

Koncesije

Javno dobro zajednice
ili privatno vlasništvo vlada



KONCESIJE

JAVNO DOBRO ZAJEDNICE ILI PRIVATNO VLASNIŠTVO VLADA



TRANSITION



Centar za
životnu sredinu



Prag – Sarajevo
2021

Autori: Ratko Pilipović i Nina Kresevljaković
Grafički dizajn: typonaut.cz

ISBN: 978-80-87651-91-9

Za više informacija, molimo posjetite:

Engleski: www.english.arnika.org

Bosanski/hrvatski/srpski: www.eko.ba, www.czzs.org, www.rijekebih.org

Ova publikacija bila je pripremljena uz podršku Ministarstva vanjskih poslova
Češke Republike u okviru Programa za promociju tranzicije koji predstavlja finansijsku
pomoć za podršku demokratiji i ljudskim pravima na primjeru i iskustvu sa socijalnom
tranzicijom i demokratizacijom Češke Republike.

SADRŽAJ

UČEŠĆE JAVNOSTI U KONCESIJAMA	4
UVOD	4
ZAKONODAVNO PRAVNI OKVIRI KONCESIJA BOSNE I HERCEGOVINE	4
FAZE U POSTUPAKU DODJELE KONCESIJA OD PLANIRANJA DO REALIZACIJE	6
KONCESIJE – JAVNO DOBRO / JAVNI INTERES	10
AARHUSKA KONVENCIJA U SLUŽBI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE KROZ PRIZMU UČEŠĆA JAVNOSTI	12
UČEŠĆE JAVNOSTI U OBLASTI KONCESIJA U BOSNI I HERCEGOVINI	14
JAVNOST NA TERENU	15
PREPORUKE	19
ZAKLJUČAK	20
KONCESIONI UGOVOR JAVNO PRAVNI ILI PRIVATNO PRAVNI	21
O UGOVORIMA I UPRAVNIM UGOVORIMA	21
UPRAVNI UGOVOR – KONEKCIJA SA EU	22
KONCESIONI UGOVOR U BOSNI I HERCEGOVINI	23
Postupci – Sporovi – Nadzor	24
Upravni postupak	24
Upravni spor	25
Parnični postupak	26
Razlika između upravnog spora i parničnog postupka	26
Nadzor i pravna zaštita u postupku dodjele koncesija	27
ZAKLJUČAK	28
PREPORUKE	28
O nama	31

UČEŠĆE JAVNOSTI U KONCESIJAMA

UVOD

Koncesija, kao svaki pravni pojam, može se posmatrati u pravno-teorijskom, normativnom i jezičkom značenju. Tako se pojam koncesija, odnosno njeno teorijsko-pravno značenje, posmatra isključivo kroz pravnu nauku i pravnu praksu, te se vremenom, kako su se društva razvijala, ovaj pojam mijenjao i različito tumačio. Koncesije su shvatane kao privilegija pojedinaca, da bi kasnije poprimile oblik dozvola, a danas se koncesije tumače kao dvostrani pravni akt kojim država prenosi određeni obim prava na pravno ili fizičko lice. Normativno značenje koncesije posmatra se kroz ulogu zakonodavca i propisivanje pravnog pojma u normativne akte, bilo da je to ustav, zakon ili podzakonski akti. Danas većina zemalja ovu oblast definiše posebnim zakonima (*lex specialis*) kojima se istovremeno definiše i samo postupak dodjele koncesije. Na kraju, jezičko značenje koncesija podrazumijeva stavljanje ovog pojma u izraz svakodnevnog značenja koje se mijenjalo kroz različita društvena uređenja. Tako se pojam koncesije kroz vijekove tumačio kao ustupak, odobrenje, dozvola, priznanje, povlastica, dopuštanje, posebna privilegija ili dato pravo.

Iako je koncesija kao pravni pojam u širem smislu prošla veliki razvojni put od starog Rima preko državnih feudalnih uređenja, pa sve do današnjih neoliberalnih kapitalističkih država, ovaj pojam se danas mora posmatrati u odnosu na oblik vladavine koja je zastupljena. Uspostavljanjem savremenog demokratskog društva u kome se putem neposrednih izbora iskazuje volja glasača, koncesije bi trebale biti odraz iskazivanja volje naroda. Međutim, koncesije se smatraju kao privatno vlasništvo vlada, iako se u širem pojmu one trebaju smatrati javnim dobrom zajednice koja bi i trebala njima raspolagati. U takvom okruženju je uloga lokalnih zajednica minimalizovana i pod okriljem je javnog dobra i javnog interesa u kojem se na neposredan način rasprodaje prirodno bogatstvo jedne zemlje. Upravo to je slika dodjela koncesija u Bosni i Hercegovini, gdje ne postoji učešće javnosti u donošenju odluka u oblasti koncesija.

ZAKONODAVNO PRAVNI OKVIRI KONCESIJA BOSNE I HERCEGOVINE

U Bosni i Hercegovini postoji veliki broj oblasti koje mogu biti predmet koncesija, od komplikovanih infrastrukturnih investicija do manjih stvari i to: izgradnja i/ili korištenje (cesta, željezničke pruge, plovnih kanala, luka i aerodroma); korištenje vodotoka, te ljekovitih, termalnih i mineralnih voda; izgradnja hidroenergetskih objekata; izgradnja i/ili korištenje hidroakumulacija; istraživanje i/ili korištenje energetskih i drugih mineralnih sirovina, svih vrsta soli i solnih voda, zatim sirove nafte i zemnog gasa; korištenje građevinskog zemljišta, šuma, šumskog i poljoprivrednog zemljišta; lov i ribolov; izgradnja, korištenje i upravljanje cjevovodnim transportom nafte i gasa, kao i njihovo skladištenje; igre na sreću; željeznički saobraćaj; javni linijski prijevoz lica; istraživanje i/ili korištenje hidromelioracionih sistema i sistema za vađenje materijala iz vodotoka i vodnih površina; hoteli i ostali turistički objekti, prostori i objekti prirodnog i graditeljskog naslijeđa.

Pitanje koncesija u Bosni i Hercegovini reguliše se na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou, i to putem:

Bosna i Hercegovina

- Zakona o koncesijama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, br. 32/02);
- Zakona o izmjeni Zakona o koncesijama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, br. 56/04);
- Pravilnika o Registru ugovora o koncesijama (Službeni glasnik BiH, br. 55/12);
- Pravilnika o postupku podnošenja zahtjeva i provođenju procedure dodjele koncesija (Službeni glasnik BiH, br. 65/06);
- Dokument o politici dodjele koncesija (Službeni glasnik BiH, br. 82/06).

Federacija Bosne i Hercegovine

- Zakona o koncesijama Federacije BiH (Sl. novine FBiH, br. 40/02, 61/06);
- Odluka o davanju saglasnosti na tekst pravila o postupku dodjele koncesija (Sl. novine FBiH, br. 620/06);
- Pravila o postupku dodjele koncesija;
- Odluka o dopuni pravilnika o dodjeli koncesija (Sl. novine FBiH, br. 87/11);
- Pravila za utvrđivanje naknade za koncesije (Sl. novine FBiH 67/06);
- Dokument o politici dodjele koncesija (Sl. novine FBiH, br. 64/05);
- Odluka o izmjenama i dopunama Dokumenta o politici dodjele koncesija (Sl. novine FBiH, br. 8/11, 10/11).

Kantoni

- Zakon o koncesijama Sarajevskog kantona (Službene novine Kantona Sarajevo, br. 27/11, 15/13);
- Zakon o koncesijama Kanton 10 (Narodne novine HBŽ, br. 14/03, 8/08);
- Pravilnik o utvrđivanju koncesione naknade (Narodne novine HBŽ, br. 03/06);
- Uredba o postupku za dodjelu koncesija (Narodne novine HBŽ, br. 04/04);
- Zakon o koncesijama Srednje-bosanski kanton (Službene novine SKB, br. 8/09, 6/13, 9/15);
- Zakon o koncesijama Bosansko-podrinjski kanton (Službene novine SKB, br. 7/17);
- Zakon o koncesijama Posavski kanton (Narodne novine Županije Posavske, br. 94/09, 39/14);
- Zakon o koncesijama Hercegovačko-neretvanskog kantona (Službene novine HNK, br. 1/13, 7/16, 6/18);
- Odluka o utvrđivanju predmeta koncesije koji će se dodjeljivati putem postupka javnog poziva (N.n. HNŽ 05/13);
- Zakon o koncesijama Zeničko-dobojskog kantona (Službene novine Zeničko-dobojskog kantona, br. 5/03);
- Zakon o koncesijama Zapadno-hercegovački kanton (Narodne novine ŽZH, br. 13/13);
- Zakon o koncesijama Unsko-sanskog kantona (Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona, br. 10/03, 7/09, 19/13 i 18/19);
- Zakon o koncesijama Tuzlanski kanton (Sl. novine TK, br. 5 /04, 7/05, 6/11, 1/13).

Republika Srpska

- Zakon o koncesijama (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 59/13, 16/18 i 70/20); Zakon o koncesijama (Službeni glasnik Republike Srpske, br.: 25/02, 91/06 i 92/09) koji je prestao da važi stupanjem na snagu Zakona o koncesijama (Službeni glasnik Republike

Srpske, br. 59/13, 16/18 i 70/20);

- Pravilnik o visini koncesione naknade i garancijama u oblasti elektroenergetike, energenata, rudarstva i geologije (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 79/18);
- Uputstvo za procjenu postojanja javnog interesa kod samoinicijativne ponude (Službeni Glasnik Republike Srpske, br. 103/05);
- Pravilnik o postupku ustupanja ugovora o koncesiji i promjeni vlasničke strukture koncesionara, (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 65/14 i 61/17);
- Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja registra ugovora o koncesijama (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 65/14)
- Dokument o politici dodjele koncesija (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 31/06).

Brčko Distrikt

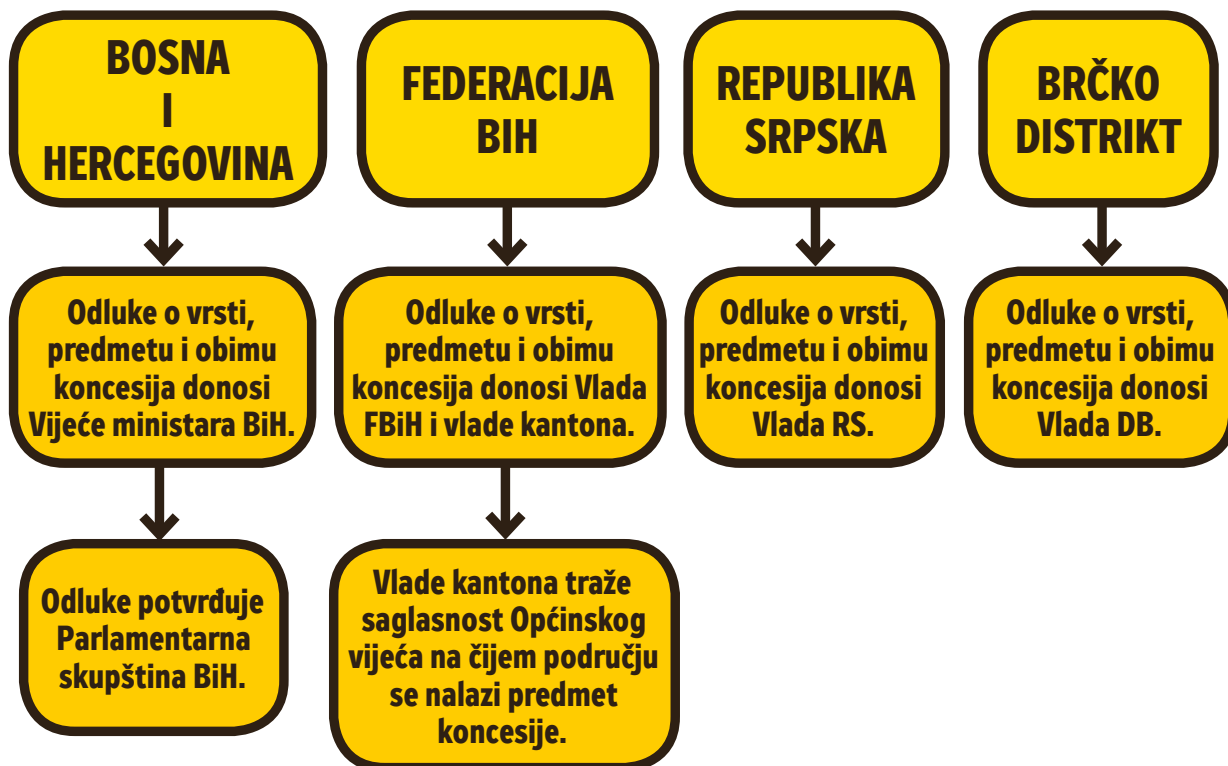
- Zakona o koncesijama Brčko Distrikta (Službeni glasnik BD, br. 41/06,19/07,02/08);

