiH treba ostvariti značajan napredak u Klasteru temeljnih pitanja, posebno u oblasti vladavine prava, borbe protiv korupcije i transparentnosti. To je od suštinskog značaja kako za privlačenje stranih ulaganja tako i za izgradnju povjerenja javnosti u potencijalne ekonomske koristi od rudarstva i drugih velikih investicionih projekata.

Ka transparentnoj i obostrano korisnoj saradnji u oblasti kritičnih minerala

BiH ima uspostavljenu industrijsku i metaloprerađivačku bazu, kao i dugogodišnju rudarsku industriju koja već privlači značajna međunarodna ulaganja. Rudnik Vareš pokazuje ovaj potencijal i način na koji je ulaganje otvorilo radna mjesta, podržalo novu

¹⁸ Parliament of the Federation of Bosnia and Herzegovina, 2010

¹⁹ Office of the High Representative, 2025

²⁰ European Commission. (2025, November 4). *Bosnia and Herzegovina 2025 report*

²¹ Idem.

²² Idem.

transportnu infrastrukturu i pomoglo oživljavanju ekonomske aktivnosti u nekadašnjoj rudarskoj zajednici²³, istovremeno povezujući proizvodnju s evropskim tržištima. Njegovo preuzimanje od strane kanadske kompanije DPM Metals u septembru 2025. godine²⁴ dodatno pokazuje komercijalnu privlačnost bosanskohercegovačke mineralne imovine za međunarodne investitore. Istovremeno, Vareš pokazuje i neke od rizika povezanih sa širenjem rudarstva. Izražena je zabrinutost zbog uticaja na vodu, biodiverzitet i korištenje zemljišta²⁵, uključujući i kroz tekući predmet pred Bernskom konvencijom, dok su istrage nakon izloženosti olovu²⁶ kod više od 300 stanovnika povećale pažnju javnosti. Pored toga, provedena su i istraživanja s lokalnim zajednicama u predmetnim regijama koja su pokazala da su, osim zabrinutosti u vezi s okolišem, rudarski projekti izazvali i zabrinutost u pogledu upravljanja i transparentnosti, pri čemu se zajednice osjećaju isključenima iz procesa konsultacija i nedovoljno informisanim o koristima ili posljedicama rudarstva. Rezultati pokazuju nedostatak povjerenja u vlasti uključene u procjenu ovih projekata i strah od percipiranih veza između političkih i komercijalnih interesa koje bi mogle dovesti do toga da troškovi rudarstva ostanu lokalni, dok koristi odlaze drugdje.²⁷

Pored toga, provedena su i istraživanja s lokalnim zajednicama u predmetnim regijama koja su pokazala da su, osim zabrinutosti u vezi s okolišem, rudarski projekti izazvali i zabrinutost u pogledu upravljanja i transparentnosti, pri čemu se zajednice osjećaju isključenima iz procesa konsultacija i nedovoljno informisanim o koristima ili posljedicama rudarstva. Rezultati pokazuju nedostatak povjerenja u vlasti uključene u procjenu ovih projekata i strah od percipiranih veza između političkih i komercijalnih interesa koje bi mogle dovesti do toga da troškovi rudarstva ostanu lokalni, dok koristi odlaze drugdje.

Ove zabrinutosti odražavaju se i u sve većem broju lokalnih pokreta za zaštitu okoliša i inicijativa koje predvode zajednice, a koje se pojavljuju širom BiH kao odgovor na predložena geološka istraživanja i rudarske projekte. U zajednicama u Kaknju, Jezeru, Varešu, Loparama, Bijeljini, Tuzli, Kupresu, Foči i drugim dijelovima zemlje građani su se mobilisali zahtijevajući veću transparentnost, pravovremeno i smisleno učešće javnosti, pristup informacijama i stvarno uzimanje u obzir lokalnih zabrinutosti u procesima donošenja odluka. Iako se konkretne okolnosti razlikuju od jednog lokaliteta do drugog, zajednička karakteristika mnogih od ovih borbi jeste percepcija da se odluke o korištenju lokalnih prirodnih resursa donose bez dovoljnog učešća zajednica koje će snositi najveće

²³ Sito-Sucic, D. (2024, April 16). *A silver mine revives neglected Bosnian town*. Reuters.

²⁴ Dundee Precious Metals Inc. (2025, September 3). DPM completes acquisition of Adriatic Metals and confirms name change and ASX listing

²⁵ Council of Europe. (n.d.). *Possible negative impact of mining activities in Trstionica–Gornja Bukovica and Vareš*. Bern Convention.

²⁶ Emric, A., & Sito-Sucic, D. (2026, May 6). *Bosnian town seeks answers after hundreds test positive for lead in their blood*. Reuters.

²⁷ Vasiljević, J. (2026). Recasting the civil society landscape: Civic mobilization against mining projects in the Western Balkans. Balkans in Europe Policy Advisory Group (BiEPAG), European Fund for the Balkans.

posljedice po okoliš i društvo. Pojava i opstanak ovih pokreta stoga se ne mogu razumjeti isključivo kao protivljenje samom rudarstvu, već i kao odgovor na prakse upravljanja koje se doživljavaju kao netransparentne, isključujuće i nedovoljno zaštitničke prema javnom interesu. U tom kontekstu, ponovljeni propusti da se osigura pravovremen pristup informacijama, smisleno učešće i razmatranje stavova zajednica doprinijeli su ozbiljnoj eroziji povjerenja javnosti u institucije i njihovu sposobnost da zaštite javni interes kada se donose odluke o mineralnim resursima.

Održivi uspjeh rudarskih ulaganja u BiH stoga zahtijeva oprezan pristup ulaganjima u ovaj sektor i potpunu transparentnost, uz procjenu očekivanih i vjerodostojnih ekonomskih i razvojnih koristi, procjenu pitanja zaštite okoliša i plan za njihovo ublažavanje kao dio ugovornih aranžmana ovih projekata. Planiranje projekata takođe treba unaprijed predvidjeti političke i društvene rizike koji proizlaze iz slabog upravljanja, ograničenog povjerenja javnosti i zabrinutosti zbog štete po okoliš.

EU ima važnu ulogu, kako kroz bilateralnu saradnju tako i kroz proces pristupanja, u osiguravanju da se mineralni potencijal BiH razvija u skladu sa **standardima EU u oblasti upravljanja, okoliša i demokratije**²⁸ već uslovljava isplate provođenjem dogovorenih socioekonomskih i temeljnih reformi. Dugoročni budžet EU koji predstoji i naredna faza pretprijetne pomoći za BiH trebali bi i dalje davati prioritet projektima koji direktno doprinose održivom ekonomskom rastu i zaštiti okoliša i javnog interesa.

Saradnja EU i BiH u oblasti kritičnih minerala takođe treba imati za cilj dublju integraciju BiH u evropske industrijske lance vrijednosti, uključujući i prije punopravnog članstva u EU. Umjesto prvenstvenog fokusiranja na ekstrakciju i izvoz, podrška EU trebala bi podsticati lokalnu preradu koja je komercijalno održiva, ulaganja u infrastrukturu, razvoj vještina, učešće lokalnih dobavljača i recikliranje. Osiguravanje da koristi od razvoja mineralnih resursa budu vidljive na lokalnom nivou, dok se okolišni i društveni troškovi nezavisno procjenjuju, prate i ublažavaju, ojačalo bi i ekonomsku osnovu za rudarstvo i povjerenje javnosti u bližu integraciju s EU. Takva ulaganja bi u konačnici trebala podržati dublju integraciju zemlje u Jedinstveno tržište EU, koje bi prvenstveno trebalo donijeti neposrednije ekonomske koristi za BiH, a sekundarno, ako je moguće, doprinijeti naporima EU da diverzifikuje i osigura svoje lance snabdijevanja kritičnim mineralima.

S druge strane, Bosna i Hercegovina treba preduzeti hitne korake za poboljšanje transparentnosti i uključivanja javnosti, uključujući javne skupove s pogođenim zajednicama i strukturisane konsultacije s organizacijama civilnog društva. Takav pristup ne bi samo pomogao izgradnji povjerenja već bi doprinio i razvoju snažnijih i provedivijih projekata uključivanjem lokalnog znanja, uključujući u procjenu regulatornih, okolišnih i političkih rizika. Veća transparentnost i učešće takođe bi pružili dodatnu sigurnost međunarodnim kompanijama koje traže sigurne, predvidive i dugoročne uslove za ulaganje. Vlasti BiH imaju centralnu ulogu u ovom procesu osiguravanjem da institucije

²⁸ European Commission, Directorate-General for Enlargement and Eastern Neighbourhood. (n.d.). *Growth Plan for the Western Balkans*.

vladavine prava djelotvorno funkcionišu i da se regulatorni okvir postepeno usklađuje sa standardima EU.

Reference:

European Commission. (n.d.). Evropski akt o kritičnim sirovinama. Preuzeto 19. augusta 2026. sa https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/green-deal-industrial-plan/european-critical-raw-materials-act_en

International Energy Agency. (2025). Globalni pregled kritičnih minerala 2025. <https://www.iea.org/reports/global-critical-minerals-outlook-2025>

European Commission, Joint Research Centre. (n.d.). Elementi rijetkih zemalja. Informacioni sistem za sirovine. Preuzeto 19. augusta 2026. sa <https://rmis.jrc.ec.europa.eu/rmp/Rare%20Earth%20Elements>

Geological Survey of Denmark and Greenland. (2023, June 23). Veliki potencijal za kritične sirovine na Grenlandu. <https://eng.geus.dk/about/news/news-archive/2023/june/great-potential-for-critical-raw-materials-in-greenland>

European Union & Government of Greenland. (2023, November 30). Memorandum o razumijevanju između Evropske unije i Vlade Grenlanda o strateškom partnerstvu za održive lance vrijednosti sirovina. <https://single-market-economy.ec.europa.eu/system/files/2023-12/MoU%20EU-GREENLAND%20FINAL%20EN.pdf>

European Commission. (2024, March 21). EU i Norveška potpisuju strateško partnerstvo o održivim lancima vrijednosti kopnenih sirovina i baterija [Saopćenje za javnost]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_24_1654/IP_24_1654_EN.pdf

European Commission, Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations. (2024, July 19). EU i Srbija potpisuju strateško partnerstvo o održivim sirovinama, lancima vrijednosti baterija i električnim vozilima. https://enlargement.ec.europa.eu/news/eu-and-serbia-sign-strategic-partnership-sustainable-raw-materials-battery-value-chains-and-electric-2024-07-19_en

European Commission, Directorate-General for Enlargement and Eastern Neighbourhood. (2025, November 4). Komunikacija o politici proširenja EU za 2025. godinu. https://enlargement.ec.europa.eu/2025-communication-eu-enlargement-policy_en

European Commission, Joint Research Centre. (n.d.). Elementi rijetkih zemalja. Informacioni sistem za sirovine. Preuzeto 19. augusta 2026. sa <https://rmis.jrc.ec.europa.eu/rmp/Rare%20Earth%20Elements>

Draghi, M. (2024). Budućnost evropske konkurentnosti: Dio A — Strategija konkurentnosti za Evropu. European Commission. https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en

European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs. (2025, June 4). Odluka Komisije kojom se određeni projekti kritičnih sirovina smješteni u trećim zemljama i u prekomorskim zemljama ili teritorijama priznaju kao Strateški projekti (C(2025) 3491). https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/commission-decision-recognising-certain-critical-raw-material-projects-located-third-countries_en

Freedom House. (2026). Srbija: profil zemlje. <https://freedomhouse.org/country/serbia>

Barber, T. (2025, March 22). Evropski snažni ljudi pod opsadom. Financial Times. <https://www.ft.com/content/b35197d9-b9e6-409a-be8a-9ac556b6bb7b>

European Commission. (2025). Akcioni dokument za višegodišnju akciju u korist Bosne i Hercegovine 2025–2027. (Aneks II Odluke Komisije o provedbi o finansiranju višegodišnjeg akcionog plana za Zapadni Balkan za period 2025–2027). https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/9a9dcb3d-5055-436c-b7c9-2f978f3ee66e_en

DPM Metals Inc. (2026, May 5). DPM Metals ostvaruje rekordni slobodni novčani tok jer povećanje proizvodnje u Varešu podstiče rast proizvodnje; objavljeni finansijski rezultati za prvi kvartal 2026. godine. Markets Insider. <https://markets.businessinsider.com/news/stocks/dpm-metals-achieves-record-free-cash-flow-as-vare-ramp-up-drives-production-growth-reports-first-quarter-2026-financial-results-1036109088>

Parliament of the Federation of Bosnia and Herzegovina. (2010). Zakon o rudarstvu Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 26/2010). Federal Ministry of Energy, Mining and Industry. <https://fmeri.gov.ba/media/1045/law-the-mining-industry-the-fbh.pdf>

Office of the High Representative. (2025, May 6). 67. izvještaj visokog predstavnika o provedbi Mirovnog sporazuma o Bosni i Hercegovini generalnom sekretaru Ujedinjenih nacija. <https://www.ohr.int/67th-report-of-the-high-representative-for-implementation-of-the-peace-agreement-on-bosnia-and-herzegovina-to-the-secretary-general-of-the-un/>

European Commission. (2025, November 4). Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2025. godinu (Radni dokument službi Komisije SWD(2025) 751 final). https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/5d8fc547-f8f8-456f-84e3-b38998acfafe_en?filename=bosnia-and-herzegovina-report-2025.pdf

Sito-Sucic, D. (2024, April 16). Rudnik srebra oživljava zapostavljeni bosanski grad. Reuters. <https://www.reuters.com/world/europe/silver-mine-revives-neglected-bosnian-town-2024-04-16/>

Dundee Precious Metals Inc. (2025, September 3). Dundee Precious Metals završava preuzimanje Adriatic Metals i potvrđuje promjenu naziva i uvrštenje na ASX. <https://dpmmetals.com/news-media/news-releases/dundee-precious-metals-completes-acquisition-of-ad-10963/>

Council of Europe. (n.d.). Mogući negativni uticaj rudarskih aktivnosti u Trstionici–Gornjoj Bukovici i Varešu. Bernska konvencija. Preuzeto 19. augusta 2026. sa <https://www.coe.int/en/web/bern-convention/-/possible-negative-impact-of-mining-activities-in-trstionica-gornja-bukovica-and-vare%C5%A1>

Emric, A., & Sito-Sucic, D. (2026, May 6). Bosanski grad traži odgovore nakon što je kod stotina ljudi utvrđeno prisustvo olova u krvi. Reuters. <https://www.reuters.com/world/europe/bosnian-town-seeks-answers-after-hundreds-test-positive-lead-their-blood-2026-05-06/>

European Commission, Directorate-General for Enlargement and Eastern Neighbourhood. (n.d.). Plan rasta za Zapadni Balkan. Preuzeto 19. augusta 2026. sa https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/growth-plan-western-balkans_en

Mapiranje i analiza dozvola za geološka istraživanja i koncesija za eksploataciju mineralnih sirovina u Bosni i Hercegovini

UVOD

Istraživanje „**Mapiranje i analiza postupaka za izdavanje dozvola za geološka istraživanja i koncesija za eksploataciju mineralnih sirovina u Bosni i Hercegovini**“ izrađeno je za **Fondaciju Atelje za društvene promjene - ACT**, sa ciljem da doprinese unapređenju transparentnosti i javnog razumijevanja načina na koji se upravlja geološkim istraživanjima i eksploatacijom mineralnih sirovina u Bosni i Hercegovini. Istraživanje povezuje analizu zakonodavnog i institucionalnog okvira sa analizom dostupnih podataka o izdatim odobrenjima i njihovim prostornim prikazom, sa posebnim osvrtom na transparentnost postupaka, institucionalnu odgovornost, položaj lokalnih zajednica i zaštitu okoliša i javnog interesa.

Složenost ovog pitanja neposredno je povezana sa decentralizovanom strukturom upravljanja u Bosni i Hercegovini (BiH). Oblast geoloških istraživanja i rudarstva nije jedinstveno uređena na državnom nivou, već je regulatorni okvir uspostavljen prvenstveno na nivou entiteta Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republike Srpske (RS). U FBiH dodatnu složenost predstavlja podjela nadležnosti između federalnih i kantonalnih organa i postojanje kantonalnih propisa koji pojedina pitanja uređuju drugačije od federalnog zakona. Federalni Zakon o geološkim istraživanjima iz 2010. godine propisao je obavezu usklađivanja kantonalnih zakona sa federalnim zakonom, ali pregled propisa pokazuje da između federalnih i pojedinih kantonalnih rješenja i dalje postoje razlike.

Analiza geoloških istraživanja usmjerena je prvenstveno na **detaljna geološka istraživanja**, odnosno na postupak u kojem privatni investitor stiče odobrenje za istraživanje konkretne mineralne sirovine na određenom istražnom prostoru. Prati se regulatorni proces od izrade i revizije projekta, pribavljanja prethodnih akata i podnošenja zahtjeva, preko izdavanja i produženja odobrenja i izvođenja istražnih radova, do nadzora i obaveza nakon završetka istraživanja. Posebno je razmotren režim **eksploatacijskih geoloških istraživanja**, koja se odvijaju u već odobrenom eksploatacijskom polju i za koja važe drugačija procesna pravila.

Poseban dio istraživanja posvećen je poređenju regulatornih sistema entiteta FBiH i RS. Cilj poređenja je identifikovanje materijalno značajnih razlika u pogledu institucionalne organizacije, uslova za sticanje istražnog prava, položaja vlasnika zemljišta, lokalne samouprave i javnosti, trajanja i produženja istražnog prava, transparentnosti evidencija, nadzora i obaveza po završetku istraživanja.

Istraživanjem je obuhvaćen i pravni okvir dodjele koncesija i izdavanja dozvola za eksploataciju mineralnih sirovina, sa posebnim fokusom na transparentnost postupaka,

moćnosti javnog nadzora i pravne praznine koje mogu uticati na zaštitu javnog interesa. Na taj način istraživanje nastoji da sagleda geološka istraživanja i eksploataciju kao povezane faze upravljanja mineralnim resursima, a ne kao međusobno izolovane upravne postupke.

Fondacija ACT je za potrebe ovog istraživanja prethodno prikupila podatke o izdatim dozvolama za geološka istraživanja i eksploataciju mineralnih sirovina i to od:

1. Federalnog Ministarstva energije, rudarstva i industrije FBiH;
2. Javno dostupne podatke Ministarstva energetike i rudarstva Republike Srpske;
3. Posavske županije, Ministarstva gospodarstva, ruda i prostornog uređenja;
4. Hercegovačko-neretvanskog kantona, Ministarstva privrede;
5. Zeničko-dobojskog kantona, Ministarstva za privredu;
6. Kantona Sarajevo, Ministarstva privrede;
7. Srednjobosanskog kantona, Ministarstva privrede;
8. Hercegbosanske županije, Ministarstva gospodarstva;
9. Tuzlanskog kantona, Ministarstva privrede;
10. Unsko-sanskog kantona, Ministarstva privrede.

Dokumentacija koju je Fondacija ACT prikupila putem zahtjeva za pristup informacijama od javnog značaja sadržala su informacije o izdatim dozvolama za geološka istraživanja i eksploataciju mineralnih sirovina, ali ne i sama rješenja kojima je određenim pravnim licima izdato odobrenje za geološka istraživanja, eksploataciju ili ugovore o koncesijama. Važno je napomenuti, da za neke adiminstrativne jedinice nije bilo dostupnih podataka od strane instucija ili nije bilo izdatih dozvola za periode za koje su traženi podaci.

Istraživanje je sproveo istraživački tim Platforme za društveni razvoj i inovacije - CORE iz Beograda, na osnovu projektnog zadatka i uslova angažovanja koje je utvrdila Fondacija ACT.

ISTRAŽIVAČKA METODOLOGIJA

Istraživanje je koncipirano prvenstveno kao analiza dostupnih dokumenata i podataka (desk research). Metodološki pristup kombinovao je: (1) analizu zakonodavnog i institucionalnog okvira; (2) analizu i sistematizaciju podataka o izdatim odobrenjima za geološka istraživanja i eksploataciju mineralnih sirovina koje je prethodno prikupila Fondacija ACT; i (3) prostornu obradu i vizuelizaciju raspoloživih podataka kroz izradu interaktivne digitalne karte. Ovakav pristup odgovara Projektnom zadatku, prema kojem je fokus angažmana prvenstveno bio na analizi već prikupljenih podataka, a ne na sprovođenju novog sveobuhvatnog procesa njihovog prikupljanja.

Analiza zakonodavnog i institucionalnog okvira

Pravni dio istraživanja obuhvatio je pregled i analizu propisa entiteta Federacije Bosne i Hercegovine, relevantnih kantonalnih propisa i propisa entiteta Republike Srpske. Pored zakona i podzakonskih propisa koji neposredno uređuju geološka istraživanja i rudarstvo, analizirani su i povezani propisi potrebni za razumijevanje postupka odobravanja i izvođenja geoloških istraživanja, naročito u oblastima prostornog planiranja, zaštite okoliša i procjene uticaja na životnu sredinu, upravnog i inspeksijskog postupka, prava na zemljištu i koncesija.

U FBiH analiza je kao polaznu osnovu koristila federalni regulatorni model. Kantonalni propisi nisu paralelno prikazivani u svim fazama postupka, već se posebno navode kada sadrže **materijalno drugačije rješenje** koje može uticati na sadržaj zahtjeva, procesni položaj učesnika, transparentnost, nadzor ili druga prava i obaveze. Takav pristup izabran je kako bi se prikazala praktična važnost regulatorne fragmentacije.

Detaljnije su razmatrani propisi kantona za koje je Fondacija ACT prikupila podatke relevantne za istraživanje, kao i pojedini kantonalni primjeri potrebni da se pokažu karakteristična odstupanja od federalnog modela.²⁹ Nalazi o kantonalnim razlikama zato ne predstavljaju iscrpan komparativni pregled svih propisa svih kantona, već identifikovanje razlika relevantnih za pitanja obuhvaćena ovim istraživanjem.

Zakon o geološkim istraživanjima FBiH razlikuje osnovna, regionalna, detaljna i eksploatacijska geološka istraživanja.² Imajući u vidu cilj analize i karakter podataka o izdatim odobrenjima, regulatorna analiza prvenstveno prati postupak odobravanja i izvođenja detaljnih geoloških istraživanja. Eksploatacijska geološka istraživanja obrađena su posebno u mjeri u kojoj se njihov pravni režim značajno razlikuje od režima detaljnih istraživanja.

Poređenje sa Republikom Srpskom sprovedeno je funkcionalno, odnosno poređenjem pravila koja uređuju iste ili uporedive faze postupka, a ne prostim paralelnim prikazom dva zakona. Izdvojene su razlike koje mogu imati praktične posljedice po način odlučivanja i zaštitu javnog interesa: institucionalna struktura, sadržaj zahtjeva i potrebna dokumentacija, položaj vlasnika zemljišta, lokalne samouprave i javnosti, trajanje i produženje istražnog prava, evidencije i dostupnost podataka, nadzor, ukidanje odobrenja i obaveze nakon završetka istraživanja. Ovakav pristup neposredno odgovara istraživačkom pitanju o ključnim razlikama između regulatornih sistema FBiH i RS.

Pojedina uporednopravna rješenja iz drugih država korištena su samo tamo gdje omogućavaju da se jasnije sagleda konkretna regulatorna praznina ili moguće alternativno rješenje.

Analiza podataka koje je prikupila Fondacija ACT

²⁹ U dostupnoj i pregledanoj građi za Bosansko-podrinjski i Srednjobosanski kanton nije identifikovan poseban zakon o geološkim istraživanjima.

Drugi izvor istraživanja činili su dokumenti koje je Fondacija ACT prethodno pribavila putem zahtjeva za pristup informacijama od nadležnih organa.

Dostavljena dokumentacija sadržala je **informacije i evidencije o izdatim odobrenjima za geološka istraživanja i eksploataciju mineralnih sirovina**, uglavnom u obliku odgovora organa, tabela, spiskova i drugih pregleda. Istraživačkom timu, međutim, nisu bila dostupna sama pojedinačna rešenja kojima su odobrena geološka istraživanja ili eksploatacija, cjelokupni spisi postupaka niti ugovori o koncesijama.

Zbog toga je analiza ovih podataka bila usmjerena na ono što se iz dostavljenih evidencija može pouzdano utvrditi: nadležni organ, nosilac prava kada je naveden, mineralna sirovina, lokalitet odnosno istražni ili eksploatacioni prostor, broj i datum rješenja kada su dostavljeni, period važenja i produženje kada su ti podaci sadržani u dokumentu. Različit nivo detaljnosti odgovora pojedinih organa uzet je u obzir prilikom izvođenja zaključaka.

Posebno je važno razlikovati **podatak o postojanju određenog rješenja** od analize samog rješenja. Na osnovu dostavljenih spiskova nije moguće utvrditi da li je u svakom pojedinačnom slučaju postupak izdavanja odobrenja sproveden u skladu sa svim zakonskim zahtjevima. Iz toga proizilazi da su zaključci o kvalitetu regulatornog okvira zasnovani su na analizi propisa, dok se zaključci o praksi ograničavaju na informacije koje neposredno proizlaze iz dostavljenih i dostupnih evidencija.

Metodologija izrade interaktivne karte i izvori prostornih podataka

Za potrebe prostornog prikaza raspoloživih podataka izrađena je prostorna analiza i vizuelizacija podataka sprovedeni su korištenjem softvera za geografske informacione sisteme (QGIS). Rezultat ove prostorne analize je interaktivna mapa koja sadrži statični pregled eksploatacionih i istražnih polja u odnosu na zaštićena prirodna dobra, kao i naprednu interakciju, prostorno preklapanje slojeva i dobijanje detaljnih informacija o svakom lokalitetu.