Zakoni o koncesijama u Bosni i Hercegovini propisuju način i uvjete pod kojima se mogu dodjeljivati koncesije u Bosni i Hercegovini, nadležnost za dodjelu koncesija, institucionalnu strukturu, nadležnost i druga pitanja vezana za rad Komisije za koncesije Bosne i Hercegovine, tenderski postupak, sadržaj i djelovanje ugovora o koncesiji, prava i obaveze koncesionara i druga pitanja vezana za koncesije, koja su od značaja za Bosnu i Hercegovinu. Ovim se zakonom na državnom i entitetskom nivou utvrđuju uvjeti pod kojima se domaćim i stranim pravnim licima mogu dodjeljivati koncesije u sektorima koji su, po Ustavu Bosne i Hercegovine i zakonima Bosne i Hercegovine, u nadležnosti Bosne i Hercegovine, i u slučaju predstavljanja međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine, kao i ako se koncesiono dobro prostire na Federaciji Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta i to: za osiguranje infrastrukture i usluga, eksploataciju prirodnih resursa i objekata koji služe njihovom iskorištavanju, finansiranju, projektovanju, izgradnji, obnovi, održavanju i/ili rukovođenju radom infrastrukture i za nju vezanih objekata i uređaja. Cilj postojanja zakona o koncesijama je da se stvori transparentan, nediskriminatoran i jasan pravni okvir za utvrđivanje uvjeta pod kojima se domaćim i stranim pravnim licima mogu dodjeljivati koncesije na teritoriji Bosne i Hercegovine.

FAZE U POSTUPKU DODJELE KONCESIJA OD PLANIRANJA DO REALIZACIJE

Sistem koncesija u BiH uključuje nekoliko koraka, veliki broj procedura i dokumenata, te veliki broj učesnika i institucija. Kao što je gore navedeno, postoji veliki broj oblasti koje mogu biti predmet koncesije.

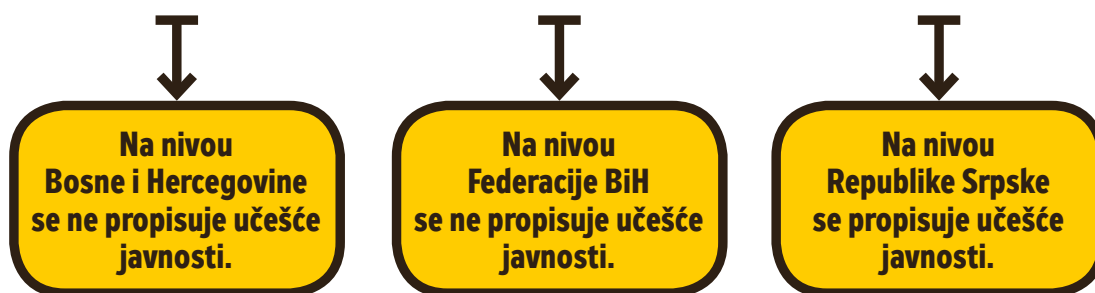
Odluke o vrsti, predmetu i obimu koncesija koje su u nadležnosti Bosne i Hercegovine donosi Vijeće ministara BiH, a potvrđuje ih Parlamentarna skupština BiH, a za one koje su u nadležnosti entiteta donose entitetske vlade, kao i vlade kantona. Vlade kantona će tražiti saglasnost Općinskog vijeća na čijem se području nalazi predmet koncesije.



Komisija za koncesije BiH svoje nadležnosti obavlja u svojstvu Komisije za dodjelu koncesija BiH ili u svojstvu Zajedničke komisije za koncesije. U slučaju zajedničke nadležnosti BiH i/ili FBiH i/ili RS i/ili Brčko Distrikta BiH za dodjelu koncesija, nadležni organi usaglašavaju uvjete i oblik dodjele koncesija. Sva sporna pitanja koja nastanu u vezi s dodjelom koncesija između BiH i/ili FBiH i/ili RS i/ili Brčko Distrikta BiH rješava Zajednička komisija za koncesije.

Zakonom o koncesijama BiH propisano je da Komisija za koncesije priprema Dokument o politici dodjele koncesija (u daljnjem tekstu: Dokument o politici) u skladu sa verifikovanim strategijom razvoja države/entiteta/kantona, razvojnim dokumentima općina i drugim razvojnim dokumentima, u kojem se između ostalog daje opis i utvrđuju privredni sektori i industrijske oblasti koje se mogu delegirati ili dodijeliti domaćim i stranim pravnim licima, vodeći računa o zaštiti javnog interesa.

Učešće javnosti u donošenju ovog dokumenta propisano je raznoliko, tako da u nekim administrativnim jedinicama formalno pravno postoji učešće javnosti u pripremi i donošenju ovog dokumenta, a u nekim javnost nije ni spomenuta.



Dodjela koncesija počinje raspisivanjem javnog poziva ili podnošenjem samoinicijativne ponude, a završava potpisivanjem koncesionih ugovora.



1. Tenderski postupak

Tenderski postupak prije svega predviđa da nadležni organi i vlasnik objekata, odnosno imovine, izrade studiju ekonomske opravdanosti za svaki projekat koji je predviđen za davanje na koncesiju, a prije javnog pozivanja potencijalnih ponuđača. Potom se Studija ekonomske opravdanosti dostavlja Komisiji za koncesije na razmatranje i odobravanje. Komisija u roku od mjesec dana od dana prijema Studije obavještava nadležni organ o tome da li je projekat odobren. Prilikom donošenja odluke, Komisija uzima u obzir sljedeće:

- utjecaj projekta na davanje usluga korisnicima,
- utjecaj projekta na naknadu koja se naplaćuje korisnicima,
- da li se projekat uklapa u ciljeve utvrđene u Dokumentu o politici,
- da li projekat donosi dobit Bosni i Hercegovini.

Ukoliko ne odobri projekat, Komisija može dati prijedlog ili preporuku, koji bi projekat učinili prihvatljivim. Nakon odobrenja projekta, nadležni organ raspisuje javni oglas, odnosno tender (u daljem tekstu: tender) i poziva lica koja su prethodno ispunila potrebne uvjete. Pozivi na tender šalju se na što veći broj adresa, a ako Komisija to zatraži, poslat će se i međunarodni javni poziv. Uz saglasnost Komisije zahtjev za ispunjavanje uvjeta može izdati koncedent prije pozivanja na tender. Zahtjev za ispunjavanje uvjeta dostavlja se licima, priznatim zbog stručnosti, poslovnog ugleda i finansijskog stanja. Zahtjev za ispunjavanje uvjeta sadrži i kriterije koje treba primijeniti u postupku izbora.

1.1. Poziv na tender sadrži:

- a) opis projekta,
- b) definiciju ekonomskih, pravnih uvjeta i zahtjeva koji se odnose na projekat,
- c) principe i metode izračunavanja naknade,
- d) iznos naknade za koncesiju i naknade i takse za učešće na tenderu,
- e) opis sredstava i imovine koja se daje na raspolaganje koncesionaru,
- f) kriterije za ocjenjivanje ponuda i dodjeljivanje koncesija, zasnovane na jasnim i transparentnim principima nediskriminacije,
- g) rok za dostavljanje ponuda,
- h) nacrt ugovora o koncesiji,
- i) poreske olakšice vezane za projekat, ako postoje, j) spisak potrebnih dozvola, odobrenja ili drugih ovlaštenja.

Komisija može zahtijevati da javni poziv sadrži obavezu ponuđača da izrade studiju o ekonomskoj opravdanosti u sklopu koje će biti sadržane procjene u cilju zaštite životne okoline. Studija o ekonomskoj opravdanosti razmatra se pri procjeni kriterija na osnovu kojih se vrši dodjela koncesija.

1.2. Postupak odobravanja poziva na tender:

Koncedent podnosi Komisiji poziv na tender i prateću dokumentaciju na razmatranje i odobravanje.

U roku od 21 dan od dana prijema poziva na tender Komisija obavještava koncedenta o tome da li je poziv odobren.

Prilikom razmatranja poziva na tender, Komisija vodi računa o svim bitnim elementima, uključujući, i:

- da li se kriteriji za ocjenjivanje, postupak i izbor najuspješnije ponude na zadovoljavajući način zasnivaju na jasnim i transparentnim principima nediskriminacije,
- da li poziv na tender u suštini odstupa od studije ekonomske opravdanosti koju je odobrila Komisija.

Komisija može dati preporuke u vezi sa svakim podnesenim pozivom koje su obavezujuće.

1.3. Dodjela koncesije

Koncesija se dodjeljuje ponuđaču koji je ispunio sve kriterije utvrđene u tenderu i visokog je ranga u odnosu na ostale ponuđače. Koncedent, u što kraćem roku, obavještava Komisiju o izboru najuspješnijeg ponuđača. Komisiji se dostavljaju kopije ugovora o koncesiji i sva projektna dokumentacija. O konačnoj odluci o dodjeli koncesije koncedent obavještava Parlamentarnu skupštinu Bosne i Hercegovine/entiteta.

2. Samoinicijativna ponuda

U slučaju da ponuđač nadležnom ministarstvu (u daljem tekstu: ministarstvo) podnese prijedlog za koncesiju za koju nije raspisan tender, ministarstvo procjenjuje da li postoji javni interes za tu koncesiju. Prilikom procjene prijedloga uzima se u obzir, naročito:

a) da projekat koji je predmet predložene koncesije može biti ostvaren, samo u slučaju ako se koristi proces, projektovanje, metodologija ili koncept inženjeringa na koji ponuđač ima isključiva prava,

b) hitnost pružanja usluga ili postojanja infrastrukture za javnu upotrebu.

Ukoliko ocijeni da postoji javni interes za koncesiju, ministarstvo podnosi zahtjev Komisiji za dobivanje ovlaštenja za pregovore s ponuđačem. Komisija, u što kraćem roku, obavještava ministarstvo o tome da li odobrava ili odbija davanje ovlaštenja. U ovlaštenju koje Komisija daje može biti propisano pravo Komisije da vrši praćenje procesa i/ili izvrši pregled dokumentacije. Ako ne dobije ovlaštenje od Komisije, ministarstvo ne može zaključiti ugovor o koncesiji na osnovu samoinicijativne ponude, i u tom slučaju koncesiju dodjeljuje u skladu s postupkom propisanim Zakonom o koncesiji BiH.

3. Ugovor o koncesiji

Ugovor o koncesiji je završna faza postupka dodjele predmeta koncesije. Osnov za zaključenje Ugovora o koncesiji jesu Zakon o koncesijama i Odluka Vijeća ministara BiH/Vlade entiteta/kantona o dodjeli koncesije. Zakon o koncesijama je propisao da se ugovor o koncesiji sastavlja u pisanoj formi. Društveni interes kod ugovora o koncesiji je velik, tako da bi nedostatak neke od propisanih odredbi ugovora mogao dovesti do ništavnosti cijelog ugovora. U prilog navedenom ide i Zakon o obligacionim odnosima koji predviđa da se kod ovakvih ugovora treba poći od svih obaveznih odredaba, pa tek onda regulisati druga prava i obaveza ugovornih strana. Koncesioni ugovor se razlikuje od klasičnog građanskopravnog ugovora po tome što je predmet ugovora javno dobro, dobro u općoj upotrebi ili obavljanje djelatnosti od općeg interesa, ali u isto vrijeme ima karakter javnopravnog instrumenta. Zbog nužnosti ostvarivanja javnog interesa, Koncesor ima ovlaštenja jednostranog uticaja na pravni odnos povodom koncesije i to na osnovu odluke o dodjeli koncesije. Ugovor o koncesiji zaključuju Koncesor koga odredi Vlada i Koncesionar kojem je odlukom Vlade dodijeljena koncesija. Svaki potpisani ugovor o koncesiji evidentira se kod Koncesora, nadležnom registracionom sudu Koncesora, organima nadležnim za vođenje evidencije o nekretninama, a jedan potpisan i ovjeren primjerak se dostavlja Komisiji radi evidencije i praćenja izvršenja odredaba ugovora. Komisija vrši provjeru i nadzor rada Koncesionara, u skladu sa odredbama ugovora, neposrednim uvidom u obavljanje koncesione djelatnosti i konstantnim praćenjem kvaliteta i kvantiteta proizvedenih proizvoda i pruženih usluga, te drugih efekata koncesione djelatnosti.

KONCESIJE - JAVNO DOBRO / JAVNI INTERES

Koncesije su složena oblast i činjenica da na teritoriji Bosne i Hercegovine postoji 14 zakona koje prati nekoliko desetina podzakonskih aktata i ostalih dokumenta, govori o tome da je ova oblast u principu vrlo haotično uređena, bez jasne vizije kako i na koji način će se davati prirodna bogatstva na korištenje. Ukoliko sagledamo definiciju koncesija kroz prizmu sva četiri zakona koja su na snazi u Bosni i Hercegovini, ona se može definisati kao „*pravo obavljanja privrednih djelatnosti korištenjem javnog dobra, prirodnih bogatstava i drugih dobara od opšteg interesa, kao i pravo na obavljanje djelatnosti od opšteg interesa*“, primjećuje se da navedena definicija ima nekoliko elementa koji čine njenu srž. Javno dobro, prirodno bogatstvo i opšti interes su termini koje zakoni u definiciji ne poznaju, ali ih svakako koriste, a koji mogu biti manipulativni, pa ih javni organi prilikom odlučivanja i dodjele koncesije mogu tumačiti na različite načine, i tako često činiti štetu lokalnoj zajednici dodjeljujući koncesiju čiju korist će imati samo pojedinac.

Javno dobro je svako dobro koje država stavlja na raspolaganje putem javnog sektora, a namijenjeno je ravnopravnom korištenju građana u skladu sa smjernicama razvijanja boljeg druš-

tva jedne države. Javna dobra su osnovna, nesporna kao što su voda, vazduh, zemlja, šume, rude i po pravilujavnim dobrom se može služiti svako takoda ovim pravom ni na koji način ne smije ograničiti pravo drugom licu, i po pravilu trebala bi se koristiti besplatno.

U zakonima ne postoji jasna definicija prirodnog bogatstva sa svim elementima koji bi upućivali ne njegovo čuvanje, korištenje i obnavljanje, kao i na vrijednost tog dobra, osim u smislu da je to ono dobro koje čovjek iskorištava u ekonomske svrhe. Međutim, sve zakonske norme koje na neki način obuhvataju ovaj termin, upućuju na to da se priroda mora čuvati, održavati ili racionalno koristiti, te da se ne smije narušavati njen izgled. Entitet Republika Srpska ide korak dalje, pa svom Ustavu propisuje da Republika Srpska štiti i podstiče, između ostalog, racionalno korištenje prirodnih bogatstva u cilju zaštite i pobošanja kvaliteta života i zaštite i obnove sredine u opštem interesu.

Zakoni također ne poznaju termine javni ili opšti interes, već se ovaj pojam najčešće veže za interese u određenoj oblasti i u kojoj se utvrđuje javni interes za korištenje nekog dobra ili pružanja usluga u konkretnoj oblasti. Kao takav, javni interes bi trebao biti interes cijele društvene zajednice ili nekih njenih dijelova i treba da bude u njihovoj službi, injegovo pravo se mora štiti. U Bosni i Hercegovini o konkretnom javnom interesu odlučuju administrativne jedinice višeg nivoa (entiteti ili kantoni), koje se uglavnom, ne podudaraju sa interesima lokalnih zajednica (gradova ili opština), pa su česti primjeri zloupotrebe ili apsurdnih rješenja dodjela koncesija na čitavom prostoru BiH (npr. mogućnost gradnje energetskih objekata u nacionalnim parkovima ukoliko su oni od javnog interesa).

Sagledavši elemente definicije koncesije, postavlja se pitanje: ukoliko je to javno dobro koje služi javnom interesu, ko bi onda trebao da određuje šta je javni interes i da li on treba da služi građanima ili pojedincu, te da li se taj javni interes određuje u odnosu na potrebe lokalne zajednice?

Ukoliko se pođe od pretpostavke da javno dobro u službi javnog interesa treba da služi građanima, onda se definicija koncesija može dovesti u kontekst da o javnom dobru treba da odlučuju lokalne zajednice i da javno dobro treba da služi lokalnoj zajednici i njenim stanovnicima. Međutim, ova definicija koncesije je u sadašnjim zakonskim rješenjima dvojako gledana, pa vlade u Bosni i Hercegovini uglavnom samostalno i bez aktivnog učešća lokalne zajednice odlučuju šta je to javno dobro i koji je to javni interes, ne uzimajući u obzir čak ni potrebe lokalne zajednice i njenih stanovnika. Tako danas dolazimo u situaciju da vlade pod javnim dobrom smatraju prirodna bogatstva koja su od velikog značaja za lokalnu zajednicu i čije davanje i upotreba dovodi do devastiranja životne sredine, što sve više izaziva negativnu reakciju građana. Upravo iz tog razloga, potrebno je preispitati koja su to javna dobra koja se pod okriljem javnog interesa daju pod koncesije, a od kojih ni vlade, ni lokalne zajednice, ni stanovništvo nemaju nikakve koristi. Termin javnog dobra se u tom smislu ne bi trebao zloupotrebjavati na takav način, a lokalna zajednica bi prilikom određivanja i davanja koncesije trebala odlučivati uz učešće javnosti o opravdanosti davanja određene koncesije pojedincima.

Da li su građani i lokalna zajednica uključeni u ovaj proces i na koji način i da li koncesije po svojoj prirodi spadaju u oblast životne sredine, neposredno ili posredno, s obzirom da se pod koncesiju najčešće daju prirodna bogatstva?

Samo učešće građana lokalne zajednice propisano je statutima opština i gradova. Ovi akti poznaju sve demokratske načine uključivanja javnosti u donošenje bitnih odluka. Referendumi, zborovi građana, građanske inicijative, javne rasprave, neki su od neposrednih oblika učešća javnosti u donošenju odluka. Javnost također može biti uključena u donošenje odluka na parlamentarnom nivou države/entiteta/kantona, preko različitih odbora u parlamentima. Među-

tim, ovi mehanizmi se jako rijetko, skoro nikada, ne upotrebljavaju i praksa u suštini ne poznaje ovaj oblik učešća građana. Uz to, ovi mehanizmi su jako komplikovani u svom sprovođenju, a vlasti ili građani se rijetko odlučuju na njihovu upotrebu.

S druge strane, u Bosni i Hercegovini postoji grupa zakona kojima se na posredan ili neposredan način štiti životna sredina i omogućava javnosti da neposredno odlučuje u procesima koji se tiču životne sredine. Osim ovoga, postoji i niz međunarodnih konvencija koje se napredu primjenjuju u Bosni i Hercegovini, a jedna takva je i Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravdi u oblasti životne sredine ili kratko nazvano Aarhuska konvencija koja u svojim odredbama propisuje na koji način javnost mora biti uključena u donošenje odluka koje se tiču životne sredine. U donošenju odluka u koncesijama kao oblasti koja se dobrim i većim dijelom oslanja na oblast životne sredine, javnost u Bosni i Hercegovini generalno danas nije uključena ni u kreiranje politika, ni u donošenje odluka koje se tiču konkretnih projekata, te upravo zbog netransparentne politike davanja koncesija, stanovništvo Bosne i Hercegovine sve više artikuliše svoj glas otvoreno, braneći svako prirodno bogatstvo koje se vidljivo narušava dodjelom koncesije.

AARHUSKA KONVENCIJA U SLUŽBI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE KROZ PRIZMU UČEŠĆA JAVNOSTI

Ratifikacijom Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravdi u oblasti životne sredine ili Aarhuskom konvencijom 2008. godine (eng. *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*) građani Bosne i Hercegovine dobili su priliku i mogućost da aktivno učestvuju u bitnim odlukama vlasti u Bosni i Hercegovini koje se tiču životne sredine. Primjenom sva tri stuba u domaćem zakonodavstvu (*dostupnost informacija, učešće javnosti u donošenju odluka i pristup pravdi*) ovaj dokument obezbijedio je učestvovanje javnosti u svim fazama koje se tiču donošenja odluka u oblasti životne sredine. Aarhuska konvencija je od 2005. godine postala sastavni dio zakonodavstva Evropske unije koju su strane (*države koje su ratifikovale konvenciju*) obavezne impelmentirati u svim oblastima životne sredine poglavlju 27. (*horizontalno zakonodavstvo, voda, hemija, industrijsko zagađenje, zaštita prirode, buka, otpad, kvalitet vazduha i klimatske promjene*). Njena primjena vrši se kroz usklađivanje svih zakona iz oblasti životne sredine implementacijom Direktive 2003/35/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 26. maja 2003. godine o omogućavanju učešća javnosti u izradi određenih planova i programa vezanih za okoliš/životnu sredinu, i koja mijenja, vezano za učešće javnosti i pristup pravosuđu, direktive Savjeta 85/337/EEZ i 96/61/EZ u domaće zakonodavstvo.

Učešće javnosti, kako je Aarhuska konvencija propisala, odnosi se na posebne aktivnosti (član 6), planove, programe, politike (član 7), pripreme izvršnih propisa ili opšte primjenjivih zakonskih obavezujućih normativnih instrumenata (član 8). Sva tri člana propisuju da se učešće javnosti mora obezbijediti u ranoj ili odgovarajućoj fazi postupka kada su još uvijek sve opcije otvorene, pa samim tim, ovim propisom javnost dobija priliku da utiče na donošenje konačnih odluka u pitanjima koja se odnose na životnu sredinu.

Primjena člana 6 Aarhuske konvencije podrazumijeva učešće javnosti u ranim fazama kada su još sve opcije otvorene. Ovo podrazumijeva da javnost blagovremeno u skladu sa razumnim rokovima mora biti obaviještena o:

- predloženim aktivnostima i zahtjevu o kome će se odlučivati;
- prirodi mogućih odluka ili o nacrtu odluke;
- nadležnom organu javne uprave koji donosi odluku;
 - o predviđenoj proceduri,
 - da li i kada te informacije mogu dostupne, posebno informacije o njenom početku,
 - ▲ mogućnosti za učešće javnosti,
 - ▲ vremenu i mjestu održavanja svake javne rasprave,
 - organu uprave kod kojeg se može doći do odgovarajućih informacija i gdje su deponovane informacije radi stavljanja na uvid javnosti, o
 - odgovarajućem organu uprave ili drugom službenom tijelu kome se mogu upućivati komentari ili pitanja,
- kao i obavještenja o roku predviđenom za upućivanje komentarpitanja i dostupnosti svih relevantnih informacija koje se tiču životne sredine, a odnose se na predloženu aktivnost;
- kao i činjenici da predložena aktivnosti podliježe nacionalnoj ili prekograničnoj proceduri.