Izrada interaktivne mape je sprovedena kroz nekoliko faza: prikupljanje podataka iz međunarodnih i lokalnih izvora, manuelnu vektorizaciju nestrukturiranih podataka i generisanje finalnog web-kartografskog prikaza.

Važna napomena o tumačenju prostornog preklapanja: Prikaz eksploatacionih i istražnih polja u odnosu na formalno zaštićena prirodna dobra ne treba tumačiti kao procjenu ukupne vrijednosti ili osjetljivosti prostora, niti kao pokazatelj da su područja izvan granica postojećih zaštićenih područja pogodna za istraživanje ili eksploataciju mineralnih sirovina. U Bosni i Hercegovini je formalno zaštićen relativno mali dio teritorije, oko 4%, što značajno ograničava mogućnost da se kroz samo poređenje sa postojećim zaštićenim područjima obuhvati stvarni obim prirodno vrijednih i ekološki osjetljivih prostora. Istovremeno, brojna područja od značajne prirodne vrijednosti nisu

obuhvaćena formalnom zaštitom, dok su pojedina područja u procesu identifikacije, planiranja ili proglašenja zaštite. Stoga odsustvo formalnog statusa zaštite ne znači odsustvo prirodnih vrijednosti, ekološke osjetljivosti ili potrebe za zaštitom. Prostorni podaci prikazani u ovoj analizi predstavljaju stoga osnovu za identifikaciju potencijalnih prostornih konflikata, ali se ne mogu koristiti kao jedini kriterij za procjenu prihvatljivosti istraživanja i eksploatacije mineralnih sirovina.

1. Izvori podataka i analiza zvaničnih registara

Prostorni podaci upotrebljeni za izradu karte potiču iz globalnih baza i primarnih izvora institucija u Bosni i Hercegovini. Temeljni prostorni slojevi obezbjeđeni su iz sljedećih registara:

1. **Administrativne granice:** Vektorski podaci o granicama preuzeti su iz **GADM** (*Global Administrative Areas*) baze podataka, čime je osigurana visoka prostorna rezolucija administrativnih jedinica.
2. **Zaštićena područja:** Granice zona zaštite prirode preuzete su iz zvanične **WDPA** (*World Database on Protected Areas*) baze, koja predstavlja najsveobuhvatniji globalni referentni sistem zaštićenih prirodnih dobara.

Podaci o eksploatacionim i istražnim poljima, koji pokrivaju teritoriju svih deset kantona u Federaciji BiH, originalno su pribavljeni u PDF formatu (kroz zvanična rješenja, dozvole i prateću dokumentaciju), a ustupljeni su na osnovu podnesenih **Zahtijeva za pristup informacijama od javnog značaja**.

Tokom pripremnih faza istraživanja, sprovedena je komparativna analiza sa zvaničnim geoportalom infrastrukture prostornih podataka FBiH³⁰. Analiza je pokazala da na zvaničnom državnom servisu ne postoji cjelovita karta koja obuhvata svih deset kantona. Raspoloživi podaci su izuzetno fragmentisani (pokrivaju svega 5 kantona) i vremenski prevaziđeni, oslanjajući se na stanje iz perioda od 2015. do 2022. godine. Zbog ovog institucionalnog nedostatka, pristupilo se samostalnom mapiranju cjelokupnog prostora.

Takođe, Karta mineralnih sirovina za teritoriju FBiH, koja je dostupna na portalu infrastrukture prostornih podataka FBiH, je teško čitljiva usljed izuzetno niske rezolucije grafičkog prikaza. S druge strane, primjećeno je da jedini kvalitetan i cjelovit kartografski prikaz na nivou cijele Federacije BiH predstavlja isključivo Karta ležišta uglja FBiH. Zbog ovakvih institucionalnih nedostataka i nemogućnosti korištenja zvaničnih podataka za analizu ostalih sirovina, pristupilo se samostalnom mapiranju i vektorizaciji cjelokupnog prostora svih deset kantona.

2. Metodološki postupak digitalizacije i vektorizacije

³⁰ <https://metapodaci.ippfbih.gov.ba/srv/api/records/cc250080-32a3-44a9-b506-0c9fe518f778>

S obzirom na to da su sirovi podaci o istražnim i eksploatacionim poljima isporučeni u nestrukturiranom, nestrukturiranom tekstualnom formatu (tekstualni opisi u PDF dokumentima), proces njihove geoprostorne integracije zahtijevao je specifičan kartografski pristup:

1. **Ekstrakcija podataka:** detaljnom analizom zvaničnih rješenja izolovane su ključne informacije: toponimi, opisi granica, površine i nosioci prava.
2. **Identifikacija mikrolokacija (Georeferenciranje u prostoru):** pozicioniranje specifičnih terenskih tačaka vršeno je uporednom analizom tekstualnih opisa sa visokorezolutivnim satelitskim snimcima i topografskim podlogama na servisu **Google Hybrid**.
3. **Manuelna vektorizacija:** na osnovu prepoznatih lokacija, sprovedena je digitalizacija unošenjem tačaka, čime su formirani novi vektorski slojevi.
4. **Unos atributnih podataka:** svakom digitalizovanom lokalitetu u GIS okruženju pridružena je odgovarajuća tabela atributa. Svi podaci iz PDF rešenja uneseni su u ovu bazu, što finalnoj karti daje interaktivnu vrijednost omogućavajući korisniku da klikom na polje na ekranu dobije sve relevantne informacije o tom lokalitetu.

3. Interaktivnost i prostorne analize

Karta je eksportovana u format interaktivne web-karte. Ovakav pristup omogućava dinamičan pregled podataka, gdje korisnici mogu vizuelno preklapati slojeve eksploatacionih, istražnih polja sa slojevima zaštićenih područja prirode. Na ovaj način se lako identifikuju zone gde se rudarske i istražne aktivnosti preklapaju sa zaštićenim područjima.

4. Ocjena preciznosti, ograničenja i neobuhvaćeni lokaliteti

Usljed specifičnosti primjenjene metodologije prevoda nestrukturiranih tekstualnih opisa u tačne prostorne koordinate putem vizuelne identifikacije na satelitskim snimcima uvažena je mogućnost postojanja minimalnih prostornih odstupanja kod manjeg broja tačaka. Ipak, unakrsnom provjerom izvornih dokumenata i fizičkog stanja na terenu (vidljivog na snimcima), **preko 90% digitalizovanih lokaliteta mapirano je sa izuzetno visokim stepenom preciznosti**. Konstatovano je da su eventualna odstupanja zanemarljiva u razmjeri karte i ne utiču na kvalitet donošenja zaključaka o prostornim odnosima.

Uprkos visokoj stopi obuhvata za svih deset kantona, zbog oskudnosti opisa u pojedinim rješenjima (nedostatak preciznih toponima, koordinata ili jasnih orjentira), metodologijom nije bilo moguće prostorno locirati strogo ograničen broj polja.³¹

³¹ Spisak lokaliteta koji iz ovih razloga nisu integrisani u finalni kartografski prikaz obuhvata sledeće lokacije: *Pašići, Repinac, Crkvice - Kamenolom, Brešćić, Ljubijankić brijeg, Sklop, Podići, Potkraj, Elezovac, Radonjići, Zdravljache, Zašumice i Podstrmac, Lučenica, Ravni do Mošunj, Radovan planina, Kovačevića draga, Kik, Kablići, Ždralovac i Begluci Istok*.

Ograničenja istraživanja

Istraživanje je, u skladu sa predmetom Projektnog zadatka i raspoloživim vremenskim okvirom, sprovedeno prvenstveno kao analiza dokumenata i postojećih podataka. Nije obuhvatalo terenska istraživanja, intervju sa predstavnicima institucija, nosiocima istražnih prava, vlasnicima zemljišta ili lokalnim zajednicama, niti druge kvalitativne metode neposrednog prikupljanja podataka. Takav pristup omogućio je detaljnije usmjeravanje raspoloživih resursa na pravni okvir, dokumentarne podatke i prostornu analizu, ali istovremeno ograničava mogućnost ocjene načina na koji se pojedina pravila primjenjuju u svakodnevnoj upravnoj i inspekcijskoj praksi. Najznačajnije ograničenje odnosi se na prirodu dokumentacije o izdatim odobrenjima.

Obim kantonalne analize takođe je prilagođen cilju istraživanja. Ona omogućava identifikovanje različitih regulatornih modela i značajnih odstupanja od federalnog zakona, ali ne predstavlja iscrpnu analizu zakonodavstva i upravne prakse svakog kantona. Isto tako, zbog razlika u dostupnosti podataka, pravno poređenje FBiH i RS nije u svim segmentima praćeno potpuno simetričnim skupom podataka o pojedinačnim odobrenjima.

Ograničenja prostornih podataka proizlaze prvenstveno iz činjenice da zvanični podaci o istražnim i eksploatacionim prostorima nisu bili raspoloživi u jedinstvenom digitalnom prostornom formatu. Zbog toga interaktivnu kartu treba koristiti za analitičko sagledavanje rasporeda i mogućih prostornih preklapanja, dok se za utvrđivanje tačnih pravnih granica pojedinačnog istražnog ili eksploatacionog prostora mora konsultovati odgovarajuća zvanična dokumentacija.

Naredna faza istraživanja trebalo bi zato da bude usmjerena na analizu pojedinačnih upravnih predmeta. To bi podrazumijevalo pribavljanje samih rješenja o odobrenju i njihovom produženju, zahtjeva i dokumentacije koja je uz njih dostavljena, zapisnika sa usmenih ili javnih rasprava, relevantnih urbanističkih i okolišnih akata, dokaza o pravima na zemljištu, kao i inspekcijskih zapisnika i dokumentacije o završetku i sanaciji istražnih prostora.

Prijedlog za dalje istraživanje: Bilo bi korisno podnijeti zahtjeve za pristup informacijama od javnog značaja radi pribavljanja svih izdatih odobrenja i dokumentacije koja je dostavljena uz zahtjeve za njihovo izdavanje. Poređenje tih spisa omogućilo bi da se utvrde eventualne nedosljednosti u postupanju organa i eventualni nedostaci u pojedinačnim postupcima. ***U dosadašnjoj praksi susretali smo se sa tim da organ dokumentaciju označi kao „vlasništvo“ kompanije i pristup uslovi njenom saglasnošću, uz pozivanje na poslovnu tajnu. Naravno, sama činjenica da je dokumentaciju izradila ili dostavila kompanija nije dovoljan razlog za uskraćivanje pristupa, naročito kada se odnosi na korištenje prirodnih resursa i moguće uticaje na okoliš. Pojedini jasno određeni***

dijelovi mogu biti zaštićeni kao poslovna tajna, ali organ mora ispitati preteže li interes zaštite tih podataka nad javnim interesom za njihovo objavljivanje i omogućiti pristup preostalom dijelu dokumentacije koji se može izdvojiti.

I. Regulatorni okvir i postupak odobravanja geoloških istraživanja u Federaciji Bosne i Hercegovine

1. (Ne)transparentnost izdatih odobrenja za geološka istraživanja

Prema Zakonu o geološkim istraživanjima FBiH, Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije vodi evidenciju i katastar odobrenih istražnih prostora za cijelu Federaciju, dok svako kantonalno ministarstvo vodi evidenciju za odobrenja iz svoje nadležnosti i dostavlja donesena rješenja Federalnom ministarstvu.³² Propisano je da evidencija obuhvata knjigu svih primljenih zahtjeva i katastar izdatih odobrenja, da se vodi u GIS formatu i kontinuirano ažurira, i sadrži podatke o investitoru, mineralnoj sirovini, lokaciji, površini i koordinatama istražnog prostora, broju i roku važenja odobrenja, njegovom produženju, potvrđivanju rezervi i eventualnom prelasku u eksploataciju, uz obavezu kontinuiranog ažuriranja podataka.³³

Međutim, **ni federalni propisi ni kantonalni propisi koji uređuju oblast geoloških istraživanja ne zahtijevaju da ova evidencija bude objavljena u formi elektronskog registra.** Pregledom internet stranica Federalnog ministarstva i kantona nije pronađen jedinstven i ažuran pregled podnesenih zahtjeva, aktivnih odobrenja, produženja i prestalih istražnih prava. Pojedinačni javni pozivi i objavljena rješenja pružaju samo fragmentaran uvid u konkretne predmete. **Federalni zavod za geologiju javno objavljuje katalog metapodataka i pojedine kartografske prikaze mineralnih sirovina, ali oni ne omogućavaju pregled ažurnog statusa podnesenih zahtjeva i izdatih odobrenja,** dok su vektorski podaci dostupni na zahtjev, **pa ne mogu zamijeniti javni registar istražnih prava.**³⁴ Način njihovog predstavljanja nije prilagođen jednostavnom korištenju od strane šire javnosti.

***Savjet:** Bilo bi opravdano pokrenuti inicijativu za proaktivno objavljivanje Katastra odobrenih istražnih prostora na internet stranici Ministarstva. Iako sektorski propisi uređuju njegovo vođenje, propisi o prostornim podacima i zaštiti okoliša, zajedno sa Arhuskom konvencijom, pružaju snažan pravni osnov da podaci o istražnim prostorima budu kontinuirano dostupni javnosti u elektronskom i kartografskom obliku. Uporedna rješenja potvrđuju opravdanost takvog pristupa, pa tako Hrvatska zahijeva da putem*

³² Zakon o geološkim istraživanjima Federacije Bosne i Hercegovine, „Sl. novine FBiH“, br. 9/2010 i 14/2010, član 17.

³³ Pravilnik o načinu vođenja evidencije i izrade katastra ležišta mineralnih sirovina, geoloških pojava i odobrenih istražnih prostora, „Sl. novine FBiH“, br. 38/11, član 5. stav 2, 32 - 45.

³⁴ Vid. <https://metapodaci.ippfbih.gov.ba/srv/api/records/cc250080-32a3-44a9-b506-0c9fe518f778>.

*interneta budu dostupni podaci o traženim, aktivnim, neaktivnim i brisanim istražnim prostorima.*³⁵

2. Izrada projekta detaljnih geoloških istraživanja

Detaljna geološka istraživanja izvode se prema **projektu detaljnih geoloških istraživanja**.³⁶ Projekat izrađuje privredno društvo ili javna ustanova koja je registrovana za ovu djelatnost kod nadležnog suda i koja ima rješenje Federalnog ministarstva o ispunjavanju uslova za bavljenje registrovanom djelatnošću iz oblasti geologije.³⁷

Sadržina projekta trebalo je da bude propisana novim pravilnikom u roku od jedne godine od dana stupanja na snagu Zakona o geološkim istraživanjima FBiH, odnosno najkasnije do 6. marta 2011. godine.³⁸ Međutim, prema dostupnim informacijama, novi pravilnik do danas nije donesen, pa se i dalje primjenjuje **Pravilnik o sadržini programa, projekata i elaborata geoloških istraživanja iz 1994. godine,**³⁹ u dijelu u kojem nije u suprotnosti sa važećim zakonom.⁴⁰

Sadržaj projekta detaljnih geoloških istraživanja i dalje se zasniva na normativnom okviru čiji je osnovni tekst star više od tri decenije - iz 1993. godine, uz izmene iz 1994. Ovaj Pravilnik je donesen prije uspostavljanja današnjeg ustavnog i institucionalnog okvira Bosne i Hercegovine, dok su se u međuvremenu značajno promijenili propisi i standardi u oblastima geoloških istraživanja, zaštite okoliša, voda, prirode i prostornog planiranja. Njegova dalja primjena zato otvara pitanje da li sadržaj projekta geoloških istraživanja odgovara savremenim zahtjevima zaštite okoliša, upravljanja prirodnim resursima i kontrole uticaja istražnih radova.

³⁵ Pravilnik o Jedinstvenom informacijskom sustavu mineralnih sirovina, „Narodne novine“, br. 84/24, član 4. stav 3 i član 7. stav 2.

³⁶ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 18. stav 2.

³⁷ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 21. stav 1.

³⁸ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 81.

³⁹ Pravilnik o sadržini programa, projekata i elaborata geoloških istraživanja („Službeni list RBiH“, br. 16/93 i 13/94).

⁴⁰ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 82. stav 1 (f). Vid. <https://jisms.gospodarstvo.gov.hr/#/maps>. Prema informacijama dostupnim na zvaničnoj internet prezentaciji Federalnog ministarstva energije, rudarstva i industrije (https://fmeri.gov.ba/zakonodavstvo/?utm_source) Pravilnik o sadržini programa, projekata i elaborata geoloških istraživanja, „Službeni list RBiH“, br. 16/93 i 13/94, jošu uvek je u primeni i novi pravilnik nije usvojen. Godine 2017. donet je Pravilnik o sadržaju, načinu izrade elaborata o klasifikaciji, kategorizaciji i proračunu rezervi čvrstih mineralnih sirovina i podzemnih voda, imenovanju, sastavu i radu stručne komisije za reviziju elaborata („Službene novine FBiH“, br. 85/17). Pravilnikom donetim 2017. godine prestale su da se primenjuju odredbe starog pravilnika koje uređuju elabore, dok se njegove odredbe o sadržini programa i projekata geoloških istraživanja i dalje primenjuju i Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije ih i danas navodi među važećim propisima iz ove oblasti (prim. aut).

Tema za dalje istraživanje: Bilo bi korisno detaljnije istražiti postupak pripreme novog pravilnika, razloge zbog kojih on do danas nije donesen, kao i da li su, u kom obimu i sa kojim rezultatima, planirana i korištena finansijska sredstva za njegovu izradu u okviru Programa za izradu i donošenje tehničkih propisa kojima se uređuje oblast rudarstva i geoloških istraživanja.

Projekat detaljnih geoloških istraživanja, između ostalog, sadrži:

- obrazloženje projektovanih radova po vrstama i obimu;
- organizaciju i dinamiku realizacije radova po fazama;
- obradu degradacije prostora sa razradom saniranja i zaštite okoline u fazi istraživanja;
- specifikaciju projektovanih radova;
- tehnički projekat bušenja i rudarskih istražnih radova kojim se, između ostalog, određuju i obrazlažu dubine bušotina, položaj istražnih radova sa koordinatama, tehnologija i tehnička konstrukcija bušotina, vodna i hidrogeološka ispitivanja, način postupanja sa iskopanim materijalom i isplakom, kao i mjere zaštite okoline i rekultivacije devastiranog terena.⁴¹

Obratiti pažnju: U Pravilniku o sadržini programa, projekata i elaborata geoloških istraživanja navodi se da projekat treba da obradi „degradaciju prostora sa razradom saniranja i zaštite okoline u fazi istraživanja“ i „rješenja i mjere zaštite okoline i rekultivacija devastiranog terena izvođenjem istražnih radova“. Međutim, **propisi koji uređuju geološka istraživanja u FBiH ne uređuju na dovoljno jasan način na osnovu kojih prethodno utvrđenih uslova nadležnih organa projektant određuje ove mjere, niti propisuju obavezu da se prije izrade projekta pribave uslovi zaštite prirode, kulturnog nasljeđa koji bi predstavljali obavezujuću osnovu za projektovanje istražnih radova. Takvo normativno rješenje ostavlja mogućnost da se uslovi zaštite prirode, kulturnog nasljeđa i drugih javnih dobara utvrđuju tek nakon što su ključna tehnička rješenja projekta već definisana, umjesto da ti uslovi prethode projektovanju i predstavljaju obavezujući okvir za utvrđivanje sadržaja samog projekta.** U Srbiji investitor, prije izrade projekta geoloških istraživanja, pribavlja akte nadležnog zavoda za zaštitu prirode i organa nadležnog za zaštitu kulturnog nasljeđa, pri čemu ti akti čine sastavni dio projekta.⁴² U Hrvatskoj investitor može inicijalno predložiti prostor na kojem želi da se sprovedu istraživanja, ali prije raspisivanja javnog nadmetanja i prije izbora budućeg nosioca istražnog prava nadležno ministarstvo samo pribavlja posebne uslove, ograničenja i saglasnosti od nadležnih organa i nosilaca javnih ovlaštenja. Tek nakon te prethodne provjere ministarstvo odlučuje da li postoje uslovi za sprovođenje javnog nadmetanja i, u okviru pripremnih

⁴¹ Pravilnik o sadržini programa, projekata i elaborata geoloških istraživanja, član 4.

⁴² Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima - Srbija, član 34. stav 3 i 4.

radnji, određuje posebne uslove i ograničenja istraživanja, granice istražnog prostora, kao i vrstu i količinu istražnih radova.⁴³

Za eksploatacijska geološka istraživanja, koja se izvode u već odobrenom eksploatacionom prostoru, takođe se izrađuje projekat. Važeći pravilnik zahtijeva da projekat prikaže potrebu za doistraživanjem ili provjerom mineralne sirovine, vrstu i obim radova, njihov položaj i dinamiku, način izvođenja, mjere zaštite na radu, predmjer predračun i izradu izvještaja o rezultatima.⁴⁴

3. Revizija projekta

Izrađeni projekat detaljnih i eksploatacijskih geoloških istraživanja podlježe obaveznoj reviziji.⁴⁵ Revizija obuhvata provjeru kvaliteta i opravdanosti projektovanih istražnih radova, mjera zaštite na radu, uticaja i zaštite okoline, uticaja projektovanih radova na sigurnost ljudi i podzemnih i površinskih objekata, primjene savremenih metoda geološke nauke, kao i usklađenosti projekta sa tehničkim propisima, normativima i standardima.⁴⁶ **Reviziju može da vrši samo privredno društvo ili javna ustanova koja ispunjava propisane uslove za izradu geološke dokumentacije i koja nije učestvovala u izradi projekta koji je predmet revizije.**⁴⁷ Zakon predviđa prekršajnu odgovornost i pravnog lica koje vrši reviziju i stručnog lica koje reviziju neposredno obavlja, uključujući novčane kazne i mogućnost privremenog oduzimanja prava na izradu odnosno kontrolu geološke dokumentacije.⁴⁸ Pored toga, revident je dužan da investitoru nadoknadi štetu nastalu usljed vršenja revizije bez ispunjavanja propisanih stručnih uslova, vršenja revizije dokumentacije u čijoj je izradi učestvovao ili koju je izradilo odnosno nostrificiralo pravno lice kod kojeg je zaposlen, kao i davanja pozitivnog izvještaja za geološku dokumentaciju ili njen dio koji ne ispunjava propisane zahtjeve.⁴⁹

***Obratiti pažnju:* Zabrana sukoba interesa, kako je uređena Zakonom o geološkim istraživanjima FBiH, postavljena je izrazito usko i ne obuhvata niz situacija koje mogu dovesti u pitanje nezavisnost i nepristrasnost revizije. Zakon o geološkim istraživanjima FBiH ograničava se na zahtjev da reviziju ne vrši lice koje je učestvovalo u izradi konkretnog projekta, odnosno , ali ne isključuje mogućnost da revident bude pravno lice koje je sa investitorom ili izrađivačem projekta vlasnički, upravljački, ugovorno ili na drugi način povezano.** Takvo rješenje je utoliko manje opravdano imajući u vidu da Zakon o privrednim društvima FBiH već poznaje institute povezanih lica i povezanih društava i uređuje različite oblike povezanosti, uključujući

⁴³ Zakon o rudarstvu Republike Hrvatske, „Narodne novine“, br. 56/13, 14/14, 52/18, 115/18, 98/19 i 83/23, član 23. stav 4.

⁴⁴ Pravilnik o sadržini programa, projekata i elaborata geoloških istraživanja, član 7.

⁴⁵ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 22. stav 1.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 22. stav 2.

⁴⁸ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 77 stav 1 (d) i stav 2 i član 78.

⁴⁹ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 22. stav 3. i član 78.

porodične veze, učešće u kapitalu, ugovornu povezanost, odnose vladajućeg i zavisnog društva i posrednu kontrolu.⁵⁰ Međutim, Zakon o geološkim istraživanjima FBiH ove kriterijume ne preuzima prilikom uređivanja nezavisnosti revidenta. Posljedično, **formalno ispunjenje uslova da revident nije učestvovao u izradi projekta ne pruža dovoljnu garanciju njegove stvarne nezavisnosti od investitora i izrađivača projekta.** Na primjer, Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima Republike Srbije postavlja širu zabranu, jer tehničku kontrolu projekta ne može da vrši ni pravno lice koje je izradilo projekat ni sam nosilac istraživanja, dok u tehničkoj kontroli ne mogu učestvovati lica zaposlena kod izrađivača projekta koja su učestvovala u njegovoj izradi, niti lica zaposlena kod nosioca istraživanja, kao i lica zaposlena u ministarstvu, nadležnom organu autonomne pokrajine i jedinici lokalne samouprave.⁵¹ Time se, za razliku od rješenja u FBiH, izričito isključuje mogućnost da investitor neposredno kontroliše sopstveni projekat. Međutim ni navedeno rješenje nije potpuno jer zabranu ne proširuje na pravna i fizička lica povezana sa investitorom ili izrađivačem projekta.⁵² **Potpunije normativno rješenje zahtijevalo bi da se nezavisnost revizije projekta obezbijedi propisivanjem da privredno društvo ili javna ustanova koja vrši reviziju ne može biti vlasnički, upravljački ili na drugi relevantan način povezana sa investitorom ili izrađivačem projekta, kao i propisivanjem odgovarajućih razloga za izuzeće stručnog lica koje neposredno vrši reviziju kada njegove lične, porodične, poslovne ili upravljačke veze mogu dovesti u pitanje njegovu nezavisnost i nepristrasnost.**

Obratiti pažnju: U pogledu odgovornosti revidenta nije jasno zbog čega Zakon o geološkim istraživanjima FBiH izričito uređuje samo obavezu da investitoru naknadi štetu, dok ne sadrži odgovarajuću posebnu odredbu o odgovornosti prema trećim licima, uključujući lica čija bi imovina ili druga prava mogla biti ugrožena, niti o odgovornosti za štetu nanесenu životnoj sredini. Takvo zakonsko rješenje ne znači da bi ova odgovornost bila isključena, budući da bi se ona, zavisno od okolnosti konkretnog slučaja, mogla zasnivati na opštim pravilima o naknadi štete i na posebnim pravilima sadržanim u propisima koji uređuju zaštitu životne sredine. Ipak, činjenica da **Zakon o geološkim istraživanjima FBiH posebno uređuje odgovornost revidenta samo prema investitoru, dok odgovornost prema trećim licima i za štetu prema životnoj sredini ostavlja opštem pravnom režimu, ukazuje da je normativni fokus zakona prvenstveno usmjeren na uređenje odnosa sa investitorom, a znatno manje na neposrednu zaštitu javnog interesa i interesa lica koja mogu biti pogođena posljedicama neadekvatno revidiranog projekta.** Pored toga, visina novčanih kazni za pravno lice koje je dalo pozitivan izvještaj o projektu koji ne ispunjava zakonske zahtjeve, može se ocjeniti kao relativno niska u odnosu na značaj revizije kao ključnog mehanizma

⁵⁰ Zakon o privrednim društvima FBiH, „Službene novine FBiH“, br. 81/15 i 75/21, član 34, član 51. i 52.