Konkretne aktivnosti propisane su Aarhuskom konvencijom, Aneksom I, članom 6. Konvencije, i to u obaveznim slučajevima, zatim u situacijama kada bi propisane aktivnosti mogle imati značajan uticaj na životnu sredinu, te u projektima od slučaja do slučaja, gdje je ostavljeno diskreciono pravo nadležnog organa o primjeni navedenih odredaba. Nadalje, član 7 pomenute Konvencije odnosi se na učešće javnosti u vezi sa planovima, programima i politikama, prilikom čega se moraju primjenjivati odredbe člana 6 koje se odnose na učešće javnosti.

Svi projekti, od plana do realizacije, moraju proći kroz nekoliko faza do stavljanja u funkciju. Sve faze su međusobno povezane i jedna zavisi od druge, iako su međusobno samostalne cjeline u kojima nadležni organi izdaju potrebne dozvole. Iskorištavanje prirodnih resursa kojima upravljaju organi vlasti počinje fazom dodjele koncesije i potpisivanjem ugovora, čime se stvaraju uslovi za prelazak u drugu fazu, zaštite životne sredine, u kojoj se moraju obezbijediti odgovarajuće dozvole kojima se propisuju uslovi koji se moraju ispunjavati u cilju zaštite životne sredine. Istovremeno, za neke aktivnosti pokreću se postupci dobijanja potrebnih dozvola kojima je propisano kako i na koji način se upotrebljava voda, od uzimanja iz prirodnih tokova do ispuštanja otpadnih voda u iste. Neke aktivnosti, ukoliko su povezane sa energetske sektorom, moraju proći i fazu dobijanja energetske dozvole za izgradnju, kojom se propisuju uslovi izgradnje u smislu proizvodnje energije. Na kraju, dolazi faza dobijanja građevinske, a kasnije i upotrebne dozvole.

Na ovaj način je Aarhuska konvencija i njen član 6 implemetiran u Bosni i Hercegovini, odnosno njenim entitetima i Brčko Distriktu u odnosu na odluke nadležnih organa prema zakonima o zaštiti životne sredine/okoliša¹. Javnost je također direktno uključena u donošenje vodnih akata prema zakonima kojima je regulisana oblast voda² i donošenje energetske dozvola³, ali nije uključena u donošenje dozvola koje su obuhvaćene zakonima koji regulišu građenje i puštanje objekata u rad.

1 Zakon o zaštiti životne sredine, član 64 i 80 (Sl. glasnik RS, br. 28/07, 41/08, 29/10)
 Zakon o zaštiti okoliša, član 36 i član 61 (Sl. novine FBiH, br. 33/03, 39/09)
 Zakon o zaštiti životne sredine član 59 i 66 (Sl. glasnik BD BiH, br. 24/04, 1/05, 19/07 i 9/09)

2 Zakon o vodama, član 124 (Službene novine Federacije BiH, br. 70/06)
 Zakon o vodama, član 130 (Službeni glasnik, br. 50/06, 92/09, 121/12)

3 Zakon o električnoj energiji, član 92 (Službene novine FBiH br. 66/13, 94/15 i 54/19)
 Zakon o električnoj energiji, član 53 (Službeni glasnik DB, br. 36/04, 28/07, 61/10 i 4/13)
 Zakon o električnoj energiji, član 39 (Sl. glasnik RS, br. 8/2008 – prečišćen tekst, 34/2009, 92/2009 i 1/2011)

U zakonodavstvu Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko Distrikta nije izostala ni primjena člana 7 Konvencije, kojim se propisuje da javnost mora obavezno biti uključena u rane faze ili ako je to moguće u donošenje programa, planova i politika. Primjena ovog člana uvrštena je u donošenje strategija u oblasti životne sredine kroz odgovarajuće zakone ili podzakonske akte⁴, a učešće građana propisano je po pitanju donošenja prostorne dokumentacije⁵. Nažalost, primjena ovog člana nije adekvatno omogućena u donošenju strategija politika prilikom dodjela koncesija, pa se tako onemogućava neposredno učešće građana u kreiranju ovih politika, kada je moguće uticati na odluke vlada u ranoj fazi.

UČEŠĆE JAVNOSTI U OBLASTI KONCESIJA U BOSNI I HERCEGOVINI

S obzirom na primjenu Aarhuske konvencije u oblasti životne sredine, postavlja se ključno pitanje, da li je javnosti u Bosni i Hercegovini omogućeno učešće u pojedinim fazama odlučivanja o dodjeli koncesija, bilo da je to faza realizacije konkretne aktivnosti ili faza donošenja politika, planova i programa.

Kada je u pitanju primjena člana 6 Aarhuske konvencije koji se odnosi na realizaciju i učešće javnosti u konkretnim projektima, zakonski javnost nije u potpunosti isključena iz faza dodjele koncesija konkretnih projekata, već joj je sadašnjim zakonskim rješenjima učestvovanje omogućeno, uz diskreciono pravo komisija za koncesije da u svakom konkretnom projektu mogu ili ne moraju zakazati javnu raspravu⁶. Tako je formalno-pravno rad komisije javan, a ona može organizovati javnu raspravu po bilo kom pitanju iz svoje nadležnosti. Iako je cilj svih zakona u Bosni i Hercegovini da se na javan i dostupan način stvori nediskriminatorski i jasan pravni okvir, zakonska rješenja na snazi, uz dosadašnju praksu rada Komisija za koncesije, pokazala su da je javnost uglavnom isključena iz pojedinih faza dodjele koncesije, iako se radi o javnom dobru i prirodnom bogatstvu lokalnih zajednica.

Kao najveća administrativna jedinica, Bosna i Hercegovina je svojim Zakonom o koncesijama iz 2002. godine propisala donošenje Dokumenta o politici dodjele koncesija koji je izglasan 2006. godine. Istim Zakonom nije propisano učešće javnosti u donošenju Dokumenta politike o dodjeli koncesija, pa je tako njime javnost apsolutno isključena. Slična situacija u zakonodavno-pravnoj oblasti koncesije je i u Federaciji Bosne i Hercegovine gdje je još uvijek na snazi zakon iz 2002. godine, koji je pretrpio izmjene 2006. godine, a Dokument o politici dodjele koncesije donijet je 2005. godine, uz izmjene u pojedinim oblastima iz 2011. godine. Važeći Zakon o koncesijama Federacije Bosne i Hercegovine, ne poznaje termin učešća javnosti pa je zakonom javnost apsolutno isključena iz donošenja ovog dokumenta. Brčko Distrikt je svoj Za-

4 Zakon o zaštiti životne sredine, član 55 (Sl. glasnik RS, br. 28/07, 41/08, 29/10)

Zakon o zaštiti okoliša, član 48 i 49 (Sl. novine FBiH, br. 33/03, 39/09)

Zakon o zaštiti životne sredine, (Sl. glasnik BD BiH, br. 24/04, 1/05, 19/07 i 9/09)

Zakon o vodama, član 28 (Službene novine Federacije BiH, br. 70/06)

Zakon o vodama, član 29 (Sl. Glasnik RS, 6p. 50/06, 92/09, 121/12))

Zakon o zaštiti voda, član 15 (Službeni glasnik DB, br. 25/04, 1/05 i 19/07)

5 Zakon o uređenju prostora i građenju, član 47 (Sl. glasnik RS, br. 40/2013, 2/2015 - odluka US, 106/2015 i 3/2016 - ispr., 104/2018 - odluka US i 84/2019),

Uredba o jedinstvenoj metodologiji za izradu dokumenata prostornog uređenja (Službene novine Federacije BiH, br. 63/04, 50/07)

Zakon o prostornom planiranju i građenju, član 37 (Službeni glasnik BD, br. 29/08, 18/17, 48/18, 10/20, 29/20, 40/20)

6 Zakona o koncesijama Bosne i Hercegovine, član 15 (Službeni glasnik BiH, br. 32/02)

Zakon o koncesijama, član 19 (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 59/13, 16/18 i 70/20)

Zakona o koncesijama Federacije BiH, član 19 (Sl. novine FBiH, br. 40/02, 61/06)

kon o koncesijama donio 2006. godine, uz izmjene i dopune 2007. i 2008. godine. Na osnovu važećeg Zakona, donijet je Dokument o politici dodjele koncesija 2011. godine.

Republika Srpska se u tom smislu ažurno postavila prema koncesijama, pa je prvi Zakon donijet 2002. godine, uz izmjene 2006. i 2009. godine. Prema tadašnjem važećem Zakonu, Dokument o politici dodjele koncesije usvojen je 2006. godine i na detaljan je način opisao i propisao kako će se dijeliti koncesije. U međuvremenu, donijet je i novi Zakon o koncesijama 2013. godine, uz izmjene 2018. i 2020. godine. Prema važećem Zakonu, Komisija za koncesije je imala rok od godinu dana da donese novi Dokument o politici dodjela koncesija i da ga revidira svake tri godine. Međutim, prema izvještaju Komisije za koncesije iz 2018. godine, vidljivo je da novi Dokument o politici dodjele koncesije nije donijet, te se Komisija u svom radu poziva na Dokument iz 2006. godine. Također, prema važećem Zakonu o koncesijama, osigurava se učešće javnosti u donošenju ovog Dokumenta, a zakon nije detaljno propisao kako se to učešće i obezbjeđuje. S obzirom da novi Dokument nije donijet nakon godinu dana od dana usvajanja novog Zakona o koncesijama, nije osigurano ni učešće javnosti, iako je prema Zakonu postoji obaveza donošenja novog Dokumenta i učešća javnosti u njegovom donošenju. Trenutno zakonodavno-pravna oblast koncesija je uređena tako da novi Zakon postoji, ali se koncesije formalno i pravno još uvijek reallizuju prema Dokumentu iz 2006. godine koji više ne važi.

Kao što se i vidi, danas u Bosni i Hercegovni, njenim entitetima i Brčko Distriktu, vlada pravna praznina kojom vlade vješto manipulišu, uz nepoštovanje važećih propisa. U zvaničnoj primjeni su još uvijek dokumenti koji su donijeti prije 14 i više godina, a koncesije se dodjeljuju bez revidiranog ili novog dokumenta o politici dodjele koncesija. Javnost ni na koji način nije uključena u njegovo donošenje, niti se blagovremeno obaviještava o koncesijama koje se dodjeljuju i tiču njihove lokalne zajednice. Javnost nije uključena ni u kreiranje Dokumenta o politici dodjele koncesija ni u jednoj fazi dodjele koncesija, od raspisivanja javnog poziva do potpisivanja ugovora. Radi svega toga, odnosno nepostajanja zakonskog okvira i primjene nevažećih dokumenata o politici dodjele koncesije, neuključivanja javnosti u donošenje istog, neblagovremenog inoformisanja javnosti i nedostatka pravnih mehanizama za zaštitu interesa javnosti u Bosni i Hercegovini, njenim entitetima, sve više se stvaraju situacije u kojima javnost reaguje nakon dodjele koncesije, pokušavajući da životnu sredinu u kojoj živi zaštiti od devastiranja. Cjelokupna situacija ukazuje da javnost mora biti uključena u oblast koncesija. To je njeno pravo s obzirom da se radi o javnim dobrima i prirodnim bogatstvima o kojima odlučuju vlade koje bi trebale biti u službi građana.