⁵¹ Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima Republike Srbije, član 26.

⁵² U praksi su u Srbiji zabeleženi slučajevi u kojima tehničku kontrolu projektne dokumentacije jednog pravnog lica vrši drugo, sa njim povezano pravno lice. Rešenje Ministarstva rudarstva i energetike br. 310-02-1291/2022-02 od 31.03.2026. godine, može biti dostavljeno po potrebi.

stručne kontrole i mogućih posljedica propusta po sigurnost ljudi, imovine i životne sredine. U Srbiji je za pravno lice koje tehničku kontrolu projekta geoloških istraživanja ne vrši pod uslovima i na način propisan zakonom predviđena novčana kazna od 1.500.000 do 3.000.000 RSD (približno 25.000 do 50.000 KM), što je značajno više od 5.000 do 15.000 KM koliko propisuje Zakon o geološkim istraživanjima FBiH.⁵³ U tom smislu **trebalo bi razmotriti i povećanje novčanih kazni, odnosno njihovo određivanje na način koji bi obezbjedio stvaran odvraćajući efekat.**

Dodatno, u kaznenim odredbama postoji normativna nedosljednost koja može uticati na djelotvornost sistema odgovornosti revidenta. Naime, odredba kojom se sankcioniše vršenje revizije bez ispunjavanja propisanih stručnih uslova upućuje samo na uslove koji se odnose na reviziju projekata eksploatacijskih geoloških istraživanja, dok ne obuhvata izričito i stručne uslove propisane za reviziju projekata detaljnih geoloških istraživanja.⁵⁴

***Obratiti pažnju:* Iako Zakon o geološkim istraživanjima FBiH zahtijeva da revizija projekta obuhvati i "uticaj i zaštitu okoline", nije dovoljno jasno prema kojim kriterijumima i uslovima se ta kontrola vrši. Posebno treba imati u vidu da reviziju mogu vršiti diplomirani inženjeri geologije, dok obavezno učešće stručnjaka za zaštitu životne sredine nije propisano.⁵⁵**

4. Pribavljanje ostalih akata potrebnih da bi se zahtjev mogao podnijeti

Pre podnošenja zahtjeva za odobrenje detaljnih geoloških istraživanja investitor mora obezbjediti akte koji potvrđuju prihvatljivost planiranog istraživanja sa stanovišta zaštite životne sredine, prostornog planiranja i prava na zemljištu. Uz zahtjev se, između ostalog, prilažu urbanistička saglasnost za istraživanje definisano projektom, projekat detaljnih geoloških istraživanja sa izvještajem o izvršenoj reviziji i saglasnost vlasnika zemljišta na kojem će se radovi izvoditi.

4.1. Urbanistička saglasnost

Urbanistička saglasnost predstavlja upravni akt kojim se, na osnovu relevantne prostorno-planske dokumentacije i u skladu sa posebnim uslovima, saglasnostima, mišljenjima i drugim aktima nadležnih organa, utvrđuje dopuštenost konkretnog zahvata u prostoru i određuju urbanističko-tehnički i drugi uslovi relevantni za njegovo dalje projektovanje i realizaciju.⁵⁶

Uz zahtev za izdavanje urbanističke saglasnosti, u zavisnosti od vrste zahvata i karakteristika lokacije, prilažu se odnosno pribavljaju i posebni akti nadležnih organa i drugih pravnih lica. Pravosnažno rješenje da izrada studije nije potrebna, odnosno

⁵³ Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima Republike Srbije, član 180. stav 1 (4).

⁵⁴ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 78. stav 1(a).

⁵⁵ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 20. stav 2.

⁵⁶ Zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine FBiH“, br. 2/06, 72/07, 32/08, 4/10, 13/10, 45/10, 85/21, 92/21 i 72/24, član 39. i 40.

pravosnažno rješenje o odobravanju studije kada je ona potrebna, dostavlja se nadležnom organu prilikom podnošenja zahtjeva za urbanističku saglasnost.⁵⁷ U zavisnosti od karakteristika istražnih radova i lokacije, na osnovu posebnih propisa mogu biti potrebni i drugi akti i uslovi nadležnih organa, uključujući vodne akte, uslove zaštite kulturnog i prirodnog nasljeđa, poljoprivrednog i šumskog zemljišta, postojeće infrastrukture i odbrane, kao i druge saglasnosti i uslove propisane posebnim zakonima.⁵⁸

! Mogućnost učešća zainteresovane javnosti: po prijemu zahtjeva za izdavanje urbanističke saglasnosti, nadležni organ ispituje da li je zahtjev uredan i da li sadrži podatke i dokumentaciju potrebne za postupanje. Ako zahtjev sadrži nedostatke koji sprječavaju dalje postupanje, investitor se poziva da ih otkloni u ostavljenom roku.⁵⁹ **Nakon podnošenja urednog zahtjeva za izdavanje urbanističke saglasnosti, Federalno ministarstvo prostornog uređenja navodi da je dužno da, putem investitora, objavi javni poziv zainteresovanim licima i strankama u postupku, u skladu sa pravilom prema kojem se prije donošenja rješenja moraju utvrditi sve činjenice i okolnosti značajne za odlučivanje i strankama omogućiti da ostvare i zaštite svoja prava i pravne interese.⁶⁰ Međutim, uvidom u evidenciju objavljenih poziva proizlazi da se konkretnim javnim pozivima pravo na uvid u idejni projekat i izjašnjenje vezuje za lica koja imaju svojstvo stranke u postupku.⁶¹**

Iako propisi u Federaciji BiH kojima se uređuje izdavanje urbanističke saglasnosti ne priznaju izričito zainteresovanoj javnosti položaj stranke na način na koji je to učinjeno u propisima iz oblasti zaštite okoliša, opšta pravila upravnog postupka pružaju osnov za njeno uključivanje u postupak.⁶² Stoga **bi udruženja koja svoje ciljeve ostvaruju u oblasti zaštite životne sredine, po saznanju da je postupak pokrenut, mogla da zahtijevaju priznanje svojstva stranke, obrazlažući pravni interes mogućim uticajem projekta na životnu sredinu i povezanošću urbanističke saglasnosti sa prethodno donesenim okolišnim odlukama i uslovima.**

Značaj učešća zainteresovane javnosti u postupku izdavanja urbanističke saglasnosti proizlazi iz **neposredne veze ovog postupka sa procjenom uticaja na okoliš** jer se pravosnažno rješenje o odobravanju studije, odnosno rješenje kojim je utvrđeno da njena

⁵⁷ Uredba o projektima za koje je obavezna procjena uticaja na okoliš i projektima za koje se odlučuje o potrebi procjene uticaja na okoliš, „Službene novine Federacije BiH“, br. 51/21, 33/22 i 104/22, član 7. stav 5.

⁵⁸ Zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou Federacije Bosne i Hercegovine, član 39. Vid. <https://fmpu.gov.ba/koristenje-zemljista/saglasnost-lokacijska-informacija/?utm>.

⁵⁹ Zakon o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine Federacije BiH“, br. 2/98, 48/99 i 61/22, član 67. stav 1. i 2.

⁶⁰ Zakon o upravnom postupku FBiH, član 133. Vid. i <https://fmpu.gov.ba/koristenje-zemljista/saglasnost-lokacijska-informacija/?utm>.

⁶¹ <https://fmpu.gov.ba/objave/6686/>.

⁶² Zakon o upravnom postupku FBiH, čl. 48. i 137.

izrada nije potrebna, dostavlja uz zahtjev za urbanističku saglasnost.⁶³ Upravo zbog toga se u ovom postupku otvara pitanje da li su mjere, ograničenja i drugi okolišni zahtjevi utvrđeni u prethodnim fazama pravilno preneseni u urbanističko-tehničke uslove i druge elemente na osnovu kojih će projekat biti dalje razrađivan i odobran.

Pored toga, **opšta pravila upravnog postupka omogućavaju pristup spisima i licu koje učini vjerovatnim svoj pravni interes, kao i udruženju građana kada za to postoji opravdan interes.**⁶⁴ Ovaj mehanizam može biti naročito značajan za zainteresovanu javnost, jer omogućava uvid u dokumentaciju relevantnu za provjeru da li su uslovi i mjere zaštite okoliša pravilno preneseni u kasnije faze odobravanja projekta, nezavisno od toga da li je udruženju prethodno priznato svojstvo stranke u postupku.

Takvo tumačenje potvrđuje i praksa Komiteta za usklađenost sa Arhuskom konvencijom, prema kojoj se procesne garancije zainteresovane javnosti ne završavaju donošenjem odluke u postupku procjene uticaja na okoliš, već moraju biti obezbijeđene i u kasnijim fazama odlučivanja koje su relevantne za konačno odobrenje i realizaciju projekta, uključujući postupke koji se odnose na korištenje zemljišta i izdavanje građevinskih dozvola.⁶⁵ Komitet je posebno naglasio da zainteresovana javnost mora imati mogućnost da ospori i konačnu dozvolu ako ona nije u skladu sa odlukom donesenom u postupku procjene uticaja na okoliš, odnosno mjerama i uslovima utvrđenim u tom postupku.⁶⁶ Vrhovni sud FBiH je u presudi iz novembra 2023. godine, u predmetu izdavanja urbanističke saglasnosti za malu hidroelektranu u Srednjobosanskom kantonu, zauzeo stav da je nadležni organ bio dužan obezbijediti učešće zainteresovane javnosti i u postupku izdavanja same urbanističke saglasnosti.⁶⁷ Sličan pristup zauzeo je i Ustavni sud Republike Srbije, prihvatajući aktivnu legitimaciju udruženja (koje ostvaruje ciljeve u oblasti zaštite životne sredine) za osporavanje građevinske dozvole kada se ona odnosi na projekat koji može imati uticaj na životnu sredinu, pri čemu je posebno ukazao da pravni interes za učešće postoji kada je za taj projekat propisana obaveza sprovođenja postupka procjene uticaja na životnu sredinu.⁶⁸ Sud je pritom naročito ukazao da bi suprotno tumačenje moglo zainteresovanu

⁶³ Uredba o projektima za koje je obavezna procjena uticaja na okoliš i projektima za koje se odlučuje o potrebi procjene uticaja na okoliš, „Službene novine Federacije BiH“, br. 51/21, 33/22 i 104/22, član 7. stav 5.

⁶⁴ Zakon o upravnom postupku FBiH, član 79.

⁶⁵ Aarhus Convention Compliance Committee, *Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/50 concerning compliance by the Czech Republic*, ECE/MP.PP/C.1/2012/11, 2 October 2012.

⁶⁶ Aarhus Convention Compliance Committee, *Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2011/58 concerning compliance by Bulgaria*, ECE/MP.PP/C.1/2013/4, 11 January 2013.

⁶⁷ Vrhovni sud Federacije Bosne i Hercegovine, presuda broj 06 0 U 014604 23 Uvp 2 od 3. novembra 2023. godine, <https://vsud-fbih.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/126003>.

⁶⁸ Vid. https://www.ustavni.sud.rs/ostalo/odnosi-sa-javnoscu/vesti/ustavni-sud-usvojio-ustavnu-zalbu-u-predmetu?lang_type=lat.

javnost ostaviti bez djelotvornog pravnog sredstva za zaštitu prava na zdravu životnu sredinu.⁶⁹

4.2. Procjena uticaja na okoliš

Ukoliko se za konkretan projekat sprovodi postupak procjene uticaja na okoliš, zainteresovana javnost ima dodatnu mogućnost da učestvuje u odlučivanju još prije izdavanja urbanističke saglasnosti, odnosno prije izdavanja odobrenja za geološka istraživanja.

Procjena uticaja sprovodi se u dve faze - kroz prethodnu procjenu i, kada je to potrebno, izradu studije procene uticaja.⁷⁰ Za sprovođenje prethodne i procjene uticaja nadležno je Federalno ministarstvo okoliša i turizma. Kantonalni organi i jedinice lokalne samouprave uključuju se u postupak prethodne procjene dostavljanjem mišljenja o zahtjevu i priloženoj dokumentaciji, ali važeći federalni propisi ne uspostavljaju paralelan postupak procjene uticaja na kantonalnom nivou.⁷¹

Geološka istraživanja nisu kao posebna kategorija navedena ni u Prilogu I Uredbe, kojim su određeni projekti za koje se obavezno provodi procjena uticaja, ni u Prilogu II, kojim su određeni projekti za koje Federalno ministarstvo u postupku prethodne procjene odlučuje o potrebi sprovođenja procjene uticaja izradom studije.⁷² Međutim, pojedini istražni radovi, zavisno od njihove prirode i tehničkih karakteristika, ipak se mogu preklapati sa kategorijama iz Priloga II, naročito sa „dubinskim kopovima“, među kojima Uredba posebno navodi geotermalne iskope i iskope za snabdijevanje vodom.⁷³

Tema za dalje istraživanje: Bilo bi korisno od nadležnog organa pribaviti podatke o broju i ishodu postupaka prethodne procjene uticaja vođenih za geološka istraživanja. Ukrštanjem tih podataka sa evidencijom izdatih odobrenja iz priložene tabele moglo bi se utvrditi za koja istraživanja je sprovedena prethodna procjena, odnosno postupak procjene uticaja, a za koja takav podatak ne postoji ili postupak procjene uticaja nije sproveden.

⁶⁹ *Ibid.* Pogledati i odluku Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *L'Erablière A.S.B.L. v. Belgium*.

⁷⁰ Zakon o zaštiti okoliša, član 67.

⁷¹ Zakon o zaštiti okoliša FBiH, član 65. st. 1–2, član 70. st. 1–3, član 24. tač. a) i c) i član 146. st. 4; Uredba o projektima za koje je obavezna procjena uticaja na okoliš i projektima za koje se odlučuje o potrebi procjene uticaja na okoliš, „Službene novine FBiH“, br. 51/21, 33/22 i 104/22, čl. 4–7.

⁷² U dostupnoj praksi Federalnog ministarstva uočen je zahtjev koji je obuhvatao i istraživanje i eksploataciju kamena, pri čemu je postupak prethodne procjene vođen po osnovu planirane eksploatacije. Vid. zahtjev za prethodnu procjenu uticaja za projekat istraživanja i eksploatacije tehničko-građevinskog kamena sa separacijom na prostoru „Pogledača“ u Posušju: [Zahtjev za prethodnu procjenu uticaja na okoliš za projekat istraživanja i eksploataciju tehničko-građevinskog kamena sa separacijom na prostoru „Pogledača“. Posušje, koja obuhvata 8.1 ha, nosioca projekta „POINT“ d.o.o. Posušje](#), objavljeno 19. avgusta 2026.

⁷³ Uredba o projektima za koje je obavezna procjena uticaja na okoliš i projektima za koje se odlučuje o potrebi procjene uticaja na okoliš, Prilog II, tačka 2. Ekstraktivna industrija, podtačka (d), „Dubinski kopovi“.

4.3. Saglasnost vlasnika zemljišta na kojem će se radovi izvoditi

U federalnom postupku, kao i u većini kantonalnih sistema, saglasnost vlasnika zemljišta prilaže se uz zahtjev za izdavanje odobrenja i predstavlja važan instrument zaštite prava svojine. **Zakon o geološkim istraživanjima FBiH propisuje da se uz zahtjev za izdavanje odobrenja za geološka istraživanja prilaže saglasnost vlasnika zemljišta na kojem će se istražni radovi izvoditi**, dok se prekršajna odgovornost vezuje za njeno nepribavljanje prije ulaska u odobreni istražni prostor.⁷⁴ **Iako saglasnost vlasnika zemljišta predstavlja uslov za izdavanje odobrenja, a njegov neposredni pravni interes za učešće u postupku proizlazi iz činjenice da se istražni radovi izvode na njegovoj nepokretnosti, Zakon o geološkim istraživanjima FBiH vlasnika zemljišta ne navodi izričito među strankama koje se pozivaju na usmenu raspravu.**⁷⁵ **Propisi Zapadnohercegovačkog kantona i Hercegbosanske županije (Kanton 10) ne navode saglasnost vlasnika među dokumentima koji se prilažu uz zahtjev za odobrenje geoloških istraživanja, već predviđaju da se pitanje prava korištenja odnosno službenosti na zemljištu riješi u roku određenom samim odobrenjem.**⁷⁶ **U Tuzlanskom kantonu saglasnost vlasnika zemljišta jeste obavezan prilog uz zahtjev, dok kantonalni zakon u odredbama kojima neposredno uređuje postupak izdavanja odobrenja ne propisuje održavanje usmene rasprave.**⁷⁷

5. Izdavanje odobrenja za geološka istraživanja

U skladu sa Zakonom o geološkim istraživanjima FBiH postupak se pokreće zahtjevom investitora, u kojem se navode podnosilac zahtjeva, mineralna sirovina koja je predmet istraživanja, vrsta i obim istražnih radova, istražni prostor i planirano trajanje istraživanja.⁷⁸ Uz zahtjev se prilažu **topografska osnova, urbanistička saglasnost, projekat detaljnih geoloških istraživanja sa izvještajem o reviziji, dokazi o registraciji i ispunjenosti propisanih stručnih i drugih uslova investitora, projektanta i revidenta, kao i saglasnost vlasnika zemljišta na kojem će se istraživanja vršiti.**⁷⁹ **Kanton Sarajevo zahtijeva da se uz zahtjev za detaljna istraživanja priloži i ugovor o koncesiji, u slučaju da privredno društvo podnese zahtjev za detaljna geološka istraživanja u svrhu eksploatacije mineralnih sirovina.**⁸⁰ **Zakon o geološkim istraživanjima Županije Posavske (Posavski kanton), u odnosu na zahtjeve federalnog propisa, zahtijeva i kopiju katastarskog plana, zemljišnoknjižne izvratke i posjedovne listove za sve parcele unutar istražnog**

⁷⁴ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 76. stav 1 (f).

⁷⁵ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 28. stav 3.

⁷⁶ Zakon o geološkim istraživanjima Županije Zapadnohercegovačke, „Narodne novine ŽZH“, br. 2/99 i 7/14, član 35. i 45. i Zakon o geološkim istraživanjima, „Narodne novine Hercegbosanske županije“, br. 12/01 član 34. i 44.

⁷⁷ Zakon o geološkim istraživanjima Tuzlanskog kantona, član 18. stav 3 (g).

⁷⁸ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 27. stav 1 i 2.

⁷⁹ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 27. stav 3.

⁸⁰ Zakon o geološkim istraživanjima, „Službene novine kantona Sarajevo“, br. 41/2012, član 27, st. 4.

prostora, koje ne zahtijeva federalni propis.⁸¹ Sličan zahtjev sadržan je i u propisima Hercegovačko-neretvanskog kantona.⁸² Posavski kanton zahtijeva i prethodnu saglasnost Vlade, osim kod određenih istraživanja za potrebe građenja.

Izraženija odstupanja, u odnosu na federalni zakon, postoje u Zapadnohercegovačkom kantonu i Hercegbosanskoj županiji (Kantonu 10). Prema Zakonu o geološkim istraživanjima Zapadnohercegovačkog kantona iz 1999. godine i izmjenama iz 2014. godine saglasnost vlasnika zemljišta izričito se ne navodi među priložima uz zahtjev, dok se među neophodnim priložima navode lokacijska dozvola, prostorni plan opštine iz kojeg je vidljivo da je površina planirana za istraživanje slobodna za rudarske i industrijske svrhe i ugovor o koncesiji.⁸³ U Hercegbosanskoj županiji, u kojoj se primjenjuje zakon iz 2001. godine, uz zahtev se prilažu dokaz o registraciji podnosioca, urbanistička saglasnost i prostorni plan opštine kojim se potvrđuje da je prostor slobodan za rudarske i industrijske svrhe, kao i projekat istražnih radova. Zakon među priložima ne navodi saglasnost vlasnika zemljišta ni poseban izveštaj o reviziji projekta. Stručnu kontrolu projekta obavlja komisija koju imenuje Ministarstvo, dok se pitanje prava korišćenja ili služnosti na zemljištu može rešavati i nakon izdavanja odobrenja, u roku određenom samim rešenjem.⁸⁴

Nadležno ministarstvo ispituje potpunost zahtjeva i usklađenost projekta sa zakonom i podzakonskim aktom koji uređuje sadržinu projektne dokumentacije.⁸⁵ Ukoliko zahtjev nije uredan, **Ministarstvo je dužno da u roku od 15 dana od njegovog podnošenja pozove investitora da ga ispravi ili dopuni, ostavljajući mu za to rok od najviše 15 dana od prijema obaveštenja, a ukoliko investitor u ostavljenom roku ne postupi po pozivu, zahtjev se odbija.**⁸⁶

Po sprovedenom postupku, Ministarstvo donosi odluku o zahtjevu i izdaje odobrenje za geološka istraživanja ako su ispunjeni propisani uslovi, odnosno odbija zahtjev ukoliko utvrdi postojanje zakonom predviđenih razloga za odbijanje.⁸⁷

5.1. Nadležnost za izdavanje odobrenja za detaljna geološka istraživanja

⁸¹ Zakon o geološkim istraživanjima Županije Posavske, „Narodne novine Županije Posavske“, br. 6/14, član 22, st. 2-3.

⁸² Zakon o geološkim istraživanjima Hercegovačko-neretvanskog kantona, „Službene novine hercegovačko-neretvanskog kantona“, br. 7/2011, 1/2013, 1/2014, 6/2016 i 8/2019), član 20.

⁸³ Zakon o geološkim istraživanjima Županije Zapadnohercegovačke, „Narodne novine ŽZH“, br. 2/99 i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o geološkim istraživanjima Županije Zapadnohercegovačke, „Narodne novine ŽZH“, br. 7/14.

⁸⁴ Zakon o geološkim istraživanjima Hercegbosanske županije, „Narodne novine Hercegbosanske županije“, br. 12/01, član 18, 34. i 44.

⁸⁵ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 28. stav 1.

⁸⁶ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 28. stav 5 i 6.

⁸⁷ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 28. stav 2.

Zakon o geološkim istraživanjima FBiH uspostavlja podjeljenu nadležnost između federalnog i kantonalnog nivoa, pri čemu je kriterijum za zasnivanje nadležnosti vrsta mineralne sirovine koja je predmet istraživanja. **Federalno ministarstvo nadležno je za regionalna i detaljna istraživanja energetske i metalne mineralne sirovine, soli i podzemnih voda, dok se istraživanja nemetalne, sekundarne i ostale mineralne sirovine nalaze u nadležnosti kantonalnih organa.**⁸⁸ Ako istraživanje sirovine iz kantonalne nadležnosti zahvata teritoriju više kantona, nadležnost prelazi na FMERI.⁸⁹

U prikupljenom uzorku **od 47 pojedinačnih odobrenja za detaljna geološka i hidrogeološka istraživanja koja se mogu jasno identifikovati, 19 je izdao FMERI, a ostala odobrenja su izdali kantonalni organi.** Međutim, iz dokumentacije koju je prikupila Fondacija ACT, i stavila na rapsolaganje istraživačkom timu, ne može se sa sigurnošću utvrditi koliko trenutno ima aktivnih istražnih prava a na koliko lokacija su istraživanja završena pa su izdate dozvole za eksploataciju. Na primjer, prema informacijama koje je dostavio **Zeničko-dobojski kanton** na teritoriji ovog kantona **izdato je 24 odobrenja za istraživanje i eksploataciju mineralnih sirovina.**⁹⁰ **Unsko-sanski kanton je izdao 44 odobrenja za eksploataciju,** te se takođe može zaključiti da su tome prethodila određena odobrenja za istraživanje. **Struktura odobrenja uglavnom prati zakonsku raspodjelu nadležnosti: federalna odobrenja obuhvataju,** između ostalog, **metalne mineralne sirovine i podzemne vode,** dok se **među kantonalnim odobrenjima pretežno pojavljuju krečnjak, dolomit i druge nemetalne mineralne sirovine.**

Obratiti pažnju: Podjela nadležnosti je relativno jasna kada se istražuje mineralna sirovina koja nedvosmisleno pripada jednoj od kategorija iz člana 3. Međutim, **Zakon ne uređuje izričito situaciju u kojoj se jednim projektom istražuje kompleksno ležište koje sadrži mineralne sirovine iz različitih kategorija, od kojih neke pripadaju federalnoj, a druge kantonalnoj nadležnosti.** Takav slučaj je zabilježen i u praksi gdje je FMERI izdao odobrenja za istraživanje rude olova, cinka, barita i pratećih mineralnih komponenti na području Vareša. Olovo i cink pripadaju metalnim mineralnim sirovinama iz člana 3. tačka b) Zakona o geološkim istraživanjima FBiH, za koje je nadležan FMERI, dok je barit izričito svrstan među nemetalne mineralne sirovine iz tačke d), za koje je načelno nadležan kantonalni organ. Takva praksa djeluje opravdano, jer omogućava da se jedinstveno kompleksno ležište razmatra u okviru jednog postupka pred jednim organom, ali bi radi **pravne sigurnosti bilo korisno da zakon izričito uredi i postupanje u slučaju zajedničke nadležnosti.**

5.2. Prostor gdje nisu dozvoljena geološka istraživanja mineralne sirovine

⁸⁸ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 26. stav 2 i 3.

⁸⁹ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 26. stav 4.

⁹⁰ Dokument br. 04-14-10725-1/26.

U Federaciji BiH geološka istraživanja radi eksploatacije mineralne sirovine nisu dozvoljena na prostoru na kojem se nalaze objekti i uređaji za vodosnabdijevanje, objekti i prostori značajni za odbranu, spomenici kulture, prirodne rijetkosti, groblja i prostori zaštićeni drugim zakonima.⁹¹ **Kantonalna rješenja nisu potpuno usaglašena**, pa tako **Posavski kanton dopušta istraživanja od opšteg interesa i na inače zabranjenim prostorima, pod uslovima koje odredi kantonalna vlada.**⁹² Sa druge strane, **Zapadnohercegovački kanton i Hercegbosanska županija propisuju širi krug zaštićenih prostora, uključujući naselja, javne saobraćajnice, izvorišta i druga dobra u opštoj upotrebi, ali takođe dopuštaju izuzetke za istraživanja od opšteg društvenog interesa.**⁹³

Obratiti pažnju: Zakon o zaštiti prirode FBiH ne poznaje termin “prirodne rijetkosti” te je u tom smislu Zakon o geološkim istraživanjima neprecizan što može značajno da umanjuje zaštitu prirodnih vrijednosti.⁹⁴ Iako Zakon o geološkim istraživanjima dodatno obuhvata i „prostore zaštićene u skladu sa drugim zakonima“, termin „prirodne rijetkosti“ nije usklađen sa savremenim kategorijama zaštićenih prirodnih vrijednosti, kao što ni izraz „spomenici kulture“ ne obuhvata izričito sva zaštićena kulturna dobra, što može dovesti do preuskog tumačenja zabrane sprovođenja geoloških istraživanja na određenim područjima. Dodatni rizik predstavljaju široko formulisani izuzeci za istraživanja od opšteg interesa, jer nisu praćeni jasnim kriterijumima za utvrđivanje takvog interesa.

5.3. Učešće javnosti u postupku izdavanja odobrenja za detaljna geološka istraživanja

Specifičnost postupka predstavlja **obavezno održavanje usmene rasprave, ali zakon svojstvo stranke u postupku izričito priznaje samo investitoru, nosiocu susjednog istražnog ili eksploatacionog prava i nadležnoj jedinici lokalne samouprave.**⁹⁵ Takvo određenje je restriktivno, budući da **ne obuhvata ni vlasnike zemljišta ni lica čije bi zdravlje, imovina ili drugi interesi mogli biti neposredno pogođeni istražnim radovima, ni udruženja građana koja svoje ciljeve ostvaruju u oblasti zaštite životne sredine, iako se upravo zaštita tih dobara uzima u obzir prilikom odlučivanja o zahtjevu.** Posebno je uočljiva **protivrječnost u kantonalnim propisima koji od podnosioca zahtjeva traže prilaganje saglasnosti vlasnika zemljišta kao uslov za razmatranje zahtjeva, ali istovremeno tom istom vlasniku ne priznaju eksplicitno svojstvo stranke u postupku. Poziv na raspravu dostavlja se strankama, ali se i objavljuje na oglasnoj tabli opštine najmanje osam dana pre njenog održavanja,**

⁹¹ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 16.

⁹² Zakon o geološkim istraživanjima Županije Posavske, „Narodne novine Županije Posavske“, broj 6/14, član 13. stav 2.

⁹³ Zakon o geološkim istraživanjima Županije Zapadnohercegovačke, „Narodne novine Županije Zapadnohercegovačke“, br. 2/99, član 30. i Zakon o geološkim istraživanjima Hercegbosanske županije (Kanton 10), „Narodne novine Hercegbosanske županije“, br. 12/01, član 30.

⁹⁴ Zakon o zaštiti prirode FBiH, „Službene novine FBiH“, br. 66/13 i 10/25.

⁹⁵ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 28. stav 3.

što zainteresovanoj javnosti može omogućiti da sazna za postupak, ali ne nužno da u njemu učestvuje. Za razliku od postupka izdavanja urbanističke saglasnosti, mogućnost proširenja kruga stranaka neposrednom primjenom opštih pravila upravnog postupka ovdje je znatno uža, budući da poseban zakon izričito određuje krug stranaka, dok se opšta pravila upravnog postupka primjenjuju samo na pitanja koja tim zakonom nisu drugačije uređena. **Poziv na usmenu raspravu dostavlja se strankama, ali se istovremeno objavljuje i na oglasnoj tabli općine kojoj teritorijalno pripada istražni prostor, najmanje osam dana prije održavanja rasprave.**⁹⁶ Ovakva objava omogućava drugim zainteresovanim licima da saznaju za postupak, a s obzirom na to da je prema opštim pravilima upravnog postupka usmena rasprava javna, načelno i da joj prisustvuju.⁹⁷ Međutim, samo saznanje za postupak i prisustvo javnoj raspravi ne daju tim licima svojstvo stranke niti procesna prava koja iz tog svojstva proizlaze. Zakon o opštem upravnom postupku **takvu objavu vezuje upravo za situacije u kojima postoji mogućnost da se u postupku pojave i druga lica čiji bi pravno zaštićeni interesi mogli biti pogođeni. Zakon o geološkim istraživanjima preuzima ovaj mehanizam i nalaže objavu poziva na oglasnoj tabli općine, ali istovremeno izričito određuje zatvoren krug stranaka.**

Kantonalna rješenja nisu ujednačena. **Unsko-sanski, Zeničko-dobojski, Hercegovačko-neretvanski, Posavski kanton i Kanton Sarajevo uglavnom preuzimaju federalni model usmene rasprave i njegov ograničeni krug učesnika.**⁹⁸ Hercegbosanska županija zadržava javnu raspravu, ali na nju poziva samo postojeće operatere, javna preduzeća i nadležni opštinski organ, i ne propisuje prethodno javno objavljivanje poziva na raspravu.⁹⁹ Zapadnohercegovački kanton ukinuo je ranije propisanu javnu raspravu izmjenama zakona iz 2014. godine, dok u Tuzlanskom kantonu ostaje nejasno da li se ona sprovodi neposrednom primjenom federalnog zakona.¹⁰⁰ Zato mogućnost učešća u suštinski istoj vrsti postupka zavisi i od toga koji kantonalni organ odlučuje o zahtevu.

Obratiti pažnju: Čini se da bi u postupku odobravanja geoloških istraživanja trebalo predvidjeti šire učešće javnosti, kako bi se mogući uticaji na životnu sredinu i lokalne zajednice razmotrili prije donošenja odluke i uzeli u obzir pri određivanju uslova i ograničenja za izvođenje istraživanja. Na primjer, u Finskoj se prije odlučivanja o odobrenju za mineralna istraživanja strankama omogućava podnošenje prigovora, dok i druga lica

⁹⁶ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 28. stav 4.

⁹⁷ Zakon o upravnom postupku FBiH, član 148. stav 1.

⁹⁸ Zakon o geološkim istraživanjima Kantona Sarajevo, član 28. st. 2-4, Zakon o geološkim istraživanjima Unsko-sanskog kantona, član 27. stav 2-4 i Zakon o geološkim istraživanjima Županije Posavske, član 23. stav 2-4

⁹⁹ Zakon o geološkim istraživanjima Hercegbosanske županije, član 35-37.

¹⁰⁰ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o geološkim istraživanjima Županije Zapadnohercegovačke, „Narodne novine Županije Zapadnohercegovačke“, br. 7/14, čl. 4-8. i Zakon o geološkim istraživanjima Tuzlanskog kantona, član 2. i 19.

imaju pravo da iznesu mišljenje o zahtjevu.¹⁰¹ Zahtev i prateća dokumentacija javno se objavljuju, uz neposredno obavještanje stranaka, a nadležni organ je dužan da prije odlučivanja razmotri podnesene prigovore, mišljenja i izjave.¹⁰² Posebno je značajno što finski zakon registrovanim udruženjima i fondacijama koje se bave zaštitom životne sredine, zdravlja, prirode ili kvaliteta životnog okruženja izričito priznaje pravo žalbe protiv odobrenja za mineralna istraživanja kada se njegovi uticaji ispoljavaju na području njihovog djelovanja.¹⁰³

5.4. Odbijanje zahtjeva za geološka istraživanja

Dok se nedostavljanje propisanog okolišnog akta može otkloniti već u fazi ispitivanja potpunosti zahtjeva, Zakon o geološkim istraživanjima FBiH ne uređuje izričito situaciju u kojoj je takav akt uredno dostavljen, ali projektovani istražni radovi nisu usklađeni sa mjerama, uslovima ili ograničenjima utvrđenim u postupku zaštite okoliša.¹⁰⁴ Kako bi se osiguralo da projektovani istražni radovi budu usklađeni sa prethodno utvrđenim okolišnim uslovima, bilo bi opravdano tu usklađenost izričito propisati kao uslov za izdavanje geološkog odobrenja.

5.5. Pravo na pravni lijek

Zakon o geološkim istraživanjima FBiH ne priznaje zainteresovanoj javnosti posebno pravo na osporavanje odobrenja za geološka istraživanja, pa se primjenjuju opšta pravila upravnog postupka i upravnog spora. Protiv odobrenja koje izdaje Federalno ministarstvo žalba nije predviđena, već se njegova zakonitost neposredno može osporavati u upravnom sporu.¹⁰⁵ Pravo na pokretanje upravnog spora pripada pojedincu ili pravnom licu koje smatra da mu je upravnim aktom povređeno neko pravo ili neposredni lični interes zasnovan na zakonu, kao i licu koje je u upravnom postupku učestvovalo radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa.¹⁰⁶ Dakle, zakon prepoznaje kategoriju zainteresovanog lica, ali je njegova aktivna legitimacija vezana za zaštitu sopstvenih prava ili pravnih interesa, a ne za zastupanje kolektivnih ili širih interesa javnosti.

Navedeno pitanje treba sagledati i u svetlu propisa o zaštiti okoliša. **Član 9. stav 3 Arhuske konvencije zahtijeva da pripadnicima javnosti koji ispunjavaju kriterijume nacionalnog prava bude omogućen pristup upravnim ili sudskim postupcima radi osporavanja radnji i propusta protivnih propisima iz oblasti**

¹⁰¹ Finland, *Mining Act* (621/2011), sec. 39, vid. <https://www.finlex.fi/api/media/statute-foreign-language-translation/688077/mainPdf/main.pdf?timestamp=2011-06-09T21%3A00%3A00.000Z>.

¹⁰² Finland, *Mining Act* (621/2011), sec. 40.

¹⁰³ Finland, *Mining Act* (621/2011), sec. 165.

¹⁰⁴ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 29.

¹⁰⁵ Zakon o zaštiti okoliša FBiH, „Službene novine FBiH“, br. 15/21, član 4. i 10 st. 3–4.

¹⁰⁶ Zakon o upravnim sporovima Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine FBiH“, br. 9/05, član 2. stav 1.

zaštite životne sredine.¹⁰⁷ Ova odredba sama po sebi ne uspostavlja aktivnu legitimaciju ekoloških udruženja, već njeno ostvarivanje zavisi od procesnih mehanizama predviđenih domaćim pravom. **Zakon o zaštiti okoliša FBiH**, koji kao „zainteresiranu stranu“ definiše javnost na koju odlučivanje o okolišu utiče ili bi moglo uticati, odnosno koja za takvo odlučivanje ima interes, pri čemu se udruženja građana koja deluju u oblasti zaštite okoliša i ispunjavaju zakonske uslove smatraju zainteresovanim.¹⁰⁸ Zakon dalje predviđa dva oblika pravne zaštite zainteresovane javnosti. **Predstavnicima javnosti koji su u prvostepenom postupku učestvovali u svojstvu stranke priznaje se pravo na žalbu**, odnosno na pokretanje upravnog spora kada drugostepeni organ ne postoji.¹⁰⁹ Istovremeno, **predstavnicima javnosti priznaje se i pravo da pred nadležnim sudom pokrenu postupak radi zaštite svojih prava, pored prava učešća u postupcima izdavanja dozvola i procene uticaja na okoliš.**¹¹⁰ Međutim, dok je u prvom slučaju pravo na pravni lijek izričito uslovljeno prethodnim učešćem u postupku u svojstvu stranke, druga odredba nije vezana za takvo prethodno učešće, ali pravo na pristup sudu formuliše kao pravo na zaštitu „svojih prava“, a ne širih ili opštih interesa čiju zaštitu ova udruženja, prema samom zakonu, ostvaruju. Za širu analizu procesnog položaja zainteresovane javnosti, uključujući relevantne standarde Arhuske konvencije i praksu u pogledu osporavanja kasnijih dozvola kojima se omogućava realizacija projekta, videti deo **3.1. Mogućnost učešća zainteresovane javnosti u postupku izdavanja urbanističke saglasnosti.**

Iz navedenih propisa ne proizlazi dovoljno jasan i izričito uređen procesni put kojim bi zainteresovana javnost, a naročito ekološka udruženja koja nisu prethodno učestvovala kao stranka u postupku izdavanja geološkog odobrenja, mogla osporavati takvo odobrenje radi zaštite okolišnih interesa. Istovremeno, opšte odredbe Zakona o zaštiti okoliša pružaju pravni osnov za argument u prilog širem pristupu upravnoj i sudskoj zaštiti, zbog čega bi bilo opravdano ovu aktivnu legitimaciju izričito urediti sektorskim propisom i otkloniti postojeću pravnu neizvjesnost.

Obratiti pažnju: Ni na federalnom ni na kantonalnom nivou nije propisana obaveza objavljivanja zahteva za geološka istraživanja niti izdatog odobrenja, što predstavlja značajnu barijeru za pravovremeno informisanje javnosti i pristup pravnoj zaštiti, budući da zainteresovana javnost ostaje bez informacije da je odluka donesena.

5.6. Poseban režim eksploatacijskih geoloških istraživanja u odobrenom eksploatacijskom polju

¹⁰⁷ Arhuska konvencija, čl. 9 st. 3; vid. UNECE, *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*, UN Treaty Series, vol. 2161.

¹⁰⁸ Zakon o zaštiti okoliša FBiH, član 4.

¹⁰⁹ Zakon o zaštiti okoliša FBiH, član 42.

¹¹⁰ Zakon o zaštiti okoliša FBiH, član 43.

Eksploatacijska geološka istraživanja sprovode se tokom eksploatacije radi praćenja sastava i kvaliteta mineralne sirovine, doistraživanja i prekategORIZACIJE rezervi, praćenja geološke sredine i hidrogeoloških uslova i zaštite radne sredine, zaposlenih, opreme i objekata.¹¹¹ Za istraživanje već odobrene mineralne sirovine unutar odobrenog eksploatacijskog polja u FBiH nije potrebno novo odobrenje nadležnog ministarstva.¹¹² Radovi se izvode prema godišnjem planu i revidovanom projektu koji odobrava rukovodilac privrednog društva.¹¹³ Za istraživanje novootkrivene mineralne sirovine u odobrenom eksploatacijskom polju, čija eksploatacija nije odobrena, potrebno je pribaviti odobrenje nadležnog federalnog odnosno kantonalnog ministarstva.¹¹⁴

Obratiti pažnju: Zakon ne zahtijeva da nadležno ministarstvo odobri godišnji plan ili projekat prije početka radova niti izričito predviđa ponovnu provjeru urbanističkih, vodnih, okolišnih i drugih uslova ili prava na zemljištu. Kako se ne donosi posebno odobrenje ne omogućava se ni obavješćavanje ili učešće zainteresovane javnosti.

6. Prijava radova

U FBiH investitor mora prijaviti početak radova nadležnom ministarstvu najkasnije **15 dana pre početka istraživanja**.¹¹⁵

Obratiti pažnju: Iako je neprijavljivanje početka radova izričito propisano kao prekršaj, Zakonom o geološkim istraživanjima FBiH nije izričito utvrđeno ovlaštenje geološkog inspektora da provjerava ispunjenje ove obaveze, što može otežati njenu dosljednu primjenu u praksi.¹¹⁶ Takođe, **početak istražnih radova u FBiH prijavljuje se samo nadležnom ministarstvu**. Sa druge strane, **Kanton Sarajevo izričito zahtijeva da se početak istražnih radova prijavi i kantonalnom geološkom inspektor i nadležnom ministarstvu**, čime se inspekciji omogućava da za planirane radove sazna prije njihovog početka.¹¹⁷ U Srbiji se početak radova prijavljuje i lokalnoj samoupravi i inspekciji, a u određenim slučajevima i organima zaštite prirode i kulturnog naslijeđa.¹¹⁸ U Švedskoj i Finskoj zahtijevaju pre početka radova dodatno obavješćavanje pogođenih lica, odnosno ispunjenje drugih uslova utvrđenih dozvolom.¹¹⁹ Kod eksploatacijskih geoloških istraživanja obaveza prijave početka radova nije jasno uređena.¹²⁰

¹¹¹ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 9.

¹¹² Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 37. stav 5.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 38.

¹¹⁵ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 33.

¹¹⁶ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 60. i 76. stav 1 (h).

¹¹⁷ Zakon o geološkim istraživanjima Kantona Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo“, br. 41/12), član 33.

¹¹⁸ Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima Republike Srbije, član 43.

¹¹⁹ Švedski *Minerals Act (1991:45)*, Chapter 3, Sections 5. Vid. <https://tukes.fi/en/industry/mining-ore-prospecting-and-gold-panning/exploration/once-you-have-received-an-exploration-permit>.

¹²⁰ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH propisuje da se početak istražnih radova prijavljuje ministarstvu koje je izdalo odobrenje za istraživanje. Međutim, za istraživanje već odobrene mineralne sirovine unutar

7. Izvođenje geoloških istraživanja

Nadzor nad izvođenjem geoloških istraživanja

Nakon prijave početka radova, istraživanja se moraju izvoditi u skladu sa odobrenim projektom, relevantnim tehničkim pravilima i standardima, uz primjenu propisanih mjera zaštite na radu, građana, imovine i okoliša, kao i uz poštovanje urbanističkih, vodoprivrednih, građevinskih i okolišnih uslova.¹²¹

Tokom trajanja istraživanja nosilac istraživanja dostavlja nadležnom ministarstvu:

- periodične izvještaje u rokovima određenim odobrenjem za geološka istraživanja;¹²²
- godišnji izveštaj do 15. marta tekuće za prethodnu godinu;¹²³

Kod **eksploatacijskih geoloških istraživanja**, investitor je dužan da kontinuirano prati eksploataciju i stanje ležišta, vrši potrebna detaljna i eksploatacijska istraživanja, ažurira geološke planove i karte i vodi evidenciju rezervi. Izvještaj o stanju i kvalitetu mineralne sirovine dostavlja nadležnom ministarstvu do 15. marta tekuće godine za prethodnu godinu.¹²⁴

Inspekcijski nadzor vrši nadležni federalni, odnosno kantonalni geološki inspektor, zavisno od toga koji je nivo vlasti nadležan za predmetna istraživanja, dok upravni nadzor nad sprovođenjem zakona i zakonitošću postupanja nadležnih organa vrše Federalno, odnosno kantonalno ministarstvo.¹²⁵

Geološki inspektor kontroliše, između ostalog, da li se istraživanja izvode na osnovu odgovarajućeg odobrenja i u skladu sa projektnom dokumentacijom, propisanim tehničkim i okolišnim uslovima, kao i da li nosilac istraživanja vodi i dostavlja propisanu dokumentaciju i izvještaje.¹²⁶

eksploatacijskog polja takvo odobrenje se ne izdaje. Tuzlanski, Zeničko-dobojski i Posavski kanton prijavu vezuju neposredno za nadležno ministarstvo, bez federalnog dodatka da je reč o ministarstvu „koje je izdalo odobrenje za istraživanje“, što može otkloniti ove nedoumice. Zakon o geološkim istraživanjima Tuzlanskog kantona („Službene novine TK“, br. 14/11), član 24, Zakon o geološkim istraživanjima Zeničko-dobojskog kantona („Službene novine ZDK“, br. 8/12), član 28 i Zakon o geološkim istraživanjima Županije Posavske, čl. 29.

¹²¹ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 35.

¹²² Evidencije obuhvataju, između ostalog, količine izvađene mineralne sirovine, mesto njenog deponovanja i eventualnu prodaju ili drugo korišćenje, kao i podatke o drugim otkrivenim mineralnim sirovinama i posebnim karakteristikama istražnog prostora. Vid. Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 40. stav 1 i član 36.

¹²³ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 40. stav 2.

¹²⁴ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 9. i 37.

¹²⁵ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 58. i 74.

¹²⁶ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 60.

Obratiti pažnju: Obaveze nosioca istraživanja i ovlaštenja geološkog inspektora nisu u potpunosti usklađeni, zbog čega nije uvek jasno da li inspektor raspolaže odgovarajućim ovlaštenjem za provjeru ispunjenja svake pojedine zakonske obaveze. ***Preciznije rješenje bilo bi da se, uz pojedinačno navedena ovlaštenja, propiše i opšta nadležnost inspektora da provjerava izvršavanje svih obaveza utvrđenih zakonom i podzakonskim aktima.*** Takvo rješenje postoji, na primer, u Srbiji, gdje zakon izričito ovlašćuje inspektora da kontroliše i izvršavanje ostalih zakonskih obaveza nosioca istraživanja.¹²⁷ ***Zakon o geološkim istraživanjima Tuzlanskog kantona sadrži znatno šire ovlaštenje geološkog inspektora da nadzire zakonitost i pravilnost izvođenja geoloških istraživanja.***¹²⁸

U slučaju utvrđenih nepravilnosti inspektor može naložiti njihovo otklanjanje ili privremeno zabraniti izvođenje radova, dok je za teže povrede zakonodavac opravdano isključio mogućnost izbora blaže mjere. ***Zabrana izvođenja geoloških istraživanja obavezna je, između ostalog, kada se radovi izvode bez odobrenja, izvan odobrenog istražnog prostora ili u drugim izričito propisanim slučajevima, dok se zabrana obavljanja djelatnosti nalaže kada nisu ispunjeni zakonski uslovi za njeno obavljanje.***¹²⁹ Nepostupanje po nalogu inspektora u pogledu mjera zaštite okoliša, ljudi i imovine i propisanih uslova može dovesti i do ukidanja odobrenja za istraživanje.¹³⁰

Obratiti pažnju: Iako su prava i dužnosti geološkog inspektora relativno detaljno uređena, određeni prostor za procjenu pri izboru upravne mjere može u praksi dovesti do neujednačenog postupanja. Kod otklonjivih nepravilnosti inspektor može naložiti njihovo otklanjanje ili privremeno zabraniti izvođenje radova, pri čemu je dužan da vodi računa o srazmjernosti mjere i težini povrede.¹³¹ ***U praksi Kantonalne uprave za inspeksijske poslove Kantona Sarajevo zabilježen je slučaj u kojem je geološki inspektor za istu vrstu povrede jednom subjektu izrekao zabranu obavljanja djelatnosti, a drugom samo naložio otklanjanje nedostataka.***¹³² ***Zakon o geološkim istraživanjima Županije Zapadnohercegovačke uopšte ne uređuje zabranu izvođenja geoloških istraživanja kao inspeksijsku mjeru.***¹³³

Posebno pitanje predstavlja veza između inspeksijskog nadzora i ukidanja odobrenja za geološka istraživanja. ***Zakon predviđa ukidanje odobrenja kada se istraživanja ne izvode u skladu sa projektom i uslovima odobrenja, odnosno kada nosilac ni nakon naloga inspektora ne primjenjuje propisane mjere zaštite.*** Međutim, ***Zakon o***

¹²⁷ Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima Republike Srbije, član 170. stav 1 (20).

¹²⁸ Zakon o geološkim istraživanjima Tuzlanskog kantona, član 40.

¹²⁹ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 67. i 68.

¹³⁰ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 53.

¹³¹ Zakon o inspekcijama FBiH, član 12. stav 2 i član 13.

¹³² Takvo postupanje ocenjeno je kao nepravilno, uz zaključak da je i u drugom slučaju zabrana bila obavezna, nakon čega je protiv inspektora pokrenut disciplinski postupak. Vid. https://kuip.ks.gov.ba/sites/kuip.ks.gov.ba/files/2026-02/izvjestaj_inspekcija_2021.pdf.