JAVNOST NA TERENU

U većini slučajeva pokretanje postupka dodjele koncesija na teritoriji cijele države prolazi neopaženo, prije svega zbog nepostojanja zakonske obaveze uključivanja javnosti u rane faze donošenja odluka po ovom pitanju. Nakon što se donesu odluke o davanju koncesija i potpišu ugovori, nadležni organi nastavljaju sa daljnjom procedurom izdavanja potrebnih dozvola te se tek tada uključuje javnost u proces javnih rasprava. U rijetkim slučajevima javnost prati procedure donošenja odluka o izdavanju koncesija, te se pokušava uključiti u proces iako je nadležni organi nastoje u tome spriječiti, pod izgovorom da u toj fazi nije planirano uključivanje šire javnosti, već samo zainteresiranih organa javne vlasti i investitora.



Demonstracija na mostu preko rijeke Kruščice. © Jakub Hrab

Studija slučaja I

Naziv slučaja:

Hidroelektrane na rijeci Kruščici, općina Vitez, Federacija Bosne i Hercegovine

Opis problematike

Tokom usvajanja izmjena i dopuna Prostornog plana Općine Vitez, prilikom kojeg su u postojeći Plan ucrtane hidroelektrane na rijeci Kruščici, javnost nije bila informisana, te je već u samom početku onemogućena adekvatna informiranost i uključenost javnosti o planiranim projektima na rijeci Kruščici. Nakon usvajanja izmjena i dopuna Prostornog plana, pristupilo se proceduri potpisivanja koncesionih ugovora između nadležnih organa vlasti i investitora, o čemu javnost također nije bila informisana, pa na samu tu činjenicu nije mogla adekvatno i blagovremeno reagirati. Potom je investitor pristupio prikupljanju preostale neophodne dokumentacije kao što su ekološke i građevinske dozvole, te brojni drugi dokumenti. Međutim, javne rasprave koje su bile organizirane u vezi s izdavanjem ekoloških dozvola, nisu organizirane i oglašene na adekvatan način, te je zainteresirana javnost propustila priliku da u njima učestvuje.

Nakon što je investitor prikupio svu potrebnu dokumentaciju, krenuo je u realizaciju projekta. Tek u tom trenutku zainteresirana javnost se suočava sa surovom realnošću i time da će na njihovoj rijeci biti izgrađene dvije hidroelektrane bez konsultacija sa njima. Pored protesta, mještani su pokrenuli pravne procedure protiv ekoloških i građevinskih dozvola, kao i protiv koncesionih ugovora. Nažalost, koncesioni ugovori nisu poništeni. Osnovni razlog za ovakvu odluku suda je tumačenje koncesionog ugovora kao privatnopravnog ugovora između dva lica, te kao takav može biti raskinut jedino na zahtjev ugovarača, ne i trećih lica.



Potpisana deklaracija "Opštine bez brana". © Jakub Hrab

Studija slučaja II

Naziv slučaja:

Hidroelektrana na rijeci Kaljinin, opština Sokolac, Republika Srpska

Opis problematike

Početak 2020. godine udruženje iz opštine Sokolac je pripremila tužbu protiv Odluke o pokretanju postupka dodjele koncesije za izgradnju male hidroelektrane „Kaljina“ na rijeci Kaljini, opština Sokolac, koju je donijela Vlada Republike Srpske. Naime, Vlada prije donošenja pomenute odluke nije pribavila mišljenje JPŠ „Šume RS“ a.d. Sokolac, kao ni drugih nadležnih organa. Odluku nije stavila na javni uvid radi komentara zainteresirane javnosti. Odluka Vlade također nije bila u skladu sa Zakonom o koncesijama RS, kao ni sa ostalim zakonima u oblasti okoliša. Naime, Vlada je potpuno samostalno proglasila javni interes bez konsultacija s nadležnim organima i institucijama, kao i s širom zainteresiranom javnošću.

Nakon što je zainteresirana javnost podnijela tužbu protiv odluke Vlade, kao i Zahtjev za ocjenu ustavnosti, u junu 2020. godine Vlada Republike Srpske povukla se pod pritiskom javnosti i odustala od dodjele koncesije na rijeci Kaljini. Nezadovoljnim građanima u borbi protiv izgradnje nedavno se pridružila i opština Sokolac, pa je Vlada ostala bez ikakve podrške u svojoj ideji. Naime, na sjednici skupštine u junu 2020. godine, na prijedlog načelnika Milovana Bjelice, usvojen je prijedlog o stavljanju moratorijuma na rasprave i odluke o gradnji bilo kakvih hidroelektrana na rijekama ove opštine. Isti načelnik je u septembru 2020. godine potpisao i deklaraciju „Opštine bez brana“, kojom se opština Sokolac obavezala da neće dozvoliti gradnju hidroelektrana na svom području.

Ovaj slučaj je pozitivan primjer kako građanski aktivizam može dati odlične rezultate, ako se javnost uključi u najranijoj fazi donošenja odluka od strane vlasti.



Kanjon rijeke Vrbas © Majda Slamova

Studija slučaja III

Naziv slučaja:

Izgradnja HE Krupa na Vrbasu, grad Banja Luka

Opis problematike:

U junu 2018. godine ponovo je pokrenuta inicijativa za izgradnju HE Krupa na Vrbasu, čiji je investitor ovog puta bila Elektroprivreda Republike Srpske i ZP „Hidroelektrane na Vrbasu“. S obzirom na ranije stavove javnosti, kada je Koalicija za zaštitu Vrbasa 2005. godine sakupila preko 17.000 potpisa građana koji su bili protiv hidroelektrana na Vrbasu, nakon čega je Skupština grada Banja Luka dala negativno mišljenje o tadašnjem projektu, gradska vlast je u proces donošenja potrebnog mišljenja uključila i mjesne zajednice Krupa na Vrbasu, koje su se izjasnile po pitanju planirane hidroelektrane „Krupa“ na rijeci Vrbas. Nakon datog negativnog mišljenja za dodjelu koncesije, investitor je odustao od dalje inicijative, te je ovo jedan o primjera kako javnost putem svojih predstavnika može uticati na donošenje odluka.



PREPORUKE

Omogućiti učešće javnosti u donošenju politika o dodjeli koncesija

Da bi se javnost na adekvatan način uključila u procese donošenja odluka planiranja i dodjele koncesije, potrebno je izvršiti promjenu zakonske regulative na svim administrativnim nivoima (država/entitet/kanton). U tom smislu, javnost bi trebala biti uključena u sam proces planiranja dodjele koncesija u skladu sa dokumentima o politici dodjele koncesija, aktivnim učešćem u javnim raspravama, koje bi komisija za koncesije trebala omogućiti na svim nivoima prema zakonskim rješenjima. To znači da bi se prije donošenja politika o dodjeli koncesija, javnosti na adekvatan način moralo omogućiti iznošenje primjedbi, sugestija i mišljenja, onako kako je to omogućeno u ostalim postupcima koji se tiču odluka o životnoj sredini. U Republici Srpskoj institut javne rasprave uvršten je u norme Zakona o koncesijama, ali nikada nije zaživio u praksi, pa se stoga ova odredba ne primjenjuje što je protivno načelima Ustava Republike Srpske, prava na zdravu životnu sredinu i racionalnom korištenju prirodnih bogatstava. Ostale administrativne jedinice (Bosna i Hercegovina, Federacija Bosne i Hercegovine, kantoni i Brčko Distrikt) još uvijek primjenjuju zakone od prije 10 i više godina u kojima ne postoje odredbe o uključivanju javnosti u dokument politike dodjele koncesija.

Republika Srpska

Postojeći član 10 Zakona o koncesijama (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 59/13, 16/18 i 70/20) potrebno je dopuniti, kako je to propisano članom 6 a u vezi sa članom 7 Aarhuske konvencije, učešćem javnosti u programima i politikama, te definisati način učešća javnosti što podrazumijeva informacije o;

- razumnim rokovima obavještanja o predloženim aktivnostima;
- nacrtu akta o kojem se raspravlja;
- informacijama o početku procedure učešća javnosti (vrijeme i mjesto održavanja);
- organu kod kojeg se mogu dobiti informacije stavljene na uvid;
- organu kojem se upućuju prijedlozi, sugestije i mišljenja;
- rokovima za upućivanje prijedloga, sugestija i mišljenja;
- informacijama o prekograničnom uticaju, ako postoji.

Bosna i Hercegovina, Federacija Bosne i Hercegovine, kantoni i Brčko Distrikt

Postojeća zakonska rješenja ovim administrativnim jedinicama ne pružaju mogućnost javnosti da učestvuje u donošenju dokumenata o politici dodjele koncesija. Zato je u ovim administrativnim jedinicama potrebno izraditi i usvojiti nove zakone o koncesijama u kojima bi bile uvrštene norme o učešću javnosti u donošenju politika o dodjeli koncesija u skladu sa načelima Aarhuske konvencije prema članu 6 u vezi sa članom 7, tačnom definicijom učešća javnosti što podrazumijeva informacije o:

- razumnim rokovima obavještanja o predloženim aktivnostima;
- nacrtu akta o kojem se raspravlja;
- informacijama o početku procedure učešća javnosti (vrijeme i mjesto održavanja);
- organu kod kojeg se mogu dobiti informacije stavljene na uvid;
- organu kojem se upućuju prijedlozi, sugestije i mišljenja;

- rokovi za upućivanje prijedloga, sugestija i mišljenja;
- informacije o prekograničnom uticaju, ako postoji.

Adekvatno i blagovremeno aktivno uključivanje opština/gradova u izradu dokumenta politika o dodjeli koncesija

Neadekvatno i neblagovremeno uključivanje gradova/opština u proces planiranja dokumenta o politici dodjele koncesija dovelo je do negodovanja javnosti u njima. Česti su primjeri javnih skupova, demonstracija i ostalih legalnih vidova iskazivanja mišljenja kao rezultat politike u vezi sa koncesijama. Prirodna bogatstva jedne lokalne zajednice mnogo više vrijede u rukama njenih stanovnika, nego u rukama koncesionara koji na prvo mjesto stavljaju svoj profit. U razvojnom procesu dodjela koncesije, opštine/gradovi bi trebali imati ključnu ulogu, iskazujući svoje stavove i osluškujući glas svojih birača, kroz organizovanje javnih rasprava o koncesijama na teritoriji te lokalne zajednice. Njihovo učešće trebalo bi biti prva faza u kojoj će se opština izjasniti o javnim dobrima i prirodnim bogatstvima od opšteg interesa za stanovnike lokalne zajednice. Iz tog razloga potrebno je pokrenuti aktivnosti koje bi dovele do zakonskog definisanja učešća organa vlasti opština/gradova u pripremi dokumenta o politici dodjele koncesija.

Republika Srpska

Zakon o koncesijama potrebno je dopuniti članom koji će propisati aktivno učešće opština/gradova u pripremi i izradi dokumenta o politici dodjele koncesija.

Bosna i Hercegovina, Federacija Bosne i Hercegovine, kantoni i Brčko Distrikt

Postojeća zakonska rješenja ovih administrativnih jedinica ne pružaju mogućnost aktivnog učešća opština/gradova u donošenju dokumenta o politici dodjele koncesija. Potrebno je usvojiti nove zakone o koncesijama u kojima bi bile uvrštene norme o ušću opština/gradova u pripremi i izradi dokumenta o politici dodjele koncesija.