¹³³ Zakon o geološkim istraživanjima Županije Zapadnohercegovačke, član 63-66.

geološkim istraživanjima FBiH ne uređuje jasno obavezu inspekcije da utvrđene razloge za ukidanje dostavi tom organu i inicira njegovo postupanje. U Hrvatskoj, na primjer, kod određenih povreda inspektorat izričito obavještava organ nadležan za rudarstvo,¹³⁴ a u samom rješenju o ukidanju mora biti naveden zapisnik inspektorata ili drugog organa kojim je razlog za ukidanje utvrđen.¹³⁵

***Tema za dalje istraživanje:** Trebalo bi provjeriti koliko često su inspekcijski nalazi dovodili do pokretanja postupka za ukidanje odobrenja i njegovog stvarnog ukidanja, kao i da li je inspekcija u takvim slučajevima po službenoj dužnosti obavještavala organ nadležan za odlučivanje o ukidanju ili je postupak pokretan na drugi način.*

8. Uloga javnosti u nadzoru nad izvođenjem geoloških istraživanja

Zakon o inspekcijama FBiH omogućava pravnim i fizičkim licima da nadležnoj inspekciji podnesu pisani zahtjev za vršenje inspekcijskog nadzora, što se u kontekstu geoloških istraživanja može koristiti radi ukazivanja na odstupanja od odobrenog projekta, nepoštovanje okolišnih uslova ili druge nepravilnosti.¹³⁶ Ipak, **inspekcijski nadzor se pokreće po službenoj dužnosti, a samo podnošenje zahtjeva ne obezbeđuje podnosiocu jasno definisan procesni položaj niti pravo na aktivno učešće u eventualno pokrenutom nadzoru.**¹³⁷ Zakon o inspekcijama FBiH propisuje da će podnosilac zahtjeva biti obavješten o preduzetim mjerama u roku od 15 dana od okončanja inspekcijskog nadzora, ali ne uređuje izričito obavezu obavještavanja u slučaju da inspektor odluči da ne sprovede inspekcijski nadzor.¹³⁸ U Srbiji je, nasuprot tome, izričito propisana obaveza obavještavanja podnosioca i kada inspektor utvrdi da nema uslova za pokretanje postupka.¹³⁹ U **Zeničko-dobojskom, Zapadnohercegovačkom i Posavskom kantonu inspekcija je dužna da podnosioca obavijesti o preduzetim mjerama u roku od 15 dana od podnošenja zahtjeva, dok je u Kantonu Sarajevo propisano da se sam inspekcijski nadzor izvrši u roku od 15 dana od prijema zahtjeva, uz naknadno obavještavanje podnosioca u roku od osam dana od njegovog okončanja.**¹⁴⁰ Javnost u FBiH, dakle, može inicirati inspekcijski

¹³⁴ Zakon o rudarstvu Republike Hrvatske ("Narodne novine" 56/2013, 14/2014, 52/2018, 115/2018, 98/2019, 83/2023, član 45.

¹³⁵ Zakon o rudarstvu Republike Hrvatske, član 46.

¹³⁶ Zakon o inspekcijama Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine FBiH“, br. 73/14 i 19/17, član 84. stav 1.

¹³⁷ Zakon o inspekcijama FBiH, član 82.

¹³⁸ Zakon o inspekcijama FBiH, član 84. stav 2.

¹³⁹ Zakon o inspekcijskom nadzoru Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 36/15, 44/18 i 95/18, član 18.

¹⁴⁰ Zakon o inspekcijama Zeničko-dobojskog kantona („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“, br. 6/11, 15/21, 18/24 i 10/25), član 66, Zakon o inspekcijama Županije Zapadnohercegovačke („Narodne novine Županije Zapadnohercegovačke“, br. 4/09 i 12/25), član 98, Zakon o inspekcijama Županije Posavske („Narodne novine Županije Posavske“, br. 9/13), član 79 i Zakon o inspekcijama Kantona Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo“, br. 2/17 i 37/21), član 30.

nadzor, ali joj postojeći okvir ne obezbjeđuje jasan procesni položaj niti uticaj na dalji tok i ishod nadzora.

Tema za dalja istraživanja: Bilo bi korisno pribaviti podatke o inspekcijskom nadzoru nad nosiocima geoloških istraživanja, uključujući broj izvršenih terenskih kontrola, zapisnike u kojima su utvrđene nepravilnosti, kao i rješenja kojima je naloženo otklanjanje nedostataka, privremena ili potpuna zabrana izvođenja radova, preduzimanje drugih upravnih mjera ili zabrana obavljanja djelatnosti. Posebno bi trebalo utvrditi da li su nakon utvrđenih nepravilnosti izdati prekršajni nalozi ili pokrenuti prekršajni postupci, odnosno da li je inspekcija, kada je utvrđena povreda predstavljala prekršaj, koristila ovlaštenja koja joj Zakon o inspekcijama FBiH stavlja na raspolaganje.

Postavlja se pitanje i da li zainteresovana javnost, kada raspolaže saznanjima o postojanju razloga za **ukidanje odobrenja**, može inicirati njegovo ukidanje. Zakon o upravnom postupku FBiH nalaže organu da pokrene postupak po službenoj dužnosti kada to zakon zahtijeva ili kada sazna za činjenice koje opravdavaju postupanje radi zaštite javnog interesa, pri čemu uzima u obzir i predstavke građana i pravnih lica.¹⁴¹ Zainteresovana javnost stoga može podnošenjem predstavke ukazati na postojanje razloga za ukidanje, ali takva predstavka sama po sebi ne pokreće postupak niti podnosiocu obezbeđuje pravo na formalnu odluku o nepokretanju postupka ili pravni lek protiv takvog nepostupanja.

9. Kaznene odredbe

Zakon o geološkim istraživanjima FBiH relativno široko uređuje prekršajnu odgovornost nosioca istraživanja. **Za pravno lice u svojstvu investitora propisana je novčana kazna od 10.000 do 15.000 KM za niz povreda**, uključujući izvođenje istraživanja bez odobrenja, prekoračenje dozvoljene količine mineralne sirovine, postupanje suprotno uslovima odobrenja, istraživanje van odobrenog prostora ili istraživanje na prostoru na kojem istraživanja nisu dozvoljena, neprijavlivanje početka radova, nepodnošenje periodičnih izvještaja i neizvršavanje obaveza sanacije. **Za odgovorno lice propisana je kazna od 2.000 do 3.000 KM, dok su za određene teže povrede uz novčanu kaznu obavezno izriču zaštitna mjera oduzimanja predmeta i mjera oduzimanja imovinske koristi**, a može se izreći i zabrana odgovornom licu da obavlja određene dužnosti.

Obratiti pažnju: Prekršajne odredbe Zakona o geološkim istraživanjima FBiH, iako relativno sveobuhvatne, nisu u potpunosti usklađene sa obavezama nosioca istraživanja. Tako ometanje geološkog inspektora u vršenju nadzora nije posebno sankcionisano, dok je kod obaveza izveštavanja kao prekršaj izričito obuhvaćeno nepodnošenje periodičnih izvještaja, ali ne i opšteg godišnjeg izvještaja niti završnog elaborata.¹⁴² **Zanimljivo je da pojedini kantonalni propisi ovu prazninu nemaju: u Tuzlanskom kantonu kaznena**

¹⁴¹ Zakon o upravnom postupku FBiH, član 122.

¹⁴² Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 76.

odredba izričito obuhvata i godišnji izvještaj i završni elaborat,¹⁴³ dok Zeničko-dobojski i Hercegovačko-neretvanski kanton u svojim zakonima o geološkim istraživanjima izričito sankcionišu i onemogućavanje inspeksijskog nadzora.¹⁴⁴

Takođe, treba se osvrnuti i na **visinu kazni propisanih zakonom**. Naime, maksimalna kazna za nosioca istraživanja prema Zakonu o geološkim istraživanjima FBiH iznosi 15.000 KM, dok opšti prekršajni okvir FBiH dopušta kazne za pravna lica do 200.000 KM.¹⁴⁵ **Imajući u vidu vrijednost projekata mineralnih istraživanja i moguće posljedice povreda po okoliš i lokalne zajednice, čini se da raspon od 10.000 do 15.000 KM ne predstavlja dovoljno odvrćajuću sankciju, naročito za velike privredne subjekte, već može biti sveden na prihvatljiv trošak poslovanja. Još niže kazne su propisane u Zapadnohercegovačkom kantonu i Kantonu 10, gdje se za pojedine prekršaje pravnog lica propisuju kazne od svega 500 do 2.000 KM, dok najviši raspon iznosi 2.000 do 5.000 KM, dok se za odgovorno lice kazne kreću od 100 do 500 KM.**¹⁴⁶ Poređenja radi, važeći zakon koji uređuje geološka istraživanja u Srbiji za najteže povrede u oblasti geoloških istraživanja predviđa privredni prestup (poput istraživanja bez odobrenja, izvođenja radova suprotno projektu, neobezbeđivanja stručnog nadzora, prekoračenja odobrene količine mineralne sirovine i ometanja geološkog inspektora), sa kaznom za pravno lice od 1.500.000 do 3.000.000 dinara (oko 25.000–50.000 KM), dok se za lakše povrede propisuju prekršajne kazne od 500.000 do 2.000.000 dinara (oko 8.300 – 33.300 KM).¹⁴⁷ **Međutim, odvrćajući efekat propisanih kazni može biti dodatno umanjen primjenom instituta ublažavanja kazne, što je naročito značajno u FBiH zbog već relativno niskih zakonskih raspona.**¹⁴⁸ **Mogućnost ublažavanja kazne ispod posebnog zakonskog minimuma postoji i u FBiH.**¹⁴⁹ Pored toga, kada su ispunjeni uslovi za izdavanje prekršajnog naloga, može se izreći minimalna propisana kazna, dok se njenim blagovremenim plaćanjem plaća 50% izrečenog iznosa, čime se kazna od 10.000 KM može svesti na 5.000 KM.¹⁵⁰

***Tema za dalje istraživanje:* Radi potpunog uvida u način sprovođenja kaznenih odredbi bilo bi korisno pribaviti podatke o svim prekršajnim nalogima, zahtjevima za pokretanje**

¹⁴³ Zakon o geološkim istraživanjima Tuzlanskog kantona („Službene novine TK“, br. 14/11), član 49. stav 1 tač. h) i i).

¹⁴⁴ Zakon o geološkim istraživanjima Zeničko-dobojskog kantona, „Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“, br. 8/2012, član 60 stav 1(i) i Zakon o geološkim istraživanjima Hercegovačko-neretvanskog kantona, „Službene novine Hercegovačko-neretvanskog kantona“, br. 7/2011, 1/2013, 1/2014, 6/2016 i 8/2019, član 58 stav 1(f).

¹⁴⁵ Zakon o prekršajima Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, br. 63/14 i 19/25), član 22.

¹⁴⁶ Zakon o geološkim istraživanjima Županije Zapadnohercegovačke, čl. 67-69 i Zakon o geološkim istraživanjima Hercegbosanske županije, čl. 63-65.

¹⁴⁷ Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima Republike Srbije, član 180. i 182.

¹⁴⁸ Tako je u Srbiji kompanija Serbia Zijin Copper za manje od godinu dana četiri puta osuđena za isti privredni prestup, pri čemu joj je svaki put izrečena kazna ispod zakonskog minimuma. Vid. <https://reri.org.rs/zijin-osudjen-na-dva-miliona-dinara-zbog-nelegalne-izgradnje-u-boru/>.

¹⁴⁹ Zakon o prekršajima Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine FBiH“, br. 63/14 i 19/25, član 19.

¹⁵⁰ Zakon o prekršajima FBiH, član 23.

prekršajnih postupaka i pravosnažnim odlukama donesenim zbog povreda Zakona o geološkim istraživanjima, kako bi se utvrdilo koje kazne se izriču, koliko često se primenjuje ublažavanje ispod propisanog minimuma, koliko se kazni plaća u umanjenom iznosu po prekršajnom nalogu i da li se u praksi izriču zaštitne mere.

10. Produženje roka važenja odobrenja za geološka istraživanja

Zakon o geološkim istraživanjima FBiH dopušta samo jedno produženje važenja odobrenja za geološka istraživanja.¹⁵¹ Produženje se može odobriti na zahtjev investitora, za još jedno razdoblje naznačeno u odobrenju, **ako su kumulativno ispunjena dva uslova:**

- da se nisu promijenili uslovi pod kojima je odobrenje izdato; i
- da je izvedeno više od 50% projektovanih istražnih radova.¹⁵²

Produženje, dakle, nije automatsko. Međutim, zakon uređuje samo materijalne uslove, dok postupak njihovog utvrđivanja ostaje gotovo potpuno neregulisan. **Nije propisano koliko prije isteka odobrenja zahtjev mora biti podnesen, koju dokumentaciju investitor mora dostaviti, ko i na osnovu kojih dokaza provjerava izvršene radove niti da li se pribavljaju mišljenja drugih organa. Isti nedostatak postoji i u više kantonalnih propisa, koji u pogledu produženja gotovo doslovno preuzimaju federalno rješenje.**

Analiza dokumenata koji sadrže informacije o izdatim odobrenjima za geološka istraživanja pokazuje da se odobrenja za geološka istraživanja u praksi produžavaju, ali podaci ne omogućavaju pouzdano utvrđivanje učestalosti niti uobičajenog trajanja produženja. Od oko 50 relevantnih zapisa produženje je izričito navedeno u tri slučaja, ali samo jedan dokument sadrži oba roka i pokazuje produženje sa 12 na 20 mjeseci.¹⁵³

Obratiti pažnju: Ispitivanje uslova za produženje odobrenja, odnosno utvrđivanje da se nisu promijenili uslovi pod kojima je ono izdato, ne bi se smjelo svesti samo na provjeru da li je projekat geoloških istraživanja ostao neizmjenjen. Provjera bi morala obuhvatiti najmanje važeći prostorni plan i aktuelni način korištenja zemljišta, režime zaštite prirode, uključujući eventualno proglašenje novih zaštićenih područja, stanje vodnih

¹⁵¹ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 30. stav 3.

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ U dokumentaciji koju je prikupio Atelje ACT nalaze se podaci da je Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije (FMERI) u tri slučaja izdalo rješenje o produženju roka istraživanja i to korisniku „Oazi d.o.o. Tešanj” (UP/I br. 06-14-2-514/22 od 21.06.2025) sa rokom produženja do 31.10.2026. godine i korisniku „EASTERN MINING d.o.o. Vareš ” (UP/I br. 06-18-86/19 od 20.02.2023.) za detaljna geološka istraživanja kompleksne rude olova, cinka, barita i pratećih mineralnih komponenti na proširenom prostoru Rupice–Borovica do 04.03.2027. godine i za istu vrstu mineralne sirovine, prošireni prostor Veovača–Orti–Selište–Mekuše, općina Vareš, do 04.03.2027. godine. Međutim u dokumentaciji nije bilo podataka o razlozima i uslovima produženja niti o prethodnom roku važenja odobrenja za istražne radove (prim. aut.).

tijela i važeće vodne uslove, okolišne uslove, nove objekte, naselja i infrastrukturu na koje istraživanje može uticati ili koji mogu uticati na njegovo izvođenje, kao i druge rudarske i istražne projekte koji su u međuvremenu odobreni, započeti ili realizovani. Međutim, Zakon o geološkim istraživanjima FBiH ne propisuje da se prije produženja mora pribaviti nova urbanistička saglasnost, ažurirani akt zaštite prirode ili vodni akt, potvrda o daljem važenju saglasnosti vlasnika zemljišta niti mišljenje okolišnog organa. Nije određeno ni da li i u kojim slučajevima ranije pribavljene akte treba ažurirati i ko potvrđuje da su okolnosti ostale nepromjenjene. Time postoji rizik da zaključak o „nepromjenjenim uslovima“ bude zasnovan na izjavi investitora i neažurnim aktima.

Obratiti pažnju: Drugi uslov, da je izvedeno više od 50% projektovanih istražnih radova, kvantitativno je određen, ali **zakon ne propisuje ni metodologiju obračuna ni subjekta nadležnog za verifikaciju**. Nije jasno da li se procenat utvrđuje prema obimu, vrednosti ili značaju radova, pa bi investitor mogao izvršiti jednostavnije aktivnosti, odložiti ključne radove i ipak tvrditi da je prag ispunjen. Srbija ovo pitanje uređuje preciznije. Zahtjev se podnosi najkasnije 30 dana prije isteka roka, uslov je da je izvršeno najmanje 75% odobrenog obima radova u svakoj godini istraživanja, a Geološki zavod Srbije, na osnovu dokumentacije koju mu dostavlja Ministarstvo, izdaje poseban izvještaj o ispunjenosti uslova.¹⁵⁴ To ne rješava nužno sva pitanja ažurnosti okolišnih uslova, ali znatno jasnije određuje ko i na osnovu kojih dokumenata potvrđuje stepen izvršenja radova

Obratiti pažnju: Za produženje odobrenja nije predviđeno ponavljanje prvobitne procedure, pa ni održavanje nove usmene rasprave. Zakon o geološkim istraživanjima FBiH zato ne obezbjeđuje da će lokalna zajednica, susjedni nosioci prava i zainteresovana javnost biti obaviješteni o zahtjevu i dobiti priliku da ukažu na naknadne promjene. Hrvatski sistem ovaj rizik ograničava time što ne predviđa redovno produžavanje roka odobrenog za istraživanje mineralnih sirovina, a njihovo produženje dopušteno je samo u slučaju više sile.¹⁵⁵ Produženje je moguće samo za vrijeme trajanja više sile, u koju se ne ubrajaju nedostatak sredstava i finansijska nestabilnost investitora. Pored toga, rok za završetak istraživanja i potvrđivanje rezervi u postupku javnog nadmetanja ograničen je na 24 meseca. Prije raspisivanja javnog nadmetanja nadležni organ mora pribaviti posebne uslove, ograničenja i saglasnosti, uključujući od jedinica lokalne i regionalne samouprave na čijem se području nalazi predloženi istražni prostor. Javno nadmetanje se potom javno objavljuje, **dok vlasnici zemljišta na koje se postupak odnosi imaju položaj stranke u postupku**.¹⁵⁶ Time se smanjuje mogućnost da istražni prostor ostane dugotrajno rezervisan bez napredovanja istraživanja

¹⁵⁴ Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima Republike Srbije, član 39. stav 1-3.

¹⁵⁵ Zakon o rudarstvu Republike Hrvatske, član 17. stav 4-6.

¹⁵⁶ Zakon o rudarstvu Republike Hrvatske, član 23. st. 4 (pribavljanje posebnih uvjeta, ograničenja i suglasnosti najmanje 30 dana prije javnog nadmetanja, uključujući od jedinica lokalne i regionalne samouprave), član 26. st. 1–3 (objavljivanje javnog nadmetanja) i čl. 15. (položaj stranke vlasnika zemljišnih čestica).

Tema za dalje istraživanje: Bilo bi korisno pribaviti nekoliko rješenja o produženju odobrenja, zajedno sa zahtjevima i cjelokupnom pratećom dokumentacijom. Posebno bi trebalo utvrditi kada je zahtjev podnesen, kojim dokumentima je dokazano izvršenje više od 50% radova, da li je pribavljeno mišljenje geološkog inspektora ili stručne komisije i da li su konsultovani organi koji su izdali uslove za prvobitno odobrenje.

11. Obaveze nosioca istraživanja nakon završetka geoloških istraživanja

Po završetku ili trajnoj obustavi geoloških istraživanja, investitor je dužan da dokumentuje obim, odstupanja i rezultate izvedenih radova, da, ako su sprovedena detaljna istraživanja mineralne sirovine, izradi elaborat o klasifikaciji, kategorizaciji i proračunu rezervi mineralne sirovine i pokrene postupak potvrđivanja rezervi, kao i da sprovede mjere zaštite i sanacije istražnog prostora.¹⁵⁷

Po završetku ili trajnoj obustavi istraživanja, investitor nadležnom ministarstvu podnosi elaborat o izvršenom geološkom istraživanju sa dokumentacijom o obimu izvedenih radova, odstupanjima od projekta, rezultatima istraživanja i tehnoloških ispitivanja, kao i podacima iz evidencija vođenih tokom istraživanja. Izvještaji i elaborati o izvršenim geološkim istraživanjima podležu obaveznoj stručnoj reviziji.¹⁵⁸

Nakon detaljnih istraživanja mineralne sirovine izrađuje se i **elaborat o klasifikaciji, kategorizaciji i proračunu rezervi**, sa geološko-ekonomskom ocjenom i prijedlogom njihove primjene.¹⁵⁹ Za nemetalične mineralne sirovine i podzemne vode elaborat se izrađuje u roku od 60 dana, a za energetske i metalične mineralne sirovine u roku od 90 dana od isteka odobrenog istražnog roka.¹⁶⁰ U roku od 15 dana od izrade elaborata, investitor nadležnom ministarstvu podnosi zahtjev za reviziju, koju sprovodi stručna komisija imenovana od strane ministarstva.¹⁶¹ Nakon što komisija prihvati elaborat, ministarstvo donosi rješenje o potvrđenim količinama i kvalitetu mineralne sirovine.¹⁶²

Ministarstvo provjerava da li su te mjere dovoljne i da li isključuju mogućnost nastupanja opasnosti za ljude i imovinu.¹⁶³ Ako utvrdi da nisu dovoljne, nalaže investitoru da u određenom roku otkloni nedostatke ili sprovede dodatne mjere, a ako investitor ne postupi po nalogu, potrebne mjere sprovodi nadležni organ o investitorovom trošku.¹⁶³

¹⁵⁷ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 40. stav 3, 41-43 i 45-46.

¹⁵⁸ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 40 stav 3.

¹⁵⁹ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 41 stav 1.

¹⁶⁰ Pravilnik o sadržaju, načinu izrade elaborata o klasifikaciji, kategorizaciji i proračunu rezervi čvrstih mineralnih sirovina i podzemnih voda, imenovanju, sastavu i radu stručne komisije za reviziju elaborata, „Službene novine Federacije BiH“, broj 85/17, član 23 st. 1 i 2.

¹⁶¹ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 42 stav 1-3.

¹⁶² Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 42 stav 6.

¹⁶³ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 46. stav 1.

U FBiH Kanton Sarajevo¹⁶⁴propisuje obavezu da se o sprovedenoj sanaciji obavještavaju i nadležno ministarstvo i kantonalni geološki inspektor.¹⁶⁵ ¶ ¹⁶⁶

Stručna komisija ocjenjuje sadržaj cijelog elaborata, uključujući i ove podatke, ali je njena posebno definisana kontrola usklađenosti usmjerena na propise, normative i standarde iz oblasti geologije, a propis ne zahtijeva obavezno učešće stručnjaka za zaštitu okoliša, voda, tla ili prirode u toj komisiji.¶ Nakon završetka ili trajne obustave istraživanja investitor je dužan da sprovede mjere sigurnosti i osposobi zemljište oštećeno istraživanjem za korištenje, o čemu obavještava nadležno ministarstvo, koje provjerava dovoljnost sprovedenih mjera. Međutim, Zakon i navedeni Pravilnik ne razrađuju preciznije ovaj postupak (nije propisan precizan rok za završetak sanacije, forma i sadržina obaveštenja, dokazi koji se uz njega dostavljaju, obavezna terenska kontrola niti učešće organa nadležnih za zaštitu okoliša, voda ili prirode i sl). Kriterijum provjere iz Zakona ¹⁶⁷geološkim istraživanjima FBiH izričito je formulisan tako da utvrđuje da li sprovedene mjere isključuju mogućnost nastupanja ¹⁶⁸, bez posebno propisanih kriterijuma za ocjenu stanje voda, tla, prirode i staništa ili obaveze naknadnog monitoringa u okviru ovog postupka.¶ ¶ ¹⁶⁹. Ako mjere ocjeni dovoljnim, ministarstvo o tome samo obavještava investitora, bez posebno propisane potvrde ili rješenja kojim bi se utvrdilo da je sanacija prihvaćena i da su sve obaveze investitora konačno izvršene. Ovaj nedostatak se djelimično otklanja ukoliko se sprovodi postupak procjene uticaja (koja obuhvata i aktivnosti nakon završetka istraživanja). **Posljedično, pozitivna ocjena Ministarstva sama po sebi ne predstavlja i posebno utvrđenje da su izvršene sve okolišne, vodne i druge obaveze koje mogu proizlaziti iz posebnih propisa i prethodno izdatih akata.** Ako mjere ocjeni dovoljnim, ministarstvo o tome samo obavještava investitora, bez posebno propisane potvrde ili rješenja kojim bi se utvrdilo da je sanacija prihvaćena i da su sve obaveze investitora konačno izvršene. Ovaj nedostatak se djelimično otklanja ukoliko se sprovodi postupak procjene uticaja (koja obuhvata i aktivnosti nakon završetka istraživanja). **Posljedično, pozitivna ocjena Ministarstva sama po sebi ne predstavlja i posebno utvrđenje da su izvršene sve okolišne, vodne i druge obaveze koje mogu proizlaziti iz posebnih propisa i prethodno izdatih akata.** Ako mjere ocjeni dovoljnim, ministarstvo o tome samo obavještava investitora, bez posebno propisane potvrde ili rješenja kojim bi se utvrdilo da je sanacija prihvaćena i da su sve obaveze investitora konačno izvršene. Ovaj

¹⁶⁴ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 46. stav 2.

¹⁶⁵ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 46. stav 4 i 5.

¹⁶⁶ Zakon o geološkim istraživanjima Kantona Sarajevo, član 46.

¹⁶⁷ Pravilnik o sadržaju, načinu izrade elaborata o klasifikaciji, kategorizaciji i proračunu rezervi čvrstih mineralnih sirovina i podzemnih voda, imenovanju, sastavu i radu stručne komisije za reviziju elaborata, član 14.

¹⁶⁸ Pravilnik o sadržaju, načinu izrade elaborata o klasifikaciji, kategorizaciji i proračunu rezervi čvrstih mineralnih sirovina i podzemnih voda, imenovanju, sastavu i radu stručne komisije za reviziju elaborata, član 25. i 26.

¹⁶⁹ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 46. stav 2.

nedostatak se djelimično otklanja ukoliko se sprovodi postupak procjene uticaja (koja obuhvata i aktivnosti nakon završetka istraživanja).

sanacija može faktički pasti na javni budžet. Hrvatski sistem ovaj rizik ograničava mehanizmom prethodnog finansijskog osiguranja. Plan sanacije obavezni je deo ponude i jedan od kriterijuma za izbor najpovoljnijeg ponuđača, dok je dostavljanje garancije za troškove sanacije uslov za izdavanje odobrenja.¹⁷⁰ Ministarstvo garanciju čuva tokom važenja odobrenja, provjerava njenu valjanost i zahtijeva novu ako prethodna prestane da važi.¹⁷¹ Po završetku radova Državni inspektorat provjerava izvršenu sanaciju i izdaje potvrdu o dovoljnosti preduzetih mjera.¹⁷² Po završetku radova Državni inspektorat provjerava izvršenu sanaciju i izdaje potvrdu o dovoljnosti preduzetih mjera.¹⁷¹ Po završetku radova Državni inspektorat provjerava izvršenu sanaciju i izdaje potvrdu o dovoljnosti preduzetih mjera.¹⁷²

***Tema za dalje istraživanje:** Bilo bi korisno pribaviti spise nekoliko završenih istraživanja, naročito obavještenja o izvršenoj sanaciji, zapisnike o kontroli na terenu i eventualne naloge za dodatne mjere. Analiza tih spisa trebalo bi da pokaže na osnovu kojih dokaza ministarstvo ocjenjuje sanaciju, da li vrši terensku kontrolu, da li u postupak uključuje geološkog inspektora, vlasnika zemljišta i organe koji su izdali posebne uslove.*

II. Ključne razlike između regulatornih sistema geoloških istraživanja u Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj

Jedna od osnovnih razlika između Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republike Srpske (RS) jeste organizacija nadležnosti za geološka istraživanja. U Republici Srpskoj **postupak odobravanja detaljnih geoloških istraživanja mineralnih sirovina koncentrisan je na republičkom nivou.** Ministarstvo energetike i rudarstva Republike Srpske odobrava projekte detaljnih geoloških istraživanja i donosi rješenja kojima se odobrava izvođenje istražnih radova.¹⁷³ Nasuprot tome, u **Federaciji BiH nadležnost je podijeljena između Federalnog ministarstva energije, rudarstva i industrije i kantonalnih organa prema vrsti mineralne sirovine.** Razlika postoji i u organizaciji evidencija i dostupnosti podataka. **U Republici Srpskoj Ministarstvo vodi jedinstveni katastar odobrenih istražnih prostora, koji sadrži podatke o nosiocu prava, predmetu istraživanja, istražnom prostoru, lokalnoj zajednici, statusu i roku trajanja istraživanja. Zakon izričito zahtijeva da se katastar ažurira jednom mjesečno i bude dostupan na internet stranici Ministarstva energetike i**

¹⁷⁰ Zakon o rudarstvu Republike Hrvatske, „Narodne novine“ br. 56/13, 14/14, 52/18, 115/18, 98/19 i 83/23, član 30. stav 2 (6) i član 33. (4).

¹⁷¹ Pravilnik o istraživanju i eksploataciji mineralnih sirovina, „Narodne novine“ br. 84/24, član 39.

¹⁷² Zakon o rudarstvu Republike Hrvatske, član 44. stav 2 i 3.

¹⁷³ Zakon o geološkim istraživanjima Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 64/22 i 63/24 - Zakon o geološkim istraživanjima RS, član 33. stav 1 i 2.

rudarstva.¹⁷⁴ **Geološki informacioni sistem Republike Srpske**, koji bi trebalo da obuhvata podatke o geološkim istraživanjima, njihovim rezultatima, geološkim resursima i područjima na kojima se istraživanja sprovode ili su sprovedena, **uspostavlja i održava Republički zavod za geološka istraživanja**.¹⁷⁵ Za razliku od katastra odobrenih istražnih prostora **zakon izričito ne propisuje da Geološki informacioni sistem Republike Srpske mora biti u cjelini javno dostupan na internetu**. Republički zavod za geološka istraživanja RS na svojoj zvaničnoj internet stranici ima poseban odjeljak „Geološki informacioni sistem“. Zavod javno objavljuje određene podatke i metapodatke kroz svoju internet stranicu i Katalog metapodataka, dok je pristup pojedinim skupovima podataka ograničen.¹⁷⁶ **U FBiH kantonalna ministarstva vode evidenciju i katastar odobrenja iz svoje nadležnosti, dok Federalno ministarstvo vodi katastar odobrenih istražnih prostora za teritoriju cijele Federacije, pri čemu su kantonalna ministarstva dužna da mu dostavljaju izdata rješenja**.¹⁷⁷ Međutim, budući da katastar Federalnog ministarstva nije javno dostupan na internetu, iako su podaci dostupni na zahtjev, nije moguće nezavisno provjeriti njegovu potpunost, učestalost ažuriranja niti da li su u njega blagovremeno unesena sva odobrenja koja izdaju kantonalni organi. U Republici Srpskoj obaveza mjesečnog ažuriranja i objavljivanje katastra na internet stranici Ministarstva je jasno propisana, a takav katastar je javno dostupan.

Nadzor je u oba sistema institucionalno odvojen od samog izdavanja odobrenja, ali i ovdje struktura prati osnovnu razliku između entiteta. **U Republici Srpskoj upravni nadzor nad primjenom Zakona vrši Ministarstvo energetike i rudarstva, dok inspekcijski nadzor vrši Inspektorat Republike Srpske putem nadležne geološke inspekcije**.¹⁷⁸ **U Federaciji BiH inspekcijska nadležnost prati podjelu nadležnosti za geološka istraživanja: nadzor nad istraživanjima iz federalne nadležnosti vrši federalni geološki inspektor, dok nad istraživanjima iz kantonalne nadležnosti nadzor vrše kantonalni geološki inspektori**.¹⁷⁹

Osnovni Zakon o geološkim istraživanjima RS donesen je 2022. i izmijenjen 2024. godine, a 2023. godine donesen je i novi pravilnik kojim se uređuje sadržaj programa osnovnih i projekata detaljnih geoloških istraživanja, uz prestanak važenja prethodnog pravilnika iz 2014. godine.¹⁸⁰ **U FBiH je normativni okvir vremenski i sadržinski složeniji**. Federalni zakon je iz 2010. godine, ali se za sadržaj programa i projekata geoloških

¹⁷⁴ Zakon o geološkim istraživanjima RS, član 32. Katastar je u formi Microsoft Word dokumenta dostupan na internet prezentaciji Ministarstva energetike i rudarstva RS: <https://vladars.rs/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mper/Pages/default.aspx> (poslednji pristup 21. avgust 2026. godine).

¹⁷⁵ Zakon o geološkim istraživanjima RS, član 67.

¹⁷⁶ Republički zavod za geološka istraživanja RS, *Geološki informacioni sistem i Katalog metapodataka*: <https://www.geozavodrs.com/gis> (poslednji pristup 21. avgusta 2026).

¹⁷⁷ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 17.

¹⁷⁸ Zakon o geološkim istraživanjima RS, član 70.

¹⁷⁹ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 58. stav 1–3.

¹⁸⁰ Pravilnik o sadržaju programa osnovnih geoloških istraživanja i projekata detaljnih geoloških istraživanja, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 57/23.

istraživanja i dalje primjenjuju odredbe pravilnika iz 1993. godine, sa izmjenama iz 1994, do donošenja novih propisa. Pored toga, dio kantonalnog zakonodavstva potiče još iz perioda prije donošenja federalnog zakona i sadrži rješenja koja se razlikuju od federalnog modela, iako je federalni zakon 2010. propisao obavezu usklađivanja kantonalnih zakona u roku od šest mjeseci. Ovakva kombinacija propisa različite starosti sama po sebi ne znači da su stariji propisi neprimjenjivi, ali povećava rizik normative neusklađenosti, različitog postupanja nadležnih organa i primjene rješenja koja nisu prilagođena kasnije razvijenim pravilima u oblastima zaštite okoliša, prirode, voda i prostornog planiranja.

1. Uslovi za izdavanje odobrenja za geološka istraživanja

U Republici Srpskoj projekat detaljnih geoloških istraživanja mineralnih sirovina odobrava Ministarstvo energetike i rudarstva. Zahtjev za odobrenje detaljnih geoloških istraživanja sadrži podatke o podnosiocu, vrsti i cilju istraživanja, lokalitetu i koordinatama istražnog prostora, planiranim ulaganjima, vremenu izvođenja radova i pravnom licu koje će radove izvoditi. Uz zahtjev se prilažu projekat detaljnih geoloških istraživanja sa završnim izvještajem o reviziji i revizionom klauzulom, situaciona karta istražnog prostora, saglasnost postojećeg nosioca istražnog ili koncesionog prava kada dolazi do preklapanja prostora, dokaz o pravu korištenja podataka prethodnih istraživanja kada su korišteni kao podloga i dokaz o uplati administrativne takse.¹⁸¹ Za istraživanja geotermalne energije i vodosnabdijevanja dubinskim bušenjem posebno se prilaže i akt ministarstva nadležnog za ekologiju o potrebi sprovođenja procjene uticaja na životnu sredinu.¹⁸² **Za određene mineralne sirovine** (ugalj, ugljovodonike i druge prirodne gasove, uljne škriljce i radioaktivne rude) **detaljna istraživanja izvide se na osnovu koncesije i projekta, pa je nedostatak potrebnog ugovora o koncesiji razlog za odbijanje zahtjeva.**¹⁸³

Projekat geoloških istraživanja podliježe obaveznoj reviziji.¹⁸⁴ Pravilnik o sadržaju programa osnovnih geoloških istraživanja i projekata detaljnih geoloških istraživanja iz 2023. godine dodatno zahtijeva da projekat obradi „ekološku problematiku sa prikazom stepena degradacije prostora i zaštite životne sredine“, dok projektni zadatak već pri definisanju predmeta istraživanja mora uvažavati zaštitu životne sredine.¹⁸⁵

Najznačajnije razlike u odnosu na režim u FBiH odnose se na prostorne i imovinsko-pravne uslove. U FBiH investitor uz zahtjev mora sam priložiti urbanističku saglasnost i saglasnost vlasnika zemljišta, pored topografske osnove, projekta sa izvještajem o reviziji i dokaza o registraciji i stručnim uslovima investitora, izrađivača i

¹⁸¹ Zakon o geološkim istraživanjima RS, član 33. stav 5.

¹⁸² *Ibid.*

¹⁸³ Zakon o geološkim istraživanjima RS, član 11. stav 2, član 33a i član 35.

¹⁸⁴ Zakon o geološkim istraživanjima RS, član 24–28.

¹⁸⁵ Pravilnik o sadržaju programa osnovnih geoloških istraživanja i projekata detaljnih geoloških istraživanja, član 12. i 14.

revidenta. **U RS se urbanistička saglasnost ne nalazi među priložima: nakon prijema potpunog zahtjeva Ministarstvo po službenoj dužnosti od nadležnog organa lokalne samouprave traži da u roku od sedam dana dostavi informaciju o stanju predloženog prostora u važećoj prostornoplanskoj dokumentaciji, a postojanje prostornih ograničenja predstavlja izričit razlog za odbijanje zahtjeva.**¹⁸⁶ Druga važna razlika odnosi se na **prava vlasnika zemljišta. Federalni zakon zahtijeva da se saglasnost vlasnika priloži uz zahtjev za izdavanje odobrenja. U RS ona nije uslov za izdavanje odobrenja, ali nosilac prava mora, prije početka konkretnih istražnih radova, riješiti imovinskopravne odnose ili pribaviti pisanu saglasnost vlasnika za parcele na kojima će radovi biti izvođeni.** Ova obaveza unosi se i u samo rješenje o odobrenju.¹⁸⁷

Razlika postoji i u načinu povezivanja postupka odobravanja geoloških istraživanja **sa propisima o procjeni uticaja na okoliš, odnosno životnu sredinu.** U FBiH urbanistička saglasnost predstavlja obavezni prilog uz zahtjev za odobrenje geoloških istraživanja, dok se, za projekte za koje je to propisano propisima iz oblasti zaštite okoliša, u postupku njenog izdavanja prilaže odgovarajući okolišni akt. **U RS se u samom postupku izdavanja odobrenja za detaljna geološka istraživanja akt nadležnog ministarstva o potrebi sprovođenja procjene uticaja na životnu sredinu izričito zahtijeva samo za istraživanja geotermalne energije i vodosnabdevanja koja se vrše dubinskim bušenjem.**¹⁸⁸ To, međutim, ne znači da su ostala detaljna geološka istraživanja izuzeta od propisa o zaštiti životne sredine. Pitanje da li je za konkretan projekat potrebno sprovesti postupak procjene uticaja uređuje se posebnim propisima iz oblasti zaštite životne sredine.

2. Prostorna ograničenja

Zakoni se razlikuju i u pogledu prostornog i materijalnog obima istraživanja. RS propisuje maksimalnu površinu istražnog prostora od 50 km², odnosno 30 km² za podzemne vode i geotermalne resurse i 2 km² za nemetalične sirovine za građevinske i industrijske materijale, dok Zakon FBiH ne određuje uporedive opće numeričke limite.¹⁸⁹ Razlikuje se i režim prostornih ograničenja imajući u vidu da Zakon o geološkim istraživanjima FBiH zabranjuje istraživanja radi eksploatacije na određenim zaštićenim i drugim posebno osjetljivim prostorima, dok RS istraživanja u zaštićenim i kulturno-historijskim područjima dopušta pod uslovima posebnih propisa, uz zabranu izvođenja istražnih radova na udaljenosti manjoj od 100 m od stambenih objekata, osim zakonom

¹⁸⁶ Zakon o geološkim istraživanjima RS, član 33a.

¹⁸⁷ Zakon o geološkim istraživanjima RS, član 34a i član 36. stav 1 (10–11). Izmjenama Zakona o geološkim istraživanjima Republike Srpske iz 2024. godine značajno je izmijenjen krug dokumentacije koja se prilaže uz zahtjev za izdavanje odobrenja za detaljna geološka istraživanja. Iz spiska priloga uklonjeni su, između ostalog, dokaz o riješenim imovinskopravnim odnosima na parcelama na kojima će se izvoditi istražni radovi, mišljenje nadležnog organa o potrebi sprovođenja procjene uticaja na životnu sredinu, odnosno pribavljanja lokacijskih uslova, kao i saglasnost jedinice lokalne samouprave na čijoj teritoriji se nalazi istražni prostor.

¹⁸⁸ Zakon o geološkim istraživanjima RS, član 33.

¹⁸⁹ Zakon o geološkim istraživanjima RS, član 30.

predviđenih vrsta istraživanja.¹⁹⁰ Pojedina kantonalna rješenja, međutim, predviđaju odstupanja od federalnog sistema. RS zakonom utvrđuje maksimalne količine mineralne sirovine za tehnološka ispitivanja, uz poseban režim proizvodno-tehnološkog ispitivanja koji odobrava Vlada.¹⁹¹ U FBiH zakon ne propisuje numeričke limite, već se najveća dopuštena količina određuje pojedinačnim odobrenjem.

3. Položaj vlasnika zemljišta, lokalne samouprave i javnosti u postupku odobravanja geoloških istraživanja

Položaj vlasnika zemljišta različito je postavljen u dva entiteta. U FBiH se **saglasnost vlasnika zemljišta prilaže već uz zahtjev za izdavanje odobrenja**, ali vlasnik istovremeno nije među licima kojima Zakon izričito priznaje svojstvo stranke na usmenoj raspravi. U RS riješeni imovinskopravni odnosi nisu uslov za samo izdavanje odobrenja: nosilac prava na istražne radove ih mora riješiti pre izvođenja projektovanih radova na konkretnim parcelama ili dobiti pisanu saglasnost vlasnika, a ta obaveza se izričito unosi u rješenje o odobrenju.¹⁹² Položaj jedinice lokalne samouprave takođe je različito uređen. Federalni zakon je izričito određuje kao jednu od stranaka u postupku i poziva je na obaveznu usmenu raspravu. U RS zakon ne propisuje takvu raspravu niti lokalnu samoupravu određuje kao stranku, ali joj daje nekoliko konkretnih institucionalnih uloga: Ministarstvo od nje po službenoj dužnosti pribavlja podatke o statusu istražnog prostora u prostornoplanskoj dokumentaciji i dostavlja joj konačno rješenje o odobrenju, a nosilac istražnih prava lokalnom organu mora prijaviti i početak istražnih radova.¹⁹³

Najizraženija razlika odnosi se na **javnost**. Federalni zakon propisuje obaveznu usmenu raspravu i objavljivanje poziva na oglasnoj tabli opštine **najmanje osam dana unaprijed**, ali istovremeno svojstvo stranke ograničava na investitora, nosioca susednog istražnog ili eksploatacionog prava i jedinicu lokalne samouprave. Vlasnici zemljišta, lokalno stanovništvo i organizacije civilnog društva nisu izričito uključeni u taj krug. Zakon RS u postupku izdavanja odobrenja za geološka istraživanja ne propisuje ni obaveznu usmenu ili javnu raspravu niti objavljivanje podnetog zahtjeva pre donošenja odobrenja.¹⁹⁴ Nijedan od navedenih postupaka ne obezbjeđuje široko i neposredno učešće zainteresovane javnosti u postupku izdavanja odobrenja za geološka istraživanja, iako FBiH makar predviđa javno objavljivanje poziva na raspravu.

4. Trajanje istražnog prava, izmjene i produženje odobrenja

¹⁹⁰ Zakon o geološkim istraživanjima RS, član 12.

¹⁹¹ Zakon o geološkim istraživanjima RS, član 40.

¹⁹² Zakon o geološkim istraživanjima RS, član 34a, član 36. stav 1 (10) i član 42a.

¹⁹³ Zakon o geološkim istraživanjima RS, član 33a, član 36. stav 3 i član 45. stav 1.

¹⁹⁴ Zakon o geološkim istraživanjima RS, član 33-36.

U FBiH zakon ne određuje unaprijed maksimalno trajanje istraživanja prema vrsti mineralne sirovine, već se period izvođenja određuje prema dinamici predviđenoj programom ili projektom. **Važenje odobrenja može se produžiti samo za još jedan period naznačen u odobrenju**, pod uslovom da se nisu promijenili uslovi pod kojima je odobrenje izdato i da je izvedeno više od 50% projektovanih istražnih radova. Zakon, međutim, ne određuje rok za podnošenje zahtjeva, dokumentaciju kojom se dokazuju ispunjeni uslovi niti način verifikacije izvršenih radova.

RS detaljnije uređuje trajanje i produženje istražnog roka, pri čemu za metalne mineralne sirovine dopušta dva uzastopna produženja, dok FBiH predviđa mogućnost produženja odobrenja za još jedan period naznačen u odobrenju.¹⁹⁵ Za metalne mineralne sirovine istražni rok je tri godine, a za nemetalne mineralne sirovine, sirovine za industrijsku preradu i građevinske materijale, soli i sone vode, podzemne vode i tehnogene mineralne sirovine dvije godine, pri čemu se dužina istražnog roka određuje u skladu sa dinamikom projekta.¹⁹⁶ Rok za sprovođenje geoloških istraživanja može se produžiti ako se uslovi na osnovu kojih je odobrenje izdato nisu promijenili i ako je izvedeno više od 75% projektovanih radova.¹⁹⁷ Produženje je moguće i kada istraživanja nisu mogla biti izvedena zbog nepredviđenih okolnosti.¹⁹⁸ Za metalne mineralne sirovine prvo produženje može trajati do tri, a drugo do dvije godine, dok se za ostale navedene mineralne sirovine istražni rok može produžiti za jednu godinu.¹⁹⁹ To znači da istraživanje čiji je početni rok tri godine može, uz ispunjenje uslova, **trajati ukupno do osam godina**. Zahtjev se mora podnijeti najkasnije 60 dana prije isteka, a Ministarstvo mora odlučiti u roku od 60 dana, odnosno najkasnije do isteka postojećeg istražnog roka.²⁰⁰

Zakonom o geološkim istraživanjima RS je utvrđeno da se istražno pravo može produžiti, **ali nije propisano koju dokumentaciju nosilac istražnog prava prilaže uz zahtjev da bi dokazao da je izvedeno više od 75% radova, niti ko posebno potvrđuje taj procenat, niti kojim dokazima se potvrđuje da se „nisu promijenili uslovi“ ili da su zaista nastupile nepredviđene okolnosti.** Ipak, u RS postoji nekoliko kontrolnih mehanizama koji nadležnom ministarstvu mogu pružiti osnovu za provjeru obima izvedenih radova. Prilikom izvođenja detaljnih geoloških istraživanja obavezno je angažovanje stručnog nadzora koji obuhvata provjeru kvaliteta izvođenja istražnih radova, primjenu propisa, standarda i tehničkih normativa, provjeru da li se istražni radovi vrše prema projektu geoloških istraživanja, ovjeru dnevnika istražnih radova, kontrolu sprovođenja mjera zaštite na radu, zaštite od požara i zaštite životne sredine.²⁰¹ Ako istraživanje traje duže godinu dana, nosilac prava mora **svakih 12 meseci**

¹⁹⁵ Zakon o geološkim istraživanjima RS, član 38. stav 2.

¹⁹⁶ Zakon o geološkim istraživanjima RS, član 38. stav 2. i član 37. stav 2. i 4.

¹⁹⁷ Zakon o geološkim istraživanjima RS, 38. stav 1.

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ Zakon o geološkim istraživanjima RS, 38. stav 2.

²⁰⁰ Zakon o geološkim istraživanjima RS, član 37. i 38.

²⁰¹ Zakon o geološkim istraživanjima RS, član 19.

izvještavati Ministarstvo o rezultatima istraživanja.²⁰² Pored toga, nosilac istražnih prava je dužan da nadležnom ministarstvu dostavlja godišnje izvještaje o istraživanjima u prethodnoj godini, dok ministarstvo može da ukine odobrenje ako se taj izvještaj ne dostavlja redovno.²⁰³ Projekat geoloških istraživanja mora relativno precizno da utvrdi količinu i lokaciju pojedinačnih istražnih radova, a kod višegodišnjih istraživanja i dinamiku po godinama, odnosno, fazama.²⁰⁴

Izmjenama zakona iz 2024. godine u RS je uvedeno **zadržavanje prava na istražni prostor** nakon isteka istražnog roka radi završetka elaborata o rezervama ili pripreme dokumentacije za koncesiju.²⁰⁵ Za metalične mineralne sirovine ovo pravo može trajati još dvije godine, a za ostale navedene sirovine do tri mjeseca.²⁰⁶ To nije produženje roka za aktivno izvođenje istražnih radova ali, zapravo, omogućava da istražni prostor ostane rezervisan i nakon završetka istražnog roka.

Unutar FBiH specifično je procesno rješenje u Hercegovačko-neretvanskom kantonu, uslovi za produženje u bitnom odgovaraju federalnom režimu: produženje je moguće za još jedan period, ako je izvedeno više od 50% projektovanih istražnih radova i ako se nisu promijenili uslovi na osnovu kojih je izdato odobrenje.²⁰⁷ Međutim, zahtjev za produženje može biti podnesen **najkasnije tri dana po isteku odobrenog perioda**, a o njemu se odlučuje u skraćenom upravnom postupku.²⁰⁸ To znači da kantonalni propis dopušta da zahtjev bude podnesen kada je prvobitno odobreni rok već istekao, što se značajno razlikuje u odnosu na RS, gdje se zahtjev mora podnijeti 60 dana prije isteka istražnog roka.

5. Nadzor, ukidanje odobrenja i prekršajna odgovornost

Oba sistema predviđaju geološki inspekcijski nadzor i mogućnost zabrane odnosno obustave radova i ukidanja odobrenja zbog povreda propisanih obaveza. U FBiH odobrenje se, između ostalog, ukida ako investitor ni nakon naloga inspektora ne sprovede propisane mjere zaštite, ako ne nadoknađuje štetu na privatnom posjedu ili istraživanja izvodi suprotno projektu i uslovima odobrenja.²⁰⁹ Međutim, federalni zakon ne uređuje posebno način na koji se inspekcijski nalaz ili zapisnik dostavlja Ministarstvu radi pokretanja postupka ukidanja: inspektor sastavlja zapisnik, nalaže otklanjanje nepravilnosti i može privremeno zabraniti radove, dok odobrenje ukida Ministarstvo koje ga je izdalo. U RS je veza između inspekcijskog

²⁰² Zakon o geološkim istraživanjima RS, član 37. stav 5.

²⁰³ Zakon o geološkim istraživanjima RS, član 42a. i član 43.

²⁰⁴ Pravilnik o sadržaju programa osnovnih geoloških istraživanja i projekata detaljnih geoloških istraživanja, član 27.

²⁰⁵ Zakon o geološkim istraživanjima RS, član 48a.

²⁰⁶ Zakon o geološkim istraživanjima RS, član 48a.

²⁰⁷ Zakon o geološkim istraživanjima Hercegovačko-neretvanskog kantona, član 21a.

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 53.

nadzora i statusa odobrenja neposrednije uređena. Geološki inspektor provjerava, između ostalog, da li se radovi izvode u skladu sa projektnom dokumentacijom i predviđenom dinamikom i da li su nakon završetka istraživanja sprovedene propisane mjere, a ovlašten je i da zabrani istraživanja ako su radovi započeti na parcelama na kojima nisu riješeni imovinskopravni odnosi.²¹⁰ Kontrola pravnih lica koja obavljaju zakonom određene poslove u oblasti geoloških istraživanja mora se izvršiti **najmanje jednom godišnje**, a zapisnik se Ministarstvu dostavlja u roku od osam dana.²¹¹ **Ako inspektor zabrani istraživanja ili naloži obustavu zato što utvrđene nepravilnosti nisu otklonjene, odobrenje prestaje da važi.**²¹²

Razlika postoji i u strukturi i visini prekršajnih sankcija. U FBiH se za najvažnije povrede koje učini pravno lice u svojstvu investitora propisuje novčana kazna od 10.000 do 15.000 KM, dok RS teže povrede iz oblasti detaljnih geoloških istraživanja sankcioniše kaznom od 10.000 do 30.000 KM, a lakšu grupu prekršaja kaznom od 3.000 do 9.000 KM.²¹³ Za odgovorno lice najviša kazna u FBiH iznosi 3.000 KM, dok u RS za težu grupu prekršaja može iznositi do 6.000 KM.²¹⁴ Sa druge strane, FBiH za određene povrede poput izvođenja istraživanja bez odobrenja, vađenja veće količine mineralne sirovine od odobrene uz vršenje eksploatacije pod vidom istraživanja i postupanja suprotno uslovima odobrenja, uz novčanu kaznu obavezno propisuje i zaštitnu mjeru oduzimanja predmeta i mjeru oduzimanja imovinske koristi pribavljene prekršajem, uz mogućnost zabrane odgovornom licu da obavlja određene dužnosti.²¹⁵ Zakon o geološkim istraživanjima RS takve posebne zaštitne mjere ne propisuje.