ZAKLJUČAK

Iz dosadašnjeg izlaganja, evidentno je da su nadležnosti iz oblasti planiranja i dodjele koncesija višeslojne i manipulativne, pa tako u Bosni i Hercegovini postoje sistemi u kojima uglavnom vlade entiteta/kantona odlučuju o dobrima od javnog interesa i u skladu sa tim vrše dodjelu koncesija. Očigledno je i to da učešće javnosti nije tačno definisano u planiranju i dodjeli koncesija, pa na različitim administrativnim nivoima postoji različito zakonski propisan sistem učešća javnosti, koji nije zaživio u praksi. Iako na evropskom nivou postoje razrađeni mehanizmi učešća javnosti u donošenju odluka po pitanju životne sredine, oni nisu adekvatno ugrađeni u zakonodavni sistem republike/entiteta/kantona. Na taj način, zabilaze se opštine i gradovi kao administrativne jedinice koje su stub razvoja današnjeg bosansko-hercegovačkog društva i lokalne zajednice, čija dobra i prirodna bogatstva se daju pod koncesije. Na ovaj način, javnost je isključena iz svih procesa dodjela koncesija, što postaje razlog za njenu reakciju na svako ponašanje kojim se uništava ili devastira životna sredina pod okriljem javnog dobra.

Da Bosna i Hercegovina postane građanska država, neophodno je građanima dati priliku da kažu svoje mišljenje po svim pitanjima koja se tiču prava na zdravu životnu sredinu i prava

na nesmetano uživanje i adekvatnu domaćinsku upotrebu tog prava u lokalnim zajednicama i njihovim prirodnim bogatstvima. Činjenica je da se stanovništvo lokalnih zajednica po pitanjima dodjele koncesija u sredini u kojoj žive sve više pokazuje na načine koji su u takvim trenucima i neophodni. Protesti, blokade, javni skupovi, postali su svakodnevica stanovnika kojima je stalo do očuvanja svakog kvadratnog metra životne sredine. S druge strane, stvorio se front organizacija civilnog društva za odbranu i očuvanje životne sredine koji je počeo politički da djeluje, pa su tako svakodnevni primjeri lokalnih organa vlasti koji su počeli slušati glas javnosti i otvoreno iskazivati stavove protiv dodjele koncesija koje narušavaju lokalno prirodno bogatstvo. U jednom takvom okruženju, nadležne vlade bi morale početi slušati glas svojih birača koji su otvoreno stali na stranu zaštite životne sredine. Javnosti se mora omogućiti učestvovanje u svim odlukama koje se tiču lokalnih zajednica. Da bi se to moglo desiti, pored podizanja svijesti političara o važnosti zdrave životne sredine, potrebno je ući u adekvatan proces izmjene zakonskih rješenja i primjene istih.

U Bosni i Hercegovini potrebne su zakonske promjene kako bi se javnost i organi vlasti lokalnih zajednica aktivno uključili u proces pripreme i izrade dokumenta o politici dodjele koncesija, te tako izbjeglo negodovanje javnosti zbog sadašnjih rješenja dodjela koncesija na teritoriji lokalne zajednice. Na ovaj korak trebale bi biti spremne institucije svih administrativnih nivoa, od državnog do opštinskog, čineći tako prirodna bogatstva lokalne zajednice korisnim za sve stanovnike, a ne za privatne kompanije, kako je to sada u praksi.

KONCESIONI UGOVOR JAVNOPRAVNI ILI PRIVATNO-PRAVNI

O UGOVORIMA I UPRAVNIM UGOVORIMA

Koncesije se prvi put spominju na ovim prostorima u Zakonu o stranim ulaganjima objavljenom 1988. godine, kada je Savezna Federativna Republika Jugoslavija dopustila stranim ulagačima da investiraju svoj novac u bitne i strukturalne projekte. Od tada, koncesije lagano ulaze u ovu oblast, a svoju ekspanziju doživljavaju nakon formiranja novonastalih država raspadom SFRJ, koje su počele samostalno razvijati ovaj insitut donošenjem zakona o koncesijama. Od tada, koncept koncesija se mijenjao od privatno-pravnih do javnopravnih ugovora.

Prema definiciji, ugovor predstavlja odnos između dve strane čiji je glavni cilj postizanje pravnog dejstva iz ugovora. Ove strane mogu biti fizička lica, fizičko i pravno lice ili pravna lica koja prilikom sklapanja ugovora moraju imati poslovnu sposobnost, saglasnost, predmet i osnovu ugovora, te zadovoljiti određenu formu. Ugovorna obaveza kao takva može se sastojati u davanju, nedavanju, trpljenju ili činjenju jedne strane prema drugoj. Ugovori uvijek moraju biti određeni ili određivi (za konkretnu stvar ili više stvari), mogući (njihovo ispunjenje je realno) i dopušteni (nisu zaključeni protivpravno).

U pravnom smislu, gotovo svaki odnos sa pravnim dejstvom može da bude predmet ugovora. Grana prava koja se bavi teorijama ugovora naziva se obligaciono pravo, i kao dio građanskog prava priznaje velik broj ugovora kojima dvije strane regulišu svoja prava i obav-

eze. Građanski, porodični, radni, samo su neke od podjela koje priznaje pravo svake države i koje svojim propisima reguliše ova pitanja. Takvi ugovori se nazivaju privatno-pravni, jer regulišu odnose između fizičkih i pravnih lica.

U širokoj podjeli ugovora, pod okriljem javno-privatnog partnerstva s raznim oblicima saradnje javne vlasti, fizičkih i pravnih lica (javne nabavke, javni radovi, javne usluge, franšize, lizing), nalaze se i koncesioni ugovori. U ovoj vrsti ugovora, kao ugovorne strane, pojavljuju se javnopravno tijelo s jedne strane i fizičko ili pravno lice s druge strane. Ovim ugovorom javna vlast raspolaže javnim dobrima, prirodnim bogatstvima lokalnih zajednica s ciljem ostvarivanja zadovoljenja javnog interesa.

UPRAVNI UGOVOR - VEZA SA EU

Upravni, kao i svaki drugi ugovor, predstavlja dvostrani pravni akt koji po svojoj formi ne odstupa od ugovora obligacionog prava, te su uslovi za sklapanje ovog ugovora isti kao i kod svih ostalih. Prilikom sklapanja, ugovorne strane moraju imati:

- poslovnu sposobnost;
- saglasnost ugovornih strana;
- predmet ugovora;
- osnov za zaključivanje ugovora;
- formu ugovora.

Međutim, razlika između javnopravnih (upravnih ugovora) i privatno-pravnih (obligacionih ugovora) jeste upravo ono zbog čega su upravni ugovori pod okriljem upravnog prava. Kao subjekt upravnih ugovora jedna od stranaka uvijek se javlja kao javnopravno tijelo, cilj i svrha ugovora su vezani za ostvarivanje javnog interesa ili zadovoljavanje javne potrebe, a sklapanje ugovora vrši se po posebnim pravilima koja su karakteristična za upravne ugovore i regulisana tzv. *lex specialis*.

Ugovor o koncesijama svoje utemeljenje nalazi u zakonima o koncesijama, koji propisuju postupak od objavljivanja javnog poziva, dodjele koncesije do sklapanja ugovora. Za takve ugovore i kao polaznu osnovu za koncesione odnose, EU propisuje *Evropsku direktivu 2014/23/EU o dodjeli ugovora o koncesiji*, definišiću jasna pravila u dodjeli koncesija. Direktiva, između ostalog, stavlja akcenat na ugovor o koncesijama kao ugovor javnopravnog karaktera, upravnom ugovoru, s obzirom na strane koje ga zaključuju, te prepušta članicama tretiranje ugovora u pripadajućim zakonskim okvirima upravnog prava.

Pored Direktive, Smjernica 89/665/EEZ koja se odnosi na pravnu zaštitu u tzv. klasičnom sektoru i Smjernica 92/13/EEZ koja se odnosi na pravnu zaštitu u uslužnom sektoru, daju detaljnije instrukcije o tome kako će se ostvariti pravna zaštita u pogledu postupka ostvarivanja prava na pravni lijek. Smjernicama je propisano da se u nacionalnom zakonodavstvu moraju osigurati:

- mehanizmi obustavljanja postupka prije sklapanja ugovora;
- obavezna primjena načela kontradiktornosti, odnosno načela saslušanja svake osobe na čija se prava odnosi odluka;
- da organi koji odlučuju moraju imati ovlaštenja za izricanje privremene mjere obustavljanja postupka dodjele javnih ugovora; pristup pravnoj zaštiti svim zainteresovanim stranama za konkretni javni ugovor.

Republika Hrvatska je kao članica Evropske unije u svom Zakonu o općem upravnom postupku⁷ propisala norme koje se odnose na postupak sklapanja i zaštite ugovora. Tako su ovim zakonom regulisani uslovi za sklapanje i predmet ugovora, ništavnost ugovora, izmjene radi promijenjenih okolnosti, raskid ugovora i prigovor na ugovor⁸. Ovaj Zakon reguliše pitanja pravne zaštite od postupanja javnopravnih tijela podnošenjem prigovora⁹ i postupanja davaoca javnih usluga¹⁰, čija je pravna zaštita stavila akcenat na zainteresovane strane ili fizička i pravna lica kojima je data mogućnost pravne zaštite u ostvarivanju svojih prava, odnosno u korištenju javnih usluga. Zakonom o koncesijama¹¹ detaljnije je regulisan i postupak dodjele, zaključivanja, realizacije i kontrole koncesionih ugovora ističući da je ugovor o koncesijama upravni ugovor koji sklapaju koncesionar i koncedent sa međusobnim pravima i obavezama.

KONCESIONI UGOVOR U BOSNI I HERCEGOVINI

Oblast koncesija u Bosni i Hercegovini regulisana je zakonima i podzakonskim aktima o koncesijama¹² koji u svojim odredbama propisuju postupak dodjele koncesije od javnog poziva do potpisivanja ugovora. U zakonima se koncesioni ugovori ne tretiraju kao javnopravni ugovori, te kao takvi još uvijek nisu predmet upravnog prava¹³, već se njegova realizacija tumači po odredbama obligacionog prava¹⁴. Samim tim, ovaj odnos se tretira kao dvostrano, privatno-pravni odnos u kojem se kao strane pojavljuju koncesionar (javni organ) i koncedent (fizičko ili pravno lice).

Koncesioni postupak je dug i složen, te postoji niz odluka koje dovode do potpisivanja ugovora, strogo primjenjujući načela:

- transparentnosti,
- nediskriminacije,
- tržišne konkurencije,
- jednakog tretmana,
- slobode kretanja robe i pružanja usluga,
- zaštite javnog interesa,
- efikasnosti,
- ekonomičnosti,
- proporcionalnosti,

7 Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, br. 47/2009)

8 Zakon o općem upravnom postupku, članovi 150-154

9 Zakon o općem upravnom postupku, članovi 155-156

10 Zakon o općem upravnom postupku, članovi 157-158

11 Zakon o koncesijama, pročišćeni tekst zakona Narodne novine 69/17, 107/20 na snazi od 10.10.2020.

12 Zakona o koncesijama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, br. 32/02, 56/04)

Zakona o koncesijama Federacije BiH (Sl. novine FBiH, br. 40/02, 61/06)

Zakona o koncesijama (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 59/13, 16/18 i 70/20)

Zakona o koncesijama Brčko Distrikta (Službeni glasnik BD, br. 41/06,19/07,02/08)

13 Zakon o upravnom postupku BiH (Sl. glasnik BiH, br. 29/2002, 12/2004, 88/2007, 93/2009, 41/2013 i 53/2016)

Zakon o opštem upravnom postupku (Sl. glasnik RS, br. 13/2002, 87/2007 – ispr., 50/2010 i 66/2018)

Zakona o upravnom postupku (Službeni novine Federacije BiH, br. 2/98, 48/99),

Zakon o upravnom postupku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine (Sl. glasnik Brčko distrikta BiH, br. 48/2011 - pročišćen tekst, 21/2018 i 23/2019)

14 Zakon o obligacionim odnosima (Sl. list SFRJ, br. 29/1978, 39/1985, 45/1989 – odluka USJ i 57/1989, Sl. list RBiH, br. 2/1992, 13/1993 i 13/1994)Sl. novine FBiH (br. 29/2003 i 42/2011)Sl. glasnik RS (br. 17/1993, 3/1996, 37/2001 - dr. zakon, 39/2003 i 74/2004)

- zaštite životne sredine,
- autonomije volje i ravnopravnosti ugovornih strana.