6. Obaveze nakon završetka istraživanja i sanacija prostora

Nakon završetka ili trajne obustave istraživanja u oba entiteta je propisano da prostor mora biti obezbijeđen, a oštećeno zemljište osposobljeno za korištenje. U FBiH investitor o sprovedenim mjerama obavještava nadležno ministarstvo, koje provjerava njihovu dovoljnost i može naložiti dodatne mjere. Međutim, zakon ne određuje rok za ovo obavještanje, niti u odredbama koje uređuju postupak nakon završetka istraživanja predviđa posebnu ulogu geološkog inspektora u kontroli sprovedenih mjera, a kriterij provjere formulisan je prvenstveno kroz isključenje opasnosti za ljude i imovinu.²¹⁶ U RS obaveza obezbjeđenja istražnog prostora izričito obuhvata sprječavanje opasnosti za **ljude, imovinu i životnu sredinu**, a nosilac prava mora o sprovedenim mjerama obavijestiti **Inspektorat i nadležni organ jedinice lokalne samouprave najkasnije u**

²¹⁰ Zakon o geološkim istraživanjima RS, član 71. i 72.

²¹¹ Zakon o geološkim istraživanjima RS, član 73. stav 1 i 3.

²¹² Zakon o geološkim istraživanjima RS, član 43a.

²¹³ Zakon o geološkim istraživanjima RS, član 74. i 75.

²¹⁴ Zakon o geološkim istraživanjima RS, član 74. i 75.

²¹⁵ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 76.

²¹⁶ Zakon o geološkim istraživanjima FBiH, član 45-46.

roku od osam dana. Geološkom inspektoratu je dato ovlaštenje da provjerava da li su nakon završetka istraživanja sprovedene sve propisane mjere.²¹⁷

III. Zakonodavni okvir za dodjelu koncesija u Federaciji Bosne i Hercegovine – transparentnost postupka i pravne praznine

Eksploatacija mineralnih sirovina pripada kategoriji djelatnosti koje u savremenim pravnim sistemima podliježu posebnom režimu javnopravne kontrole, iz jednostavnog razloga što se radi o neobnovljivim prirodnim dobrima koja su po svojoj pravnoj prirodi u vlasništvu zajednice, a ne privatnih subjekata koji ih eksploatišu. Sticanje prava eksploatacije dodjelom koncesije predstavlja pravni instrument kojim nadležni organ vlasti, uz ispunjenje zakonom propisanih uslova i u javnom interesu, privremeno ustupa pravo korištenja određenog dobra privatnom subjektu.

U Federaciji Bosne i Hercegovine, sistem dodjele koncesija uređen je na dva nivoa: Zakonom o koncesijama Federacije BiH, koji postavlja opšti regulatorni okvir i načela, kao i kantonalnim zakonima o koncesijama, koji taj okvir preuzimaju i razrađuju.

Transparentnost postupka dodjele koncesija nije pitanje forme same procedure, već preduslov za ostvarivanje suštinske javne kontrole nad upravljanjem zajedničkim prirodnim dobrima. **Ukoliko postupak nije otvoren za javnost, a odluke nisu dostupne i obrazložene, a ugovor o koncesiji ostaje izvan dometa javnog uvida, stvoreni su strukturalni uslovi koji pogoduju donošenju odluka u korist privatnih, a na štetu javnog interesa.**

Predmet ove analize je prikaz zakonodavnog okvira kojim se uređuje dodjela koncesija za eksploataciju mineralnih sirovina u Federaciji BiH, s posebnim osvrtom na identifikaciju pravnih praznina i nedovoljno preciznih zakonskih rješenja koji, umjesto da osiguraju transparentnost, otvaraju prostor za njeno zaoblazanje.

Zakon o koncesijama Federacije BiH²¹⁸ („Zakon“) kao jedno od načela na kojima počiva sistem dodjele koncesija postavlja transparentnost, i to izričito naglašava već u odredbama o cilju, u kojima kao jedan od principa definiše stvaranje transparentnog, nediskriminatornog i jasnog pravnog okvira za utvrđivanje uslova pod kojima se domaćim i stranim pravnim licima mogu dodjeljivati koncesije u Federaciji.

Razlog za ovakav pristup je logičan i razumljiv, s obzirom na samu prirodu predmeta koncesija, te status rudnog blaga kao dobra od općeg interesa pod posebnom zaštitom. Kada je riječ o istraživanju i korištenju mineralnih sirovina, radi se o javnom dobru koje pripada svim građanima, što predstavlja razlog da sama dodjela koncesija treba da

²¹⁷ Zakon o geološkim istraživanjima RS, član 59. st. 1–2. i član 71. st. 1, tačka 13.

²¹⁸ Zakon o koncesijama FBiH („Sl. novine FBiH“, br. 40/2002 i 61/2006).

predstavlja proces koji je kontrolisan i provjerljiv, te nikako prepušten diskrecionoju odluci pojedinačnog organa vlasti.

Kada je riječ o samoj dodjeli koncesija, za razliku od infrastrukturnih objekata i dobara koje Zakon taksativno propisuje,²¹⁹ i za koje odluku o dodjeli koncesije donosi Vlada Federacije, dodjela koncesija za eksploataciju mineralnih sirovina se uređuje kantonalnim zakonima.

Komisija za koncesije: Zakon propisuje osnivanje Komisije za koncesije Federacije Bosne i Hercegovine („**Komisija**“), koja jeste nezavisno regulatorno tijelo, ali njenu ulogu nije precizno opisivati kao opće „kontrolisanje i koordiniranje“ svih koncesionih projekata niti kao obavezno rješavanje svih sporova. Njene nadležnosti obuhvataju odlučivanje o zahtjevima propisanim Zakonom, određene funkcije nadzora, odobravanje studija i tenderske dokumentacije te davanje obavezujućih preporuka. Arbitražu može voditi samo ako se zainteresirane strane o tome saglase, a posredovanje na njihov zahtjev. Spor o nadležnosti između Federacije i kantona rješava Specijalna zajednička komisija.

Javnost rada Komisije kao izuzetak: Kada je riječ o načinu rada Komisije, Zakon propisuje da je rad Komisije *javan kada razmatra žalbe i kada to zahtijeva ministar*.²²⁰ Ovakva formulacija znači da postupak dodjele koncesije **po pravilu nije otvoren za javnost**, osim u dva taksativno napred navedena slučaja, što praktično znači da zainteresovana javnost nema samostalno pravo da zahtijeva otvaranje postupka, već ta mogućnost pripada isključivo ministru.

Sa druge strane, Zakon predviđa **mogućnost** javne rasprave, ukoliko je to u javnom interesu, **ali isključivo kao fakultativno ovlaštenje Komisije, bez propisanog objektivnog kriterijuma u kojim je slučajevima javna rasprava obavezna, odnosno u kojim slučajevima javni interes zahtijeva održavanje javne rasprave** (npr. vrijednost koncesije ili procijenjeni uticaj na životnu sredinu). Treba naglasiti da ovako formulisana zakonska odredba ostavlja Komisiji punu diskreciju da izbjegne sprovođenje javne rasprave čak i kod projekata sa značajnim uticajem na lokalnu zajednicu. Međutim, ono što je naročito rizično je što Zakon Komisiji daje **ovlaštenje da zabrani ili ograniči iznošenje, objavljivanje ili davanje u javnost informacija ili dokumenata, ako to zahtijeva karakter tog dokumenta ili je to u cilju zaštite javnog interesa**.²²¹ Na ovaj način Zakon uvodi očiglednu kontradiktornost - **pojam javnog interesa se koristi kao osnov za otvaranje rasprave za javnost, ali i kao osnov za zatvaranje postupka za javnost, bez ijednog razgraničavajućeg kriterija pri donošenju takvih odluka, ili obaveze obrazloženja odluke o ograničenju**.

²¹⁹Zakon o koncesijama F BiH, član 6.

²²⁰Zakon o koncesijama F BiH, član 19.

²²¹Zakon o koncesijama F BiH, član 19.

Nedefinisan krug lica kojima pripada pravo na informaciju: Zakon koristi pojmove *zainteresirana strana*²²² i *učesnik*²²³, ali nijedan od ovih pojmova ne definiše. Ovakav propust zakonodavca u praksi otvara pitanje da li se pod ovim pojmovima podrazumijevaju isključivo učesnici formalnog postupka (podnosioci zahtjeva, koncesionar), ili i lica čiji se pravni i faktički interesi posredno tiču predmeta koncesije, odnosno stanovnici lokalne zajednice na čijoj teritoriji se koncesija realizuje, kao i ekološke organizacije.

Način objave odluka i dostupnost informacija: Odluke Komisije dostavljaju se učesnicima i nadležnom ministarstvu te objavljuju u „Službenim novinama FBiH“. Komisija podnosi i godišnji izvještaj Vladi i Parlamentu FBiH, koji se objavljuje. To su važni formalni kanali, ali Zakon ne uspostavlja centralni, pretraživi elektronski registar niti nalaže proaktivnu objavu studije opravdanosti, rangiranja ponuda, ugovora, aneksa i podataka o izvršenju ugovornih obaveza.²²⁴

Pravna zaštita i aktivna legitimacija zainteresovane javnosti: Zakon predviđa mogućnost preispitivanja odluke Komisije, isključivo na zahtjev zainteresirane strane ili po službenoj dužnosti, dok je žalba protiv odluke Komisije izričito isključena, a jedini pravni lijek je pokretanje upravnog spora pred Vrhovnim sudom Federacije²²⁵. Kombinacija nedefinisanog pojma zainteresovane strane i isključenja žalbe stvara pravnu prazninu: treća lica koja nisu bila formalni učesnici postupka dodjele koncesije (lokalna zajednica, organizacije koje se bave zaštitom životne sredine) suočavaju se sa dvostrukom preprekom, a to je da prvo moraju da dokažu svojstvo zainteresovane strane da bi uopšte mogla pokrenuti postupak preispitivanja ili spora.

Horizontalni propisi o transparentnosti i učešću javnosti: Treba se osvrnuti da Zakon o koncesijama ne predstavlja jedini pravni propis koji uređuje pravo na pristup informacijama, položaj stranke u postupku. Zakon o slobodi pristupa informacijama u FBiH uspostavlja pristup na zahtjev, uz zakonske izuzetke i ispitivanje javnog interesa, dok ZUP uređuje položaj stranke, obrazloženje, rokove i pravne lijekove. Zakon o zaštiti okoliša uređuje pristup okolišnim informacijama, učešće u procjeni uticaja i okolišnoj dozvoli te pravnu zaštitu. Arhuska konvencija dodatno obavezuje Bosnu i Hercegovinu u tri povezana stuba: informiranje, učešće i pristup pravosuđu²²⁶.

Rizici u okviru tenderskog postupka za dodjelu koncesije: U skladu sa Zakonom, koncesor izrađuje studiju ekonomske opravdanosti za svaki projekat koji je predviđen za

²²²Zakon o koncesijama FBiH, član 14. i 20.

²²³Zakon o koncesijama FBiH, član 17.

²²⁴Zakon o koncesijama FBiH, član 17, 18.

²²⁵Zakon o koncesijama FBiH, član 20.

²²⁶ Zakon o slobodi pristupa informacijama u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 32/01 i 48/11); ZUP FBiH („Službene novine FBiH“, br. 2/98, 48/99 i 61/22); Zakon o zaštiti okoliša FBiH („Službene novine FBiH“, br. 15/21); Konvencija o pristupu informacijama, učešću javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša („Službeni glasnik BiH – Međunarodni ugovori“, br. 8/08).

davanje na koncesiju pre javnog pozivanja potencijalnih ponuđača i dostavlja je Komisiji na odobrenje. Međutim, Studija **ne predstavlja javni dokument niti postoji obaveza njene javne objave, a zainteresovana javnost nema pravo da dostavi svoje mišljenje i komentare.** Odredba koju Zakon uvodi, a koja je nejasna i potencijalno diskriminatorne prirode jeste da **uz saglasnost Komisije, koncesor može još pre raspisivanja tendera odabrati krug "priznatih" ponuđača po kriterijumima stručnosti, ugleda i finansijskog stanja.** Ovako definisana odredba sa kriterijumima koji su blanketne formulacije bez jasnih mjerila, ostavlja prostor za diskreciono favorizovanje ili isključivanje, dok se krug učesnika praktično zatvara u fazi o kojoj javnost ništa ne zna.²²⁷

Kada je riječ o dodeli koncesije, Vlada dodjeljuje koncesiju na prijedlog Komisije, a nadležno ministarstvo potpisuje ugovor. **Kopije ugovora i projektne dokumentacije dostavljaju se samo Komisiji, bez obaveze objavljivanja u javnosti.**

Samoinicijativne ponude kao način za zaobilazanje tenderskog postupka: Posebnu opasnost predstavlja to što Zakon dozvoljava mogućnost da cijeli tenderski postupak, koji obuhvata studiju opravdanosti, javni poziv, kriterijume ocjenjivanja, konkurentske ponude, može biti zaobiđen jednim prijedlogom privatnog subjekta. Naime, Zakon eksplicitno propisuje da u slučaju da ponuđač ministarstvu podnese prijedlog za koncesiju za koju nije raspisan javni tender, ministarstvo procjenjuje da li postoji javni interes za tu koncesiju.²²⁸ Treba naglasiti da Zakon ne propisuje da se nakon pregovora s inicijalnim ponuđačem mora raspisati javni tender, što znači da **koncesija može biti dodijeljena licu koje ju je samo predložilo, bez ijednog konkurenta.** Ono što predstavlja poseban rizik je to što su kriterijumi koji se pri procjeni prijedloga tog privatnog subjekta uzimaju u obzir gotovo neograničeni. Naime, Zakon kao jedan od uslova definiše 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. Međutim, ostaje nejasno ko i po kojim standardima utvrđuje da konkretan ponuđač polaže takva isključiva prava. Takođe, i drugi uslov, koji se tiče hitnosti je neodređen i podložan zloupotrebi. Najzad, Ministarstvo procjenjuje da li postoji javni interes, ali Zakon ne daje nijedan kriterijum na kom se zasniva procjena u ovom kontekstu. S obzirom da se u slučaju samoinicijativnih ponuda ne radi studija opravdanosti, kao ni da Komisija vrši provjeru sadržaja, **ministarstvo odlučuje samo, bez propisane metodologije i bez obaveze obrazlaganja svoje odluke javnosti.** Takođe, Zakon propisuje da Komisija može propisati pravo praćenja procesa i pregleda dokumentacije, ali ona nema takvu zakonsku obavezu, što implicira da **ministarstvo pregovara s ponuđačem bez ikakve kontrole toka pregovora, sadržaja ustupaka i finalnih uslova ugovora o koncesiji.**²²⁹

²²⁷Zakon o koncesijama F BiH, član 23.

²²⁸Zakon o koncesijama F BiH, član 28.

²²⁹Zakon o koncesijama F BiH, član 28.

Kada je riječ o samom ugovoru o koncesiji, Zakon propisuje osnovno trajanje od 30 godina, ali se može produžiti na 50 uz izuzetne okolnosti koje zahtijevaju duža ulaganja.²³⁰ Međutim, ostaje nejasno ko utvrđuje šta u konkretnom slučaju predstavlja izuzetne okolnosti, te kolika ulaganja opravdavaju produženje. **Ovako definisana blanketna klauzula u praksi može poslužiti da se svaki ugovor automatski produži bez stvarne provjere opravdanosti, a uz zakonsku mogućnost obnove do polovine prvobitnog roka, koncesija faktički može trajati i do 65 godina.** Najzad, treba napomenuti da **Zakon ne propisuje obavezu objavljivanja samog ugovora o koncesiji, što je, sa aspekta javnog interesa, jedan od najznačajnijih propusta cjelokupnog uređenja.** Naime, javnost može saznati da je koncesija dodeljena, ali ne i pod kojim konkretnim uslovima, što onemogućava efikasan javni nadzor nad izvršenjem koncesionih obaveza.

Kantonalni zakoni o koncesijama – usklađenost sa federalnim zakonom, odstupanja i pravne praznine

Zakon o koncesijama FBiH izričito propisuje obavezu kantona da donesu usklađene zakone o koncesijama, odnosno da već donesene zakone usklade sa federalnim. Na osnovu navedenog, kantoni Federacije BiH donijeli su zakone o koncesijama, koji u osnovi slijede strukturu i načela federalnog zakona, ali se međusobno razlikuju u pogledu institucionalnog uređenja, postupka dodjele, raspodjele koncesijske naknade i stepena zaštite javnog interesa i transparentnosti postupka.

Zakon o koncesijama Unsko-sanskog kantona²³¹ („**Zakon o koncesijama USK**“) u osnovi je usklađen sa Zakonom o koncesijama FBiH, ali je u određenim dijelovima formalno stroži, dok je u drugim zakonodavac propustio da reguliše određena pitanja. Razlike se prije svega odnose na institut samoinicijativne ponude, pa odredbe Zakona o koncesijama USK propisuju stroži postupak za primjenu ovog instituta. Naime, kada je riječ o procjeni javnog interesa da se dodijeli koncesija, nju u skladu sa Zakonom o koncesijama USK vrši Vlada kantona, ali isključivo na prijedlog resornog ministarstva i uz prethodnu saglasnost opštinskog vijeća opštine na čijem se području nalazi koncesiono dobro, što je formalno strožije od federalnog modela.²³² Dakle, dok po Zakonu o koncesijama FBiH samo jedan organ (ministarstvo), donosi ocjenu o javnom interesu i ne traži saglasnost lokalnog predstavničkog tijela, po Zakonu o koncesijama USK ocjena javnog interesa zahtijeva usaglašenu volju tri različita organa: ministarstva, opštinskog vijeća i Vlade Kantona, što postupak čini formalno strožijim, ali istovremeno i administrativno složenijim i vremenski nepredvidivijim.

Jedna od značajnih razlika dva zakona je i odredba Zakona o koncesijama USK, da pravna lica koja nemaju zaključen ugovor o koncesiji, a stekla su prava korišćenja prirodnih

²³⁰Zakon o koncesijama FBiH, član 29.

²³¹Zakon o koncesijama Unsko-sanskog kantona („*Sl. glasnik Unsko-sanskog kantona*“, br. 10/2003, 7/2009, 19/2013, 9/2017 i 18/2019).

²³²Zakon o koncesijama USK, član 27.

bogatstava i pružanja javnih usluga po ranijim materijalnim propisima te u svom vlasništvu posjeduju izgrađene objekte i koriste prirodna bogatstva ili dobra u opštoj upotrebi, imaju pravo i obavezu da podnesu zahtjev za dodjelu koncesije samoinicijativnom ponudom.²³³ Ova odredba **praktično legalizuje zatečeno stanje ranijih korisnika bez sprovođenja javnog tendera, dajući im privilegovani put do formalizacije prava.** Navedeno znači da je u **Zakonu o koncesijama USK samoinicijativna ponuda ne samo redovni institut za nove projekte nego i instrument retroaktivnog legalizovanja prethodno stečenih prava, mimo konkurencije i javnog nadmetanja.**

Zakon o koncesijama USK propisuje strožije odredbe i kada je riječ o prenosu ugovora o koncesiji, pa propisuje da se isti ne može prenijeti bez prethodne saglasnosti Komisije, opštinskog vijeća opštine na čijem se području nalazi koncesiono dobro i Vlade Kantona.

Na kraju, treba napomenuti da, za razliku od Zakona o koncesijama FBiH koji ne sadrži odredbe o raspodjeli koncesione naknade, Zakon o koncesijama USK izričito propisuje raspodjelu naknade za korišćenje koncesije: 60% u korist opština i 40% u korist budžeta kantona.

Kada je riječ o **Zakonu o koncesijama kantona Sarajevo („Zakon o koncesijama KS“)**²³⁴, za razliku od Zakona o koncesijama FBiH kojim se propisuje osnivanje stalne, nezavisne Komisije za koncesije FBiH koja ima trajnu regulatornu ulogu da prati rad koncesionara, razmatra žalbe, odobrava tendersku dokumentaciju i studije opravdanosti i donosi obavezujuće preporuke, Zakon KS zakon ne propisuje formiranje stalne komisije, već se komisija osniva za svaki pojedinačni postupak dodjele.²³⁵ I suštinska uloga komisije se u dva zakona razlikuje, pa tako po Zakonu o koncesijama KS ona samo priprema prijedloge i predlaže odluke, koje donosi koncesor.²³⁶ Kada je reč o Zakonu o koncesijama FBiH, Vlada FBiH donosi odluku o pristupanju dodjeli, dok Zakon o koncesijama KS nadležnost za donošenje odluke o pristupanju dodjeli koncesije prepušta skupštini kantona Sarajevo, koja odluku donosi na prijedlog Vlade kantona.²³⁷ Skupština KS daje saglasnost i na prenos ugovora o koncesiji, dok je eksplicitno propisana i raspodjela naknade.²³⁸ Zakon propisuje i objavu plana dodjele na internet-stranici, objavu javnog poziva u „Službenim novinama FBiH“ i na internet-stranici koncesora, prethodnu saglasnost jedinice lokalne samouprave kada je propisana, te elektronski registar

²³³Zakon o koncesijama USK, član 27.

²³⁴Zakon o koncesijama kantona Sarajevo ("Sl. novine Kantona Sarajevo", br. 27/2011, 33/2012, 15/2013, 1/2022, 24/2025 i 18/2026).

²³⁵Zakon o koncesijama KS, član 13.

²³⁶Zakon o koncesijama KS, član 14.

²³⁷Zakon o koncesijama KS, član 8.

²³⁸Zakon o koncesijama KS, član 24: Naknade za koncesije su prihod kantonalnog budžeta i budžeta jedinica lokalne samouprave, koje se raspoređuju u iznosu od 40% u budžet Kantona, a iznos od 60% u budžet općine na čijoj teritoriji se nalazi predmet koncesije.

koncesija. Ta rješenja predstavljaju poboljšanja transparentnosti koja su u prethodnom tekstu bila propuštena.

Kada je riječ o **Tuzlanskom kantonu**, Zakon o koncesijama Tuzlanskog kantona nadležnost za donošenje odluke o pristupanju dodjeli koncesije prepušta Vladi kantona, koja daje i saglasnost za prenos ugovora o koncesiji, te i ovaj zakon sadrži odredbe o raspodjeli naknade.²³⁹ Zakonom je propisana i obaveza Povjerenstva da vodi Registar koncesija, a ono što Zakon posebno uvodi je **obaveza osiguravanja bankarske garancije prihvatljive za koncesora u periodu trajanja ugovora**, koja je sastavni element ugovora.²⁴⁰

Kada je riječ o regulaciji uslova i postupka dodjele koncesija u **Hercegovačko-neretvanskom kantonu**, jedna od značajnijih razlika u odnosu na Zakon o koncesijama FBiH je **predviđanje da Vlada Kantona može ovlastiti jedinicu lokalne samouprave da sama donese odluku o pristupanju dodjeli koncesije za predmete koji se nalaze na njenom području, a tada jedinica lokalne samouprave preuzima ulogu koncesora**. Takođe, kantonalni zakon **eksplicitno uključuje fizička lica** (obrtnici, upisani u registar poljoprivrednih gazdinstava) kao potencijalne koncesionare.²⁴¹ Zakonska rješenja iz Zakona o koncesijama Hercegovačko-neretvanskog kantona u velikoj mjeri prepisuje **Zakon o koncesijama Bosansko-podrinjskog kantona Goražde**.²⁴²

U regulativi **Srednje-bosanskog kantona**, predviđa se zakonsko rješenje **da u slučaju samoinicijativne ponude javni interes ne procjenjuje Vlada, ministarstvo ili stalna komisija, nego ad hoc komisija koja je imenovana za taj predmet**.²⁴³ Registar koncesija vodi nadležno ministarstvo, dok su predviđene i odredbe o raspodjeli prihoda od naknade.²⁴⁴

Zakon o koncesijama **Zeničko-dobojskog kantona**²⁴⁵ je djelimično usklađen sa Zakonom o koncesijama FBiH, ali je strukturno prilično jednostavan i štur, a **jedan od ključnih nedostataka je da ne propisuje mehanizam saglasnosti jedinice lokalne samouprave koji Zakon o koncesijama FBiH propisuje za slučajeve kad se predmet koncesije nalazi pretežno na području jedne opštine**.²⁴⁶ Zakon kantona izričito

²³⁹Zakon o koncesijama Tuzlanskog kantona ("Sl. novine Tuzlanskog kantona", br. 5/2004, 7/2005, 6/2011, 1/2013, 11/2014, 12/2016, 14/2017 i 10/2018), član 6, 24 i 27.

²⁴⁰Zakon o koncesijama Tuzlanskog kantona, član 27.

²⁴¹Zakon o koncesijama Hercegovačko-neretvanskog kantona („Sl. novine Hercegovačko-neretvanskog kantona", br. 1/2013, 7/2016, 6/2018, 9/2019 i 1/2021), član 1,2,9 i 13.

²⁴²Zakon o koncesijama Bosansko-podrinjskog kantona Goražde („Sl. novine Bosansko-podrinjskog kantona Goražde", br. 7/2017

²⁴³Zakon o koncesijama Srednjobosanskog kantona ("Sl. novine Srednjobosanskog kantona", br. 8/2009, 6/2013, 9/2015, 7/2020, 10/2021 i 14/2023, član 8.

²⁴⁴Član 18 Zakona o koncesijama SBK predviđa raspodelu od 60% općini, 40% Kantonu.

²⁴⁵Zakon o koncesijama Zeničko-dobojskog kantona ("Sl. novine Zeničko-dobojskog kantona", br. 5/2003, 3/2013 i 5/2014).

²⁴⁶Zakon o koncesijama FBiH, član 5.

propisuje jedino obavezu nadležnog ministarstva da dostavi ugovor o koncesiji i općini na čijem se području predmet koncesije nalazi, u roku od osam dana od dana zaključenja ugovora.²⁴⁷ Na osnovu navedenih odredaba je jasno da kantonalni zakon o koncesijama uspostavlja sistem u kojem lokalna samouprava formalno postoji u postupku, ali suštinski nema nikakvu ulogu u odlučivanju. Obaveza dostavljanja ugovora opštini nije mehanizam zaštite lokalnih interesa, već mehanizam obavješćavanja o činjenici na koju ne može da utiče.

Ovakvo normativno rješenje nije u skladu s načelom supsidijarnosti i nije usklađeno sa odredbama koje postavlja Zakon o koncesijama FBiH kao viši propis, te ne pruža adekvatnu zaštitu ni lokalnoj zajednici ni prostoru na kojem se koncesija realizuje. Pasivna pozicija opštine u postupku dodjele koncesije koja se odvija pretežno na njenom području predstavlja sistemsku pravnu prazninu.

U **Hercegbosanskoj županiji** je 2026. godine usvojen novi Zakon o koncesijama²⁴⁸, koji jedini od kantonalnih zakona iz ove oblasti navodi da su odredbe usklađene s Direktivom 2014/23/EU o dodjeli ugovora o koncesiji. Za razliku od Zakona o koncesijama FBiH i ostalih kantonalnih zakona koji poznaju samo javni poziv (i samoinicijativnu ponudu kao vanredni put), Zakon o koncesijama Hercegbosanske županije uvodi tri odvojena postupka. Naime, **javni poziv** je osnovno pravilo, i predstavlja otvoreni postupak u kome svi zainteresovani subjekti mogu podnijeti ponudu. **Pozivni natječaj** predstavlja ograničeni postupak u kojem ministarstvo poziva samo unapred odabrane kandidate, ali isključivo ako prethodnom analizom tržišta dokaže da otvoreni poziv ne bi bio svrsishodan (npr. zbog na relevantnom tržištu postoji ograničen broj sposobnih i kvalificiranih gospodarskih subjekata, predmet koncesije strateški, infrastrukturno ili tehnički složen te zahteva znatan finansijski i operativni kapacitet i sl.). **Izravna dodjela** bez ikakvog poziva dozvoljena je samo u dva taksativno navedena slučaja: kada je predmet koncesije objektivno moguće dodeliti isključivo jednom subjektu zbog tehničkih ili pravnih razloga, ili u slučaju krajnje hitnosti uzrokovane nepredvidivim okolnostima. U oba slučaja obavezno pisano obrazloženje mora se javno objaviti, a trajanje takve koncesije ograničeno je na period nužan za prevladavanje vanrednih okolnosti.²⁴⁹

Zakon o koncesijama Hercegbosanske županije izričito navodi da u skladu sa Presudom Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine²⁵⁰ prestaje primjena Zakona o koncesijama ("Narodne novine Hercegbosanske županije", broj: 14/03 i 8/08) i podzakonskih propisa na području Hercegbosanske županije. Međutim, kroz završne odredbe nov zakon stvara situaciju u kojoj neustavnost prethodnog zakona u praksi ne znači poništaj pravnih posljedica koje su na njemu nastale, već samo formalnu "tranziciju" prema novom zakonskom okviru. Tako, ugovori o koncesijama nastali po neustavnom

²⁴⁷ Zakon o koncesijama Zeničko-dobojskog kantona. član 17.

²⁴⁸ Zakon o koncesijama Hercegbosanske županije od 26.02.2026. godine.

²⁴⁹ Zakon o koncesijama Hercegbosanske županije, članovi 26-33.

²⁵⁰ Presuda Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj: U-12/07 od 26. rujna 2007. godine, objavljena u ("Službenim novinama Federacije BiH", broj: 82/07 dana 19.11.2007. godine) dana 19. svibnja 2008. godine.

zakonu opstaju uz minimalne izmjene, dok postupci pokrenuti po neustavnom zakonu nastavljaju se uz formalnu dopunu dokumentacije.²⁵¹

Važna napomena o pravnoj sigurnosti i koncesijama izdatim prema ranijem zakonu: Iako novi Zakon o koncesijama Hercegbosanske županije formalno predstavlja novi pravni okvir i poziva se na potrebu usklađivanja sa pravom Evropske unije, njegove prijelazne i završne odredbe otvaraju značajno pitanje pravne sigurnosti i pravnih posljedica Presude Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine kojom je utvrđena neustavnost ranijeg Zakona o koncesijama. Naime, činjenica da je prethodni zakon prestao da se primjenjuje sama po sebi ne znači da su otklonjene i pravne posljedice nastale njegovom primjenom. Novi zakon predviđa kontinuitet određenih koncesionih odnosa i postupaka pokrenutih na osnovu ranijeg zakona, uz dopunu ili usklađivanje postojeće dokumentacije. Time se, umjesto jasnog razgraničenja između pravnih posljedica nastalih na osnovu neustavnog zakonskog okvira i novih koncesionih postupaka, uspostavlja mehanizam njihovog prevođenja u novi pravni okvir uz relativno ograničene izmjene.

Ovakvo normativno rješenje zato ne treba automatski tumačiti samo kao pitanje osiguranja pravne sigurnosti. Naprotiv, ono otvara pitanje u kojoj se mjeri novim zakonom naknadno saniraju ili očuvaju pravne posljedice koncesija i postupaka koji su nastali na osnovu zakona čija je primjena proglašena neustavnom. U tom smislu, takvo rješenje u praksi može biti shvaćeno i kao pokušaj „legalizacije“ prethodno nastalih pravnih posljedica, odnosno kao pokušaj da se kroz novi zakonski okvir očuvaju koncesiona prava stečena na osnovu neustavnog zakona.

Istovremeno, ovakav pristup otvara i pitanje dugoročne pravne sigurnosti. Ukoliko su nadležni organi nastavili dodjeljivati koncesije na osnovu zakonskog okvira za koji je utvrđeno da je neustavan, a u međuvremenu su pojedinačnim odlukama o dodjeli koncesija brojim pravnim subjektima dodijeljena određena prava, nastala je složena situacija u kojoj se posljedice takvog postupanja više ne odnose samo na odnos između zakonodavca i koncesionara, već i na pitanje zaštite stečenih prava, zakonitosti njihovog nastanka i odgovornosti javnih vlasti za pravnu nesigurnost koju su takvim postupanjem mogle proizvesti. Zbog toga se postavlja i šire pitanje može li se pravna sigurnost dugoročno osigurati naknadnim prevođenjem postojećih koncesionih odnosa u novi pravni okvir, posebno kada je njihov prvobitni pravni osnov bio predmet ustavnosudske intervencije.

Novi Zakon o koncesijama HBŽ stoga se ne može posmatrati samo kroz njegova nova proceduralna rješenja, već i kroz način na koji uređuje status postojećih koncesija i postupaka započetih prema prethodnom, neustavnom zakonskom okviru. Upravo taj

²⁵¹ Zakon o koncesijama Hercegbosanske županije, član 96 i 97.

aspekt zahtijeva dodatnu pravnu analizu, posebno u pogledu odnosa između ustavnosti, zakonitosti dodjele koncesija, zaštite stečenih prava i dugoročne pravne sigurnosti.

Kad je reč o županiji Zapadnohercegovačkoj, odluku o pristupanju dodjele koncesije za određeno dobro donosi Vlada na prijedlog ministarstva u čijoj je nadležnosti djelatnost koja je predmet koncesije, dok jedinica lokalne samouprave može biti koncesor uz saglasnost Vlade. Takođe, ministarstvo je obvezno prije dostavljanja prijedloga odluke o pristupanju dodjele koncesije na Vladu pribaviti mišljenje općine ili grada o usklađenosti sa važećim prostornim planom općine ili grada na čijem području se dodjeljuje koncesija.²⁵²

Kada je riječ o **Zakonu o koncesijama Republike Srpske,** jedan od značajnih mehanizama po kojima se ovaj zakon razlikuje od Zakona o koncesijama FBiH i kantonalnih zakona jeste regulisanje **inicijative zainteresovanog lica, odnosno mogućnosti da privatni investitor sam pokrene postupak dodjele koncesije.** Republika Srpska ovaj institut uređuje detaljno, propisujući da svako zainteresovano lice može nadležnom organu podnijeti inicijativu za pokretanje postupka dodjele koncesije, pod uslovom da za tu koncesiju već nije pokrenut postupak po službenoj dužnosti. Inicijativa mora biti supstancijalna, te zakon taksativno navodi njene obavezne elemente, uključujući opis predmeta, lokaciju, ekonomsku opravdanost, način finansiranja i izvod iz prostorno-planske dokumentacije. Ako nadležni organ ocijeni da postoji javni interes, pokreće se standardni postupak javnog nadmetanja, uz dvije ključne posebnosti: podnosilac inicijative se pisanim putem poziva da učestvuje, a pri vrednovanju ponuda ostvaruje pravo na bonus do 10% od ukupnog broja bodova po svim kriterijumima, pri čemu se i identitet podnosioca i iznos bonusa obavezno navode u javnom pozivu. Time se nagrađuje inicijativa, ali bez narušavanja transparentnosti i ravnopravnosti postupka, dok konkurenti znaju pod kojim uslovima se nadmeću. Sa druge strane, institut samoinicijativne ponude koji je uređen Zakonom o koncesijama FBiH je definisan šturo i restriktivnije, a prag za prihvatanje inicijative je značajno viši, ministarstvo procjenjuje javni interes isključivo kroz prizmu dva uska kriterijuma: da projekat može biti realizovan jedino korištenjem procesa ili metodologije na koje ponuđač ima isključiva prava, ili da postoji hitnost pružanja usluga od javnog značaja. Ako ministarstvo ipak ocijeni da postoji javni interes, ne pokreće javno nadmetanje, već od Komisije za koncesije traži ovlaštenje za direktne pregovore s ponuđačem, što u praksi znači odsustvo transparentnosti, kao i potpunu zavisnost od diskrecione ocjene Komisije za koncesije. Sveukupno, rješenje koje nudi Zakon o koncesijama RS postiže bolji balans između podsticanja privatne inicijative i zaštite javnog interesa kroz transparentan postupak, dok FBiH model, iako nominalno otvara mogućnost direktnih pregovora, u praksi pruža manju pravnu sigurnost

²⁵² Zakon o koncesijama ("Nar. novine Županije Zapadnohercegovačke", br. 13/2013, 24/2016, 21/2021, 22/2022 i 41/2023), član 5.

podnosiocu i veći prostor za diskreciono, a time i potencijalno arbitrarno postupanje nadležnih organa.²⁵³

Treba naglasiti da Zakon o koncesijama Republike Srpske propisuje i da 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, **stiče pravo na učešće u pregovaračkom postupku za dodjelu koncesije za eksploataciju te sirovine bez sprovođenja javnog poziva**²⁵⁴. Norma postavlja dva kumulativna uslova: postojanje valjanog pravnog osnova za istraživanje i dostignutost propisanog finansijskog praga. U pogledu prvog uslova, zakon alternativno prihvata i ugovor o koncesiji za istraživanje i odobrenje za istraživanje kao pravni osnov, čime obuhvata i ona lica koja su istraživanje vršila po starijim propisima ili na osnovu administrativnih akata koji nisu imali formu koncesionog ugovora u punom smislu. Prag od 5.000.000 KM predstavlja mehanizam odvajanja ozbiljnih ulaganja od simboličnih, utemeljen na ekonomskoj logici da kompanija koja je preuzela značajan finansijski rizik istraživanja, bez ikakve garancije nalaza, zaslužuje prednost pri eksploataciji upravo zbog tog preuzetog rizika. Međutim, zakon ne definiše šta se tačno ubraja u ukupnu vrijednost istražnih radova, ne propisuje ni formu dokazivanja ni organ koji tu vrijednost verifikuje, niti određuje rok u kom istraživač mora podnijeti ponudu za eksploataciju nakon završetka istraživanja, što u praksi otvara prostor za arbitrarno postupanje nadležnih organa pri ocjeni ispunjenosti praga, kao i mogućnost da kompanija godinama zadržava rezultate istraživanja bez pokretanja eksploatacije, faktički blokirajući pristup ležištu trećim licima. Važno je napomenuti da **pravo na pregovarački postupak ne znači i pravo na dodjelu koncesije**, koncesionar zadržava pravo odbijanja ponude koja ne zadovoljava minimalne uslove utvrđene odlukom o pokretanju postupka, a Komisija za koncesije mora dati prethodnu saglasnost na studiju i prijedlog ugovora, što znači da čak i pri formalnoj ispunjenosti oba zakonska uslova postoje institucionalne tačke na kojima postupak može biti zaustavljen. Dakle, iako je ova norma ekonomski racionalna, zakonodavac je propustio da razradi ključne tehničke detalje njene primjene.

Dobri primjeri iz prakse: Republika Hrvatska predstavlja uporednopravni primer razvijenih garancija transparentnosti kod dodjele koncesija za eksploataciju mineralnih sirovina. Zakon o rudarstvu Republike Hrvatske²⁵⁵ **isključuje institut samoinicijativne ponude** kakav poznaje Zakon o koncesijama FBiH, Zakon o koncesijama RS, i kantonalni zakoni o koncesijama. Naime, hrvatski zakonodavac prepoznaje da model samoinicijativne ponude narušava načelo tržišnog nadmetanja, jednakosti ponuđača i transparentnosti, te je javno nadmetanje jedini put koji hrvatski zakon nudi do koncesije ,koji svim zainteresovanim subjektima osigurava ravnopravan pristup pod istim uslovima, uz potpunu transparentnost dokumentacije i kriterijuma izbora.

²⁵³ Zakon o koncesijama Republike Srpske, član 25.

²⁵⁴ Zakon o koncesijama RS, član 26.

²⁵⁵ Zakon o rudarstvu Republike Hrvatske (NN 56/2013, 14/2014, 52/2018, 115/2018, 98/2019, 83/2023), član 19.

Kada je riječ o obaveštavanju javnosti, Zakon o rudarstvu Hrvatske propisuje da obavještenje o namjeri davanja koncesije, osim u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske, može biti objavljena i u ostalim sredstvima javnog priopćavanja, kao i na internet stranici tijela nadležnog za rudarstvo, te da je tijelo nadležno za rudarstvo **dužno to obavještenje dostaviti jedinicama lokalne i područne samouprave na čijem području se nalazi predloženi istražni prostor, koje su je dužne istaknuti na oglasnoj ploči za celo vrijeme trajanja javnog nadmetanja.** Time se osigurava informiranost ne samo tržišnih subjekata nego i lokalne javnosti koja ima neposredan interes za eksploataciju na svom području²⁵⁶.

Zakonodavni okvir izdavanja dozvole za eksploataciju

Zakon o rudarstvu Federacije Bosne i Hercegovine²⁵⁷ („**Zakon o rudarstvu FBiH**“) uređuje cjelokupan sistem upravljanja mineralnim sirovinama. Dozvola za eksploataciju predstavlja upravni akt kojim nadležno ministarstvo privrednom društvu formalno otvara mogućnost korišćenja rudnog bogatstva. Iako zakon u svom uvodnom dijelu, kao jednu od svrha, izričito navodi osiguranje učešća javnosti u donošenju odluka koje se odnose na rudna bogatstva²⁵⁸, analiza zakonskih odredaba pokazuje da je postupak izdavanja dozvole za eksploataciju u cijelosti konstruisan kao bilateralni odnos između privrednog društva i ministarstva, bez ijednog mehanizma koji bi javnosti (lokalnim zajednicama, vlasnicima susednih nepokretnosti, nevladinim organizacijama ili građanima omogućio uvid, učestvovanje ili pravnu zaštitu). Na ovaj način, sam rudarski zakon ne integriše konkretne mehanizme učešća javnosti u postupak izdavanja dozvole niti propisuje proaktivno obavješćavanje o podnesenom zahtjevu i odluci.

Nadležnost za izdavanje: Dozvola za eksploataciju je jedna od dozvola u sistemu od sedam dozvola propisanih Zakonom o rudarstvu FBiH²⁵⁹, a nadležnost za izdavanje dozvole podeljena je prema vrsti mineralne sirovine.²⁶⁰ Izuzetak postoji kada se eksploataciono polje proteže na teritoriju više kantona, te u tom slučaju nadležnost prelazi na Federalno ministarstvo.²⁶¹

Koncesija kao preduslov – funkcionalna zavisnost dozvole: Jedna od strukturnih specifičnosti sistema uspostavljenog ovim zakonom jeste da dozvola za eksploataciju nije autonomni akt, već je akcesorna u odnosu na ugovor o koncesiji. Ugovor o koncesiji je prvi dokument koji se prilaže uz zahtev za dozvolu, a obaveza provođenja ugovora o koncesiji mora biti navedena u samoj dozvoli, dok je raskid ugovora o koncesiji razlog za ukidanje

²⁵⁶Zakon o rudarstvu Republike Hrvatske, član 26.

²⁵⁷ Zakon o rudarstvu ("Sl. novine FBiH", br. 26/2010).

²⁵⁸Zakon o rudarstvu FBiH, član 3.

²⁵⁹Zakon o rudarstvu FBiH, član 37

²⁶⁰ Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije nadležno je za energetske sirovine, metale i soli iz čl. 7. st. 1. tač. 1–3, dok su kantonalna ministarstva nadležna za rudarstvo nadležna za nemetalne sirovine, šljunak, pijesak i ostale sirovine iz čl. 7. st. 1. tač. 4–6 Zakona o rudarstvu FBiH.

²⁶¹Zakon o rudarstvu FBiH, član 37.

dozvole, dok je istek ugovora o koncesiji razlog za prestanak važenja dozvole. Zbog ovakve povezanosti, pravni nedostatak ugovora ili postupka dodjele koncesije može dovesti u pitanje zakonitost dozvole.

Uslovi za pokretanje postupka: Zakon taksativno propisuje šest vrsta dokumentacije koja se mora priložiti uz zahtev za dozvolu za eksploataciju²⁶², podnosilac mora dostaviti dokumentaciju: ugovor o koncesiji; izvještaj o izvršenim istražnim radovima sa elaboratom o klasifikaciji, kategorizaciji i proračunu rezervi; dokaz o pravu korištenja odnosno služnosti; situacioni plan; podatke o tehničkoj opremljenosti i stručnoj osposobljenosti; te okolišnu dozvolu i urbanističku saglasnost. Posljednja dva akta su važni prethodni kanali za aktiviranje okolišnog i prostornog učešća javnosti, ali nisu nužno „jedina“ moguća tačka procesne zaštite, jer ZUP može priznati položaj stranke i u samom rudarskom postupku ako postoji neposredan pravni interes.²⁶³

Ukidanje i prestanak dozvole: Zakon razlikuje ukidanje dozvole, koje je rezultat odluke nadležnog ministarstva, od prestanka važenja dozvole, koji nastupa po sili zakona.

Nadležno ministarstvo mora ukinuti dozvolu u pet situacija²⁶⁴: ako privredno društvo ne počne s eksploatacijom u roku navedenom u dozvoli, ako u propisanom roku ne pribavi dozvolu za izvođenje radova prema rudarskom projektu, ako rudarskim radovima ugrožava život, zdravlje i imovinu, a druge mere nisu dovoljne da se to spreči, ako ugrožava okoliš i ne vrši rekultivaciju prema odobrenom projektu, te ako je raskinut ugovor o koncesiji. Sa druge strane, dozvola prestaje da važi²⁶⁵ prestankom rada privrednog društva, iscrpljenjem mineralne sirovine, odricanjem privrednog društva od dozvole ili istekom ugovora o koncesiji.

Produženje dozvole: Zakon propisuje dokumente koji se prilažu uz zahtev za produženje dozvole: važeću dozvolu, potvrdu o priznatim rezervama i ažurni situacioni plan, ali ne propisuje ni rok u kom nadležno ministarstvo mora da odluči o zahtevu, niti kriterijume na osnovu kojih se produženje odobrava ili odbija, kao ni razloge koji mogu biti osnov za odbijanje zahteva. S jedne strane, ova pravna praznina otvara prostor za arbitrarno odbijanje produženja bez ikakvih zakonskih garancija za podnosioca zahteva, dok s druge strane, odsustvo negativnih uslova za produženje znači da ministarstvo nema ni jasnu zakonsku osnovu da odbije produženje.

Učešće javnosti: Iako Zakon propagira osiguranje učešća javnosti u donošenju odluka koje se odnose na rudna bogatstva, kroz svoje odredbe ne realizuje taj cilj, a što se odnosi i na postupak izdavanja dozvole za eksploataciju. Naime, celokupan postupak izdavanja

²⁶²Zakon o rudarstvu FBiH, član 38.

²⁶³ Zakon o rudarstvu FBiH, čl. 38; ZUP FBiH, čl. 48.

²⁶⁴Zakon o rudarstvu FBiH, član 39.

²⁶⁵Zakon o rudarstvu FBiH, član 40.

ove dozvole je uređen kao isključivo bilateralan odnos između podnosioca zahteva i nadležnog ministarstva. Ni obaveštavanje, ni konsultacija, ni formalno izjašnjavanje javnosti nisu predviđeni ni u jednoj fazi.

Na kraju, Zakon o rudarstvu ne priznaje lokalnoj zajednici ili nevladinoj organizaciji automatski položaj stranke samo zato što zastupaju opći javni interes.

Kada je reč o **Zakonu o rudarstvu Republike Srpske**²⁶⁶, koncesija je takođe preduslov za eksploataciju mineralnih sirovina, ali zakon ne razrađuje akcesornu vezu na isti način kao Zakon o rudarstvu FBiH, te nema izričitih odredbi o tome da pravni nedostatak koncesije automatski povlači nevaljanost rešenja o eksploatacionom polju ili o izvođenju radova.

Takođe, dok Zakon o rudarstvu FBiH taksativno propisuje razloge za obavezno ukidanje dozvole i razloge za prestanak važenja po sili zakona, Zakon RS nema ekvivalentnu odredbu koja na jednom mestu uređuje razloge za oduzimanje ili prestanak rešenja o eksploatacionom polju. Takođe, nije propisana odredba o produženju odobrenja za eksploataciju. Oba zakona prošuštaju da izričito predvide učešće javnosti u postupku izdavanja odobrenja / dozvole za eksploataciju. Međutim, dok Zakon o rudarstvu FBiH proklamuje učešće javnosti kao jedan od ciljeva u uvodnim odredbama, Zakon o rudarstvu RS ne proklamuje učešće javnosti ni na deklarativnom nivou. Najzad, Zakon o rudarstvu RS propisuje obavezu obaveštavanja nadležnog organa jedinice lokalne samouprave najmanje 15 dana prije početka izvođenja radova.²⁶⁷

Prioritetne zakonodavne dopune: Na federalnom i kantonalnom nivou trebalo bi propisati jedinstvenu elektronsku objavu planova, javnih poziva, studija opravdanosti uz zaštitu legitimno povjerljivih dijelova, kriterija i bodovanja, odluka s obrazloženjem, ugovora i aneksa, podataka o uplatama i izvršenju obaveza te akata o prijenosu, produženju i prestanku koncesije. Za samoinicijativne ponude potreban je obavezan rok za javno iskazivanje konkurentskog interesa ili redovni tender, javno obrazložena procjena javnog interesa i obavezan nadzor pregovora.

Procesna zaštita i integracija dozvola: Rudarski propisi trebali bi zahtijevati objavu zahtjeva i odluke za eksploataciju i produženje, jasno upućivanje na rezultate okolišne i prostorne procedure, posebno obrazloženje odstupanja od primjedbi javnosti, precizne materijalne kriterije za produženje te usklađene rokove i pravne lijekove. Potrebno je izričito urediti ko ima status stranke ili zainteresirane javnosti u svakoj fazi i kako se pravne posljedice nezakonite, raskinute ili istekle koncesije prenose na rudarske akte.

²⁶⁶Zakon o rudarstvu Republike Srpske ("Sl. glasnik RS", br. 62/2018).

²⁶⁷Zakon o rudarstvu RS, član 36.

Zaključak: Analiza zakonodavnog okvira kojim se uređuje dodjela koncesija i izdavanje dozvola za eksploataciju mineralnih sirovina u Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj otkriva sistemski nedostatak transparentnosti u oba zakona, koji predstavlja karakteristiku oba pravna sistema. Tako identifikovani nedostaci zakonodavnog okvira u kontekstu projekata velike ekonomske vrijednosti i dugoročnog uticaja na životnu sredinu i lokalne zajednice stvaraju uslove i opasnost za donošenje odluka izvan dometa javne kontrole. Eksploatacija mineralnih sirovina po svojoj prirodi podrazumijeva projekte koji traju decenijama, koji trajno mijenjaju kvalitet vode, vazduha i zemljišta i koji utiču na osnovna ljudska prava lokalnih zajednica. Ukoliko se uzme u obzir da je u postupcima dodjele koncesija i izdavanja dozvola za eksploataciju predmet odlučivanja dobro koje je u vlasništvu zajednice, a ne privatnog subjekta koji ga eksploatiše, jasno je da postojeći zakonodavni okvir ne odgovara težini odluka koje se u njemu donose.