Svaki organ koji u njemu učestvuje ima svoje nadležnosti i u skladu sa tim donosi akte prema načelima i normama upravnog prava. Međutim, iako se koncesioni postupak vodi u skladu sa normama upravnog postupka, potpisivanje ugovora i njegov dalji pravni status tumače se isključivo prema normama obligacionog prava. To je odnos koji se tretira samo između koncedenta i koncesionara, bez prava trećih lica, svih zainteresiranih strana na ostvarivanje pravne zaštite. Time je koncesioni ugovor „zaključan“, a koncedent i koncesionar su jedine strane koje mogu ukazivati na kršenje normi takvog ugovora ili na njegovu štetnost.

Postupci - Sporovi - Nadzor

Upravni postupak i upravni spor građanima omogućuju ostvarivanje prava i obaveza u odnosu na organe vlasti, u kojima nadležni organ odlučuje o pravima i obavezama svakog građana. Protiv takvih akata, dozvoljeno je pravo žalbe ili pokretanje upravnog spora. Sudski postupci omogućuju građanima da nadležni sudovi raspravljaju i odlučuju o njihovim pravima i obavezama u građanskopravnim sporovima.

Upravni postupak

Organi uprave Bosne i Hercegovine kao i niži nivoi vlasti postupaju u skladu sa pravilima upravnog postupka pri rješavanju prava, obaveza ili pravnih interesa fizičkih i pravnih lica kao i drugih strana. Upravni postupak se može pokrenuti:

- na zahtjev stranke,
- po službenoj dužnosti ili
- javnom objavom.

Na zahtjev stranke se uglavnom pokreću postupci kojima se stranci dodjeljuje neko pravo, dok se po službenoj dužnosti uglavnom pokreću postupci kojima se strankama nameće neka obaveza. Javnom objavom se pokreće postupak u slučaju nepoznate stranke ili je takav način postupka propisan zakonom. Primjer pokretanja upravnih postupaka na zahtjev stranke se najbolje oslikava kod postupka za dobijanje ekoloških i građevinskih dozvola u oblasti okoliša/životne sredine, koji se pokreću na inicijativu investitora ili kod postupka donošenja odluke o pokretanju postupka dodjele koncesije.

Tijela pred kojima se vodi upravni postupak su raznovrsna, od ministarstava, kao središnjih tijela državne uprave, do nadležnih tijela u entitetima, kantonima, gradovima ili općinama na lokalnoj razini. Pred kojim će se tijelom voditi postupak, ovisi o prirodi upravne stvari o kojoj se odlučuje i uglavnom je uređeno raznim zakonima. O upravnoj stvari se odlučuje rješenjem, s tim da akt o kojim se odlučuje o upravnoj stvari može imati i drugi naziv (npr. odluka), ali najčešće će to biti upravo rješenje.

Jedno od načela upravnog postupka je pravo stranke na pravni lijek. Tako je protiv prvostepene odluke ili neblagovremenog rješavanja upravnog predmeta dopuštena žalba. O žalbi po pravilu odlučuje hijerarhijski više tijelo od onoga koje je donijelo rješenje o prvostepenom zahtjevu. Protiv drugostepene odluke ili protiv prvostepene, ako žalba nije dopuštena, može se pokrenuti upravni spor pred nadležnim sudom.

Dakle u slučaju da nismo zadovoljni rješenjem npr. ekološkom i građevinskom dozvolom ili odlukom o pokretanju postupka dodjele koncesije u oblasti okoliša/životne sredine, možemo

reagirati, ali moramo voditi računa zato što su rokovi vrlo kratki. Rok za podnošenje žalbe je 15 dana od dana dostave rješenja, dok je rok za podnošenje tužbe u upravnom sporu 30 dana od dostave osporene pojedinačne odluke ili odluke o prigovoru na osporeno postupanje.

Svako rješenje na samom kraju mora imati navedenu uputu o pravnom lijeku u kojoj piše je li žalba dopuštena i kojem se tijelu, u kojem roku i na koji način podnosi. Također, u uputi mora biti naznačeno je li moguće pokrenuti upravni spor, ako žalba nije dopuštena.

U slučaju da rješenje sadrži pogrešnu uputu o pravnom lijeku, možemo postupiti po važećim propisima ili po uputi, te zbog toga ne možemo imati štetnih posljedica. U slučaju da u rješenju nije data nikakva uputa o pravnom lijeku ili je uputa nepotpuna, možemo postupiti po važećim propisima ili od tijela koje je rješenje donijelo tražiti dopunu. Rok za traženje dopune je 30 dana. U tom slučaju, rok za žalbu počinje od dana dostave dopunjenog rješenja.

Nadzor nad provođenjem Zakona o upravnom postupku u organima javne vlasti, vrši Ministarstvo pravde, putem upravne inspekcije. Organi i institucije koje imaju javna ovlaštenja dužni su omogućiti uvid u upravno rješavanje i postupati po nalogima upravne inspekcije koja vrši nadzor, te na zahtjev inspekcije dostavljati potrebne podatke, spise i obavještenja o pitanjima koja se odnose na upravne stvari koje se rješavaju u upravnom postupku.

Upravni spor

Upravni spor specifična je vrsta pravnog postupka, koja se ne može do kraja uporediti ni s upravnim postupkom (na koji se vremenski nastavlja), ni s drugim vrstama sudskih postupaka. Za razliku od upravnog postupka, upravni spor je sudski postupak, ne može biti pokrenut po službenoj dužnosti (niti u tom smislu sud ima ovlasti instancijskog tijela u pogledu pokretanja postupka po izvanrednim pravnim lijekovima), a ne može biti ni nastavljen u slučaju povlačenja tužbe. Pored toga, upravni spor nužno je višestranački - u svakom upravnom sporu postoje barem tužitelj i tuženik, a ponekad i više tužitelja te jedna ili više zainteresiranih osoba, pri čemu stranke imaju međusobno ravnopravan položaj, za razliku od nadređenog položaja javnopravnog tijela u upravnom postupku.

Upravni spor čini komplementarnu cjelinu s upravnim postupkom, ali upravni spor nije nastavak upravnog postupka. Pored toga, u upravnom sporu, za razliku od upravnog postupka, predmet ne mora biti definitivno riješen, već sudskom presudom može biti vraćen nadležnom javnopravnom tijelu na ponovni postupak.

Pravo pokretanja upravnog spora ima:

- građanin ili pravno lice ako je konačnim upravnim aktom povrijeđeno neko njegovo pravo ili neposredni lični interes zasnovan na zakonu;
- ako je konačnim upravnim aktom povrijeđen zakon na štetu Bosne i Hercegovine ili je povrijeđen zakon u korist pravnog lica ili građanina, upravni spor može pokrenuti pravobranilac Bosne i Hercegovine;
- državni službenici ako je konačnim upravnim aktom povrijeđeno njihovo pravo iz radnog odnosa;
- grupe koje zastupaju kolektivne interese (udruženja i fondacije, korporacije, sindikati) ako su konačnim upravnim aktom povrijeđena njihova prava ili kolektivni interesi koje zastupaju; (Ako je građaninu koji je učlanjen u neku društvenu organizaciju ili udruženje građana, koje prema svojim pravilima (statutu) ima zadatak da štiti određena prava i interese svojih članova, konačnim upravnim aktom povrijeđeno takvo pravo ili interes, ta društvena organizacija, odnosno udruženje građana, može po pismenom pristanku

svog člana i u njegovo ime podnijeti tužbu i voditi upravni spor protiv ovakvog upravnog akta. Organizacija, odnosno udruženje, može u svakom stadiju postupka, s pravima sporednog učesnika, stupiti u već pokrenuti spor na strani takvog građanina i u njegovu korist preduzimati sve radnje i upotrebljavati sva pravna sredstva, ukoliko to nije u suprotnosti s izjavama i postupcima samog građanina.

- organ uprave, služba za upravu, poslovna jedinica preduzeća (društva), naselje ili grupa lica i sl. iako nemaju svojstvo pravnog lica, mogu pokrenuti upravni spor ako su nosioci prava i obaveza koje su se rješavale u upravnom postupku;
- u slučaju iz tačke 2 ovog stava svi organi uprave, službe za upravu i pravna lica dužni su da čim za takav akt saznaju, obavijeste nadležnog pravobranioca ili drugi zakonom ovlašteni organ.

Upravni spor može pokrenuti i ombudsman za Bosnu i Hercegovinu, može intervenirati u postupku koji je u toku ako tokom vršenja poslova iz svoje nadležnosti utvrdi da je konačnim upravnim aktom povrijeđeno ljudsko dostojanstvo, prava i slobode građana koje garantira Ustav Bosne i Hercegovine i instrumenti navedeni u Aneksu I, Ustava Bosne i Hercegovine.

Upravni spor može se voditi samo protiv konačnog upravnog akta, a to je akt kojim nadležna institucija rješava izvjesno pravo ili obavezu građanina ili pravnog lica u nekoj upravnoj stvari. Upravni spor može se pokrenuti i kada se radi o upravnoj šutnji (administrativna šutnja).

Tužba za pokretanje upravnog spora ne odgađa izvršenje spornog konačnog upravnog akta.

Parnični postupak

U parničnom postupku nadležni sudovi raspravljaju i odlučuju u građanskopravnim sporovima u kojima se pruža zaštita ugroženim ili povrijeđenim subjektivnim građanskim pravima. Sudovi, po pravilima parničnoga postupka, raspravljaju i odlučuju u sporovima o osnovnim pravima i obavezama čovjeka i građanina, o osobnim i porodičnim odnosima građana te o radnim, trgovačkim, imovinskim i drugim građanskopravnim sporovima, osim ako za neke od tih sporova zakonski nije iznimno određeno da ih sud rješava po pravilima nekog drugog postupka. Parnični postupak redovan je put pravne zaštite u građanskopravnim stvarima. Parnični postupak pokreće se tužbom. S obzirom na vrstu pravne zaštite koja se zahtijeva od suda, tužba može biti deklaratorna, kondemnatorna ili konstitutivna. Deklaratornom tužbom zahtijeva se utvrđenje postojanja, odn. nepostojanja prava ili pravnog odnosa ili istinitost, odn. neistinitost (zapravo autentičnost) predmetne isprave. Kondemnatornom tužbom se od suda zahtijeva da tuženiku naloži neko činjenje, trpljenje ili propuštanje. Konstitutivnom tužbom zahtijeva se preinaka sadržaja određenog pravnog odnosa, njegovo ukidanje ili poništavanje.

Pošto pitanje koncesija spada u privredno-pravnu oblast, može se zaljučiti da je moguće pokrenuti parnični postupak kada za to postoji osnova. Iz navedenog se može zaključiti da je konstitutivnom tužbom u parničnom postupku moguće tražiti poništenje koncesionih ugovora u oblasti okoliša/životne sredine ako za isto postoji osnova.

Razlika između upravnog spora i parničnog postupka

Upravni spor se ne vodi između dvije privatno-pravne stranke, odnosno između stranaka koje nastupaju u privatno-pravnom svojstvu (svojstvo tuženika u upravnom sporu uvijek proističe iz njegovih javnopravnih ovlasti), a javnopravni kontekst naglašen je i normiranjem dvojakog cilja upravnog spora: osigurati (1) zakonitost (u smislu objektivne zakonitosti), te (2) sudsku

zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka oštećenih pojedinačnim odlukama ili postupanjem javnopravnih tijela. Navedena dvojakost je veće razine poluzvaničnih ovlasti upravnog u odnosu na parnični sud.

Upravni spor ima zasebno konstitucionalno utemeljenje, kojim je zajamčena sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti. Navedeno predstavlja oblik propisane uzajamne provjere nositelja vlasti (ovdje: provjere izvršno-upravne vlasti od strane sudske vlasti), kao elementa načela diobe vlasti, te ima šire implikacije u konstrukciji i funkcioniranju demokratske države.

Odlučivanje o upravnoj stvari, uključujući i dokazni postupak, ne započinje u sudskom postupku (ovdje: upravnom sporu), nego je već provedeno (ili je trebalo biti provedeno) u upravnom postupku, dok se u upravnom sporu ocjenjuje zakonitost donete odluke, odnosno propuštanja donošenja odluke.

I u odnosu na parnicu postoji razlika koja se zasniva na tome da u upravnom sporu sud ne mora definitivno odlučiti o predmetu stvari (bilo odbijanjem tužbenog zahtjeva – što ima učinak potvrde osporavanoga upravnog akta, bilo donošenjem anulacijske presude u meritornoj/reformacijskoj varijanti), već ima i ovlast poništavanja osporavane pojedinačne odluke i vraćanja predmeta tužiocu ili prvostepenom tijelu na ponovni postupak.

Dodajmo i da je vremenska dimenzija statusa za donošenje odluke u znatnom dijelu različita u odnosu na parnični postupak. Naime, upravni sudovi ocjenjuju zakonitost rada javnopravnih tijela u segmentu rješavanja upravnih stvari u upravnom postupku, te ostalih upravnih postupanja u odnosu na koje se sudska zaštita ostvaruje u upravnom sporu, prema materijalnom pravu važećem u vrijeme donošenja pojedinačne odluke čija se zakonitost ocjenjuje, te po pravilu (uz rijetke iznimke, razvijene primarno kroz ustavnosudsku praksu) prema činjenicama koje postoje u vrijeme donošenja osporavane odluke, ili u vrijeme koje kao referentno za utvrđivanje stanja stvari proizlazi iz posebnih propisa.

Navedeno referentno razdoblje tokom trajanja upravnog postupka utvrđuje se ovisno o prirodi upravne stvari i o normativnom okviru mjerodavnom za rješavanje odnosne vrste stvari (npr. prema statusu na dan podnošenja zahtjeva, provedbe nadzora ili neke druge radnje u postupku, donošenja prvostepenog ili drugostepenog rješenja i sl.), pri čemu najkasnije razdoblje postojanja odlučnih činjenica u odnosu na koje razdoblje se ocjenjuje zakonitost pojedine vrste upravnog akta može biti dan donošenja (eventualno i dan otpreme) drugostupanjskog rješenja, odnosno prvostupanjskog rješenja u jednostupanjskim postupcima.

Nadzor i pravna zaštita u postupku dodjele koncesija

Miješanje instituta koncesija u normama građanskog i upravnog prava, najbolje se pokazuje prilikom određivanja nadzora i pravne zaštite u sprovođenju koncesionog postupka, prije i poslije potpisivanja.

U toku postupka do potpisivanja koncesionog ugovora moguće je pokrenuti upravni postupak i upravni spor protiv akata organa vlasti koji prethode potpisivanju ugovora. U toku realizacije koncesionog ugovora kao nadzorni organ pojavljuju se organ vlasti, komisije za koncesije i nadležna inspekcija. Sam ishod upravnih postupaka pokrenutih protiv odluka organa vlasti u koncesionom postupku, uglavnom ne utiče na realizaciju koncesionih ugovora koji su već potpisani. I kada se akt koji su donijeli organi vlasti u toku koncesionog postupka proglašava za ništavan, isti ne utiče na dalje pravno dejstvo koncesionog ugovora.

Za neispunjenja obaveza ili naknadu štete proistekle iz neispunjenja koncesionog ugovora može se pokrenuti spor pred nadležnim sudom. Ovlaštene strane za pokretanje su jedino

konesionar i koncedent, dok zainteresovanim osobama nije omogućeno miješanje u ovaj spor. Takvi postupci su dugotrajni, sa zahtjevima koji su u finansijskom smislu visoki zahvaljujući nakupljenim kamatama zbog dugotrajnosti spora, što, ako javni organ vlasti izgubi spor, oštećuje budžet.

ZAKLJUČAK

Propisi Evropske unije definisali su koncesioni ugovor kao ugovor javnopravog karaktera sa specifičnim elementima koji ga takvog i čine. Upravni ugovor je po svojoj svrsi i namjeri u odnosu na subjekte koji ga zaključuju, javnopravni ugovor i kao takav sastavni je dio upravnog prava koje omogućava svim zainteresovanim subjektima, čijih se prava tiče, da ih ostvare u upravnom postupku ili upravnom sporu, pomoću mehanizama upravne i upravno sudske kontrole. U Bosni i Hercegovini, situacija je drugačija pa se tako koncesioni postupak provodi po normama upravnog prava, a koncesioni ugovor se tumači po normama obligacionog odnosno građanskog prava. Zainteresovanim stranama, javnosti ili građanima prema načelima upravnog prava dozvoljeno je podnošenje žalbi, odnosno podnošenje tužbi na akte koji su vezani za koncesioni postupak.

U postupcima od objavljivanja javnog poziva za dodjelu koncesija pa do izgradnje i puštanja u rad, javnosti je omogućeno da iznese svoja mišljenja, komentare i sugestije. Ovo su postupci koji se uglavnom odnose na zaštitu životne sredine i pokreću se nakon potpisivanja koncesionih ugovora i izdavanja lokacijskih dozvola. U ovim postupcima, javnost ne može da utiče kako bi trebala jer je predmet koncesije već dodijeljen, te je samim tim činom nanijeta nepopravljiva šteta za lokalnu zajednicu, a priroda trajno narušena. Iz tog razloga, u Bosni i Hercegovini stanovnici lokalne zajednice otvoreno se protive izgradnji takvih projekata zato što im nije omogućeno da aktivno učestvuju primjenjujući adekvatnu pravnu zaštitu u dodjeli koncesija.

PREPORUKE

Administrativne jedinice u Bosni i Hercegovini (država, entiteti, BD) još uvijek nisu uskladili sve svoje zakone u vezi sa upravnim ugovorima, iako je to njihova obaveza prema Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju. Kako bi Bosna i Hercegovina mogla nastaviti svoj razvojni put prema Evropskoj uniji, neophodnost usklađivanja oblasti koncesija sa *Evropskom direktivom 2014/23/EU o dodjeli ugovora o koncesiji* je neminovna, a samim tim i izmjena zakonodavstva na svim nivoima. U ovom procesu, vlade države, entiteti i DB će morati donijeti i uskladiti nekoliko zakona kako bi se koncesije tretirale pod okriljem upravnog prava, kao javnopravni ugovor.

Dopune zakona o opštem upravnom postupku na nivou Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta

Neophodnost izmjene zakona kojim se reguliše upravni postupak u administrativnim jedinicama Bosne i Hercegovine (države, entiteti, DB) je proces koji zavisi isključivo od promjene shvaćanja koncepta koncesija u Bosni i Hercegovini. Prepreka nedostatka političke volje u ovom procesu, najveći je izazov za političare koji danas u Bosni i Hercegovini koncesije shvataju kao privatno dobro vlada, a ne javno dobro države, lokalnih zajednica i njenih stanovnika.

U ovom procesu biće neophodno da se svi zakoni kojim se reguliše upravni postupak dopune novim poglavljem koje će definisati status upravnih ugovora, te izmjeniti ostale odredbe u zakonu u kojima će se uvrstiti upravni ugovor kao sastavni dio ove oblasti.

Izmjena Zakona o koncesijama u Republici Srpskoj, dopuna zakona u Bosni i Hercegovini, Federaciji Bosne i Hercegovine i Brčko Distriktu

Uz shvatanje i usvajanje koncepta koncesija kao javnopravnog odnosa koji postupak automatski dovodi do nužnosti izmjena ili dopuna zakona o koncesijama na svim nivoima, koje će koncesioni ugovor tumačiti prema normama upravnog, a ne obligacionog prava.

U Republici Srpskoj potrebno je izmjeniti član 46 Zakona o koncesijama, koji propisuje da se koncesioni ugovor tumači prema obligacionom pravu, dok je u Bosni i Hercegovini, Federaciji Bosne i Hercegovine i Brčko Distriktu potrebno usvojiti dopunu zakona normama koje će propisati tumačenje koncesionog ugovora prema normama upravnog prava.

O NAMA



Arnika - građanski centar za podršku (Češka Republika)

Arnika je nevladina organizacija osnovana 1996. godine. Ima mnogo godina iskustva u promovisanju transparentnih informacija, podržavanju učešća javnosti u donošenju odluka i sprovođenju ekološke pravde. Njeni eksperti pomažu različitim organizacijama civilnog društva, opštinama i kao i pojedincima u rješavanju predmeta vezanih za zagađenje životne sredine i prevenciju širom Češke Republike. Arnika također učestvuje u međunarodnim projektima usmjerenim na zaštitu životne sredine i jačanju implementiranja Arhuske konvencije u centralnoj i istočnoj Evropi, Kavkazu i centralnoj Aziji.

Kontakt:

Arnika, Dělnická 13 170 00 Praha 7, Češka Republika
tel/faks: + 420 222 781 471, e-pošta: cepo@arnika.org
Više informacija: www.eko.ba / www.english.arnika.org



Centar za
životnu sredinu

Centar za životnu sredinu Banja Luka (Bosna i Hercegovina)

Centar za životnu sredinu je neprofitno i nestranačko udruženje koje argumentovano zagovara promjene u društvu utičući na relevantne politike i javnu svijest o životnoj sredini u Bosni i Hercegovini i na međunarodnom nivou. Centar za životnu sredinu je organizacija koja je svojim osnivanjem i djelatnošću jasno fokusirana na pitanja oblasti životne sredine. Osnovana je 1999. godine, a upravo sa ciljem da svojim aktivnim i proaktivnim djelovanjem utiče i doprinosi unapređenju životne sredine.

Kontakt:

Centar za životnu sredinu, Miše Stupara 5, 78 000 Banja Luka, Bosna i Hercegovina
tel: + 387 51 433-140, e-pošta: info@czzs.org
Više informacija: www.czzs.org



Koalicija za zaštitu rijeka Bosne i Hercegovine (Bosna i Hercegovina)

Koalicija za zaštitu rijeka Bosne i Hercegovine osnovana je u junu 2016. godine od strane organizacija civilnog društva i pojedinaca ljubitelja prirode koji prate i preispituju planove za izgradnju hidroelektrana i zalažu se za razvoj turizma, tradicionalnih i komplementarnih djelatnosti koje mogu osigurati više raznovrsnih radnih mjesta i ostvariti veći razvoj lokalnih zajednica. Pored organizacija koje se bave zaštitom životne sredine, u Koaliciji su jako važne pojedinci i organizacije koje svojim radom pokazuju na koji način se rijeke mogu održivo koristiti, sa minimalnim uticajem na prirodu i sa dobitima za lokalno stanovništvo. Uloga Koalicije je da pruža podršku lokalnom stanovništvu da se na vrijeme uključi u donošenje odluka i donese stav o izgradnji hidroelektrana u Bosni i Hercegovini. Koalicija za zaštitu rijeka BiH koja trenutno okuplja preko 20 organizacija iz čitave države i broj članova i dalje raste.

Kontakt:

e-pošta: koalicijazazastiturijekabih@gmail.com

Više informacija: www.rijekebih.org

